3

ANDAR COM BENGALA EMPRESTADA REVISITADO: O APOIO INTERNACIONAL À DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, 1995-2011

Winfried Borowczak e Bernhard Weimer

1. Introdução

Em 1999, um ano após as primeiras eleições autárquicas em Moçambique, um estudo bastante debatido na altura questionou se as autarquias iriam ‘andar com bengala emprestada’, isto é com apoio internacional, em vez de ‘andar com as suas próprias pernas’, ou seja, com base em recursos próprios e em transferências do governo central (Soiri, 1999). Os autores do presente estudo acharam por bem revisitar esta questão na sua análise do apoio internacional à descentralização em Moçambique. Este ponto de partida parece óbvio num país como Moçambique, com uma alta dependência do governo de doações. De acordo com a literatura, a alta dependência externa de países recipientes pode produzir efeitos de uma renda neo-patrimonial e o risco de governação pouco eficaz e transparente (Moore, 2004; Bayart, 2010, capítulo 9). Moçambique faz parte dos países com características de alta dependência de fundos externos, em que os parceiros de ajuda desempenham um papel importante no financiamento e no ‘diálogo político’, incluindo na promoção e no apoio à descentralização. Partimos da premissa que a descentralização é um processo complexo, de longa duração e não livre de hesitações e de inconsistências. Naturalmente, a intervenção de doadores e de agências de cooperação¹¹⁹ num tal processo também é complexa e raramente

linear. Os motivos e objectivos expressos do apoio externo à descentralização foram múltiplos e variaram bastante durante os últimos vinte anos. Assim, Moçambique não foge do padrão observado em muitos países em vias de desenvolvimento (Eaton *et al.*, 2011).

Em Moçambique, na primeira metade dos anos 90, uns viram na descentralização uma contribuição necessária à consolidação da paz depois do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma de 1992, isto é num estado e numa sociedade fragmentados pela guerra (por exemplo, Fandrych *et al.* 1995; Anon 1996)¹²⁰. Outros acharam a reintegração da administração local e o fortalecimento da sua capacidade na planificação importantes para a reintegração socioeconómica (Barnes *et al.*, 1997). Um outro grupo de autores salientou a importância da descentralização para a democratização e reforma da administração local em curso (Guambe, 1992), e para a redução de pobreza (de Jong, 1999; Soiri, 1999; Correia, 2005). Na altura, o documento-chave e orientador para a comunidade doadora no período pós AGP identificou o apoio às eleições locais como uma das prioridades para assistência, coordenada pela UNDP (1995)¹²¹. A partir das primeiras eleições autárquicas (1998) e das segundas eleições gerais (1999), o apoio dos doadores e os seus programas focalizaram-se, sobretudo, na capacitação institucional das autarquias e governação local, planificação e finanças descentralizadas e, mais recentemente, nas relações fiscais intergovernamentais, a partir do início da primeira década do novo milénio, cada vez mais associado ao objectivo estratégico de redução da pobreza definido nos consecutivos Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA).¹²²

Moçambique é só um caso específico dentro de uma vasta corrente da cooperação internacional que, desde os anos 1990, define descentralização como elemento-chave de reformas do sector público e da boa governação, tudo testemunhado pela produção de uma ampla gama de literatura (Romeo, 2003; Eaton *et al.*, 2011; Connerly *et al.*, 2010; Fandrych, 2001; Smoke, 2010). Uma parte desta literatura é de carácter normativo, como os manuais para descentralização e governação local (USAID 2000; UNCDF 2005). Outra parte contém estratégias, orientação e programação de intervenção (SDC, 2001; OEZA, 2005; USAID, 2009), documentação de *Best practice* e lições aprendidas (Blaser *et al.*, 2003; OECD, 2004), sistemas de monitoria e indicadores de descentralização (USAID 2009; Eaton & Schroeder, 2010).

Na nossa análise, partimos da observação, na literatura, de que a descentralização, considerada como fazendo parte da agenda de governação¹²³, não produz necessariamente um impacto positivo para a melhoria da governação nem mudanças a favor da redução da pobreza em países de tipo neo-patrimonial (Crook, 2003: 86). Antes pelo contrário, de acordo com o argumento de Crook, este apoio corre

o risco de reforçar os fenómenos de captura das elites locais pelas elites nacionais dominantes, funcionalizando as elites locais com o objectivo de manter a hegemonia política (e económica) das elites nacionais através do seu sistema clientelista. De acordo com a literatura, o ‘combustível’ para que este sistema funcione são as rendas, incluindo ‘rendas estratégicas’ na forma de ajuda externa (Moore, 2004; 2008). Pressupomos que Moçambique, tão dependente da ajuda externa, mas também tão fortemente apoiado, dificilmente pode escapar desta lógica.

O nosso segundo ponto de partida baseia-se na observação de que, apesar de tanto esforço para coordenar, normalizar e alinhar (*streamlining*) os projectos e programas de descentralização,¹²⁴ os exemplos bem harmonizados e coordenados são raros (Thomsen & Saide, 2011). Estes surgem, por assim dizer, por acaso, quer na área da municipalização quer na da desconcentração, apenas recente e gradualmente, apesar da não existência de uma política e de uma estratégia de descentralização governamental bem definida que iria orientar as intervenções dos doadores.

Neste contexto, a nossa análise procura trazer respostas a várias perguntas: Quais foram os doadores que apoiaram Moçambique na área da descentralização, em termos de programas, focos e volume de financiamento? Quais foram as suas modalidades de apoio e como coordenaram as suas intervenções? E como a intervenção deles afectou a mudança estrutural da modalidade de ajuda virada para governos locais em favor de programas e projectos para o apoio directo e sectorial ao orçamento do governo central? E, finalmente, em que medida o apoio internacional contribuiu para o desenvolvimento de governos locais sustentáveis e políticas, programas e práticas públicas de descentralização?

Antes de procurar respostas para todas essas questões, através da análise de três estudos de caso, vamos, primeiro, apresentar o nosso quadro analítico, a metodologia usada, juntamente com o argumento principal deste artigo. E vamos, ainda, tornar explícitos os critérios de selecção dos estudos de caso, tendo em conta a existência de muitos programas bi - e multilaterais de apoio à descentralização em Moçambique. O último capítulo permite tecer algumas conclusões gerais e específicas.

2. Aspectos teóricos e de metodologia

2.1 Enquadramento conceptual e critérios analíticos

Analisando as áreas de intervenção dos doadores em Moçambique, usamos, num primeiro passo de tipificação, as três dimensões principais da descentralização:

1) a descentralização política; 2) a descentralização administrativa; e 3) a descentralização fiscal (Manor, 1999; Eaton & Schroeder, 2010), e acrescentamos uma quarta dimensão, a da descentralização para fins de combate à pobreza (de Jong *et al.*, 1999; Romeo, 2003)¹²⁵.

Os doadores que apoiam a descentralização em Moçambique intervêm, em vários graus, numa ou noutra dimensão. A partir de 2004, com o surgimento da arquitectura de gestão e monitoria da ajuda externa associada à Agenda de Paris, a dimensão da ‘descentralização para a redução da pobreza’ representa um tipo de ‘guarda-chuva’ que, como presunção teórica, cobre e justifica todas as outras dimensões mencionadas dos vários programas de apoio à descentralização.

Contudo, os **programas sectoriais** com os seus grandes volumes de apoio financeiro e (potencialmente) alto grau de impacto na redução da pobreza ao nível dos governos locais, sobretudo quando associados à descentralização administrativa (Schneider, 2003), nem sempre são percebidos como fazendo parte de uma agenda de descentralização. Por isso, raras vezes são ‘alinhados’ ou ‘harmonizados’ com esta. Em 2005, um estudo sobre a descentralização de serviços concluiu que ‘... *the key sector ministries have not demonstrated a strong commitment to decentralization, and across government sectors there is no clear definition of roles and responsibilities for various levels of local authority*’ (Anon, 2005: 38).

Um estudo interno da equipa do Banco Mundial sobre serviços sectoriais ao nível local concluiu que o progresso será lento, apesar de um cometimento retórico do governo em prol da descentralização. Como maiores obstáculos foram identificadas a insuficiência de recursos devido a uma descentralização fiscal incompleta, a falta de capacidade institucional nos governos locais, bem como a ambiguidade do quadro institucional - legal para os governos locais (Anon, 2005). Estudos mais recentes sobre os sectores da saúde, educação, água e estradas reiteram algumas destas conclusões e diagnosticam a falta de uma estratégia clara para a capacitação institucional e para a alocação de recursos para os governos locais nos sectores sociais, e o subaproveitamento do quadro institucional - legal já estabelecido para a descentralização. Estes estudos deixam o leitor entender que nem sempre a ideia da descentralização cai num chão fértil nos ministérios sectoriais ou é efectivamente bem aplicada mesmo em ministérios ou noutras instituições públicas que professam ter uma estratégia de descentralização (Macamo & Chaliane, 2008; Kulipossa & Nguenha, 2009). Essa lacuna pode ser explicada com uma estrutura dos actores principais (governo e doadores) e incentivos/desincentivos políticos, económicos e burocráticos a favor ou não da transferência de responsabilidades e de recursos do governo central para o nível dos governos locais (Eaton *et al.*, 2011). Segundo estes autores, estes variam em função de mudanças na dinâmica da economia política e das suas conjunturas

(Eaton *et al.*, 2011: XVI). Os programas de apoio não são apenas processos técnicos, mas eminentemente políticos, e como tal, contestados, alterados e até desviados num contínuo entre a descentralização e re-centralização (Hutchcroft, 2001), dependendo das prioridades e dos programas políticos dos líderes do dia e dos seus partidos, dos conflitos entre eles e dos alinhamentos políticos e económicos das elites nacionais e locais no processo de *political settlement* entre eles. Este factor influencia o sucesso da descentralização efectiva, na medida em que o *settlement* político entre os elementos da elite resulta de um processo de negociações inclusivo e abrangente entre as elites políticas e socioeconómicas, nomeadamente ao nível local (di John & Putzel, 2009). No caso de Moçambique, o *settlement* político no âmbito da descentralização tornou-se mais exclusivo depois do AGP, incluindo o boicote da oposição às eleições autárquicas de 1997, que afectou claramente o apoio à descentralização e o seu sucesso.¹²⁶

O aspecto da política bem como a natureza da economia política do país, o seu sistema político administrativo e os próprios *politics* da descentralização são muitas vezes ignorados no desenho e na implementação de programas e projectos de apoio à descentralização. Por outras palavras, a intervenção dos doadores pode ter uma tendência para tratar a descentralização de uma forma técnica, de acordo com prescrições normativas, ignorando assim a dinâmica da economia política e os incentivos e desincentivos políticos existentes que possam impedir, ou promover, a descentralização em vários estágios da sua implementação (Eaton *et al.*, 2011). Ignorar, por exemplo, o grau do clientelismo e a existência, mais ou menos acentuada, das características de um estado neo-patrimonial determinará também o sucesso ou o falhanço da descentralização e da intervenção dos doadores (Cammack *et al.*, 2007). A literatura recente sugere que a descentralização e a *performance* dos governos locais na produção e na distribuição de bens públicos em quantidade e qualidade suficientes pode ser mais promissora no caso de uma concentração e controlo das fontes de renda no nível das lideranças centrais em combinação com uma visão desenvolvimentista, mais abrangente e de longo prazo, associada a critérios orçamentais rígidos¹²⁷ para os governos locais. Ao contrário, a descentralização pode ser menos bem-sucedida nos casos onde há mais pressões clientelistas e uma tendência para a 'descentralização da corrupção', nomeadamente em governos locais resultantes de sistemas eleitoralistas competitivos (Booth, 2011a:4).

No caso de Moçambique, concordamos com Romeo (2003), que considera o apoio internacional à descentralização como um paradigma – aliás, um paradigma com fraca fundamentação analítica e empírica, na nossa opinião – em que as reformas da descentralização são cada vez mais associadas aos programas de redução da pobreza. Este paradigma é constituído pela interligação entre: (i)

as reformas da descentralização, (ii) boa governação local, (iii) desenvolvimento económico e social, e (iv) redução de pobreza (Romeo, 2003: 89). Teoricamente, o apoio dos doadores à descentralização inclui actividades de *upstreaming*, ou seja, a transformação e a replicação de experiências com projectos-piloto em programas mais abrangentes, incluindo a elaboração de políticas e de programas nacionais, e da respectiva legislação. Inclui também o *downstreaming* no sentido de, por exemplo, descentralizar sistematicamente fundos sociais e de redução de pobreza ou práticas definidas centralmente aos níveis sub-nacionais. A nossa hipótese de trabalho é a de que, na ausência de uma política e de uma estratégia nacional de descentralização nos últimos 15 anos em Moçambique, os doadores, regra geral, acabaram por escolher dimensões e áreas de intervenção da sua própria preferência.

Podemos presumir que o sucesso/insucesso, bem como o impacto que o apoio de países doadores à descentralização produz num determinado país, variam com os seguintes factores técnicos chave:

- A(s) área(s) focal(ais) do apoio;
- A duração e a sustentabilidade do programa, e o volume do apoio;
- A modalidade e os instrumentos de apoio (por exemplo, assistência técnica, projectos, apoio ao orçamento, apoio a ONGs locais), incluindo actividades de *upstreaming* e *downstreaming*;
- O grau da coerência dos programas individuais e a coordenação eficiente entre eles.

Já vimos que a coordenação entre doadores e entre estes e o governo foi identificada na literatura como uma peça-chave para alcançar resultados e impacto palpáveis dos programas de descentralização (Eaton *et al.*, 2011). Estes autores salientam também a coordenação intra-institucional, isto é entre vários ministérios e departamentos na parte do governo, bem como entre os vários departamentos e os seus próprios programas em instituições da cooperação bi e multilateral.

Obviamente existem outros factores importantes não técnicos, ou seja, contextuais, que co-determinam o sucesso ou não de intervenções na área da descentralização. Na literatura, tais factores são associados à diversidade étnico-cultural e linguística na relação entre o principal (o eleitor) e o agente (governo local) (Hiskey, 2010), à grande dimensão territorial de muitos estados africanos, com poucas aglomerações urbanas com funções de ‘lugares centrais’ (Christaller, 1933) de funcionamento do estado e dos seus principais serviços (Herbst, 2000) e a situações de conflito ou de pós-guerra (Siegle & O’Mahony, 2010), entre outros. Contudo, na presente análise, estes factores são negligenciados ou tratados apenas marginalmente.

O nosso argumento é de que o apoio internacional à descentralização em Moçambique foi disperso, fragmentado e pouco coordenado numa ‘paisagem’ com muitos projectos-piloto que não foram sucedidos por esforços de *upstreaming*. Apenas recentemente, isto é depois de mais de uma dúzia de anos de descentralização, surgem programas melhor coordenados e alinhados. Por falta de uma política e estratégica nacional e de um papel mais proactivo do governo central em coordenar os programas apoiados externamente, estes reflectem as preferências e abordagens técnicas individuais dos doadores e não necessariamente as do governo central ou das autarquias. A modalidade de apoio ao orçamento e o apoio à ‘descentralização fiscal integrada’¹²⁸ (Faust & von Haldenwang, 2010) ainda é pouco relevante no debate entre os doadores (PAP) e os governos central e locais em matéria de descentralização no âmbito da Revisão Anual Conjunta (RAC) *Annual Joint Review*, que exclui um importante grupo de partes interessadas, as próprias autarquias e as suas lideranças.

2.2 Foco e metodologia

Neste artigo analisamos programas e projectos de apoio à descentralização financiados por doadores bi e multilaterais. Três estudos de caso, escolhidos num universo de uma dúzia de programas, permitem tirar algumas conclusões genéricas e específicas, nomeadamente sobre os desafios da coordenação, harmonização e *upstreaming*. Contudo, não se trata de casos que possam ser considerados estatisticamente representativos – o universo de doadores/programas é demasiado pequeno e heterogéneo para tal – mas sim de casos que contam uma história específica. Ao contar e comparar estas histórias, usamos a metodologia de *Process tracing* através de narrativas históricas da génese dos processos e dos conteúdos e dimensões dos programas sob análise. Esta metodologia qualitativa é reconhecida nas ciências sociais, nomeadamente em estudos de caso (Falleti, 2006; Collier, 2010).

Nesta ordem de ideias, incluímos uma narrativa histórica e estudo de caso que se focaliza exclusivamente nos OLEs, isto é num programa que apoia a vertente de descentralização administrativa, também chamado desconcentração, na base da lei 8/2005. O foco é sobre a génese do **Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD)**, que começou por ser um projecto-piloto singular, implementado a partir de 1997 pelo *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF), primeiro em poucos distritos da Província de Nampula. Este programa representa um caso bem-sucedido de *upstreaming* produzindo simultaneamente efeitos de *downstreaming*, no que diz respeito ao Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), vulgo ‘sete milhões’.¹²⁹

Segundo, incluímos um caso que, pelo menos durante algum tempo, vem apoiando as duas vertentes de descentralização em simultâneo. Trata-se da **Cooperação Alemã** que, através de múltiplos projectos e programas, tem vindo a apoiar a descentralização em Moçambique desde 1995. No âmbito do apoio alemão, foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD) com métodos participativos, no distrito de Guro (Província de Manica). A metodologia usada influencia bastante o projecto - piloto do UNCDF em Nampula e, assim, o PNPFD.

Terceiro, seleccionámos também um caso de doadores que prestam apoio à municipalização, ou seja, à descentralização política e democrática, na base da lei 7/1997, respectivamente do 'pacote autárquico': o **Programa de Apoio a Treze Cidades nas Zonas Centro e Norte de Moçambique**, vulgo 'P-13'. Este programa surge, em 2007, como fusão de três programas bilaterais, a saber: o Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM) da *Swiss Development Cooperation* (SDC), o Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM) da *Austrian Development Cooperation* (ADC), e o P-5 e P-7,¹³⁰ respectivamente, da *Danish International Development Agency* (DANIDA). Cada um destes programas individuais apoiava inicialmente apenas alguns municípios-piloto com focos temáticos diversos. O P-13 representa, até agora, o único caso de um programa multilateral multifacetado com um Fundo Comum, em suporte de um considerável número de autarquias. Aposta no alinhamento com os sistemas nacionais de gestão financeira e municipal, tentando, assim, ir ao encontro da filosofia e dos princípios da Agenda de Paris.

Contar estas histórias não significa desprezar outras histórias de apoio programático e institucional à descentralização que mereceriam ser contadas. Contudo, não encontramos espaço para tal na presente obra. Entre estas, de certeza devem constar os três programas financiados pelo Banco Mundial, o Programa de Reformas dos Órgãos Locais (PROL), de 1994-2010, o Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM) de 2001 a 2007, e a sua componente do PPFd de 2004-2008. No âmbito do PROL, foi produzido o Pacote Autárquico, ou seja, a base legal-institucional das autarquias moçambicanas. O PDM ampliou e diversificou o apoio às autarquias bem como ao governo central, através de três componentes, nomeadamente, o apoio à reforma da legislação para as autarquias, a capacitação institucional das autarquias (com co-financiamento do Fundo Nórdico) e os créditos atribuídos a algumas autarquias (cidades capitais) para investimento e aquisição de equipamento. O PDM teve várias lacunas e a avaliação geral final concluiu que o programa foi 'modestamente satisfatório' (World Bank, 2007)¹³¹, apesar do grande volume total do projecto de US\$ 45.81 milhões no fim do período, mais US\$ 4 milhões do que o inicialmente programado.

Outras histórias importantes que mereceriam ser contadas são as da cooperação descentralizada, em Moçambique ‘pouco aproveitada’ (Faria & Chichava, 1999), por exemplo, programas de apoio específico a uma província, aos seus distritos ou municípios¹³², ou no âmbito de parcerias e gemelagens entre municípios moçambicanos e estrangeiros.¹³³

Um outro programa relevante neste contexto, fazendo uso de uma abordagem promissora de apoio à descentralização no âmbito da Agenda de Paris (Thomsen & Saide, 2011), é a Iniciativa ART-PAPDEL¹³⁴ para o Desenvolvimento Económico Local (DEL), promovida pelas Nações Unidas (UNDP)¹³⁵. Iniciado em 2008 e financiado pela Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (AECID) bem como por regiões e cidades espanholas, o programa, por enquanto, abrange 10 municípios e 16 distritos em quatro províncias moçambicanas.

Não deverá, com certeza, faltar a história do Programa de Governação Democrática Autárquica (PROGOV)¹³⁶, financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID), como um caso que produziu resultados mistos. Originalmente programado para um período de pelo menos cinco anos (2005-2010), com ênfase na democratização dos governos locais, o programa e os seus cinco municípios beneficiários (Chimoio, Gúrué, Monapo, Nacala e Vilankulo), com os seus autarcas, munícipes e orçamentos, foram vítimas de cortes financeiros severos pelo governo do presidente americano, George Bush Jr. Estes atingiram fatalmente o programa, no meio do período de implementação e numa altura em que a agência americana apreciava como ‘excelente’ a qualidade da implementação. Um mercado municipal inacabado no *Bairro da Cabeça do Velho* em Chimoio testemunha até hoje o fim precipitado. Apesar da vida bastante reduzida do PROGOV, produziu-se, no CM de Nacala, o Sistema de Gestão Municipal (SGM), que viria a ter consequências positivas para a gestão financeira de potencialmente todas as autarquias moçambicanas.

3. Apoio internacional à descentralização em Moçambique

3.1 Actores, programas e abordagens: o panorama global

Primeiro, olhamos para o apoio à municipalização. As Tabelas 6, 7 e 9 no anexo mostram os principais programas de parceiros internacionais que apoiaram a municipalização em Moçambique durante os últimos 18 anos, bem como o volume de apoio. Estima-se que o total do apoio ronde um pouco mais de US\$ 300 milhões, ou seja, em média, US\$ 16.7 milhões por ano. Este valor está

substancialmente abaixo do valor médio anual de aproximadamente US\$ 25 milhões, que o governo central transferiu para as autarquias, em termos de Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e de Fundo de Investimento de Iniciativas Locais (FIIL), entre 2006 e 2010¹³⁷. Comparado com o valor total da ajuda externa que os parceiros internacionais que apoiam a autarcização em Moçambique desembolsaram em média nos anos 2007-2010, os US\$ 16.7 milhões de ajuda média anual aos programas de apoio às autarquias representa apenas 3,3% do total¹³⁸. Estes números sugerem que as autarquias moçambicanas conseguiram aprender a andar ‘sem bengala emprestada’, pelo menos por parte dos doadores, sendo as fontes principais as transferências do governo central¹³⁹.

A Tabela 2 e o Quadro 3 também mostram graficamente como as intervenções dos doadores são dispersas, uma verdadeira miscelânea heterogénea quer em termos temáticos, quer em termos de duração dos programas, quer, às vezes, em termos de coerência interna destes, como no caso da cooperação alemã. No que diz respeito à abrangência programática, à duração de programas e ao volume de apoio, os programas mais consistentes são os do Banco Mundial, da Suíça, Dinamarca, Áustria e Espanha. Como já foi dito, até agora, apenas a Áustria, a Dinamarca e a Suíça tentaram harmonizar os seus programas individuais, através do programa conjunto P-13.

Uma miscelânea nota-se também em termos de municípios beneficiados. Vários municípios contaram com apoio múltiplo durante os últimos 18 anos, estando Quelimane no topo da lista com seis programas financiados por doadores; Beira, Dondo, Maputo, Mocuba e Pemba com cinco, e Ilha e Nacala com quatro. Dezasseis de entre os quarenta e três municípios moçambicanos, ou seja, 17%, incluindo a maioria dos criados em 2008, até agora não tiveram nenhum apoio internacional.

Analisando o apoio internacional à desconcentração, nota-se que o volume total de apoio à planificação e financiamento distrital é de aproximadamente US\$ 180 milhões, significativamente menor em comparação com o apoio à municipalização. Apoiantes dos OLEs da primeira hora e de longo prazo são a Cooperação Alemã e a Cooperação Suíça, entre os doadores bilaterais (como no caso da municipalização), e UNCDF / UNDP, no caso dos multilaterais. Ao contrário do apoio à municipalização, o Banco Mundial juntou-se ao grupo de doadores que apoiaram a desconcentração relativamente tarde. Nota-se também a evolução, no sentido de *upstreaming*, de, *grosso modo*, uma única abordagem de planificação e financiamento descentralizado, o PPFDF, a partir de um projecto - piloto na Província de Nampula, até se tornar num verdadeiro programa nacional, o PNPFD.

O volume total de apoio à descentralização nas suas duas vertentes – menos de US\$ 500 milhões no período sob consideração – é pouco, isto é menos de

10 por cento da ajuda externa total (cf. Tabela 4, em anexo). Pode concluir-se que os valores gastos em programas de descentralização não correspondem necessariamente ao discurso político dos doadores em favor da descentralização. Uma das razões para este desequilíbrio é o facto já referido atrás: os programas sectoriais carecem, em grande parte, da dimensão da descentralização.

3.2 Estudos de caso

3.2.1 PPFDF em Nampula: UNCDF/UNDP e um punhado de doadores fazem a história de descentralização

Nos anos pós AGP, o UNCDF começou a implementar, em 1993, um projecto no âmbito da Reconstrução Nacional na Província de Nampula, em parceria com a Direcção Nacional de Plano e Orçamento (DNPO) do então Ministério de Plano e Finanças (MPF), projecto este chamado *'Local Development Fund Programme in Nampula Province'* a partir de 1995. Foi no tempo em que as tais FDL eram um instrumento privilegiado na cooperação internacional. Neste caso, um momento inovador foi a adaptação da abordagem usada pelo UNCDF à de um outro projecto, na Província de Manica, apoiado pela GTZ, que, na altura, tinha começado a experimentar a **planificação distrital participativa**. Já o título do seu novo projecto, entre 1998 e 2001, espelha parcialmente isto: *District Planning and Financing Project in Nampula Province*, ou seja, Projecto de Planificação e Finanças Distritais em Nampula. A adopção da planificação distrital em moldes já idealizados e testados pela GTZ, em combinação com o financiamento distrital através de um FDL, também encaixou na linha política geral do UNCDF na altura (cf. Winter, 2004). Na época, o UNCDF colaborou, no Distrito de Mecuburi, com um projecto com uma filosofia semelhante financiado pela Cooperação Suíça (MOZ 44, mais tarde MOZ 28). Este Distrito iria tornar-se um tipo de laboratório para a abordagem que, mais tarde, foi conhecida como Programa de Planificação e Financiamento Descentralizado (PPFD) (Wetimane, 2003).

A partir de 2001, o projecto ficou conhecido como *Support to Decentralized Planning and Financing in Nampula Province*, co-financiado pelos Países Baixos. Em 2002, foi alargado à Província de Cabo Delgado (co-financiado pelo Reino de Noruega), com nova designação: *Support to Decentralized Planning and Financing in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado*. Na verdade, as duas componentes provinciais actuaram bastante separadas. De facto, foram, por muito tempo, dois projectos somente com uma designação unificada. Em 2003, finalmente, foi estabelecida uma única direcção para ambas as componentes com sede em Maputo, na DNPO do então MPF. Foi também elaborado um único quadro lógico. Ambas as medidas tinham o objectivo de garantir uma única abordagem

de implementação. Mas uma avaliação intermédia em finais de 2004 chegou à conclusão de que isso, pelo menos até àquele momento, não era o caso (Borowczak *et al.* 2004:33). Em 2003, o Banco Mundial (BM) entrou em cena e replicou as experiências ganhas nas duas províncias nortenhas em distritos seleccionados nas províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia.

Sob a sigla PPF, UNCDF/UNDP tinham entretanto criado uma ‘marca’ no âmbito da descentralização / desconcentração em Moçambique. O projecto em Nampula e Cabo Delgado, por vezes designado por ‘PPFD Norte’, assim complementado pelo ‘PPFD- Centro’ (com o apoio do BM), e o que se pode chamar ‘PPFD- Sul’ (com o apoio da GTZ/ GIZ e DCI), foi finalmente continuado, até que em 2010 serviu como *role model* para a criação do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPF). O último entrou em pleno funcionamento a partir de 2011, na base de um Memorando de Entendimento (MdE) alinhado com as normas e processos nacionais de planificação, orçamentação e auditoria, no âmbito da Agenda de Paris (MoU, 2010).

Já a partir da fase inicial dos projectos, e antes da aprovação da Lei 8/2003 sobre os OLEs, o governo tentou orientar as intervenções dos doadores, contudo, sem recurso a uma estratégia de descentralização, mas sim através de manuais e orientações, qualificados como métodos típicos da abordagem do governo. São de mencionar, sobretudo, as orientações e manuais para a elaboração do Plano Distrital de Desenvolvimento (MAE/MPF, 1998; MPF/MOPH, 2001), ou sobre a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital (MAE/MADER/MPF, 2003). Tudo isto contribuiu para aperfeiçoar e aprofundar quer a própria planificação, quer o método participativo dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD).

Além da própria planificação distrital através do PDD (a partir de 2004, designado por ‘Plano Estratégico do Desenvolvimento Distrital (PEDD)’¹⁴⁰, o PPF-Norte revolucionou também as finanças distritais. Isto foi possível sobretudo graças à criação e à testagem do ‘Sistema de Registo e Controlo de Receitas’ (SISRECORE) e do ‘Plano Económico e Social e Orçamento Distrital – PESOD’, isto é o plano e orçamento distrital anual na sua área de actuação em Nampula. Foi o Distrito de Mecuburi que produziu, em 2002, o primeiro PESOD na história pós – Independência.

Quais são as condicionantes de um tal processo de difusão bem-sucedido de um modelo basicamente definido pelos doadores? Trata-se de um conjunto de factores, que contribuiriam para este desenlace.

O primeiro factor é buscar uma história institucional com passos consideravelmente seguros e sem grandes rupturas. Como descrito acima, a ‘história’ começou com o desembarque do UNCDF em 1993 na Província de

Nampula. Este doador e agência de cooperação técnica em simultâneo¹⁴¹ continuou lá até 2008,¹⁴² sempre no mesmo *setting*, mas adaptando o seu projecto/programa e, assim, a sua actuação às novas realidades, crescentes demandas, novos conceitos e novas oportunidades.¹⁴³ O UNDP entrou neste projecto a partir de 1998 como doador, tornando-se paulatinamente um co-implementador, sobretudo desde 2003/04 e após a saída do UNCDF, tornando-se o implementador principal até agora.

Iniciado em 1993 em somente três distritos da Província de Nampula, em 2000, um total de 14 distritos da província já tinham começado a elaborar e/ou tinham terminado os seus PDDs (Pijnenburg, 2004:111), número este que inclui, a partir de 2002, todos os 18 distritos da Província de Nampula (Borowczak *et al.* 2004). Com a sua experiência acumulada, Nampula conseguiu adaptar-se, sem grande *stresse*, à introdução em 2006 dos Orçamentos de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), também conhecidos por ‘Sete Milhões’, destinados a financiar infra-estruturas públicas. O *stresse* era menos forte do que em províncias como Maputo ou Gaza, onde não havia quase nenhuma experiência em planificação distrital e em finanças descentralizadas.

Com a transformação dos distritos em unidades orçamentais e a atribuição de uma significativa dotação de meios financeiros na forma dos ‘Sete Milhões’, o mandato do UNCDF como financiador através de fundos alocados aos distritos tinha terminado.

Um outro aspecto desta história é a grande estabilidade de relacionamento entre os doadores e os governos envolvidos, sobretudo o da Província de Nampula e mais tarde também o de Cabo Delgado, bem como com o governo central através do MPF e, a partir de 2005, do Ministério de Plano e Desenvolvimento (MPD)¹⁴⁴. Isto não quer dizer que não tenha havido em alguns momentos específicos, situações críticas¹⁴⁵, mas estas, *in the long run*, foram sempre ultrapassadas. O pessoal enviado/contratado do UNCDF/UNDP trabalhou desde 1998 da forma mais integrada possível nas estruturas e nas mesmas instalações governamentais. Assim, foi sempre solicitado primeiro e sabia de antemão de onde e para onde os ventos políticos de descentralização sopravam. Além disso, através do PPF, foi apoiada também uma componente salarial do pessoal nacional, providenciando, assim, benefícios bem como oportunidades de formação e de troca de experiências de longo prazo ao pessoal técnico chave no processo de implementação e de tomada de decisões.

Este pode ser um factor explicativo para o terceiro factor do sucesso do PPF: uma extraordinária continuidade do pessoal, sobretudo em Nampula e ao nível nacional (no MPF/MPD). Ao contrário do habitual na cooperação internacional, há pessoal de liderança, bem como de execução, que trabalhou e/ou trabalha neste contexto de descentralização, isto é de planificação distrital e

de finanças descentralizadas, há 8, 12 e até 15 anos para o UNCDF e/ou UNDP, nos escritórios do ministério. Sob estas condições, a memória institucional e a capacidade de reter pessoal técnico chave foi extraordinária.

Um outro factor de sucesso é o substancial volume financeiro disponível ao longo de toda a história do PPF. Embora o fluxo de meios financeiros nem sempre fosse óptimo (UNCDF 2004:26 e 28; Métier, 2006:30), os doadores bilaterais, bem como UNCDF e UNDP, garantiram, com fundos próprios, a estabilidade financeira e, assim, o espaço de manobra. Foram sobretudo os governos dos Países Baixos (Província de Nampula) e, mais tarde, da Noruega (Província de Cabo Delgado), bem como, em menor escala, SDC (Nampula) and *Development Cooperation Ireland* (DCI) com fundos canalizados ao MPF/ MPD, que financiaram o PPF - Norte e os seus programas sucessores. Os fundos próprios do UNCDF e do UNDP foram também substanciais, apesar de atingirem apenas metade do volume de financiamento do BM para o PPF - Centro.

Como foi dito acima, o PPF - Norte e os seus projectos anteriores 'revolucionaram' as finanças e todo o processo da planificação e orçamentação distrital por via de instrumentos como o PEDD, o SISRECORE e sobretudo o PESOD. Isso preparou o chão para a implantação gradual do e-SISTAFE nos distritos. Mas isto é somente um aspecto. Um outro é que, com os fundos disponíveis desde o princípio, o PPF (e os seus projectos ante e sucessores) pôde alocar fundos à disposição das Administrações Distritais (a partir de 2003, 'Governos do Distrito').

É de lembrar que, até 2006, os distritos ainda não eram, na prática, unidades orçamentais próprias. As suas despesas eram, com poucas excepções, parte dos orçamentos provinciais, em analogia com as direcções sectoriais e outras entidades provinciais. Os fundos disponibilizados ao nível distrital pelos doadores contribuíram para evitar um aperfeiçoamento da planificação 'em seco' isto é com planos sem financiamento, e possibilitaram um processo de aprendizagem e também uma testagem dos novos instrumentos idealizados e desenvolvidos sob condições reais, isto é uma aprendizagem com dinheiro real.

Finalmente, há que mencionar o apoio substancial de várias ONGs à planificação distrital participativa. Verificou-se sobretudo nos distritos da Província de Nampula, mas também na Província de Cabo Delgado, onde, embora em menor escala, actuaram ao longo dos anos muitas ONGs ao nível local, nomeadamente na capacitação técnica da população, e na institucionalização e no aperfeiçoamento dos processos de planificação distrital participativa, com enfoque nos Conselhos Consultivos (CC) e noutras Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC). Ajudaram a disseminar a informação sobre a planificação participativa junto da população, normalmente muito distante do Estado e muitas

vezes bastante céptica perante o Governo. Em muitos casos, também formaram pessoal das Administrações Distritais, membros dos CC e de ONGs em técnicas de planificação distrital. Em Nampula, ajudaram, junto do Governo Provincial, a institucionalizar a Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado de Nampula (UCODIN)¹⁴⁶, mais tarde rebaptizado Observatório da Pobreza (OP), respectivamente de Desenvolvimento. Juntamente com os seus parceiros nacionais, tentaram influenciar o debate sobre a política de descentralização através de um *paper* de posicionamento, em que exigiram, entre outras, eleições para os Conselhos Consultivos e uma monitoria mais adequada e rigorosa dos ‘Sete milhões’.¹⁴⁷

Já um relatório de avaliação de 2000 do programa *District Planning & Financing Project in Nampula Province* realça o papel importante da ONG holandesa SNV nos distritos de Mogincual, Angoche, Mogovolas e Moma, a chamada ‘Região MAMM’ (UWC/UEM, 2000:26). A avaliação intermédia de 2004 do subsequente projecto PPF - Norte menciona um total de sete ONGs cooperando com o programa do UNCDF, das quais cinco actuando em Nampula e duas em Cabo Delgado. Com três ONGs havia na altura uma espécie de Memorando de Entendimento (Borowczak *et al.* 2004:32-34).¹⁴⁸ O relatório da avaliação do PPF - Norte dentro da Revisão Conjunta do PPF/PRODER de 2006 confirma o papel importante das ONGs para o funcionamento do PPF - Norte (Métier, 2006:32-38). Um relatório de 2009 sobre a participação comunitária na planificação distrital fala mesmo de uma ‘Rede de Parceiros’ do PPF - Norte (SAL CDS & Massala Consult, 2009:39).

Onde há muito sol, necessariamente há também sombra. Desde 1998, a filosofia do PPF apostava fortemente numa planificação distrital **participativa**. A base concepcional desta abordagem, ou seja, a sua hipótese de trabalho, era de que com uma planificação participativa os investimentos subsequentes seriam mais equitativos, contribuindo assim para um eficiente alívio da pobreza (quase garantido). Um exemplo disso foi a emenda ao projecto *Support to Decentralized Planning and Financing in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado* do UNCDF/UNDP de 2003, que criou uma única direcção e um único quadro lógico. Neste documento, as definições de ‘objectivo de desenvolvimento’ e de ‘objectivo imediato’ criam este nexos (UNCDF, 2003: 3). Mas os relatórios de avaliação, bem como outros estudos, chegaram, com maior ou menor grau, à conclusão de que a participação da população na planificação distrital, na maioria dos casos, deixou muito a desejar (Borowczak *et al.* 2004: 46-59; SAL CDS & Massala Consult, 2009: 41-58).

Ligado a este aspecto encontra-se o facto de que os créditos concedidos com meios do OILL e legitimados pela planificação (PEDD) e orçamentação (PESOD) tinham sempre um retorno ínfimo em termos da realização dos

projectos propostos no âmbito do trabalho dos IPCCs. Assim, a ideia de usar os reembolsos para alimentar um Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) tornou-se uma ilusão¹⁴⁹. Não faltam relatórios, estudos e artigos críticos na imprensa sobre isto e sobre a falta de transparência e a corrupção no uso destes créditos¹⁵⁰. O idealizado alívio da pobreza nunca se concretizou desta forma. Os recentes dados sobre a evolução da pobreza, sobretudo na Província de Nampula, tampouco são encorajadores (MPD, 2010b: 26).

Em jeito de conclusão, pode-se referir que os doadores do PPF - Norte (e seus projectos antecessores) sempre se conformaram com esta realidade. Nunca questionaram substancialmente o seu apoio à desconcentração de maneira categórica, mesmo em momentos mais problemáticos, talvez à excepção de uma carta enviada ao Ministro do Plano e Desenvolvimento em Agosto de 2007, em que colocaram questões críticas acerca da abordagem governamental à descentralização (cf. Secção 4.3).

Mas houve outros momentos críticos, que poderiam ter merecido um ‘diálogo político’ crítico com o governo. Foram estes a substituição de um modelo ‘radical’ de devolução na base da Lei 3/1994, abrangendo também os distritos, pelo modelo preferido de desconcentração para estes, baseado na LOLE de 2003, e a redefinição da finalidade dos fundos descentralizados, os ‘Sete Milhões’. Estes eram, de início, exclusivamente destinados a financiar investimentos públicos (infra-estruturas) locais participativamente planificados e, desta forma, a replicar e *mainstream* a abordagem idealizada pelo UNCDF. Mas, em 2006, no âmbito da Presidência Aberta e Inclusiva, o Presidente Guebuza redefiniu o propósito dos OIILs. Destinam-se agora a fins de ‘reforço’ dos meios privados locais, na base de créditos, para projectos chamados ‘de alívio da pobreza e criação de emprego’. Nem esta viragem da filosofia do PPF por orientações superiores levou a um repensar por parte dos doadores e agências de cooperação envolvidos no PPF.

Os resultados péssimos na redução da pobreza, nas Províncias de Nampula e, em menor escala, de Cabo Delgado, publicados em 2010, fundamentais para a justificação política do engajamento dos doadores na descentralização, tampouco levaram a uma revisão do seu posicionamento. Os interesses institucionais sempre prevaleceram e o prestígio de ser *role model*, desde há anos ansiado pelo PNPFD, para a vertente de desconcentração da descentralização em Moçambique, foi suficiente para continuar até hoje.

Assim, pode-se concluir que o impacto sobre a pobreza e sobre a democratização dos governos distritais deixa a desejar, apesar do facto de o PPF ter sido um programa bem-sucedido, no sentido da difusão de uma abordagem experimentada por poucos doadores num ‘projectinho’ em poucos distritos de uma única província até ao nível de um programa nacional. Sob este ângulo, o ‘*taking risks*’ – o lema dos

programas do UNCDF nos anos 90 (UNDP, 1999; Romeo, 2002) – também na altura do PPF Nampula, valeu a pena.

3.2.2 'Dançar em dois casamentos' simultaneamente? A Cooperação Alemã entre municípios e distritos, níveis central e local

O apoio da Cooperação Alemã à descentralização em Moçambique perde-se nos nevoeiros da guerra civil e da desestabilização, quando em 1989 a GTZ iniciou, na Província de Manica, a partir dos seus escritórios em Mutare / Zimbabwe, a implementação do *Manica Agriculture Recovery and Reconstruction Project* (MARRP). Este projecto tinha já alguns elementos de fortalecimento institucional da então Comissão Provincial do Plano e das administrações distritais em planificação distrital em zonas fisicamente acessíveis sob as condições de guerra. Em finais de 1992, imediatamente após o AGP, foram concebidos e implementados na Província de Sofala dois projectos, um Projecto Integrado de Segurança Alimentar (PISA) e um outro de Promoção de Instituições Locais (PIL). Os dois em conjunto formaram o 'Programa de Reabilitação e Reconstrução de Sofala' (PRRS). É de realçar que a componente de promoção de instituições locais, na segunda metade dos anos 90, levou sobretudo à intensificação da planificação distrital participativa na Província de Sofala.

Em 1995, em Manica, começou a operar o 'Projecto de Apoio à Planificação Provincial' (PAPP). É de lembrar que as províncias executaram, desde o fim da guerra, cada vez mais das despesas correntes e algumas despesas de investimento¹⁵², mas apresentavam capacidades bastante reduzidas de planificação e execução orçamental. O apoio às províncias neste campo era, portanto, também considerado como apoio à descentralização. Mas o PAPP não se restringiu ao nível provincial. Com o seu apoio técnico, foi elaborado em 1996/97, no Distrito de Guro, o primeiro plano estratégico distrital em Moçambique, já com elementos da participação comunitária (Administração de Guro, 1998:6). Havia também uma certa interacção entre este projecto de capacitação em planificação provincial e distrital e o projecto MARRP, que na altura era uma espécie de projecto âncora da Cooperação Alemã na Província de Manica.

Em 1995 teve início também, na Província de Inhambane, um projecto financiado pela Cooperação Alemã, sob a supervisão da GTZ e implementado pela empresa de consultoria Luso Consult¹⁵³, com a designação de '*Decentralised Social Policy*' (DESOPOL). Este projecto visava, entre outros, a capacitação da então Comissão Provincial do Plano, a partir de 1996, Direcção Provincial de Planificação e Finanças (DPPF)¹⁵⁴, em métodos de planificação provincial e distrital. Além disso o DESOPOL visava capacitar pessoal chave de duas administrações distritais seleccionadas (Homoíne e Jangamo) da Cidade de

Inhambane e de líderes comunitários em identificação e planificação participativa, bem como na implementação de projectos locais de infra-estruturas públicas de carácter social e económico. Para este fim, o DESOPOL tinha também um fundo, o chamado 'Fundo DESOPOL'. Assim, foi possível financiar e concluir o ciclo completo de identificação, planificação e execução de um projecto, incluindo a obra feita. Deste modo, o DESOPOL foi diferente do PAPP de Manica, que não tinha dinheiro para investir, mas semelhante aos projectos de planificação distrital da UNCDF em Nampula, com os seus fundos distritais. Imediatamente após a formação de cerca de 20 funcionários públicos das mencionadas administrações públicas e de três líderes comunitários, concluída nos princípios de 1997, começou o primeiro ciclo de identificação e planificação participativa, seguido pela execução de três obras. Estas já em 1998 estavam concluídas.

Em princípios de 1996 começou a operar mais um projecto da GTZ no âmbito da descentralização, o 'Projecto de Descentralização e Democratização' (PDD-GTZ).¹⁵⁵ Este projecto visava, como o próprio título indica, apoiar a descentralização e a democratização em Moçambique e, sobretudo, apoiar o país nas vésperas das primeiras eleições municipais democráticas esperadas na altura para 1997/98. Inicialmente, o projecto, associado ao PROL e baseado juntamente com este no MAE, assessorou a DNAL na escolha de 'candidatos' para a municipalização entre as vilas e distritos do país e na elaboração de estudos para tal, incluindo estudos sobre o papel das autoridades tradicionais na governação autárquica, inicialmente prevista na legislação 3/1994. Mas, gradualmente, sobretudo depois da criação das primeiras autarquias em 1997, o PDD-GTZ iniciou as primeiras actividades de apoio material e de capacitação institucional em três dos novos municípios, nomeadamente em Angoche, Manica e Vilankulo. Além disso, foi instituída uma delegação do projecto na cidade de Nampula.

O forte engajamento da Cooperação Alemã nos projectos acima descritos baseou-se na visão teórica duma interligação entre reconstrução e reintegração, descentralização e democratização, planificação e participação. Esta visão está espelhada nos documentos de planificação dos projectos mencionados e foi concisamente exprimida por Barnes, Ising e Weimer em 1997, na altura coordenadores ou assessores da GTZ (Barnes *et al.*, 1997). É de lembrar que dois dos três projectos mencionados, isto é PAPP, DESOPOL e PDD-GTZ, tinham sido concebidos quase exclusivamente pela GTZ em 1994 e 1995, numa época em que a visão e o carácter da descentralização tinham sido claramente definidos com base na Lei 3/1994. O PDD-GTZ, desenhado em 1995 em estreita colaboração com o MAE, resultou de uma solicitação pelo próprio ministro do pelouro. Assim, a GTZ respondeu à visão de um Moçambique territorialmente municipalizado por completo, isto é na base do modelo da descentralização democrática, ou seja, de

devolução. Mas quando os três projectos se encontravam em execução, o Governo da Frelimo mudou a sua visão da descentralização: a emenda constitucional de 1996 fez com que o modelo de devolução ficasse apenas para zonas urbanas, enquanto o da desconcentração ficava para os distritos, com um gradualismo de municipalização sem horizontes fixos, isto é à mercê de interesses e oportunidades políticas (Buur, 2010)¹⁵⁶.

Perante esta nova realidade, a GTZ reagiu de maneira difusa. Os três projectos continuaram e o PDD-GTZ teve um forte papel na operacionalização da concepção do ‘Pacote Autárquico’. Por outras palavras, a GTZ ‘digeriu’ o gradualismo e a bifurcação da descentralização moçambicana nas vertentes de municipalização e desconcentração, em câmbio duma forte influência na vertente da municipalização nesta fase crucial. Em 1997, o PDD-GTZ começou – como foi dito acima – com actividades piloto em três dos recém-criados municípios, continuando também com as suas actividades de assessoria no MAE. Depois de um período de replanificação, associado à crise de financiamento no seio da GTZ em 1999 (ver abaixo), a agência alemã começou, em princípios de 2000, a apoiar nove municípios seleccionados sobretudo nas Províncias de Nampula e Manica, bem como Sofala e Inhambane, em menor escala. A sede do projecto, agora rebaptizado ‘Projecto de Descentralização e Desenvolvimento Municipal (PDDM)’ foi oficialmente transferida para Chimoio e a assessoria ao MAE no âmbito da descentralização chegou a ser drasticamente reduzida, deixando de ter escritório no MAE. A partir de 2003, o PDDM deixou de assessorar os municípios na Província de Nampula, dado que os governos da Alemanha e de Moçambique decidiram que a Cooperação Alemã em todas as esferas se concentraria, a partir desse ano, regionalmente nas Províncias de Manica, Sofala e Inhambane. O PDDM e, assim, a GTZ, perderam ainda mais importância para o processo de descentralização e, em princípios de 2004, o PDDM foi absorvido pelo novo ‘Programa de Desenvolvimento Rural’ (PRODER), mas com actividades próprias, insignificantes na área de municipalização.

Nesta área da municipalização, a Cooperação Alemã continuou a apoiar a municipalização através do Serviço Alemão de Desenvolvimento (*Deutscher Entwicklungsdienst* – DED). As actividades de assessoria por parte do DED em alguns municípios já tinham começado em 2000 como um *joint-venture* com a GTZ, no âmbito do PDDM. O PDDM tinha cooperantes do DED nos municípios seleccionados, enquanto a coordenação e outras actividades específicas foram realizadas por pessoal da própria GTZ. Depois do fecho do PDDM, a assessoria do DED, dispersa e sem grandes meios financeiros, continuou até hoje. Com a integração do DED na GTZ a partir de 2011, o apoio à municipalização voltou a ser feito pela GTZ/GIZ.

Com a Lei 3/1994 posta de lado, mas parcialmente substituída pelo pacote autárquico de 1997 e ainda longe da LOLE de 2003, o PAPP na Província de Manica concentrou os seus esforços no aperfeiçoamento da planificação provincial e na introdução da planificação distrital participativa nesta província. O grande entrave a esta última actividade era a falta de fundos próprios substanciais, para financiar a realização dos planos distritais elaborados. O idealizado financiamento por meios financeiros do orçamento provincial e/ou do programa MARRP nunca teve resultados satisfatórios.

O projecto DESOPOL de Inhambane tinha – como foi dito acima – em 1998 finalizado o primeiro ciclo de projectos locais, que resultaram em três centros de saúde. Mas no mesmo ano, a GTZ foi apanhada por uma crise financeira de liquidez (*Barmittelkrise*, em alemão), que inviabilizou mais actividades desta natureza¹⁵⁷. Somente a partir de 2002 foi possível reactivar o seu ‘Fundo DESOPOL’ e de novo financiar projectos locais. Entre 1998/99 e 2002, o DESOPOL continuava a apoiar a planificação provincial estratégica e também a introduzir a planificação distrital participativa. O Distrito de Massinga, como distrito piloto, foi o primeiro a ter um PDD aprovado em 2002 (Distrito de Massinga, 2002). Mas como o DESOPOL nunca comunicou as suas experiências em planificação participativa e entre 1998/99 e 2002 teve problemas em financiar tais actividades, e como em Manica e Sofala a planificação distrital tinha sido sempre uma planificação ‘em seco’ (isto é sem FDL), o centro de acção e de atenção em matéria de planificação provincial, distrital e, assim, em descentralização tinha-se movido por completo para o PPF em Nampula.¹⁵⁸

A perda de protagonismo não significa que a Cooperação Alemã tenha deixado de apoiar a descentralização. O PRRS de Sofala, após cerca de seis anos de laboração, e também absorvendo alguns outros projectos de menor escala, em 1999 foi convertido em ‘Programa de Desenvolvimento Rural na Província de Sofala’ (PRODER-Sofala). Este programa continuou, entre outras, com as actividades do PRRS/PIL no âmbito da planificação distrital participativa. O MARRP de Manica, em 2000, foi convertido em ‘Projecto de Capacitação de Instituições Públicas e Privadas (PROCIPP)’. Absorvendo o PAPP, o PROCIPP tinha, entre outros, um forte enfoque na capacitação de algumas administrações distritais seleccionadas e de membros da DPPF em planificação distrital participativa, com a intenção de criar, na DPPF de Manica, a capacidade técnica para orientar os processos de planificação nos distritos desta província.

Mas o PRODER-Sofala e o PROCIPP tiveram somente uma breve existência. Após um aturado processo de estudos e de reprogramação por parte da GTZ em 2003, foi lançado no início de 2004 o ‘Programa de Desenvolvimento Rural’, mantendo a abreviatura de PRODER, cobrindo as Províncias de Manica e Sofala,

e sendo alargado à Província de Inhambane. Este programa representou uma certa continuação, mas também englobou a reprogramação técnica quer do PROCIPP, quer do anterior PRODER de Sofala. Também absorveu alguns outros projectos, nomeadamente o projecto DESOPOL e o PDDM. O facto realmente novo era que a Cooperação Alemã tinha, pela primeira vez, uma direcção do programa com sede em Maputo e, assim, junto do governo central, mais concretamente na Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural (DNDR) no Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), a partir de 1995, com o MPD/DNDR como parceiro principal. O novo PRODER resultou do interesse, por parte da Cooperação Alemã, de unificar a experiência adquirida ao longo dos anos num único programa, para assim poder informar outros actores ao nível nacional sobre as lições aprendidas na planificação distrital e no desenvolvimento rural nas três províncias da actuação da GTZ. Do ponto de vista da descentralização, estas expectativas somente em parte se concretizaram.

Na vertente de municipalização, a Cooperação Alemã nunca mais alcançou a influência que teve por um curto espaço de tempo durante a vigência do PDD-GTZ, isto é entre 1996 e 1999. Já com o PDDM, começou o declínio da influência da GTZ nesta área. A tentativa de recuperar protagonismo neste campo a partir de 2008, no âmbito do programa 'Planificação e Finanças Descentralizadas' (PPFD/GTZ), com algumas actividades isoladas nos Municípios de Dondo (na área da orçamentação participativa) e de Gorongosa, ambos na Província de Sofala, era pouco mais que insignificante (cf. GTZ, 2010b: 61). Mas esta iniciativa da GTZ mostra também uma tendência característica de toda a Cooperação Alemã, as influências inconsistentes por parte do doador principal, o Ministério Federal de Cooperação Económica e de Desenvolvimento (BMZ). Neste caso concreto, a iniciativa de recuperar o protagonismo veio do ministério que o programa PPFD/GTZ¹⁵⁹ finalmente aceitou, embora nos documentos de planificação este tipo de actividades não estivesse previsto. O Governo de Moçambique nunca foi devidamente informado sobre esta mudança no *set-up* do PPFD/GTZ.

Este tipo de influência do BMZ já se tinha experimentado em finais de 2006, durante a preparação de uma nova fase do programa PRODER para 2007-09. O BMZ pretendeu utilizar Moçambique e o programa PRODER para testar uma espécie de *kit* de metodologias e instrumentos normalizados designados em alemão por *Profilbaustein*¹⁶⁰. Tratou-se do *Profilbaustein* de Descentralização elaborado no próprio BMZ. Dado que o PRODER era um programa de desenvolvimento rural, mas com um forte enfoque na planificação e no desenvolvimento distrital participativo, isto é um programa de desenvolvimento rural atípico, a equipa local da GTZ e o parceiro nacional, a DNDR dentro do MPD, não estavam muito a favor desta nova orientação técnica. Mas o BMZ conseguiu finalmente impor a

sua visão. A partir de 2007, o programa foi ‘limpo’ de quase todas as actividades ligadas ao desenvolvimento rural e convertido num programa de planificação distrital, finanças descentralizadas, controlo administrativo-financeiro externo e interno, tendo sido rebaptizado de PPF/D/GTZ. O parceiro nacional resignou-se e foi substituído, dentro do MPD, pela DNPO.¹⁶¹

Como foi dito acima, a Cooperação Alemã, através dos seus diversos projectos/programas da GTZ em matéria de planificação distrital participativa, tinha sempre carência de meios financeiros substanciais, para financiar projectos participativamente planificados e, mais tarde, o PESOD¹⁶². A única excepção, o projecto DESOPOL e o seu fundo, tinha sido, em grande medida, vítima de tensões e contenciosos internos da Cooperação Alemã, por via da famosa *Barmittelkrise*. Mas as vantagens de um instrumento financeiro eram claras, também para os protagonistas da Cooperação Alemã. Portanto, já em 2001, foram veiculadas as primeiras ideias de um tal fundo. Em 2002, começaram as primeiras *fact finding missions*. Mas este processo levou três anos, até 2005, para ser concluído. O ‘Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Rural’ (FINDER) finalmente, em 2006, conseguiu operar, restringido à Província de Inhambane. Mas, como já indica o nome, o FINDER não encaixou muito na nova orientação da GTZ e do seu PPF/D/GTZ a partir de 2007. Mais importante ainda era que um tal fundo estava conceptualmente fora do tempo, com os ‘Sete Milhões’ sendo já uma realidade nos distritos, criada pelo governo de Moçambique. Mas, como os meios financeiros já estavam programados, o FINDER começou a operar, e opera até hoje, implementado pela empresa de consultoria GITEC, fortemente controlada pela KfW e, assim, um pouco desconexa da já amorfa estrutura da Cooperação Alemã no campo da descentralização, bem como das novas práticas alinhadas, estabelecidas pela Agenda de Paris.

Em jeito de conclusão, pode dizer-se que a Cooperação Alemã e, sobretudo, a GTZ/GIZ conheceram altos e baixos no protagonismo em termos de descentralização em Moçambique, mas nunca conseguiram ‘dançar em dois casamentos’ com o mesmo êxito. *In the long run*, desde finais dos anos 1990, o seu protagonismo diminuiu constantemente. Ademais, o papel da KfW e do DED foi sempre de reduzida importância para a descentralização.

Na vertente da municipalização e do desenvolvimento autárquico, a Cooperação Alemã não é um actor importante, apesar de actividades residuais por parte do DED e de algumas tentativas hesitantes de recuperar o protagonismo pela GTZ, instigados pelo BMZ.¹⁶³ Na vertente de desconcentração, a participação activa do PRODER na revisão conjunta dos três grandes programas de descentralização/desconcentração, isto é em conjunto com o PPF/D- Norte/UNCDF/UNDP e o PPF/D Centro/Banco Mundial em 2006, preservou a Cooperação Alemã de cair

no esquecimento neste contexto.¹⁶⁴ Já a conflituosa reprogramação da fase seguinte no mesmo ano, parcialmente celebrada em praça pública, custou imagem, energias e, outra vez, protagonismo. Sobretudo na implementação e no aperfeiçoamento da planificação distrital participativa, a base do sistema dos Conselhos Locais na Província de Inhambane, a GTZ contribuiu desde 2007 com novos impulsos para a descentralização na vertente de desconcentração.¹⁶⁵

Este sucesso contribuiu para que a GTZ/GIZ faça parte, desde 2011, do 'Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas' (PNPFD).¹⁶⁶ É de destacar que o PNPFD, em princípio, usa a abordagem programática (*programme based approach*) com um Fundo Comum, implementado pelas instituições governamentais, assessoradas por empresas de consultoria na base de concursos públicos. Mas a Cooperação Alemã conseguiu colocar a GTZ/GIZ e o seu mais uma vez rebaptizado 'Programa de Descentralização' (PD) neste programa nacional, como agência técnica de implementação exclusiva nas Províncias de Inhambane, Sofala e Manica e com contribuições em espécie (MuO, 2010). Assim, os interesses institucionais da GTZ/GIZ, em particular, e da Cooperação Alemã, em geral, foram preservados, apesar de fortes divergências internas ao longo da história da descentralização em Moçambique e do reduzido protagonismo concepcional desde a 'bifurcação' deste processo há 15 anos. Esta realidade, aliás, nunca foi realmente questionada pelos diversos protagonistas alemães.

3.2.3 P-13 – Apoio harmonizado para o desenvolvimento autárquico: para que programa sectorial e apoio orçamental municipal?

O Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios nas Regiões Centro e Norte de Moçambique nasce em 2007, através de uma decisão política por parte dos parceiros ADC, DANIDA e SDC, um processo consultivo para juntar, ou seja, harmonizar os seus respectivos programas bilaterais, PADM, P-7 e PADEM, respectivamente. Quais são as características dos projectos antecessores individuais cujos municípios beneficiários e áreas de intervenção foram juntos, num único Programa, quase como num sentido aritmético de adição?

O PADM, implementado em duas fases de dois anos cada, de 2003 a 2007, abrangia apenas dois municípios na Província de Sofala, Dondo e Marromeu.¹⁶⁷ Gerido por uma empresa austríaca, a ECOTEC, apurada por concurso internacional, o programa, em parceria institucional com as Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF) e de Obras Públicas e de Habitação (DPOPH), bem como com a Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), focalizou as actividades em planificação participativa e planeamento físico, na construção de infra-estruturas

(nomeadamente mercados e um centro municipal com sala de sessões, escritórios etc., em Dondo) e no ordenamento de assentamentos informais, incluindo construção de vias de acesso, valas de drenagem, cadastro, etc. De acordo com a avaliação intermédia, os resultados palpáveis e bem-sucedidos do programa foram as infra-estruturas, uma metodologia participativa de melhoramento (*upgrading*) de assentamentos informais, bem documentada num filme¹⁶⁸, e a capacitação institucional e técnica municipal nestas matérias. Os investimentos e custos destas intervenções e a sua manutenção nem sempre foram reflectidos nos orçamentos e no património dos dois municípios. Como o sistema de *procurement* era austríaco, os projectos realizados tinham pouco sentido de posse (*ownership*) pelas duas autarquias. Outro ponto menos bem-sucedido foi a falta de orientação *pro-poor*, parcialmente atribuível a um fraco desenho do Projecto (Winderl, 2007). Apesar disso, o projecto foi avaliado como bastante positivo, devido à combinação de três elementos: formação de técnicos e capacitação institucional, apoio à planificação participativa e, mais importante, disponibilidade de financiamento para projectos de infra-estruturas (Ecotec, 2007).

Desenhado em 1999 por um académico de reputação internacional na área de descentralização¹⁶⁹ e com uma fase piloto em 2000, o PADEM, deliberadamente, abrangeu cinco pequenos e remotos municípios na Região Norte, longe de Maputo¹⁷⁰. O Programa, com foco na governação autárquica, foi gerido por uma equipa técnica multidisciplinar da própria SDC, baseada, primeiro, em Maputo e, a partir de 2003, em Nampula. Tal como a sua congénere austríaca, também o PADEM tinha o foco sobre processos de planificação e de orçamentação participativa, e no financiamento de infra-estruturas para a administração e serviços municipais (saúde, educação, abastecimento de água, mercados), com um forte ênfase na capacitação institucional. Os primeiros veículos próprios das autarquias de Metangula e Mocímboa da Praia foram doados pelo projecto. O PADEM privilegiou uma abordagem directa, ao nível local, com os órgãos e cidadãos municipais como parceiros privilegiados, a partir de 2002, na base de um Memorando de Entendimento (MdE) com estes e sem um *Steering Committee* com envolvimento do governo central. Um MdE com o governo central (MAE) apenas foi assinado em 2004.

Em consonância com a recomendação do designer do programa, também a gestão de conflitos fez parte da abordagem do programa, embora executada por um programa específico complementar, financiado pelo Ministério de Relações Exteriores da Suíça.¹⁷¹ Através de uma conferência internacional sobre a capacitação institucional dos governos locais moçambicanos,¹⁷² bem como através da publicação e disseminação de varias brochuras, a SDC tentou partilhar as experiências ganhas nos 'seus' municípios pilotos e, assim, influenciar boas práticas

em outras autarquias e o debate sobre a política nacional de descentralização – sem grande sucesso de *upstreaming*, ou *mainstreaming*, como a avaliação final do projecto nota (Jarnete *et al.*, 2006).

O *mainstreaming* das experiências de planificação e orçamentação participativas bem documentadas (Weimer & Nguenha, 2008) também teve pouco sucesso. Como a avaliação final nota, esse depende acima de tudo da boa vontade e da qualidade de liderança dos dirigentes municipais, pois a legislação não é conducente a estes processos, que tendencialmente alienam as assembleias eleitas (Jarnete *et al.*, 2006). Talvez a maior falha do PADEM tenha sido a sua tentativa, em cooperação com a DPOPH de Cabo Delgado e a ONG suíça, Helvetas, de transformar o sistema de abastecimento municipal em Mocimboa da Praia num pequeno sistema municipal eficaz e bem gerido.¹⁷³ Falhou por motivo de descoordenação interna entre o PADEM e o sector de água e saneamento, bem como pela gestão pouco transparente de fundos transferidos para o orçamento municipal pelo CM. Isso aconteceu por altura das eleições intercalares do PCM, acompanhadas por violência política entre membros da Frelimo e da Renamo, em 2005, depois do falecimento do primeiro PCM, Abdalla Camissa. Uma das lições deste caso foi considerar o apoio directo ao orçamento municipal um alto risco e, de facto, prematuro nestas circunstâncias. Apesar destas fraquezas, o PADEM manteve uma coerência desde o seu início, produziu impactos palpáveis (infra-estruturas, capacitação institucional, processos e abordagens de gestão, etc.), influenciou vários outros programas semelhantes e ficou atento, mais do que os outros programas analisados neste capítulo, às adaptações necessárias resultantes de mudanças dos factores políticos exógenos, tais como os ciclos eleitorais gerais e autárquicos (Jarnete *et al.*, 2006).

Enquanto os programas suíço e austríaco privilegiaram a cooperação e a interacção directa com os órgãos e com as populações autárquicas, e muito menos com o governo central, os Programas P-5 e P-7, financiados pela DANIDA, apostaram na inserção do seu apoio às autarquias num programa sectorial ambiental (*Environmental Sector Programme – ESP*) negociado com o governo central, isto é com o Ministério da Coordenação da Acção Ambiental (MICOA). O ESP também abrangia o Programa *Greater Maputo*, um programa de planificação espacial e urbana integrada para as cidades de Maputo e Matola. Em consonância com a natureza do Programa P-7, este previu apoio às autarquias para ‘mitigar problemas ambientais severos das populações urbanas mais pobres’ (GoM/DANIDA, 2004), com estratégias e actividades sectoriais para gestão de solos urbanos, saneamento e gestão de resíduos sólidos. Estas foram acompanhadas pela capacitação institucional (entre outros, pelo Instituto de Formação Média em Administração Pública e Autárquica IFAPA, subordinado ao MAE) em matéria

de gestão e métodos participativos e por um fundo de investimento para infra-estruturas, por exemplo, em sistemas de abastecimento de água. A responsabilidade de implementação foi entregue directamente aos CMs das sete autarquias, com o Centro de Desenvolvimento Sustentável – Zonas Urbanas (CDS-ZU) do MICOA em Nampula, a desempenhar a função de assessoria técnica. Os CMs e o CDS-ZU foram apoiados por uma empresa de consultoria dinamarquesa (NIRAS), apurada através de um concurso público internacional. Um *Steering Committee*, composto pelos representantes dos órgãos centrais (MICOA, MAE) da ANAMM, do CDS-ZU, das autarquias parceiras e da DANIDA, aprovou os planos e orçamentos anuais e fez a monitoria da execução. A planificação e as transferências trimestrais foram alinhadas ao calendário do ciclo orçamental municipal e do governo central. Os municípios contaram com a assistência técnica de assessores integrados nos CMs e, assim, subordinados aos PCM, mas contratados pelo P-7 e pagos pela Unidade de Gestão do Programa (UGP), com salários acima do nível dos seus colegas municipais. Este enquadramento produziu, às vezes, não apenas um certo isolamento dos assessores nas equipas técnicas do CM, mas, potencialmente, também um conflito entre o assessor e o PCM, por um lado, e a UGP, por outro, no que diz respeito à prestação de contas e à responsabilização destes assessores.

O P-13 representa um processo cumulativo de integração dos três projectos, feito através de um exercício bastante participativo, longo e complexo, em 2007 e 2008, em que todos os actores relevantes foram envolvidos: os PCMs e *staff* sénior das treze autarquias, o governo central (MICOA, MAE, MOPH), a direcção do CDS-ZU, o ANAMM e os representantes dos três parceiros internacionais, para além dos consultores e facilitadores. A proposta que resultou deste processo foi apresentada aos *stakeholders* em Fevereiro de 2008 (Eurosis & Gerster Consulting, 2008) e os orçamentos municipais e o Plano Quinquenal de Implementação do Programa (MICOA/CDS-ZU, 2009) foram aprovados em Novembro de 2008 e Maio de 2009, respectivamente. Um consórcio de empresas de consultoria¹⁷⁴ foi apurado através de um concurso público para prestar a assistência técnica nas cinco áreas de intervenção. A gestão financeira ficou, como no caso do P-7, nas mãos da Unidade de Gestão Financeira do Programa (UGFP), sediada na DANIDA, prestando contas ao *Steering Committee*.

O que complicou, do ponto de vista técnico, o processo de integração dos três projectos individuais num único programa, foram as abordagens e regras diferentes de planificação e de orçamentação das três agências envolvidas e a disponibilização desfasada de fundos. Contudo, a integração resultou no P-13, um programa ambicioso e difícil de gerir, tomando em conta os altos custos monetários e logísticos de transacção na operação dum programa deste tamanho, com cinco

áreas de intervenção¹⁷⁵ em 13 municípios espalhados por cinco províncias. Para além destes factores técnicos, houve desafios de índole política. A inclusão da cidade capital da Província de Sofala, Beira – desde as eleições municipais de 2008, a única autarquia sob a governação do PCM Devez Simango e do Partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM) – complicou politicamente o processo de integração dos projectos e o arranque formal do P-13. Partes interessadas importantes, politicamente bem conectadas, tentaram atrasar o início do projecto para impedir a aquisição, através do P-13, de bens e meios pelo CM da Beira, temendo um aproveitamento deste facto pelo candidato do MDM na sua campanha eleitoral, em Outubro de 2008¹⁷⁶.

Valeu a pena este grande esforço, ambicioso, virado para a construção, através de *'up and mainstreaming'*, e para a integração de um projecto multidimensional, *multi-stakeholder*, harmonizado? Poderá ser considerado um passo decisivo no caminho indicado para a realização da Agenda de Paris?

Argumentando tecnicamente, a nossa resposta é: sim.

O P-13 é, pois, o primeiro do seu género e reúne, não apenas a experiencia acumulada dos três projectos anteriores, mas também algumas inovações importantes inspiradas pela Agenda de Paris, a saber:

- Uma abordagem integrada, 'holística', com intervenções relevantes e interligadas para a melhor planificação e gestão urbana, bem como os serviços relevantes para os municípios, e com fundos suficientes para o investimento;
- Um alinhamento, em curso, aos procedimentos e processos de planificação e orçamentação municipal, às auditorias e sistemas de *procurement* nacional, etc., com transferências *'on budget'*, *'on plan'*, *'on parliament'* (local) e prestação de contas estabelecidas no âmbito do 'pacote autárquico' e da legislação nacional relevante;
- Um foco claro na gestão mais eficiente e transparente dos orçamentos (receitas e despesas), na tributação municipal e nas relações fiscais intergovernamentais, acompanhadas por estudos analíticos sobre a base tributária autárquica e sobre a capacitação institucional;
- Um maior investimento no desenvolvimento e *roll out*, em cada vez mais autarquias parceiras, do SGM. Trata-se de um sistema de gestão orçamental, do património, das receitas principais, das despesas e da contabilidade, apoiado por Tecnologia Informática e de Comunicação (TIC). O SGM está em processo de ser harmonizado com o SISTAFE do governo central, bem como com as normas estabelecidas pelo Auditor Geral (Tribunal Administrativo, 3ª Secção) para as contas anuais da gerência municipal. Aguarda a sua certificação, em fases, pelo CEDSIF.

Contudo, existem vários obstáculos endógenos, de natureza técnica, no caminho para um maior alinhamento e harmonização. Primeiro, a arquitectura institucional e o modelo de gestão acarretam altíssimos custos de transacção e tornam o programa pesado, lento e pouco flexível (Revière *et al.*, 2010). Segundo, existe um claro perigo de o P-13 se tornar um programa dedicado ao financiamento de compras e investimentos, desviando, assim, o seu enfoque da governação municipal integrada em prol do melhoramento dos serviços municipais em contrapartida de um maior envolvimento do cidadão, como eleitor, contribuinte e consumidor, ao fim e ao cabo, como dono da sua cidade. As componentes da gestão financeira e de planificação e gestão ambiental e de solos urbanos tiveram uma execução mais fraca, excluindo compras (Revière *et al.*, 2010: 36).

Terceiro, e associado a isso, constatou-se uma fraca capacidade de absorver os fundos adicionais às receitas próprias e às transferências do governo central disponibilizados pelo P-13. Em 2009, em plena execução do P-13, menos de metade das autarquias conseguiram absorver entre 60 e 95 por cento dos orçamentos alocados através do P-13 naquele ano, uma situação que pouco mudou no ano a seguir.¹⁷⁷ A falta de capacidade de absorver a ajuda externa coloca pertinentemente as questões de *domestic accountability* (de Renzio, 2006) e da vulnerabilidade dos governos locais aos fenómenos de *elite capture* e da corrupção (Bardhan, 2002) – bem como a pergunta colocada por Joe Hanlon há uns anos atrás: *Do donors promote corruption?* (Hanlon, 2004) Será, neste contexto, que a demissão alegadamente forçada pelo seu partido FRELIMO, em Agosto de 2011, de seis PCMs, três dos quais de municípios membros do P-13, por alegada ‘gestão ruínosa’¹⁷⁸ e pouco transparente está associada a este fenómeno da economia política autárquica? Será que o fortalecimento da governação autárquica através de sistemas como o SGM e de melhor prestação de contas no âmbito do P-13 se torna um ‘objectivo elusivo’ (de Renzio, 2011), tomando em conta que, em nenhum momento da existência das autarquias moçambicanas, as contas municipais foram julgados pelo Tribunal Administrativo?

Continuará a ser um desafio, na próxima fase do P-13, um programa chamado Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA) com a ambição de se tornar num programa nacional. Já foram idealizadas formas de fortalecer a gestão financeira através do SGM, bem como novas e alinhadas formas de prestar contas não apenas ao cidadão e à Assembleia Municipal, mas também ao *Steering Committee* e a uma agremiação nacional de consulta composta por membros dos órgãos centrais do Estado, do parlamento e da sociedade civil moçambicana. Também não está excluída a possibilidade de estabelecer um tipo de Fundo Comum de Desenvolvimento para Governação Local Autárquica, aberto a outros doadores e gerido pelas normas e instrumentos do SISTAFE e SGM.¹⁷⁹ Estas

ideias reflectem parcialmente o paradigma de apoiar o estado local, proveniente de uma conferência no Uganda em 1995,¹⁸⁰ analisado na literatura recente (Hyden, 2007). Este autor vê nessa abordagem uma alternativa viável para promover os governos locais em circunstâncias de países africanos institucionalmente fracos e dependentes de financiamento externo.

4. Conclusões

Nesta secção, tecemos algumas respostas às questões colocadas na secção 2, com referência específica aos critérios lá discutidos. Primeiro oferecemos algumas conclusões gerais, para depois aprofundar algumas questões específicas, nomeadamente sobre a coordenação, a descentralização no âmbito da Agenda de Paris e a contribuição da descentralização para o alívio da pobreza.

4.1 Conclusões gerais

Primeiro, o **volume do apoio internacional** à descentralização no período 1995-2011 é modesto, em relação às transferências do governo central para as autarquias e às dotações para os distritos, a partir de 2006, no âmbito do OIIL. Como vimos, as autarquias não andam com uma 'bengala emprestada' pelos doadores, mas sim com uma bengala providenciada pelo governo central, à qual elas têm um direito legal. Isso não significa que a ajuda internacional não tenha tido um impacto importante, nomeadamente na capacitação institucional e na capacidade de investir em serviços e infra-estruturas públicas. No caso dos OLEs, o financiamento através de dotações anuais no Orçamento do Estado (OE) inclui uma parte desconhecida da ajuda externa. Programas específicos com financiamento externo, como o PPF, produziram efeitos semelhantes no caso das autarquias, efeitos reforçados pela actuação das ONGs, pelo menos na fase inicial do PPF. Contrariamente a uma percepção generalizada, os programas de apoio às autarquias receberam mais financiamento programático directo do que os da desconcentração (cf. Tabela 9, no anexo). Contudo, uma análise mais profunda do volume do apoio externo à descentralização teria que incluir no cálculo a parte da ajuda externa ao OE, que acaba sendo alocada aos orçamentos distritais. Por outro lado, na ajuda externa às autarquias, a parte gasta em custos de operação (gestão de projectos e assistência técnica) deveria ser descontada. Estes financiam os custos (e benefícios) das entidades executoras, isto é o agente da cooperação (por exemplo, no caso da GTZ/GIZ), uma empresa contratada (caso do P-13) ou uma unidade de gestão de projecto (caso do PPF).

Segundo, em termos de conteúdo, a análise anterior permite-nos concluir que os **focos temáticos dos programas** foram a descentralização administrativa e política (nomeadamente nas autarquias), com menos ênfase na descentralização fiscal, com uma certa excepção nos casos do PPF¹⁸¹ e do P-13. O discurso da descentralização para redução da pobreza, na fase inicial da descentralização quase ausente, surge na medida em que, a partir de 2001, o PARPA I e, mais tarde, o PARPA II foram aprovados como orientação política e estratégica por parte do governo e adoptados pelos doadores. O PARPA reflecte a autarcização e desconcentração como objectivos centrais na área da governação. Mas a contribuição efectiva dos programas de descentralização para o alívio da pobreza mantém-se duvidosa, quer no caso das autarquias, quer dos OLEs (cf. Secção 3.2 e 4.2.3).

Terceiro, a análise sustenta a conclusão de que **o apoio à descentralização foi fragmentado e aleatório**, quer em termos temporais, geográficos, enfoque temático e abordagem técnica, quer em termos de financiamento. Excepções são o PPF e, mais tarde, o P-13. Esta fragmentação resulta, na nossa opinião, por um lado, da ausência de uma política e estratégia claras adoptadas pelo governo e de um papel mais decisivo deste na alocação e monitoria de projectos e programas de apoio. Por outro lado, este ‘vazio’ abriu as portas para os doadores implementarem projectos e programas quase a seu bel-prazer, de acordo com os seus próprios critérios, modas e variação de orçamentos, como o caso da Cooperação Alemã bem ilustra. Assim, o apoio ficou refém de ‘modas’ concepcionais, mudanças abruptas de prioridades e de pessoal, cortes orçamentais, etc., pondo em causa a previsibilidade da ajuda do parceiro internacional. Diferentemente, o caso do PPF prova que uma parceria consistente, paciente e coerente entre os governos central, provincial e distrital, e os doadores, bem como a inserção do programa no processo de planificação e orçamentação eventualmente estabelecidos, resulta num programa nacional, mesmo se no seu início tinha a forma de um projecto-piloto num canto isolado, apoiado por menos de um ‘punhado de doadores’ e por uma boa dose de voluntarismo do pessoal envolvido, tanto nacional como internacional.

Provavelmente esta abordagem, na ausência de uma política nacional de autarcização, teria tido menos sucesso no caso das autarquias, tomando em conta o universo e a dispersão destas, bem como a sua autonomia e qualidade jurídica, diferentes dos OLEs. Do estudo de caso sobre o P-13, podemos depreender que a força motriz para o alinhamento com os sistemas nacionais e o *upstreaming* de experiencias foi um pequeno grupo de doadores, apostado nos princípios da Agenda de Paris, incluindo a harmonização, em vez do governo central ou das próprias autarquias e sua associação nacional.

Finalmente, o apoio à descentralização, quer na municipalização, quer na desconcentração privilegiaram as **abordagens da assistência técnica**, a capacitação institucional (nas autarquias *ad infinitum*), e os fundos locais para investimento, no âmbito da gestão cíclica de programas e projectos, e quadros lógicos sofisticados. A dimensão da ‘boa governação’ e da análise da economia política da descentralização num sistema neo-patrimonial é um fenómeno que apenas aparece nos discursos mais recentes dos doadores, na medida em que estudos facultam informações sobre o risco da falta de transparência e da corrupção ao nível local, quer nas autarquias (Nuvunga *et al.*, 2007), quer nos OLEs.¹⁸² Só agora, mais de uma década e meia depois do início da descentralização, cresce a consciência de que o sistema político administrativo e as relações entre os níveis central e local operam na base de relações de patronagem e clientelismo, e não em conformidade com o raciocínio Weberiano de políticas públicas, um ponto observado pela literatura (Crook, 2003, Hyden, 2007).

Quanto ao relacionamento entre o apoio externo à municipalização e a governação municipal, não há informação e pesquisas suficientes sobre o relacionamento qualitativo entre estas variáveis e o possível impacto da ajuda externa à governação. Um único estudo de caso, que examina a tese segundo a qual a ajuda externa erode a governação local, não traz conclusões inequívocas. O caso de um município (Chibuto) sem projecto de ajuda externa não tem melhor qualidade de governação que o caso do Município de Dondo, um ‘menino amado’ pela comunidade doadora que apoia o desenvolvimento autárquico (Nuvunga, 2007).

4.2 Conclusões específicas

4.2.1 Coordenação

Considerámos que a coordenação de programas e projectos de descentralização entre os doadores e o governo não é meramente um processo técnico. A economia política e os interesses institucionais e até pessoais dos actores desempenham um papel. Podem existir fricções e conflitos entre ministérios e até departamentos do mesmo ministério, resultantes de uma competição entre governantes e chefes pelo protagonismo, liderança e acesso a fundos externos, ou seja, mecanismos informais de natureza clientelista e patrimonial – padrões institucionais estabelecidos, difíceis de mudar. Portanto, a coordenação dos programas pelo governo não é apenas uma questão de eficiência técnica ou de ‘vontade política’.

São estes desafios, bem como a complexidade técnica dos programas de descentralização, que podem complicar a sua coordenação, quer entre as instituições chave do governo envolvidas em programas de descentralização,¹⁸³ quer entre os doadores, quer entre ambos. Consequentemente, a questão da

arquitectura da coordenação sempre foi um desafio para o próprio governo e, em vários momentos, tema de destaque na agenda e nos debates do Grupo de Trabalho sobre Descentralização (*Decentralization Working Group – DWG*) criado pelos doadores a partir de 1998.

No caso do governo, o protagonismo e o papel chave de coordenação com os doadores no PPF/D sempre estiveram sob a responsabilidade do MPF/MPD, apesar do facto de o MAE ter uma Direcção Nacional de Administração Local (DNAL) que lida com questões dos OLE e que, no início dos anos 2000, foi instrumental em produzir a LOLE. Institucionalmente, a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA) do MAE é considerada a entidade responsável por acompanhar projectos de apoio às autarquias. A coordenação entre estes dois ministérios foi boa até meados dos anos 2000, basicamente devido a um bom entendimento entre Directores Nacionais nas duas instituições. Mas, com as mudanças dos recursos humanos no primeiro mandato Guebuza, os desafios de coordenação intra-governamental cresceram.

A prática que surgiu foi a da coordenação esporádica, através do Grupo Interministerial de Descentralização e Autárquica (GIDA), liderado pelo MAE, no caso das autarquias, e através da Unidade de Gestão no Ministério de Plano e Finanças e MDP, respectivamente, no caso do PPF/D. A intenção do GIDA foi, desde o seu início em 2006, promover uma coordenação abrangente e regular, apoiando, assim, as autarquias e a descentralização sectorial.¹⁸⁴

Representantes de agências doadoras e dos seus programas participaram, a convite, não sistematicamente, nas reuniões ocasionais, normalmente dirigidas pelo Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNAL).¹⁸⁵ O GIDA desempenhou um papel importante na tentativa de monitorar a implementação das decisões da Reunião Nacional dos Municípios em Lichinga e Manica em 2005.¹⁸⁶ Depois de cair em desuso, o MAE, a partir de 2009, tentou ressuscitar o GIDA, contudo sem grande sucesso e com impacto discutível sobre o alinhamento dos programas de apoio à autarcização e na divulgação de *'best practice'*. Factores como a irregularidade das reuniões, a fraca adesão das instituições avisadas, a falta de termos de referência claros, a mudança de directores nacionais e os altos custos de transacção desta forma de coordenação¹⁸⁷ podem explicar o fraco desempenho do GIDA.

Como é que as agências e programas internacionais se coordenaram entre si e com o governo?

Como já foi referido, a coordenação de actividades relacionadas com a reconstrução pós-guerra, incluindo a descentralização, apoiadas pela comunidade internacional, estava inicialmente sob a responsabilidade do PNUD, coordenador chefe do *Development Partners Group* (DPG). Na medida em que nos finais

dos anos 90 e no início dos anos 2000 o número de doadores com programas de descentralização aumentou, e com as mudanças do quadro legal para os OLEs (2003), tornou-se necessária uma forma mais sistemática de partilhar informações, coordenar actividades e alinhar os objectivos dos respectivos programas aos do PARPA. Assim surgiu, já em 2001, o Grupo de Trabalho Informal de Descentralização, uma espécie de plataforma de discussão e consulta entre doadores, ONGs e, parcialmente, o Governo, sobre assuntos estratégicos e operacionais relacionados com a descentralização no âmbito do PARPA. O *desk officer* do PNUD para descentralização convocava e documentava as reuniões deste Grupo.

O Grupo definiu os seus TORs (não formalmente aprovados) e produziu actas, partilhadas entre os membros e com o governo. Tentou promover o diálogo entre os doadores e o governo através de um *Issue Paper*,¹⁸⁸ em 2002, bem como através de estudos de consultoria sobre temas considerados relevantes para o governo e para os seus parceiros (Allen & Dupont, 2005). Em meados de 2004, foi estabelecido um Sub-Grupo de Municipalização, com os seus próprios TORs e regras claras de interacção com o DWG em termos de sequência de reuniões, *reporting*, etc. Naquela altura, também foi discutida a revisão da designação do Grupo (em vez de Grupo de Descentralização, 'Grupo de Governação Local') e o estabelecimento de um posto de Coordenador (assalariado) do DWG, com salário pago por um ou por vários dos projectos e programas. Na medida em que um grupo de doadores deu preferência exclusiva ao apoio do PPF (por exemplo, Países Baixos, Noruega, UNCDF) e outro à municipalização (por exemplo, Espanha, USAID), com doadores como a Alemanha, a Áustria e a Suíça apoiando ambos, surgiram tensões ocasionais no Grupo. Contudo, o grupo manteve a sua visão holística, isto é, olhar para a municipalização e desconcentração. Apesar de várias tentativas falhadas no sentido de convencer o MAE a chefiar e a coordenar o grupo, a interacção com o governo, e nomeadamente com o MAE foi bastante produtiva. Isso é testemunhado pelo facto de que o MAE, encarregado da elaboração do Decreto sobre a Lei dos OLE, se aproveitou da *expertise* do Grupo para partilhar vários esboços da legislação com ela e para incorporar comentários e propostas no decreto aprovado em 2006.

Com o MoU sobre os princípios da Agenda de Paris assinado em 2004, o Grupo transformou-se gradualmente num *Working Group* no âmbito da arquitectura do processo da Revisão Anual Conjunta (RAC), sendo hoje subordinado ao pilar de governação. É um dos 29 grupos de trabalho formais temáticos compostos por representantes dos parceiros internacionais do governo e, parcialmente, da sociedade civil.¹⁸⁹ As tarefas técnicas incluem recolher e fazer a triagem de informações, discutir propostas de legislação relevantes, programas e

políticas, programar visitas de campo, coordenar estudos e avaliações e, sobretudo, monitorar o desempenho do governo na implementação do PARPA e dos programas e orçamentos anuais pelo governo, bem como preparar os *inputs* para o *Aide Memoire* resultante da RAC. Isso, muitas vezes, implica conflitos entre os parceiros sobre a veracidade de dados e a fiabilidade das fontes, e a formulação dos textos para o *input*. Às vezes, resultam de negociações entre os representantes dos doadores e do governo e não de uma análise objectiva dos dados.

Esta análise mostra que a instalação de uma arquitectura pesada de monitoria da descentralização no âmbito da Agenda de Paris é capaz de contribuir para uma coordenação mais eficaz entre os doadores de programas de descentralização, consubstanciada, por exemplo, no processo da negociação para o PNPFD. Mas, por outro lado, contribuiu também para o enfraquecimento das relações entre os doadores e o governo, para não dizer para a crise de confiança entre eles. Portanto, concluímos, talvez ousadamente, que os mecanismos informais de coordenação e de interacção que caracterizaram o Grupo de Trabalho da Descentralização antes da formalização no âmbito da Agenda de Paris foram mais produtivos, criativos e pró e interactivos.

A história da coordenação mostra, também, que o governo, com uma certa excepção do PPF, nunca mostrou o rigor necessário em levar a tarefa de coordenação nas suas mãos, estruturá-la e negociar com cada um dos actores estrangeiros no processo de descentralização o seu próprio papel e lugar na implementação de um programa nacional.

4.2.2 Descentralização, Declaração de Paris e eficácia da ajuda

Como vimos na secção anterior, a descentralização, fazendo parte dos objectivos do PARPA na área de governação, está sujeita à monitoria da RAC, estabelecida no âmbito da implementação da agenda desenvolvimentista proveniente da Declaração de Paris.

A tabela abaixo reflecte os indicadores que foram usados para a monitoria dos progressos na descentralização. No cômputo geral, a *performance* nos últimos anos deste sub-sector do pilar da governação foi avaliada positivamente pelos parceiros da cooperação, ao contrário da *performance* do sector da governação como tal.

Tabela 4: Descentralização em Moçambique - Indicadores do QAD na Revisão Anual

Indicadores	Ano						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% do Orçamento transferido para províncias, distritos e autarquias	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
% dos Conselhos Consultivos distritais operacionais (3 reuniões anuais de prestação de contas)		-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Mecanismos de transferências fiscais definidos para OLEs	Sim	Sim	Sim		-	-	-
Proposta de aumentar o número de autarquias submetida pelo governo à Assembleia da República	-	-	-	Sim	Sim	-	-
% das receitas próprias autárquicas / receitas totais	Sim	Sim					
Adoptada Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND)	-	Sim	Sim	-	-	-	-

Fonte: www.pap.org.mz.

Pode depreender-se que foram mudados os indicadores durante o período de observação. Entre 2005 e 2007, estes tinham um carácter mais ‘político’ em vez de técnico, com os parceiros, dominantes na RAC, tentando influenciar – ou provocar? – o debate sobre o PEND, sobre o gradualismo no aumento do número das autarquias e sobre uma fórmula na distribuição do orçamento entre os níveis do governo. A natureza política do posicionamento dos doadores apoiantes da descentralização torna-se clara num *paper* dos *Programme Aid Partners* (PAP) sobre o esboço da Política Nacional de Descentralização, produzido pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) em 2007. Este foi enviado ao Ministro de Planificação e Desenvolvimento, Aiuba Cuereneia, em Agosto de 2007, através de uma carta em nome dos três membros da Troica dos PAP, pela Chefe da Cooperação Norueguesa.¹⁹⁰ Enquanto a carta exprimiu ‘concerns’ sobre a qualidade de governação e prestação de contas, no *paper*, os doadores colocaram, na essência, as suas dúvidas relacionadas com a descentralização, pedindo ao governo o esclarecimento das suas perspectivas sobre três assuntos:

- O relacionamento entre a desconcentração e a municipalização no quadro do gradualismo e da democratização ao nível local.
- O relacionamento entre a verticalidade dos processos de tomada de decisões nos sectores (agricultura, sectores sociais, justiça) e a nas arenas territoriais/locais.
- As vantagens e a eficácia de cada uma das duas vertentes da descentralização no que diz respeito à redução da pobreza.

Não é conhecida a resposta imediata do governo. Mas a análise da estratégia de descentralização deixa perceber que esta carta parece ter tido pouco impacto, tanto nos posicionamentos do governo, como no dos doadores. A assinatura, em Março de 2010, do MoU sobre o PNPFD sugere que as dúvidas que inspiraram

a carta ou foram ignoradas ou suprimidas, pois nada tinha mudado em termos substanciais no quadro institucional e no pensamento estratégico do governo sobre a descentralização do qual o PNPFD faz parte.¹⁹¹

Apesar de uma avaliação positiva do progresso na descentralização pelos parceiros no âmbito da RAC e o surgimento recente do PNPFD moldado nos princípios da Agenda de Paris, temos sérias dúvidas sobre se esta é conducente à promoção da descentralização efectiva no contexto actual de Moçambique, no sentido de alargar e ampliar os serviços públicos básicos aos níveis locais do Estado ou das autarquias. Com estas dúvidas, reforçamos as formuladas num recente estudo, com teor relativamente optimista sobre a descentralização, a eficácia da ajuda externa e a Agenda de Paris em Moçambique (Thomsen & Saíde, 2011). Quais são os nossos argumentos?

Primeiro, já constatámos uma certa resistência à descentralização pelos vários sectores (saúde, educação, estradas, água, etc.). Segundo, a economia política, o modo de acumulação e a estratégia de desenvolvimento, actualmente, obedecem a uma lógica centralizadora.¹⁹² Outro factor é a existência de clivagens socioculturais e socioeconómicas notórias entre o *modus operandi* das sociedades locais em Moçambique, por um lado, e o do estado central moderno, por outro. Estas diferenças estruturais persistem, apesar das várias tentativas da Frelimo, desde a Independência, de as alterar, através das suas políticas e dos seus métodos de governação, tributação, comunicação e mobilização. A maneira das populações locais se referirem aos representantes do estado / partido vindos da cidade capital de Maputo como ‘estruturas vindas da nação’ circunscreve bem esta clivagem. A literatura ainda discute outros elementos desta clivagem: a noção de reciprocidade na justiça socioeconómica e a informalidade das relações de produção e distribuição (Hyden, 2007: 217ff), prevalentes, na nossa opinião, também nas sociedades locais em Moçambique, mas não suficientemente reflectidas nos programas de descentralização.

Concordamos com Hyden, quando refere que estas condições não são necessariamente compatíveis com a lógica da Agenda de Paris e com a actual abordagem da descentralização, quer por parte do governo, quer por parte dos doadores. A premissa inerente à Agenda de Paris de alinhar as práticas dos doadores e as suas modalidades de canalização de fundos para os governos locais, na base de políticas claras e usando os sistemas nacionais de planificação, orçamentação e controlo, etc., pode ser pouco realista actualmente. Não existe uma política e uma estratégia nacional de descentralização, mas, mesmo que existisse, a implementação de políticas é dominada pelo sistema político administrativo do país, que não funciona necessariamente da maneira esperada ou desejada quer pelas comunidades, quer pelos parceiros internacionais, apesar, por exemplo, dos avanços na gestão das finanças públicas, nomeadamente o SISTAFE.¹⁹³

Estes factores e condições contextuais põem em questão o funcionamento da lógica da Agenda de Paris para programas de descentralização. No entanto, mesmo que o contexto fosse mais conducente e alinhado às exigências de um estado e de uma burocracia Weberiana – premissa implícita da Agenda de Paris – os parceiros desejando apoiar financeiramente os governos locais, por exemplo, através da promoção da descentralização fiscal integrada (Faust, Haldenwang, Neidhardt, 2009), enfrentariam desafios técnicos e políticos de vária ordem. Apenas queremos chamar a atenção para quatro desses desafios, com referência específica ao apoio às autarquias, a saber:

- Apesar dos progressos significativos na elaboração do SGM, associado e harmonizado com o SISTAFE no âmbito do P-13, as autarquias carecem ainda de um sistema robusto, fácil e economicamente atractivo para a gestão das suas finanças, acoplado ao sistema nacional para fins da gestão das relações intergovernamentais, como existe, por exemplo, em Cabo Verde.¹⁹⁴ Sem considerar o SGM, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) estima que o *roll out* do SISTAFE para os municípios moçambicanos pode durar ainda mais do que dez anos (CEDSIF, 2010). A fraca institucionalização de mecanismos de *domestic accountability*, a falta de condicionalismos rigorosos (*hard budget constraints*) nas transferências financeiras, bem como os associados fenómenos de ‘risco moral’ (*moral hazard*) e de captura pela elite local já foram acima referidos. A necessidade de aumentar as receitas dos governos locais, recomendada num estudo recente, (Thomsen & Saíde, 2011) é tratada no artigo de Weimer na Parte IV deste livro.
- Faltam também, no caso dos governos locais, evidências suficientes para confirmar a observação formulada por Braeutigam e outros (Braeutigam, 2008) de que a modernização e o crescimento dos sistemas de gestão financeira e da tributação são acompanhados pelo crescimento das competências técnicas da burocracia. Pelo contrário, as evidências nos projectos examinados atrás sugerem a grande dificuldade dos governos locais em atrair e reter pessoal técnico formado. Os ‘ciclos eternos’ de capacitação técnica e de cursos de formação (Jarnete *et al.*, 2006) parecem não produzir a tal burocracia Weberiana nos governos locais.
- Mas mesmo um aumento substancial teórico do volume da ajuda para fins de apoio aos orçamentos dos governos locais, através das transferências intergovernamentais, iria, no contexto da actual legislação, produzir poucos efeitos nas autarquias. A base de cálculo das transferências para as autarquias é o volume das receitas domésticas no orçamento anual, com um tecto de 1,5% do total – não o volume total das receitas, incluindo

o apoio externo ao orçamento. Por outras palavras, usar os instrumentos do *budget support* e o alinhamento ao sistema nacional para aumentar os recursos dos municípios requereria uma alteração do quadro legal. E, no caso do OIIL, este ‘bicho-de-sete-cabeças’,¹⁹⁵ os distritos, sem autonomia financeira, nem têm o direito legal ao OIIL ou aos fundos providenciados através do PNPF e, por consequência, o volume das dotações aos distritos depende, exclusivamente, da vontade política do governo do dia, exprimido no seu orçamento anual. É que uma fórmula de partilha das receitas através dos vários níveis da administração pública no âmbito da descentralização fiscal, negociada entre os vários níveis e com qualidade legal ou, como no caso do Uganda, constitucional, fica longe no actual contexto moçambicano.

Evidências anedóticas sugerem que os desafios podem ser ainda maiores quanto a outros elementos-chaves de alinhamento com os sistemas nacionais na lógica da Agenda de Paris, tais como *procurement* e *audit* (CIP, 2010b; Anon, 2011).

Sob estas condições, a ocupação dos doadores no *Working Group* de Descentralização com a definição de indicadores e medição de dados para aferir o progresso na descentralização é um exercício pouco frutífero. Que saída, para, pelo menos gradualmente, ir ao encontro da lógica da Agenda de Paris nas circunstâncias actuais em Moçambique?

Na opinião dos autores, existem três caminhos teóricos.

Primeiro, pode-se aplicar a lógica da Agenda de Paris directamente na cooperação entre doadores e autarquias moçambicanas individuais (ou consórcios de autarquias), na base de um Memorando de Entendimento (MdE), pois as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, com autonomia financeira, patrimonial e administrativa. Esta opção provavelmente não seria politicamente aceitável, quer por parte do governo, quer dos doadores. A segunda opção seria os doadores interessados em apoiar a descentralização promoverem e associarem-se ao caminho gradual trilhado pelo P-13 e pelo seu programa sucessor, que tem alguns elementos de alinhamento e harmonização. Isto significa, eventualmente, o *earmarking* de uma percentagem da ajuda externa ao OE para as autarquias e o uso dos sistemas nacionais para a transferir. Assim, o apoio às autarquias obedeceria à abordagem da descentralização fiscal integrada. A terceira opção seria uma combinação entre a primeira e a segunda possibilidades.

Mas será que a Agenda de Paris irá continuar a existir até testemunhar o nascimento e a consolidação de um programa desenhado de acordo com esta lógica?¹⁹⁶ Ou será que, de facto, um novo modelo sugerido por Hyden e outros pode ser viável, um modelo baseado num Fundo Comum de Desenvolvimento

para Governação Local gerido por um consórcio de *stakeholders*, incluindo governo, parlamento, governos locais e sociedade civil?

4.2.3 Impacto sobre a pobreza

A inclusão do combate à pobreza na descentralização não foi um facto consumado no início do processo. Estudos realizados em 1999 lançaram este desafio aos doadores, interrogando-os sobre se, de facto, o apoio à descentralização poderia contribuir para a redução da pobreza (de Jong *et al.*, 1999; Soiri, 1999). Apesar deste cepticismo, hoje em dia a ligação entre a descentralização e a redução de pobreza é reflectida no PARPA, mais bem explorado e conceptualizado (de Jong *et al.*, 1999; Correia, 2005), e representa um 'paradigma' (Romeo) internacionalmente aceite, apesar das persistentes dificuldades analíticas e metodológicas de encontrar uma causalidade entre uma e outra. Os doadores justificam, nos seus planos estratégicos de cooperação plurianuais, a *raison d'être* do seu apoio a Moçambique com a redução da pobreza e os que apoiam a descentralização não são excepção. O estudo recente citado acima confirma esta noção (Thomsen & Saíde, 2011), apesar de faltarem dados empíricos e uma análise mais profunda para a sustentarem. Nem o Relatório da Avaliação do Impacto (RAI) do PARPA II, (MPD, 2009) nem o relatório da Terceira Avaliação da Pobreza em Moçambique (MPD, 2010b) avançam dados e argumentos que sugiram uma correlação positiva entre a descentralização e o alívio da pobreza.

O aumento da pobreza em zonas urbanas, que coincidem com as autarquias, muitas delas apoiadas por programas financiados por doadores, permitem-nos concluir que a autarcização teve pouco impacto na criação de riqueza abrangente e sustentável. Um estudo realizado no âmbito do RAI sobre a descentralização na área da educação, saúde e estradas (Kulipossa & Nguenha, 2009) deixa o leitor céptico sobre a capacidade dos governos locais de contribuir com eficiência e eficácia para a redução da pobreza nestes sectores. Um estudo mais profundo sobre o papel das autarquias na redução da pobreza urbana chega à mesma conclusão, argumentando que as autarquias ainda não têm nem visão nem capacidade para fazerem parte integral de uma estratégica nacional de redução da pobreza (Dávila *et al.*, 2008). E o estudo mais abrangente com o título 'Lições de dez anos de municipalização', promovido pelo governo, ANAMM e doadores proeminentes na área, concluiu que o desempenho das autarquias na sua função principal, na sua *raison d'être*, isto é, na produção e na distribuição de serviços básicos municipais (gestão de solos e de resíduos sólidos, abastecimento de água e saneamento) em qualidade e quantidade suficientes ainda é fraco e carece de mais meios financeiros (próprios), de capacitação institucional e de formação de técnicos (Association of Mozambican Municipalities & World Bank, 2009). Por consequência,

concordamos com Manor, que já em 1999 trouxe evidências de que o apoio à descentralização não representa necessariamente um instrumento eficaz para a redução da pobreza (Manor, 1999).

4.3 Considerações finais e perspectivas

Em que medida os programas internacionais de apoio à descentralização contribuíram para a sustentabilidade dos governos locais em Moçambique? A análise produziu evidências de que estes programas contribuíram substancialmente para a definição de um quadro institucional- legal, para a capacitação institucional, em experiências e em termos de financiamento para investimentos locais, e para a participação comunitária na planificação e em outras áreas. Também vimos que o peso financeiro da descentralização, quer no caso dos OIIL, quer no caso das finanças autárquicas, é suportado principalmente pelo governo central. Mas isso tudo significa sustentabilidade ou viabilidade dos governos locais?

Sugerimos que um indicador para a sustentabilidade institucional dos governos locais seja o registo e a manutenção de património público adquirido no âmbito dos programas de apoio externo à descentralização, conforme as normas de aquisição e aprovisionamento (*procurement*), e da contabilidade pública. Um outro indicador pode ser a inclusão de despesas correntes para a manutenção do património no orçamento anual dos governos locais. Estudos recentes (Weimer & Macuane, 2011; P-13, 2011) concluem que isso ainda não representa uma boa prática em todos os governos locais, deixando, assim, dúvidas sobre a sustentabilidade técnica e orçamental do seu património adquirido no âmbito de programas de descentralização.

É difícil fazer um diagnóstico diferente no contexto de um sistema clientelista e patrimonial, com graves problemas de governação ao nível local. Até agora, nenhum dos doadores ousou ir mais longe do que os métodos convencionais técnicos no desenho e na implementação das suas políticas e programas de apoio à descentralização. Abordagens baseadas na análise da economia política parecem ser usadas apenas ao nível macro da política (Ecorys, 2008; Levy, 2010b).

A nossa análise levanta, desta forma, sérias dúvidas sobre a coerência, a sustentabilidade e o *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 parte, da falta de uma estratégia e política clara do governo. Isso produziu um vácuo que impediu o surgimento de modalidades e métodos de actuação, e áreas geográficas de intervenção bem definidas. À parte poucas excepções de sucesso de *upstreaming and downstreaming*, a

experiência moçambicana com o apoio internacional à descentralização ainda pode ser considerada de carácter experimental, num tipo de laboratório sem grande coerência e sustentabilidade, e com poucas lições documentadas e aprendidas. Tirando o PPF e, possivelmente o P-13, o lema *'Keeping it vague'* (Pijnenberg) não apenas se refere ao posicionamento do governo em relação à descentralização, mas também caracteriza, em grande parte, a abordagem dos doadores na área da descentralização nos últimos 15 anos.

Anexo 1

Tabela 5: Dimensões de apoio internacional à descentralização

DIMENSÕES	ÁREAS / ASPECTOS-CHAVE DO APOIO
Descentralização política	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma da legislação e das instituições eleitorais 2. Capacitação de órgãos eleitorais 3. Execução e monitoria de eleições de governos locais 4. Educação cívica do eleitorado 5. Pluralismo político, empowerment e voice da sociedade civil local 6. Mecanismos de prestação de contas, monitoria da governação local 7. Planificação e orçamentação participativa local 8. Relações interinstitucionais locais (executivo, legislativo)
Descentralização administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma do sector público e legal 2. Reforma do funcionalismo público 3. Políticas e estratégias de descentralização / desconcentração 4. Descentralização / desconcentração sectorial efectiva 5. Capacitação institucional de governos locais 6. Planificação e orçamentação 7. Urbanização e gestão de solos 8. Prestação de serviços públicos e bens públicos 9. Relações intergovernamentais, de supervisão e tutela 10. Estudos
Descentralização fiscal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma fiscal 2. Sistemas nacionais e locais de gestão das finanças 3. Relações fiscais intergovernamentais 4. Orçamentação e tributação local 5. Gestão de orçamentos, receitas e despesas 6. Orçamentação participativa 7. Contabilidade pública 8. Apoio às auditorias externas 9. Capacitação institucional 10. Estudos
Descentralização para redução da pobreza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas e programas de combate à pobreza 2. Planificação, programação, orçamentação 3. Programas sectoriais 4. Fundos sociais 5. Financiamento (sectorial, directo ao orçamento) 6. Redes locais de segurança social 7. Estudos de análise e monitoria da pobreza 8. Perfis (locais) de pobreza 9. Monitoria da pobreza

Tabela 6: Apoio à desconcentração e Órgãos Locais do Estado (OLEs) - Programas e Orçamentos

PROJECTO / PROGRAMA		ORÇAMENTOS 1994-2011 (MILHÕES US\$)	BENEFICIÁRIOS SUB-NACIONAIS
Moz 44, Moz 28	SDC	5.00	Mecuburi, Província de Nampula
PPFD NPL + Norte	SDC	0.80	Província e Distritos de Nampula e Cabo Delgado
PPFD: NPL	UNCDF/UNDP + EKN + SDC	6.10	Província e Distritos de Nampula
PPFD: NPL+CD	UNCDF/UNDP e + EKN + Noruega	16.08	Província e Distritos de Nampula e Cabo Delgado
PPFD Norte	UNCDF/UNDP e + EKN + Noruega + DCI+SDC	6.50	Província e Distritos de Nampula, Cabo Delgado + DNP
PPFD Centro	Banco Mundial (BM)	41.50	Distritos seleccionados: Províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia
DESOPOL	GTZ/GIZ	4.40	Província e Distritos de Inhambane
PRODER	GTZ/GIZ (valor planificado)	14.70	Províncias e Distritos de Inhambane, Manica e Sofala
PPFD-GTZ	GTZ/GIZ	19.60	Províncias e Distritos de Inhambane, Manica e Sofala
FINDER	KFW	8.50	Província e Distritos de Inhambane
Apoio-PPFD	DCI	5.00	Províncias e Distritos de Niassa e Inhambane (via DNP)
PCIG*	UNDP	0.00	Programa de Capacitação Institucional de Gaza (+ Distritos)
PNPFD	BM, DCI, EKN, GIZ, SDC, UNDP (2010-2014)	46.29	Programa Nacional: todos os distritos e todo o país
PRoGOAS	SDC/Helvetas/Water Aid	5.53	Distritos seleccionados: Províncias de Nampula e Cabo Delgado (SDPI)
TOTAL		180.00	

Fonte: dados compilados pelos autores.

* Financiado por UNCDF via PPF-D-Norte

Tabela 7: Apoio às autarquias - Programas e orçamentos

PROJECTO / PROGRAMA		ORÇAMENTOS 1994-2011 (MILHÕES US\$)	BENEFICIÁRIOS
Água Viena ¹	EKN	1.70	Chilowe, Inhambane, Maxixe, Xai-Xai
ASM	UNICEF	22.00	Betra, Dondo, Maputo, Mocimboa, Queimane
Betra San	EU	71.41	Betra
DIV ¹	UNHABITAT	3.18	Betra, Dondo, Maputo, Mocimboa, Nampula, Pemba, Queimane
PD	GTZ/GIZ	1.20	Catandica, Chimoino, Dondo, Gordola, Gorongosa, Manica, Vilankulo
EM ¹	Coop France	4.00	Maputo, Matola, Nampula, Pemba, Queimane,
FUSP	EKN +	5.20	Chilowe, Inhambane, Maxixe, Xai-Xai
IGF-Mun + D ¹	Coop France	1.20	Não específico
OP ¹	GTZ/GIZ	sem info.	Catandica, Chimoino, Dondo, Manica
PADEM	SDC	5.20	Cuamba, Ilha, Metangula, Mocimboa dP, Montepuez
PAIDM	ADC	5.00	Dondo, Marroneu
PAMM	AECID	6.24	Manhiça, Matola, Namaacha, IFAPA
PDD	GTZ/GIZ	8.30	Angoche, Manica, Vilankulo
PDDM	GTZ/GIZ ⁶		Catandica, Chimoino, Manica, Vilankulo
PDM ³	BM	45.81	Betra, Dondo, Maputo, Nampula, Nacala, Pemba, Queimane, Xai-Xai
PROGOV	USAID	4.20	Chimoino, Gurte, Monapo, Nacala, Vilankulo
PROL	BM	32.20	Não específico
PROMAPUTO	BM	43.00	Maputo
P-5	DANIDA	7.40	Ilha, Montepuez, Nampula, Mocimboa, Nacala, Pemba
P-7	DANIDA	4.20	Ilha, Montepuez, Nampula, Mocimboa, Nacala, Pemba, Queimane
P-13	ADCC,DANIDA, SDC ⁵		Betra, Cuamba, Dondo, Ilha, Marroneu, Metangula, Montepuez, Nampula, Mocimboa dP, Mocimboa, Nacala, Pemba, Queimane
Outros ²		17.30	
		12.66	
TOTAL		301.40	

Fonte: compilação pelos autores.

1) Designação não oficial, 2) GTZ- ACRESU; DANIDA- Greater Maputo; ADCC- PAARSSII; etc. EU-PAMODZI Maputo etc., 3) A componente de capacitação institucional abrange todas as autarquias, 4) EKN+Embassy of the Kingdom of the Netherlands & Viena & Proíncia de Frísia, 5) Partilha do orçamento entre os parceiros: ADCC: 23%, DANIDA: 56%, SDC: 21%, 6) Sem Deutscher Entwicklungsdienst (DED)

Tabela 8: Autarquias beneficiadas com mais de três projectos / programas

Nº DE PROJECTOS	AUTARQUIAS
6	Quelimane
5	Beira, Dondo, Maputo, Mocuba, Pemba
4	Ilha, Nacala

Tabela 9: Apoio financeiro externo à descentralização (1996-2011)*

TIPO DE DESCENTRALIZAÇÃO	MILHÕES DE USD
Desconcentração / OLEs	180.00
Municipalização	301.40
TOTAL	481.40

* Sem ONGs.

Tabela 10: Apoio Internacional à descentralização em Moçambique

Ano	APOIO À DESCENTRALIZAÇÃO/ OLEs										
	KFW	GTZ/GIZ	UNDP	BM	DCI	Nor EKN*	EKN*	UNCDF/ UNDP	SDC	SDC	
2011			PNPFD								ProGoAs + Support for SDPI (Helvens/ Water Aid)
2010			PPFD-Sul Fase Transitória	PPFD Centro Fase Transitória	PPFD Norte Fase Transitória		PPFD Norte Fase Transitória	PNPFD			
2009											
2008	FINDER	PPFD-GTZ	PCIG / PPFD-Sul								
2007											
2006				PPFD Centro							
2005		PRODER									
2004					PPFD: NPL+CD+MPD (+ Niassa e Inhambane via DCI)						
2003											
2004						PPFD: NPL+CD					
2003											
2002						PPFD: NPL					
2001											
2000		DESOPOL (Inh) PRRS (SoF) MARRP (Man)									
1999											
1996											
1995											
1994									MOZ 44, 28		

Fonte: Compilação pelos autores com base em documentos de projectos das várias agências, do DWG e de Thomson e Saúde, 2011.

NB: O Mapa apenas reflecte os anos dos períodos dos programas, não o mês do início e fim dos projectos / programas.

* EKN=Embassy of the Netherlands & Vriens & Provincia de Frísia 1) Designação não oficial

*

Notas

1. Com essa diferenciação, ignorando a 'privatização' e a 'delegação', seguimos a definição comum na literatura dos elementos-chave para o vasto conceito de descentralização (ver, por exemplo: Manor, 1999).
2. 'Quanto mais mudanças ocorrem, mais as coisas permanecem na mesma'. Título original em Francês.
3. Com base numa metodologia elaborada pelo Instituto de Relações Internacionais dos Países Baixos ou *Netherlands Institute for International Relations Clingendael* e pelo Instituto de Desenvolvimento Internacional ou *Overseas Development Institute* (ODI), uma Análise de Poder e Mudanças foi realizada em cerca de 30 países, em nome do Ministério Holandês dos Negócios Estrangeiros. Para o caso de Moçambique, ver Ecorys, 2008. Seguindo esta abordagem, deixamos de lado a vasta literatura académica sobre a mudança social e política. Para uma descrição geral a partir de uma perspectiva internacional, ver: Finnemore & Sikkink (1998); concernente ao institucionalismo e política comparativa, ver: Hall & Taylor (1996); e à relação entre as intervenções do Banco Mundial e a mudança política em África, ver, por exemplo, Harrison (2005); Whitfield (2009).
4. Para a análise das elites políticas em Moçambique, ver: Macuane (2010); Buur *et al.* (2012).
5. Estas redes ou relações patrono-cliente criam uma forma de mobilização política que pode ser baseada em redes informais e muitas vezes interpretam e interferem com o 'público primordial' (isto é, estruturas étnicas, clã e estruturas familiares) e/ou operam no seio de 'públicos cívicos', isto é, organizações formais como os partidos políticos, organizações do sector privado ou aparelho do estado ou uma combinação de todos estes. Para a distinção dos dois tipos de público em África, ver Ekeh (1975). De acordo com Ekeh, muitas vezes as elites fazem parte de ambos os 'públicos' e, portanto, usam o seu poder e influenciam ambas as esferas.
6. Por *rent* (renda), queremos designar formas de rendimento de indivíduos, empresas (públicas e privadas) e organizações corporativas (incluindo os partidos políticos), o que não é resultado do trabalho ou geração de valores de *surplus* e valores de uso, mas resulta contrariamente das vantagens estratégicas, em termos de recursos naturais e monopólios políticos e económicos sobre estes recursos, incluindo a terra e recursos do solo. O *rent seeking* é o uso de recursos e o esforço na criação, manutenção e transferência de renda (Khan & Jomo, 2000: 70). Poderá ter a forma legal (*lobbying* ou pressão, contribuições para os partidos) e a forma ilícita (subornos, nepotismo, venda de influências, contribuições políticas ilícitas), esgotando os recursos que são definidos como custos sociais. De acordo com Moore (1998; 2002), os estados rendeiros adquiriam um 'rendimento não merecido' (*unearned income*), fora ou à margem do sistema fiscal e sem produzir um equivalente em termos de bens e serviços públicos.
7. A corrupção, conforme alguns argumentam, aumenta o risco da maldição dos recursos, isto é, a destruição, os efeitos nefastos da política e economia sobre os sectores económicos fora dos sectores da extracção de recursos naturais e sobre o desenvolvimento humano em geral. Considerando a rápida transição de Moçambique como um actor internacional rico em recursos naturais na área de 'recursos de ponta' (carvão, gás, energia hidroeléctrica, minerais), e o seu fraco registo comprovado em termos de boa governação institucional - excepto no caso de algumas 'ilhas' de eficiência - o risco do crescimento económico causado pela exportação de recursos minerais como força motriz principal afectando negativamente o desenvolvimento (humano) e uma base sócio económica mais ampla da criação de riqueza não pode ser descartado (ver Bucuane & Mulder, 2008).
8. No original, *encompassing interest*.
9. Ver Macuane *et al.* no caso da Província de Nampula, neste volume.
10. Estas podem ser subdivididas em '*naturais*' (isto é, pessoas nascidas em Maputo) e '*vientes*' (aqueles que migraram para Maputo e aí fixaram residência).

11. Um bom exemplo disto é a forma como as últimas eleições autárquicas foram geridas pelo Partido Frelimo, mais recentemente no caso das eleições intercalares em Quelimane, onde o resultado pode ser lido como uma clara recusa do centralismo e uma celebração do localismo, que tem sido crescente na Zambézia e noutras províncias.
12. Um caso no ponto, constituído por várias entrevistas, é o G-20, uma organização da sociedade civil e 'ligada' ao governo que participa na monitoria da implementação do PARPA junto do governo e dos doadores. Ela tem sido designada de 'tigre no papel' (Francisco & Matter, 2007).
13. Entendemos por *descentralização política* a devolução de poderes e recursos a governos locais dotados com um certo grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e com um sistema de representação política baseado num sistema eleitoral multipartidário.
14. Na altura, a Frelimo estava organizada ao longo de princípios Leninistas, cujos elementos característicos são de acordo com a teoria da ciência política (Colas, s.d.: 429): centralismo democrático, tomada de decisões do topo para a base, controlo do Estado, economia e segurança (militar e da polícia), identificação do inimigo interno e externo, controlo interno concernente aos 'infiltrados' com subsequente purificação dos suspeitos, uma militância do discurso político – de combate contra o inimigo declarado (colonialismo, imperialismo, 'bandidos armados', corrupção, pobreza, etc.) e absorção da sociedade civil (ver, por exemplo, Buur 2010). Alguns destes elementos continuam vivos e/ou foram reintroduzidos através da reforma do partido pelo actual líder, de 2003 em diante.
15. Conflitos no seio do partido e, de facto, na sequência dos processos políticos internos em mudança, na ocasião, conduziram a uma acção legal contra os membros do partido ou do governo, tanto na era de Chissano como na de Guebuza. Mas viram a detenção e o julgamento de ministros do interior (Manuel António, em inícios da década de 90 e Almerino Manhene em 2008/9), por razões do atentado de golpe de estado (*coup d'état*) inicialmente e por abuso e má-aplicação de fundos no segundo caso. Os dois continuam a ser membros do partido.
16. Para a classe camponesa, ver Geffray & Pedersen (1985; 1988); Geffray, (1990).
17. Comunicação pessoal com o editor de um jornal semanal.
18. Um caso ilustrativo é o da Fundação Alemã *Konrad Adenauer Foundation*. Sobre a falta de consolidação interna, ver também: Manning (2004) e Birkelund (2005). De acordo com uma pesquisa realizada entre os membros da Renamo, a fraqueza interna é causada, *inter-alia*, por uma falta de capacidade organizacional (só sete dos 128 distritos isto é, 5% têm uma representação), falta de financiamento interno suficiente e transparente associado a falta de capacidade para proporcionar patrocínio para a sua clientela; falta de uma estratégia política abrangente e orientação programática, bem como uma falta de supervisão e de controlo. Muitos dos seus membros das bases não se sentem protegidos pelo partido e receiam manifestar publicamente a sua aliança.
19. Na altura, existiam: 10 Distritos (hoje: províncias), subdivididos em 62 Concelhos, 46 Circunscrições e 175 Postos (administrativos).
20. Na altura da redacção deste artigo, o governo envidou esforços administrativos e legais para a criação de mais distritos, através da divisão dos existentes.
21. Comunicação pessoal, em condição de anonimato, por um membro sénior da administração pública que participou na dita reunião de Junho de 2005.
22. Após o Presidente Guebuza ter assumido o poder em 2005 com o mandato de combater a mentalidade do *deixa andar (laissez faire)* indisciplinado) caracterizando a burocracia do estado, houve um breve período de certas tentativas de agilizar a burocracia, mas muito depressa ela perdeu a sua força, na medida em que o próprio Presidente se tornou cada vez mais envolvido na micro gestão, na promoção de iniciativas de governação popular (Presidência Aberta e Inclusiva), na gestão de investimento direito estrangeiro e de oportunidades de *business*, incluindo o negócio para companhias afiliadas, etc.
23. Todos os dados extraídos do *Notícias*, 11 de Outubro de 2008:3.

24. A excepção a estas tendências foram as cheias de 2000, que causaram a queda de todos os indicadores, e a actual crise económica global em 2008 e 2009, em que o crescimento sofreu uma queda para cerca de 6% por ano.
25. Esta secção baseia-se nas conclusões de vários estudos, notavelmente: Hodges & Tibana (2005); Mosca (2005; 2011); Bucuane & Mulder (2008), Ecorys (2008); Castel-Branco *et al.* (2009); Castel-Branco & Ossemame (2010).
26. O conceito designa recursos de grande valor comercial e a demanda internacional, notavelmente recursos mineiros, concentrados numa área geográfica (ponto), como o carvão na região de Moatize, apenas para mencionar um exemplo.
27. Para dar uma dimensão das saídas de capital dos países em desenvolvimento: eles perderam entre US\$ 723 biliões e US\$ 844 biliões por ano, em média, através de fluxos ilícitos ao longo de uma década, terminando em 2009. Em termos do dólar corrente, os fluxos aumentaram em 15.19% por ano, partindo de US\$ 386 biliões no início da década para US\$ 903 biliões em 2009. <http://www.africafocus.org/docs11/iff1112.php>. No momento presente, Moçambique atravessa um influxo líquido mas, quando os investimentos em carvão, areias pesadas e gás tiverem sido pagos, estes investimentos poderão potencialmente criar uma outra saída cíclica de capital.
28. Os interesses do sector familiar, isto é, cerca de 400,000 camponeses ou agricultores de pequena escala *vis-à-vis* menos de 500 agricultores comerciais estão dificilmente reflectidos nas políticas tais como a Revolução Verde apoiada pelo capital multinacional, as indústrias de sementes e fertilizantes e a prática de atribuição de principais concessões de terra a consórcios internacionais. Um dos exemplos recentes é a concessão controversa de grandes reservas de terra nas Províncias do Niassa e Nampula, formalmente usadas por agricultores de pequena escala ou pequenos produtores para o cultivo de culturas locais de subsistência, ao *Global Solidarity Forest Fund* (GSFF). Trata-se de um fundo de investimento de, entre outros, um Fundo de Pensões Holandês, a Igreja Luterana da Suécia e da Noruega e a Diocese de Vasteras, aplicado em plantações de monocultura de árvores, principalmente consistindo em árvores de eucalipto exógenas. Mas a concentração em políticas como a Revolução Verde pode também levar a uma interpretação errada da imagem. A burocracia do Estado na agricultura parece continuar a ser formalmente orientada para o apoio à agricultura de subsistência aos níveis distrital e provincial (por exemplo, através de extensionistas), mas com capacidade e recursos limitados.
29. Ver artigo de Forquilha & Orre, neste volume.
30. Poder-se-ia argumentar o mesmo para exportações como peixe, caju, algodão e tabaco.
31. Entrevista com Magid Osmane por Lars Buur (2010).
32. A Procuradoria-Geral de Moçambique, investigando o caso, não encontrou qualquer evidência de tráfico de drogas, mas de fuga ao fisco e violações dos procedimentos alfandegários e do regulamento de divisas (ver: Paul Fauvet, Moçambique: Bachir continua a ser um barão da droga, insiste a Embaixada dos EUA, *Allafrica.com*, 8 de Setembro de 2011. <http://allafrica.com/stories/201109090451.html>).
33. Apenas em 2011/2012 há sinais de que esta alta taxa está a reduzir gradualmente, por várias razões, incluindo ligadas à crise económica em alguns países doadores.
34. De acordo com a legislação, elas estão sujeitas a regras de *procurement* em vigor, desde que sejam propriedade do estado em 100%. As instituições autónomas do Estado (ex., o INSS [segurança social], FARE [Reabilitação Económica], etc.) e Empresas Públicas (CFM- Caminhos-de-Ferro, EDM- electricidade, TDM-telecomunicações, ADM-aerportos, etc.) não são sistematicamente cobertas pelo Sistema da Administração Financeira do Estado (e-sistafe) ou por uma supervisão regular, ou sujeitas a auditoria regular do Estado (Pessoa *et al.*, 2010, CIP, 2010b), embora a legislação sobre o processo de *procurement* trate estas instituições em pé de igualdade com as instituições da administração pública.
35. Apesar de o sector paraestatal e de as empresas públicas produzirem frequentemente défices (como a Rádio Moçambique (RM); a Televisão de Moçambique (TVM); e os transportes públicos (TPM) e terem recebido cerca de 2% do OE como subsídios em 2009 (Pessoa *et al.*, 2010: 41ff).

- Entre 2006 e 2010, as empresas estatais e aquelas em que o Estado é accionista contribuíram com apenas uma média anual de 4.5 % para a receita do Estado ('receita de capital'), menos de um quarto da contribuição do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) que, de qualquer forma, já é comparado com a arrecadação do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) e o IVA (Ossemame, 2011).
36. Gestores sénior das ADM e o antigo ministro dos Transportes e Comunicações, a organização da supervisão ou tutela das ADM, receberam penas de prisão por vários crimes, incluindo desvio e uso abusivo dos recursos do Estado, num valor estimado em US\$ 1.8 milhões. <http://www.canalmoz.co.mz/hoje/19350-dinheiro-roubado-no-aeroporto-de-mocambique-e-credito-de-um-banco-chines-.html>
 37. http://www.ine.gov.mz/censos_dir/cempre/resultadoscempre.pdf
 38. Nas palavras de um observador ligado ao sector bancário, 'Moçambique é um país capitalista com poucos capitalistas' (comunicação pessoal em condições de anonimato).
 39. Para uma discussão adicional, ver Castel-Branco (2011).
 40. Com base nas actuais descobertas de gás em Moçambique, falamos aproximadamente de 100 biliões de USD em investimentos e potenciais receitas do Estado ao longo do tempo, na ordem de cerca de 500 biliões de USD. Isto não inclui as receitas do petróleo ainda potencialmente mais lucrativas, que até agora têm estado em baixo do radar.
 41. Notas pessoais da apresentação do Banco Mundial sobre o trabalho relativo ao futuro plano mestre do gás em Moçambique, Dezembro de 2011.
 42. Ver, por exemplo, Mosca (2011); *Economia de defesa do poder. Savana*, 10.06.2011. Economicando: 7.
 43. Canal de Moçambique, 21 de Junho de 2011. Para uma descrição histórica sobre o tráfico de drogas em Moçambique, ver Fauvet (2010).
 44. Ver Ncomo (2003) para detalhes adicionais.
 45. Ver, por exemplo, as contribuições de Macuane *et al.* sobre Nampula, e de Rosário sobre a Ilha de Moçambique, neste volume.
 46. A categoria de 'General', no caso de Chipande e de todos os outros líderes da Frelimo citados nesta secção, é aqui mantida, apesar do facto de todos os oficiais da Frelimo terem sido oficialmente desmobilizados aquando do AGP, passando para a 'reserva' no que se tornou num entendimento comum.
 47. Antes de assumir oficialmente o posto, Guebuza ofereceu uma grande festa para membros seleccionados da elite Macua na residência presidencial em Maputo. Comunicação pessoal com um dos participantes.
 48. Ver contribuição de Weimer na Parte I deste volume.
 49. Comiche tinha sido contra os membros da elite do partido e os seus interesses, e contra membros fundadores chave do partido relacionados com a distribuição de terras e com a aprovação de títulos de propriedade e de concessões de construção.
 50. Entrevista com o antigo Ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito. *Novo Jornal*, Luanda/Angola, 12 de Fevereiro de 2012: 12.
 51. Para uma discussão adicional sobre a eleição do governo local e tendências, ver as contribuições de Rosário e Nuvunga neste volume.
 52. Ver contribuições de Uandela (sobre o abastecimento de água) e de Weimer (sobre a saúde) neste volume.
 53. Ver também Leininger *et al.* neste volume.
 54. Ver contribuição de Weimer neste volume.
 55. A parte da despesa total nacional alocada para os 128 distritos de Moçambique aumentou de 2.7% em 2007 e 4.3% em 2008 para 6.5% em 2009 (Ames *et al.*, 2010).
 56. A lei determina que o governo central calcule as transferências com base na receita doméstica,

excluindo o apoio doador.

57. Título original do livro de Pijnenburg (2004): 'Keeping it vague'.
58. O PAF tinha a aprovação do PEND como indicadores para 2006 e 2007. Ver: Capítulo de Borowczak e Weimer neste livro.
59. Relativamente à distinção destes termos, concordo com Manor (1999). Uma terceira categoria discutida por este autor, a 'descentralização fiscal', é, no contexto moçambicano, parte da devolução no sentido de municipalização ou autarcização. Para uma discussão mais detalhada das formas e conteúdos da descentralização, ver Fandrych (2001: 36-60) e Cheema & Rondinelli (1984; 2007).
60. O argumento de Mawhood de que a desconcentração é parte integrante de qualquer sistema administrativo, sem qualquer atributo jurídico-legal e, portanto, reversível, não se aplica ao caso de Moçambique, na medida em que os OLEs estão consagrados na constituição e são parte da sua noção de estado unitário (ver Mawhood, 1993).
61. De um total de 544 autarquias teoricamente possíveis (23 cidades de diferentes categorias, mais 128 Sedes Distritais (vilas), acrescidas de 393 postos administrativos / povoações) até agora já foram criadas 43 autarquias, das quais 23 cidades e 10 vilas receberam o estatuto em 1997, tendo outras 10 vilas sido criadas em 2008.
62. Alguns dos requisitos técnicos mínimos necessários para uma abordagem gradual e faseada das reformas da descentralização mencionados na literatura são, para além da existência de uma visão e estratégia de descentralização ou um livro branco/'white paper', um órgão do governo (ex., comissões interministeriais) para a implementação e monitoria, a disponibilidade de dados de base e um banco de dados actualizado regularmente, bem como instrumentos definidos para a monitoria e avaliação da gestão (Bird, 1990), requisitos esses que, na sua maioria, estão mais ou menos ausentes no caso de Moçambique. No concernente ao banco de dados sobre as autarquias, o governo optou por produzir boletins de informação municipal (MAE, 1998) e perfis municipais (Métier, 2004) que, contudo, não foram sistematicamente usados para a monitoria das mudanças produzidas pelo processo de autarcização ao longo dos últimos 15 anos.
63. Uma boa descrição geral é apresentada por Falletti (2006).
64. A tabela é inspirada por Fandrych (2001: 207) e no seu sumário dos princípios que constituem a devolução e a desconcentração, seguindo a sistematização de Vengroff & Salem (1992).
65. Para uso da lógica formal nas ciências sociais, ver: Goertz & Mahony (2011: capítulo nove).
66. Monteiro foi o primeiro ministro da Administração Estatal (1986-1990) e provavelmente o relator legal com maior influência na legislação sobre a descentralização, tanto para a autarcização como para as OLEs.
67. 'um arranjo através do qual o pessoal no terreno dos ministérios centrais, bem como pessoal administrativo das jurisdições locais trabalhavam independentemente de cada um' (Cheema & Rondinelli, 1984:20).
68. Por exemplo, um director distrital da educação está subordinado tanto ao Administrador Distrital (de cujo 'governo' ele faz parte), bem como em termos técnicos, ao ministério de tutela que paga o seu salário.
69. Em conversa com o autor, Lichinga, 5 de Outubro de 2001.
70. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
71. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011. De facto, o Artigo 190, alínea 4, da Lei 9/96 sobre a emenda constitucional, abre realmente a possibilidade de criação das autarquias acima ou abaixo dos limites territoriais das actualmente juridicamente estabelecidas, referidas como municípios e povoações (esta última ainda não foi criada em termos práticos).
72. De acordo com Glotz e Schultze (1995), este é um traço chave das reformas que merece esse nome.
73. Implementação da Descentralização em Moçambique através de um projecto distrital. Maputo, Fevereiro de 1994.
74. Ver: Guambe (1992; 1993).

75. Por exemplo, sobre a adopção de um orçamento anual para o futuro parlamento multipartidário com uma maioria de dois terços ou a introdução de um sistema eleitoral por maioria simples de votos. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
76. A equipa central era composta por Emílio A. Guebuza (chefe da delegação), Teodato Hunguana, (Ministro do Trabalho na altura), Madeira e Mazula. No concenrente à documentação do AGP, Verdella Rocca (1995); para uma posição mais analítica, Weimer (2000). De acordo com Mazula, as suas propostas tinham como alvo principal o único membro da equipa visto como não sendo representante do círculo eleitoral do Sul, o então Ministro no Gabinete da Presidência, Francisco Madeira, oriundo da Beira. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
77. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
78. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
79. Conversa com o autor na altura. Para detalhes das questões alegadamente anticonstitucionais na legislação, ver: Weimer & Fandrych (1999) e Fandrych (2001).
80. Relativamente ao macrocosmo africano, ver: Joseph (1998) (Africa 1990-1997. *From 'abertura' to closure*).
81. Para detalhes: Boletim sobre o Processo de Paz em Moçambique, Número 18, Junho de 1997.
82. O Ministro Gamito, um dos primeiros promotores da lei 3/94, mais tarde teve que retroceder, obviamente por motivos de pressão no seio da liderança do partido. Numa entrevista ao Notícias, declarou que a designação de 23 autarquias rurais era uma 'aventura' cujo destino era incerto. Notícias, 08/04/97: 1.
83. Comunicação pessoal. Ver também: Fandrych, (2001:197f) (entrevista com o membro do parlamento da Renamo, Chico Francisco).
84. O grupo reformista eventualmente desintegrou-se. Mazula, ao longo do tempo, perdeu todas as suas funções como Membro do Comité Político e do executivo, enquanto os governadores provinciais foram substituídos e, no caso de Sofala, criaram o seu próprio partido (local) ou juntaram-se à oposição.
85. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
86. Ver o artigo de Borowczak & Weimer, nesta parte do livro.
87. Ver o capítulo de Nuvunga, na Parte III deste volume.
88. Para uma interpretação e uma análise jurídico-legal: Cistac (2001) e Cistac & Chiziane (2008).
89. Ver Fandrych (2001: 178); Jackson *et al.* (2006): estes autores chegam à estimativa na base da divisão territorial em categoria de Cidade, Maputo (Categoria A), dez capitais provinciais (Categoria B), doze cidades (Categorias C e D), 128 Sedes Distritais (vilas) e 393 localidades. Entretanto (2011), a divisão territorial foi ligeiramente revista.
90. Os líderes comunitários incluem tanto líderes 'tradicionais' (hereditário) como secretários locais dos Grupos Dinamizadores, ligados ao Partido Frelimo, homens de negócios, etc. Para uma análise crítica dos líderes comunitários, ver: Kyed; Buur; da Silva, 2007.
91. Um resumo destes é apresentado no Anexo ao capítulo de Borowczak e Weimer.
92. O antigo Ministro da Administração Estatal, Monteiro, proporcionou subsídios essenciais para o processo legislativo.
93. Ver contribuição de Borowczak e Weimer nesta parte do livro.
94. Para um estudo sobre as autarquias de Nacala, Angoche e Ilha de Moçambique, ver: Ames *et al.* (2010: 17 ff).
95. Ver contribuição de Leininger *et al.* na Parte II deste volume.
96. Faz-se referência ao Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA), o programa seguinte ao 'P-13'. Ver contribuição de Borowczak & Weimer neste volume.
97. Avaliação interna pela Inspeção Geral de Finanças (IGF).
98. Os membros do GIDA eram: MAE-DNDA; MPD; MOPH, MF – Direcção Nacional de Orçamento (DNO); MICOA – Direcção Nacional de Planificação e Ordenamento Territorial

(DINAPOT); Ministério de Agricultura (MAG); Ministério de Interior (MINT); Ministério de Indústria e Comércio (MIC); Ministério de Educação (MEC); Administração Nacional de Estradas (ANE); Conselho Regulador de Águas (CRA); Electricidade de Moçambique (EDM) e ANAMM.

99. A monitoria era feita com uma matriz, que definia as acções (pelos ministérios, etc.), a responsabilidade institucional e os prazos.
100. [Opções de política para a reforma da descentralização]; faz-se referência ao Documento D na Figura acima.
101. [proposta preliminar da política nacional de descentralização]; isto faz referência ao documento E na figura acima.
102. Ver o capítulo de Borowcak & Weimer nesta parte do livro.
103. A segunda categoria das autarquias, 'povoações' constitucionalmente previstas, não é mencionada no documento provisório, que, contudo, introduz uma nova categoria de autarquias institucionais, deficientemente definidas e claramente fora do quadro legal.
104. Esta crítica reflecte duas revisões, nomeadamente; a) UTRESP, Relatório das consultas de carácter político. Processo de elaboração da Política Nacional de Descentralização, Maputo, 9/11/2006; José M. Guambe; Bernhard Weimer. Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND). Parecer técnico, Maputo, 27 de Novembro de 2006.
105. [Política nacional de descentralização e estratégia da sua implementação (proposta)]; isto faz referência ao documento H na Figura acima.
106. Seminário Nacional sobre a Descentralização. Maputo, 16-18 de Abril de 2008.
107. Isto é, atribuir responsabilidades e recursos ao nível mais apropriado para as funções clássicas da prestação de serviços, ao longo da hierarquia institucional.
108. A relação entre a) e b) no que diz respeito ao 'cidadão' é discutida com maior detalhe por Monteiro (2011).
109. Portanto, não está claro se e como a separação estrutural entre o espaço das 'pessoas' e o espaço do estado' (Galli, 2003) pode ser resolvida.
110. Negligenciamos, na nossa discussão, possíveis incompatibilidades jurídico-legais, nomeadamente concernentes à forma como a transferência de responsabilidades do estado para as autarquias foi decretada pelo governo, possivelmente violando disposições constitucionais (Matsinhe, 2008: 25).
111. A teoria das estruturas da área central organizadas (*Zentrale Orte*) foi desenvolvida pelo geógrafo económico Alemão Christaller, no final dos anos vinte/ início dos anos trinta do último século (Christaller, 1933).
112. Ver artigo de Nguenha *et al.* na Parte II deste volume.
113. *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana*, aprovado pelo Conselho de Ministros em Dezembro de 2010.
114. Ver, por exemplo, para Nacala: Democratização e Participação da Comunidade nas Autarquias Moçambicanas. Planeamento participativo num ambiente politicamente sensível: O caso da Cidade de Nacala. Histórias Autárquicas (4).<http://www.progov.org.mz/pt/historias.php>.
115. Comunicação pessoal.
116. Ver contribuição de Uandela na Parte IV deste volume.
117. Referência ao livro '*citizens and subjects*' (Mamdani, 1996).
118. 'Doador' e 'agência de cooperação' são normalmente entidades distintas. Um doador é, grosso modo, um financiador de programas e projectos ou da ajuda orçamental directa. Uma agência de cooperação é uma entidade de intervenção directa ou indirecta que usa fundos de um doador. No caso da Alemanha por exemplo, o doador é o Governo Alemão através do Ministério de Cooperação Económica e Desenvolvimento, enquanto as agências GTZ e KfW aparecem como entidades de intervenção técnica ou financeira directa. Mas há também países doadores em que uma tal distinção não é tão acentuada. Para efeitos de mais fácil leitura, neste artigo usamos os

- termos 'doador' e 'agência de cooperação' em simultâneo sem distinção. Somente em situações específicas fazemos a necessária distinção.
119. O War-Torn Societies Project (WSP) em Moçambique do UN Institute for Social Development (UNRISD) em Genebra considerou a descentralização como um elemento chave na consolidação de paz (Anon, 1996). Sobre WSP ver: Johanssen (2001).
 120. As outras áreas prioritárias de apoio: o parlamento, a justiça, a polícia e o registo civil.
 121. A partir de 2011: Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP).
 122. Nos documentos programáticos de Moçambique, por exemplo, no PARPA, Programa Quinquenal do Governo bem como no Quadro da Avaliação do Desempenho (QAD), no âmbito da Revisão Anual Conjunta entre o governo e os Parceiros de Ajuda Programática (PAP), a descentralização faz parte do pilar de governação e da reforma do sector público. Revisão Conjunta (vários anos), www.pap.org.mz
 123. Sobre a arquitectura institucional da coordenação, cf. secção 4.2.1.
 124. Ver Tabela 5 no Anexo.
 125. Por exemplo, o apoio institucional e programático às autarquias governadas pela Renamo nem sempre é visto com bons olhos por representantes de governantes (sub-nacionais) da dominante Frelimo, alegando que o 'projecto está a apoiar a oposição' (experiência pessoal de um dos autores, enquanto director do PROGOV).
 126. Condicionismos orçamentais rígidos (*hard budget constraints*) significam, entre outros, dar preferência a transferências do governo central consignadas às transferências de propósito geral (*general purpose ou block grants*). Ver: Bird & Vaillantcourt, 1998.
 127. Com os elementos e transferências do governo central, base tributária própria dos governos locais e uma parte definida do apoio externo ao orçamento do governo central.
 128. Ver artigo de Forquilha & Orre na Parte II deste livro.
 129. P-5: Programa de Cinco Cidades; P-7: Programa de Sete Cidades.
 130. Os elementos menos satisfatórios foram os atrasos na contribuição financeira dos parceiros nacionais (governos central e municipais) e a falta de sentido de posse (*ownership*) pelas autarquias, bem como a preparação inadequada do programa pelo Banco Mundial no início (World Bank, 2007).
 131. Por exemplo, os casos do apoio sueco para a Província de Niassa ou da Irlanda para as províncias de Inhambane e Niassa.
 132. Exemplos são a gemelagem entre a Cidade de Bergen, Noruega, e a Ilha de Moçambique, que resultou na reabilitação de prédios históricos na antiga capital moçambicana, ou a gemelagem entre Monapo e Mertola (Portugal), através da qual a autarquia moçambicana beneficiou de um centro de comunicação, muito frequentado pela juventude, veículos (ambulância, tractores), entre outros.
 133. ART = Articulating Territorial and Thematic Networks for Human Development.
 134. <http://www.art-initiative.org/>
 135. <http://www.progov.org.mz>
 136. Calculado na base de informações de E-Sistafe.
 137. Calculado na base de informações de ODAMOZ.
 138. Ver Artigo de Nguenha *et al.* neste livro.
 139. A substituição da designação Plano Distrital de Desenvolvimento (PDD) por Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD), em 2006, foi consequência de uma orientação *interna* do Governo, dado que o PDD coincidiu com a sigla de um partido que em 2006 se tinha constituído e que tinha sido uma cisão do partido principal da oposição Renamo. O caso mostra a alta politização da descentralização, mesmo em aspectos meramente técnicos (observação pessoal de um dos autores enquanto membro da equipa da revisão conjunta do PPF/PRODER em 2006).

140. As entidades implementadoras formais eram as Direcções Provinciais de Planificação e Finanças (DPPF), primeiro em Nampula, mais tarde também em Cabo Delgado, bem como, finalmente, também o MPF/MPD. Mas a o UNCDF/UNDP enviaram assessores internacionais e contrataram também assessores nacionais. Devido à muito maior capacidade profissional e, sobretudo, porque estes controlavam, em última instância, os fluxos financeiros, o UNCDF/UNDP tornaram-se também agências técnicas de implementação.
141. É difícil de determinar o fim exacto da presença do UNCDF neste programa, dado que as informações disponíveis são contraditórias. Por exemplo, segundo o *webportal* ODAMOZ, a última fase foi planificada entre 3/2004 - 4/2006, mas, na realidade, foi implementada entre 5/2006 - 12/2008. Ademais, a última prestação foi transferida no 1º trimestre de 2009. Cf. ODAmoz 2011: www.odamoz.org.mz/projects/494259 (15.09.2011).
142. Pijnenburg, por exemplo, descreve esta adaptação à nova realidade da descentralização pormenorizadamente para os anos 90, (cf. Pijnenberg 2004:107-09).
143. No primeiro mandato do actual Presidente Guebuza, a parte das finanças do então MPF foi passada para o Ministério das Finanças (MPF), criado no início de 2005.
144. Por exemplo, no início da componente de Cabo Delgado (Borowczak *et al.* 2004: 38-40).
145. Cf. Artigo de Macuane *et al.*, neste livro.
146. Posicionamento da Plataforma Nacional da Sociedade Civil sobre Governação Local. Maputo, 2006.
147. As ONGs tornaram-se, de facto, Organizações Quase Governamentais numa zona cinzenta entre Estado e Sociedade. Esta perversão do conceito da Organização Não-Governamental, muito característico em Moçambique, merece um estudo próprio.
148. O FDD como mecanismo de apoio para DEL, não fez parte do conceito original do PPF. Foi criado, por orientações políticas superiores, em 2006, para espanto dos implementadores do PPF, que viram ser alterado o propósito dos então '7 bilhões' (ver em baixo).
149. Cf. a série de estudos publicados pelo Centro de Integridade Pública (CIP): Rastreando as Despesas Públicas. <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=actual&docno=94>. Para Nampula: Anon (2009); para Cabo Delgado: Anon (2011: 4).
150. Entende-se por Cooperação Alemã, para efeitos deste artigo, o conjunto das seguintes instituições: o Ministério Federal de Cooperação Económica e de Desenvolvimento (BMZ), o doador; a Agência de Cooperação Técnica (GTZ), desde 01.01.2011, Agência de Cooperação Internacional (GIZ); o Banco de Reconstrução/Agência de Cooperação Financeira (KfW) e o Serviço Alemão de Cooperação (DED), desde 01.01.2011 parte integrante da nova GIZ. O actor mais importante e também mais visível no âmbito da descentralização em Moçambique foi e continua sendo a GTZ/GIZ.
151. Entre 1999 e 2001, as províncias executaram em média anual, 33 % da despesa corrente total, nomeadamente salários. A execução da despesa de investimento subiu de 2% (1999) para 6 % (2001) (Jackson *et al.* 2004: 69).
152. Um forte sector de empresas de consultoria também se pode considerar como fazendo parte da Cooperação Alemã de facto, dado que dependem em grande medida de meios financeiros do BMZ, atribuídos via GTZ e KfW na base de concursos públicos ou restritos.
153. Em meados de 1996, as Comissões Provinciais do Plano foram dissolvidas e a parte de planificação fundida com as antigas Direcções Provinciais das Finanças (DPF), para as novas Direcções Provinciais de Planificação e Finanças (DPPF).
154. A sigla era PDD, mas para evitar confusão com o 'Plano de Desenvolvimento Distrital' designamos, no presente artigo, o projecto da GTZ por 'PDD-GTZ'.
155. Cf. Artigo de Weimer, neste livro.
156. Esta crise de liquidez a partir de 1998 era consequência de uma luta político-burocrática entre o doador BMZ e a agência de cooperação GTZ. Assim, também o 'Fundo DESOPOL' foi atingido, bem como o PDD-GTZ. Dos três projectos locais a financiar pelo 'Fundo DESOPOL' em 1998

- já o terceiro tinha sido financiado pela Cooperação Irlandesa, graças à boa 'cooperação bilateral' local entre DESOPOL e DCI. Isto salvou bastante a imagem da GTZ nesse momento junto de outros actores da Província de Inhambane.
157. Esta perda de protagonismo por parte da GTZ já foi analisada em 2004 por Borowczak (2004: 30).
 158. O 'Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas' (PPFD) da GTZ tinha, a partir de 2007, substituído o anterior PRODER.
 159. Tradução literal: 'bloco de construção perfilado'.
 160. Um 'dano colateral' da conflituosa reprogramação do PRODER era que o coordenador nacional do programa foi 'sacado' em finais de 2006. Dado que 2 dos 3 coordenadores provinciais, na mesma altura, voltaram para a sede da GTZ na Alemanha e que a substituta do coordenador nacional só chegou em meados de 2007, o novo PPFD/GTZ esteve quase decapitado por cerca de um ano (cf. GTZ, 2010b:38-40).
 161. Esta afirmação não quer dizer que a GTZ não tivesse diversos meios financeiros para resolver determinados problemas estratégicos do ponto de vista da implementação dos seus programas. No âmbito do PPFD/GTZ, a GTZ assinou, por exemplo, em 2007, um acordo financeiro com o Governo Provincial de Inhambane para custear as despesas de funcionamento dos Conselhos Locais, no âmbito da planificação distrital participativa em toda a província. Mas esta 'bengala pequena' não significava financiar o próprio PESOD.
 162. Esta afirmação geral não quer dizer que as actividades e/ou financiamentos para municípios beneficiários, sobretudo se não tiverem outros parceiros, não possam ser importantes de diferentes pontos de vista. Mas no desenvolvimento concepcional, o protagonismo encontra-se sobretudo no programa P13 e nos seus programas/projectos antecessores.
 163. O PRODER, em 2006, tinha recebido boas notas, no âmbito de uma revisão conjunta com o PPFD Norte de UNCDF/UNDF e com o PPFD Centro do Banco Mundial.
 164. Ironicamente, esta actividade em todos os distritos de Inhambane, nacionalmente reconhecida e aplaudida, foi fortemente combatida pela coordenação nacional do PPFD/GTZ, mas sem êxito. O coordenador provincial foi, no entanto, 'sacado'.
 165. Outros impulsos novos pelo PPFD/GTZ vieram da assessoria junto do Tribunal Administrativo no âmbito do controlo externo de finanças provinciais e distritais.
 166. Bem como os distritos de Buzi, Chibabava, Dondo, Machanga, e Marromeu, que, por razões óbvias, não foram integrados no P-13.
 167. A Caminho da Cidade. Small city slum upgrading, Beira 2006.
 168. Professor Wolf Linder, Instituto de Ciências Políticas, Universidade de Berna, Suíça; ver Linder *et al.* (1999).
 169. Em consequência do *Mid Term Review*, em 2002 (Linder & Lutz, 2002), o PADEM foi transferido para a delegação da SDC na 'capital do Norte', a Cidade de Nampula, no âmbito do que o Chefe da Cooperação chamou de 'desmaputizar' o apoio suíço em termos técnicos e de projectos, complementando assim, ao nível central, a ajuda directa ao orçamento, bem como Programas Sectoriais Integrados (PSI) ou *Sector Wide Approach* (SWAP) na área da saúde, e água e saneamento.
 170. Este programa de *Peace Building* (EDA IV), em parceria com o Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE), dirigido pelo Ex-Reitor da UEM, Prof Mazula, ficou envolvido na negociação de um 'Acordo Local de Paz' em Montepuez, município parceiro do PADEM, depois da crise política relacionada com a contestação violenta dos resultados eleitorais de 1999. Ver: Ostheimer (2001).
 171. Documentado por Macuane e Weimer, 2003.
 172. Outras falhas neste sector autárquico importante para a população municipal são tratadas por Uandela, neste livro.
 173. NIRAS - Euroconsult Mott MacDonald Joint Venture.

174. A) Governação autárquica, b) planificação estratégica e operacional, c) finanças e tributação autárquica, d) planificação e gestão ambiental e urbana, e) serviços municipais. Ver MICOA&CDS-ZU, 2009.
175. Informação pessoal, notas de campo.
176. Fonte: P-13 UGFP.
177. Edis sucumbem às ordens do partido. *O País online*, 13 Agosto 2011. <http://www.opais.co.mz/index.php/politica/63-politica/15875-edis-sucumbem-as-ordens-do-partido.html>
178. Um ponto considerado crucial para o sucesso de governação local *pro-poor* (Booth, 2011a).
179. Hammarskjöld Foundation, Autonomous Development Funds in Africa: Report from an expert consultation in Kampala, Uganda 4-6 April 1995. (Uppsala, 1995).
180. O PPFDF promoveu os primeiros estudos sobre as relações fiscais intergovernamentais. Cf. Boex *et al.* 2008.
181. Cf. Forquilha & Orre, neste livro.
182. Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério de Plano e Finanças (MPF), [a partir de 2006 separado em Ministério de Finanças (MF) e Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD)], Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (MICOA).
183. Foram consideradas como membros as seguintes instituições: MAE-DNDA; MPD; MOPH, MF – Direcção Nacional de Orçamento (DNO); MICOA – Direcção Nacional de Planificação e Ordenamento Territorial (DINAPOT); Ministério de Agricultura (MAG); Ministério de Interior (MINT); Ministério de Indústria e Comércio (MIC); Ministério de Educação (MEC); Administração Nacional de Estradas (ANE); Conselho Regulador de Águas (CRA); Electricidade de Moçambique (EDM) e ANAMM.
184. Raras vezes o próprio ministro do pelouro participou na reunião.
185. A monitoria foi feita através de uma Matriz, que definiu as acções, a responsabilidade sectorial e os prazos para execução. Ver, por exemplo: MAE, Matriz da Reunião com os Municípios em Lichinga e Manica, Maio 2006.
186. Os custos da coordenação, definida como cooperação planificada, crescem exponencialmente com o número de participantes (Ax & Gerok, 1989: 49).
187. Summary of the policy and operational issues for a dialogue with the Government of Mozambique regarding decentralized planning and finance. Maputo, March 2002 (unpublished).
188. Ver: Termos de Referência, Revisão Anual 2011 – Anexo II, Contactos dos Grupos. www.pap.org.www
189. National Decentralization Policy. Draft of 5 February 2007. Comments by Development Partners, July 2007.
190. Uma excepção é a revisão da Lei das Finanças Autárquicas e do Código Tributário Autárquico, alterados em 2008. Mas este tema não faz parte explícita das preocupações exprimidas pelos PAP em 2007.
191. Ver artigo de Weimer *et al.* nesta Parte do livro.
192. De Renzio, de uma forma crítica, observa uma estagnação na evolução dos sistemas de gestão das finanças públicas em Moçambique (cf. de Renzio, 2011).
193. O Sistema de Informação Municipal, que liga as finanças de todas as autarquias ao sistema de gestão financeira do estado cabo-verdiano, é operado pelo Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI). <http://www.nosi.cv>
194. Entrevista com um oficial sénior do MPD. O entrevistado referiu-se ao facto de que, em termos da legislação orçamental, o OIIL representa uma despesa (dotação) que, uma vez chegada ao nível do governo local, se transforma numa espécie de fundo social para actividades económicas, mas gerido como um fundo de crédito com pessoas privadas como beneficiárias, que devem reembolsar este crédito, incluindo pagamento de juros. Há evidências de que a última parte nesta cadeia é a parte mais fraca (ver Forquilha & Orre, na Parte II deste livro).

195. Por exemplo, nas capitais europeias, nas sedes dos seus governos e parlamentos, bem como em Bruxelas, no seio da EU, levantam-se, paradoxalmente, cada vez mais dúvidas sobre a eficácia e a efectividade de uma Agenda que partiu da premissa de aumentar a eficácia da ajuda para o desenvolvimento.