

Parte 2

Relações entre o estado central e local

GOVERNOS LOCAIS ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E RE-CENTRALIZAÇÃO: POLÍTICA, FINANCIAMENTO E DISCURSO

Introdução e Resumo

Nesta parte do livro, os autores debruçam-se sobre as relações entre o Estado central e as elites que o controlam, por um lado, e os governos locais, por outro. Diferentes dimensões (fiscais, políticas, discursivas) deste relacionamento são examinadas. O relacionamento entre os dois níveis e a maneira como este está estruturado é decisivo para a qualidade da descentralização e, por consequência, para a qualidade da governação local. O Estado central tem várias opções técnicas e políticas para definir este relacionamento entre os poderes central e locais. De acordo com Boone (2003), estas variam entre a ‘negligência benigna’, via ‘partilha de poder’, até à ‘usurpação do poder local’ pelo estado central, dependendo sobretudo do grau da organização social, política e económica do poder local e da percepção deste ‘capital social’ local pela coligação central no poder, ou seja, se encara o estado local e as suas elites como potenciais ameaças ou como aliados. Uma forma comum de estruturação das relações intergovernamentais é a desconcentração ou ‘ocupação territorial’ (Boone) pelo Estado central, nomeadamente em regimes clientelistas. Há evidências no continente Africano de que, através da descentralização, é estendido o sistema clientelista da captura de rendas e de benefícios pelas elites

locais, em detrimento de outros objectivos políticos, como a redução da pobreza ou o melhoramento dos serviços públicos locais (Crook, 2003). Por outro lado, a intervenção técnica e normativa do estado central na governação local e na produção e distribuição de serviços públicos é um elemento imprescindível para serviços públicos de qualidade e com maior cobertura (Booth, 2010). Um outro aspecto chave é a qualidade das relações fiscais intergovernamentais que determinam a base de recursos financeiros disponíveis para os governos locais (juntamente com a sua base própria de tributação). Teoricamente, estes devem variar consoante o número e o tamanho das funções atribuídas aos governos locais.

Os autores dos primeiros dois artigos deste capítulo analisam os aspectos financeiros e fiscais do relacionamento intergovernamental em Moçambique. O primeiro artigo, da autoria de *Aslak Orre e Salvador Cadete Forquilha* submetem o Orçamento de Investimento por Iniciativa Local (OIIL) a um escrutínio crítico. Por iniciativa presidencial, o OIIL foi transformado num sistema local de crédito para geração de rendimento e empregos, substituindo a sua vocação inicial de fundo para investimento público. Foi rebaptizado Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Analisando, com base em três estudos de caso, o impacto deste instrumento financeiro da abordagem da descentralização no desenvolvimento distrital, os autores concluem, por um lado, que o FDD está longe de produzir os efeitos esperados, quer em termos de produtividade (em geral aumento de rendimentos), quer em termos do reembolso dos créditos pelos beneficiários, necessário para alimentar o FDD, um fundo rotativo. Por outro lado transformou os Governos Distritais numa espécie de banco, função para a qual não estão preparados, com desafios enormes de contabilidade e 'accountability'. Aliás, os autores confirmam, no caso de Moçambique, a plausibilidade da teoria de Crook e do raciocínio das análises na primeira parte deste livro, quando afirmam que o OIIL/FDD deve ser entendido como 'veículo político' para assegurar a predominância do partido Frelimo, ou seja, o voto do eleitorado rural no partido no poder, bem como o sucesso da governação Guebuziana.

Ngwenha, Raich e Weimer, interessados na questão da sustentabilidade financeira das autarquias moçambicanas, examinam o seu desempenho na gestão dos seus orçamentos com recurso a uma base de dados das finanças de uma amostra de 12 municípios elaborada para este fim. Os conceitos de sustentabilidade, empenho e dependência de fontes não próprias de receitas (transferências, doações) são operacionalizados através de uma série de indicadores e categorias de receitas e despesas nos seus orçamentos. Incluíram também um indicador que serve para medir os efeitos orçamentais de eleições autárquicas. A análise quantitativa da amostra permite aos autores tirar algumas conclusões. Primeiro, os municípios apresentam uma alta dependência de recursos que não vêm das suas bases próprias

de receitas, combinada com um baixo esforço fiscal e fraca sustentabilidade. Segundo, no que diz respeito a variações entre os municípios, o tamanho da população não parece ser o critério decisivo para diferenças no desempenho fiscal. Por exemplo, Nacala-Porto está entre os municípios com o indicador de dependência mais alto, cerca de 80%, ao mesmo nível que Metangula, Ilha de Moçambique e Mocímbo da Praia, que têm consideravelmente menos população. Isto quer dizer que o mesmo modelo de gestão do orçamento pode ou não servir municípios de diferentes tamanhos. Por outras palavras, critérios adicionais como a qualidade de prestação de contas e a qualidade da liderança nos municípios devem ser levados em consideração – um aspecto geral salientado por estudos recentes (Booth, 2010; 2011). Finalmente, os ciclos eleitorais parecem afectar, certamente de uma forma moderada, o nível de gasto durante os anos eleitorais.

A contribuição do colectivo *Leininger, Heyl, Maihack e Reichenbach* oferece ao eleitor uma apreciação analítica valiosa sobre um instrumento chave de governação no mandato Guebuza, e sobre os seus efeitos na descentralização: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), que se tornou uma espécie de ‘marca registada’ do actual presidente. Com uma abordagem sofisticada de investigação qualitativa e quantitativa e com trabalho de campo em quatro distritos de cada uma das Províncias de Nampula e Sofala, os pesquisadores apresentam respostas para duas perguntas. Primeira, em que medida a PAI está a influenciar e a estruturar as relações entre os governos centrais e local no que diz respeito aos ciclos de planificação e de implementação de programas e políticas? E, segunda: de que maneira a PAI intervém na forma das relações entre o governo e a sociedade local e afecta o funcionamento normal das instituições da governação local (Governo Distrital, Conselhos Locais, etc.)? O estudo não apoia a noção de que o PAI é um processo de apoio à descentralização – antes pelo contrário. Eis as principais conclusões:

- Um dos instrumentos chave da PAI, as *matrizes* que resumem os resultados das auscultações e dos comícios e as decisões do presidente, e determinam acções de seguimento a serem executadas pelos governos provinciais e distritais, representa um instrumento de planificação paralelo aos instrumentos já existentes (PESOD), que muitas das vezes interfere com os ciclos de planificação e de monitoria locais institucionalizados;
- A PAI, desenhada, entre outros, para auscultar a população e promover a interacção governo central-local, reforça tendências centralizadoras e estabiliza a linha de comando político e técnico *top-down* (de cima para baixo), desta forma, constringendo ou esvaziando processos locais de governação;
- A PAI, com a sua forte carga de mobilização política, não contribui necessariamente para promover uma maior confiança entre o cidadão e

eleitorado local e o seu governo local, na medida em que este é sujeito a correcções pelo governo central, na pessoa do presidente.

No último capítulo desta Parte II do livro, *José Jaime Macuane, Domingos do Rosário, Padil Salimo e Bernhard Weimer* analisam um aspecto pouco discutido no contexto da descentralização em Moçambique: o papel da província na governação descentralizada. Embora equiparada, com o seu estatuto legal de Órgão Local do Estado (OLE), ao Distrito, Posto Administrativo e Localidade, a província, obviamente, tem poderes orçamentários, políticos, administrativos, de planificação e de controlo, etc. mais amplos do que os outros OLEs subordinados a esta. O executivo da província, presidido por um governador politicamente escolhido e administrativamente nomeado pelo Presidente da República, é directamente subordinado ao governo central e dispõe, desde 2009, de um parlamento eleito através de eleições multipartidárias (dominado pela maioria da Frelimo em todas as províncias), cujo papel institucional é de monitoria e fiscalização, sem poderes legislativos e decisórios, por exemplo, sobre orçamentos, contas provinciais, etc. Do ponto de vista teórico, a província, ou seja, o nível intermédio do sistema político-administrativo e territorial entre o estado central e local, desempenha uma função ímpar para ‘manter a nação unida’ (Sato, 2007: 186), sendo a unidade territorial fundamental para as funções alocativas e distributivas do orçamento e, por isso, para a distribuição equitativa de recursos públicos e para a estabilidade política e social.

Os autores apresentam ao leitor um estudo de caso da província de Nampula, uma das províncias chave em termos demográficos, sócio-económicos e políticos no país. Buscando subsídios históricos, económicos, culturais e eleitorais gerados através de pesquisa de campo, vasta literatura e um *workshop* de validação, os autores mostram aquilo a que chamam ‘um grande paradoxo’, basicamente pelas seguintes razões:

- Apesar de se tratar da Província que testemunhou o nascimento e o crescimento da abordagem participativa de planificação e de governação local, no âmbito do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e de outras boas práticas de governação local com um forte envolvimento das comunidades locais através dos conselhos locais, estes não podem necessariamente ser considerados ‘empoderados’ e donos dos processos de governação local, mas, sim, sujeitos a uma forte centralização dos processos de planificação, orçamentação e tomada de decisões inerentes a uma lógica centralista, funcionalista (e não territorialista) do sistema de governação pelo partido dominante e pelas suas respectivas coligações no poder.

- A província, economicamente bastante dinâmica, contribui, por um lado, em grande medida para o crescimento económico nacional e das receitas públicas, mas exhibe, por outro, características de desenvolvimento humano e de investimento social que não correspondem à dinâmica económica e à contribuição da província para o PIB nacional – antes pelo contrário.¹ Na perspectiva ‘do povo’, as elites da província representadas ao nível central do Estado em posições de chefias e de governantes não conseguiram inverter esta situação.
- O exemplo de Nampula também mostra como as relações entre o governo central e os governos locais, apesar dos passos dados tanto na descentralização política como na desconcentração, ainda se regem por estratégias minimalistas de descentralização, ou seja, de desconcentração, a custo de uma representação mais territorial de interesses locais e provinciais. A marginalização de sectores e interesses regionais e locais importantes podem criar o que Åkesson e Nilsson (2006: 5) chamam de uma ‘contra revolução silenciosa’ entre líderes locais e populações rurais e urbanas.

Confirma-se também, no caso de Nampula, a observação geral do cientista social do *London School of Economics*, Sumich, que afirma que o partido dominante e a maneira de governar ‘...criou um conjunto de valores e um sistema cultural para certos grupos favorecidos, que moldaram a geografia social e moral’ (Sumich, 2010a: 1f; traduzido pelo organizador) do país, estruturando a sociedade moçambicana e juntando vários pontos e partes do país. A descentralização deve ser compreendida nestes limites, isto é, como instrumento para manter esta estrutura e esta geografia.