

3

INSTITUIÇÕES INFORMAIS E DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE – A PRESIDÊNCIA ABERTA E INCLUSIVA⁴⁸

Julia Leininger, Charlotte Heyl, Henrik Maihack e Benjamin Reichenbach⁴⁹

1. Introdução

Esta análise concentra-se na inter-relação entre instituições informais e formais. Através do estudo de uma determinada instituição importante em Moçambique, a Presidência *Aberta e Inclusiva* (PAI) do Presidente Armando E. Guebuza, pretendemos avaliar a influência das instituições informais sobre a descentralização em Moçambique. A PAI constitui uma das peças centrais da Presidência de Guebuza, que assumiu o poder em 2005 com a promessa de combater a pobreza e a corrupção, e levar uma administração pública mais eficiente para mais perto das populações, particularmente nas zonas rurais. A PAI estabelece uma ligação directa entre o governo central e a administração pública ao nível distrital e, recentemente, também ao nível municipal, na medida em que o presidente envolve directamente os funcionários públicos e a população local num fórum institucionalizado durante as visitas presidenciais. Embora a PAI aparentemente influencie a tomada de decisões políticas ao nível sub-nacional, ela não está consagrada na constituição ou codificada por lei – transformando-a numa instituição informal – e os seus efeitos até agora ainda não foram sistematicamente analisados.

No respeitante ao processo de descentralização, a Lei de Órgãos Locais do Estado Moçambicano (LOLE, 2003) atribui certas funções, papéis e responsabilidades a diferentes actores ao nível central, provincial e distrital. A

partir de uma perspectiva teórica, só se os actores ajustarem as suas expectativas e acções às disposições das leis ou regras formalizadas é que estas instituições cumprem o seu papel (Scharpf, 2000: 77). Para muitos cidadãos moçambicanos, a realidade é muitas vezes diferente. Eles estão cientes da importância das instituições informais que regularmente lidam com a circunvenção das instituições formais, com consequências adversas para a formulação efectiva e transparente de políticas em diferentes níveis do estado. Como o artigo introdutório à Parte I deste volume demonstra, arranjos informais constituem uma parte intrínseca da economia política Moçambicana e dos assentamentos políticos entre as elites politicamente dominantes.⁵⁰ Este fenómeno não é exclusivo de Moçambique, mas, contrariamente, uma característica comum aos muitos países em vias de desenvolvimento, onde a capacidade do estado é fraca, em particular ao nível sub-nacional (Bratton & van de Walle, 1997; Chabal, 1999).

Desde que assumiu o poder, a avaliação e melhoria do processo de descentralização tem sido um objectivo autodeclarado do Presidente Guebuza e, nessa conformidade, constitui também um dos principais propósitos da PAI. O governo afirma que a PAI foi criada com o objectivo de garantir uma melhor presença do estado nas zonas rurais, através da capacitação das administrações locais e da melhoria da prestação de serviços públicos e tornando os governos locais mais responsáveis perante as populações (*Gabinete de Estudos da Presidência da República*, 2009: 8). Neste âmbito, a PAI pode ser primariamente percebida como um instrumento de supervisão política e uma instituição de monitoria vertical, definida pelo governo central com o propósito de controlar o funcionamento dos governos locais. Ao mesmo tempo, a PAI cria um espaço participativo para interacções adicionais entre o governo nacional e os cidadãos, principalmente concentrado no desenvolvimento socioeconómico, em questões de subsistência e infra-estrutura e em questões de governação ao nível distrital no concernente à administração distrital, bem como em níveis sub-nacionais adicionais, tais como o Posto Administrativo ou a Localidade.

No geral, a PAI funciona como uma instituição informal intermédia entre os diferentes actores e o aparelho do estado a todos níveis do estado em Moçambique. Contra os antecedentes históricos de decisões políticas altamente centralizadas dentro do quadro do estado colonial português e durante a ascendência do estado Marxista-Leninista após a independência política em 1975, seguida da introdução da democracia multipartidária em inícios da década de 90, a PAI pode ser caracterizada como um factor potencialmente determinante das relações entre o estado central- local e os partidos no geral, e da descentralização, no âmbito daquilo a que os autores acima mencionados referem como uma *coligação partidária dominante forte* liderada por Guebuza, em particular.⁵¹ Pelo facto de

a PAI ser uma parte da agenda do governo central de Guebuza com vista a influenciar e, de certa forma, a moldar o processo de descentralização, ela, em última instância, conduz a mudanças na natureza das interações e das relações entre o estado e os seus cidadãos.

Com base nestes antecedentes, este artigo procura responder às duas questões de pesquisa:

- Como é que a *Presidência Aberta e Inclusiva* influencia os processos políticos sub-nacionais? E quais são as consequências para as relações entre os governos central e locais?
- Como é que a *Presidência Aberta e Inclusiva* influencia as funções das instituições formais ao nível sub-nacional? E como é que esta influência molda as relações entre os cidadãos e os governos locais?

Na análise que se segue, concentramo-nos na influência da PAI sobre instituições formais que pertencem ao processo de desconcentração da descentralização em Moçambique, tais como a administração distrital e os Conselhos Consultivos (CC). O estudo está estruturado em três partes. Na primeira secção, introduzimos conceitos chave e a nossa abordagem metodológica. Com base num desenho comparativo qualitativo, apresentamos os argumentos para a selecção dos oito distritos de Nampula e Sofala para análise. A segunda secção descreve as variáveis dependentes e independentes. Apresentamos uma breve história do processo de descentralização e analisamos os seus sucessos e fracassos. Subsequentemente, descrevemos os padrões, processos e objectivos da PAI. Na terceira secção, analisamos a influência da PAI sobre os processos políticos e sobre as instituições formais ao nível sub-nacional. Esta análise é baseada em fontes primárias da nossa pesquisa de campo, realizada no período de Fevereiro a Maio de 2011. O estudo termina com uma avaliação da relevância da PAI para o processo de descentralização Moçambicano e, particularmente, para a relação entre os governos central e locais e entre os cidadãos e os governos locais.

2. Definindo o Cenário: Desenho da Pesquisa

Nesta secção, será introduzido o quadro analítico para uma avaliação sistemática da influência da PAI sobre o processo de descentralização em Moçambique. Ele inclui a abordagem teórica do institucionalismo centrado no actor, os conceitos de instituições formais e informais, o conceito de ciclo político, bem como o método comparativo qualitativo, que orientou e estruturou a pesquisa.

2.1 Instituições informais e formais

O institucionalismo centrado no actor, de Fritz W. Scharpf, segue o entendimento de Douglass C. North das instituições como um sistema, baseado em regras, que estimula ou limita certas acções e, conseqüentemente, molda as expectativas, preferências e interacções dos actores (North, 1992; Scharpf, 2000: 77). Scharpf assume que as decisões políticas são um produto das interacções entre os actores, que seguem motivos específicos e estruturados, mas não necessariamente vinculados pelo contexto institucional (Scharpf, 2000: 17). O institucionalismo centrado no actor permite ao investigador olhar, num primeiro passo, para o contexto institucional e, num segundo passo, para o comportamento de certos actores nesse contexto (Scharpf, 2000: 86).

Enquanto Scharpf prefere concentrar-se na influência das instituições formais como as constituições e as leis sobre os actores políticos, outros autores enfatizam fortemente a importância das instituições informais que determinam a capacidade das instituições formais (Haynes, 2003: 29-33). Gretchen Helmke e Steven Levitsky (2006) elaboram ainda, analiticamente, as potenciais formas das interacções entre instituições formais e informais. Instituições informais são regras socialmente partilhadas, geralmente escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora de canais oficialmente sancionados (Helmke & Levitsky, 2006:5).⁵² Elas muitas vezes persistem no seio de instituições formais como burocracias ou órgãos legislativos e poderão ser aplicadas por instituições formais (por exemplo, o papel do estado italiano no crime organizado) (Helmke & Levitsky, 2003: 10).

Instituições informais poderão ter uma influência de acomodação, complementação, substituição ou competição com instituições formais existentes (Helmke & Levitsky, 2006). Instituições complementares garantem que regras formais sejam, de facto, aplicadas. Instituições informais de acomodação criam incentivos para o comportamento que altera os efeitos substantivos das regras formais, mas sem as violar directamente (Helmke & Levitsky, 2006: 15). Instituições informais em competição proporcionam incentivos que são 'incompatíveis com as regras formais' (Helmke & Levitsky, 2006: 15) e instituições informais são criadas tendo em mente objectivos semelhantes aos das instituições formais, mas ameaçam substituí-las e mesmo eliminar a sua capacidade (Helmke & Levitsky, 2006: 13-16).

2.2 Ciclo político em diferentes níveis do estado

Considerando que este artigo se debruça sobre a influência da PAI na descentralização, analisamos o ciclo político em diferentes níveis do estado.

Concentramo-nos na definição da agenda, formulação de políticas e sua implementação (Jann & Wegrich, 2011: 84).⁵³ Enquanto a *definição da agenda* envolve a identificação e articulação de tópicos relevantes e o desenvolvimento de programas, a *formulação de políticas* refere-se à negociação, à resolução de conflitos, à edificação de consenso, à formulação e acordos sobre políticas que constituem os objectivos, instrumentos e meios. A *Implementação* é a aplicação prática das estratégias formuladas através da alocação e da distribuição de recursos. Não assumimos que estas fases ocorram em isolamento ou separadas das outras, mas, contrariamente, que elas estão interconectadas e interligadas ou que ocorrem em paralelo (Faust & Lauth, 2003: 306). A análise destes três passos do ciclo político requer um entendimento do conteúdo específico das políticas (objectivos, prioridades e instrumentos), que foi discutido, acordado e planeado para ser implementado. O analista deverá também estar ciente de todas as instituições e actores que estão envolvidos no processo da definição da agenda, bem como na formulação e na aplicação de políticas aos níveis nacional e sub-nacional do estado.

2.3 Método e selecção de casos

Metodologicamente, o método comparativo qualitativo é aplicado com vista a sistematizar os dados recolhidos e a identificar padrões da instituição informal – PAI – e sua influência sobre os processos políticos e instituições em diferentes níveis do estado. Unidades sub-nacionais (províncias e distritos) são comparadas com a lógica do método de diferença de Mill (Mill, 1970), que exige homogeneidade nos factores contextuais e variação nas variáveis em operação.⁵⁴ Neste estudo, o método comparativo qualitativo combina a comparação diacrónica de cada distrito, a comparação horizontal de pares de distritos e a comparação de níveis múltiplos com dados recolhidos ao nível nacional e provincial.⁵⁵

De acordo com o método da diferença, foram seleccionadas duas províncias e, numa segunda fase, quatro distritos em cada província. O contexto estrutural foi definido como o desenvolvimento socioeconómico que foi medido com dados sobre a saúde, educação e pobreza absoluta. Assim, poderiam ser identificadas províncias com um contexto socioeconómico similar.⁵⁶ Adicionalmente, a variação na variável independente tinha que ser garantida. Já que não existia qualquer conhecimento sistemático sobre a PAI, foi feita a assunção de que ela assumia diferentes formas nos distritos com estruturas políticas divergentes. A estrutura política era compreendida como diferentes níveis de apoio ao partido político no poder ou a oposição expressa nos resultados eleitorais. Consequentemente, as províncias alvo deste estudo de pesquisa tinham que apresentar factores contextuais homogéneos, bem como distritos com um forte apoio à oposição e

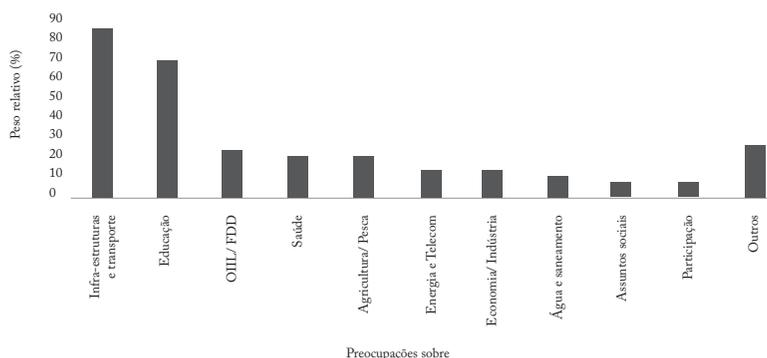
ao partido governamental. Estas condições prévias restringiram o âmbito das províncias relevantes e, por último, foram seleccionadas as províncias de Nampula e Sofala. Em cada uma destas províncias, foram seleccionados os dois distritos com o apoio mais forte e os dois distritos com o apoio mais fraco a Guebuza nas eleições presidenciais de 2004 e 2009. Isto resultou na análise dos distritos de Angoche, Mogincual, Mogovolas e Nacarôa, na Província de Nampula, e Búzi, Caia, Dondo e Gorongosa, na Província de Sofala.⁵⁷

3. Introduzindo Instituições e Processos: a PAI e a Descentralização

3.1 Presidência Aberta e Inclusiva como instituição informal

A *Presidência Aberta e Inclusiva* é uma iniciativa do Presidente Moçambicano, que foi lançada em 2005 para permitir que ele interagisse directamente com o eleitorado, representantes da administração e da sociedade civil ao nível do governo local. Desde então, ela tem funcionado como um instrumento de monitoria do executivo e tem sido também o principal elemento da Governação Aberta do governo⁵⁸. Os objectivos autoproclamados da PAI são a garantia da implementação e da coerência do programa nacional quinquenal do governo, a provisão da responsabilização, a melhoria da prestação de serviços públicos e a presença do estado nas zonas rurais. O Presidente Armando E. Guebuza tinha como alvo visitar todos os 128 distritos durante o seu mandato de cinco anos. No seu segundo mandato, Guebuza (de 2010 em diante) expandiu ainda mais o alcance geográfico da PAI.⁵⁹ Enquanto inicialmente visitava as sedes distritais, começou também a envolver-se ao nível dos postos administrativos e, a partir de 2011, também junto das localidades. De 2005 a 2010, a clarificação do objectivo e dos procedimentos apropriados de distribuição dos fundos de investimento local (os chamados sete milhões) constituiu uma das principais metas da PAI. A partir de 2010, os tópicos da PAI expandiram-se para o desenvolvimento rural em geral. Este desenvolvimento está reflectido numa variedade de preocupações que foram apresentadas durante a PAI em cinco distritos analisados no nosso estudo, em que, por exemplos, as infra-estruturas, transporte e educação correspondem à maioria das preocupações (49%), enquanto os 7 milhões cobrem apenas 7% (ver Figura 10).

Figura 10: Preocupações da PAI em cinco distritos classificadas por sectores (2005-2010)*



* Distritos: Angoche, Gorongosa, Mogovolas, Mogincual e Nacaroa.

Fonte: Leininger 2011.

O processo da PAI pode ser dividido em três fases: preparação, desempenho e seguimento (ver Tabela 11). A fase de preparação inclui a selecção das províncias e dos distritos e a preparação das visitas presidenciais. Os distritos a serem visitados são propostos pelo governo provincial tomando em consideração as exigências dos distritos e, finalmente, são seleccionados pelo Ministério de Administração Estatal (MAE) de acordo com a Presidência. Uma equipa composta por elementos do MAE e da Presidência viaja para os distritos para as visitas de preparação várias semanas antes da PAI. Ao nível distrital, a administração prepara um relatório sobre o desenvolvimento do distrito e os avanços na implementação dos planos de desenvolvimento. Além disso, as preparações incluem arranjos nos distritos, por exemplo, reparação de estradas, pintura e renovação de casas. Adicionalmente, as populações são mobilizadas para participarem na visita presidencial, especialmente pelo ramo local da Frelimo. A parte relativa ao desempenho é composta por quatro principais elementos: 1) uma reunião com o governo provincial e distrital, na qual o Presidente é informado sobre o estado de desenvolvimento da província em geral; 2) uma reunião com a administração distrital informando sobre o desenvolvimento socioeconómico do distrito; 3) um comício popular, que é uma reunião pública, onde o presidente faz um discurso e dá a palavra a um número limitado de pessoas (cerca de 5-15) para articularem as suas inquietações e preocupações relativas ao desenvolvimento; 4) finalmente, o balanço diário, que é uma avaliação dos resultados do dia facilitada pelo presidente e pela sua comitiva, bem como pela administração provincial e distrital e pelos Conselhos Consultivos (CC). Para além destes elementos chave do desempenho de cada comício da

PAI com o governo distrital, o CC e os comités do partido ou a inauguração de edifícios públicos também têm lugar.

No processo de seguimento, as inquietações e exigências apresentadas no comício popular e no balanço diário são anotadas nas matrizes. Adicionalmente, as matrizes contêm recomendações presidenciais e orientações,⁶⁰ bem como o nível do governo (distrito, província, nacional) que é responsável pela implementação. As matrizes servem, subsequentemente, como um instrumento de monitoria do seguimento da PAI, que será posteriormente explicada na secção 4.1. As exigências registadas nas matrizes não podem necessariamente ser consideradas como representativas de toda a população. A oportunidade de apresentar preocupações durante um comício da PAI nem sempre é igualmente acessível a todos os cidadãos. Existe uma tendência para seleccionar previamente os intervenientes. Este procedimento de selecção não parece ser transparente e padronizado, e não é necessariamente abrangente. De acordo com as nossas observações, estão envolvidos no processo de selecção principalmente membros da administração pública e oficiais do Partido Frelimo ao nível distrital, o que não é a intenção do nível nacional. Em contraste, a Presidência e os ministérios parecem estar genuinamente interessados nos desafios ao nível distrital. Na medida em que os administradores distritais são responsabilizados e podem enfrentar sanções a seguir à PAI, eles têm um forte incentivo para controlar os tópicos a serem apresentados durante o comício. Os procedimentos de pré-selecção para o comício tendem a levar à exclusão dos membros da oposição e dos representantes de certas organizações da sociedade civil (OSCs). Simultaneamente, existem também casos em que a oposição se recusa a participar no processo da PAI.

Tabela 7: Tarefas descentralizadas e responsabilidades no Processo da PAI

Fase da PAI	Tarefas e Responsabilidades	Nível do Estado e Actores Responsáveis
Preparação	Seleccção das províncias e distritos	Proposto por cada província, seleccionado pelo MAE e pela presidência
	Visitas de preparação	MAE e presidência
	Compilação dos relatórios	Governo provincial e administração distrital
	Renovação da infra-estrutura distrital e mobilização da população	Administração distrital, Frelimo
Desempenho	Reuniões	Presidente – governo provincial, administração distrital, município
	Comício	Presidente – cidadãos sobre nível local ou municípios
	Balanço	Presidente – governo provincial, administração distrital, conselhos consultivos
Seguimento	Implementação das matrizes	Administração distrital e governo provincial com apoio dos níveis mais baixos, supostos serem controlados pelo nível nacional.
	Monitoria das matrizes	Governo provincial e ministérios nacionais

Fontes: compilação dos autores

A PAI é uma instituição informal. Não é codificada ou não está consagrada na constituição, em qualquer lei ou decreto presidencial. Nessa conformidade, a PAI não está prevista na LOLE. Não obstante, ela molda claramente as expectativas, preferências e interações dos actores. Por exemplo, os administradores distritais seleccionam previamente os intervenientes para um comício no âmbito da PAI, porque estão cientes das potenciais sanções subsequentes, devido a afirmações depreciativas ou prejudiciais feitas sobre um administrador corrupto durante o comício. Simultaneamente, um processo da PAI não é completamente transparente; por exemplo, não está previsto onde ela irá ocorrer e que tipo de sanção será aplicada. Como muitas instituições informais, a PAI está estreitamente interligada às instituições formais: por exemplo, as matrizes são implementadas pela administração distrital, postos administrativos e representantes das localidades.

As exigências registadas nas matrizes não podem necessariamente ser consideradas como sendo representativas de toda a população. A oportunidade de apresentar preocupações durante o comício muitas vezes não está igualmente acessível a todos os cidadãos. Existe uma tendência para seleccionar previamente os intervenientes. Este procedimento de selecção não parece ser transparente e padronizado, e não é necessariamente abrangente. De acordo com as nossas observações, isto não é a intenção do nível nacional. Em contraste, a Presidência e os ministérios parecem estar genuinamente interessados nos desafios ao nível distrital. Na medida em que os administradores distritais são responsabilizados e podem enfrentar sanções a seguir à PAI, eles têm um forte incentivo para controlarem os tópicos a serem apresentados durante o comício. Os procedimentos de pré-selecção para o comício tendem a levar à exclusão dos membros da oposição e dos representantes de certas OSCs. Simultaneamente, existem também casos em que a oposição se recusa a participar no processo da PAI. A falta de representatividade é problemática no concernente aos canais de responsabilização limitados entre os cidadãos e o governo sub-nacional, bem como à aparente prioridade da *implementação das matrizes*.

3.2 Aspectos relevantes do processo de descentralização moçambicano

Na medida em que o processo de descentralização nas suas duas dimensões de descentralização administrativa (desconcentração) e devolução (descentralização política ou democrática) já foi analisado neste volume,⁶¹ restringimo-nos a fazer algumas observações sobre os aspectos deste processo relevante para a nossa análise. A nossa avaliação das forças e fraquezas mais importantes é baseada numa revisão da literatura sobre a descentralização em Moçambique.

Primeiro, a descentralização em Moçambique é um processo paralelo à desconcentração, concernente aos Órgãos Locais do Estado (OLEs) e à devolução, na forma de municipalização. Ambos os processos estão interligados através do princípio de gradualismo. *Gradualismo* significa, em teoria, que não só os OLEs serão gradualmente transformados em autarquias e portanto, que o número destas autarquias aumentará, superando as actuais 43, mas também que existem autarquias que irão receber cada vez mais funções e recursos (por exemplo, na saúde primária e na educação), que até agora eram exclusivamente consignados aos OLEs (Buur, 2009: 99). A descentralização em Moçambique é, portanto, também descrita como um processo a duas velocidades (Forquilha, 2007: 1-2). Ambas as componentes do processo de descentralização revelam, todavia, a ausência de uma componente de descentralização fiscal forte e unificada, com uma forte base de receitas apenas restrita às autarquias.

Segundo, no concernente à desconcentração, a LOLE define os papéis dos quatro níveis sub-nacionais da governação do estado (províncias, distritos, postos administrativos e localidades; LOLE, 2003: Art.11-14) e delinea as funções e competências dos representantes do estado.⁶² Os Governos Provinciais são nomeados pelo Presidente da República (LOLE, 2003: Art.16; Constituição de Moçambique, 2004: Art.160, 2). Os Administradores distritais são nomeados pelo Ministro responsável pela administração do estado local (LOLE, 2003: Art.34).

De modo geral, a LOLE fortaleceu o papel dos distritos, designando-os como as 'principais unidades da organização territorial e do funcionamento da administração do estado local e a base para a planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique' (LOLE, 2003: Art.12,1). É discutível se a LOLE também introduziu ou não um nível de autonomia no nível sub-nacional da governação do estado, conforme sugerido por Plagemann (2009a: 56).⁶³

O estabelecimento de novos órgãos consultivos ao nível sub-nacional constitui uma parte institucional da componente de desconcentração da LOLE. Nessa conformidade, as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) foram criadas em 2005. A lei atribui um papel importante às IPCCs ao nível distrital e sub-distrital devido à 'participação da população residente na elaboração dos planos de desenvolvimento' e com 'a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros para a resolução dos problemas do distrito' (Decreto 11/2005: Art.103).⁶⁴ Todas as IPCCs nomeiam membros para representarem a sua unidade a um nível superior. Por conseguinte, membros das IPCCs são escolhidos a partir das suas comunidades por um período de quatro anos, devido à sua autoridade ou importância no seio da sua comunidade. Comparado a outros órgãos locais das IPCC, supõe-se que o Conselho Consultivo Distrital

(CC) desempenhe o papel mais importante na governação distrital, para além do Administrador Distrital (MAE / MPD 2009). O CC, que é composto por 30 a 50 membros, reúne-se duas vezes por ano e a sua principal tarefa é a aprovação do Plano Económico Social e Orçamento Distrital (PESOD).

O Administrador do Distrito e o CC cooperam na supervisão da planificação e na implementação dos orçamentos, apesar de os CCs não poderem rejeitar o orçamento de um modo formal. O Administrador do Distrito é responsável pelo orçamento relativamente às autoridades provinciais. Os governos provinciais compilam e controlam todos os planos distritais. Apesar da importância inquestionável dos PESOD, as actividades sectoriais continuam a depender da aprovação final do Ministério das Finanças e do Ministério do Plano e Desenvolvimento ao nível nacional. Ambos os ministérios 'têm o direito de verificar as actividades sectoriais planeadas para cada ano, com vista a assegurar que elas estejam em conformidade com as prioridades definidas' (Buur & Baloi, 2009: 34). Neste sentido, a descentralização está apenas limitada à desconcentração administrativa, sem muita autonomia fiscal.

Não existe nenhum modo claro para a denominação dos membros dos conselhos consultivos. Oficialmente, não existe nenhuma ligação com os partidos políticos, apesar de os membros poderem estar afiliados aos partidos políticos. Não encontramos nenhuma evidência, na nossa pesquisa no terreno, da existência de uma tendência para que os membros dos partidos de oposição mais fortes estejam excluídos dos conselhos, enquanto os oficiais da Frelimo são definitivamente membros de alguns conselhos. Além disso, organizações afiliadas à Frelimo, como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) ou a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) estão representadas nas IPCCs. A forte presença ou mesmo predominância dos membros da Frelimo pode ser explicada por factores contextuais como o sistema de partido dominante e o processo centralizado do estabelecimento das IPCCs (Forquilha, 2011: 47). O fortalecimento dos distritos com o estabelecimento das IPCCs contribuiu para a integração das instituições sub-nacionais numa lógica de decisões políticas do topo para a base, por parte da Frelimo.

Terceiro, conforme já foi mencionado, as autarquias, criadas em 1998 e num total de 43 neste momento,⁶⁵ têm um grau considerável de autonomia financeira e administrativa. Em contraste com os OLEs, os seus líderes (os Presidentes dos Conselhos Municipais) são eleitos em eleições multipartidárias regulares, tal como as suas Assembleias, que institucionalmente proporcionam verificações e balanços ao Presidente do Conselho Municipal e ao seu executivo (o Conselho Municipal), isto é, através da aprovação dos orçamentos anuais, programas e contas. Assim, o Presidente do Conselho Municipal e a Assembleia das Autarquias permanecem

os únicos órgãos sub-nacionais directamente eleitos pela população em eleições regulares, excepto no caso das Assembleias Provinciais criadas em 2008. O desafio mais difícil para as autarquias é aumentar os seus recursos financeiros, dada a escala reduzida de transferências do governo central e a subutilização da sua própria base de receitas, (Weimer, 2012) necessária para a prática da auto-administração instalada numa fundação democrática básica (Reaud & Weimer, 2010: 34). A seguinte tabela resume o nosso entendimento das forças e fraquezas da descentralização em Moçambique.

Tabela 8: Forças e Fraquezas do Processo de Descentralização Moçambicano

Relação entre...	Forças	Fraquezas
... governo central e instituições sub-nacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento das competências distritais e papel central no desenvolvimento rural • Estabelecimento de IPPCs • Autonomia dos municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de política e estratégia de descentralização claras • Autonomia fiscal insuficiente das províncias e distritos • Recursos financeiros insuficientes dos municípios à luz das suas responsabilidades • Confusão sobre as competências devido a sobreposição territorial entre os distritos e autarquias • Nenhum banco de dados para a monitoria do progresso da descentralização
...cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> • Participação popular na definição da agenda e formulação de políticas (planificação distrital e orçamento) através dos IPPCs • Eleição das Assembleias Municipais e presidentes dos conselhos municipais • Eleição das Assembleias Provinciais 	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum direito para a eleição dos Administradores Distritais ou Governadores Provinciais • Nenhum mecanismo claro sobre a denominação dos membros dos IPPCs

Fonte: compilada pelos autores, com base na literatura citada.

De modo geral, o Governo Moçambicano iniciou a descentralização como um processo dinâmico da reforma do estado em finais da década de 90. Não obstante, a ausência de uma estratégia de descentralização explícita e abrangente continua a ser um dos principais problemas e resulta na falta de uma alocação clara de competências e poder para as instituições sub-nacionais (Plagemann, 2009b; Fuhr, 2009).⁶⁶ Conforme demonstrado por Weimer (neste volume), a ausência de uma estratégia e os processos de desconcentração e devolução, que ocorrem em simultâneo, produzem, a longo prazo, efeitos contraproducentes e ilógicos para os objectivos que se pretendem com a descentralização. Além do mais, a sobreposição territorial entre os distritos e as autarquias causa uma forma híbrida de descentralização e conflitos, incluindo de natureza eleitoral.⁶⁷

4. Analisando interacções: a influência da PAI no processo de descentralização moçambicano

4.1 A influência da PAI no processo político ao nível sub-nacional

Em Moçambique, a definição da agenda e a formulação de políticas são baseadas em vários instrumentos de planificação das políticas de desenvolvimento em todos os níveis do estado Moçambicano. Considerando o legado de uma forte centralização da planificação de políticas durante o período de um estado de partido dominante e a multitude de doadores internacionais actualmente presentes em Moçambique, o país possui uma miríade de planos de desenvolvimento e estratégias a todos os níveis e em todos os sectores. No entanto, deve ser reconhecido que existe uma certa forma de coerência formal entre as políticas de desenvolvimento existentes. Existem referências claras ao Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (PARPA) e ao Plano Quinquenal do Governo (PQG) nos PESODs anuais e nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) ao nível distrital. Como é que a PAI influencia estes planos políticos e a sua elaboração?

A PAI intervém na definição da agenda e na formulação da política local, a primeira e segunda fases do ciclo político. Observamos que ela promove a coerência dos conteúdos políticos, prioridades e alvos entre os planos de desenvolvimento a diferentes níveis do estado. Um elemento da visita presidencial ao nível sub-nacional (distrito, posto administrativo, etc.) é o balanço junto das autoridades locais, que ocorre antes e depois do comício. O balanço tem diversas funções. Um dos seus principais objectivos é o Presidente poder avaliar pessoalmente o actual estado da integração do PQG nos planos de desenvolvimento e a sua implementação. Neste sentido, a PAI funciona como um meio para garantir a realização do PQG anual. Os balanços facilitam a avaliação da conformidade com o PQG aos níveis sub-nacionais. Portanto, as autoridades distritais prestam directamente as contas ao Presidente. Apesar de ele geralmente não fazer referência aos planos de desenvolvimento durante o seu discurso no comício, estes planos existentes muitas vezes têm que ser reajustados após os balanços. A PAI desempenha aqui um dos seus objectivos autoproclamados: avaliar a coerência das políticas de desenvolvimento sobre diferentes níveis do estado e sectores na implementação do PQG.

Para além da avaliação do Presidente durante o *balanço*, a PAI cria um instrumento de planificação adicional para os planos já existentes (ex., PESOD). Estes são referidos como matrizes da visita presidencial no respectivo distrito. O MAE é responsável pela sua compilação e pela monitoria da sua implementação. As matrizes apresentam uma lista de preocupações articuladas durante o comício.

Contudo, nem sempre é visível se o conteúdo destas matrizes é apenas baseado nas intervenções registadas no comício, se resulta da sessão de balanço ou se vem de ambas as fontes. Para além da listagem das intervenções feitas durante a PAI, as matrizes também contêm actores responsáveis aos diferentes níveis do estado pelo tratamento da respectiva intervenção. As matrizes indicam as instituições que são responsáveis pela implementação das intervenções mencionadas na respectiva matriz, por exemplo, os Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) ou a Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação (DPOPH). Em contraste com as matrizes orientadas para um problema, emanando da PAI, os PESODs incluem dados mais abrangentes e detalhados, e tabelas referentes a todos os sectores da administração distrital, baseados num processo de planificação que envolve a administração distrital e os CCs. Daí que as matrizes e os PESODs sejam, fundamentalmente, dois tipos de documentos diferentes.

O número de intervenções listadas nas matrizes dos oito distritos analisados varia entre três questões (Angoche) e 58 questões (Nacarôa) por distrito. A qualidade das matrizes nos diferentes distritos varia consideravelmente e cria uma incoerência entre diferentes matrizes. Assim, permanece difícil avaliar sistematicamente de que forma as matrizes estão actualizadas e, mais importante ainda, de que forma estão relacionadas com as políticas formais de desenvolvimento. Certamente, os PESODs geralmente cobrem todas as principais questões de desenvolvimento de um determinado distrito, numa formulação mais geral do que nas questões concretas incluídas nas matrizes. Mas uma correlação concreta e sistemática ou uma referência transversal entre os tópicos e metas particulares listados nas matrizes e os PESODs é rara. Como a integração das matrizes nos PESODs subsequentes não é oficial e publicamente definida para todos os actores envolvidos no processo político, a criação das matrizes conduz a uma coexistência de dois instrumentos de planificação cujas ligações não estão claras. Isto poderá promover incoerência entre diferentes programas de desenvolvimento e no processo de planificação do distrito.

Todavia, as entrevistas confirmam que os PESODs têm que ser, muitas vezes, reajustados após a PAI. Os resultados destes ajustes variam consoante as capacidades das administrações distritais. Através da avaliação dos programas e dos projectos distritais nos balanços e da confrontação do Presidente com os problemas levantados nos comícios, a PAI aumenta a pressão sobre as autoridades locais para a abordagem dos projectos e programas à luz das inquietações, reclamações e sugestões recebidas e para a satisfação das exigências feitas durante o comício. Nesta base, a PAI poderá contribuir para acelerar a implementação das questões que já estão incluídas nos planos existentes, mas que ainda não tenham sido realizadas, devido à indisponibilidade de recursos ou por razões de redefinição

das prioridades dos projectos e despesas, particularmente ao nível distrital. A implementação das matrizes é estreitamente monitorada por instituições ao nível nacional (MAE) e/ou ao nível provincial. Apesar de não haver prazos estipulados para a implementação das matrizes, prevê-se um rápido progresso, na medida em que as matrizes têm que ser actualizadas trimestralmente. Isto leva à implementação prioritizada das matrizes por parte das administrações distritais e pelas suas Equipas Técnicas Distritais (ETDs). Consequentemente, a priorização das questões de desenvolvimento definidas nos PESOD pode ser alterada e complementada por matrizes. Além disso, a priorização das matrizes fortalece o papel do governo central, porque torna os actores sub-nacionais, em particular os administradores distritais, responsáveis ao nível nacional.

Apesar das intervenções serem claramente atribuídas a certos órgãos do estado a diferentes níveis, as matrizes não especificam os instrumentos com os quais se deve resolver os problemas, nem fazem referência a alocação de recursos adicionais. Os Secretários Permanentes fazem a supervisão da implementação das matrizes ao nível distrital (Entrevista com o Administração Distrital, Nampula). Aquando da avaliação das matrizes acessíveis nos distritos de Nampula e Sofala, estudados pela equipa de avaliação, há uma tendência se torna visível: a atribuição da responsabilidade para a realização ou conformidade com uma determinada questão particular listada nas matrizes a vários órgãos em níveis diferentes da hierarquia do estado, notavelmente as instituições administrativas e sectoriais ao nível provincial e distrital. Em particular, é este o caso em questões de natureza multisectorial: mais do que uma instituição é responsabilizada pela resolução de uma certa questão sem, contudo, se definir claramente a divisão das competências. Isto levanta a questão do papel dos governos provinciais na implementação das matrizes. Os governos provinciais foram, muitas vezes, indicados como actores decisivos para a monitoria das recomendações presidenciais após a realização da PAI. Eles também desempenham um papel crucial na preparação da visita presidencial, garantindo que a província e os seus distritos sejam apresentados de uma forma positiva, aquando da chegada do Presidente.

Em suma, relativamente à influência da PAI sobre o processo de implementação de políticas e às instituições ao nível sub-nacional, podemos concluir que tem um impacto considerável sobre o volume de trabalho das administrações sub-nacionais. Enquanto a PAI contribui, por um lado, para a melhoria da coerência entre o Plano Quinquenal do Governo e os planos de desenvolvimento sub-nacionais, ele estabelece, por outro lado, um instrumento de planificação adicional, as matrizes da visita presidencial. Como consequência, as matrizes da PAI têm que ser implementadas em paralelo com as políticas de desenvolvimento existentes, sem recursos humanos ou financeiros adicionais, produzindo potencialmente

uma pressão sobre os recursos existentes. A implementação das matrizes tem aparentemente prioridade sobre outros planos de desenvolvimento (locais). Elas estão altamente orientadas para o desenvolvimento (ver Figura 12), mas são frequentemente implementadas em prejuízo dos planos de desenvolvimento já existentes. Apesar destas lacunas, a PAI é um instrumento de monitoria eficaz que cria incentivos fortes para que as autoridades sub-nacionais estejam em conformidade com a implementação das matrizes.⁶⁸

4.2 A influência da PAI sobre instituições políticas formais

As PAIs planeadas são anunciadas à administração distrital, pelo governo central,⁶⁹ com um período de antecedência relativamente curto (geralmente apenas com alguns meses de antecedência), tornando difícil que a administração distrital e os CCs antecipem a PAI nos seus esforços de planificação. Conforme acima delineado, dependendo do tempo em que a PAI ocorre num distrito, a visita presidencial poderá afectar diferentes etapas do ciclo político e, portanto, interagir directamente com a função e com as acções das instituições formais, principalmente a administração distrital e os CCs. Não importa quando ocorre; comparativamente a um cenário de instituições formais estruturalmente frágeis ao nível descentralizado que são regularmente substituídas por uma rede informal que liga o estado e o sector privado ao partido no poder (Frelimo), a PAI, neste momento, parece mais alinhada às instituições formais. Daí que, ao invés de substituir instituições formais fracas ao nível sub-nacional, a PAI se tenha tornado, de facto, uma instituição concorrente implementada a partir do topo e promovendo uma abordagem de tomada de decisões políticas do estilo do topo para a base. Esta situação ameaça tornar a tomada de decisões políticas locais, por exemplo através dos CCs, desprovida de significado para os cidadãos, já que as decisões podem, potencialmente, ser anuladas pelo presidente durante a PAI.

Não é surpreendente que os oficiais do governo e a grande maioria dos membros do CC argumentem que a PAI se tornou numa instituição que complementa o seu trabalho ou, pelo menos, que substitui certas funções do estado ao nível descentralizado, onde a capacidade e os recursos são escassos. Estes actores, de modo geral, consideram a PAI uma instituição que melhora o compromisso e a confiança nas instituições formais, particularmente os CCs. O governo central argumenta que a PAI permite que o governo central ajuste as políticas nacionais às necessidades das zonas rurais, com base nos comentários de reacção (*feedback*) que o Presidente recebe durante as suas visitas aos distritos, para além dos procedimentos de planificação anual da base para o topo. São alguns membros da administração distrital – embora, muitas vezes, não seja o próprio

Administrador do Distrito, sob pressão imensa à luz da potencial revelação das suas lacunas perante o Presidente – a apreciar o efeito positivo da orientação e da pressão presidencial, tida como conducente a uma implementação mais eficiente do programa ao nível distrital. Contudo, a capacidade dos CCs e, portanto, a necessidade de desenvolvimento de capacidades, não parece ser a mesma em todos os distritos. No entanto, não existem indicações fortes de que a maioria dos membros do CC esteja próxima ou seja membro do partido no poder – Frelimo – e de que a sua selecção para membro do CC seja coordenada pelas estruturas do partido local (Sande, 2011).⁷⁰ Assim, muitos membros do CC estão provavelmente estereotipados na sua avaliação da influência da PAI.

Com base na avaliação positiva por parte de muitos funcionários públicos, bem como por membros dos CCs, e tomando em consideração a sua afiliação com a Frelimo, existem, de facto, indicações de que a PAI conduziu a uma nova centralização da tomada de decisões políticas, em vez de promover a descentralização e a governação local. Os representantes da sociedade civil exprimem dúvidas relativas ao mérito da PAI e consideram-na como estando actualmente a competir com instituições frágeis, mas, não obstante, instituições democráticas formais em evolução. Até aqui, uma instituição não-executiva como o CC parece continuar a depender de visitas dos representantes do executivo ou do esclarecimento do seu papel e responsabilidade, que em grande medida coincide com a tarefa de realmente controlar e independentemente assessorar o mesmo executivo a um nível mais baixo do governo, sujeito à PAI.⁷¹ Para apresentar de forma mais clara, com o lançamento da PAI, o Presidente Guebuza assessora directamente instituições ao nível sub-nacional sobre como lidar com os representantes e planos que ele próprio define (indirectamente, através de ministérios responsáveis). Desta forma, a PAI confunde as relações de responsabilização democrática, protegendo o Presidente de ter de ser directamente responsável ou de prestar contas à população ao nível rural. Neste contexto, torna-se cada vez mais claro que a PAI não pode ser caracterizada como uma instituição informal complementar, continuando a existir dúvidas consideráveis concernentes ao facto de ela substituir as instituições formais de monitoria existentes e o controlo ao nível sub-nacional, ineficazes como elas podem ser, em alguns casos. Dado o facto de a PAI não ser nem complementar nem substituir uma instituição formal, a questão, então, é saber até que ponto ela, de facto, se tornou uma instituição concorrente em termos da proporção de incentivos para os actores políticos, que são incompatíveis com as regras de instituições formais, e, portanto, viola as regras democráticas formais sobre o nível sub-nacional. Por outras palavras, até que ponto a PAI terá mudado os incentivos da governação participativa ao nível sub-nacional?

É interessante notar que mesmo um oficial do Ministério do Plano e Desenvolvimento (Entrevista com o MPD) reconheceu que a PAI, potencialmente, torna as instituições locais insignificantes para a população, porque ela cria a impressão de que estas instituições continuam a depender da supervisão presidencial para se tornarem mais eficazes. Consequentemente, de acordo com esta entrevista, o principal objectivo da PAI deve ser, em última instância, fortalecer estas instituições, evitando a impressão de que a PAI conduz a uma nova centralização da tomada de decisões políticas.

Não é surpreendente que talvez os partidos da oposição considerem a PAI como uma indicação de que as instituições formais, como a administração distrital e os CCs, sejam em grande parte corruptas, disfuncionais e não representativas. Eles argumentam que a PAI aumenta o risco, para instituições formais como as Assembleias Provinciais e Municipais, de serem marginalizadas por um executivo já demasiado poderoso, que continua a ser estreitamente controlado pela Frelimo. Esta marginalização das instituições legislativas pela PAI apresenta uma ameaça directa ao estabelecimento de um sistema de verificações e de balanços e, portanto, de uma qualidade democrática. Representantes do MDM e da Renamo em vários distritos salientam que os órgãos legislativos ao nível municipal, provincial e nacional são, neste momento, as únicas instituições formais, através das quais os partidos da oposição podem apresentar as suas reclamações ou inquietações, enquanto os CCs continuam a ser controlados pelos membros da Frelimo.⁷² Conforme acima mencionado, a PAI promove a implementação das questões apresentadas durante o comício. Ela consolida ainda mais a sugestão de que os problemas ao nível distrital e provincial só podem ser resolvidos pelo nível central. Consequentemente, os incentivos para que a população entre em contacto com os parlamentares em diferentes níveis do estado, particularmente durante a fase de definição da agenda do ciclo político, e transmita as suas preocupações em debates parlamentares são desencorajados.⁷³

Tabela 9: Influência da PAI sobre as Instituições Formais

A influência do PAI sobre ... é um tanto ou quanto...	Substitutiva	Competição	Explicação
CCs		X	Tendência de re-centralizar a tomada de decisões políticas através do constrangimento do já limitado espaço político independente para os CCs e por conseguinte minando o desenvolvimento institucional ao nível sub-nacional, a longo prazo.
Administração Distrital	X		A PAI assume as funções da administração distrital, que neste momento carece de capacidade, garantindo a implementação de políticas sobre o nível distrital.
Implementação da Lei ao Nível Distrital	X		Respondendo as reclamações ou queixas individuais sobre o crime e outras injustiças observadas ao nível descentralizado, a PAI assume as funções do sistema judiciário local fraco.
Assembleias Municipais		X	A PAI neste momento compete na tomada de decisão legislativa ao nível sub-nacional e desta forma leva à percepção popular de instituições legislativas fracas.
Assembleias Provinciais		X	Ver explicação das Assembleias Municipais
Governo Provincial		X	A PAI compete com o governo provincial, porque ao longo da PAI permanece pouco claro para a maior parte da população distrital, que instituição é responsável pela monitoria dos desenvolvimentos ao nível distrital.

* 'Complementaridade' e 'Acomodação' não são aqui listados porque não encontramos qualquer evidência nestas duas opções para a interação entre as instituições formais e informais no nosso estudo de caso.

Fonte: Compilado pelos autores.

No entanto, alguns representantes de OSC ao nível provincial salientam que, com vista a facilitar um diálogo entre o governo e a população e a acelerar a implementação de políticas ao nível distrital, a curto e médio prazo, a PAI poderia teoricamente ser uma instituição útil. Outros apontam para a longa tradição de interações entre o governo nacional e a população rural, mesmo nos tempos do estado de partido único, sobre o qual a PAI está edificada. Não obstante estas potenciais vantagens, existe um consenso entre muitos representantes de OSC de que a PAI poderá ser compreendida como um exemplo da tendência política geral em Moçambique, que começou com o primeiro mandato de Guebuza como presidente, em 2005: enquanto o Presidente, como instituição, está a tornar-se mais poderoso, as instituições locais são gradualmente enfraquecidas. Nesta interpretação, a PAI é compreendida como sendo uma incorporação institucional da cultura política patrimonial e hierárquica associada ao partido dominante. Ligada a esta avaliação está a crítica que grassa entre as OSC e a oposição política, relativa ao vasto consumo de recursos financeiros e humanos durante todas as fases do processo da PAI (preparação, realização e seguimento), particularmente ao nível sub-nacional. Considerando que estes recursos possam ser gastos com o propósito de colocar a personalidade do Presidente no centro do processo político, mesmo ao nível distrital, existe um perigo de que a política personalizada deste possa diminuir, a longo prazo, o desenvolvimento e a credibilidade das instituições formais ao nível sub-nacional.

Conforme já mencionado anteriormente, a PAI é considerada, pela maioria dos representantes das OSC independentes, como tendo conduzido a uma situação em que as instituições formais ao nível distrital só podem cumprir com o seu papel quando estão sob pressão directa do nível central. Este problema é particularmente referido no respeitante à influência da PAI sobre a implementação e a avaliação de políticas, os dois últimos passos do ciclo político. Nesta interpretação da PAI, sugere-se uma falta de confiança, por parte do governo central, na capacidade institucional e política, e na influência das estruturas descentralizadas em Moçambique. De modo geral, existem preocupações sérias, entre todos os representantes das OSC Moçambicanas, de que a PAI interfere com o trabalho das instituições existentes ao nível sub-nacional. Como consequência, a PAI parece ser mais um substituto de administrações distritais ineficientes e corruptas. Considerando todos estes argumentos no seu todo, a PAI, neste momento, é vista como contribuindo para uma nova centralização ou (re-)centralização da tomada de decisões políticas, prejudicando, na sua forma actual, o desenvolvimento de instituições democráticas formais ao nível sub-nacional, ao invés de o melhorar. Desta forma, as fraquezas e lacunas do processo de descentralização Moçambicano identificadas na Tabela (3) acima são perpetuadas.

Em suma, seguindo a análise do processo da PAI e as características estruturais e institucionais do processo de descentralização moçambicano, podemos concluir que existe um grave perigo de a PAI marginalizar as instituições formais existentes, impedindo, desta forma, o seu desenvolvimento institucional e independência política, estreitando o espaço democrático a longo prazo e perpetuando as lacunas da descentralização em Moçambique. Enquanto as instituições legislativas a todos os níveis do estado estão estruturalmente fracas, os CCs ao nível distrital – onde instituições legislativas clássicas não existem – continuam nas mãos dos apoiantes da Frelimo e do executivo, e sob a influência do governo central em Maputo. A partir desta perspectiva e tomando em consideração tanto o actual quadro institucional fraco, com instituições formais politicamente dependentes e não representativas ao nível distrital, como a existência de um governo central forte, exemplificado pela PAI, este último é, certamente, ameaçado por um desenvolvimento institucional descentralizado das OLEs sub-provinciais e pela qualidade da democracia local. Embora a PAI não possa ser considerada directamente como violando regras democráticas formais – para Helmke e Levitsky, as principais características de uma instituição concorrente (Helmke & Levitsky, 2006: 16) – a sua tendência para considerar, indirectamente, novas instituições formais ao nível sub-nacional como não tendo sentido para muitos cidadãos, através da re-centralização da tomada de decisões políticas, permite, não obstante, a categorização cautelosa da PAI como uma instituição informal concorrente.

5. Conclusões

No início da nossa pesquisa, propusemo-nos investigar o papel de uma instituição informal – a PAI – no processo de descentralização moçambicano. De forma mais precisa, a nossa análise tinha como objectivo examinar a influência da PAI sobre os processos políticos formalizados e instituições políticas formais ao nível sub-nacional, e as consequências desta influência sobre as relações entre os governos central e locais e entre os cidadãos e o governo local.

A análise da influência da PAI sobre o processo político sub-nacional demonstra a existência de uma influência clara da PAI sobre instituições locais formais e sobre a planificação do desenvolvimento. Com a criação das matrizes, são estabelecidos instrumentos de planificação paralelos, que potencialmente reduzem, ou pelo menos interferem, nos processos políticos formais ao nível sub-nacional. Além disso, a PAI, adicionalmente, consolida a dependência das instituições locais do governo central, na medida em que não proporciona recursos financeiros ou humanos adicionais para implementar estas matrizes. Desta forma, a PAI não conduz à melhoria da capacidade e a decisões políticas mais descentralizadas; pelo contrário, tende a agravar, se não impede, a implementação de políticas por parte de instituições locais. Assim, a PAI contribui para a estabilização de uma hierarquia do topo para a base no processo de tomada de decisões políticas, que reforça a dominância do governo central e do partido dominante e, portanto, restringe a tomada de decisões participativas e democráticas ao nível sub-nacional.

Não obstante estas conclusões, a PAI também tem certos efeitos positivos devido à monitoria da planificação da política de desenvolvimento ao nível sub-nacional. Em particular, as administrações de nível distrital, muitas vezes, sofrem ou são afectadas por uma capacidade humana e institucional fraca, que conduz ao desvio ou à utilização abusiva de fundos reservados para a implementação de esquemas de desenvolvimento. Enfrentar o risco potencial de ser publicamente repreendido, disciplinado ou transferido para outros distritos devido ao mau desempenho aquando da visita presidencial, representa um impacto positivo da PAI sobre o desempenho dos funcionários públicos locais. A PAI exige, de facto, um esforço mais vigoroso numa planificação e execução efectivas e eficientes das actividades e orçamentos de desenvolvimento planeados.

Através da intervenção directa na planificação de políticas e na sua implementação ao nível do distrito, a PAI gera, contudo, a impressão entre os cidadãos de que a influência do governo nacional continua a ser necessária para a melhoria dos processos inadequados, insuficientes ou mesmo deficientes de planificação e execução da política local. Daí que a PAI ameace exacerbar a desconfiança já existente entre partes da população, concernente à capacidade das

instituições locais de administrar, de facto, programas que foram originalmente introduzidos com vista a melhorar as suas vidas. Ao mesmo tempo, a PAI poderá influenciar não só a confiança das pessoas nas instituições, mas também a sua vontade de se envolver na política local. Para além do seu impacto sobre o processo sub-nacional de tomada de decisões políticas, a Presidência Aberta e Inclusiva do presidente Guebuza deve ser interpretada no contexto de uma estratégia por parte do partido dominante com o propósito de aumentar o seu poder ao nível das comunidades de base. A PAI pode, portanto, ser caracterizada como uma intenção manifesta do presidente Guebuza de combinar a monitoria da implementação da política do governo com a reconsolidação do 'controlo' da Frelimo sobre os processos políticos ao nível sub-nacional. Na base desta análise, podemos concluir que, na sua forma actual, a PAI contribui para expandir as bases locais do partido, em vez de facilitar a consolidação das instituições formais, como as administrações distritais ou os CCs, e os processos participativos e politicamente pluralistas de tomada de decisões políticas e de monitoria sobre o nível sub-nacional ligado a este.