

4

ENTRE O ESTADO, AMAKHAS, AMPAMELAS, LANDINS E ONGs: RELAÇÕES SOCIAIS, HISTÓRIA, POLÍTICA, CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO EM NAMPULÁ⁷⁴

José Jaime Macuane, Padil Salimo, Domingos M. do Rosário e Bernhard Weimer⁷⁵

1. Introdução

A descentralização tem sido indicada em vários documentos do governo como um instrumento de expansão da participação dos cidadãos nos processos governativos e, conseqüentemente, de promoção do desenvolvimento socioeconómico. No caso particular da desconcentração, um novo impulso foi dado com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), a Lei nº 8/2003 de 19 de Maio, e, dois anos depois do respectivo regulamento, pelo decreto 11/2005, de 10 de Junho, ao qual, posteriormente, se seguiu outra legislação sobre a organização dos governos distritais, desconcentração da gestão de recursos humanos (Decreto 5/2006, de 12 de Abril; Decreto 6/2006 de 12 de Abril) e gestão de fundos sectoriais.

O artigo 3 da Lei 8/2003, relativo aos princípios de organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado, a par da observação do princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada entre vários níveis do sistema político-administrativo, indica como elementos importantes a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais, assim como a abertura à participação dos cidadãos e o incentivo à iniciativa local na resolução dos problemas das comunidades. Na actuação dos órgãos locais do Estado, estes elementos também são combinados com a observância dos princípios de unidade, hierarquia e coordenação institucional na

relação com os órgãos centrais do Estado (artigo 7) e na relação com as autarquias locais, no respeito pela autonomia, atribuições e competências próprias, assim como a coordenação dos planos, programas e projectos.

Em linhas gerais, o quadro legal fornece elementos sobre participação cidadã e articulação institucional entre os níveis central e local e entre as instituições deste último nível, com particular destaque para a relação entre os órgãos locais do Estado (província, distrito, posto administrativo e localidade) e as autarquias locais. Por outras palavras, a legislação reflecte uma ideia clara sobre o relacionamento entre o Estado central e local, com as províncias desempenhando uma função ao nível intermediário, embora tenham um estatuto legal não muito diferente dos outros OLEs dos níveis inferiores. Contudo, analisando a prática do processo de descentralização com base em exemplos concretos – a ideia básica deste volume – pode-se ver que a efectivação de uma governação integrada e potenciadora do desenvolvimento ao nível local, mesmo volvidos quase dez anos no actual formato, ainda tem muitos obstáculos a superar.

Os autores do presente estudo analisam, neste estudo de caso, o OLE do nível intermédio entre o Estado central e local, isto é a província, no contexto da descentralização em Moçambique. Do ponto de vista teórico, por exemplo, do federalismo fiscal (Boadway, 2007), é de interesse analítico perceber o papel que o nível intermediário desempenha na arquitectura de um Estado – isto é a região, a província ou o nível estadual – mais especificamente o papel que este nível desempenha na descentralização, uma vez que está no centro das relações entre o Estado central e o local. Este nível intermédio territorial é de particular importância no que diz respeito ao desempenho de funções básicas de qualquer executivo que é responsável por governar um país com uma população dispersa num vasto território; nomeadamente, a alocação e distribuição de recursos financeiros (e a equidade destas), a execução e monitoria de políticas públicas adoptadas centralmente, a tributação, bem como a produção e a distribuição de bens e serviços públicos (Boadway, 2007). Em muitos casos, o nível intermediário, a província, desempenha um papel crucial em ‘manter a nação unida’ (Sato, 2007: 186), num exercício de equilíbrio fiscal e legal num contínuo cujos extremos são representados pelo separatismo territorial, por um lado, e pela autonomia, por outro.

Em Moçambique, com o Estado percebido e legislado como unitário e, de facto, dominado pela ‘nação’⁷⁶ e o partido dominante representando o Estado e a nação, nunca houve um debate amplo e sério sobre esta matéria, nem antes nem depois da guerra civil (1976-1992). Depois do Acordo Geral de Paz (AGP) e antes de as províncias serem ‘absorvidas’ pela LOLE, houve, contudo, algumas propostas específicas sobre a reestruturação do escalão territorial provincial, na medida em que a Lei 5 /78 que governava a organização e o funcionamento deste

escalão já não era adequada⁷⁷. A província tinha não apenas que ser ajustada à nova realidade política e económica emanada da Constituição de 1990 e do AGP, mas também que ser levada em consideração na pretendida reforma do sector público (Monteiro, 2000). Desde então, poucos estudos foram feitos com o objectivo de analisar as funções, os desafios e o sucesso da província no sistema hierárquico de governação e de administração pública; isto é, de perceber o seu relacionamento como os órgãos de poder acima (Estado central) e abaixo (governos locais) dele. Um dos poucos estudos feitos sobre a matéria em Moçambique é o estudo sobre Niassa (Åkesson & Nilsson, 2006).

Por que é a Província de Nampula de interesse especial neste contexto?

Primeiro, esta província ocupa um lugar de destaque na história recente de governação local. Foi nela que iniciaram, de forma piloto mas sistemática, as experiências de planificação e de finanças descentralizadas, que inspiraram a legislação e as práticas actuais de governação local, principalmente no que concerne aos órgãos locais do Estado.⁷⁸ As experiências de participação na monitoria da pobreza a nível provincial alongam a lista de exemplos pioneiros de boas práticas desta província em questões de governação local. Foi em Nampula que houve a iniciativa de se substituir o nome, até certo ponto pessimista e inoportuno, de 'Observatório de Pobreza', pelo 'Observatório de Desenvolvimento'. Esta inovação foi disseminada pelo país todo e hoje constitui a denominação oficial deste fórum em que a sociedade civil, o governo e os doadores se encontram para discutir a implementação dos programas, políticas e planos de combate à pobreza.

Segundo, a peculiaridade de Nampula não se limita às boas práticas de governação local, estendendo-se ao seu posicionamento no xadrez político nacional no contexto de democratização. Assim, foi nesta província que, nas eleições autárquicas de 2003, houve o maior número de municípios conquistados pela oposição, três (Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche) dos cinco que tiveram o primeiro experimento de governação de um partido da oposição em Moçambique desde a Independência.⁷⁹ Ademais, desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994 até 2004, Nampula, que é o maior círculo eleitoral do país, mostrava uma dinâmica própria que parece representar aquilo a que Serra (1999) chama um 'eleitorado incapturável', resistente às tentativas de conquista pelo partido no poder.

Terceiro, apesar dessa pujança no que diz respeito à governação, o desempenho da província no que concerne ao desenvolvimento socioeconómico não é dos melhores a nível nacional. Historicamente, a província tem ocupado a posição de 3º lugar no PIB nacional, superada apenas pelos PIBs da Província e Cidade de Maputo. O crescimento médio do PIB no período entre 2001 e 2010 esteve entre 7,5% e 8%, que, no caso do período de 2001 a 2006, foi abaixo da média nacional

que foi de 8,7%. No mesmo período, o PIB per capita da província também se manteve abaixo da média nacional. Nampula também apresenta uma taxa de desemprego elevada, situação que, a julgar pelas projecções contidas no Plano Estratégico da Província, não deverá mudar drasticamente nos próximos anos (GPN, 2009; INE, 2009).

Entre 2001 e 2006, a Província de Nampula registou um crescimento acumulado do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de 20,8%, acima da média nacional, que foi de 17,3%. Porém, a província ainda regista os mais baixos índices de desenvolvimento humano do país (0,402), um dos mais baixos índices de esperança de vida (0,329), um dos piores índices de educação (0,390), um dos piores índices de esperança de vida à nascença (44,7), uma das piores taxas de analfabetismo de adultos (36,1), a pior taxa de combinação de escolaridade (44,7) (UNDP, 2007; MEC, 2008a; b; UNDP, 2009; GPN, 2009). Dados do Anuário Estatístico de 2008⁸⁰ mostram que a província, apesar da sua extensão física, ocupava o 8º lugar em extensão de estradas asfaltadas, estando apenas melhor que a Zambézia e o Niassa. Entre 2006 e 2008, a Província de Nampula também esteve entre as que menos disponibilidade de camas hospitalares e de médicos por 10.000 habitantes teve, estando apenas melhor que Zambézia, Niassa e, parcialmente, Cabo Delgado. No mesmo período, Nampula também apresentou a maior incidência de nados vivos com menos de 2500 gramas e uma média de baixo peso à nascença maior que a média nacional e a mais alta do País, à excepção de 2006, em que a de Cabo Delgado foi a mais alta (INE, 2009).

Quarto, comparando com outras províncias, a alocação dos recursos pelo Governo Central também tem sido desfavorável a esta província. Neste âmbito, apesar de ter apresentado o maior número de desempregados registados em 2007 e 2008, a província teve menos beneficiários dos centros de formação profissional do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) do que províncias com menores quantidades de desempregados registados no mesmo período, o que sugere uma resposta desproporcional e não adequada aos problemas de desemprego que a província enfrenta. Ainda na mesma linha, estudos sobre as alocações orçamentais por províncias mostram que províncias mais populosas como Nampula e Zambézia acabam tendo um gasto *per capita* em áreas de serviços básicos como água, agricultura, saúde e educação mais baixo que as restantes províncias do País, sem uma correlação visível entre níveis de pobreza e as alocações do orçamento às províncias. Esta situação deve-se às metodologias de alocação do orçamento que acabam por não canalizar os recursos de forma equitativa entre as províncias, desconsiderando, desta forma, as diferenças de nível de pobreza e de desenvolvimento humano entre as diferentes províncias (McCoy & Cunamizana, 2008; Sal e Caldeira & Ximungo Consultores, 2009).

Finalmente, o último relatório de Avaliação da Pobreza mostra que a província registou um aumento do índice de incidência da pobreza em dois pontos percentuais (de 52,6 para 54.7) e tem a segunda maior prevalência de malnutrição crónica (56%) (MPD, 2010b).

Portanto, a situação de Nampula é um caso interessante para se fazer a análise da relação entre a governação central e a governação local e o desenvolvimento local, porque, enquanto num elemento, a província é uma referência positiva nacional, no outro, o desenvolvimento socioeconómico, a sua posição relativa é desfavorável.

Desta forma, Nampula constitui um bom estudo de caso sobre a relação entre a governação local e o desenvolvimento socioeconómico local, devido à aparente dissonância entre estes dois elementos, pelo menos quando se olha para a experiência recente da província. Este elemento servirá de ponto de partida para a análise da relação entre os governos central e local, e das suas implicações para o processo de descentralização, bem como dos seus efeitos.

Este capítulo deriva de um trabalho originalmente feito para o Governo de Nampula e para a Embaixada do Reino dos Países Baixos, em 2010, ao qual foram acrescentadas novas fontes, informação e análise de estudos mais recentes. O trabalho original consistiu da revisão documental e de entrevistas realizadas a representantes do governo provincial e distrital, académicos, membros da sociedade civil e personalidades conhecedoras da história e da realidade da Província de Nampula. As entrevistas foram realizadas entre os meses de Janeiro e Março de 2010 em Maputo e Nampula, nesta última, tanto na capital provincial como em três distritos (Mogovolas, Ribáuè e Angoche) e dois municípios (Ribáuè e Angoche). A escolha destes distritos e municípios teve por base o facto de dois deles terem também municípios (Angoche e Ribáuè) e de um deles ter um município que foi governado pela oposição (Angoche) e o outro (Ribáuè) ter um novo município, localizado numa zona historicamente governada pelo partido governamental, a Frelimo. Mogovolas foi escolhido por ser um distrito que não preenche cumulativamente nenhum dos critérios dos outros dois, sendo, por essa razão, mais adequado como contraste e controlo em relação aos outros dois casos. É de referir que a escolha destes distritos também se deveu à limitação de recursos e ao contexto específico dos interesses das entidades que encomendaram o estudo original. Contudo, a análise global e as fontes primárias não se limitaram aos três casos aqui indicados, tendo sido complementadas, também, com fontes primárias de trabalhos de investigação sobre a política e a governação na província de Nampula feitos anteriormente pelos autores deste capítulo.

Para se colmatar os efeitos de algumas das limitações metodológicas acima indicadas, uma versão preliminar do estudo original beneficiou de subsídios de um seminário de validação, na Cidade de Nampula, que contou com a presença de

representantes do governo provincial e distrital e de actores da sociedade civil, que permitiram minimizar o risco de as conclusões do estudo estarem fundamentadas em elementos pouco consistentes ou que não reflectissem a realidade, conforme vivida ou percebida pelos diferentes actores políticos e sociais. Este exercício foi combinado com um instrumental analítico fundamentado na análise de três aspectos: (i) factores histórico-culturais da vida local que podem ter reflexos no comportamento dos actores e nas dinâmicas de governação; (ii) factores estruturais, com foco nas instituições, formais e informais, de âmbito social e político que influenciam a governação; e (iii) factores da economia política da governação assentes na análise das motivações e interesses estratégicos dos actores envolvidos no processo de governação e que potencialmente podem influenciar dinâmicas, relações de poder e mudanças políticas.

Ao longo do texto haverá várias referências ao poder central que, no contexto deste estudo, é entendido como o Estado e o Governo central, assim como o partido no poder que, no contexto moçambicano de partido dominante, exerce um poder que se confunde com o poder do Estado.

O capítulo é composto por 4 secções. Na primeira, são apresentados os elementos que fazem de Nampula uma referência nacional de governação local e, à guisa de problematização do estudo, as implicações que isso tem para o desenvolvimento local e as relações da província com os processos nacionais mais amplos que também ditam a dinâmica e os efeitos, a nível local, do processo de descentralização. Esta secção fecha com a apresentação do argumento do trabalho. Na segunda secção, apresenta-se o contexto da governação em Nampula, no qual se aborda a situação geográfica, a população, a história e a experiência de governação local democrática no contexto de multipartidarismo. A terceira secção aborda as relações entre os níveis local e central e o modo como estas determinam as dinâmicas de governação local e condicionam a consolidação das boas experiências de governação local da província, bem como a relação entre os poderes locais e estes com o poder central. Finalmente, a quarta secção apresenta as conclusões do estudo, retomando a discussão sobre a relação entre o nível local e o nível central e as suas influências no curso e efeitos do processo de descentralização.

2. O que faz da experiência de Governação local de Nampula uma Referência Nacional?

Em vários estudos e documentos sobre governação, descentralização e processos participativos, a Província de Nampula é repetidamente mencionada como sendo o centro das experimentações de processos inovadores no campo da governação,

com destaque para o Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e outras experiências que também contribuem para a promoção da boa governação à escala nacional. Esta secção faz uma revisão de alguns dos exemplos indicados como boas práticas e, no fim, problematiza o efeito dessas experiências, confrontando-as com aquilo que é o resultado esperado do processo de descentralização: o desenvolvimento socioeconómico da província em comparação com as tendências nacionais.

2.1 A experiência pioneira do PPFD em Nampula – História, Avanços e Legado

A experiência de Nampula na implementação do PPFD, que começou de forma piloto nos anos 90 e depois foi replicada para o norte (Cabo Delgado) e posteriormente para todo o País, teve uma influência positiva em vários processos de governação participativa local, tais como: (i) a criação de espaços de participação das comunidades locais na definição e controlo de planos de desenvolvimento; (ii) a institucionalização de conselhos consultivos locais como veículos de articulação permanente com os governos distritais; (iii) a articulação e diálogo com a sociedade civil; (iv) a institucionalização do processo de planificação participativa e de financiamento descentralizado; e v) a monitoria e a prestação de contas caracterizadas pela elevada exposição dos governantes distritais ao escrutínio público (Weimer *et al.*, 2004; Jackson, 2007; Borowczak & Weimer, neste volume).

Nampula contribuiu substantivamente para a consolidação do PPFD e para a sua expansão à escala nacional, através da produção de diferentes materiais e de apoio técnico na capacitação dos actores governamentais no distrito, comunidades, associações, etc. Este processo também contou com a contribuição das ONGs que formam a 'rede de parceiros' do PPFD⁸¹ e que foram muito actuaantes na produção de manuais e na capacitação de actores locais (Tengler, 2007).

As práticas dos distritos de Nampula trouxeram para a esfera da governação sobretudo cinco experiências importantes, que ainda hoje representam a via para o reforço da boa governação, nomeadamente:

- O facto de, pela primeira vez, os governos distritais se abrirem para dar voz às comunidades na tomada de decisões sobre assuntos de seu interesse, com destaque para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e dos Planos Económicos e Sociais e Orçamento dos Distritos – PESODs;
- A criação de instituições e de mecanismos locais de consulta que viabilizam o processo participativo, que acabaram inspirando o País na criação dos Conselhos Locais, plasmados na Lei dos órgãos locais do Estado/LOLE;

- A abertura do governo, a nível provincial e distrital, para cooperar, coordenar e dialogar permanentemente com as organizações da sociedade civil;
- O crescimento, embora não muito forte, da consciência cívica das comunidades locais para o controlo e responsabilização das acções dos seus governantes;
- O efeito replicador da experiência de governação participativa, primeiro para algumas províncias e depois para todo o país, numa abordagem integrada e nacional.

2.3 Outras experiências de boas práticas a nível local

A experiência e o pioneirismo da província em governação participativa vão para além do PPF, alargando-se a outras iniciativas, tais como a criação de mecanismos de consulta e coordenação na implementação de programas e planos de desenvolvimento e de combate à pobreza, a capacitação das organizações comunitárias de base, o reconhecimento das autoridades comunitárias e a disseminação e capacitação sobre boas práticas de governação e gestão do desenvolvimento económico local. Estas experiências são brevemente descritas abaixo.

Em 2004, o Governo Provincial de Nampula convidou a sociedade civil e o sector privado local para o estabelecimento do que se chamou, a nível central, Observatório de Pobreza e, em Nampula, Observatório de Desenvolvimento Provincial (ODP), nome que viria a ser adoptado, posteriormente, a nível nacional. O ODP, cuja função principal é acompanhar e coordenar o processo de monitoria e de avaliação da implementação do Plano Estratégico da Província de Nampula (PEP), das intervenções do governo, da sociedade civil e do sector privado, permitiu o estabelecimento, na província, de um fórum de consulta, monitoria e avaliação das actividades realizadas pelos diferentes actores. Neste fórum, sentam-se, lado a lado, membros do governo, parceiros de cooperação nacionais e internacionais, organizações da sociedade civil e agentes económicos.

No âmbito do ODP, as ONGs constituíram uma plataforma de trabalho, organizada em grupos temáticos que abarcam as seguintes áreas: Governação, Grupo de Água e Saneamento, Educação, HIV/SIDA, Agricultura, e Gestão de Recursos Naturais e Micro finanças (Jackson, 2007). A constituição das redes e/ou plataformas da sociedade civil é apontada como tendo contribuído para a melhoria significativa das formas de articulação entre o Governo Provincial e Distrital e as ONGs, assim como para um significativo avanço no alinhamento dos projectos e áreas de intervenção territorial por parte das diversas organizações

não-governamentais actuando na Província.

A criação do ODP foi antecedida, em 2003, pela criação da Unidade de Coordenação do Desenvolvimento de Nampula (UCODIN), que é um órgão integrado na Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF). Além de secretariar o ODP, a UCODIN faz a articulação entre o Governo Provincial e as organizações da sociedade civil e o sector privado. Devido aos desafios inerentes à coordenação do desenvolvimento na província, as competências da UCODIN foram alargadas, passando a incluir a monitoria e a avaliação da implementação da estratégia e dos planos de desenvolvimento provincial.

A combinação de uma estreita colaboração entre o Governo, as ONGs e o sector privado e a existência de um mecanismo de articulação de carácter permanente como a UCODIN são comumente apontadas como inovações da província dignas de realce. Este arranjo foi muito importante para a elaboração do Plano Estratégico da Província de Nampula 2010-2020, actualmente a ser implementado. A UCODIN constitui um elo importante de ligação entre o ODP e o Observatório de Desenvolvimento Nacional (ODN). Existe uma percepção generalizada de que o ODP de Nampula é um dos mais bem organizados e mais funcionais do País.

A explicação para este contexto no qual as organizações da sociedade civil operam na província e a sua relação privilegiada com o governo, segundo informantes locais, prende-se com alguns factores que merecem ser referidos: o primeiro é de natureza política e está particularmente ligado à liderança. Em 1994, após as primeiras eleições multipartidárias, é nomeada para Governador da Província uma figura da elite local com experiência de sociedade civil, que conhecia e compreendia com clareza a importância desta e que encorajou o desenvolvimento de parcerias (ver 3.3. em baixo). Este sentido de abertura à sociedade civil continuou com a vinda de um novo Governador em 2000. Simultaneamente, a coordenação do PPFDF estimulou a criação da rede de parceiros do PPFDF que incluía ONGs. Esta iniciativa terá conduzido a um certo grau de institucionalização do relacionamento entre o governo e as ONGs, que passaram a realizar algumas acções conjuntas. O segundo factor tem a ver com a criação do CEPKA (Centro de Pesquisa Konrad Adenauer, da Universidade Católica de Moçambique, em Nampula). O CEPKA bem como outras organizações como a Universidade Pedagógica tiveram um papel chave na promoção de debates de natureza académica muito importantes. Com esta iniciativa, o nível de críspação política entre as elites intelectuais de Nampula diminuiu, tendo-se verificado uma certa abertura para a aceitação das diferenças de opinião e maior tolerância. O terceiro factor está relacionado com o papel da cooperação internacional. O peso da contribuição que é dada pela Embaixada da Holanda e pela Cooperação Suíça para o processo de desenvolvimento da Província de Nampula manifestou-se sempre com um forte apoio às iniciativas das ONGs,

particularmente à SNV e à HELVETAS, que são, respectivamente, organizações de origem dos países de cada uma daquelas agências. A partir destas ONGs, foram igualmente criadas ONGs locais apoiadas directamente por elas (tal é o caso da Akilizetho e da Facilidade de Desenvolvimento da Sociedade Civil (FDSC), ambas criadas com o apoio da Embaixada da Holanda). Portanto, as dinâmicas que foram sendo desenvolvidas no campo da relação Governo/ONGs podem ser, em parte, entendidas como consequência dessa cooperação. A natureza de trabalho destas organizações e de outras combina actividades de provisão de serviços básicos com a promoção da cidadania. Tendo em conta os constrangimentos fiscais de que o país padece, o Governo precisa desse importante apoio na provisão de serviços básicos. O quarto factor está relacionado com a capacidade técnica das ONGs. Em Nampula, um número razoável de ONGs é dirigido por pessoas com forte capacidade de expressarem as suas próprias opiniões como activistas da sociedade civil, para além de possuir um número razoável de pessoal qualificado. Por outro lado, o estabelecimento da plataforma de ONGs e de grupos organizados em redes temáticas e a sua incorporação nos mecanismos e/ou espaços criados pelo Governo contribuíram para o fortalecimento da coordenação das acções conjuntas e para o reforço de parcerias de desenvolvimento.

A nível de base, a província também possui um histórico substancial em capacitação dos cidadãos para uma melhor participação na governação local. Neste contexto, o destaque vai para as organizações de base comunitária (como os comités de desenvolvimento local - CDLs), e para os conselhos consultivos locais, através dos líderes comunitários. Algumas organizações actuando em Nampula na área de governação, como a Concern, a Helvetas, a SNV e a Akilizetho, entre outras, desde os anos 1990 que participaram activamente na capacitação de CDLs e naquilo que hoje são os CLs, havendo indícios claros de que os CLs que contam com a participação de representantes dos CDLs que foram alvos de capacitação tendem a ser mais interventivos (Bakker & Gilissen, 2009).

À semelhança de outras partes do país, com a aprovação do Decreto 15/2000 sobre as autoridades comunitárias, começou um processo de reconhecimento, a nível das comunidades, de diferentes tipos de líderes tradicionais e comunitários. De acordo com os dados do Ministério de Administração Estatal (MAE), a Província de Nampula é a que possui o maior número de autoridades comunitárias, relativamente a outras províncias. Entre os Chefes Tradicionais de Iº Escalão reconhecidos até 2009, 24% (de um total de 1.655) encontravam-se na Província de Nampula, tal como cerca de 35% do total de 3.380 Secretários do Iº Escalão (correspondente a 1.175, todos do sexo masculino) existentes no país. Segundo dados do MAE de 2009, a Província de Nampula vinha sendo aquela com maior número de chefes tradicionais reconhecidos, com cerca de 27% de um total de

4.313. Entre os chefes tradicionais legitimados, Nampula tinha cerca de 28% (1.514 de um total de 5.450), que, na altura, era a percentagem mais alta do País. Em suma, mesmo num processo desta natureza, coordenado centralmente, a província destacava-se no âmbito nacional não só pela maior quantidade de autoridades comunitárias, mas também pelo seu reconhecimento pelas autoridades estatais.

No quadro do exercício de governação participativa, a Província de Nampula foi igualmente implementando iniciativas locais de desenvolvimento económico e ensaiando modelos, alguns dos quais concebidos centralmente, mas implementados com sucesso na província. Nesse quadro, Nampula criou um centro de pesquisas para produção e transferência de tecnologias e consolidação dos conhecimentos na área de produção de materiais alternativos e de baixo custo para a construção de edifícios, num projecto conhecido pela designação 'Vila Tecnológica de Namialo.' Esta experiência encontra-se hoje disseminada noutras partes do País, como parte integrante do PPF, e inclui uma componente de produção de materiais de formação (brochuras) em português e nas línguas nacionais, voltadas para a produção de materiais de construção de baixo custo, bem como para técnicas de construção civil e de manutenção de edifícios públicos.⁸²

Em 2008, a província criou um centro de capacitação das lideranças locais, funcionários públicos e conselhos consultivos locais, e de disseminação de boas práticas de governação e desenvolvimento económico local, denominado Centro de Governação de Namaíta (CEGOV). O objectivo do CEGOV é constituir um exemplo de sucesso na criação de modelos e padrões de referência, no que concerne à abordagem de capacitação/formação no âmbito da governação local e de sustentabilidade das experiências de governação local.

2.4 Das boas práticas aos resultados: causas, questões e desafios

Em suma, a experiência pioneira do PPF e o activismo das organizações da sociedade civil nas questões relacionadas com a governação contribuíram para a perenidade de experiências passadas de governação local, que acabam por se reproduzir para além dos sectores tradicionais, como os de planificação participativa. Estas experiências, inspiradoras de programas nacionais, denotam um grau considerável de inovação e de permeabilidade dos actores locais a boas práticas de governação. Além disso, a sua transposição para o contexto nacional ou a indicação de Nampula como referência de algumas boas práticas é sinal de que há uma certa permeabilidade da política e da governação nacional às práticas e inovações oriundas ou adoptadas de forma mais expressiva nesta província.

Portanto, estes e outros exemplos inovadores e de boas práticas, incorporados de forma espontânea nas políticas nacionais, algumas delas de natureza estruturante e

que influenciam o rumo do desenvolvimento, mostram a importância, no campo das ideias, que Nampula tem tido na governação local em Moçambique.

No entanto, isso não significa necessariamente que os actores da província de Nampula tenham conseguido ter voz e peso suficientes para influenciarem a política nacional a seu favor, ou mesmo consolidar as boas práticas de governação local já experimentadas anteriormente.

Esta dissonância demanda uma reflexão mais profunda sobre a relação entre as dinâmicas locais, a experiência de intervencionismo nas políticas e na governação e as suas implicações nas relações que se estabelecem entre os actores e governos locais, e o Estado e o Governo Central. A experiência de Nampula sugere que há uma descontinuidade entre esse dinamismo e inovação local, e a influência da província e dos actores locais de uma forma geral nas políticas e processos políticos nacionais. Como no caso de Niassa, os actores locais têm tido um espaço para actuação e participação através de várias instituições de consulta, mas pouco poder institucional para tomarem decisões e produzirem impacto nas políticas públicas, alocação de recursos, etc. (Åkesson & Nilsson, 2006).

A reflexão sobre as causas dessa descontinuidade constitui o foco do próximo capítulo, que se irá debruçar sobre os motivos pelos quais, apesar das experiências da governação local em Nampula terem inspirado o processo de descentralização à escala nacional, a província tem sido aparentemente ineficaz em influenciar, a seu favor, a governação nacional ou as políticas públicas do governo central. Uma das causas é a diminuição da presença, actuação, voz e advocacia de ONGs nacionais e internacionais, resultante de dois factores, sendo o primeiro a conversão/promoção da experiência do PFFD num programa nacional, que reduziu a importância relativa da Província de Nampula como 'laboratório' e província piloto. O outro factor é que os doadores reorientaram a sua abordagem à ajuda externa para Moçambique a favor da modalidade de apoio geral ou sectorial ao orçamento do Estado, a custo de orçamentos para projectos executados por ONGs. Estas mudanças não demoraram a fazer-se sentir na Província de Nampula, onde muitas das ONGs chave no apoio à governação local ou fecharam a porta ou testemunharam uma redução drástica dos seus orçamentos.

Contudo, o nosso argumento principal é que a descontinuidade entre o dinamismo local e a influência em processos decisórios nacionais é fruto das tensões que sempre existiram entre as elites e processos políticos locais e o Governo central e os processos políticos mais amplos. Esta descontinuidade, conforme avançado no primeiro capítulo deste livro sobre a economia política da descentralização, deriva da lógica minimalista de descentralização, que tem historicamente caracterizado as relações entre o governo central e o nível local de governação que, no caso de Nampula, tem fortes raízes históricas, culturais e políticas. Estas raízes determinam a

relação entre os grupos a nível local e também destes com o nível central, que acabam estando vertidas nas instituições e práticas locais de governação e na relação destas com o que ocorre a nível da política nacional e do governo central.

No contexto de um Estado historicamente centralizado, a existência de um hiato entre os processos locais e nacionais limita o alcance dos benefícios da descentralização, de tal forma que, a despeito do pioneirismo e dinamismo de Nampula no que concerne à governação local, o seu lugar como actor relevante no contexto decisório nacional ainda é limitado e, conseqüentemente, continua a ser um actor periférico nos benefícios decorrentes das políticas públicas nacionais. A situação relativa da província no contexto nacional tem sido reflexo das estratégias de acomodação de demandas dos actores locais pelo governo central e pelas elites políticas nacionais, em que o Estado desempenha apenas minimamente a função de subsidiariedade às iniciativas locais de forma sistémica e institucional, continuando a exercer a autoridade estatal de forma centralizada e a subsidiar processos de acomodação dos actores locais, que são essenciais à manutenção de um modelo de governação ainda centralizado. As relações entre os actores locais, ditadas por elementos históricos, políticos e culturais, e a natureza das relações entre o nível central e o local também influenciam o grau de consolidação das boas práticas historicamente adoptadas na província. No nosso entender, este padrão, embora analisado com base na província de Nampula, é semelhante, nalguns aspectos, ao de outras províncias do país.

Isto faz com que se possa afirmar que, no âmbito da descentralização em curso no país, apesar da existência de algumas boas práticas na governação local, e da existência de uma pressão de elites e grupos locais para um maior atendimento às suas necessidades a nível da política e das políticas públicas nacionais, a resposta a este tipo de demandas nem sempre resulta num desenvolvimento assinalável a nível local nem no reforço constante do próprio processo de descentralização.

Este argumento é desenvolvido nas duas próximas secções, sendo que a secção seguinte apresenta o contexto da governação em Nampula, cujo foco está nas relações entre os actores e as instituições locais, e a subsequente apresenta as relações entre os níveis central e local e o modo como influenciam, de forma estruturante, a governação local e os seus efeitos.

3. Contexto da Governação em Nampula

A geografia, a história, a população, as relações sociais e políticas e a situação socioeconómica daí decorrentes são relevantes para entender as dinâmicas de governação que se desenvolvem em Nampula. Neste contexto, é importante analisar

como a etnicidade, as relações entre os diversos grupos sociais e as estruturas de poder tradicional e entre estas e as autoridades estatais, tanto coloniais como do período posterior à independência, influenciam a dinâmica de governação local, mesmo no actual contexto de democracia multipartidária. Nesta secção, analisa-se estes elementos e mostra-se como os mesmos são interdependentes e influenciam a governação local.

3.1 Geografia, População, Etnicidade e História de Nampula

A Província de Nampula, que tem como capital a Cidade de Nampula, está situada no Nordeste de Moçambique e tem uma superfície de 81 606 km², correspondente a cerca de 10% do território moçambicano (799 380km²). Nampula é limitada a Este pelo Oceano Índico, a Sul pela Província da Zambézia, a Norte pela Província de Cabo Delgado e a Oeste pela Província de Niassa. Nampula é constituída por 21 distritos e 6 cidades e vilas que se tornaram municípios à luz das Leis 2/97 de 18 de Fevereiro e 3/2008, de 02 de Maio. A Província não faz fronteira com nenhum outro país.

Segundo o Relatório do Censo Populacional de 2007, Nampula possui 3 985 285 habitantes, ou seja, 19,7% da população do País, o que faz dela a província mais habitada de Moçambique. A maior parte da população pertence ao grupo étnico Macua, que é, do ponto de vista numérico, o mais importante de Moçambique e o mais homogéneo (Pélissier, 1984).

A unidade social Macua é constituída pela família matrilinear, *o nihimo*. A estrutura de parentesco Macua sofreu uma grande modificação com o desenvolvimento acelerado do comércio a longa distância e com o comércio de escravos nos meados do século XIX. Isto forneceu aos grandes chefes Macuas mais próximos do litoral oportunidades sem precedentes para reforçarem o seu poder a expensas de tribos rivais e transformaram-se no principal motivo de contenda entre os maiores potentados. A escravatura bem como períodos prolongados de seca contribuíram também para a desestabilização da estrutura económica, social e política local. Isto significa que os recursos do trabalho passaram a ser controlados e coordenados pelo clã e pelos chefes das linhagens mais fortes. Esta situação levou a conflitos com linhagens mais novas, tendo algumas, em contacto com os muçulmanos do Sultanato de Angoche e dos *yao* (no Lago do Niassa), adoptado o Islão. A influência exercida pelo Islão vai jogar um papel determinante nas sociedades macuas da zona costeira. Em cada grupo social de tipo Xeicado ou sultanato, no caso de Angoche, a autoridade política exercida pelo Chehe ou pelo sultão, fortemente influenciada pela patrilinearidade, passou a coexistir com a estrutura linhageira e matrilinear (Machado, 1910; Branquinho, 1969; Alpers, 1974; Rita-Ferreira, 1982).

Para Medeiros (1995), a colonização política moderna não tomou em conta

a complexidade deste grupo, de tal forma que muitos autores que trabalharam na zona realizaram uma classificação arbitrária, partindo apenas de certos traços culturais artificiais, verificados na altura da ocupação portuguesa. Por sua vez, Rita-Ferreira (1975) nota que os Macuas constituem um único e grande conjunto étnico, mas marcado por particularidades locais.

Neste contexto, na zona costeira encontram-se os '*Matibanes*', que habitam a zona de Nacala Porto, Matibane; os '*Nabaras*', que habitam nas regiões ao Norte do distrito de Mogincual, distrito de Mossuril e todos aqueles que, de uma ou de outra forma, se consideram originários do distrito da Ilha de Moçambique; os *Amassangage*, situados na península de Sangage no distrito de Angoche. Os *Ampamelas* ou *Imbamelas* (o nome *Ampamela* era usado pelos Macuas do interior de maneira a exprimiemr um regionalismo em relação aos Macuas da Costa) estavam instalados no actual posto administrativo de Boila. Os *Morevones* encontravam-se a partir de Naburi, distrito de Pebane na Zambézia, em Moma e no litoral de Angoche e os *Kotis* habitavam as ilhas de Angoche e todo o território em frente às mesmas ilhas. Finalmente, os *Amakbas* são uma sociedade homogénea que ocupa toda a zona costeira de Nampula (Correia, 1938; Conceição, 1999).

O comércio de escravos, dominado pelos clãs do litoral, foi uma das principais fontes do conflito com o interior (de onde principalmente provinham os escravos) e está na base das rivalidades entre estes grupos, reflectidas em posicionamentos diferentes quanto à resistência e ao apoio à ocupação portuguesa (Pélissier, 1984), cujas reminiscências ainda se fazem hoje sentir, através de uma clivagem política interior-litoral, facilmente visível no alinhamento político em torno dos principais partidos políticos do país.

Geograficamente, a localização de Nampula teve uma grande influência na relação da província tanto com o regime colonial como com a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), enquanto movimento de libertação e como Governo, depois da Independência em 1975. A luta anticolonial, que tinha começado na província de Cabo Delgado, havia sido programada para tomar a direcção Norte-Sul em direcção a Nampula, uma das províncias mais habitadas do País. No entanto, o sucesso político-militar da Frelimo nas zonas mais a Norte, como Cabo Delgado, não se repetiu em Nampula.

Na óptica da polícia secreta portuguesa, a PIDE,

Um dos principais factores que contribui para o insucesso da Frelimo a cumprir com seus objectivos, penetrar e começar a luta armada no distrito de Moçambique⁸³ é, sem alguma dúvida, o facto de a etnia mais representativa do distrito ser a Macua, que até este momento se revela muito fiel aos portugueses e está pouco impressionada com as ideias da subversão.⁸⁴

Um aspecto importante para a não entrada da Frelimo tinha sido a estratégia usada pelas autoridades coloniais, que tinham feito tudo para proteger a Província de Nampula, considerada, por elas, o seu berço. A Associação Comercial e Agrícola e Industrial de Nampula dizia:

Nosso distrito é o símbolo de Moçambique. Em seus pés chumbaram todas tentativas de subversão, graças à Portugalidade e à lealdade de suas populações. Nampula é também a capital militar da província.⁸⁵

De entre outros elementos, a geografia e a forte implantação do regime colonial nesta província contribuíram para a relativa fraca adesão dos naturais de Nampula à luta armada de libertação nacional. A forte presença do exército colonial português nesta província foi vista como tendo resultado na destruição da personalidade da sua população, através da sua subjugação e do recrutamento massivo de naturais de Nampula para servirem o aparelho repressivo colonial (*Notícias da Beira*, 1974). Esta percepção teria influenciado uma visão relativamente negativa das elites políticas do período pós-independência em relação a Nampula, o que mereceu um reparo por parte dos ‘Democratas de Nampula’, um grupo progressista actuante nos anos 70.⁸⁶ Segundo este grupo, a suposta aversão dos naturais de Província em relação à Frelimo era um mito construído pelos ‘reaccionários’, de forma a colocar os Macuas contra o novo poder. Diziam eles:

Os Macuas apresentam uma certa passividade que deriva de factores particulares de ordem histórica e geográfica. Ao longo de toda a história os Macuas tinham sido sempre escravizados pelos invasores, cujos últimos tinham sido os portugueses. Isto era ligado a seu relativo isolamento geográfico, sem fronteira com o estrangeiro, e pelo facto de os Macuas, entanto que etnia oprimida, terem um certo comportamento e características particulares.⁸⁷

Estas e outras explicações e justificações não bastaram para convencer o novo regime, na óptica do qual a presença do exército colonial tinha resultado na destruição da personalidade da população de Nampula – com a instalação da prostituição e do alcoolismo e com o recrutamento de muitos naturais de Nampula para servirem a polícia secreta portuguesa.⁸⁸ Este posicionamento influenciou o padrão de relações entre o poder central e a província, que posteriormente se reflectiria, já no período multipartidário, nas sistemáticas derrotas do partido no poder nas eleições gerais até 2004 e também na derrota do partido governamental em três municípios em 2003 e nas vitórias apertadas em alguns deles (por exemplo, Nacala Porto) nas eleições autárquicas de 2008.⁸⁹

Em síntese, a geografia, a história e a etnicidade são factores determinantes para a compreensão das relações entre os actores locais, assim como destes com o poder central, relações estas que têm sido historicamente tensas.

3.2 As estruturas locais de poder

Ainda no período da dominação colonial, à semelhança de outras províncias do país, dois tipos de Administração tinham sido exercidos na Província de Nampula: a administração directa, onde as populações se confrontavam directamente com o colonialismo, e a administração indirecta, com a entrega do poder aos régulos, cabos de terra, chefes tradicionais e, nas plantações, aos capatazes, que eram intermediários que representavam indirectamente os interesses dos portugueses na província (*Notícias da Beira*, 1974).

Os régulos impostos pela administração portuguesa nem sempre eram os líderes linhageiros locais (Pyiamwene Mamwenes), embora pertencessem quase sempre às linhagens locais (agora) dominantes. Quando o régulo era simultaneamente Mwene, isto é, quando era ao mesmo tempo o decano (proclamado) da linhagem, as suas funções tradicionais eram reforçadas e o seu poder sobre a organização linhageira tornava-se muito maior, aliás, sempre em consonância com o da Pyiamwene ('rainha'), a pessoa e símbolo mais alto da hierarquia linhageira. Algumas vezes, principalmente no começo da ocupação estrangeira, a aristocracia local fazia nomear um cativo ou um homem plebeu para o cargo de régulo com o objectivo de se defender da brutalidade colonial e de observar 'a administração através dessa esteira furada', que era o régulo fantoche (Medeiros, 1995). A marginalização/manipulação da legítima estrutura tradicional durante o período colonial teve a sua continuidade na província de Nampula também através do posicionamento ambíguo da Frelimo em relação a este assunto. Primeiro, durante a luta de libertação, havia a ideia de que este sistema de autoridade reflectia o sistema administrativo colonial e que, portanto, devia ser combatido. No período pós-colonial, as autoridades tradicionais legítimas foram substituídas pelos secretários dos bairros e pelos grupos dinamizadores, estruturas que estavam ao serviço do governo do dia, resultando daí a sobreposição da autoridade política ligada ao partido no poder às autoridades tradicionais locais (Medeiros, 1995) ou religiosas, nomeadamente muçulmanas, na costa da província (Morier-Genoud, 2007).

Durante a guerra civil de 16 anos, a Renamo acenou aos chefes tradicionais com a possibilidade de reconquistarem a identidade e a autoridade que lhes tinham sido negadas depois da independência, usando-os como forma de reforçar o seu controlo nas zonas de sua influência. De acordo com Geffray (1990), a

valorização das culturas comunitárias e as religiões locais constituíam uma forma de alguns segmentos sociais se distinguirem do ateísmo exacerbado praticado durante o período da Revolução.

Depois do fim da guerra civil, em 1992, o relacionamento entre o Estado dirigido pela Frelimo e as autoridades tradicionais em Nampula conheceu uma dinâmica diferente em relação às restantes províncias do país, não só pelo facto de terem prestado apoio à Renamo, durante a campanha eleitoral para as 1^{as} Eleições Gerais de 1994, mas também por se terem, na maior parte das vezes, recusado a colaborar com o sistema administrativo estatal implantado nas zonas sob seu antigo domínio. A atitude das autoridades tradicionais em Nampula resultou na mudança de estratégia do governo do dia. Ao nível sociopolítico, o momento mais significativo foi a convocação, 'na altura do então Governador Alfredo Gamito, em Agosto de 1995, da primeira grande reunião com todas as Autoridades Tradicionais, Dignitários religiosos, Régulos, Reais, Rainhas da província de Nampula com o objectivo de discutir a situação e o futuro das Autoridades Tradicionais na nova conjuntura político-administrativa do país' (GPN, 1995). Esta reunião foi determinante nas discussões que resultaram futuramente na aprovação do Decreto 15/2000, de 20 de Junho, relativo à articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias. Mas, como observa Ivala (1999:165), neste processo, muitas das vezes eram os antigos régulos do tempo colonial que reclamavam o estatuto de chefe ou de autoridade tradicional com uma função administrativa, junto do governo local. Assim, de certo modo, repetiu-se a dinâmica colonial que 'diluiu e procurou esvaziar do seu verdadeiro conteúdo as chefias tradicionais, que eram basicamente comunitárias'.

Em suma, apesar de uma aparente homogeneidade étnica, a província de Nampula possui peculiaridades no que concerne às relações de sub-grupos do mesmo grupo étnico Macua, ditadas por questões históricas de contacto com outras culturas, com particular ênfase para a cultura islâmica (na costa), que influenciaram a estrutura económica e as relações entre os povos do litoral e do interior. Ademais, à semelhança do que ocorreu em várias partes do país (Forquilha, 2010), a implantação pelo colonialismo de um modelo de administração indirecta levou à manipulação da autoridade tradicional, prática essa que foi continuada tanto no período pós-independência como no contexto multipartidário. Finalmente, a posição geográfica e o significado histórico da província para o colonialismo ditaram o papel ambíguo que a mesma desempenhou na luta de libertação nacional; como quartel-general do colonialismo e, ao mesmo tempo, uma província com pouco envolvimento directo na adesão à causa de libertação nacional, com repercussões futuras na forma como as elites do poder central veriam a província no contexto pós-independência. Estes elementos tiveram influência na dinâmica

de governação local e nas relações desta com a governação nacional, e nas consequências daí advenientes. As próximas subsecções expandem esta análise, reflectindo sobre a dinâmica política no contexto de democracia multipartidária e da descentralização decorrentes do processo de democratização do país.

3.3 Nampula no Contexto da Democracia Multipartidária

A democracia multipartidária veio a dar outros contornos às dinâmicas acima descritas. Em termos eleitorais, até ao fim da década passada, a província de Nampula era fortemente dominada pela Renamo. Nas eleições gerais de 1994 e 1999, a Renamo obteve a maioria dos assentos na Assembleia da República (AR) no círculo eleitoral de Nampula. Nas eleições autárquicas de 2003, a Renamo conquistou três municípios, nomeadamente Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche, todos situados na região costeira da Província, contra apenas dois da Frelimo, situados no interior (Monapo e Nampula Cidade). Mas, a partir de 2004, esta tendência de forte domínio político da Renamo na Província começou a inverter-se, com a Frelimo obtendo a maioria dos assentos, o que se repetiu também em 2009. Nas eleições autárquicas de 2008, a Frelimo também conquistou todos os municípios de Nampula, embora tenha havido uma segunda volta em Nacala e o processo da Ilha de Moçambique tenha sido considerado por alguns observadores eleitorais como tendo sido manipulado.⁹⁰ Até 2004, a cartografia eleitoral de Nampula⁹¹ revelava a existência de um forte padrão de voto favorável à Frelimo no interior e à Renamo no litoral, o que remete para os aspectos históricos e culturais acima descritos. Um aspecto digno de nota é que a participação eleitoral média da província nas eleições gerais tem sido abaixo da média nacional, enquanto nas eleições autárquicas (excluindo as eleições de 1998, em que houve uma grande abstenção e o boicote da oposição) tem estado acima da média nacional. Este elemento também pode ser reflexo do histórico de cidadania a nível local, reflectido nas tradições de participação em processos governativos locais já indicadas acima, que se contrapõem ao sentimento de uma certa impotência em influenciar as questões nacionais, o que presumivelmente poderia desestimular a participação nas eleições gerais.

Quando se olha para a história política da província, fica claro que as questões de etnicidade e as relações entre as populações do interior e do litoral são elementos definidores das relações que se desenvolvem entre os actores a nível local, assim como destes com o partido no poder, o Estado e as estruturas governamentais centrais, com implicações na governação local. Estas relações explicam a dinâmica inerente à descentralização e contribuem para os efeitos da mesma, conforme será desenvolvido na próxima secção.

4. Entre o Local e Central: Relações de Poder e Descentralização em Nampula

Esta secção irá debruçar-se sobre o modo como as relações de poder⁹² entre o nível central e a província e desta com os outras estruturas de poder local, fortemente ditadas por um lógica centralista, consubstanciada no princípio de uma estrutura verticalmente hierarquizada, conforme enunciado na Lei 8/2003, pode estar a contribuir para limitar os avanços da descentralização. Para tal, analisar-se-á os seguintes aspectos: (i) de que forma é que as relações entre os vários actores a nível local podem limitar a consolidação das boas práticas de governação local; (ii) como as relações do poder central (Estado e partido no poder ou elites políticas) com as estruturas de poder local inibem a expansão e a consolidação dos processos democráticos a nível local e (iii) como as elites políticas nacionais e o Estado responderam às demandas dos grupos e elites locais por um maior desenvolvimento da província, num contexto de percepção da posição relativamente desfavorável que Nampula ocupa no contexto do desenvolvimento socioeconómico a nível nacional.

4.1 Constrangimentos à Continuidade e Consolidação das Boas Práticas

A continuidade e a sustentabilidade das boas práticas no âmbito da governação local sofrem ameaças de dois factores: a natureza das relações entre os grupos a nível local e a interferência do poder central, seja ele o Estado ou o partido no governo. Dois exemplos – a forma como tem evoluído a experiência dos conselhos locais e o factor liderança na continuidade dos processos – ilustram essas tendências.

Sobre os conselhos locais, a situação de Nampula repete o que os estudos sobre a matéria (Borowczak *et al.*, 2004; Pijnenburg, 2004; Massala Consult Lda., 2009; Forquilha, 2009) já disseram, mais especificamente a excessiva influência do partido governamental na selecção dos membros e seu funcionamento. No dizer de um líder tradicional,

A selecção dos membros dos Conselhos Consultivos muitas vezes é feita por indicação do Secretário do partido ou do bairro que também é da Frelimo, e em alguns casos pelo Administrador. Isso é um problema em parte porque conseguimos ver que há zonas onde não chegam projectos porque as pessoas apoiam a Renamo. O dinheiro dos 7 milhões não está a ajudar as pessoas; ao contrário, está a beneficiar o Administrador e outros camaradas.⁹³

Um outro entrevistado disse o seguinte:

Numa sessão de governo se questionou em que medida é que os membros da Frelimo estavam representados no Conselho Local. Existe uma politização tremenda dos Conselhos Consultivos Locais. O primeiro secretário do partido Frelimo no distrito é um problema grave e é o único representante de forças políticas que é convidado a fazer parte das sessões dos Conselhos Locais. A ideia de considerar os Conselhos Consultivos Locais como órgãos de consulta foi premeditada e visa mantê-los como actores não críticos, muito menos de prestação de contas.⁹⁴

A introdução do Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIIL), vulgarmente conhecido por '7 milhões', teve efeitos colaterais negativos em algumas boas práticas de governação local já implantadas e em processo de consolidação. Nos três distritos visitados durante este estudo, foi constatado que em vez de o OIIL estar a promover processos e mecanismos de governação participativa e a contribuir para o desenvolvimento local, estava a contribuir significativamente para a erosão dos processos de participação na planificação local; exacerbou o nível de desconfiança dos membros dos CLs relativamente às instituições, sobretudo, àquelas envolvidas na gestão do OIIL; e está a desencorajar a participação dos membros dos CLs no espaço político legalmente aberto à sua participação.

Por exemplo, no distrito de Mogovolas, membros do Conselho Consultivo Distrital (CCD) indicaram que o dinheiro do OIIL conduziu ao desmoronamento do CCD local:

...Quando o nosso Administrador Chale foi para Nacala, o Conselho Consultivo Distrital sofreu um duro golpe. O novo administrador não queria saber, nem ouvir falar do Conselho Consultivo. E o que levou ao administrador não querer saber do CC foram os 7 milhões. Levámos o assunto ao partido e ao SISE [Serviço de Informação e Segurança de Estado]. Fomos lá explicar que a forma de governação não estava a andar bem. Com muita sorte fomos ouvidos e mudaram o administrador. Agora estamos muito bem. O novo administrador recuperou o CCD no lixo.⁹⁵

Há uma certa unanimidade em considerar que a forma como o processo de gestão dos '7 milhões' foi inicialmente conduzido veio destruir toda a arquitectura da planificação participativa no distrito. Os membros dos Conselhos Consultivos abandonaram as discussões no âmbito da planificação distrital (estradas, pontes,

hospitais, escolas, furos de água, saneamento, aumento da produção agrícola, etc.) e concentraram-se essencialmente na aprovação de projectos financiados pelo OIIL.

No que concerne ao factor liderança, a nomeação de administradores pelo poder central, sem uma clara orientação política sobre o processo, em alguns casos resultou na reversão de boas práticas já consagradas. Neste âmbito, existe a percepção de que o desempenho e o sucesso de governação local assim como a continuação das boas práticas dependem muito da personalidade e do carácter do administrador. Existem distritos que estiveram na linha de frente do processo de implementação do PPFD mas que hoje estão totalmente num processo percebido como de regressão e decadência. As mudanças de administradores, em muitos distritos, trouxeram novas dinâmicas de governação local. Em alguns o cenário foi de retrocesso e noutros de relativo progresso. A natureza dessas mudanças foi fundamentalmente ditada pelo estilo de liderança de cada administrador, que conta muito para a qualidade dos processos de governação participativa.

Mogovolas, por exemplo, não foi um dos primeiros distritos a abraçar a abordagem de governação participativa, mas em pouco tempo passou a ser uma referência em termos de sucesso na governação local. Neste distrito, a articulação entre o governo distrital, as ONGs e os Conselhos Locais foi de grande abertura e isso criou condições para processos governativos que foram considerados como tendo sido transparentes:

Durante o tempo em que estive o administrador Chale, as relações com os conselhos consultivos locais eram boas, trabalhávamos sem problemas, havia transparência na gestão, e deixava as organizações fazerem o seu trabalho. E como consequência disso, vimos que o distrito de tempo em tempo ia melhorando o seu desempenho, tanto em termos de qualidade de serviços como a nível do relacionamento inter-institucional.⁹⁶

No entanto, ainda no mesmo distrito, quando o antigo administrador foi transferido para Nacala, onde viria a ser eleito Presidente do Conselho Municipal em 2008, foi indicado um outro administrador e a situação anterior muda, conforme atestam as palavras dos membros do conselho consultivo local, anteriormente mencionadas:

... O novo administrador não queria saber, nem ouvir falar do Conselho Consultivo. E o que levou ao administrador não querer saber do CC foram os 7 milhões [...] com muita sorte fomos ouvidos e mudaram o administrador. Agora estamos muito bem.⁹⁷

Portanto, a personalidade e a forma como o novo administrador encarou as relações com os CLs retomaram os processos e dinâmicas de governação que já tinham entrado em colapso.

No dizer de um membro de uma ONG Local na cidade de Nampula,

O desempenho da governação distrital em Nampula é favorecido ou não pelo carácter do líder. Existem distritos que no passado estavam na dianteira do processo de planificação. Mecubúri, por exemplo, já foi um dos mais importantes centros de demonstração de boas práticas de planificação local. Hoje o distrito está entre os mais atrasados. Por que é que isso está a acontecer? O facto de ter sido colocada uma pessoa que não dá valor a estes processos de planificação e gestão inclusiva, infelizmente o distrito está onde está hoje. Nós vimos no tempo da administradora que esteve em Mecubúri quando este processo iniciou,⁹⁸ que infelizmente não está mais entre nós, mas vimos uma dinâmica incrível de governação participativa.

Um outro elemento que influencia o desempenho das lideranças locais tem a ver com a aceitação pelas elites locais dos administradores indicados pelo poder central.⁹⁹ Ademais, as relações de poder entre as elites da costa e os povos do interior, embora num contexto democrático e de um país independente, ainda se fazem sentir para além dos padrões de votação, uma vez que também são um fundamento importante na avaliação e aceitação das instituições do Estado a nível local, dependendo de quem é nomeado para as liderar. Entrevistas com vários informantes revelaram que as elites da costa ainda resistem à ideia de envio de governantes do interior ou que não tenham as credenciais de elite que os tornem mais aceitáveis nos distritos e municípios do litoral.

Por exemplo, em Angoche, alguns círculos ligados às elites locais protestavam contra o facto de os detentores dos poderes descentralizados (municipalizados), de um lado, e a maior parte dos directores distritais, do outro lado, não serem oriundos de Angoche, mas do interior. Segundo estas elites, o atraso económico e social de Angoche justificava-se apenas pelo facto de os principais servidores do Estado ao nível local não serem oriundos da zona, estarem de passagem e não olharem o distrito com senso de *ownership*.¹⁰⁰ As palavras de um líder local captam esse sentimento:

Nós nunca aparecemos como administradores nos distritos do sul, mas para governar Angoche, nomeiam muitos landins.¹⁰¹ Mesmo os analfabetos do sul são administradores aqui [...]. Entre os dezassete directores distritais existentes aqui, nenhum é angocheano. Mas o nível de estudos desses

directores não é assim tão elevado que de alguns angocheanos. Para nós a Frelimo pertence aos landins [...] Depois da independência assinaram um pacto com os *Ampamelas*,¹⁰² são eles que ocupam agora posições importantes na Administração do Distrito. Porque é que não há um *Koti*¹⁰³ no poder? Quando querem um administrador vem do sul, quando querem um director para uma escola secundária, vem do interior...¹⁰⁴

Estas ideias, ainda enraizadas, muitas vezes confundem-se com uma oposição estrutural ao poder do dia, que se vem reproduzindo deste o período colonial, passando pela independência até aos dias de hoje. Os efeitos disso na governação local podem não ser necessariamente deletérios, mas não deixa de saltar à vista o facto de, no maior grupo étnico do país, aparentemente homogéneo, haver divisões tão profundas como estas e que ditam a aceitação do governo e, conseqüentemente, a legitimação da governação local. Esta divisão, certamente, enfraquece a província em qualquer pretensão de se apresentar como um interlocutor de peso no âmbito da política nacional.

4.2 O poder central e as estruturas locais de poder

A relação do Estado e do partido no poder, com a sua filosofia e prática de controlo e centralização, com os actores e poderes locais gera uma dinâmica de governação na província que vai na contramão da consolidação das boas práticas. Neste ponto, particular destaque vai para a relação do poder central com as autoridades tradicionais, com a máquina administrativa do Estado e com os municípios.

A implementação do Decreto 15/2000 não resolveu o problema da Autoridade tradicional¹⁰⁵ em Nampula. Apesar dos avanços acima referidos, as deficiências no reconhecimento e na legitimação destas autoridades impedem-nas de preencher cabalmente a sua função de representação ao nível dos Conselhos Consultivos Locais, o que, no entender de alguns, faz do discurso de inclusão de todos os segmentos sociais um 'mero discurso político',¹⁰⁶ na medida em uma parte da população é excluída de participar activamente neste fórum para a identificação, discussão e aprovação de projectos de desenvolvimento das comunidades que representam. O reconhecimento das Autoridades Comunitárias, apesar de haver uma base legal, ainda está sujeito à dinâmica de competição política e à ambigüidade que historicamente caracterizou a relação entre estas autoridades e os sucessivos governos do dia. Além disso, a essência da própria autoridade tradicional no contexto democrático ainda é ambígua. Neste âmbito, é preciso também levar em conta que a relação dessas autoridades comunitárias com as elites políticas, e a sua conseqüente captura por estas, num contexto de competição eleitoral, pode

levar à 'captura de cidadania' das suas comunidades, impondo e/ou influenciando as suas escolhas políticas, obrigando-as a votar num determinado partido.

As palavras de um cabo de terra em Ribáuè ilustram essa relação problemática das autoridades tradicionais com a cidadania:

No tempo das eleições, o Régulo Metaveia, que foi afastado do cargo, porque desde há muito tempo apoia a Renamo, durante a campanha eleitoral fazia mobilização da comunidade para votar na Renamo e quando viu que seria derrotado, decidiu não votar e mobilizou a população da sua área a não votar, e a população não foi votar.¹⁰⁷

O funcionamento das estruturas estatais a nível local é outro ponto crítico. Segundo alguns entrevistados, a estrutura burocrática do governo distrital absorve influências partidárias no seu normal funcionamento. Os chefes dos sectores ao nível do distrito têm que ser membros do partido Frelimo. Em muitos casos, os técnicos com percepções diferentes sobre matérias específicas no âmbito das actividades dos seus sectores são muitas vezes conotados como sendo da oposição. Dados todos esses factores, a percepção dos administradores e das chefias dos serviços no distrito é de que as actividades que eles levam a cabo devem estar mais viradas para responder aos ditames partidários. Isto sugere que ainda há ambiguidade entre a disciplina partidária e o cumprimento do manifesto eleitoral do partido vencedor, que é legítimo, e o funcionamento normal da administração pública e das estruturas estatais e de representação criadas a nível local. Esta ambiguidade pode ter como efeito uma certa desmobilização dos actores, tanto do Estado como da sociedade civil, na promoção dos valores da (boa) governação local, pondo assim em perigo aspectos como participação, inclusividade e igualdade dos cidadãos. No limite, estas questões podem acabar inviabilizando a consolidação dos sucessos obtidos na descentralização e na governação local, por sinal sob a liderança do partido no poder.

Relativamente à relação com os municípios, há que referir que, apesar de previstas, em princípio, na legislação, não há práticas institucionalizadas de articulação nem entre os órgãos desconcentrados e os órgãos descentralizados nem entre estes últimos. Mais ainda, as práticas existentes nem sempre garantem a harmonia entre os órgãos locais do Estado e as autarquias, algumas vezes até em detrimento da autonomia destas últimas, violando o que está plasmado na Lei. Esta fraqueza, que data desde a primeira experiência de municipalização (1998-2003), com apenas a Frelimo no poder, resultou na eclosão de conflitos para a manutenção e conservação do monopólio da cobrança de taxas e impostos no território autárquico (do Rosário, 2009). Este conflito veio a agudizar-se nos

municípios da região costeira de Nampula, no quinquênio (2003-2008), com a vitória da Renamo em três municípios da província. Outro factor que agudizou os conflitos entre o poder local (Municipal) eleito e que era controlado pela Renamo, por um lado, e o poder controlador do partido dominante e o Estado por outro, foi a introdução do Representante do Estado em algumas autarquias de Nampula (Ilha de Moçambique, Nacala-Porto) bem como a criação de um distrito, ou seja, OLE, na circunscrição territorial das duas autarquias. No caso da Cidade de Ilha de Moçambique, estes conflitos são analisados com mais profundidade na contribuição de Do Rosário, na Parte III deste livro.

Portanto, as relações entre a província e o poder central, seja ele o Estado/Governo Central ou o partido no poder com as estruturas de poder local em muitas ocasiões enfraqueceram a autoridade destas, reduziram as suas competências de forma sub-reptícia (mesmo violando a legislação), ou manipularam a sua essência (como no caso das autoridades tradicionais), subvertendo os processos democráticos e limitando os direitos dos cidadãos. É importante realçar que esta relação extravasa as relações partidárias, uma vez que a influência do partido governamental sobre a máquina administrativa tem efeitos deletérios mesmo para o cumprimento do manifesto eleitoral deste mesmo partido, que está materializado nos planos e programas do governo. Ainda mais, no caso da relação com os municípios, os conflitos começaram mesmo num contexto em que os órgãos de poder local eram controlados pela Frelimo. Isso reforça a ideia de que, acima de tudo, se está perante uma relação de poder entre o central e a província que tem alguns efeitos deletérios e que compromete a consolidação da governação democrática descentralizada, algumas vezes não importando se o governo e o poder local são controlados pela mesma força política que controla o Governo Central.

4.3 Entre o Central e o Local: formas de resposta e acomodação às demandas das elites locais

Conforme referido no início do capítulo, apesar das suas experiências de participação a nível local e de ser o maior círculo eleitoral e o terceiro PIB do país, Nampula tem um fraco poder de influência nas políticas nacionais, o que condiciona a alocação de recursos e influencia os seus níveis de desenvolvimento socioeconómico.

Esta situação certamente não passou despercebida por parte de alguns actores locais, que se têm organizado para mudar este estado de coisas. Contudo, as formas de acomodação das suas demandas pelo poder central não mudaram de forma significativa a situação. A lógica de actuação do poder central e a falta de articulação dos interesses dos actores locais, devido às relações complexas e às vezes

tensas existentes entre os mesmos e à falta de interesses homogêneos, conforme já descrito, são alguns dos elementos que contribuíram para a fraca promoção dos interesses da província no contexto nacional.

A criação do movimento cívico ASSANA (Associação dos Amigos de Nampula), composto por certos segmentos das elites macua de Nampula, no início dos anos 90, surge da percepção da existência de um certo vazio na promoção dos interesses da província. A legalização desta organização mostrava, dentre outras coisas, que existia, no seio deste grupo étnico, uma certa necessidade de valorização ou de revitalização étnica e de ganhar voz colectiva em assuntos da política nacional. A reacção das elites no poder foi a cooptação das elites desta organização, provavelmente temendo que ela se transformasse rapidamente num partido político, ou num movimento de contestação contra o regime. Esta hipótese não era de excluir, ainda mais porque a maior parte das elites Macua se consideravam excluídas do poder político e económico ao nível do país e reivindicavam mais recursos e serviços para o Norte do país e, em particular, para Nampula.¹⁰⁸ Depois das eleições de 1994, Rosário Mualeia, então Secretário-Geral da ASSANA, foi nomeado governador de Nampula; Adelaide Amurane, Vice-Ministra do Trabalho; José Abudo, Ministro da Justiça e Dionísio Cherewa tornou-se mais tarde candidato do Partido Frelimo às eleições autárquicas de 1998 em Nampula. É verdade que a ‘captura’ da espinha dorsal da Associação enfraqueceu momentaneamente este movimento, que por algum tempo ficou adormecido. Contudo, é interessante notar que, passados alguns anos, se assiste a uma segunda onda de nomeações de membros oriundos da associação para o Governo saído das eleições de 2004,¹⁰⁹ o que, para alguns, não passa de meras formalidades para fechar a boca dos Macuas, para estes não reivindicarem suas pretensões.¹¹⁰ Porém, este processo não pode ser visto apenas a nível simbólico, de representação e representatividade dessas elites nas esferas de tomada de decisão. Ele também é acompanhado de uma componente económica forte, com destaque para os investimentos que estão a ser feitos no Corredor de Desenvolvimento do Norte, na criação da Zona Económica Especial e na concentração dos investimentos do *Millenium Challenge Account* nesta província nortenha e de outros investimentos de vulto que poderão mudar consideravelmente este aparente abandono pelo poder central a que Nampula estaria votada. Ainda neste âmbito, há que referir também os investimentos feitos na área de águas, em Angoche e Nacala, que contribuíram para reverter um crónico problema de anos de deficiências no abastecimento de água, com contornos políticos sérios, chegando, no passado, a influenciar o curso das eleições autárquicas.

Os efeitos dessas medidas no desenvolvimento da província ainda não se fazem sentir de forma visível, a julgar pelos resultados do relatório de avaliação

da pobreza (MPD, 2010b), referido no início do capítulo. Embora ainda seja cedo para que investimentos deste calibre possam gerar efeitos visíveis, há que referir que a forma de acomodação de demandas de carácter nacional da província, por parte do poder central, tem sido mais de acomodação de interesses particulares e direccionados, o que é favorecido pelo carácter fragmentado destes mesmos interesses, bem como a cooptação de líderes provinciais ao nível central do partido e do governo. Nalguns casos, procurou-se acomodar interesses locais com um potencial efeito substancial no desenvolvimento local, através de negociações feitas em períodos de campanha, em troca de apoio político, como aparentemente ocorreu nas eleições de 2004, tendo ditado a vitória inédita da Frelimo em Nampula. Estas promessas, feitas num contexto de existência de interesses fragmentados e de fraco poder de *enforcement*, não bastam para mudar o padrão de relações historicamente predominante entre o poder central e os actores locais. Neste âmbito, alguns dos nossos entrevistados reclamavam das promessas de campanha feitas sobre a construção das Estradas Angoche-Nampula e Nampula-Cuamba, muito importantes para o Desenvolvimento da Província, mas que nunca mais se concretizavam.¹¹¹ Outros interlocutores achavam que a cooptação das elites de Nampula em estruturas nacionais não tinha resultado em benefícios palpáveis para a população da província. Os grandes investimentos, nomeadamente no Corredor de Nacala e na Zona Económica Especial (ZEE) de Nacala, estão a ser vistos como sendo dominados por uma aliança de interesses comerciais de moçambicanos de origem asiática e de interesses estratégicos políticos, económicos e comerciais de Maputo.

Face a estas bases fundadoras do Estado moçambicano, o papel das organizações da sociedade civil, principalmente das ONGs, que foram actores importantes na disseminação e na capacitação das comunidades em processos participativos na província, não basta para reverter a qualidade das relações historicamente predominantes entre o poder central e os actores locais. Por exemplo, a ligação entre o ODP e o OD nacional, que no caso de Nampula é feita pela UCODIN, não tem a eficiência e a eficácia necessárias e suficientes para reverter os desequilíbrios regionais na alocação de recursos públicos a favor, neste caso, da Província de Nampula. Mesmo que esta tenha um poder de influência menos limitado, e as formas de articulação das questões/contribuições da sociedade civil sejam mais adequadas tanto a nível provincial como a nível nacional, é difícil imaginar que um dia terão carácter vinculativo. No dizer de um entrevistado, as sessões do ODP, apesar de todas as inovações anteriormente referidas, parecem-se mais com uma 'sessão do Governo alargada', devido ao fraco poder de determinação da agenda e dos resultados do encontro por parte da sociedade civil. Na verdade, arranjos como os ODs e os CLs enquadram-se na categoria dos chamados *soft contract*,

cujo incumprimento pode eventualmente implicar algumas sanções (neste caso, nem isso se aplica), mas não tem nenhuma eficácia legal (Drewry, 2005). Isto é que faz com que a participação da sociedade civil nestes espaços não tenha a devida eficácia sob o ponto de vista de aprovação de políticas públicas que dêem resposta às demandas apresentadas (Macuane, 2010b).

Como os autores do estudo sobre Niassa afirmam,

As long as there are no substantial efforts to discuss Mozambican politics in terms of long term social contracts, politicians can continue to pursue a struggle for vertical political 'decision-making' power with little, or no, consideration of demands for social power in a horizontal perspective. As a consequence of this, there is a risk that the decentralization process in Mozambique will turn out to be mainly de-concentration, reproducing the centralized line of thought, in which the functional development principle is dominating and limiting the space for horizontal power and territorial planning. Resisting decentralization, in favor of de-concentration, is a means for influencing long term willing compliance in relation to vertical and centralized thinking (Åkesson & Nilsson, 2006: 7).

A fragmentação e a inconsistência dos interesses das elites locais, a flexibilidade contratual e o carácter não vinculativo dos arranjos de participação da sociedade civil, a definição de políticas públicas e a ausência de mecanismos eficientes, vinculativos e, conseqüentemente, eficazes de ligação entre os processos participativos de planificação para o desenvolvimento e o processo de definição de políticas públicas e programas de desenvolvimento a nível nacional ajudam a explicar por que motivo Nampula, apesar da sua rica experiência de governação local e de uma cidadania actuante, ainda partilha uma proporção ínfima dos benefícios que provêm de muitas políticas públicas nacionais, o que contribui para a persistência do seu relativo baixo desenvolvimento socioeconómico. A forma de relação entre o poder central e as elites locais também contribui para limitar o conteúdo e a eficácia da agenda de descentralização que estes grupos têm, reduzindo a perenidade das boas práticas historicamente implementadas na província.

5. Conclusões

No contexto da descentralização em Moçambique, Nampula é indubitavelmente uma referência, mas ao mesmo tempo um grande paradoxo. Numa análise superficial, pode-se dizer que as experiências de governação participativa, que

incluem também a planificação para o desenvolvimento socioeconómico a nível local, já de longa tradição e, em muitos casos, já solidamente implantadas e transpostas para as políticas nacionais, deveriam ser o esteio para um desenvolvimento socioeconómico mais pujante e uma base de negociação com o poder central para a alocação de recursos proporcionais ao tamanho populacional, aos desafios de desenvolvimento e à capacidade de gestão descentralizada já comprovada. No entanto, como aqui foi constatado, isso não ocorre.

No entanto, um olhar mais atento mostra que o paradoxo é apenas aparente, uma vez que, a par das boas práticas de governação local, combinadas com a alternância no poder local, algo que faz parte dos hábitos políticos nacionais apenas de forma bissexta, há processos paralelos que ocorrem e que erodem ou mesmo anulam as boas experiências da província. Estes processos têm como epicentro as relações entre os grupos e elites locais e entre estes e o poder central, que historicamente têm sido conflituosas e/ou tensas, gerando um hiato entre a aparente pujança da governação local e os processos políticos a nível central, intermediados pelo Governo central e pelo partido no poder, a Frelimo.

Estes elementos sugerem que a província de Nampula, apesar de ter tido um relativo sucesso nas dinâmicas de participação local e de ter colocado o seu nome na história da descentralização em Moçambique, carece da existência de um elo que torne esta experiência benéfica para o seu desenvolvimento socioeconómico. Esta lacuna deve-se à falta de mecanismos de articulação dos vários interesses e iniciativas a nível da província e da sua transformação numa força de pressão e/ou negociação junto ao poder central, seja ele o governo central ou as elites do partido governamental, demandando por respostas para os problemas de desenvolvimento que a província enfrenta. No entanto, factores políticos, históricos e sociais impedem a articulação das várias iniciativas e actores em prol do desenvolvimento da província. No contexto multipartidário, no qual a relação entre os vários actores locais também tem claros contornos e alinhamentos políticos que podem ditar os resultados da política nacional, a forma como o governo central lida com esses actores e dinâmicas tende a perpetuar os hiatos entre o aparente vigor da participação local na busca de soluções para o seu desenvolvimento socioeconómico e a intervenção subsidiária ou impulsionadora que deveria vir do nível central. Mesmo num contexto de competição política e com o histórico da província como uma das mais significativas bases de apoio da oposição ao poder central, as iniciativas das elites locais para estabelecer este elo de ligação não têm surtido efeitos, tanto devido à estreiteza e à heterogeneidade desses interesses, como pela acção estratégica do poder central de acomodar parte desses interesses de um modo que garanta a continuidade daquele como o epicentro da governação no país, apesar da retórica persistente e omnipresente sobre a importância e os

avanços da descentralização. Com a vitória eleitoral do partido governamental em 2004 e 2009, houve uma particular preocupação em garantir a representação simbólica da província no governo central. No entanto, esta representação, aparentemente, apenas acomodou parte dos interesses e o seu impacto do ponto de vista da partilha dos recursos públicos e dos benefícios das políticas nacionais para a província ainda são intangíveis. No entanto, uma coisa está clara: os actores locais de Nampula ainda têm muito a fazer para converterem o seu histórico de participação local em credenciais para participarem como actores importantes na política nacional e, desta forma, obterem mais benefícios das políticas públicas nacionais.

O exemplo de Nampula 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, fundamentadas numa forte filosofia centralista do poder político e caracterizadas por algumas concessões, um quadro legal funcional e estratégias de acomodação de alguns actores locais, como as autoridades tradicionais e outras elites locais, mas com uma intervenção do poder central, seja ele o Estado/governo central ou as elites político-partidárias do país, o que, algumas vezes, contribui para limitar ou mesmo anular as práticas promotoras da (boa) governação local. Contudo, essas concessões não implicam necessariamente abrir espaço para uma participação do nível local em processos mais estruturantes. Consequentemente, quando se olha para o caso de Nampula, com uma considerável tradição de cidadania local e boas práticas de governação local, algumas que inspiraram o processo de descentralização nacional, mas, mesmo assim, desfavorecido pela partilha desfavorável dos recursos públicos, pode-se concluir que falta um elo de ligação, que, no caso, é a forma como o poder central se relaciona com os governos e actores locais, reforçando e subsidiando as dinâmicas e actores locais nos seus esforços de busca do desenvolvimento socioeconómico local.

Muitas das formas de intervenção do poder central a nível local, seja pela via do Estado e do Governo, seja pela via do partido no poder, repetem-se em várias províncias do país. Por exemplo, as relações entre o poder central e as autoridades tradicionais, conforme descritas no caso de Nampula, também se repetem noutros quadrantes (vide Forquilha, 2010). A autonomia municipal também tem sido constantemente desafiada pelo poder político central, tanto pela via institucional – como a criação da figura do representante do Estado e do Governo da Cidade de Maputo no mesmo território onde já existe um município – como pela via de processos partidários internos supostamente democráticos, como ocorreu na cidade de Maputo, quando o Edil local Enéas Comiche perdeu a nomeação do seu

partido para as eleições de 2008, depois de uma gestão considerada positiva. A par das peculiaridades que Nampula tem e que configuram uma história relativamente ímpar de descentralização, os padrões de relações entre o poder central e os actores locais parecem ser, no essencial, comuns a muitas províncias do país, o que sugere que a tendência centralizadora das elites políticas nacionais, cujo *locus* primário é o partido no poder e se espalha pelo Estado (a nível central e local), tem sido um factor que não só retarda o processo de devolução às entidades locais, como também pode retrair e até reverter a consolidação das boas práticas de governação local já existentes nalguns quadrantes do país.

Tomando em conta a dinâmica socioeconómica, com os seus recursos e benefícios não equitativamente espelhados por todo o país, por um lado, e as disparidades regionais já existentes, por outro, associada às fraquezas institucionais do sistema político-administrativo e à viragem para uma coligação do poder mais competitiva,¹¹² é duvidoso que a forma actual de governação e das relações intergovernamentais consiga manter a estabilidade política e social necessária para um desenvolvimento humano mais abrangente e palpável. Como este e outros estudos mostram, a marginalização de sectores e interesses regionais e locais importantes pode criar o que Åkesson e Nilsson (2006: 5) chamam de uma ‘contra revolução silenciosa’ entre líderes locais e populações rurais e urbanas. Em circunstâncias como essas, poderia ser necessário revisitar o papel e a capacidade da província, na sua função de ‘manter a nação unida’.

Notas

1. Esta transferência líquida de recursos (*net resource transfer*) em favor da nação merece um estudo aprofundado.
2. Este capítulo é o resultado da cooperação entre Aslak Orre, do Instituto Christian Michelsen (CMI) de Bergen, Noruega, Euclides Gonçalves e Salvador Cadete Forquilha, que são investigadores associados do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Os fundos para a realização do projecto foram parcialmente obtidos de um grande projecto de pesquisa financiado pelo Conselho Norueguês para a Investigação (Norwegian Research Council) intitulado 'Reconstructing traditional authority – for whom? Political parties, state administration and traditional authorities in Angola and Moçambique'. Orre e Forquilha também receberam financiamento do projecto deste livro, financiado pela Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) e a Embaixada do Reino dos Países Baixos. Os autores estão muito gratos ao Sr. Marc de Tollenaere, ex-funcionário da SDC em Maputo, pelo seu entusiasmo e apoio moral ao projecto, bem como por nos ter permitido usar a sua enorme colecção de artigos de jornais sobre o assunto.
3. 'A iniciativa de alocar 7 milhões aos distritos está condenada ao sucesso' – quem o diz é Vitor Bernardo, Vice-Ministro da Planificação e Desenvolvimento. *Domingo* (07.12.08).
4. Para nosso conhecimento, tem havido poucas, se não nenhuma, tentativas para a recolha de experiências de mais do que um distrito, para além da atenção considerável dada ao tópico pelos jornalistas (CIP 2010a).
5. Usamos MT como uma abreviatura para a moeda moçambicana, Meticais e a taxa de câmbio aproximada de 25MT:USD1, que era a taxa comum em inícios de 2009. Os termos OIIL e '7 milhões' são usados alternativamente, na medida em que ambas as expressões são sinónimos comuns para os fundos em questão. A abreviatura CCs faz referência aos Conselhos Consultivos, comumente usados como sinónimos para o que a lei dos órgãos locais refere como Conselhos Locais – CL.
6. A transferência de dinheiro foi, contudo, uma transferência discricionária por parte do governo central para um Órgão do Estado Local, o Distrito. Em termos jurídico-legais, o Distrito não tem direito a este dinheiro que pode ser retirado através de uma decisão orçamental, pelo governo. Assim, ele difere das autarquias urbanas, que em termos jurídico-legais têm direito a transferências em bloco (Fundo de Compensação Autárquica).
7. Pode-se notar, inicialmente, que a distribuição de fundos pelos 128 distritos correspondeu a um valor limite de 7 milhões de MT em 2006, mas que, em 2007, um sistema de critérios introduziu um sistema de pesos na alocação para compensar os distritos com maiores necessidades.
8. Um oficial bem posicionado observou o mesmo tipo de confusão numa apresentação ao PNUD, no dia 01 de Dezembro de 2008 (Título da apresentação: *Descentralização fiscal: Fundamentos do Orçamento de Investimento Local – origem, operação e perspectivas*). Ver também Hanlon, no Boletim do Processo Eleitoral em Moçambique ou *Mozambique Political Process Bulletin* (2007). *Decentralisation: Controversy over MT 7 mn for district job creation. Vol:34*.
9. A relativa fraqueza observada em relação aos conselhos consultivos (ver Forquilha & Orre) sugeriu que não se pode automaticamente assumir que eles irão responsabilizar os administradores do governo local. Tudo parece depender das relações pessoais dos administradores no seio da comunidade local. Muitos administradores foram exonerados após considerável pressão popular – tipicamente administradores vistos como sendo de fora ou 'externos'. O fenómeno de administradores 'externos' é descrito de forma excelente pelo antropólogo Harry West (West, 2005).
10. Tradução dos autores para a língua portuguesa.
11. Apesar de alguns constrangimentos, Guebuza acredita que os sete milhões estão a mudar os distritos (*Magazine*, 22.10.08).

12. A estratégia de monetização só pode ser vista como sendo uma meia medida: parte do argumento para a provisão de crédito através do mecanismo do OIIL é que este deve ser dado a pequenos empreendedores (*Notícias*, 04.06.09), que não são capazes de atrair financiamento a partir do sector bancário. O resultado directo é que o governo irá estimular ainda a parte 'não oficial' da economia que não é tributada (só uma fracção dos beneficiários do OIIL gere actividades oficiais que são tributadas); daí que nenhum aumento da receita fiscal se pode esperar da política a curto e médio prazos. Mesmo entre as actividades tributadas, os seus deveres fiscais poderão não aumentar com os créditos do OIIL. Por exemplo, uma barraca do mercado, para operar, geralmente paga uma taxa diária única ao órgão do estado local.
13. Para colocar este número em perspectiva, 56 milhões USD é mais do que duas vezes o apoio que a Noruega, um dos doadores mais influentes, dá ao orçamento anual de Moçambique.
14. Fonte do censo <http://www.ine.gov.mz/censo2007/rp/evp>.
15. Numa entrevista, Guebuza também reagiu à forma deficiente de reportar: 'Temos alguns problemas estatísticos ou de planificação. Quando nos apresentam um relatório dizem que o retorno dos sete milhões foi de 200 mil (meticais), nós ficamos atrapalhados, mas nós não sabemos o que significam os 200 mil.' (*Magazine*, 22.10.08).
16. Esta noção de má vontade ou desonestidade entre um grande número de beneficiários está também reflectida no relatório do CIP sobre o OIIL (CIP, 2010a).
17. A colecção revista de 66 artigos (ver a lista completa no anexo) inclui artigos do *Notícias* (37), *Domingo* (12) e *Zambeze* (7), *AIM* (2), revista *Magazine* (3), *Mediafax* (1), *O País* (2), *Savana* (1), *Vertical* (1).
18. Abibo Aurélio (chefe da equipa técnica distrital - ETD), Distrito de Monapo. Monapo: 10 de Fevereiro de 2009; Vitor Armando, Chefe da equipa de planificação (ETD), Governo do Distrito de Gorongosa. Gorongosa: 23 de Fevereiro de 2009.
19. Saíde Fernando, administrador do distrito, Monapo. Monapo: 10 de Fevereiro de 2009.
20. A média do financiamento do projecto é – se retirarmos os projectos de tractores com custos elevados – aproximadamente US 5000 por projecto, uma soma elevada em Monapo. Mas na medida em que pelo menos metade são associações com uma média de 10 pessoas envolvidas, isto significa que uma soma muito mais pequena, provavelmente algo como USD 1000, está disponível para cada beneficiário. Se a soma foi destinada apenas para salários, terá sido um rendimento anual aceitável em Monapo, mas a partir desta soma, 'a taxa de juros' de 8 ou 12 por cento e todas as despesas de capital inicial necessitam de ser deduzidas.
21. Se, de facto, se falava de 1,324 empregos a tempo inteiro, poder-se-ia questionar o porquê do investimento de USD 500 por cada posto de trabalho não ter sido considerado antes!
22. Referências são em grande medida omissas para não comprometer os informantes.
23. Fonte: Economist Intelligence Unit.
24. Para um projecto de tamanho regular de 50.000 Meticais, o reembolso esperado foi estimado em 62.000. Para um projecto típico de tamanho grande, de 125.000 Meticais, o reembolso esperado foi estimado em 155.000. Esta forma de calcular, de facto, implica uma taxa anual de juros de 11,35 por cento – e não doze – assumindo que o pagamento total só teria lugar após dois anos.
25. O informante aparentemente não estava ciente da sensibilidade da informação, algo que ocorreu à equipa de trabalho de campo só depois de esta informação ter sido transmitida. Assim, o informante permanecerá anónimo.
26. O informante estava tão familiarizado com o posto administrativo sede de Vunduzi que foi estranho observar que havia nomes da lista de beneficiários que não conhecia. Isto poderá dever-se ao facto de alguns dos beneficiários não serem, realmente, do posto administrativo sede de Vunduzi (o que, neste caso, poderia ter sido interpretado pelos locais como uma irregularidade). Por exemplo, constatámos que um indivíduo que é membro do CC do distrito e também um 'mfumo' (autoridade tradicional de categoria 'mais baixa') no posto administrativo vizinho de Nhamadzi, estava na lista de beneficiários de Vunduzi com a soma de 60.000 MT (USD 2.400) para a abertura de uma banca fixa (geralmente uma barraca semipermanente).

27. Entrevistas: António da Costa, vendedor de cabritos e camponês, Vunduzi. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; Domingos, proprietário de um quiosque, beneficiário do OIIL. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; João Fundisse, membro da OJM e beneficiário do OIIL. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; Baltazar Parafino Gopane, presidente da Associação da pista da Casa Banana. Casa Banana: 26 de Fevereiro, 2009; Luís Celestino Manuel, presidente da Associação dos Camponeses de Nhalicato, beneficiário do OIIL. Casa Banana: 26 de Fevereiro, 2009; Elisio Manuel, secretário de uma Célula da Frelimo, membro do CCPA Vunduzi e beneficiário do OIIL. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; Gemusse Marichera, secretário da Associação de Muche, ex-político da Renamo, agora da Frelimo. Casa Banana: 26 de Fevereiro, 2009.
28. Luís Celestino Manuel, Presidente da Associação dos Camponeses de Nhalicato, beneficiário do OIIL. Casa Banana: 26 de Fevereiro de 2009.
29. Padre Figueiredo, Gorongosa: 27 de Fevereiro de 2009.
30. Entrevista com Vítor Armando, líder da equipa técnica distrital (ETD), governo distrital de Gorongosa. Gorongosa: 23 de Fevereiro de 2009.
31. Comunicação pessoal com Salvador Forquilha em Julho de 2007 durante uma visita à província de Niassa.
32. *Mediafax*, 24.08.09: 'Dhlakama atira-se contra Guebuza e Daviz Simango'.
33. Mabeucane Ester Manuel. Maxixe: 21 de Fevereiro de 2009.
34. Os autores gostariam de agradecer a Minoz Hassam, Ozias Chimunuane e Teresa MM Weimer pelas suas valiosas contribuições para a produção, criação, revisão e controlo de qualidade da base de dados usada para a análise neste capítulo. A sua gratidão estende-se aos presidentes e conselhos municipais dos municípios da amostra, que providenciaram acesso aos seus orçamentos e a dados da execução orçamental, bem como aos programas de apoio municipal PROMAPUTO e P-13, que proporcionaram aos pesquisadores e autores um ambiente institucional favorável à recolha e análise de dados. Agradecemos também a Carolin Moje pela sua revisão.
35. A exceção é Marromeu, para a qual os dados sobre a execução orçamental de 2005 não estavam disponíveis.
36. O enfoque deste critério origem - base está na responsabilidade (*accountability*) de cima para baixo, dos governos locais para os cidadãos, já que o nível local é onde o compromisso mais intenso estado - cidadão tem lugar e onde os cidadãos experimentam o nível mais alto de representação política.
37. De acordo com o raciocínio teórico do economista sueco Knut Wicksell (1853-1926), o peso marginal da tributação deve ser, do ponto de vista do cidadão, pelo menos igual - se não menor - ao benefício marginal em termos de serviços públicos recebidos.
38. Para uma crítica ao conceito de Moore de rendimento ganho / não ganho, ver: Therkildsen (2001).
39. O mesmo pode ser verdade em relação às visitas presidenciais aos governos locais, conforme a experiência da *Presidência Aberta e Inclusiva (PAI)* em Moçambique demonstra (ver artigo por Julia Leininger *et al.* neste livro).
40. Um novo Fundo para a Redução da Pobreza Humana, criado em Maio de 2011 para as cidades capitais provinciais, foi negligenciado nesta análise.
41. A Terceira Secção do TA desempenha as funções de Auditor Geral.
42. Há evidências anedóticas nos municípios de Nacala, Ilha de Moçambique e Cuamba nos anos 2005-2008. O apoio do *Millenium Challenge Corporation* (MCA) para equipamento informático destinado ao planeamento do uso da terra e cadastro aos municípios tais como Nampula e Cuamba é, em geral, dado *off-budget* (extra orçamento).
43. Os investimentos do município na melhoria estrutural dos bairros (isto é jardins infantis, parques) podem ser recuperados através da colecta de contribuições dos beneficiários deste investimento.
44. Para uma análise mais detalhada, ver Weimer, na Parte IV deste volume.
45. Os casos de Nacala e Metangula parecem ser casos extremos de dependência dos doadores.

46. Ver também Weimer, 2012.
47. Um estudo recente do P-13 / Banco Mundial chegou a conclusões muito semelhantes. Este estudo faz algumas recomendações sobre a forma como os municípios e a Autoridade Tributária podem ajudar, de uma forma mais ampla, a melhorar a presente situação.
48. Esta análise é baseada no quadro analítico e nos dados de um projecto de pesquisa orientado para a política sobre a responsabilização ou prestação de contas informal em Moçambique. Os membros da equipa do projecto incluem os autores Stefan Langer e Anna-Luisa Peruzzo. Um estudo exaustivo será publicado na devida altura. Os autores gostariam de agradecer às mais de 120 pessoas entrevistadas que tornaram este estudo possível. Agradecimentos especiais ao professor José Jaime Macuane e Padil Salimo da MAP Consultoria, pelo seu apoio intelectual e logístico durante o projecto. Comentários valiosos durante o *workshop* com os autores em Junho de 2011 ajudaram a melhorar o manuscrito. Os autores são os únicos responsáveis por quaisquer lacunas remanescentes.
49. Autora correspondente: Julia Leininger (Julia.Leininger@die-gdi.de).
50. Ver o artigo de Weimer, Macuane & Buur, na Parte I deste volume.
51. Ver Weimer, Macuane & Buur, neste volume.
52. Helmke e Levitsky definem instituições formais como 'regras e procedimentos que são criados, comunicados e aplicados através de canais que são largamente aceites como oficiais' (Helmke & Levitsky, 2006: 5).
53. Jann e Wegrich originalmente acrescentaram uma quarta fase de avaliação, que serve para examinar e avaliar políticas, e informar sobre a formulação de novas políticas (Jann & Wegrich, 2011: 84).
54. A homogeneidade dos factores contextuais permite a indicação das relações entre a variável independente e a variável dependente. Se apenas a variável independente e a dependente variam, a variável independente tem potencial para explicar a variável dependente (Nohlen & Schultze, 2010: 1155-1156).
55. A comparação é baseada em fontes primárias: primeiro, esta análise baseia-se em documentos oficiais e, segundo, a equipa de pesquisa realizou 120 entrevistas a funcionários do aparelho do estado Moçambicano ao nível nacional, provincial, distrital e parcialmente local, a membros dos partidos políticos e da sociedade civil, bem como a actores internacionais, entre Fevereiro e Abril de 2011, em Maputo, Nampula e Sofala.
56. A Saúde foi operacionalizada através da taxa de mortalidade materna, a educação através da taxa de alfabetismo e a pobreza absoluta através da linha nacional da pobreza.
57. Os detalhes desta selecção de casos são explicados em pormenor no estudo original (Heyl et al., 2011: capítulo 4.3).
58. Governação Aberta é um mecanismo de governação aberta a todos os níveis do estado, com o objectivo de interagir com o eleitorado através de comícios nos quais o governo do respectivo nível do estado proporciona informação aos cidadãos e os cidadãos podem apresentar as suas preocupações (*Gabinete de Estudos*, 2009: 7).
59. Em 2011, uma reforma territorial aumentou o número de distritos para 150.
60. A diferença entre recomendações e orientações é que a primeira deve ser satisfeita pela entidade responsável, enquanto a segunda deverá ser satisfeita por outra entidade.
61. Ver contribuição de Weimer na Parte I deste volume e Fuhr (2009).
62. Adicionalmente, existe um quinto nível sub-nacional mesmo abaixo das localidades, a chamada povoação.
63. Para além do facto de a autonomia não estar explicitamente prevista na LOLE, as unidades sub-nacionais da administração pública permanecem juridicamente subordinadas ao governo central, em contraste com as autarquias que têm, em termos jurídicos explícitos, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e não estão subordinadas ao governo central, que só exerce uma tutela relativa sobre eles. Ver: Weimer, na Parte I do volume.

64. As IPCCs deverão ser construídas em todos os níveis descentralizados do estado: distritos, postos administrativos, localidades e povoações (*Gabinete de Estudos da Presidência da República*, 2009: 9). Ver também Forquilha & Orre, na Parte III deste volume.
65. Em 1998, foram criadas 33 autarquias. Antes das eleições municipais de 2008, foram criadas mais dez, pelo Parlamento Moçambicano (Buur, 2009: 115).
66. Para uma análise mais profunda, ver Weimer, na Parte I deste volume.
67. Ver do Rosário, neste volume.
68. Os participantes no seminário de 29 de Abril de 2011, no qual a equipa de pesquisa esteve presente, nas suas constatações preliminares, afirmaram que a PAI e as matrizes resultantes se assemelham à abordagem da campanha e do comício usada pelo primeiro presidente de Moçambique, Samora Machel, durante a potencial coligação para o desenvolvimento (Weimer, Macuane & Buur neste volume), sob o sistema socialista em finais dos anos setenta e inícios da década de oitenta.
69. Gabinete do Presidente e MAE.
70. Ver Orre & Forquilha relativamente às IPCCs, neste volume.
71. Deve ser reconhecido que as CCs não são uma instituição não executiva pura, na medida em que o administrador do distrito é também o presidente dos CCs e que 30% dos seus membros têm de ser funcionários públicos. Além disso, os CCs são meramente instituições de consulta que, portanto, não podem ser interpretados como um órgão legislativo ao nível distrital.
72. Os estudos de caso de Forquilha & Orre, e Orre & Forquilha neste volume confirmam esta leitura.
73. Nacional, para a PAI, no caso de esta ocorrer nos seus respectivos distritos de origem, o que consolida ainda mais a impressão, entre o legislativo, da dependência do legislador perante o executivo. A independência do legislador é, portanto indirecta ou directamente estrangida pela PAI, na medida em que os MPs só podem entrar em contacto com o seu ciclo eleitoral sob supervisão presidencial.
74. Os termos em itálicos denominam, coloquialmente, grupos etnolinguísticos, com referência a Macuas na zona costeira (*Amakbas*) e do interior (*Ampamelas*) da Província de Nampula, bem como a grupos do Sul de Moçambique (*Landin*). Ver secção 3.1 para pormenores.
75. Os autores agradecem à Embaixada dos Países Baixos o apoio dado na realização do estudo e a autorização para a conversão do mesmo neste artigo para publicação. Também estão gratos ao Governo da Província de Nampula pelo apoio prestado na realização do estudo original e pela discussão franca e profunda realizada aquando da apresentação dos resultados em Maio de 2010. O agradecimento estende-se, também, a todos os entrevistados.
76. Para muitas habitantes da periferia moçambicana, 'nação' é sinónimo de Maputo.
77. Ver, por exemplo, o ante projecto de lei sobre o estatuto orgânico dos governos provinciais, elaborado pelo Ministério da Administração Estatal em 1998.
78. Ver, para o historial, a contribuição de Borowczak e Weimer, neste volume.
79. Ver artigos de Nuvunga e do Rosário na Parte III deste volume.
80. Usam-se dados deste anuário estatístico porque é o mais recente disponível no INE.
81. Os principais foram: SNV, CONCERN, Ibis-DIDENA, FDSC, MAMM-UDC, SALAMA, ORAM, HELVETAS, AKILIZETHO e OLIPA-ODES.
82. A Cooperação Alemã, através de um programa integrado no PPFd e em coordenação com a Cooperação Internacional Alemã – GIZ, apoia iniciativas de capacitação e de financiamento da construção civil nos distritos, que inclui a capacitação das comunidades e dos artesãos para a produção de materiais de baixo custo e a sua formação para participarem em concursos públicos de construção de edifícios públicos, com particular destaque para as salas de aulas e casas de professores.
83. Distrito de Moçambique era a denominação anterior da actual Província de Nampula.
84. PIDE - Delegação de Moçambique, Assunto : Situação geral. Ofício Urgente n.º 1259/A-4 de 17 de Julho de 1970 da Repartição do Gabinete Geral de Moçambique, Lourenço Marques, 21 de Julho de 1970.

85. Associação Comercial Industrial e Agrícola de Nampula, Exposição feita pela Associação, ao Exmo. Senhor Governador da Província, Nampula, 26 de Julho de 1969.
86. Os Democratas de Nampula eram um grupo multirracial constituído por brancos, mestiços e negros assimilados, e ideologicamente heterogéneo, constituído por elementos de formação marxista e de católicos progressistas. Tinham como objectivo esclarecer a população de Nampula sobre a linha política e sobre os objectivos da Frelimo e preparar a população para a Independência.
87. Democratas de Nampula: Makwuas apoiam Frelimo. Não adesão é um mito criado pela propaganda reaccionária, Tempo, n.º 205, 25 de Agosto de 1974.
88. Segundo Samora Machel, cerca de 35.000 Nampulenses tinham sido recrutados para servir o exército português (*Notícias da Beira*, 1974).
89. Ver o estudo de caso da Ilha de Moçambique, por do Rosário, neste volume.
90. *Boletim sobre o processo político em Moçambique* – Número 37 – 15 de Dezembro de 2008. Acessível através do endereço <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d112551.pdf>
91. Vide http://www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart.
92. Entendemos por 'poder', em consonância com Ecorys, (2008) e Åkesson, Nilsson, (2006), nas suas duas dimensões principais, como capacidade de coerção e controlo e/ou de diálogo e negociação, usando os respectivos instrumentos económicos, financeiros, administrativos, discursivos e actos simbólicos, etc. Tomando em conta a cultura política do centralismo e a dominação da economia política por um partido dominante, notamos a prevalência do poder no primeiro sentido, poder de controlo.
93. Entrevista com um líder tradicional e membro de um CL em Angoche.
94. Entrevista com um funcionário de organização da sociedade civil em Nampula.
95. Informação dada numa entrevista colectiva com membros do CCD e líderes tradicionais no distrito de Mogovolas.
96. Entrevista em Angoche, 26.01.2010.
97. Informação dada numa entrevista colectiva com membros do CCD e líderes tradicionais no distrito de Mogovolas.
98. Referência à falecida Sra. Francisca Gisela Wetimane.
99. Um caso que ilumina esta dimensão da consciência de cidadania pela população local, por um lado, e da qualidade de liderança de governantes locais, por outro, é o do então administrador do Distrito de Muecate, Fábrica de nome, na Província de Nampula, em 2010. Depois de ter apoiado e coberto a sentença ilegal do tribunal local contra um mecânico que alegadamente ousou criticar a qualidade de governação no distrito, a população insurgiu-se contra a 'atitude ditatorial' do Administrador. 'Ele foi substituído por ordens do MAE, e um processo disciplinar instaurado contra ele.' Ver, para pormenores: 'Ardeu Fábrica de Muecate!' http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/04/ardeu-f%C3%A1brica-de-muecate.html.
100. Abudo Amisse, Entrevista realizada em 16 de Agosto de 2003 citada por do Rosário, 2009.
101. Landins é o plural de landim, que designa as populações autóctones da região Sul de Moçambique. O termo também pode ser usado de forma pejorativa para se referir a pessoas incultas e de baixo *status* social.
102. Macuas do interior. O termo também é usado pejorativamente.
103. Macuas da costa, principalmente Angoche.
104. Entrevista com E. Abudo, 16 de Agosto de 2003, citada por do Rosário 2009.
105. Também se pode questionar se este reconhecimento não significaria uma semi-formalização destas estruturas de poder, como sugere Kyed (2007).
106. Entrevista realizada em Angoche, 28 de Janeiro de 2010.
107. Entrevista realizada em Ribáuè, 28 de Março de 2010.
108. 'Carta dos Makwuas ao Presidente da Republica', *Savana*, 5 de Março de 1995.
109. Trata-se, por exemplo, dos antigos membros da ASSANA Helena Taipo e Adelino Zacarias

Ivala, que foram nomeados, em 2005, para as funções de Ministra de Trabalho, e em 2010, para Secretário Provincial do Partido Frelimo, respectivamente.

110. Entrevista feita em Angoche, a 28 de Janeiro de 2010.
111. Recentemente (Fevereiro de 2012) o Governo anunciou para breve o início das obras na Estrada Nampula-Cuamba, pelo que o assunto parece estar já ultrapassado.
112. Ver Weimer, Macuane & Buur, neste livro.