

3. “REMENDO NOVO EM PANO VELHO”: O IMPACTO DAS REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha

Introdução

Embora as reformas de descentralização na maior parte dos países africanos datem do período colonial (Olowo & Wunsch 2004), foi sobretudo com o processo de transição política dos anos 1990 que elas ganharam um novo impulso, passando a estar associadas à ideia do reforço da democracia e tidas como sendo capazes de favorecer “a emergência de novos actores, a mobilização da ‘sociedade civil’, a construção dum campo político local e a renovação das práticas participativas” (Otayek 2005). Incorporadas assim no “credo das transições democráticas” da famosa *third wave* (Huntington 1991), as reformas de descentralização parecem ter acompanhado o ritmo pouco encorajador da evolução da maioria das democracias emergentes (Carothers 2002: 5-21), consideradas por alguns autores (Diamond 2002, p.21-35; Camau & Geisser 2003) como regimes híbridos.

No que se refere a Moçambique, com a emenda constitucional de 1996, que introduziu a questão do poder local (Lei 9/96), as reformas de descentralização transformaram-se num instrumento importante do processo da reconfiguração do Estado ao nível local. Na sequência desta emenda, foi produzida uma série de legislação que deu corpo ao próprio processo de reformas com maior destaque para a lei relativa às autarquias locais (Lei 2/97) e a lei sobre os órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). Estas re-

formas resultaram num sistema de governação local a duas velocidades: *uma devolução de poderes*, funções e recursos (descentralização política), para as 33 autarquias, com a realização regular de eleições locais; e uma *desconcentração* (descentralização administrativa) para o resto dos distritos, nomeadamente no meio rural.

No entanto, os poucos trabalhos referentes à governação local em algumas áreas de Moçambique (Métier 2005; Siteo & Hunguana 2005), com raras excepções, parecem sugerir que o processo de implementação das reformas de descentralização, nomeadamente política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, caracterizados por uma governação participativa, capaz de promover a nível local a cidadania, a prestação de contas, a transparência, a abertura, a capacidade de resposta por parte dos governos locais às necessidades dos munícipes e o melhoramento das condições de vida dos cidadãos. Que factores podem explicar este fraco impacto das reformas no processo de governação local?

Se se olha para o tipo de intervenções que têm lugar nos espaços municipalizados, quer por parte dos parceiros de cooperação dos municípios, quer por parte do próprio Estado moçambicano, através do Ministério da Administração Estatal, constata-se que se trata de intervenções mais focalizadas em aspectos ligados à assistência técnica e infra-estruturas do que no próprio processo político em curso nos municípios (*Municipal Development Working Group – Members Profile 2006*; Roque 2006). Ora, isto parece sugerir que os factores explicativos do fraco impacto das reformas de descentralização residem essencialmente na fraca capacidade técnica dos órgãos municipais e na insuficiência de infra-estruturas. É verdade que a experiência dos cerca de 10 anos do processo de municipalização mostra que os municípios carecem duma capacidade técnica e infraestruturas adequadas, facto que se repercute no desempenho dos órgãos municipais. Todavia, uma análise que ficaria apenas em factores ligados à capacidade técnica e infra-estruturas, negligenciando aspectos relativos ao processo político municipal, isto é, a estruturação do campo político no espaço municipal e o jogo dos actores políticos a nível local, corre o risco de não captar não só a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições, como também o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização. É aqui onde este artigo se propõe a ser um contributo para o debate acerca do processo de governação local em Moçambique.

Assim, servindo-se essencialmente da perspectiva teórica do neo-institucionalismo, este artigo procura analisar o impacto das reformas de descentralização no processo de

governança local, argumentando que existem, entre outros, dois factores importantes que concorrem para o fraco impacto das reformas em curso: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governança local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de práticas autoritárias do passado.

Para desenvolver o argumento principal, o artigo focaliza a análise em dois aspectos principais: a) reformas de descentralização em Moçambique; b) influência da trajectória das instituições na estruturação dos processos políticos.

A análise proposta neste artigo faz uso do relatório da USAID produzido com base num inquérito e discussões em grupos focais levados a cabo em cinco municípios de Moçambique, nomeadamente Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala-Porto e Vilankulo (Brito et al 2007a)¹⁷.

Reformas de descentralização em Moçambique: do Estado centralizado ao pluralismo débil e sistema de poder dominante

As reformas económicas e políticas desencadeadas nos finais dos anos 1980 em Moçambique ditaram uma redefinição das relações de poder no seio do sistema político moçambicano, cristalizada nas reformas de descentralização. Por reformas de descentralização entende-se aqui “os actos legais e as medidas administrativas que iniciam a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais” (Olowo & Wunsch 2004: 4-5). Entendidas assim, as reformas de descentralização são, em última análise, reformas do Estado. Por conseguinte, a análise das reformas de descentralização remete-nos para a trajectória do próprio Estado em África em geral e, numa maneira particular, em Moçambique. Daí a relevância numa breve discussão do conceito de Estado e sua operacionalização em contextos africanos.

O Estado em África: do tipo ideal weberiano à realidade empírica do neo-patrimonialismo

Segundo Braud (1997: 17), a sociologia weberiana constitui um dos universos mais importantes de conceitualização do Estado. Com efeito, partindo de pressupostos teóricos que sublinham lógicas de interacção, Weber apresenta uma concepção de Es-

tado que vai marcar profundamente a reflexão em ciências sociais em geral e, particularmente, em ciência política.

Na *Économie et Société*, nas linhas dedicadas à questão de grupo político e grupo hierocrático, Weber (1971) afirma que “entendemos por Estado uma ‘*empresa*’ política de carácter institucional’ [*politischer Anstaltsbetrieb*] quando e enquanto a sua direcção administrativa reivindica com sucesso, na aplicação dos regulamentos, o monopólio da violência física legítima”. É preciso, no entanto, sublinhar que na concepção weberiana, a mobilização da violência legítima intervém não como um fim em si mesmo, mas como um meio que visa garantir a execução das normas jurídicas em vigor num determinado território. O uso da violência legítima pelo Estado é um meio necessário, mas não suficiente para fazer valer as normas jurídicas.

De facto, a dominação do Estado num determinado espaço, apoia-se igualmente em outros meios como, por exemplo, o processo de socialização através do qual os cidadãos adquirem modelos de comportamento que permitem o consentimento. Com efeito, para chegar a inculcar a atitude, o comportamento, a adesão às normas jurídicas nos cidadãos, há um processo de socialização que conta com uma importante participação do próprio Estado. Existe, assim, no dizer de Braud (1997), um trabalho do simbólico que desempenha um papel importante no reforço da legitimidade da dominação do Estado. Por simbólico entende-se aqui um sistema de signos (ou de mensagens) que condensa conotações fortes nos planos cognitivo e emocional (Braud 1996: 76-108). A interiorização deste sistema de signos cria sentimentos de pertença a uma comunidade de destino único, cuja direcção política é fortemente representada pelo Estado. Ela cria uma crença no Estado.

Enquanto realidade sociohistórica, o Estado conceitualizado por Weber resulta duma dinâmica particular situada no espaço e no tempo. Esta dinâmica remete-nos, grosso modo, para o processo de “desmoronamento da sociedade feudal, à crise do poder senhorial e ao reforço do centro dinástico” (Badie & Hermet 2001: 27) na Europa ocidental na época do Renascimento. Este modelo de Estado caracterizado por uma diferenciação política, uma construção dum centro, uma territorialização do espaço político, impôs-se no seio de outros modelos de regulação política graças a um processo que é tributário da existência dum sistema internacional, onde o modelo de Estado ocidental constitui um elemento fundamental para o reconhecimento dos membros (Badie & Hermet 2001: 170).

Relativamente aos contextos africanos, desenvolveu-se nos anos 1980 toda uma literatura que Hyden (2000: 5-32) chamou de teoria da crise do Estado. Com efeito,

após o entusiasmo generalizado do período imediatamente a seguir às independências, onde o Estado era suposto desempenhar um papel de motor do desenvolvimento, assistiu-se à emergência de sinais de crise do Estado em África, não só do ponto de vista da regulação política como também no que se refere ao desenho e implementação de políticas públicas. Estudos de autores, tais como Hyden (1980), sobre a Tanzânia, Migdal (1988), sobre as relações Estado/sociedade nos países do Sul, ou ainda Rothchild & Chazan (1988) sobre as relações Estado/sociedade em contextos africanos, enquadram-se nessa perspectiva da crise do Estado em África. Esta ideia é retomada nas análises de Olowu & Wunsch (1990) ou ainda de Chabal & Daloz (1999), que falam da instrumentalização da desordem pelas elites políticas africanas.

Um dos traços mais visíveis da crise do Estado em África, particularmente nos anos 1980, repousa nos mecanismos do seu funcionamento, levando mesmo alguns autores a qualificá-lo de neo-patrimonial, para sublinhar a ausência da distinção entre o público e o privado, como denominador comum de um conjunto de práticas “a saber a corrupção, quer ela seja puramente económica ou ligada a uma troca social, ou ainda o clientelismo [...], o nepotismo, o tribalismo, o prebendalismo...” (Médard 1990, 1991: 323-353).

Sistematizado e empregue por Eisenstadt (1973) nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento, o conceito de neo-patrimonialismo tem as suas origens na categoria weberiana de patrimonialismo, que “descreve um modo de dominação tradicional exercido pelo príncipe, “em virtude dum direito pessoal absoluto” (Badie & Hermet 2001). O conceito de neo-patrimonialismo “pretende [assim] descrever um sistema político essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de dominação personalizado, essencialmente orientado para a protecção da elite no poder e que procura limitar, ao máximo, o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro. O jogo desta elite consiste, então, em assegurar o monopólio da representação e a controlar em seu proveito o processo de modernização económica” (Badie & Hermet 2001).

No que diz respeito ao caso específico dos estudos africanos, Médard (1990; 1991) foi, sem dúvida, um dos autores que mais se notabilizaram no uso do conceito de neo-patrimonialismo para a análise dos fenómenos associados ao processo de institucionalização do Estado em África. Não obstante as críticas feitas ao conceito por autores como R. Theobald, R. Joseph e B. Badie, Médard (1990) considera que “o tipo ideal do patrimonialismo tem a vantagem de permitir assumir diversas práticas

[o nepotismo, o clanismo, o tribalismo, o regionalismo, o clientelismo...a patronagem, o prebendalismo, a corrupção, a predação, o faccionalismo, etc] que, aliás, algumas delas, têm uma base comum na confusão entre o público e o privado.

De acordo com Médard (1990), se é verdade que, na maior parte dos países africanos, o funcionamento do Estado é marcado pela confusão do público e do privado, também não é menos verdade que se pode encontrar nesses países traços de mecanismos burocráticos que fazem com que esses Estados não possam ser qualificados simplesmente de patrimoniais. A coabitação de traços burocráticos com elementos de carácter predominantemente patrimonial, nos mecanismos do funcionamento do Estado, dá origem ao que Médard (1990) chama de Estados neo-patrimoniais. O conceito de neo-patrimonialismo permite assim capturar o carácter híbrido da natureza e do funcionamento do Estado em contextos africanos. A este respeito, Médard (1990: 24) afirma que “ (...) o Estado neo-patrimonial é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não é apenas uma fachada, pois as posições de autoridade nele existentes permitem extrair e distribuir recursos. Estas posições de autoridade denotam um mínimo de institucionalização do poder, pois elas existem independentemente da pessoa de seus titulares...) ”.

No que se refere a Moçambique, o processo de implantação da nova ordem política no período imediatamente a seguir à independência foi caracterizado por uma forte dinâmica centralizadora do poder em todos os domínios. Na origem deste fenómeno havia, entre outros, dois factores importantes: a herança de lógicas e práticas administrativas do Estado colonial – muito hierarquizado e centralizado; o próprio projecto político da Frelimo que deixava pouco espaço para a manifestação das diferenças e sublinhava sobremaneira o ideal da unidade nacional, a luta contra o “tribalismo”, o “regionalismo”, e tudo aquilo que se parecesse com tendências centrífugas. Se é verdade que o modelo do Estado centralizado teve um impacto significativo do ponto de vista ideológico, nomeadamente o enquadramento das populações no projecto do partido-Estado, também não é menos verdade que, do ponto de vista de concepção e implementação de políticas públicas, os resultados foram relativamente modestos. Com efeito, a forte centralização da administração pública, aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil, tornou o Estado distante dos cidadãos.

Assim, no contexto de crise dos anos 1980, o Estado pós-colonial em Moçambique passou a revelar cada vez mais sinais de neo-patrimonialismo. Com efeito, os mecanismos do funcionamento do Estado trouxeram ao de cima um conjunto de práticas

ligadas ao clientelismo, patronagem, corrupção, etc. e uma tendência acentuada de criação duma ordem política onde “*l’entourage*” do príncipe participa na apropriação das posições de autoridade, numa situação de ausência de separação entre o público e o privado. Todavia, embora o acesso às posições de autoridade, neste contexto, obedeça a uma lógica de favores e prebendas, é importante referir que existe um mínimo de institucionalização, na medida em que uma parte considerável das posições em questão, pelo menos teoricamente, apresenta exigências que têm que ver com o imperativo da burocracia, no sentido weberiano do termo.

Por conseguinte, pode-se considerar que, nos finais dos anos 1980, as reformas económicas e políticas em Moçambique foram introduzidas num contexto de crise de Estado particularmente centralizado, neo-patrimonial e distante dos cidadãos. Aliás, este foi o contexto predominante em muitos países da África sub-sahariana, que nos anos 1990 desencadearam transições políticas no âmbito da “terceira vaga de democratização”. Assim, as reformas de descentralização foram profundamente associadas ao processo do reforço da democracia, na medida em que se partia do pressuposto segundo o qual a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais alarga a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local e torna o Estado mais próximo dos cidadãos. Todavia, entendidas assim e em situações de regimes saídos duma transição política, as reformas de descentralização exigem a existência dum quadro democrático efectivo capaz de promover práticas e valores democráticos, tais como pluralismo político, garantia de liberdades individuais e colectivas, inclusão e participação políticas, etc. Isto quer dizer que, em regimes híbridos ou com síndrome autoritário, as reformas de descentralização não só dificilmente podem alargar a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local como também não permitem reduzir a distância entre o Estado e os cidadãos. Este parece ser o caso de Moçambique pós-transição, marcado por um pluralismo débil e por um sistema de poder dominante.

Pluralismo débil e sistema de poder dominante

Embora existam relativamente poucos estudos sobre o processo de transição política em Moçambique, o país é considerado como tendo conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz, como também do autoritarismo para a democracia. De

facto, do ponto de vista teórico, se se analisa o processo de transição política em Moçambique com base em cânones do paradigma de transição, pode considerar-se que houve no país uma mudança de regime autoritário para regime democrático. Mas o que é o paradigma de transição?

Com base em estudos desenvolvidos, principalmente a partir de casos da Europa do Sul e da América Latina, ganhou espaço em Ciência Política o chamado paradigma de transição, focalizado na análise dos fenómenos de passagem de regimes autoritários para regimes democráticos. Conhecido igualmente por transitologia, o paradigma de transição constituiu, assim, o modelo de referência em Ciência Política em matéria de análise dos fenómenos de mudança de regimes. Embora com algumas diferenças, autores tais como Linz & Stepan (1996), O'Donnell & Schmitter (1986), Przeworski (1991), Bratton & Van de Walle (1997) interpretaram o fenómeno da queda de regimes autoritários com base num modelo sequencial composto essencialmente por fases que vão da abertura do regime autoritário à consolidação do regime democrático.

Na sua análise sobre as democracias da terceira vaga, nomeadamente aquelas que tiveram lugar nos anos 1980 e 1990, Carothers (2002) identifica essencialmente cinco pressupostos principais do paradigma de transição: o primeiro pressuposto afirma que qualquer país que esteja a sair do regime autoritário pode ser considerado como estando em transição para a democracia; o segundo pressuposto assenta na ideia segundo a qual a democratização é um processo sequencial que comporta fases interligadas, nomeadamente a) a abertura, b) a queda do regime autoritário que desemboca num novo regime (democrático) constituído com base em eleições gerais, c) a consolidação do regime democrático; o terceiro pressuposto tem que ver com a crença no papel determinante das eleições no processo de democratização; o quarto pressuposto considera que, no processo de democratização, as condições subjacentes à transição política, nomeadamente o nível económico, a história política, a herança institucional do país, etc., são factores marginais. O processo de democratização aparece assim como sendo resultado da decisão das elites políticas do país em desencadear a transição política; o quinto e último pressuposto consiste na ideia segundo a qual as democracias da terceira vaga estão sendo construídas em Estados coerentes e funcionais.

O essencial da crítica de Carothers (2000) ao paradigma de transição consiste em mostrar, a partir de exemplos dos processos de transição da terceira vaga, que não só os cinco pressupostos acima mencionados não resistem perante os casos empíricos, particularmente aqueles que vêm das transições africanas, como também muitos dos

processos de transição iniciados nos anos 1990 entraram hoje naquilo que o autor chama de zona política cinzenta, ou seja, uma situação em que não são nem regimes autoritários, nem regimes democráticos.

Relativamente a Moçambique, embora a transição política se enquadre no sequencialismo da transitologia – abertura, queda do regime autoritário e surgimento dum novo regime com a realização de eleições gerais em 1994 –, o país parece não ter registado avanços significativos no processo de consolidação democrática. Com efeito, apesar de haver indícios importantes dum regime democrático, tais como um espaço político para os partidos de oposição, uma sociedade civil relativamente independente, bem como eleições regulares e uma constituição democrática, Moçambique parece apresentar ainda um sério défice democrático cristalizado numa fraca representação dos interesses dos cidadãos, baixos níveis de participação política, baixo nível de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado e um persistente fraco desempenho das instituições do Estado. Em suma, parafraseando Carothers (2002), Moçambique entrou igualmente numa zona política cinzenta e, por conseguinte, sofre de síndrome de pluralismo débil. Na concepção de Carothers (2002, p.10), pluralismo débil é a situação de regimes saídos duma transição política, em que, não obstante a existência duma certa liberdade política e a realização periódica de eleições, a democracia continua algo superficial, há uma fraca participação política em períodos não eleitorais, e as elites políticas de todos os partidos são geralmente consideradas pelos cidadãos como sendo corruptas, interessadas em si mesmas e ineficientes na resolução dos problemas do país.

Além disso, a herança institucional do regime autoritário e a trajectória do próprio Estado em Moçambique, no período pós-transição, deram origem a uma configuração do campo político marcada por aquilo que Carothers (2002) chama de sistema de poder dominante. Este último é basicamente caracterizado pela dificuldade em distinguir o Estado do partido no poder. O autor acrescenta que, em sistemas de poder dominante, o Estado, enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de informação pública e poder da polícia, é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder. Ademais, Carothers (2002) considera que, em sistemas de poder dominante, a longa permanência dum grupo político no poder produz situações de corrupção de larga escala. Todavia, a existência de alguma abertura política nesses sistemas leva a que as elites no poder sintam uma certa pressão do público em matéria de corrupção e abusos de poder do Estado, facto que periodicamente pode levá-las a declarar publicamente a intenção de combater a corrupção e reforçar o Estado de direito.

Este é o contexto em que aconteceram as reformas de descentralização em Moçambique. Trata-se dum contexto marcado pela crise do Estado centralizado, um Estado neo-patrimonial e um regime com síndromas de pluralismo débil e sistema de poder dominante. Em que medida é que a trajectória das instituições políticas, especialmente o Estado e o tipo de regime político condicionam o impacto das reformas de descentralização? Em que medida é que a trajectória das lideranças municipais condicionam o desempenho dos órgãos municipais e, por conseguinte, o impacto das reformas de descentralização?

Influência da trajectória das instituições na estruturação dos processos políticos: o caso da governação municipal

As reformas de descentralização constituem, em última análise, um processo de mudança ou reconfiguração das instituições, particularmente do Estado. O conceito de instituição é usado aqui numa perspectiva do neo-institucionalismo. Introduzido em Ciência Política por March & Olsen (1984), o termo neo-institucionalismo designa uma corrente teórica que congrega diferentes ramificações metodológicas, nomeadamente o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolhas racionais e o institucionalismo sociológico, e apresenta uma definição de instituição que ultrapassa as fronteiras do institucionalismo clássico. Uma instituição é definida, assim, como sendo “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da comunidade económica” (Hall & Taylor 1997).

Para a análise das reformas de descentralização, enquanto mudanças institucionais, referir-nos-emos particularmente a duas variantes do neo-institucionalismo: histórico e sociológico, pelo facto de partilharem o mesmo ponto de partida que sublinha a ideia segundo a qual a compreensão da emergência de novas instituições ou da reforma institucional passa pela análise da maneira como as instituições existentes estruturam a visão dos actores. Por outras palavras, o processo de reforma institucional comporta um empréstimo de modelos institucionais existentes, facto que exige a tomada em consideração da trajectória histórica das próprias instituições.

A explicação do impacto das reformas de descentralização passa assim por uma concepção particular do desenvolvimento histórico, isto é, a ideia “duma causalidade social dependente da trajectória percorrida, rejeitando o postulado tradicional segundo

o qual as mesmas forças activas produzem sempre os mesmos resultados, em favor duma concepção que sublinha que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades herdadas do passado” (Hall & Taylor 1997: 475). A nossa análise remete-nos, assim, para a ideia de path dependence no sentido de trajetória histórica, sublinhando ao mesmo tempo os mecanismos de reprodução e a lógica de mudanças institucionais (Thelen 2003).

Nesta ordem de ideias, a referência à ideia de path dependence permite-nos compreender o actual estágio das reformas de descentralização em Moçambique como sendo condicionado pela trajetória do próprio Estado e do regime político em que essas reformas tiveram lugar. A análise em termos de path dependence permite-nos efectivamente “apreciar a persistência do passado, avaliar a influência (sobre a acção presente) das acções e configurações sociais passadas” (Deloye 2003). Neste contexto, trata-se de ver, com base na ideia de path dependence, que factores podem explicar o impacto relativamente fraco das reformas de descentralização em curso em Moçambique: em que medida a natureza do Estado pós-colonial e do regime pós-transição em Moçambique, analisada na primeira parte deste artigo, influencia o impacto das reformas de descentralização?

“Estado patrimonializado” no contexto dos espaços municipalizados

Os espaços políticos criados pelo processo de municipalização, no âmbito das reformas de descentralização, herdaram do Estado práticas recorrentes do funcionamento da administração pública, nomeadamente a corrupção, o nepotismo, o suborno, o clientelismo, entre outras. A opinião pública é mesmo de que a corrupção teria aumentado de 2005 para 2006. Dos cinco municípios onde foi realizado o inquérito da USAID, apenas em Monapo se verificou uma percepção de que a corrupção era baixa e estaria a diminuir (Brito et al 2007a: 30; 34).

Além disso, um trabalho recente sobre assistência técnica aos 33 municípios de Moçambique (Roque 2006) revela deficiências significativas no funcionamento das instituições municipais, destacando-se, entre outras, as seguintes:

- Trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento das vagas;
- Funcionários que exercem funções de chefia sem nomeação legalizada;
- Falta de abertura de concursos de ingresso na função pública a nível municipal;

- Não observância de regras de selecção e recrutamento;
- Existência de trabalhadores contratados depois de 1998, sem requisitos para serem admitidos como funcionários do município (Chimoio);
- Deficiente procedimento no processo de abate de bens do município;
- Bens do município adquiridos sem processos;
- Falta de realização de concursos públicos para fornecimento de bens e serviços.

Características do neo-patrimonialismo: estas práticas perpetuam nos espaços municipalizados a confusão entre o público e o privado no funcionamento das instituições públicas e têm impacto no próprio processo de governação a nível local. O conceito de governação é usado aqui numa perspectiva mais ampla, que não se limita unicamente ao governo e envolve outros actores sociais. Para o propósito que nos interessa neste artigo, adoptamos a perspectiva de Schmitter, que considera governação como “mecanismo de regulação duma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os actores, através de negociação e cooperação, chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias e coercivas” (2000 citado por Chevalier 2003: 207). Ainda de acordo com Schmitter, governação caracteriza-se por “formas horizontais de interacção entre actores que têm interesses contraditórios, mas que são suficientemente independentes uns dos outros para que nenhum deles possa unilateralmente impor uma solução, permanecendo suficientemente interdependentes para que todos sejam perdedores caso não se encontre nenhuma solução” (2000 citado por Chevalier 2003: 207). Nesta ordem de ideias, governação significa que, por um lado, “diferentes actores são envolvidos no processo de tomada de decisão e, por outro, as decisões consensuais são sistematicamente preferidas às fórmulas de tipo autoritário” (Chevalier 2003: 207).

Aplicado à realidade municipal, o conceito de governação tem, assim, que ver com a maneira como diferentes actores, quer colectivos quer singulares, participam localmente no processo de tomada de decisão com vista à provisão de serviços. Supõe-se, neste contexto, que a participação no processo de tomada de decisão seja promovida e valorizada pelas próprias autoridades políticas municipais.

Ora, práticas ligadas ao neo-patrimonialismo acima mencionadas não favorecem a participação de diferentes actores no processo de tomada de decisão, na medida em que a lógica neo-patrimonial reforça uma ordem política fundamentalmente estruturada à volta do “príncipe”, favorecendo a reprodução dum modelo de dominação personalizada e a protecção da elite no poder e limitando ao máximo o acesso da periferia

aos recursos detidos pelo centro (Badie & Hermet 2001: 177). Além disso, no contexto municipal, a lógica neo-patrimonial enfraquece a ligação entre a elite detentora do poder político e os munícipes. A este propósito, a pesquisa feita nos cinco municípios mostra que os munícipes têm mais contactos com os líderes não eleitos (líderes religiosos, comunitários, pessoas influentes) do que com os líderes eleitos (presidente do município, membros da assembleia municipal) (Brito et al 2007a: 21).

O baixo grau de contactos dos munícipes revela-se igualmente em relação aos departamentos municipais. Com efeito, uma parte significativa dos munícipes não frequenta os departamentos ou sectores municipais à procura de serviços: 59% dos inquiridos declararam não ter tido nenhum contacto com os serviços do município durante o último ano (Brito et al 2007a: 50).

Neste contexto, o modelo de dominação personalizada recorrente no funcionamento das instituições públicas municipais caracteriza-se também pela fraca prestação de contas das próprias autoridades municipais e pela fraca inclusão e institucionalização de mecanismos de consulta aos munícipes no processo de governação. Consequentemente, os aspectos acima mencionados, nomeadamente o baixo grau de contacto entre os munícipes e as autoridades municipais, a fraca prestação de contas, a fraca inclusão e institucionalização dos mecanismos de consulta, reflectem-se na capacidade que os munícipes têm de influenciar as decisões dos governos municipais. Com efeito, tomando em consideração o caso dos cinco municípios, nota-se que a tendência aponta para uma média/fraca capacidade dos cidadãos comuns em influenciar o processo de tomada de decisão (Brito et al 2007a: 44).

Com base nos cinco municípios, é interessante observar que a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local conduz essencialmente aos mesmos resultados, independentemente de se tratar da Frelimo ou da Renamo no poder. No que se refere à corrupção, por exemplo, existe pouca diferença entre o município de Nacala-Porto sob a liderança da Renamo e os outros quatro (Chimoio, Gurué, Monapo e Vilankulo), sob a liderança da Frelimo.

Duas razões podem estar na origem desta ausência de diferenças significativas: a dinâmica da mudança e desenvolvimento institucionais e a trajectória das elites municipais no poder. Com efeito, o processo de municipalização, enquanto reforma das instituições, decorre num contexto em que a lógica e a dinâmica institucional pre-existent estruturam a visão dos próprios actores.¹⁸ Além disso, parece que muitos dos actores na liderança dos espaços municipalizados, independentemente da sua filiação

partidária, provêm do mesmo aparelho do Estado, vigente no período do regime de partido único, e, por conseguinte, foram sujeitos ao mesmo processo de socialização, no que se refere à gestão pública. Este facto torna-se particularmente evidente no fenómeno de reprodução de práticas autoritárias nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização.

Fenómeno de reprodução de práticas autoritárias do passado nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização

A interiorização, pelas actuais lideranças políticas municipais, do modelo de gestão pública ligado ao regime de partido único conduz à reprodução de práticas autoritárias nos espaços criados no âmbito das reformas de descentralização. Algumas dessas práticas têm que ver com a partidarização da administração pública municipal, fraca inclusão política no processo de governação local, forte hierarquização e excesso de burocracia no funcionamento das instituições públicas municipais.

O estudo relativo aos cinco municípios mostra que as práticas acima mencionadas estão na origem do baixo grau de contactos entre as autoridades municipais e os munícipes, fraca influência dos munícipes no processo de tomada de decisão, pouco uso dos mecanismos existentes nos municípios, por parte dos munícipes, para denunciar actos ligados à corrupção, discriminação, maus serviços aos munícipes, etc. Apesar de haver corrupção nos municípios, poucos munícipes apresentam queixa (Brito et al 2007a: 55). De acordo com os resultados das entrevistas conduzidas nos grupos focais, uma das causas que levam a que os munícipes não apresentem queixas tem que ver com o medo de serem conotados com um partido da oposição, facto que pode conduzir a represálias que se manifestam, essencialmente, sob a forma de exclusão política (Brito et al 2007b). Trata-se, assim, de contextos caracterizados por intolerância política e estigmatização da oposição política.¹⁹

Assim, o medo de represálias tem implicações na escolha das formas de participação política dos munícipes em períodos não eleitorais. Com efeito, constata-se que as formas de participação que conduzem à manifestação aberta de opinião, como forma de protesto ou reivindicação, são menos usadas pelos munícipes: 81% dos entrevistados nos cinco municípios afirmam que, no ano anterior (2005), não participaram em manifestação ou protesto e 56% nunca se haviam aliado a outros para levantar uma questão (Brito et al 2007a: 19).

Neste contexto, a participação política circunscreve-se essencialmente às eleições municipais. Além disso, embora a existência da oposição política seja constitucionalmente reconhecida, na prática, os partidos da oposição parecem ter espaço de manobra limitado, em virtude da acentuada intolerância e exclusão políticas, não só nos municípios sob a gestão da Frelimo, como também em Nacala-Porto onde a Renamo está no poder.

Por conseguinte, tomando o caso dos cinco municípios, pode considerar-se que há uma reprodução do pluralismo débil nos espaços municipalizados, o que não favorece a inclusão e participação de diferentes actores (singulares e colectivos) no processo de tomada de decisão a nível municipal.

Conclusão

A compreensão do impacto do processo das reformas de descentralização em Moçambique passa pela análise não só de factores ligados à capacidade técnica e infra-estruturas existentes nos municípios, mas também de factores relativos ao próprio processo político em curso nos espaços municipalizados. Isto permite-nos, por um lado, captar a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições nos municípios e, por outro, o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização.

Nesta ordem de ideias, o impacto das reformas de descentralização pode ser explicado tomando em consideração a trajectória histórica do Estado e das elites no poder nos municípios, em termos de *path dependence*. Assim, ao longo deste artigo, procurámos explorar essencialmente dois factores importantes que estão na origem do fraco impacto das reformas de descentralização em curso no país: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de práticas autoritárias do passado. Em última análise, pode considerar-se que as reformas de descentralização têm vindo a ser implementadas num contexto marcado pela persistência de sinais de neo-patrimonialismo e de práticas autoritárias ou ainda, para citar Diamond (2002), de regime híbrido. Daí a imagem usada no título do artigo: “remendo novo em pano velho”.

Tal como nos referimos na parte introdutória, o desenvolvimento do argumento central deste artigo serviu-se do relatório da USAID produzido com base num inquérito e discussões em grupos focais, que tiveram lugar em cinco municípios de Moçambique. Todavia, pensamos que a problemática discutida ao longo do artigo exige um

alargamento da base empírica, de modo a permitir uma compreensão mais aprofundada do impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique numa forma comparada, abrangendo aspectos ligados não só à localização geográfica, mas também à estruturação do campo político de cada município. Por conseguinte, mais do que chegar a conclusões definitivas, este artigo lança pistas de reflexão conducentes à construção posterior de hipóteses de trabalho. Uma das questões principais que procurámos realçar ao longo da nossa argumentação é a ideia segundo a qual as instituições, numa perspectiva neo-institucional, podem ser consideradas como variável independente na explicação dos processos políticos locais, designadamente na governação municipal. Nesta ordem de ideias, o aprofundamento da pesquisa sobre o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique poderia centrar-se essencialmente em dois aspectos fundamentais: a) o impacto da trajectória do Estado nos espaços municipalizados e suas implicações para a participação dos munícipes no processo de tomada de decisão; b) a maneira como os actores políticos locais manipulam, negociam as normas relativas às reformas de descentralização em cada espaço municipalizado e suas consequências para o processo de municipalização.

Notas

¹⁷ Os nossos agradecimentos especiais à USAID por nos ter autorizado a fazer uso da base de dados e do relatório produzidos no âmbito do Municipal Survey for 2006 Baseline.

¹⁸ Especialmente as elites políticas municipais no poder.

¹⁹ Um episódio ilustrativo da exclusão e estigmatização da oposição política ocorreu no município do Chimoio, aquando da apresentação e discussão, em Março de 2007, dos resultados do estudo da USAID levado a cabo nos cinco municípios. Com efeito, o encontro de apresentação e discussão do relatório, que supostamente devia contar com a participação representativa de diferentes grupos do município, acabou tendo uma participação maioritária de membros e simpatizantes do partido Frelimo. Diga-se de passagem que, no estudo acima referenciado, dos cinco municípios, Chimoio é aquele que apresenta os resultados mais modestos em termos de desempenho dos órgãos municipais e com maior grau de corrupção. Assim, como forma de contrariar e desacreditar os resultados do estudo, as autoridades municipais mobilizaram para o encontro munícipes predominantemente numa formação política, facto que se notou logo no início do encontro pelos “vivas” do tipo “viva a Frelimo”, “viva o camarada presidente Armando Guebuza”. Para os participantes do encontro, os resultados do estudo estavam viciados, na medida em que, na sua opinião, as pessoas que responderam ao inquérito

e estiveram nos grupos focais “não são munícipes do Chimoio” e pertencem ao “outro lado” (entenda-se aqui a oposição, nomeadamente a Renamo), pois não é verdade que o presidente do município de Chimoio esteja envolvido em corrupção, tal como o estudo mostra.

Referências

- Badie, B. & Hermet G. 2001. *La Politique comparée*. Paris: Armand Colin.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. 1997. *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braud, P. 1996. *L'Emotion en politique*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Braud, P. 1997. *Science politique. L'État*. Paris: Editions du Seuil.
- Brito, L. et al. 2007a. *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Report on Survey Results*. Maputo: USAID.
- Brito, L. et al. 2007b. *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Focus Groups*. Maputo: USAID.
- Chabal, P. & Daloz, J-P. 1999. *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris: Economica.
- Camau, M. & Geisser, V. 2003. *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Carothers, T. 2002. The end of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13 (1), 5-21.
- Chevalier, J. 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. *Revue française d'administration publique*, 1-2 (105-106), 203-217.
- Diamond, L. 2002. Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2), 21-35.
- Deloye, Y. 2003. *Sociologie historique du politique*. Paris: Editions la Découverte.
- Eisenstadt, S. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hall, P. & Taylor, R. 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 47 (3 – 4), 469-496.
- Huntington, S. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Hyden, G. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. London, Ibadan, Nairobi: Heinemann.

Hyden, G. 2000. The Governance Challenge in Africa. In G. Hyden et al., ed. *African Perspectives on Governance*. Trenton, Asmara: AWP, 5-32.

Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, n° 47, 1° Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série n° 7, 2° Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

Lei 8/2003, *Boletim da República*, I Série n° 20, 1° Suplemento, 19 de Maio de 2003.

Linz, J., & Stepan A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

March, J., & Olsen, J. P. 1984. The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.

Médard, J.-F. 1990. L'Etat Patrimonialisé. *Politique Africaine*, 39, 25-36.

Médard, J.-F. 1991. L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire. In Médard, J.-F. dir. *Etats d'Afrique Noire. Formation, Mécanismes et Crises*. Paris: Karthala, 323-353.

Métier. 2005. *Municipal Participatory Profile – The case of Vilankulos, Chimoio, Gurue, Monapo e Nacala (1998-2004)*. Maputo: Métier Consultoria e Desenvolvimento.

Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Municipal Development Working Group – Members Profile 2006 (não publicado).

O'Donnell, G. & Schmitter, P. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press.

Olowu, D. & Wunsch, J. 1990. *The Failure of the Centralised State: Institutions and self-Governance in Africa*. Boulder: Westview Press.

Otayek R. 2005. La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines. Disponível em: http://sites.univ-lyon2.fr/congres-afsp/article.php3?id_article=19 (consultado a 31 de Julho de 2007).

Roque, C. 2006. *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique (8 de Maio a 8 de Setembro de 2006)*. Maputo: Ministério de Administração Estatal.

Rothchild, D. & Chazan, N. ed. 1988. *The Precarious Balance: State and Society in Africa*. Boulder: Westview Press.

Sitoe, E. & Hunguana, C. 2005. *Democratic decentralisation is needed to keep the Mozambique miracle still alive*. Maputo: CEDE.

Thelen, K. 2003. How Institutions Evolve: Insights from comparative historical analysis. In Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. ed. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208-240.

Weber, M. 1971. *Economie et société*. Tome Premier. Paris: Librairie Plon.