

POBREZA, “PARPAS” E GOVERNAÇÃO¹

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

A publicação do terceiro relatório de avaliação da pobreza em Moçambique (DNEAP 2010), baseado em inquéritos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), veio confirmar a tese defendida por alguns autores nos últimos anos, com destaque para Hanlon (2007; 2010) e Cunguara e Hanlon (2010), segundo a qual a pobreza não estava a diminuir. Não obstante a grande atenção dos *media* e os debates públicos que os dados revelados por esse relatório suscitaram, o governo adoptou nessa altura uma posição defensiva e não parece ter havido até agora um questionamento das políticas seguidas, nem existirem sinais claros de abertura para procurar compreender o que está a acontecer.² As declarações do Secretário-Geral da Frelimo, Filipe Paúnde, feitas mais de um ano depois da publicação dos dados oficiais em entrevista ao jornal *Savana*, continuando a defender que a pobreza dimi-

¹ O termo “Parpas” é aqui usado para referir o conjunto dos quatro planos de redução da pobreza que foram adoptados em Moçambique: o “Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004), elaborado na sequência da aprovação em Abril de 1999 pelo Governo das “Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza absoluta”, neste texto referido como PARPA (MPF 2000); o “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA)”, aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001, neste texto referido como PARPA I (GdM 2001); o “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II)”, aprovado pelo Conselho de Ministros em Maio de 2006, referido como PARPA II (GdM 2006); e o “Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP), 2011-2014”, aprovado pelo Conselho de Ministros em Maio de 2011 e aqui referido como PARP (GdM 2011).

² A adopção pelo governo de um Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU) em 2010, cobrindo na fase inicial 11 municípios e capitais provinciais, parece mais uma resposta *ad-hoc* às manifestações violentas que se registaram em Maputo em Outubro de 2008 e Fevereiro de 2010, do que uma política assente num diagnóstico aprofundado dos problemas enfrentados pelos grupos sociais mais pobres, tanto nas cidades, como no campo. Entretanto, dados do Banco Mundial mostram que, no período de 1997 a 2009, teria havido uma redução da pobreza mais acelerada nas zonas urbanas (14%) do que nas zonas rurais (10%) (World Bank 2012).

nuiu e pondo em causa a metodologia usada pelo INE nos seus inquéritos, “Eu acho que as perguntas que fizeram estavam um pouco deslocadas daquilo que se considera indicadores de combate à pobreza” (Beúla & Félix 2012, p.16), confirmam a lógica de denegação da realidade, característica de uma parte significativa da liderança do partido Frelimo e do governo.

Neste artigo, procuramos ilustrar três pontos. Em primeiro lugar, insistimos que a pobreza não é uma simples relação estatística, mas a expressão de uma situação concreta de pessoas concretas, e que ela tem vindo a aumentar desde 2002; em segundo lugar, fazemos uma análise das prioridades e objectivos fixados pelos Parpas para a área da governação, chamando a atenção para o facto de serem, na sua maior parte, demasiadamente gerais, vagos e insuficientemente articulados entre si para constituírem a base de um verdadeiro plano; finalmente, abordamos a questão da descentralização, concluindo que se trata de um processo que, passados 20 anos, continua a ser embrionário e, da maneira como se tem desenvolvido, pouco mais é do que uma forma de desenvolver alianças políticas entre o poder central, confrontado com a necessidade de garantir a sua perenidade e legitimidade através de eleições, e as elites locais. Ao mesmo tempo, referimos que a descentralização, dependendo da forma como se efectiva e das relações que a substanciam, nomeadamente se não for a expressão de um real processo de democratização da sociedade, pode ter efeitos contraproducentes em termos de redução da pobreza.

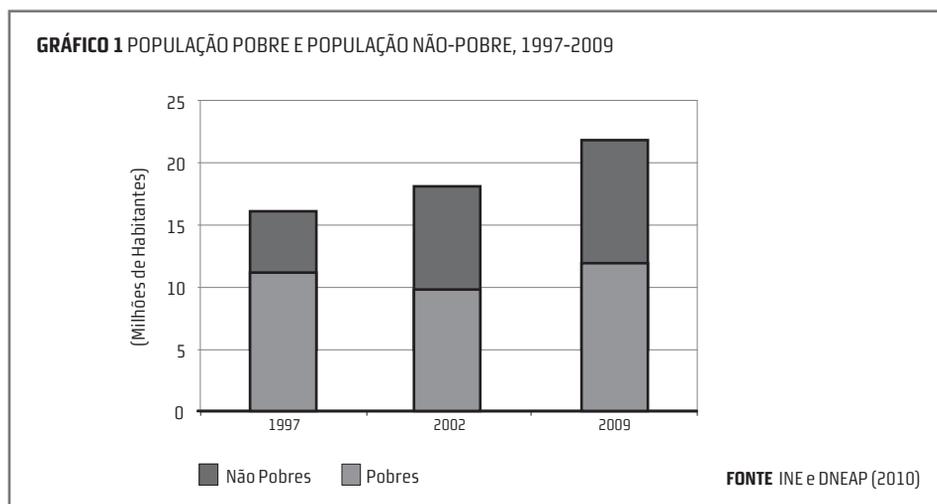
UM PROBLEMA POR RESOLVER: “MENOS POBREZA”, MAS MAIS POBRES...

Com uma taxa anual de crescimento demográfico superior a 2%, Moçambique vê a sua população aumentar a um ritmo muito elevado. Em termos práticos, isto significa que a população moçambicana, que actualmente ronda os 23 milhões de habitantes, aumentará cerca de 5 milhões até ao final da presente década (Francisco 2010a). Ora, em condições de grande crescimento demográfico, uma pequena redução percentual da pobreza não é suficiente para que haja uma redução efectiva da pobreza, ou seja, para que o número de pobres no país diminua. Por outras palavras, é possível ter uma diminuição da pobreza em termos relativos (a parte dos pobres no total da população) e ao mesmo tempo um aumento do número de pobres.³

³ No momento em que se precedeu à publicação do relatório da terceira avaliação nacional da pobreza, a questão da não redução da pobreza e das diferenças provinciais na sua evolução já tinha sido levantada por Francisco (2010b).

Como se pode ver no Gráfico 1, a evolução da pobreza em Moçambique, entre 1997 e 2009, mostra duas tendências diferentes. Num primeiro momento, entre 1997 e 2002, constata-se que não só a percentagem de pobres em relação à população total diminuiu, mas igualmente que o número de pobres também reduziu nesse mesmo período; já num segundo momento, entre 2002 e 2009, o que se observa é uma diminuição da percentagem de pobres em relação à população, mas, ao contrário do que tinha acontecido anteriormente, o número de pobres continuou a aumentar.⁴ Ou seja, contrariamente a uma ideia que prevalece em círculos oficiais, mas também dos doadores, os dados oficiais mostram que a pobreza em Moçambique não está a diminuir, nem estabilizada, mas sim a crescer, ainda que a ritmo inferior ao do crescimento da população.

É assim que um relatório oficial “ignora” o problema, afirmando simplesmente que “apesar da pobreza de consumo ter diminuído substancialmente a partir de 1996/97, entre 2002/03 e 2008/09 *manteve-se estável*” (DNEAP 2010, p.86) (*sublinhado nosso*), ou um outro relatório preparado para o G19 (o grupo de doadores que apoiam directamente o Orçamento do Estado) que ilustra a arte de esconder os problemas, dizendo que os “padrões de pobreza analisados neste estudo apoiam a ideia de que Moçambique *está gradualmente a mover-se em direcção às metas de redução da pobreza dos ODM, apesar de evidências também indicarem que o ritmo a que isso acontece está a abrandar*” (van den Boom 2011, p.32) (*sublinhado nosso*).



⁴ Apenas os dados populacionais de 1997 correspondem a um recenseamento da população. Os cálculos relativos a 2002 e 2009 foram feitos em relação às projecções da população do Instituto Nacional de Estatística.

As estatísticas mostram que em 2009 havia, a nível nacional, mais de 2 milhões de pessoas pobres a mais do que em 2002. Porém, este número é enganador, pois a evolução não é a mesma em todo o território nacional e, se considerarmos os dados desagregados a nível provincial, podemos observar diferenças significativas, tendo havido províncias onde o número de pobres diminuiu e outras onde aumentou (Tabela 1).

TABELA 1 NÚMERO DE POBRES, 1997-2009

	1997	2002	2009	2002-2009
Niassa	570,853	477,757	417,757	-60,186
Cabo Delgado	792,236	964,432	635,052	-329,380
Nampula	2,110,714	1,793,660	2,352,647	558,987
Zambézia	2,108,650	1,550,296	2,891,910	1,341,614
Tete	1,009,001	830,024	825,720	-4,304
Manica	650,703	526,252	854,601	328,349
Sofala	1,203,063	547,276	1,026,020	478,744
Inhambane	955,832	1,070,889	783,966	-286,923
Gaza	721,521	760,866	798,125	37,259
Maputo Prov.	545,075	695,772	897,075	201,303
Maputo Cid.	472,238	560,120	414,490	-145,630
NACIONAL	11,139,885	9,777,344	11,897,177	2,119,833

FONTE INE e DNEAP (2010)

Assim, temos um primeiro grupo formado por cinco províncias, que dão indicação de uma tendência positiva, na medida em que em duas delas, Niassa e Tete, houve uma redução da pobreza ao longo de todo o período em causa, e que em Cabo Delgado, Inhambane e Maputo Cidade, apesar de ter sido registada uma subida de 1997 para 2002, houve uma diminuição entre 2002 e 2009. O segundo grupo é constituído pelas restantes províncias, que demonstram uma evolução negativa: em Nampula, Zambézia, Manica e Sofala, depois de uma redução entre 1997 e 2002, a pobreza aumentou no período seguinte para níveis superiores aos registados em 1997; por seu lado, as províncias de Gaza e de Maputo registam uma tendência permanente para o aumento da pobreza ao longo dos dois períodos aqui considerados.

O crescimento global de dois milhões de pobres no período de 2002 a 2009 não reflecte bem a realidade, pois, considerando as diferentes tendências provinciais, trata-se de um saldo envolvendo valores positivos e negativos (enquanto uns saem da pobreza, outros caem nela). Na verdade, houve uma redução de cerca de 800 mil pobres

no conjunto das áreas de Niassa, Tete, Cabo Delgado, Inhambane e Maputo Cidade e um aumento de quase 3 milhões de pobres no conjunto das restantes regiões (sendo destes perto de 2 milhões em Zambézia e Nampula, cerca de 800 mil em Sofala e Manica, e os restantes, cerca de 240 mil, em Maputo Província e Gaza). Estes números são tanto mais significativos quanto é difícil não os relacionar com a abstenção nas últimas eleições gerais. Como dissociar o amplo crescimento da população pobre na Zambézia e Nampula da enorme abstenção (respectivamente 66% e 62%) que caracterizou as eleições presidenciais e legislativas de 2009? Não estaremos perante uma situação em que aqueles que são excluídos e marginalizados social e economicamente, na ausência de outra possibilidade, se exprimem excluindo-se de um sistema político que não lhes traz as respostas que dele esperam?⁵

Embora não seja aqui possível avaliar em pormenor a relação entre os Parpas e os resultados observados em termos de pobreza, a sua não redução passados mais de dez anos de aplicação destes planos e, sobretudo, a disparidade constatada nas tendências provinciais levam a concluir que eles não têm tido um efeito significativo em termos do objectivo que se propõem atingir. As estatísticas - e em particular a sua evolução - alertam para a necessidade de prestar atenção às dinâmicas e particularidades locais, de as compreender e, a partir desse conhecimento, conceber instrumentos mais adequados ao combate à pobreza. Tais instrumentos devem encontrar o seu fundamento numa análise da lógica de funcionamento do sistema económico nacional e local, na perspectiva de que é mais importante compreender as dinâmicas sociais, económicas e políticas da pobreza do que medir a taxa de variação da riqueza e da pobreza (Castel-Branco 2010) e que essa é a única base sobre a qual podem assentar políticas efectivas de redução da pobreza.

PRIORIDADES E OBJECTIVOS DA GOVERNAÇÃO NOS PAPPAS

Quando se analisam os Pappas, uma das constatações imediatas é que, ao contrário do que se verifica com os seus sucessores, o primeiro PAPP (que foi substituído pelo PAPP I) não abordava a questão da governação e que se concentrava em objectivos

⁵ Esta hipótese mereceria aprofundamento através de uma desagregação dos dados do crescimento da pobreza e da abstenção a nível distrital, dado que o nível provincial ainda esconde variações muito significativas entre os distritos. Infelizmente, as amostras do INE não são representativas a nível distrital.

sectoriais nas áreas de educação, saúde, acção social, agricultura e desenvolvimento rural, emprego e infraestruturas.⁶ Uma segunda constatação é que a estrutura conceptual dos Parpas regista uma permanente variação ao longo do tempo. Assim o PARPA I organiza-se à volta de “Áreas de acção fundamentais” (a educação, a saúde, as infraestruturas - estradas, energia e água - , a agricultura e desenvolvimento rural, a boa governação, legalidade e justiça, e as políticas macroeconómicas e financeiras), e de “Outras áreas de acção” (o emprego e o desenvolvimento empresarial, a acção social, a habitação, as minas, as pescas, o turismo, a indústria transformadora, os transportes e comunicações, a tecnologia, o ambiente, a redução da vulnerabilidade a desastres naturais). O PARPA II articula-se à volta de “Assuntos transversais” (o género, o HIV/SIDA, o ambiente, a segurança alimentar e nutricional, a ciência e tecnologia, o desenvolvimento rural, as calamidades, a desminagem), e de uma “Estratégia de desenvolvimento por pilares” (a governação, o capital humano e o desenvolvimento económico). Por seu lado, o PARP desenvolve-se em “Desafios” (para a agricultura e pescas, a promoção de emprego e o papel do sector privado, o desenvolvimento humano e social, a governação e a política macroeconómica e gestão de finanças públicas), “Objectivos gerais” (o aumento da produção e da produtividade agrícola e pesqueira, a promoção de emprego, e o desenvolvimento humano e social), e “Pilares de apoio” (a boa governação, e a macroeconomia). Não obstante a diversidade observada, em qualquer um destes três planos, a governação (ou a “boa governação”) aparece em posição de destaque.

O Quadro 1 apresenta, de forma sistematizada e comparativa, as prioridades e as grandes linhas de acção previstas em cada um dos três Parpas para a área da governação. A ideia de descontinuidade que transparece da análise da estrutura geral dos documentos reforça-se quando consideramos especificamente a área de governação. Embora haja temáticas que são comuns aos três planos, não é fácil encontrar uma lógica que os articule como momentos sucessivos de um mesmo processo. Se é verdade que muitos objectivos são praticamente os mesmos nos três planos, embora formulados em termos ligeiramente diferentes, quando consideramos as acções correspondentes que são preconizadas, é difícil ver qual é a sua coerência enquanto elementos de um plano que se articulam no tempo. Isto decorre provavelmente da definição de

⁶ Apenas a descentralização e o desenvolvimento participativo eram evocados, não como objectivos, mas em termos de metodologia de implementação inspirada nas experiências então existentes de planificação descentralizada, nomeadamente a planificação distrital participativa (MPF 2000).

acções que se caracterizam, na sua grande maioria, por serem muito gerais, quando não são simples declarações de intenção (por exemplo, no PARP, “prosseguir com a reforma organizacional e institucional dos OLEs”, ou, “fortalecer a participação de cidadãos na formulação, implementação, monitoria e avaliação de planos de desenvolvimento a todos os níveis”).⁷

Em termos gerais, o conjunto de objectivos e acções preconizados pelos Parpas para a área de governação enquadram-se numa perspectiva de construção do Estado de direito⁸ e, como tal, são inquestionáveis. Porém, não estamos perante uma série de acções suficientemente articuladas entre si e sequenciadas para constituírem um verdadeiro plano. Mais importante ainda é a ambivalência e a contradição inerente a este tipo de planos. Concebidos em primeiro lugar como condição e instrumento da “ajuda internacional ao desenvolvimento”, eles evacuum a problemática da confrontação dos diferentes interesses existentes na sociedade, ou seja, a sua dinâmica e as suas lutas políticas, procurando resolver o problema numa perspectiva tecnicista, através de um suposto “consenso” nacional reunindo o governo e a sociedade civil. A inconsistência dos compromissos assim estabelecidos acaba revelando-se nos resultados, ou, mais exactamente, na falta de resultados, destes planos.⁹

⁷ Numa avaliação sumária e rápida, das 37 acções específicas na área de governação que estão definidas no PARPA I, apenas uma era possível de avaliar clara e objectivamente; no PARPA II esse é o caso de apenas 18 das 113 acções previstas; e no PARP são três, num total de 41 acções definidas.

⁸ Cerca de um terço das acções enumeradas no PARPA I refere-se à elaboração de leis, planos, políticas, estratégias e programas.

⁹ Num balanço depois do primeiro ciclo de aplicação de planos de redução da pobreza, um investigador do *Overseas Development Institute* de Londres já apontava que, excepto em situações de crise aguda, as mudanças no pensamento político das lideranças de um país não podem ser induzidas por actores externos, que os resultados de tais planos [de redução da pobreza] eram incertos, e que se tratava de uma experiência cujo desfecho não podia ser totalmente antecipado (Booth 2005).

QUADRO 1 PRIORIDADES E OBJECTIVOS PRINCIPAIS DOS PARPAS PARA A ÁREA DE GOVERNAÇÃO

PARPA I	PARPA II	PARP
DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	REFORMA DO SECTOR PÚBLICO	DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNAÇÃO LOCAL
Dotar os Órgãos Locais do Estado ao nível Distrital e os Governos Provinciais de maior dinamismo e capacidade para a interacção imprescindível com outros actores sociais perante os desafios de combate à pobreza e promoção do crescimento económico	Reestruturar e descentralizar as estruturas do Governo para promover eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos	Garantir a reforma e capacitação institucional da administração local
Impulsionar a acção, ao nível local e regional, no combate à pobreza e promoção do crescimento económico, facilitando progressos efectivos na equidade regional	Fortalecer a capacidade institucional dos Governos locais	Consolidação e capacitação do funcionamento dos municípios e melhorar o desenvolvimento urbano
TRANSFORMAÇÃO E REFORÇO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS LIDANDO COM O SECTOR PRIVADO	Reformular os processos de prestação de serviços para que sejam mais simples, acessíveis e satisfaçam as necessidades do cliente	Reforçar a participação do cidadão na acção governativa
Promoção de eficiência de instituições lidando com o sector privado, tornando-as amigáveis, servidoras e facilitadoras da sua expansão	Fortalecer os processos de gestão de políticas a nível sectorial e intersectorial para que sejam coerentes, eficazes e eficientes	MELHORAR O ACESSO E A QUALIDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS AOS CIDADÃOS EM TODA A EXTENSÃO TERRITORIAL
4. Contribuir significativamente no sentido da eliminação do chamado "red tape"	Capacitar os funcionários públicos para gerirem a administração pública de forma eficiente e eficaz	Melhorar a qualidade dos serviços do Sector Público em particular os BAUs
LEGALIDADE, JUSTIÇA E ORDEM PÚBLICA	Melhorar os processos de gestão de recursos humanos	Alargar a oferta de serviços (físico e temático)
Elevar a capacidade e eficiência do sistema legal em geral	Melhorar processos de planificação e orçamentação públicos para que sejam mais integrados, eficazes e eficientes	Melhorar a eficiência do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no funcionamento das Instituições Públicas e prestação de serviços públicos
Elevar a capacidade e eficiência do sistema legal, com referência às necessidades do sector privado	Tornar o sector público mais transparente, com menos corrupção, aplicando mecanismos de prestação de contas e de fiscalização mais eficazes e inclusivos	CONSOLIDAR O ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO
Impor a observância de contratos	ÁREA DA JUSTIÇA E LEGALIDADE	Garantir o acesso à Justiça a todos os cidadãos, em particular os economicamente desfavorecidos
Reforma da legislação criminal, processual e penal, visando a sua simplificação	Melhorar o acesso à justiça	Prevenir e combater a criminalidade com particular atenção na corrupção e aos desvios de recursos do Estado
Promover maior transparência e rapidez na tramitação de processos	Tornar a legislação mais adequada ao bom funcionamento da administração da justiça	COMBATER A CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Elevar a capacidade da polícia para fazer cumprir a ordem pública, prevenir e perseguir o crime, melhorar o respeito pela integridade e propriedade dos cidadãos e instituições	Aumentar a eficiência e celeridade na provisão de serviços de justiça	Aumentar a transparência e a prestação de contas
Melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prisionais	Garantir a assistência jurídica e a protecção dos cidadãos mais vulneráveis	Fortalecer os mecanismos de controlo interno e externo
REFORÇO DA CAPACIDADE NEGOCIAL E DE FISCALIZAÇÃO INSPECÇÃO NOS PROCESSOS DE CONCESSIONAMENTO	Reformar o sistema prisional e garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos	
Garantia de contratos bem negociados, com benefícios justos para o País, na concessão da exploração de grande escala de recursos naturais	Reforçar o combate à corrupção	
Garantia de protecção e manutenção do equilíbrio ambiental na concessão para a exploração de empreendimentos de grande escala	ÁREA DA ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA	
Garantia de observância das cláusulas acordadas nos contratos e de outra regulamentação relevante	Garantir a Lei e Ordem para proporcionar Segurança e tranquilidade permanente aos cidadãos e proteger sua propriedade e bens	
PROTECÇÃO DE FRONTEIRAS E FISCALIZAÇÃO MARÍTIMA	Reforçar a prevenção e combate à criminalidade	
Protecção dos recursos nacionais, através do exercício do poder sobre as fronteiras	Promover a melhoria das relações entre as forças policiais e a comunidade	
Inspeção das actividades no mar, forçando o cumprimento de contratos e regulamentos e prevenindo a depredação de recursos e a degradação ambiental	Elevar o nível de desempenho das forças policiais	
COMBATE À CORRUPÇÃO	Estabelecer uma metodologia moderna de avaliação das necessidades materiais nos diversos sectores e criar uma base de dados da Polícia	
Barragem à propagação da corrupção, sua redução substancial e controle, na conduta dos agentes das instituições públicas	PAZ, ESTABILIDADE POLÍTICA E SOCIAL	
Adopção de mecanismos regulamentares, de prevenção, inspeccionados, de prossecução e sancionamento de actos de corrupção	JUSTIÇA SOCIAL	
	LEGALIDADE E SEGURANÇA	
	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	

QUE DESCENTRALIZAÇÃO?

A descentralização ocupa habitualmente um lugar de destaque no capítulo de governação dos planos de redução da pobreza porque é considerada uma forma de aproximar o Estado e os serviços públicos dos cidadãos e de tornar a governação mais capaz de responder às suas necessidades, tendo assim um papel de facilitação da formulação e execução de políticas em favor dos pobres. Esta visão sofre do mesmo defeito já apontado em geral aos planos de redução da pobreza: ela ignora os interesses em jogo e pressupõe uma acção predominantemente organizacional, técnica e consensual num contexto de democracia idealizado e altamente improvável. Na verdade, a realidade é bem mais complexa e a natureza dos processos de descentralização pode ser muito variada.

Entre outros casos de figura, a descentralização pode ser o fruto de um processo de democratização que responde politicamente à competição entre elites locais e centrais a propósito do acesso e redistribuição de recursos, mas ela pode também ser resultado de uma relação de forças entre facções mais ou menos antagónicas e em luta pelo controlo de recursos, ou a expressão de alianças promovidas por uma via clientelista para assegurar a continuidade do controlo do poder central. Por outro lado, se um processo de descentralização pode resultar num reforço do Estado pela divisão de trabalho e complementaridade, ele pode igualmente provocar desenvolvimento desigual e um enfraquecimento perante os grandes actores económicos internacionais devido à fragmentação de interesses a nível nacional (Crook 2003).

Estas diferentes vias e efeitos da descentralização dependem em grande medida de uma série de factores relacionados com a própria natureza das elites centrais e locais, do seu modo de inserção na economia e sociedade, da origem da sua notabilidade e influência, em suma, da história particular que as configurou.

No caso moçambicano, há que considerar, por exemplo, a sua experiência histórica relativa à tradição centralista e autoritária que caracterizou o país desde o tempo colonial, à “pulverização das “autoridades tradicionais” promovida pelo regime colonial (a que acrescentou no primeiro momento após a independência a tentativa de as eliminar promovida pela Frelimo), à luta armada para a independência, à herança do sistema de partido único do pós-independência, que resultou na formação de um partido-Estado, à inexistência, à data da independência, de uma burguesia nacional, à posterior formação de uma elite burocrática assente no Estado e no sector público, a uma enorme diferença nas oportunidades de acesso à educação entre a capital (privilegiada e situada no extremo Sul do país) e o resto do território, à origem e natureza

das forças de oposição, à guerra civil e aos termos do Acordo Geral de Paz, entre muitos outros factores (incluindo factores específicos a nível local, mas também de ordem regional e internacional) que contribuíram para a “formatação” das elites e do seu modo de reprodução social num contexto específico de oportunidades e constrangimentos que definem a singularidade da experiência do país.¹⁰

Só esta linha de abordagem permite compreender por que razão os distritos municipais com governos eleitos, previstos na Constituição de 1990, acabariam por ser abandonados em favor da criação (gradual e sem horizonte temporal limite definido para a sua conclusão) de municípios essencialmente urbanos, deixando cerca 90% do território fora do sistema e à volta de dois terços da população moçambicana excluída da possibilidade de escolher os seus governantes a nível local. No entanto, como se pode ver no Quadro 2, das seis acções previstas no âmbito da descentralização pelo PARPA I, quatro destinavam-se a promover as condições da “planificação participativa”, que passados mais de dez anos continua a ser pouco mais do que uma intenção, aliás retomada no PARP. Este é um dos inúmeros exemplos possíveis do fosso que separa a “política do discurso” (o discurso político em geral, mas também os inúmeros documentos que definem estratégias e políticas para os mais variados sectores) e a “política praticada”.

Um outro exemplo, ainda mais marcante, desta inconsistência no que diz respeito à problemática da descentralização é a ausência, no conjunto dos Parpas, de qualquer acção relativa ao Fundo de Desenvolvimento Distrital (os “7 Milhões”),¹¹ quando é sabido que esta é uma das decisões políticas, permanente e insistentemente apontada pelos responsáveis políticos do governo e do partido Frelimo como um elemento central no combate à pobreza, que teve maior impacto a nível local e que desempenha um papel crucial na promoção de alianças políticas locais pela redistribuição descentralizada de recursos financeiros.¹²

Da mesma maneira, um balanço cuidado das acções previstas nos Parpas permitiria verificar que muitos outros objectivos e acções não estão a ser suficientemente cumpridos, exactamente aqueles que permitiriam dar conteúdo mais democrático ao processo de descentralização, como, por exemplo, os que se referem à transferência de funções e competências para os municípios, ou à participação dos cidadãos na formulação, monitoria e avaliação dos planos de desenvolvimento.

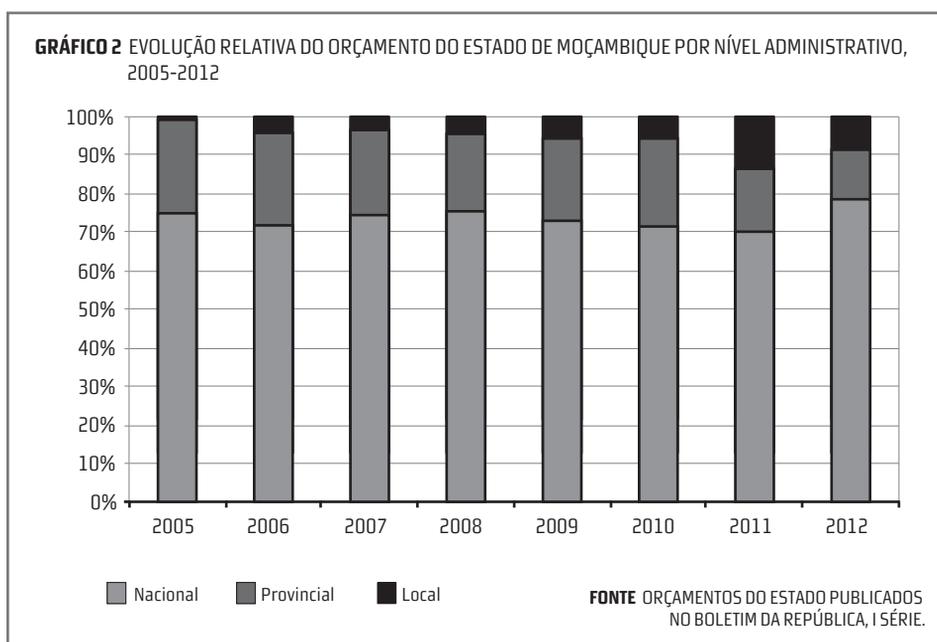
¹⁰ Para um balanço de 20 anos de descentralização em Moçambique, ver Weimer (2012).

¹¹ Apenas no PARP, na secção que se refere aos desafios na área da descentralização, aparece uma referência à necessidade de “aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital” (GdM 2011, p.17), mas sem que isso se traduza depois em qualquer acção específica.

¹² Para uma análise mais detalhada sobre os “7 Milhões”, ver Sande (2011) e Forquilha (2010).

Olhando para o assunto numa outra perspectiva: a descentralização concretiza-se pela transferência, para níveis sub-nacionais, de poderes, funções e responsabilidades. Porém, para que tal transferência seja efectiva e eficaz, é necessário que seja acompanhada de uma correspondente transferência de recursos financeiros (e também, frequentemente, humanos). Assim, uma forma de verificar se o processo de descentralização tem o peso que lhe é conferido no discurso é usar como indicador a distribuição do Orçamento do Estado. Ora, o que a evolução da alocação dos fundos do Orçamento do Estado em Moçambique nos últimos anos mostra é que, contrariamente às aparências, a descentralização não pode ter avançado.

A primeira constatação que se pode fazer a partir do Gráfico 2 é que, ao longo do período de 2005 a 2012, a parte do orçamento¹³ atribuída ao nível central sofreu apenas variações mínimas, nunca tendo sido inferior a 70%, e sendo mesmo superior em 2012 (79%) ao que era em 2005 (75%). Se considerarmos separadamente o orçamento de investimento (Tabela 2), de facto aquele que melhor indicaria o progresso da descentralização, verificamos que 91% do total era atribuído ao nível central em 2005 e que esse valor passou para 93% em 2012.



¹³ O gráfico representa o orçamento total, isto é, o orçamento de funcionamento e o orçamento de investimento.

QUADRO 2 ACÇÕES RELATIVAS À DESCENTRALIZAÇÃO PREVISTAS NOS PARPAS

PARPA I	PARPA II	PARP
Adopção de Lei e legislação complementar sobre os Órgãos Locais do Estado (garantindo de entre outros aspectos os níveis de descentralização e desconcentração administrativa e financeira que viabilizem o plano distrital participativo)	Aprovar e implementar a Estratégia e Plano de Descentralização	Prosseguir com a reforma organizacional e institucional dos OLEs
Institucionalizar e expandir o planeamento distrital participativo (partindo das boas práticas existentes)	Desenvolver a capacidade dos recursos humanos a nível distrital	Capacitar os OLEs em recursos humanos e meios de trabalho através do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas e outras acções complementares de capacitação das lideranças locais
Capacitação do pessoal, com prioridade sobre o planeamento distrital participativo	Estabelecer a capacidade da infra-estruturas a nível distrital	Fortalecer a capacidade dos OLEs na gestão de recursos públicos (planificação, gestão financeira e implementação) para o desenvolvimento local duma maneira participativa e transparente
Proceder à desconcentração administrativa e financeira visando viabilizar o planeamento distrital participativo	Desenvolver sistemas de planificação e monitoria a nível distrital	Operacionalizar um sistema de monitoria de desenvolvimento distrital na implementação de desenvolvimento local
Proceder à desconcentração administrativa e financeira para o reforço das atribuições e competências dos Governos Provinciais, incluindo o planeamento provincial	Fortalecer os sistemas de gestão financeira nas instituições públicas locais	Construir e reabilitar infra-estruturas administrativas dos órgãos locais e infra-estruturas económicas
Prosseguimento de acções para a consolidação das Autarquias Locais	Aprovar e implementar a Estratégia Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas, incluindo a dimensão territorial e ambiental	Incrementar as transferências orçamentais para os Órgãos locais do Estado e municípios
	Concluir o diagnóstico sobre a criação de novas autarquias à luz do artigo 5 da Lei 2/97	Continuar a transferência de funções e competências para os municípios
	Consolidar e expandir o número de autarquias	Capacitação dos municípios em gestão de processos administrativos, colecta de recursos, serviços, ordenamento territorial e gestão do solo
	Aprovar e implementar a Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico e Urbano	Implementação de projectos no âmbito do Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana em 11 municípios
	Operacionalizar o sistema de inspecção administrativa e financeira da Administração Pública	Promover a implementação da orçamentação participativa nos municípios
		Fortalecer a participação de cidadãos na formulação, implementação, monitoria e avaliação de planos de desenvolvimento a todos níveis

TABELA 2 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO POR NÍVEIS ADMINISTRATIVOS, 2005-2012
(EM MILHÕES DE METICIAS)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012
Func. Cent.	17.563	187.071	23.642	28.865	30.873	36.303	59.941
%	64,5%	60,9%	63,1%	64,0%	60,2%	57,7%	60,7%
Inv. Cent.	17.200	19.046	29.151	38.271	41.365	48.815	116.797
%	90,5%	88,0%	87,7%	87,6%	87,2%	87,5%	93,1%
Func. Prov.	9.457	11098	12.799	14.296	16.713	22.309	23.530
%	34,7%	36,1%	34,2%	31,7%	32,6%	35,5%	23,8%
Inv. Prov.	1.801	1.472	2.855	3.854	4.497	4.890	5.385
%	9,5%	6,8%	8,6%	8,8%	9,5%	8,8%	4,3%
Func. Dist.	0	679	718	1.457	3.103	3.560	14.046
%	0,0%	2,2%	1,9%	3,2%	6,1%	5,7%	14,2%
Inv. Dist.	0	1.120	1.219	1.541	1.590	2.100	3.277
%	0,0%	5,2%	3,7%	3,5%	3,4%	3,8%	2,6%
Func. Aut.	222	257	291	473	558	710	1.207
%	0,8%	0,8%	0,8%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%
Inv. Aut.	150	150	221	225,00	279,01	354,83	743
%	0,8%	0,7%	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%

FORNTE ORÇAMENTOS DO ESTADO PUBLICADOS NO BOLETIM DA REPÚBLICA, I SÉRIE.

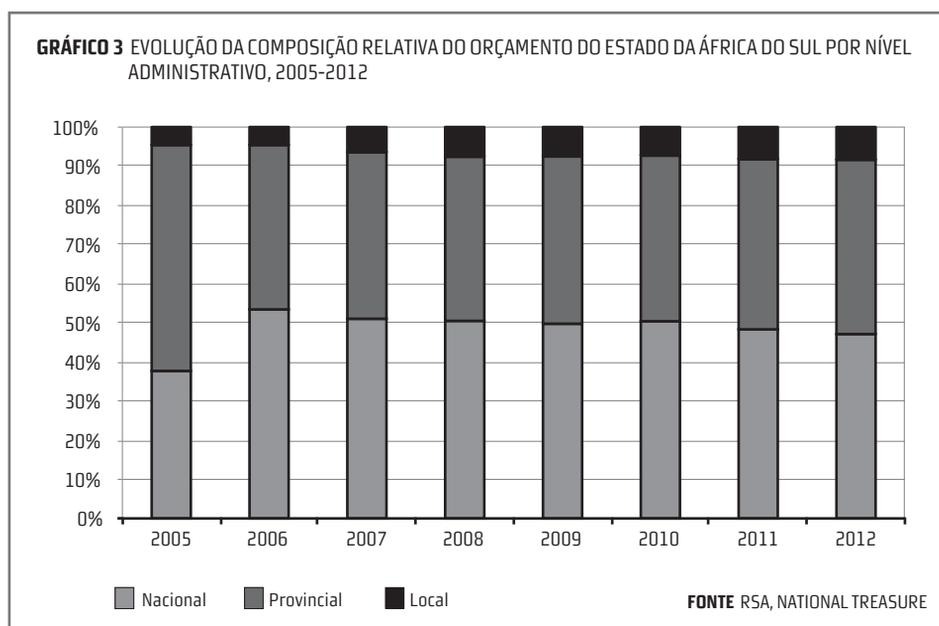
Um segundo aspecto que os dados orçamentais mostram é que a parte do orçamento atribuída ao nível provincial tem vindo a reduzir, pois era de 24% em 2005 e é apenas 13% em 2012. Ao mesmo tempo, o orçamento de nível local¹⁴ conheceu efectivamente um incremento, passando de 1%, em 2005, para 9% em 2012, com um pico de quase 14% em 2011. No entanto, este aumento, que num primeiro momento poderia ser visto como consequência de uma descentralização, não pode ser verdadeiramente considerado como tal, pois ele não é o resultado de uma redistribuição a partir do nível central, mas da redução dos fundos alocados ao nível provincial.

O aumento de fundos orçamentais a nível local em detrimento dos fundos provinciais pode parecer surpreendente, mas ele pode ser visto como resultante de uma opção de “descentralização” cujo processo consiste em desenvolver alianças locais capazes de ter um impacto favorável em termos eleitorais, sem sacrificar os recursos e, sobretudo, o controlo central. Com efeito, se analisarmos com mais detalhe, de-

¹⁴ O nível local inclui aqui conjuntamente os fundos atribuídos aos distritos e aos municípios.

sagregando no nível local entre os fundos destinados aos distritos e aos municípios, apercebemo-nos de que o crescimento não acontece nos municípios, onde o orçamento de funcionamento cresce apenas de 0,8% em 2005 para 1,2% em 2012 e o de investimento reduz de 0,8% para 6% no mesmo período (que, sublinhe-se, conhece o aumento do número de municípios de 33 para 43), mas nos distritos, onde o primeiro aumenta de 2% em 2006¹⁵ para 14% em 2012 e o de investimento tem flutuado entre 3% e 6% durante o período considerado.

A diferença entre Moçambique e a África do Sul neste capítulo é notória e ilustra como o processo de descentralização moçambicano é ainda insignificante. Se considerarmos a distribuição e evolução do orçamento na África do Sul (Gráfico 3), podemos observar que, desde 2006, o orçamento central apresenta uma ligeira tendência de redução ao longo do período e, sobretudo, que não chega a 50% do total; ao mesmo tempo, verifica-se uma estabilidade na proporção do orçamento provincial e um ligeiro, mas constante, acréscimo no orçamento local.



¹⁵ Este é o primeiro ano em que as dotações orçamentais foram directa e nominalmente atribuídas aos distritos.

Devemos sublinhar, no entanto, que a Constituição sul-africana define que o governo é constituído pelas esferas nacional, provincial e local, distintas, interdependentes e interrelacionadas (Capítulo 3, Artigo 40, Parágrafo 1) e que o princípio de equidade é um elemento central no debate político deste país, o que não acontece em Moçambique. Na ausência de comando constitucional e de pressão política interna, dada a fraqueza extrema da oposição política, o resultado é que em Moçambique se torna virtualmente impossível vencer a forte inércia do centralismo para avançar de forma determinada na via da descentralização, observando-se, pelo contrário, nos últimos anos uma tendência de re-centralização.¹⁶

CONCLUSÃO

Em suma, contrariamente às expectativas, os Parpas não têm cumprido a sua função de instrumentos para a redução da pobreza no país. Os dados aqui apresentados reforçam a ideia de que um dos problemas, provavelmente o problema de base, está na própria concepção deste tipo de planos e levam-nos a partilhar a opinião de autores (Cornwall & Brock 2005) para quem os conceitos centrais destes planos, nomeadamente “participação” e “empoderamento” (aqueles que os distinguiam dos seus antecessores, os planos de ajustamento estrutural) foram reconfigurados ao serviço de receitas de desenvolvimento, que continuam a seguir um modelo único (*one-size-fits-all*), e foram esvaziados do seu conteúdo político de modo a tornarem-se aceitáveis para todos, estabelecendo-se assim uma forma de consenso que deixa pouca esperança em relação à sua real contribuição para a eliminação da pobreza.

REFERÊNCIAS

- van den Boom, B., 2011. Análise da pobreza em Moçambique - Situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009, Maputo.
- Booth, D., 2005. Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment. Nord-Süd Aktuell, pp.239–245.

¹⁶ Para uma análise das tendências de re-concentração e re-centralização numa perspectiva jurídica, veja-se Chiziane (s/d).

- Castel-Branco, C.N., 2010. Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique - a propósito do lançamento de três livros do IESE, Maputo: IESE.
- Chiziane, E., s/d. As Tendências da Re-concentração e Re-centralização Administrativa em Moçambique. Disponível em: <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2DbDRFVfpgg%3d&tabid=339>.
- Cornwall, A. & Brock, K., 2005. Beyond Buzzwords - “Poverty Reductions”, “Participation” and “Empowerment” in Development Policy, United Nations Research Institute for Social Development.
- Crook, R., 2003. Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations. *Public Administration and Development*, 23, pp.77–88.
- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique, LSE - Development Studies Institute. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28467/2/WP74.2portugues.pdf>.
- DNEAP, 2010. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional, Maputo: MPD.
- Forquilha, S., 2010. Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In L. Brito *et al.*, eds. Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique. Maputo: IESE, pp. 19–48.
- Francisco, A., 2010a. Crescimento Demográfico em Moçambique: Passado, Presente... Que Futuro? *Boletim IDEIAS*, 28.
- Francisco, A., 2010b. Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede. *Boletim IDEIAS*, 31.
- GdM, 2001. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001–2005 (PAR-PA), Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2006. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006–2009 (PAR-PA II), Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- GdM, 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014, Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- Hanlon, J., 2007. Is poverty decreasing in Mozambique? In *Conference Papers. Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Hanlon,Joseph_Poverty.pdf.
- Hanlon, J., 2010. Mozambique: “The war ended 15 years ago, but we are still poor.” *Conflict, Security and Development*, 10(1), pp.77–102.

- MPF, 2000. Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004), Maputo: Ministério do Plano e Finanças (MPF).
- Sande, Z., 2011. “7 Milhões” - Revisão do Debate e Desafios para a Diversificação da Base Produtiva. In L. Brito *et al.*, eds. Desafios para Moçambique - 2011. Maputo: IESE, pp. 207-228.
- Weimer, B. ed., 2012. Moçambique: Descentralizar o centralismo? Economia política, recursos e resultados, Maputo: IESE.
- World Bank, 2012. Mozambique Economic Update - June 2012, The World Bank.