

DEMOCRACIA E MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

GRADUALISMO, PARTICIPAÇÃO LOCAL E SERVIÇOS BÁSICOS¹

Salvador Forquilha

No contexto das transições democráticas nos anos 1990 na África Subsaariana (Bratton & Van de Walle, 1997; Daloz & Quantin, 1997), a municipalização surge como um elemento importante do processo de institucionalização democrática e da melhoria da provisão de serviços públicos a nível local. Partia-se da ideia segundo a qual a descentralização, no geral, e a municipalização, em particular, aumentariam a eficiência das autoridades políticas locais e conduziriam à melhoria da governação, o que, por sua vez, traria serviços públicos em quantidade e qualidade (Crook & Manor, 2000; Manor, 1999; Jütting *et al.*, 2004; Olowu & Wunsch, 2004; Manor, 2011; Crawford & Hartman, 2008).

Introduzido num contexto de pós-guerra civil, o processo de municipalização é recente em Moçambique e enquadra-se numa série de reformas políticas que tiveram o seu início com a aprovação da nova Constituição em 1990 e o fim da guerra civil em 1992. Contudo, a introdução das reformas de municipalização não foi um processo linear. As reformas traduziam significativamente as dinâmicas políticas do processo político moçambicano, caracterizadas por uma forte correlação de forças protagonizada, essencialmente, pelos antigos beligerantes, nomeadamente a Frelimo e a Renamo.

Assim, a primeira tentativa de municipalização do País, no contexto da Constituição de 1990, ocorreu em 1994, com a aprovação da Lei 3/94, relativa aos distritos municipais, pelo então Parlamento monopartidário. No entanto, depois das primeiras eleições gerais, realizadas em 1994, em que, contrariamente ao que seria de esperar, os resultados mostraram um apoio significativo de um segmento do eleitorado à Renamo, particularmente nas zonas rurais, o assunto das reformas de municipalização voltou à discussão, resultando na emenda constitucional de 1996, que introduziu a questão do poder local e, subseqüentemente, a revogação da Lei 3/94 e a aprovação da Lei 2/97, que estabeleceu o quadro jurídico-legal da criação das autarquias locais. Foi neste contexto que foram realizadas as primeiras eleições autárquicas nas 33 autarquias locais, em 1998.

¹ Este artigo é uma versão revista e aumentada de um outro recentemente publicado (Forquilha, 2015).

Mas se é verdade que, desde a realização das primeiras eleições municipais, Moçambique tem vindo a consolidar a sua experiência de municipalização, através da «rotinização» de eleições municipais e a criação de novas autarquias locais, com base no princípio do gradualismo, também não é menos verdade que este processo tem sido marcado por grandes desafios, particularmente do ponto de vista da governação municipal. Com efeito, o processo de municipalização traz consigo, entre outros, dois grandes desafios. O primeiro tem que ver com a questão da democracia local: como reforçar práticas participativas a nível local, através do processo de municipalização? O segundo desafio refere-se, principalmente, à questão de serviços básicos: como traduzir a municipalização no melhoramento de serviços básicos e condições de vida dos munícipes? Curiosamente (e diferentemente do que aconteceu no último quinquénio), não existe no actual Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019 uma referência clara sobre o prosseguimento da autarcização gradual do País. Com efeito, enquanto o PQG 2010-2014 mencionava claramente como uma das suas acções prioritárias «prosseguir a autarcização gradual e a consolidação dos municípios» (Resolução 4/2010), o actual PQG 2015-2019 é praticamente omissivo a este respeito, colocando como suas prioridades na autarcização apenas a capacitação das autarquias locais e o prosseguimento da transferência de competências, funções e recursos do Estado para os órgãos do poder local (Resolução 12/2015). Será a criação de novos municípios uma prioridade neste quinquénio (2015-2019)? Talvez. Seja como for, o PQG 2015-2019 não é claro a este propósito.

Partindo da realidade do gradualismo, este artigo procura analisar as dinâmicas do processo de municipalização em Moçambique, argumentando que a forte dependência financeira dos municípios em relação às transferências governamentais e às doações e os mecanismos de prestação de contas mais orientados para a máquina partidária e menos para os munícipes afectam as práticas participativas e o melhoramento de serviços básicos a nível local. O artigo desenvolve o argumento em duas partes. Na primeira, analisa-se o processo de municipalização no contexto das dinâmicas de democratização em Moçambique e, na segunda, o artigo procura discutir a relação, por um lado, entre a municipalização e o reforço dos mecanismos de participação local e, por outro, entre a municipalização e a provisão de serviços básicos.

MUNICIPALIZAÇÃO NO CONTEXTO DAS DINÂMICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O processo de municipalização é um dos aspectos mais marcantes das reformas de descentralização, no contexto das reformas políticas, que Moçambique iniciou nos anos 1990. Apresentada como um elemento importante no desenvolvimento sustentável e inclusivo, a descentralização refere-se à transferência do poder de tomada de decisão e de responsabilidades do Governo central para os níveis mais baixos. Porém, é importante sublinhar que o conceito

de descentralização se reveste de diferentes significados (Rondinelli *et al.*, 1983). Com efeito, a descentralização pode referir-se à transferência de autoridade e de recursos para os agentes do Estado central situados a vários níveis (província, região, distrito, etc.) (Manor, 1999; Adamolekun, 1999), denominando-se descentralização administrativa, também conhecida por «desconcentração». A descentralização pode também significar transferência de poder e recursos para unidades subnacionais que são eleitas, têm uma personalidade jurídica e são substancialmente independentes do Estado central (Manor, 1999; Adamolekun, 1999). Esta forma de descentralização é conhecida por «descentralização política» e nela enquadra-se a municipalização. Por último, pode ainda significar a transferência de responsabilidades em relação aos orçamentos e decisões financeiras do nível mais alto para o nível mais baixo do Governo (Manor, 1999; Adamolekun, 1999). É a chamada «descentralização fiscal». Em Moçambique, o processo de descentralização começou a ser implementado sem qualquer política nem estratégia aprovada para o efeito. De facto, a aprovação da Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND) só veio a acontecer em 2012, depois de longos anos de discussão entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros internacionais de apoio ao Orçamento do Estado (Weimer, 2012b). Entre os vários princípios operacionais da descentralização, que a PEND menciona, o gradualismo é, provavelmente, o princípio que mais se destaca, pelo facto de cristalizar a correlação de forças na ocupação do espaço político a nível local, particularmente no que se refere à municipalização.

GRADUALISMO E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO A NÍVEL LOCAL: AS LÓGICAS DA MUNICIPALIZAÇÃO

Inicialmente prevista para abranger a totalidade do território nacional, a municipalização viria a abranger, numa primeira fase, apenas 33 vilas e cidades, na sequência da aprovação da Lei 2/97, referente às autarquias locais, que introduziu o princípio de gradualismo na autarcização do País. Neste contexto, gradualismo refere-se não só à autarcização gradual do território nacional como também à transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais (Resolução 40/2012). Assim, de 33 municípios nas primeiras eleições municipais de 1998, Moçambique passou a contar com 53 municípios em 2013.

Todavia, a introdução do princípio do gradualismo acabou por instalar, de facto, uma «descentralização a duas velocidades» no sistema político moçambicano:

Uma descentralização política, implicando uma devolução de poderes para as 53 autarquias locais e uma descentralização administrativa, significando uma simples desconcentração para o resto dos órgãos da administração local, nomeadamente os distritos, maioritariamente, nas zonas rurais, cujo quadro jurídico-legal se encontra na Lei 8/2003, sobre os órgãos locais do Estado (Forquilha, 2010: 31-32).

Aliás, a Política e Estratégia de Descentralização, aprovada mais de 15 anos depois da introdução das reformas, veio confirmar este facto ao sublinhar que, «em Moçambique, a descentralização é feita através de autarquias locais, órgãos locais do Estado e instituições de participação e consulta comunitária» (Resolução 40/2012).

No âmbito das discussões que conduziram à aprovação da Lei 2/97, o gradualismo na autarquização do País não é um mero acaso, tem que ver com a trajectória do processo de construção do Estado, marcada por uma forte centralização do poder não só no período colonial como no pós-colonial. Neste sentido, por um lado, ao preconizar uma transferência progressiva de competências para as autarquias locais, em matéria de serviços básicos, o gradualismo traduz a prevalecente lógica centralizadora e paternalista do Estado central em relação às entidades municipais e, por outro, ao estabelecer uma autarquização gradual do território, expressa um certo receio de que o partido que dirige o Estado tem em coabitar com outros partidos na ocupação do espaço, no âmbito da governação municipal. Este receio foi mais visível em relação à Renamo, que, nas primeiras eleições multipartidárias de 1994, conseguira resultados significativos em termos de apoio do eleitorado. Como Brito (2013: 26) refere:

Os resultados das eleições presidenciais e legislativas de 1994 tinham mostrado que a Renamo poderia conquistar o poder municipal numa vasta extensão territorial, pois... aquele partido tinha obtido votações superiores à Frelimo em metade dos distritos do País, com uma concentração na Região Centro (Sofala e Manica) e Centro-Norte (Zambézia, Tete e Nampula).

Neste contexto, a criação de novos municípios tem sido um processo demorado e, muitas vezes, marcado por polémicas envolvendo os principais actores políticos, nomeadamente a Frelimo e a Renamo. Foi assim quando da criação dos primeiros 33 municípios em 1997 e na criação de outros 20, em 2008 e 2013. Mas de que factores depende a criação de novos municípios? A Lei 2/97 estabelece que:

[A] Assembleia da República, na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais deve ter em conta a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; b) interesses de ordem nacional ou local em causa; c) razões de ordem histórica e cultural; d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas (Lei 2/97, Art. 5.º).

Apesar desta tentativa da legislação em fixar critérios para a criação, extinção e modificação de autarquias locais, na prática estes critérios são vagos e deixam muito espaço de manobra para o Governo, que, nos termos da lei, tem competências para propor à Assembleia da República

os novos espaços a serem autarcizados. Aliás, o estudo municipal sobre os dez anos de municipalização em Moçambique refere que:

O enquadramento político da descentralização não tem sido transparente. Apesar de o gradualismo ser um princípio essencial da reforma autárquica em Moçambique, tem havido pouca transparência no processo de análise e discussão para a selecção de novos municípios. A base técnica para o planeamento da continuada expansão do sistema de governação local não está definida numa metodologia clara e replicável que estabeleça padrões e metas para a criação de novas cidades municipais e que introduza as «autarquias de povoação», rurais e de pequena dimensão (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 11).

Com efeito, os três processos de criação de novos municípios que decorreram até então (1997, 2008 e 2013) mostram que há dinâmicas políticas subjacentes que vão além do que a legislação estabelece como critérios, acabando por jogar um papel extremamente importante na escolha de locais para a criação de novos municípios. Uma análise, por exemplo, da proposta que conduziu à criação de dez municípios em 2008 mostra que 80% dos locais propostos eram aqueles em que a Frelimo obtivera uma larga vantagem, em termos de resultados eleitorais, nas eleições gerais anteriores (2004), o que aumentava a possibilidade da sua vitória nesses novos municípios, o que realmente aconteceu.

TABELA 1. PERCENTAGENS DOS VOTOS CONSEGUIDOS PELA FRELIMO E PELA RENAMO-UE NAS ELEIÇÕES DE 1999 E 2004², NAS SEDES DISTRITAIS ONDE SE LOCALIZAM AS VILAS PROPOSTAS PARA MUNICIPALIZAÇÃO EM 2008

LOCAIS PROPOSTOS PARA MUNICÍPIOS	FRELIMO		RENAMO-UE	
	1999	2004	1999	2004
Marrupa	32%	95%	47%	3%
Mueda	82%	89%	10%	5%
Ribáuè	53%	63%	34%	25%
Alto Molócuè	19%	34%	70%	60%
Ulónguè	29%	56%	59%	37%
Gorongosa	28%	37%	59%	48%
Gondola	45%	51%	45%	41%
Massinga	52%	70%	24%	11%
Macia	93%	93%	4%	4%
Namaacha	85%	87%	10%	7%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na informação contida na cartografia eleitoral (www.iese.ac.mz).

Como se pode constatar a partir da Tabela 1, das dez vilas propostas para autarcização em 2008, apenas em duas (Alto Molócuè e Gorongosa) a Frelimo teve resultados eleitorais desfavoráveis nas eleições gerais de 2004. Nas outras oito (Marrupa, Mueda, Ribáuè, Ulónguè, Gondola, Massinga,

² Estes dados correspondem aos resultados obtidos nos postos administrativos/sede de cada distrito, locais que, territorialmente, se sobrepõem às áreas propostas para municípios.

Macia e Namaacha), o resultado foi favorável à Frelimo. Nas eleições municipais de 2008, a Frelimo ganhou em todos os novos dez municípios, mesmo nos dois em que os resultados das eleições gerais de 2004 davam vantagem à Renamo (Alto Molócuè e Gorongosa), tal como a Tabela 2 ilustra.

TABELA 2. RESULTADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS (DE 2008) NOS DEZ NOVOS MUNICÍPIOS CRIADOS EM 2008

MUNICÍPIOS	FRELIMO	RENAMO-UE
Marrupa	96%	4%
Mueda	97%	3%
Ribáuè	88%	11%
Alto Molócuè	67%	32%
Ulónguè	89%	10%
Gorongosa	82%	12%
Gondola	76%	22%
Massinga	91%	9%
Macia	97%	3%
Namaacha	95%	4%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acórdão do Conselho Constitucional (2009).

Relativamente ao processo de criação de novos municípios em 2013, a situação é semelhante à de 2008, na medida em que a Frelimo levava uma larga vantagem nas eleições gerais anteriores (2009), desta vez em todos os locais propostos, tal como indica a Tabela 3.

TABELA 3. PERCENTAGENS DOS VOTOS CONSEGUIDOS PELA FRELIMO E PELA RENAMO NAS SEDES DISTRITAIS ONDE SE LOCALIZAM AS VILAS PROPOSTAS PARA MUNICIPALIZAÇÃO EM 2013³

LOCAIS PROPOSTOS PARA MUNICÍPIO	FRELIMO (2009)	RENAMO (2009)
Boane	89%	7%
Bilene (Macia)	97%	2%
Quissico (Zavala)	85%	6%
Sussundenga	81%	16%
Nhamatanda	53%	35%
Nyamayabwe (Mutarara)	81%	18%
Maganja da Costa	60%	32%
Malema	82%	14%
Chiure	77%	16%
Mandimba	59%	36%

Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação contida na cartografia eleitoral (www.iese.ac.mz).

Mas será o resultado das eleições gerais precedentes, numa determinada sede distrital, um indicador importante para a tendência do voto nesse mesmo local nas eleições municipais seguintes? Talvez seja difícil estabelecer uma correlação. Todavia, os resultados das eleições municipais de 2003, em que a Renamo participou pela primeira vez, depois do boicote às primeiras eleições

³ Estes dados correspondem aos resultados obtidos nos postos administrativos/sede de cada distrito, locais que, territorialmente, se sobrepõem às áreas propostas para municípios.

em 1998, por exemplo, mostram que o partido ganhou nos municípios situados nos locais onde tinha ganho nas últimas eleições gerais, em 1999, tal como a Tabela 4 documenta.

TABELA 4. RESULTADOS DAS ELEIÇÕES GERAIS DE 1999 E MUNICIPAIS DE 2003, NOS MUNICÍPIOS ONDE A RENAMO VENCEU AS MUNICIPAIS

MUNICÍPIOS	FRELIMO		RENAMO	
	Eleições gerais de 1999	Eleições municipais de 2003	Eleições gerais de 1999	Eleições municipais de 2003
Beira	33 %	41 %	62 %	55 %
Marromeu	32 %	59 %	58 %	33 %
Angoche	34 %	41 %	54 %	53 %
Ilha de Moçambique	30 %	37 %	55 %	53 %
Nacala-Porto	22 %	37 %	55 %	57 %

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acórdão do Conselho Constitucional (2004) e da cartografia eleitoral (www.iese.ac.mz).

No entanto, na prática, como se estruturam as dinâmicas municipais, em termos de funcionamento das instituições, tributação e prestação de contas? Nas linhas seguintes, ainda que brevemente, analisaremos o funcionamento das instituições municipais e a dinâmica tributária para compreender a sua relação com a participação e prestação de serviços.

HERANÇA DO PASSADO E FUNCIONAMENTO DOS MUNICÍPIOS

À semelhança do que aconteceu noutros países da África Subsaariana (Olowu & Wunsch, 2004), o processo de municipalização em Moçambique partia do pressuposto de que

as reformas de descentralização alargariam a base de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo do cidadão, o que iria melhorar a prestação de serviços (*Forquilha, 2010*).

Mas a descentralização não leva necessariamente a uma maior participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e conseqüente melhoramento na prestação de serviços. Na verdade, o contexto em que as reformas são implementadas, particularmente a natureza do Estado, joga um papel extremamente importante na estruturação dos resultados das reformas, na medida em que as práticas políticas que existem a nível central, em termos de gestão do Estado, tendem a reproduzir-se nos espaços municipalizados, sobretudo em contextos de fraca institucionalização do Estado. Para o caso de Moçambique:

Os espaços políticos criados pelo processo da 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 (Forquilha, 2008: 81).

De facto, já em 2006, um relatório de trabalho de assistência técnica aos municípios de Moçambique apontava insuficiências no funcionamento das instituições municipais, nomeadamente trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento de 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); procedimento deficiente no processo de abate dos bens do município; bens do município adquiridos sem processos; falta de realização de concursos públicos para fornecimento de bens e serviços (Roque, 2006).

Contudo, é importante referir que parte significativa dos desafios enfrentados pelos municípios moçambicanos advém também do facto de terem herdado da era colonial e do Estado monopartidário infra-estruturas deficientes. Aliás, a este propósito, o estudo sobre os dez anos de municipalização em Moçambique, acima mencionado, sublinha que:

Os municípios criados em 1998 herdaram uma estrutura organizativa extremamente fraca e infra-estruturas que na generalidade não tinham recebido manutenção ou melhoramentos desde a era colonial. Herdaram também uma base de tributação muito limitada, com registos de propriedade desactualizados ou inexistentes e uma fraca cultura de pagamento de taxas, impostos e outras fontes de receitas (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 7).

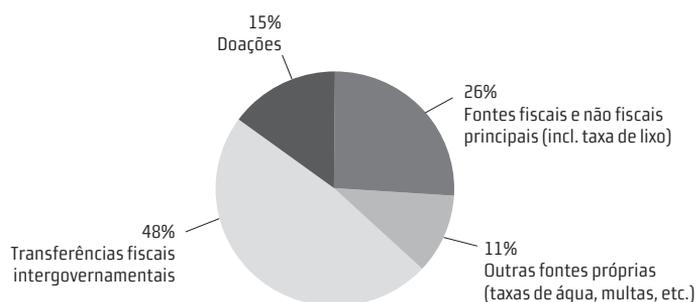
Isto remete-nos para uma outra questão importante do processo de municipalização em Moçambique: as limitações da base tributária dos municípios.

Um estudo conduzido por Weimer (2012a) sobre a base tributária das autarquias moçambicanas mostra que, de uma forma geral, as receitas municipais são caracterizadas por

uma baixa percentagem de receitas fiscais em comparação com as receitas não fiscais, receitas próprias um pouco acima de um terço das receitas totais, Governo central como a fonte principal das receitas municipais (Weimer, 2012a: 365).

De acordo com a legislação, as transferências do Governo central são constituídas principalmente pelo Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e pelo Fundo de Investimentos de Iniciativas Locais (FIIL). Existem outros fundos que são transferidos para os municípios, tais como o Fundo de Estradas e, recentemente, o Fundo de Combate à Pobreza Urbana, destinado às cidades capitais de província.

GRÁFICO 1. VALOR AGREGADO DA RECEITA MUNICIPAL POR FONTES PRINCIPAIS



Fonte: Weimer (2012a).

Como pode constatar-se a partir do estudo de Weimer (2012a), quase metade das receitas municipais provém das transferências fiscais intergovernamentais (FCA, FIIL), o que significa que existe uma forte dependência financeira dos municípios em relação ao Governo central. Além disso, pode deduzir-se que, de uma forma geral, apenas cerca de 37% das receitas dos municípios provém dos contribuintes municipais. Ora, isso pode ter implicações do ponto de vista da construção e do fortalecimento da cidadania municipal, na medida em que, por um lado, enfraquece os mecanismos de prestação de contas das autoridades municipais para com os munícipes e, por outro, torna os munícipes pouco conscientes do seu direito de ser consultados no processo de tomada de decisões.

As receitas provenientes dos contribuintes municipais estão previstas no sistema tributário autárquico, que é constituído essencialmente por impostos e taxas, nomeadamente o Imposto Pessoal Autárquico, o Imposto Predial Autárquico, o Imposto Autárquico de Veículos, o Imposto Autárquico de Sisa, Contribuição de Melhorias, taxas por Licenças Concedidas e por Actividade Económica, as tarifas e taxas pela prestação de serviços (Lei 1/2008, Art. 51.º). Segundo Weimer, existe

uma utilização parcial da base tributária, numa média de 24% do máximo possível, o que implica custos de oportunidade elevados em termos de investimento em serviços públicos perdido: as autarquias fálham, em parte, em produzir e distribuir serviços públicos básicos, tomando em conta que só gastam, em média 32% dos seus orçamentos para despesas de capital e investimentos. (...) A exploração da base tributária dos municípios moçambicanos, no seu potencial real existente, tornaria as autarquias em governos locais viáveis e financeiramente sustentáveis, com recursos substanciais para investimento (Weimer, 2012a: 387).

Mas a centralidade dos fundos das transferências fiscais intergovernamentais e dos fundos dos doadores nos orçamentos municipais não só afecta a provisão de serviços básicos a nível local

como enfraquece os mecanismos de responsabilização e prestação de contas, tal como já referido. Com efeito, a forte dependência financeira dos municípios em relação ao Governo central e aos doadores, em parte, pode explicar o facto de as autoridades municipais se preocuparem mais em prestar contas ao Governo central e aos doadores do que propriamente aos munícipes, uma vez que as contribuições do Governo e dos doadores correspondem a cerca de 63% das receitas dos municípios. A este propósito, o estudo sobre os dez anos de municipalização em Moçambique menciona que:

A responsabilização é fraca na maioria das autarquias e necessita [de] ser institucionalizada. Tem havido, por parte de alguns presidentes e vereadores notável empenho em criar um relacionamento mais aberto e regular com os munícipes. No entanto, estes mecanismos raramente foram institucionalizados. A dimensão [de] responsabilização é fraca, em relação à maioria das variáveis incluídas no Índice de Governação Urbana: i) a publicação de contratos e propostas das autarquias não é prática comum; ii) os relatórios de execução orçamental são relativamente claros mas a publicação de orçamentos e contas é limitada; iii) existem alguns códigos de conduta autárquica interessantes (...) mas não são conhecidos pelos cidadãos; iv) com algumas excepções como Beira e Maputo, são raros os mecanismos para receber queixas dos cidadãos (...) (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 15).

Assim, sem querer minimizar a importância dos fundos das transferências intergovernamentais e dos doadores, é fundamental olhar para as receitas provenientes dos contribuintes municipais como sendo cruciais não só para a produção de serviços municipais básicos como para a institucionalização da responsabilização e dos mecanismos de prestação de contas das autoridades municipais e para o reforço da consciência de cidadania municipal. Isto leva-nos à segunda grande questão deste artigo: a relação, por um lado, entre a municipalização e o reforço dos mecanismos de participação local e, por outro, entre a municipalização e a provisão de serviços básicos.

MUNICIPALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO LOCAL E SERVIÇOS BÁSICOS: QUE RELAÇÃO?

Tal como mencionámos, o processo de municipalização é, quase sempre, associado ao alargamento da base de participação política local e ao melhoramento dos serviços básicos. Nalguns casos, a municipalização aparece como estando ligada não só à mitigação de conflitos políticos como à redução da pobreza (Siteo & Hanguana, 2005; Crawford & Hartman, 2008). Porém, é importante referir que esta associação da municipalização a questões ligadas ao reforço da democracia local, serviços básicos, mitigação de conflitos políticos ou ainda à redução da pobreza,

carece, muitas vezes, de evidências empíricas (Crawford & Hartman, 2008). Para o caso de Moçambique, as evidências também são poucas. Vejamos, ainda que resumidamente, em que medida a municipalização tem estado a afectar a participação local e os serviços básicos.

PARTICIPAÇÃO LOCAL

As eleições municipais são uma das faces mais visíveis da participação local associada ao processo de municipalização. Desde a criação das autarquias locais em 1997, já houve eleições locais quatro vezes (1998, 2003, 2008 e 2013). Quando se olha para estes processos eleitorais municipais, numa perspectiva comparativa em relação aos processos eleitorais gerais em Moçambique (1994, 1999, 2004, 2009 e 2014), constata-se que os eleitores vão cada vez mais às urnas nas eleições municipais do que nas eleições gerais. Com efeito, tal como Brito precisa:

Um dos aspectos que sobressai [sic] da análise dos processos eleitorais autárquicos é que, ao contrário do que acontece com as eleições gerais, a participação tem aumentado. Embora o ponto de partida tenha sido extremamente baixo, o progresso tem sido constante e, em alguns casos em que a eleição é realmente competitiva, a participação tem superado os 50% (...). Assim, nas eleições municipais de 1998, a participação média nos 33 municípios foi de apenas 15% (...). Em 2003, não houve boicote às eleições e a participação subiu ligeiramente para uma média de 27%... [em] 2008... houve um aumento significativo da participação, para uma média de 49% (...) (Brito 2013: 30-31).

Mas a participação não se resume unicamente às eleições, diz também respeito ao envolvimento dos munícipes em acções de consultas para elaboração dos planos, orçamentos e tomada de decisões importantes para a sua vida. Todavia, esse envolvimento exige, por sua vez, que as autoridades municipais desenhem e institucionalizem mecanismos que permitam que os munícipes se sintam parte dos processos de tomada de decisões municipais. Em alguns municípios, tais como Maputo e Dondo, houve a implementação de programas de participação e orçamentação participativa e fóruns de participação pública (ANAMM & Banco Mundial, 2009). Contudo, como sublinha o estudo sobre os dez anos de municipalização em Moçambique:

Na maioria dos casos dos fóruns de participação continuam tendo uma natureza meramente consultiva. Em geral... a participação é mais uma formalidade que uma política, o que reflecte também a falta de uma estratégia política de participação. Além disso, o empenho dos representantes das assembleias municipais... em promover ou debater questões locais, é geralmente limitado ou altamente politizado (...) (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 14).

Um levantamento de base feito em cinco municípios em 2006 (Chimoio, Vilankulo, Guruê, Monapo e Nacala-Porto) mostrou que as formas colectivas de participação municipal (como,

por exemplo, participar em reuniões do bairro, juntar-se a outros munícipes para levantar questões importantes da vida do município, participar em manifestações, protestos ou greves) não são usadas com frequência pelos munícipes (Brito *et al.*, 2007). Por exemplo, o levantamento acima referido mostrou que cerca de 56% dos inquiridos afirmaram nunca se ter juntado a outros munícipes para debater e discutir questões importantes do município.

TABELA 5. FORMAS COLECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NOS MUNICÍPIOS

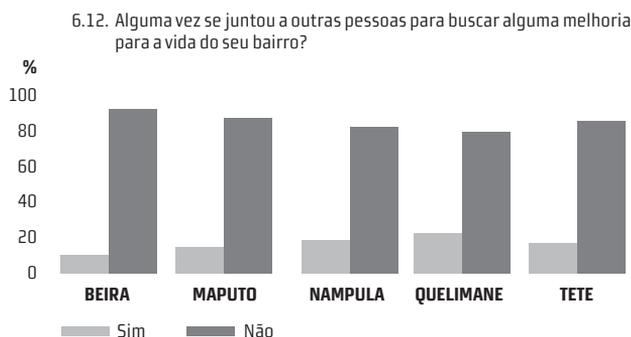
Q: Eis uma lista de acções que as pessoas por vezes realizam. Para cada uma delas, por favor diga se, pessoalmente, realizou alguma durante o ano passado.

	Muitas vezes	Várias vezes	Uma ou duas vezes	Nunca
Esteve presente numa reunião de bairro	30%	38%	8%	24%
Aliou-se a outros para levantar uma questão	11%	21%	11%	56%
Participou em demonstração/protesto	4%	9%	6%	81%

Fonte: Brito *et al.* (2007).

A situação é semelhante noutros cinco municípios (Maputo, Tete, Beira, Quelimane e Nampula), onde um estudo de base efectuada no âmbito do programa DIÁLOGO, em 2012, mostra que acima de 70% de munícipes inquiridos em cada um dos cinco municípios afirmam não se ter juntado a outras pessoas para procurar alguma melhoria para a vida do seu bairro (ver o Gráfico 2).

GRÁFICO 2. ACÇÃO COLECTIVA E RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS DA COMUNIDADE



Fonte: Elaborado com base no estudo sobre a governação municipal nas cidades da Beira, Maputo, Nampula, Quelimane e Tete (DIÁLOGO, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e).

Além disso, a ligação entre os munícipes e as autoridades municipais eleitas é muito fraca, na medida em que só 8% dos inquiridos nos cinco municípios afirmaram dirigir-se aos membros das assembleias municipais em casos de problemas relacionados com o seu dia-a-dia nos bairros, tal como a Tabela 6 ilustra.

TABELA 6. CONTACTOS DOS CIDADÃOS NOS MUNICÍPIOS

Q: Durante o ano passado, se teve problemas, contactou alguma das seguintes pessoas?

	SIM	NÃO
Presidente do município	9%	91%
Membros da assembleia municipal	8%	92%
Funcionários do município	13%	87%
Vereadores do município	9%	91%
Funcionários do partido	11%	89%
Líderes religiosos	20%	80%
Líderes comunitários	21%	79%
Pessoas influentes	16%	84%

Fonte: Brito et al. (2007).

Como se pode constatar na Tabela 6, os munícipes, para a resolução dos seus problemas, contactam mais pessoas não eleitas (líderes religiosos, líderes comunitários, pessoas influentes) do que eleitas (presidente do município, membros da assembleia municipal, funcionários do município, vereadores do município). Ora, isso levanta questões ligadas à representação política, em termos de ligação entre os eleitos e os eleitores, neste caso os munícipes.

De facto, como mencionámos, a ligação entre os eleitos municipais e os munícipes é claramente fraca, mas não acontece por acaso. Uma das razões para esta fraca ligação é o sistema eleitoral de representação proporcional vigente em Moçambique, não só para as eleições gerais como para as locais. Com efeito, tal como Brito sublinha, o sistema de representação proporcional desvaloriza

o vínculo dos eleitos em relação aos eleitores. (...) Isto deve-se ao facto de a eleição dos deputados não ser feita nominalmente, mas, no caso moçambicano, através de listas partidárias fechadas. Assim, não só os deputados não dependem individualmente da confiança dos eleitores, mas sobretudo dependem para a sua eventual reeleição da sua boa relação com os responsáveis, ou com os seus colegas, do partido, que no seio do aparelho podem influenciar a sua inclusão nas listas e em posição elegível. Em suma, o serviço dos interesses do partido e dos seus líderes prevalece sobre os eventuais interesses do eleitorado (Brito, 2009: 25).

No caso dos municípios, este facto enfraquece mais ainda os mecanismos de prestação de contas dos eleitos municipais para com os munícipes, na medida em que sujeita a acção das autoridades municipais e membros das assembleias municipais ao controlo das suas respectivas lideranças partidárias, o que os leva a prestar mais contas aos respectivos partidos do que propriamente aos munícipes eleitores. Aliás, é neste contexto que se pode perceber a suposta renúncia dos presidentes dos municípios de Quelimane, Pemba e Cuamba, em 2011, num processo em que, mais do que os munícipes, a Frelimo⁴ teve um papel determinante na decisão dos referidos presidentes de renunciar aos seus mandatos.

⁴ Os três presidentes de conselhos municipais eram membros da Frelimo.

Evidentemente, a fraca ligação entre os eleitos municipais e os munícipes, aliada à forte dependência financeira dos municípios em relação aos fundos das transferências do Governo central e dos doadores, também acaba por afectar a questão da provisão de serviços básicos municipais.

SERVIÇOS BÁSICOS

A legislação autárquica estabelece que:

As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios comuns e específicos das populações respectivas e designadamente a) desenvolvimento económico e social local; b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) abastecimento público; d) saúde; e) educação; f) cultura, tempos livres e desporto; g) polícia da autarquia; h) urbanização, construção e habitação (Lei 2/97, Art. 6.º).

Os serviços básicos municipais circunscrevem-se ao âmbito das competências das autarquias locais, que advêm das atribuições acima mencionadas.

Embora o pacote autárquico enumere uma série de serviços ligados a diferentes áreas, desde infra-estruturas rurais e urbanas, passando pelo saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação, saúde, meio ambiente, etc., na prática, a maior parte dos municípios não tem meios nem capacidades para fazer face à provisão de todos estes serviços. Aliás, no contexto do princípio do gradualismo, a que nos referimos mais acima, nem todas as funções e competências dos municípios foram integralmente transferidas do Estado central para os municípios (Decreto 33/2006). Seja como for, a experiência da municipalização dos últimos 15 anos tem mostrado que a provisão dos serviços por parte dos municípios se circunscreve essencialmente a mercados e feiras, licenciamento das actividades económicas locais, rede viária local, gestão do solo urbano, abastecimento de água, saneamento, gestão de resíduos sólidos, entre outros serviços.

O processo de provisão de serviços públicos nos municípios é caracterizado por grandes dificuldades, que resultam da capacidade limitada dos municípios, em termos de recursos financeiros, materiais, humanos e capacidade técnica. De acordo com o estudo municipal sobre os dez anos da autarcização em Moçambique, há

um grande atraso acumulado em todas as áreas de prestação de serviços, conjugado com o rápido aumento da procura que resulta de uma crescente população urbana... a pressão para a melhoria dos serviços, incluindo aqueles que não são da estrita atribuição das autarquias é sentida pelos presidentes dos conselhos municipais (...) (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 7).

Neste contexto, a fraca capacidade dos municípios em termos de geração de receitas próprias constitui, certamente, o maior desafio no âmbito de financiamento de serviços públicos. Con-

tudo, o problema não está só a este nível, diz também respeito ao facto de haver uma fraca coordenação institucional e ausência de clareza, em termos de funções e competências, na provisão de alguns serviços públicos, como, por exemplo, o abastecimento de água em alguns municípios. Aliás, o estudo municipal refere que:

Em algumas zonas urbanas, há falta de clareza quanto a quem tem «autoridade» sobre o abastecimento de água e qual o papel específico que as autarquias devem desempenhar no actual contexto e no futuro. Nas pequenas cidades, os conselhos municipais e os governos distritais têm de assumir a principal responsabilidade pelo abastecimento de água corrente e, no entanto, não estão definidos na presente lei como sendo a respectiva autoridade, embora a legislação autárquica refira uma responsabilidade partilhada dos municípios (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 25).

Essa fraca ligação entre as autoridades municipais e os munícipes manifesta-se não só em termos de fraca prestação de contas por parte dos eleitos municipais como também no que se refere à frequência dos departamentos municipais por parte dos munícipes. A este propósito, o inquérito administrado em cinco autarquias de Moçambique em 2006 (Chimoio, Vilankulo, Guruê, Monapo e Nacala-Porto) mostrou que os munícipes pouco frequentam as instituições municipais à procura de serviços, tal como a Tabela 7 ilustra.

TABELA 7. CONTACTO COM OS SERVIÇOS MUNICIPAIS

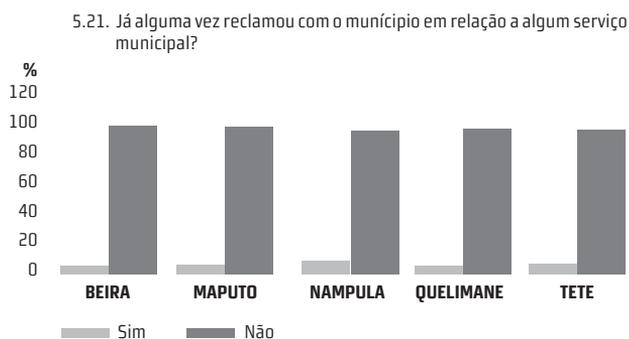
Q: Nos últimos 12 meses, com que frequência você ou um seu familiar visitou um departamento ou sector do município?

	MAIS DO QUE DUAS VEZES	UMA OU DUAS VEZES	NUNCA
Geral	11%	14%	75%
Chimoio	16%	16%	68%
Guruê	10%	16%	74%
Monapo	3%	6%	91%
Nacala-Porto	6%	10%	84%
Vilankulo	19%	22%	59%

Fonte: Brito et al. (2007).

Além disso, a fraca ligação entre as autoridades municipais e os munícipes no processo de governação municipal acaba por não favorecer, por parte dos munícipes, a emergência de uma demanda estruturada pelos serviços públicos, que permitiria colocar uma cada vez maior pressão sobre os gestores municipais com vista a uma maior e melhor provisão de serviços. Por exemplo, dados do estudo de base sobre governação municipal feito em 2012 em cinco municípios (Beira, Maputo, Nampula, Quelimane e Tete), no âmbito do programa DIÁLOGO, mostram que, em cada um destes municípios, mais de 90% dos munícipes inquiridos nunca reclamaram de nenhum serviço municipal junto do município (ver Gráfico 3)

GRÁFICO 3. NÍVEL DE EXIGÊNCIA DOS MUNÍCIPES EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS MUNICIPAIS



Fonte: Elaborado com base no estudo sobre a governação municipal nas cidades da Beira, Maputo, Nampula, Quelimane e Tete (DIÁLOGO, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e).

Neste contexto, embora em alguns municípios⁵ possa haver acções isoladas de protesto dos munícipes contra a má qualidade dos serviços, particularmente no que se refere à gestão de resíduos sólidos, à rede viária e ao saneamento, a maior pressão no âmbito da provisão de serviços acaba por não vir tanto dos munícipes, como seria de esperar (ver Gráfico 3), mas, sim, do Estado central, em relação ao qual os municípios têm uma forte dependência financeira, e da máquina partidária, a que os eleitos municipais pertencem e prestam contas, tal como já referimos. É neste âmbito que programas de apoio aos municípios, implementados em Moçambique com financiamento de agências de cooperação internacional⁶, procuram reforçar as capacidades tanto do lado da oferta como do lado da demanda dos serviços, de modo a fortalecer a ligação entre os eleitos municipais e os munícipes no processo de governação municipal, visando uma maior participação local e uma melhor provisão de serviços públicos.

CONCLUSÃO

Embora a descentralização, em geral, e a municipalização, em particular, sejam importantes para o aprofundamento do processo democrático, os seus benefícios em termos do reforço da participação política e da oferta de serviços públicos de qualidade dependem, em grande medida, das dinâmicas políticas a nível macro e, sobretudo, da forma como a municipalização é implementada. Com efeito, num contexto em que o Estado está menos institucionalizado, sem uma política e

⁵ Trata-se, essencialmente, de grandes cidades como Maputo, Beira, Nampula, Quelimane, etc.

⁶ Desde o início do processo de municipalização, nos finais dos anos 1990, Moçambique tem beneficiado de vários programas de apoio aos municípios, com financiamento de agências de cooperação internacional. Para uma melhor compreensão desses programas, ver Borowczak & Weimer (2012).

uma estratégia de municipalização claras e mecanismos coerentes com vista à maximização do potencial tributário dos municípios, a municipalização não só não alarga a base de participação política local como não aproxima as autoridades municipais dos munícipes e reproduz, a nível local, uma governação centralizada, pouco inclusiva, menos transparente, com implicações em termos de provisão dos serviços básicos a nível local.

A forte dependência dos municípios em relação às transferências do Estado central e às doações, por um lado, e a forte influência das máquinas partidárias sobre os eleitos municipais, por outro, enfraquecem os mecanismos de prestação de contas a nível municipal, facto que contribui para a redução da consciência da cidadania municipal e, conseqüentemente, para a redução da pressão dos munícipes sobre os eleitos municipais com vista a uma maior participação e a um melhoramento dos serviços oferecidos.

REFERÊNCIAS

- Adamolekun, L. (1999). Decentralization, subnational Governments, and Intergovernmental Relations. In *Public Administration in Africa. Main Issues and Selected Country Studies*. Boulder and Oxford: Westview Press.
- ANAMM & Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira Década*. Maputo: ANAMM.
- Borowczak, Winfried & Weimer, B. (2012). Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, 103-161. Maputo: IESE.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transition in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brito, L. (2013). Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. In *Desafios para Moçambique 2013*, 23-37. Maputo: IESE.
- Brito, L. (2009). O sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In *Desafios para Moçambique 2010*, 17-29. Maputo: IESE.
- Brito, L., Pereira, J. & Forquilha, S. (2007). *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo and Vilankulo*. Maputo: USAID.
- Conselho Constitucional (2009). *Acórdão 2/CC/2009, de 15 de Janeiro. Validação e Proclamação sobre os Resultados Finais das Terceiras Eleições dos Órgãos Locais, Realizadas no dia 19 de Novembro de 2008*. Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/2-CC-20093>. (Consultado a: 8 de Março de 2016).
- Conselho Constitucional (2004). *Deliberação 16/CC/2004. Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Autárquicas de 19/11/2003*. Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/16-CC-2004>. (Consultado a: 08 de Março de 2016).
- Crawford, G. & Hartman, C. (2008). Introduction: decentralisation as a pathway out of poverty and conflict? In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?*, 7-32. Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Crook, R. & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Daloz, J.-P. & Quantin, P. (1997). *Transitions Democratiques Africaines: Dynamiques Et Contraintes (1990 - 1994)*. Paris: Karthala.
- Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, *Boletim da República*,
- DIÁLOGO (2013a). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade da Beira*. Maputo: DIÁLOGO.
- DIÁLOGO (2013b). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Maputo*. Maputo: DIÁLOGO.

- DIÁLOGO (2013c). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Namputa*. Maputo: DIÁLOGO.
- DIÁLOGO (2013d). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Quelimane*. Maputo: DIÁLOGO.
- DIÁLOGO (2013e). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Tete*. Maputo: DIÁLOGO.
- Forquilha, S. (2010). Governação distrital no contexto da reformas de descentralização administrativa em Moçambique. Lógicas, dinâmicas e desafios. In *Desafios para Moçambique 2010*, 31-49. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2008). «Remendo novo em pano velho»: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. In *Cidadania e Governação*, 71 – 89. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2015). Municipalização em Moçambique: lógicas e dinâmicas políticas. In *Municipalismo e Poderes Locais*, 130-150. Maputo: Alcance Editores.
- Jütting, J., et al. (2004). *Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact*. Paris: OCDE.
- Lei 2/97, de 18 de Fevereiro de 1997, *Boletim da República*.
- Manor, J. (2011). *Perspectives on Decentralization*. Visby: ICLD.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (2004). *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Resolução 4/2010, de 13 de Abril de 2010, *Boletim da República*.
- Resolução 12/2015, de 15 de Abril de 2015, *Boletim da República*.
- Resolução 40/2012, de 20 de Dezembro de 2012, *Boletim da República*.
- Rondinelli, D., Nellis, J. & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Roque, C. (2006). *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- Sitoe, E. & Hunguana, C. (2005). *Democratic Decentralisation is Needed to Keep the Mozambique Miracle Still Alive*. Maputo: CEDE.
- Weimer, B. (2012a). A Base Tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, 359-394. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (2012b). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: «mantendo a falta de clareza?». Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, 76-102. Maputo: IESE.