

A Economia Política da Descentralização em Moçambique

Dinâmicas, Efeitos, Desafios

Bernhard Weimer com João Carrilho



www.iese.ac.mz

Título: A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios

Autores: Bernhard Weimer com João Carrilho

Edição: IESE

Copyright © IESE, 2017

Institute for Social and Economic Studies (IESE)

Endereço do editor:

Av. Tomas Nduda 1375

Maputo, Mozambique

Tel: +258 21 486043

iese@iese.ac.mz | www.iese.ac.mz

É proibida a reprodução desta publicação, no todo ou em parte, para fins comerciais.

Design gráfico e paginação: COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Impressão: Capitilpress

Tiragem: 200

Fotografias de capa: AIM, Ozias Chimunuane, Eurico Nhacale,

André Uandela and Bernhard Weimer

Número de registo: 9163/RLINLD/2017

ISBN: 978-989-8464-41-5

Maputo, Dezembro 2017

Reconhecimentos

O IESE agradece o apoio de:

Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique

Índice

<i>Siglas e acrónimos</i>	viii
<i>Mapa, Figuras and Tabelas</i>	xv
<i>Prefácio</i>	xviii
<i>Agradecimentos, Fontes e Aviso</i>	xx
PARTE I: Introdução	1
1 Abordagem e Metodologia da Pesquisa	3
1.1 Abordagem da Pesquisa: Análise de Poder e Mudança	3
1.2 Métodos de Pesquisa e Trabalho de Campo	6
1.3 Limitações	7
2 Enquadramento Conceptual e Terminologia	8
2.1 Descentralização – uma Tendência Secular para Consolidar o Poder?	8
2.2 Descentralização – uma Forma de Resolver Conflitos e Fortalecer Estados Frágeis?	12
2.3 Terminologia	17
PARTE II: Análise de Poder e Mudança	25
A Factores Estruturantes	27
1 Território e Terra	27
1.1 Divisão Territorial	27
1.2 Terra	29
2 Economia	34
3 Sistema Político-Administrativo	39
3.1 Administração Pública	39
3.2 Governo Local e Comunidades	43
3.3 O Estado	44
4 Frelimo	47
4.1 Frelimo – um Movimento Estruturante Transformado em Partido Político	47
4.2 Política, Economia e Poder	50
5 Conclusões	52
B Descentralização – As Regras do Jogo	57
1 Introdução	57
2 Descentralização: Enquadramento Legislativo e Político – um Resumo	60
2.1 Enquadramento Institucional e Formas de Descentralização	60
2.2 Estratégia de Descentralização e Gradualismo	62
2.3 Principais Acontecimentos e Cronologia	63
2.4 Redefinição do âmbito – Legislação Adicional	64
2.5 Redefinição dos Limites Municipais?	66
2.6 Efeitos	67
3 Devolução ou Descentralização Democrática: Municípios	68
3.1 Introdução	68

3.2	Eleições municipais	69
3.3	Funções e Recursos	69
3.4	Apoio Internacional	71
4	Desconcentração/Descentralização Administrativa: OLEs	72
4.1	Quadro institucional	72
4.2	Mudanças Observadas	74
4.3	Apoio Internacional	77
5	Descentralização Fiscal	80
5.1	Introdução	80
5.2	Recursos Fiscais dos OLEs (1) – um Enfoque nos Distritos	82
5.3	O Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)	84
5.4	Recursos Fiscais dos OLEs (2): Enfoque nas Províncias	87
5.5	Finanças Municipais	91
5.6	Rumo a um Sistema Fiscal Intergovernamental Integrado que inclua a Receita do Uso da Terra e da Extração Mineral?	103
6	As Regras Informais do Jogo: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI)	105
7	Conclusões	107
7.1	Factores que Desencadearam a Descentralização	107
7.2	Momento Crucial e Dependência Histórica	108
7.3	Coexistência Conflituosa de Devolução e Desconcentração	109
7.4	Descentralização Fiscal com Limitada Transferência de Recursos	110
7.5	Pouca Capacidade Local de Prestação de Serviços	111
7.6	Necessidade de Nova Iniciativa de Reforma?	112
C	<i>Aqui e Agora – O Contexto Actual</i>	115
1.	Contexto Económico e Perspectiva	115
1.1	Dívida Odiosa e o Peso de Dívida Insustentável	115
1.2	Consequências Fiscais e Económicas	118
1.3	Impacto nos Municípios	119
1.4	Crise Económica e Crise Fiscal – um Momento Crucial	120
2.	Contexto Político – Uma “Segunda Guerra Civil” ou um Acordo Político Falhado?	125
2.1	Acordo de Paz Interno Negociado em 2014 – e Violado em 2015	125
2.2	Acordos de Paz Falhados	131
2.3	Proposta de Províncias Autónomas	135
2.4	2016 e 2017: Negociações de Paz Retomadas	136
2.5	Conclusões	141

PARTE III:Partes Interessadas na Descentralização 145

1	Introdução	145
2	Nível Macro – Principais Instituições Nacionais	146
2.1	Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP)	146
2.2	Ministério da Economia e Finanças (MEF)	149
2.3	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER)	155
2.4	Ministérios Sectoriais	157

2.5	Instituições de Supervisão, Inspeções e Controlo Interno e Externo	173
2.6	Assembleia da República (AR)	178
2.7	ANAMM	183
3	Nível Médio: As Províncias	185
3.1	Governos Provinciais	186
3.2	Assembleias Provinciais	186
3.3	Sociedade Civil e Plataformas Provinciais de ONGs	188
4	Nível Local	191
4.1	Administrações dos distritos	191
4.2	Municípios	193
4.3	Líderes comunitários	193
5	Parceiros de Desenvolvimento Internacional (PDIs) Temáticos	194
6	Sector Privado e Descentralização	196
6.1	Associações do Sector Privado	197
6.2	Investimento Directo Estrangeiro e Governos Locais – Estudos de Caso da Província de Cabo Delgado	199
7	Desenvolvimento Económico Local, Captura pela Elite e Externalidades	208
8	Factores Propulsadores e Factores Constrangedores da Descentralização	210
8.1	Um Exercício de Classificação	210
8.2	Incentivos e Desincentivos	213
PARTE IV: Ideias e Conclusões		215
1	Dinâmicas e Efeitos	215
2	Cenários de Descentralização	218
3	Observações Finais: Consolidação da Paz e Consolidação do Estado através da Descentralização?	222
<i>Anexos</i>		227
<i>Bibliografia</i>		228

Siglas e acrónimos

A&S	Água e Saneamento
ABC	Antibrandeamento de Capitais
ACIS	Associação de Comércio, Indústria e Serviços
ACVC	Avaliação de Capacidade e Vulnerabilidade ao Clima
ADE	Apoio Directo à Escola
AdM	Aeroportos de Moçambique
AEP	Análise de Economia Política
AFC	Acordo de Financiamento Conjunto
AGIR	Programa de Acções para uma Governança Inclusiva e Responsável
AGP	Acordo Geral de Paz (Roma 1992)
AIPC	Acesso à Informação e Participação dos Cidadãos
AM	Assembleia Municipal
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
ANE	Actor Não Estatal
AOG	Apoio Orçamental Geral
AOS	Apoio Orçamental Sectorial
AP	Assembleia Provincial
APE	Agente Polivalente Elementar
APM	Análise de Poder e Mudança
AR	Assembleia da República
ASDI	Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional
ASec	Abordagem Sectorial
AT	Assistência Técnica
ATM	Autoridade Tributária de Moçambique
ATSN	Assistência Técnica Subnacional
BAU	Balcão de Atendimento Único
BGF	Boa Governança Financeira
BIG	Basel Institute on Governance, Instituto de Governança de Basileia
BM	Banco de Moçambique
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD	Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento
CAPPL	Comissão da Administração Pública e Poder Local

CC	Conselho Constitucional
CdG	Conta de Gerência
CE	Conselho da Escola
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
CEGOV	Centro de Capacitação em Administração Pública, Governação Local e Autárquica
CEP	Conselho Empresarial Provincial
CESS	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CHF	Franco Suíço
CIP	Centro de Integridade Pública
CIRAP	Conselho Interministerial da Reforma da Administração Pública
CIRESP	Conselho Interministerial da Reforma do Sector Público
CM	Conselho Municipal
CMAM	Central de Medicamentos e Artigos Médicos
CMC	Conta Millennium Challenge
CNAH	Comissão Nacional de Assentamentos Humanos
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CRA	Conselho de Regulação do Abastecimento de Água
CSD	Cooperação Suíça para o Desenvolvimento
CSP	Cuidados de Saúde Primários
CSS	Cuidados de Saúde Secundários
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
CTV	Centro Terra Viva [ONG]
CUT	Conta Única do Tesouro
DAF	Direcção de Administração e Finanças
DANIDA	Cooperação Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (Ministério dos Negócios Estrangeiros)
DAR	Deputado à Assembleia da República
DATA	Departamento de Administração Territorial e Autárquica
DEL	Desenvolvimento Económico Local
DFID	<i>Department for International Development</i> , Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
DIC	Desenvolvimento Impulsionado pela Comunidade

DNA	Direcção Nacional de Águas
DNAL	Direcção Nacional da Administração Local
DNCP	Direcção Nacional da Contabilidade Pública
DNDA	Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNPE	Direcção Nacional de Património do Estado
DNPO	Direcção Nacional do Plano e Orçamento
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DNTF	Direcção Nacional de Terras e Florestas
DPOPHRH	Direcção Provincial de Obras Publicas, Habitação e Recursos Hídricos
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
DPS	Direcção Provincial de Saúde
DR	Desenvolvimento Rural
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
ECP	Empréstimo em Condições Preferenciais
ECS	Escritórios da Cooperação Suíça
ECSM	Estratégia da Cooperação Suíça para Moçambique
EDM	Electricidade de Moçambique
EMATUM	Empresa Moçambicana de Atum
EMOCHM	Equipa Militar de Observadores Internacionais da Cessação das Hostilidades Militares
EN	Estrada Nacional
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
ENHILS	<i>ENH Integrated Logistics Service</i>
EP	Empresa Pública
ESCP	Empréstimo Sem Condições Preferenciais
ETD	Equipas Técnicas Distritais
FADM	Forças Armadas da Defesa de Moçambique
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCA	Fundo de Compensação Autárquico
FDD	Fundo Distrital de Desenvolvimento
FE	Fundo de Estradas
FG	Financiamento Geral
FIIA	Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica
FIPAG	Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água
FMI	Fundo Monetário Internacional

FOCADE	Fórum da Sociedade Civil em Cabo Delgado
FORCOM	Fórum Nacional de Rádios Comunitárias
Frelimo	Frente da Libertação de Moçambique
FUN	Fórum Urbano Nacional
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GIDE	Grupo Interministerial de Descentralização
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> , Agência Alemã de Cooperação Internacional
GNL	Gás Natural Liquefeito
GTD	Grupo de Trabalho de Descentralização
HCM	Hospital Central de Maputo
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i> , Vírus da Imunodeficiência Humana
IASISA	Imposto Autárquico de Sisa
IAV	Imposto Autárquico de Veículos
ICLEI	<i>International Council for Local Environmental Initiatives</i> , Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IFAPA	Instituto Médio de Formação em Administração Pública e Autárquica
IGF	Inspecção-geral das Finanças
IMPFA	Instituto Médio de Planificação Física e Ambiental
INE	Instituto Nacional de Estatística
INGO	Organização Não Governamental Internacional
IPRA	Imposto Predial Autárquico
IRN	Imposto de Reconstrução Nacional
ISAP	Instituto Superior de Administração Pública
ISPC	Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes
iTC	Iniciativa para Terras Comunitárias
IVA	Impostos sobre o Valor Acrescentado
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> , Banco Alemão de Desenvolvimento
LAM	Linhas Aéreas de Moçambique
LDH	Liga dos Direitos Humanos
LEBOFA	Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério de Administração Estatal

MAEFP	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
MAM	<i>Mozambique Asset Management</i>
MASC	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
MCIPP	Mecanismo Consultivo da Infra-estrutura Pública-Privada
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MFP	Ministério da Função Pública
MICOA	Ministério da Coordenação da Acção Ambiental
MINED	Ministério de Educação
MINEDH	Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano
MIREME	Ministério de Recursos Minerais e Energia
MISAU	Ministério de Saúde
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MOPHRH	Ministério de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MRS	Monitoria da Responsabilização Social
MT	Metical
NODAEC	Normas de Organização e Direcção do Aparelho de Estado Central
NUIT	Número Único de Identificação Fiscal
OAA	Ordem de Acesso Aberto
OMR	Observatório do Meio Rural
OAL	Ordem de Acesso Limitado
OCB	Organização Comunitária de Base
OE	Orçamento do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
OLE	Órgãos Locais do Estado
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PADEM	Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização
PAI	Presidência Aberta e Inclusiva
PAO	Plano Anual de Actividades e Orçamento
PAP	Parceiros da Ajuda Programática
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PCD	Portos de Cabo Delgado
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PCMC	Programa de Cidades e Mudanças Climáticas
PDA	Programa de Desenvolvimento Autárquico
PDD	Projecto de Descentralização e Democratização
PDI	Parceiro de Desenvolvimento Internacional
PDUT	Plano Distrital de Utilização de Terra
PEDD	Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital
PEND	Política e Estratégia Nacional de Descentralização
PERPU	Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana
PES	Plano Económico e Social
PESOD	Plano Económico Social e Orçamento Distrital
PEU	Plano de Estrutura Urbana
PIB	Produto Interno Bruto
PIPED	Plano de Implementação da Política e Estratégia de Descentralização
PLA	Plano Local de Adaptação às Mudanças Climáticas
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNPFD	Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PPOSC	Plataforma Provincial das Organizações da Sociedade Civil
PPP	Parcerias Público-Privado
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PRAA	Programa Regional para a África Austral (da SDC)
PRM	Polícia da República de Moçambique
PRODEM	Programa de Desenvolvimento Municipal
PRODIA	Programa de Desenvolvimento Integrado para as Autarquias e as Zonas Rurais Circunjacentes
PROL	Programa da Reforma dos Órgãos Locais
PSAA	Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
REO	Relatório de Execução do Orçamento
RH	Recursos Humanos
RIL	Reservas Internacionais Líquidas
RP	Receita Própria
RSE	Responsabilidade Social das Empresas

RSP	Reforma do Sector Público
SC	Sociedade Civil
SDAE	Serviços Distritais de Actividades Económicas
SDEJT	Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia
SDPI	Serviço Distrital de Planificação e Infra-estruturas
SDSMAS	Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social
SGA	Sistema de Gestão Autárquico
SGM	Sistema de Gestão Municipal [predecessor do SGA]
SIDA	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
SIGIT	Sistema de Gestão e Informação da Terra
SILSON	Serviços Integrados de Logística da Sonangol
SISE	Serviço de Informação e Segurança do Estado
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SMoDD	Sistema de Monitoria de Desenvolvimento Distrital
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SP	Secretário Permanente
SPGC	Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro
STAE	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral
TA	Tribunal Administrativo
TAE	Taxa por Actividade Económica
TDM	Telecomunicações de Moçambique
TdR	Termos de Referência
UCLG	<i>United Cities and Local Governments</i> , Cidades e Governos Locais Unidos
UE	União Europeia
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UFSA	Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições
UGB	Unidade Gestora Beneficiária
UGE	Unidade Gestora Executiva
UGEA	Unidade de Gestão Executora das Aquisições
UGP	Unidade de Gestão do Programa
UNCDF	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos da América
UTRESP	Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

Mapa, Figuras and Tabelas

Mapa 1:	Municípios de Moçambique	xvii
Figura 1:	Contribuição por província para a cobrança pela ATM da receita nacional, em % (médias 2007-2014)	33
Figura 2:	Resultados Eleitorais, 1994-2014	59
Figura 3:	Estrutura da administração territorial	61
Figura 4:	Total de Despesas por nível da Administração Pública, 2008 e 2014 (em %)	80
Figura 5:	Despesa per capita e receita per capita, por província, 2014 (em MZN)*	88
Figura 6:	Rácio entre despesa per capita e receita per capita, por província (médias 2010-2014) em %*	89
Figura 7:	Despesa per capita e níveis de pobreza, por Província	90
Figura 8:	Transferências para os municípios como % da Receita Fiscal Nacional, 2009-2016	92
Figura 9:	Matola: RP, transferências, 2011-2014 (US\$)	96
Figura 10:	CM da Matola: sustentabilidade fiscal (%)	97
Figura 11:	Manhiça: Receitas Próprias, Transferências, 2011-2014 (US\$)	98
Figura 12:	CM de Manhiça – sustentabilidade fiscal (%)	98
Figura 13:	Rácio Municipal de Despesas de Capital vs Total de Despesas, 2014 (%)	99
Figura 14:	ISPC em relação a RP e FCA dos municípios, 2014 (%)	154
Figura 15:	Serviços públicos em municípios – partes interessadas e modos de alocação de recursos	157
Figura 16:	Investimento total em água (fontes internas, externas) 2009-2014, em milhões de MZN	159
Figura 17:	Água e Saneamento. Investimento (interno e externo), por instituição, 2013 (em %)	160
Figura 18:	Sistema desconcentrado de abastecimento de água – estrutura organizacional (exemplo: PSAA)	161
Figura 19:	Orçamento da Saúde (SNS), por principais componentes, 2010-2014 (em %)	164
Figura 20:	Despesas de saúde (SNS) por nível de administração pública (em %)	165
Figura 21:	FE – Transferência Anual Média por Município, 2009-2015 (em USD)	171
Figura 22:	Despesa em Educação por tipo e por nível (2014), em %	172

Figura 23:	Investimento em Educação, por tipo, 2014, (em milhões de MZN)	173
Figura 24:	Factores Propulsionadores e Constrangedores da Devolução e Desconcentração	122
Tabela 1:	Trabalho de campo – províncias, distritos e municípios seleccionados	7
Tabela 2:	Devolução e descentralização – principais elementos constitutivos e diferenças	18
Tabela 3:	Unidades administrativas subprovinciais	28
Tabela 4:	Líderes comunitários por escalão	44
Tabela 5:	Descentralização em Moçambique, 1994-2015: calendário e acontecimentos	63
Tabela 6:	Estrutura de receitas próprias por províncias e distritos em 2012	83
Tabela 7:	Critérios para atribuição de recursos aos municípios	91
Tabela 8:	Cobrança de Receitas pelos Municípios como % das Transferências Governamentais, 2014	93
Tabela 9:	Taxa de crescimento médio anual de indicadores fiscais autárquicos, por categoria de município, 2009-2015 (em %)	90
Tabela 10:	Composição das Assembleias Provinciais: Províncias de Nampula e Cabo Delgado	202
Tabela 11:	Base Logística de Pemba: valores da indemnização por reassentamento	219
Tabela 12:	Descentralização em Moçambique – Incentivos e Desincentivos	213
Tabela 13:	Descentralização: números básicos	227

Mapa 1: Municípios de Moçambique



Fonte: J Archibald, baseado no mapa providenciado pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP)

Prefácio

Severino Elias Ngoenha*

O presente livro *A Economia Política da Descentralização em Moçambique* chega ao público e na mão do leitor no momento certo. Os grandes desafios políticos, institucionais, económicos e sociais que Moçambique e os seus povos enfrentam actualmente representam um contexto apropriado para percorrer a parábola da descentralização e as suas perspectivas para o País.

O livro aborda a questão da descentralização mediante uma abordagem multidisciplinar e multisectorial, considerando o ângulo visual de tipo político, assim como institucional, da administração pública ou da burocracia, da economia, das finanças (públicas) e da sociedade.

O objectivo que se põe tem a ver com o relacionamento entre descentralização e democracia. Trata-se de um assunto conhecido e enfrentado várias vezes no debate próprio da ciência política: será que uma maior descentralização corresponde a um nível mais avançado de democracia?

Moçambique é um País ainda novo, quanto à sua vida democrática. E o livro oferece um quadro claro da história da descentralização desde 1992 até hoje; entretanto, a tese de fundo é a seguinte: a classe política que sempre esteve no poder procurou sistematicamente travar ou limitar os processos de descentralização. Será que esta tese é aceitável? Será, sobretudo, que esta tese sai comprovada das evidências que o livro traz?

Duma forma geral, é possível responder afirmativamente a ambas as questões. O facto de o Governo ter expandido o número dos distritos, alguns dos quais se sobrepõem quase que perfeitamente ao território dos respectivos municípios, é uma das provas que o livro traz para sustentar a sua tese central. Podemos acrescentar, para

* Doutor em filosofia, Director da Escola Doutoral de Filosofia da Universidade, Pedagógica, Maputo; Reitor da Universidade Técnica de Moçambique, Maputo.

projectar o discurso para o hoje e até o amanhã, que as reservas manifestadas pelo Governo em aumentar o número dos municípios constitui uma enésima demonstração de quão cautelosa tenha sido a abordagem governamental a respeito deste assunto.

Olhando pela matéria tratada no livro com olhos um pouco mais filosóficos, a pergunta que surge de forma espontânea é a seguinte: como é que o processo de descentralização poderá fazer com que o bem-estar das populações, principalmente as mais desfavorecidas, melhore numa forma visível e considerável?

A resposta não é banal. A iniciativa, implementada pelo governo liderado por Guebuza, dos “7 milhões”, tinha sido propalada como medida de combate à pobreza rural. Em parte, alguns resultados têm sido alcançados, entretanto a maioria dos beneficiários (como vários estudos já têm demonstrado) foi escolhida a dedo entre as elites locais mais destacadas, e a taxa de devolução daquilo que devia ser um empréstimo a condições favoráveis tem sido ínfima. Isso demonstra que o impacto da descentralização nem sempre é positivo, mas que se trata de um processo político, institucional e económico profundo, sistemático e racional, que deve ser conduzido com critérios de transparência e de racionalidade administrativa.

As perspectivas apenas referidas reflectem o interesse e o amor que os autores têm para com Moçambique e a sua gente. No caso do co-autor moçambicano, Eng. João Carrilho, esse carinho está intrinsecamente ligado à sua ocupação, durante muitos anos da vida profissional no aparelho do Estado – entre outros na função de Vice-Ministro de Agricultura- bem como *expert* independente, com questões chave do desenvolvimento do país do interesse de todos os moçambicanos: o uso e a gestão da terra, e o desenvolvimento rural. No caso do académico de origem alemã, Bernhard Weimer, esse interesse é testemunhado pelos 25 anos que ele reside e trabalha no nosso país, desempenhando várias funções, tais como assessor no Ministério da Administração Estatal, professor na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), gestor de projectos de descentralização e consultor independente.

Não todo o leitor vai sempre concordar com os argumentos e conclusões apresentados neste livro, tomando em conta as suas convicções e análises próprias. Contudo, mesmo os que divergirem com as ideias apresentadas neste livro, lendo-o irão reconhecer o enorme esforço analítico e de geração de dados e evidências que o livro traz, para o benefício de um debate informado e idóneo sobre um assunto politicamente bastante controverso. Desta forma o livro merece muitos leitores, leitores de todos os cantos e camisolas políticos, e de todos os cantos do País.

Maputo, Maio de 2017

Agradecimentos, Fontes e Aviso

Este livro baseia-se num relatório de consultoria com o mesmo título, encomendado pela Embaixada da Suíça em Maputo em Agosto de 2015 e entregue em Abril de 2016. A consultoria foi realizada pela MAP Consultoria, Maputo, ou seja, por uma equipa de três consultores, nomeadamente Bernhard Weimer (chefe da equipa), João Carrilho (consultor sénior), e Liria Quelídio Langa (assistente da equipa). O projecto foi revisto por José Jaime Macuane, responsável pela garantia de qualidade.

Dado o eco que o estudo de consultoria gerou entre as partes interessadas na descentralização em Moçambique, desde o governo aos partidos políticos, passando pela sociedade civil, instituições académicas e parceiros de desenvolvimento, a Embaixada da Suíça, em colaboração directa com o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), decidiu rever e publicar o estudo em inglês e português. Foi feita uma revisão final pelo seu principal autor e, na altura, chefe da equipa.

Os autores desejam expressar a sua profunda gratidão a todas as mulheres e homens, em Maputo e nos distritos e municípios das províncias de Cabo Delgado e Nampula, que contribuíram para este estudo, concedendo entrevistas, colaborando com comentários escritos e literatura pertinente, e que participaram em reuniões e seminários realizados durante o trabalho. Agradecem igualmente aos membros do Grupo de Trabalho de Descentralização, actualmente chefiado pela Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (CSD), e a alguns membros do Grupo de Trabalho Saúde, a quem, em duas sessões (a 18 de Fevereiro de 2016), foi apresentado um resumo das conclusões do estudo da consultoria e que deu à equipa valiosos comentários e ideias adicionais. Um agradecimento especial aos membros da Comissão Mista e do grupo de mediadores criados para a negociação de uma agenda de paz, com quem, numa palestra realizada a 28 de Setembro de 2016, foram partilhadas e discutidas as principais conclusões do estudo.

Os autores gostariam de agradecer de todo o coração à revisora do manuscrito do livro, Roberta Holanda Maschietto (Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra), pela sua revisão competente, crítica e empática tanto do manuscrito original como da tradução para o português. As suas observações e sugestões levaram a uma reestruturação do manuscrito, bem como ao acrescento de secções importantes. Daí que o livro difira de forma bastante substancial do estudo da consultoria original. A orientação de Roberta Holanda Maschietto na revisão foi de grande utilidade e muito apreciada. Os autores também gostariam de expressar seu profundo agradecimento a Vítor Santos Lindegaard, o qual, com grande competência e conhecimento contextual, traduziu a versão em inglês do livro para o português.

A gratidão dos autores estende-se ainda a Leo Naescher, Chefe de Cooperação, Sven Stucki, Chefe do Domínio de Governação, e Nobre Canhanga, Oficial de Programas neste Domínio, todos da Embaixada da Suíça, pelo seu incentivo, valioso apoio, aconselhamento e liderança activa revelada durante a consultoria, bem como na planificação e produção deste livro. A equipa gostaria também de agradecer à direcção e a todos os funcionários da Embaixada da Suíça e do Escritório de Cooperação em Maputo, à sede da CSD em Berna e ao escritório regional em Kigali, pela sua participação, em ocasiões distintas, em reuniões, em que foram apresentados e discutidos propostas, metodologia e resultados parciais da equipa. A equipa também gostaria de agradecer a Teresa Weimer, de Londres, pela edição final do manuscrito.

Um Muito Obrigado especial vai para o Embaixador da Suíça em Moçambique, Mirko Manzoni, e para o Director do IESE, Prof. Salvador Forquilha, e para a sua equipa, que, tanto em termos de conteúdo como em termos de processo, sempre demonstraram o seu apoio ao projecto, convencidos de que este livro pode contribuir para o debate em curso sobre a descentralização em Moçambique, como parte de uma solução para os desafios da consolidação da paz e do desenvolvimento socioeconómico.

Uma nota sobre as fontes:

O relatório foi escrito com a ideia de oferecer uma análise abrangente não apenas ao cliente, isto é, à CSD, mas também a outras partes interessadas no processo de descentralização de Moçambique, em especial, o Governo de Moçambique, os governos locais, a sociedade civil organizada, e professores e estudantes universitários. Por ser de natureza analítica, o estudo utiliza linguagem técnica com a qual alguns interessados talvez não estejam familiarizados. De acordo com a prática e o *ethos* da análise das ciências sociais, fez-se um esforço para escrever o relatório com o espírito de «não prejudicar», por muito que haja posições críticas reflectidas ou tomadas como conclusões.

Todas as opiniões expressas neste relatório, se não forem citadas de outra forma, são exclusivamente atribuíveis aos seus autores e não reflectem necessariamente as das instituições que participam na sua elaboração, isto é, a Embaixada da Suíça e a CSD em Maputo, e a MAP Consultoria, ou qualquer dos seus funcionários. Quaisquer erros ou deturpações de factos são da exclusiva responsabilidade dos autores.

Quando não refere explicitamente autores nem literatura, o relatório baseia-se em informações recolhidas e verificadas durante as entrevistas. Em muitos casos, as entrevistas tiveram, a pedido dos interlocutores, um carácter informal e confidencial e os entrevistados não quiseram ser citados. Em todos os outros casos, a fonte de informação utilizada ou as opiniões expressas no estudo são citadas de acordo com as regras de investigação estabelecidas nas ciências sociais. Em caso de informações contraditórias, a equipa procurou corroborar as informações através da habitual triangulação, isto é, a sua verificação por outra fonte.

Sobre os autores

Bernhard Weimer é cientista social aposentado, assessor governamental e consultor, antigo professor da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) em administração pública, governo local e finanças públicas.

João Carrilho, engenheiro de formação, é especialista em desenvolvimento rural e gestão da terra. Ocupou vários cargos no governo, incluindo o de Vice-Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

PARTE I:

Introdução

O subdesenvolvimento tem sido uma característica constante de Moçambique nas últimas quatro décadas, havendo actualmente mais de 60% da população (16 milhões de pessoas) a viver em pobreza extrema. Diversas estatísticas e indicadores, como os produzidos pelo Banco Mundial¹, o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (PNUD, 2016) e estudos recentes (ISS, 2017) documentam a percentagem significativamente elevada da população que não tem acesso a infra-estruturas básicas (água, saneamento e electricidade), tendo o país uma das mais baixas esperanças de vida no mundo. O nível de escolaridade é o mais baixo da região da África Austral e um dos mais baixos do mundo. Apesar de ter solos ricos e recursos hídricos, o país continua a não conseguir alimentar-se, dependendo, portanto, das importações de alimentos. Em 18 dos 41 anos de independência assistiu-se a violência política e conflitos civis. Outros estudos apontam para sérios desafios à boa governação, corrupção em alto grau e com elevados custos económicos, e a tendência para as saídas financeiras ilícitas e lavagem de dinheiro (CIP, 2016a; CIP & CMI, 2016; BIG, 2016). Os recursos naturais e minerais de que dispõe, em especial o gás natural, se bem geridos e com benefícios amplamente partilhados, permitiriam a Moçambique encontrar um caminho para sair da pobreza endémica. O historial do país, porém, bem como o tratamento da recente crise causada por dívidas odiosas, vieram pôr em causa a confiança do povo moçambicano, dos parceiros estrangeiros e dos investidores, na capacidade do governo de transformar a riqueza numa bênção para todos.

Centrando-se na descentralização ao analisar a economia política do país, este livro parte do princípio que os problemas crónicos de fragilidade e subdesenvolvimento do Estado são parcialmente causados pela estrutura e *modus operandi* do sistema administrativo político de Moçambique. Examinando as políticas e práticas de reforma da descentralização do país, o livro defende um repensar do Estado, da sua estrutura e administração, julgado necessário para uma transição de uma Ordem de Acesso Limitada (OAL), que produz violência cíclica, para uma Ordem de Acesso Livre (OAA)². Com base numa análise minuciosa das experiências de descentralização em Moçambique e em dados factuais, alguns dos quais são aqui publicados pela primeira vez, os autores postulam que a descentralização democrática tem de ser considerada parte dessa trajectória.

1 <http://data.worldbank.org/country/mozambique>

2 Ver North *et al.* (2010). Para a terminologia, ver Parte I, Secção 2.3.

Este livro, baseado num estudo encomendado pelo Domínio de Governação do Escritório de Cooperação Suíça (ECS) em Maputo, Moçambique, tem como objectivo apresentar uma análise aprofundada do processo de descentralização em Moçambique, da sua história, dos seus intervenientes, do que a impulsionou e a refez, e também dos seus resultados.

Além de dar ao leitor uma panorâmica do processo de descentralização em curso, das suas dinâmicas e dos seus resultados em Moçambique, o objectivo do livro é analisar histórica e estruturalmente actores/agentes internos e externos, como líderes políticos, funcionários públicos, partidos políticos, associações empresariais, governos, parceiros de desenvolvimento e os seus interesses na descentralização, e avaliar a maneira como partilham as relações de poder que influenciam e determinam os processos e efeitos da descentralização e lidam com elas. O livro procura desta forma avaliar tanto os quadros formais – no sentido de normas constitucionais, leis codificadas e leis informais – como as regras e processos informais que afectam a descentralização.

Assim, o leitor pode contar com informação sobre os desafios da reforma e as actuais dinâmicas de reforma da descentralização em termos de:

- “factores estruturantes” que moldam as reformas (por exemplo, legado histórico, território, etc.);
- regras formais e informais, regulamentos, políticas que definam a descentralização e a governação a múltiplos níveis;
- disposições institucionais que enquadram o sistema de governação a múltiplos níveis (por exemplo, atribuição de funções, fundos, recursos humanos/capacidades), bem como princípios de governação que definem os aspectos de qualidade do sistema de governação a múltiplos níveis (eficácia e eficiência em termos de desempenho, transparência e prestação de contas, e não discriminação);
- dinâmica de descentralização fiscal, fluxo de financiamento, planificação e processos, e a sua articulação entre os diversos níveis da administração estatal; e
- sustentabilidade das reformas.

Dada a correlação histórica intrínseca entre a resolução de conflitos em Moçambique e o debate sobre a descentralização, o livro pretende também investigar a natureza desta ligação e os desafios à reforma da descentralização. Serão, pois, abordadas as seguintes questões:

- A descentralização pode contribuir para a construção e consolidação da paz em Moçambique?

- Quais são as principais partes interessadas envolvidas na consolidação da paz e nos processos de reforma da descentralização, isto é, quem está a participar nas negociações e a tomar decisões, e quais são as suas posições (por exemplo, fontes de poder, legitimidade), comportamento e motivações/interesses, e quem continua a ser excluído?

Espera-se que o livro contribua, pois, para um amplo debate público sobre uma questão importante para um amplo espectro de actores institucionais e que estimule mais pesquisa académica.

O livro está estruturado em quatro partes principais.

De acordo com os objectivos do estudo e a metodologia acordada, em primeiro lugar o livro apresentará ao leitor, na Parte I, a abordagem metodológica e a terminologia específicas usadas em AEP na descentralização. A parte II é dedicada à análise do poder e da mudança com enfoque na descentralização, nas suas dinâmicas e nos seus efeitos. Distingue e diseca os “factores fundadores” ou “o peso da história” (Capítulo A), as “regras do jogo” (Capítulo B) e o “aqui e agora” (Capítulo C). Especialmente no Capítulo B, o leitor encontrará uma análise aprofundada dos três aspectos fundamentais da descentralização em Moçambique, nomeadamente a devolução/municipalização, a desconcentração e a descentralização fiscal. O capítulo “Aqui e Agora” analisa as actuais dinâmicas económicas e fiscais, bem como as tensões político-militares e as tentativas em curso para as resolver através de negociações.

A Parte III, do livro contém uma análise aprofundada das principais partes interessadas em todos os níveis da administração pública moçambicana (níveis macro, meso e micro) e os seus papéis como condutores ou restritivos da descentralização. A questão dos incentivos e desincentivos à descentralização é também abordada nesta parte.

A Parte IV, a última, resume as constatações *e os cenários de análise para a reforma da descentralização*, antes de formular conclusões finais, destacando a importância dessa reforma para a consolidação da paz e o reforço do Estado considerado frágil e propenso à violência, dadas as suas características de exclusão.

1 Abordagem e Metodologia da Pesquisa

1.1 Abordagem da Pesquisa: Análise de Poder e Mudança

A Análise da Economia Política (AEP) de um determinado país ou sector centra-se na análise e compreensão das forças políticas, económicas e sociais, e das partes interessadas, isto é, grupos e indivíduos, na medida em que estes determinam e/ou contestam a formação de políticas, a atribuição de recursos e a distribuição de efeitos. Por outras palavras, a AEP tenta comparar relações de poder em cada sociedade

ou em cada segmento dessa sociedade. Usada num contexto de cooperação para o desenvolvimento, permite aos profissionais, instituições e parceiros internacionais avaliar a dinâmica da mudança e os riscos ligados à ajuda ao desenvolvimento de um país ou de um sector. Nisto a AEP procura substituir um modelo de desenvolvimento uniforme (de aplicação universal) por uma abordagem à medida da situação. Os estudos de AEP são, por conseguinte, agora usados sistematicamente no âmbito da elaboração de programas nacionais e sectoriais, uma vez que “a análise da economia política baseada em problemas revela-se bastante promissora para ajudar os profissionais de desenvolvimento a identificar que políticas e estratégias têm maior probabilidade de êxito na abordagem de desafios de desenvolvimento difíceis e persistentes”.³ Foram, por isso, desenvolvidos e publicados vários manuais e estudos para ajudar os profissionais a conceptualizar, dirigir, focalizar e avaliar o trabalho da AEP (Mcloughlin, 2014; Copestake e Williamson, Moncrieffe & Luttrell, 2005; Fritz, Levy & Ort, 2014).

Em Moçambique, tem sido realizado um número cada vez maior de estudos de AEP, por iniciativa de vários parceiros de desenvolvimento, bilaterais e multilaterais. O governo e outras partes interessadas ficaram, regra geral, na margem destas iniciativas e não foram considerados na divulgação destes estudos, que, normalmente eram de ‘caracter interno’. Entre estes parceiros estão as Embaixadas do Reino Unido e dos Países Baixos (EKN) (ECORYS, 2008; EKN, 2010), o DFID (DFID, 2013; Weimer, 2012c; Macuane & Weimer, 2010) a UE (ADE, 2012) e o Banco Mundial (BM) em cooperação com o DFID (Yadav & Weimer, 2013).

Desviando-se das abordagens convencionais da AEP definidas em manuais ou guias metodológicos, os autores do presente estudo aplicaram uma abordagem conceptual mais ampla, menos orientada para problemas e menos comum, conhecida como Análise de Poder e Mudança (APM). As suas origens datam da primeira década do novo milénio, quando foram realizados estudos de APM, encomendados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos, com o objectivo de avaliar estrategicamente estruturas de economia política e dinâmicas de mudança em cerca de 30 países parceiros menos desenvolvidos, entre os quais Moçambique. No caso de Moçambique, o estudo foi conduzido por uma empresa de consultoria dos Países Baixos (ECORYS, 2008). Todos os estudos seguiram o mesmo quadro conceptual-metodológico, conhecido como Análise Estratégica da Governação e da Corrupção (SCAGA). Esta metodologia foi desenvolvida pelo Instituto Clingendael, um grupo de reflexão de política externa sediado em Haia, em colaboração com o Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) de Brighton, Sussex, no Reino Unido. Foi esta última instituição que desenvolveu a abordagem, criando com ela uma ferramenta

3 Panfleto para: Fritz, Levy & Ort, 2014. Acesso: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16389>

analítica conhecida como “cubo de poder”⁴, que ajuda a avaliar os níveis, espaços e formas do exercício do poder em cada sociedade e sistema político (Gaventa, 2006; cf. Secção 2.3 desta Parte I).

A abordagem APM/SCAGA, associada a iniciativas anteriores para identificar os impulsionadores institucionais da mudança e compreender as relações de poder, promovida pelos governos do Reino Unido e da Suécia e pelo Banco Mundial, respectivamente (Dahl-Østergaard *et al.*, 2005), tenta chegar a uma compreensão aprofundada das questões políticas, sociais, culturais e económicas, e dos interesses em jogo num país e das relações de poder entre actores e agentes de poder que determinam os efeitos desses processos. Esta abordagem examina também os incentivos desses actores para afectar ou impedir a mudança. Incide particularmente no compromisso político dos detentores do poder e no seu impacto nos programas e políticas de mudança em prol dos pobres.⁵ Mais uma vez, como no caso dos estudos da AEP, o governo e outras partes interessadas quase não participaram em estudos de APM, que foram inicialmente lançados pelos escritórios nacionais de agências de ajuda ao desenvolvimento, para promover discussões e aprendizagem internas, em vez de diálogo com actores externos (Dahl- Østergaard *et al.*, 2005).

O presente estudo não constitui excepção. De facto, o objectivo original do estudo de AEP sobre descentralização era servir de base à elaboração da Estratégia Nacional para Moçambique da CDS, em que o governo, a Assembleia da República, os partidos políticos, os municípios, etc., participavam inicialmente de forma apenas marginal. No entanto, uma vez produzido, o relatório foi divulgado junto de um público limitado cuidadosamente seleccionado. Somente numa fase posterior a Embaixada da Suíça decidiu tornar público o estudo, sob a forma deste livro.

O **quadro APM/SCAGA utilizado no presente estudo** tem em consideração, em primeiro lugar, o contexto histórico ou os “Factores Fundadores”, no que diz respeito às características económicas, políticas, sociais e institucionais da sociedade e da economia moçambicana: a predominância e a omnipresença da Frelimo no governo, no aparelho de Estado, na economia e na sociedade, constituindo uma Ordem de Acesso Limitado (OAL) (North *et al.*, 2010); a natureza extractivista, orientada para a exportação e porosa da economia, e a sua dependência do investimento e dos mercados externos, das importações de capital, crédito, etc. (Castel-Branco, 2010), aliada a um modelo de acumulação baseado em rendimentos improdutivos e na procura desses mesmos rendimentos (cf. Secção 2.3 mais adiante). Estes factores de natureza estrutural mantêm-se praticamente inalterados durante longos períodos de tempo. Actualmente, a trajectória da economia política e o seu apoio do exterior estão a dar sinais de alterações que podem vir a ser profundas, afastando-se lentamente

4 <https://www.powercube.net/an-introduction-to-power-analysis/>

5 <http://www.ids.ac.uk/project/power-and-drivers-of-change-analyses>

de um paradigma de “apoio dos doadores para o desenvolvimento” na direcção de “recursos e negócios para o desenvolvimento”, dado que se inicia a exploração de grandes recursos minerais e energéticos de que Moçambique dispõe (Vollmer, 2013).

Em segundo lugar, a AEP examina as “**Regras do Jogo**” estabelecidas e as disposições institucionais – formais e informais – que regem a descentralização e as relações institucionais entre níveis e formas de unidades descentralizadas.

O terceiro aspecto a ser tido em conta são janelas de oportunidade para mudança e reforma no “**Aqui e Agora**”, no sentido de assuntos ou eventos públicos, que afectam, ou ameaçam até, a ordem estabelecida e a manutenção do figurino habitual. Podem encontrar-se exemplos no “terramoto social”, ou seja, nas violentas manifestações de massas relativas ao aumento de preços (como em Setembro de 2011), resultados eleitorais imprevistos (2014), a insurreição armada da oposição em 2012/2013 ou o início de negociações da paz entre a oposição e o governo.

Obviamente, como sugerem Moncrieffe & Luttrell (2005), a AEP também tem de examinar a arquitectura institucional e as relações intra-institucionais relevantes para a descentralização, bem como as relações entre a administração pública e as instituições externas (partidos políticos, Organizações da Sociedade Civil (OSC), doadores e outras partes interessadas), que podem ter uma influência (de reforço ou de obstáculo) na descentralização. Por esta razão, a APM é complementada por uma **Análise de Partes Interessadas**.

1.2 Métodos de Pesquisa e Trabalho de Campo

Para o presente estudo, os autores usaram um conjunto de instrumentos e métodos convencionais de ciências sociais, a saber:

- Pesquisa documental e revisão de literatura académica relevante, bem como documentos de políticas, estratégias e programas, oficiais e não oficiais, publicados e não publicados, incluindo literatura sobre descentralização e governo local em Moçambique e noutros países.
- Entrevistas com mais de 100 pessoas que representam os principais interessados, tais como governos nacionais e locais, p. ex. MAEFP, MEF, órgãos estatutários responsáveis pela auditoria e gestão das finanças públicas, Assembleia da República, sector privado (incluindo associações empresariais) e OSCs, aos três níveis: nacional (macro), provincial (meso) e local (micro), incluindo este último nível os municípios e distritos (Órgãos Locais do Estado, OLEs). Dadas as negociações políticas em curso entre o governo e a Renamo, no momento da pesquisa, representantes dos principais partidos políticos (Frelimo, Renamo e MDM) e mediadores foram incluídos também. Sempre que possível, foram organizadas pequenas discussões em grupos focais sobre temas específicos –

tais como actividades de Água e Saneamento ou de OSC (quatro no total).

- As entrevistas eram geralmente preparadas com o envio de uma carta de credenciais à instituição cujo representante era entrevistado, juntamente com um conjunto de perguntas orientadoras. As entrevistas eram, porém, conduzidas de forma aberta, muitas vezes sob a forma de uma conversa, nem sempre seguindo forçosamente a sequência de perguntas de acordo com as orientações. Isso permitiu maior apropriação por parte do entrevistado. Em certos casos de questões sensíveis ou de confidencialidade, as conversas realizaram-se num ambiente mais informal, fora de qualquer escritório.
- O trabalho de campo foi realizado nas províncias de Maputo, Nampula e Cabo Delgado, nos últimos casos, de 4 a 15 de Outubro de 2015 (ver figura abaixo). Foram realizadas outras entrevistas em Maputo, de 29 de Novembro a 14 de Dezembro de 2015.

Tabela 1: Trabalho de campo – províncias, distritos e municípios seleccionados

Província	Cabo Delgado	Nampula
Capital provincial	Pemba	Nampula
Distrito	Mocímboa da Praia, Montepuez	Monapo, Nacala
Município	Mocímboa da Praia, Montepuez	Monapo, Nacala

Fonte: MAP Consult

A 15 de Dezembro, realizou-se um *workshop* interno no escritório da MAP Consult, para discutir os resultados do trabalho de campo e os resultados preliminares do estudo com conhecidos especialistas de descentralização nacional. O *workshop* centrou-se na análise das partes interessadas.

1.3 Limitações

Dada a amplitude do tema e da análise, por um lado, e os limites de recursos/ financiamento e tempo disponíveis por outro lado, o livro tem obviamente várias **limitações**. Em primeiro lugar, só foi possível incluir as províncias, os municípios e os distritos indicados acima. Incluir outras províncias teria exigido uma equipa e um orçamento muito maiores. Em segundo lugar, por razões de tempo e outras restrições⁶, não foi realizada a recolha de dados prevista no município e distrito de Montepuez (Cabo Delgado). Foram obtidos, todavia, dados muito recentes sobre Montepuez de um estudo de base sobre Acesso à Informação, realizado por um membro da equipa de investigação,

⁶ As visitas de campo, tanto em Nampula como em Cabo Delgado, coincidiram parcialmente com as visitas presidenciais a estas províncias, o que fez com que muitas pessoas que deviam ser entrevistadas não estivessem disponíveis ou tivessem de cancelar o seu compromisso com pouco tempo de aviso.

com autorização explícita do proprietário do estudo, a IBIS Moçambique.⁷ Em terceiro lugar, no que toca aos dados financeiros e fiscais, o estudo em geral cobre apenas dados até 2014, já que ainda não estavam totalmente disponíveis os dados relativos ao ano seguinte (2015). No entanto, no processo de revisão do estudo original para o projecto do livro, foram actualizados alguns dados importantes, uma vez que estavam disponíveis novos dados no início de 2017 (MAP Consultoria, 2017). O que os autores consideram a mais grave limitação reside no facto de que, com poucas excepções, o livro não inclui as vozes de membros da comunidade, proprietários agrícolas, pessoas “comuns” das aldeias, ou seja, das *peças comuns do diaadía* (Maschietto). Assim, o espaço e o enfoque de interacção entre as formas modernas, burocráticas e administrativas de organizar a política moçambicana, por um lado, e a maneira “tradicional” de lidar com os poderes organizadores, e de os desafiar e contestar continuam a ser pouco visíveis e mal focados no retrato da descentralização em Moçambique. O leitor interessado nessa parte do quadro deverá consultar outros trabalhos publicados recentemente (Bertelsen, 2016; Maschietto, 2016). E, finalmente, o leitor notará criticamente que falta ao livro uma perspectiva comparativa. Os autores tiveram de tomar a decisão – e não o fizeram de ânimo leve – de não incluir, nem que apenas parcialmente, essa perspectiva, pela simples razão de lhes faltar tempo e recursos materiais para o fazer. Qualquer leitor interessado numa perspectiva comparativa pode usufruir da recente publicação, editada por Dickovick e Wunsch (2014), de dez estudos de caso de países africanos, incluindo Moçambique, que inclui um capítulo específico que resume as tendências convergentes e divergentes, e analisa as implicações políticas (Dickovick & Riedl, 2014). E chama-se a atenção para um recente estudo de consultoria sobre as relações fiscais intergovernamentais em Moçambique que fornece ao leitor uma comparação baseada em pesquisa documental entre Moçambique e outros cinco países africanos (MAP Consultoria, 2017). Tirando isto, cabe agora aos estudiosos nacionais e internacionais o desafio de analisar o tema da descentralização para consolidação do estado e consolidação da paz em Moçambique numa perspectiva comparativa.

2 Enquadramento Conceptual e Terminologia

2.1 Descentralização – uma Tendência Secular para Consolidar o Poder?

O reputado estudioso da história Moçambicana Malyn Newitt aponta, numa entrevista recente, a necessidade de algum tipo de partilha do poder e descentralização para incluir partes significativas da população moçambicana no Estado e no fornecimento de serviços adequados, quando afirma:

⁷ A equipa gostaria de agradecer este valioso apoio ao Sr. Ericino Salema, representante da IBIS em Moçambique. Todas as informações e dados extraídos deste estudo são devidamente citados.

Moçambique saiu da guerra civil com uma constituição segundo a qual quem ganha, ganha tudo, que deixa partes significativas do país permanentemente fora do poder, e as províncias onde o partido no poder não tem maioria sem controlo significativo sobre o seu destino. A situação é agravada pelo facto de a Renamo não ter renunciado à força como alavanca política e pelo facto de as promessas de descentralização feitas na altura do Acordo de Paz não terem sido concretizadas (Newitt, 2017).

Ao mesmo tempo, este estudioso vê a “reivindicação do direito a governar” historicamente arreigada da Frelimo, o partido dominante, no poder desde a Independência, e a sua narrativa histórica para fundamentar esta reivindicação como obstáculo a uma solução política que tornaria o país mais estável e mais inclusivo.

Centrando-se na descentralização, o ponto de partida e o argumento principal deste livro é que políticas e programas de descentralização coerentes no sentido de devolução, e partilha de poder e dos recursos nem sempre foram do interesse de grupos poderosos dentro da elite governante, habituados a exercer o poder central em todas as suas manifestações. O discurso de descentralização da elite política precisa de ser interpretado como um instrumento para estender o partido e os interesses políticos e económicos aos níveis inferiores de governação, como parte do que aparenta ser um projecto de liberalização democrática-*cum*-reforma, visando consolidar o poder hegemónico central ao invés de dividi-lo, ao mesmo tempo em que atrai apoio internacional para tal “reforma”. No entanto, pode defender-se a descentralização, considerando a contestação política e a instabilidade periódicas resultantes da pretensão exclusiva ao poder e do alto grau de centralização da tomada de decisões e de acumulação de recursos e rendimentos improdutos que o país herdou do seu passado colonial e da experiência socialista imediatamente após a independência.

Numa perspectiva mais alargada, já na segunda metade dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado, teorizou-se sobre o Estado centralizado em África como sendo um grande obstáculo à implementação de uma agenda de desenvolvimento socioeconómico (Wunsch & Olowu, 1990). Consequentemente, um número considerável de governos africanos, movidos por motivos de ordem variada, lançaram-se em programas de descentralização, na sua maioria apoiados por parceiros bilaterais e multilaterais internacionais, vendo esses programas como solução para vários tipos de problemas. Surgiu uma vasta literatura, frequentemente promovida pelo Banco Mundial, que analisava os motivos, os méritos, os desafios, as limitações e os resultados da descentralização e da governação local na obtenção de resultados concretos de desenvolvimento, em termos de serviços públicos, redução da pobreza, democratização, governação e participação comunitária, bem como estabilidade social

e política e consolidação da paz, em todos os continentes (ver, por exemplo, Cheema & Rondinelli, 1984; Cheema *et al.*, 1984; Cheema & Rondinelli, 2007).

O influente livro de James Manor (1999) introduziu uma dimensão de economia política no debate sobre a reforma da descentralização, retomado por Eaton *et al.* (2011) uma década mais tarde. Outros autores chamaram a atenção para aspectos específicos da descentralização, como a descentralização fiscal (Oates, 1999; Bahl, 2000; Fjeldstad, 2001), a transformação democrática (Crook & Manor, 1999; Wunsch, 1999; Olowu, 2003; Wunsch & Olowu, 2003), os sectores sociais, nomeadamente saúde e educação (Azfar *et al.*, 1999; Mwamba *et al.*; 2001, Ahmad *et al.*, 2005), o desenvolvimento rural, a agricultura, a silvicultura e a redução da pobreza (Parker, 1999; Smith, 2001; Ribot, 2002; Crook, 2003). Outros autores debruçaram-se sobre o tema da implementação de políticas e de programas de descentralização (Ahmad & Tanzi, 2003; Shah & Thompson-Chaudhry, 2004; Connerly *et al.*, 2010), incluindo o apoio dos doadores (OCDE, 2004). Outras publicações, ainda, levando mais longe a economia política e a análise institucional, examinaram a relação de poder entre governos centrais e locais, incluindo as tendências de recentralização (Dickovick & Wunsch, 2014; Ribot; Agrawal & Larsen, 2006; Gershberg, 1998) e descentralização e consolidação da paz, nomeadamente em contextos de estados frágeis (Brinkerhoff, 2005, 2011; Brancati, 2009; Weingast, 2014).

Moçambique, que iniciou o seu empenho na descentralização democrática ou devolução após o Acordo de Paz de Roma de 1992, não era e continua a não ser excepção à “tendência” de descentralização, bem documentada na literatura académica. Embora não seja explícito, como no caso de Angola, onde o Protocolo de Paz de Lusaca de 1994 se refere à descentralização no âmbito da “Reconciliação Nacional” (no Anexo 6),⁸ o tema da descentralização não figurava explicitamente no Acordo Geral de Paz de Roma de 1992.⁹ Contudo, nos dois anos de negociações que conduziram ao acordo – em que o então ministro da Administração Estatal, Aguiar Mazula, fazia parte da equipa de negociação da Frelimo liderada por Emílio Armando Guebuza – tornou-se claro que uma reforma de descentralização do governo local era uma necessidade, não apenas para aumentar a eficácia do governo na prestação de serviços públicos, mas também para, através da escolha de um modelo de devolução para a reforma (incluindo as eleições multipartidárias locais), proporcionar um espaço político ao movimento rebelde convertido em partido político. Para realizar essa reforma e estabelecer o enquadramento legal necessário, o Ministério da Administração Estatal (MAE), apoiado pelo Banco Mundial, implementou um Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), entre 1991 e 1995. Os municípios moçambicanos foram concebidos e nasceram neste período (Weimer, 2012).

8 https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/lusaka_11151994.pdf

9 <http://peacemaker.un.org/mozambique-general-peace-agreement92>

Já em 1999, Faria & Chichava, retomando algumas das vertentes teóricas do debate sobre a descentralização, questionaram porque é que a descentralização em Moçambique tinha sido uma escolha política na agenda de desenvolvimento governamental pós-guerra civil desde 1994. Identificaram três motivos para a descentralização, nomeadamente: a) abordar as disparidades regionais e intra-regionais do país; b) como parte de uma reforma liberal pós-guerra civil, tentar voltar a legitimar o poder hegemónico da Frelimo sobre o Estado; e c) contribuir para a democratização e pacificação do país. Da mesma forma, Morier-Genoud (2009) postula que a descentralização, como parte do projecto de liberalização e democratização da Frelimo, introduzida após o fracasso do projecto socialista centralista, precisava de ser entendida como “um acto histórico intencional e não simplesmente como uma imposição externa” que permitiu ao partido hegemónico “moldar a democracia para atingir os seus próprios fins, usando o conceito de preservação através da transformação (...) e um modelo liberal de economia, sociedade e política que lhe permitiu permanecer no poder e até mesmo aumentar a sua legitimidade” (Morier-Genoud, 2009, p.163).

Numa perspectiva analítica muito mais alargada, Moçambique não escapa aos traços gerais que se dizem caracterizar genericamente a economia política de estados africanos frágeis: acordos políticos competitivos entre elites, instituições públicas fracas e dependência de rendimentos improdutivos sob diversas formas (incluindo ajuda externa, recursos minerais, produtos e comércio), com uma população cultural, ética e religiosamente diversificada, e estratificada, ligada às elites através de relações patrono-cliente num sistema patrimonial (ver mais adiante a Secção 2.3). Nestes contextos político-económicos, é provável que sejam adoptadas políticas que facilitem a procura de rendimentos improdutivos por indivíduos ou facções dentro da elite política e económica de um determinado país, em detrimento do investimento e da prestação efectiva e transparente de bens e serviços públicos. Relativamente a Moçambique e numa perspectiva de descentralização, estes pontos foram analisados em detalhe por Weimer *et al.*, (2012). As publicações recentes do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), do Centro de Integridade Pública (CIP) e de outras instituições de investigação, em particular, revelaram a fragilidade do Estado moçambicano e a sua vulnerabilidade à má governação e à corrupção (CIP, 2014, 2016b; CIP & CMI, 2016; Castel Branco, 2015b; Castel-Branco & Massarongo, 2016, 2016b). Surge uma imagem que mostra uma economia de procura de rendimentos improdutivos, com interesses concorrentes da elite e dependência do crédito e da ajuda ao desenvolvimento, juntamente com sistemas estruturalmente fracos de gestão de finanças públicas, que convergem para enfraquecer e fragmentar a formulação, execução e administração de políticas, bem como a capacidade do Estado de prestar serviços. Em vez disso, assiste-se à **partidarização** do aparelho de Estado, através do qual são usados fundos do sector público e o emprego para fortalecer o partido no

poder; a oposição é aberta e dissimuladamente dissuadida e militarmente contestada; e as eleições servem para legitimar o partido no poder (Niño & Le Bilion, 2013). Isto garante a “consolidação de poderosos grupos nacionais que não têm interesse nem obrigação de renegociar contratos, alargar a base fiscal por forma a incluir empresas estrangeiras que recebem isenções fiscais excessivas ou fortalecer a intervenção directa do Estado, particularmente nos sectores sociais, industrialização e agricultura” (Niño & Le Bilion, 2013, p.25).

2.2 Descentralização – uma Forma de Resolver Conflitos e Fortalecer Estados Frágeis?

Se acreditarmos, como o historiador Newitt acredita, que a descentralização seja uma contribuição necessária, mas insuficiente para a consolidação da paz e para o fortalecimento de estados frágeis propensos a conflitos, somos obrigados a fazer um breve resumo de literatura seleccionada sobre este assunto. Desta forma, tentamos identificar potenciais vantagens da descentralização para consolidação da paz, inclusão socioeconómica e consolidação do Estado. Nesta análise, evitaremos centrar-nos no federalismo, dado que a Constituição de Moçambique assenta na noção de Estado unitário. Centramo-nos na literatura que disponibiliza dados e experiências de descentralização que contribuem para a redução da fragilidade do Estado e da consolidação da paz.

Uma rápida análise da literatura dá-nos várias vertentes de argumentação. Em primeiro lugar, Brinkerhoff (2011) sugere que a descentralização é, de facto, em certas condições, uma maneira útil de reduzir o conflito pelas seguintes razões:

- “a existência de mais do que um único nível de governo nas democracias descentralizadas cria espaços múltiplos para o exercício da governação e, através da separação de poderes, pode assegurar controlo sobre as acções a vários níveis ...”;
- “a existência de governos subnacionais cria arenas múltiplas para a negociação e a contestação política, o que pode evitar dinâmicas de “quem ganha, ganha tudo”, criando oportunidades para as minorias ganharem a nível local ...”;
- “a descentralização é um importante meio de penetração do Estado, porque pode alargar a autoridade e a capacidade do Estado para além do centro e integrar o Estado de forma mais ampla na sociedade. As estruturas estatais descentralizadas que fornecem serviços e segurança de forma eficaz podem aumentar a legitimidade do governo” (Brinkerhoff, 2011, p.139).

O último ponto é particularmente relevante para a prestação de serviços públicos em áreas onde o Estado é frágil e ausente ou nos casos em que determinados sectores da

sociedade são excluídos destes bens públicos básicos por motivos de origem étnica, afastamento geográfico ou custo excessivo de prestação desses serviços. O alargamento das funções e dos recursos estatais a níveis inferiores da administração pública é igualmente um contributo importante para o estabelecimento de plataformas subnacionais para a interação de grupos sociais e de cidadãos com as autoridades do Estado e os seus representantes locais. O que importa aqui é que, por um lado, se deve conferir às autoridades estatais locais algum poder, recursos e autonomia para a tomada de decisões e, por outro, devem ser formalmente reconhecidos os direitos dos cidadãos e o poder de negociação desses grupos e das elites locais. Isto acabará por se tornar a base de um contrato social: “mesmo os regimes mais autoritários e corruptos precisam de um contrato social para manter o poder, mas em estados frágeis esse contrato contém muitas vezes as sementes de instabilidade e potencial colapso do Estado” (Brinkerhoff, 2011, p.140). Assim, a descentralização tem a capacidade de promover a negociação de contratos sociais a nível subnacional.

Ao analisar uma série de experiências (incluindo a Serra Leoa, Camboja e Afeganistão), o mesmo autor, num artigo anterior, sustentou que a descentralização e o fortalecimento do governo local precisam contribuir para o fortalecimento e consolidação do Estado em estados frágeis em três dimensões. Em primeiro lugar, a eficácia da reconstrução contribui para a prestação de serviços e para uma governação económica eficaz do essencial dos serviços públicos (educação, saúde, infra-estruturas, abastecimento de água), incluindo medidas de transparência e combate à corrupção respeitantes à sua gestão. Em segundo lugar, a descentralização bem-sucedida ajudará a restabelecer a segurança local e nacional ao “lidar com a polícia, unidades militares e paramilitares, e milícias privadas através de uma mistura de reconstrução, profissionalização, reforma e dissolução” (Brinkerhoff, 2005, p.6). E, em terceiro lugar, a descentralização nos estados pós-conflito precisa contribuir para a reconstituição da legitimidade, através da “expansão da participação e da inclusão, da redução da desigualdade, da criação de responsabilização, do combate à corrupção e da introdução da contestabilidade (eleições)” (Brinkerhoff, 2005, p.5).

Uma segunda vertente importante de investigação sobre a relação entre descentralização e resolução de conflitos centra-se em tipos de partidos políticos nos processos democráticos e eleitorais (Brancati, 2009). Isto é relevante para Moçambique, uma vez que a eleição de governadores provinciais faz parte da actual agenda de negociações de paz. Com base em pesquisas quantitativas e em alguns estudos de caso (Índia, Espanha e Checoslováquia), o autor demonstra que pode haver probabilidade de a descentralização reduzir o conflito intra-estatal, mas que a sua eficácia depende da forma do partido político e do sistema eleitoral. Para que a descentralização política contribua para a gestão dos conflitos regionais e do risco de secessão, os países devem conceber instituições descentralizadas que reduzam

não apenas a força eleitoral de partidos com forte identidade regional, mas também impeçam que partidos com bases de poder regionais subjuguem a arena política nacional. A descentralização parece ser mais bem-sucedida na redução do conflito intra-estatal quando partidos de âmbito nacional dominam o cenário político e integram eficazmente os interesses regionais nas suas agendas. É menos bem-sucedida quando os partidos com fortes identidades regionais ou étnicas estão no poder. Estes partidos representam uma ameaça considerável para os países durante as transições democráticas (Brancati, 2009).

O autor identifica variáveis essenciais para o êxito da contribuição da descentralização para a consolidação da paz, nomeadamente a percentagem de assentos parlamentares que uma região possui, o número de assembleias legislativas regionais num país, os procedimentos eleitorais das câmaras altas e a sequência das eleições nacionais e regionais. Na perspectiva do autor, a descentralização, em termos práticos, significa que “os países devem criar assembleias legislativas subnacionais, realizar eleições livres e decidir como distribuir autoridade entre vários níveis de governo. São, inegavelmente, compromissos dispendiosos e decidir como atribuir autoridade entre os níveis de governo é complicado. No entanto, as assembleias legislativas subnacionais já existem em muitos países centralizados, embora não tenham poder de decisão como têm em sistemas descentralizados de governo” (Brancati, 2013, p.228).

Discutir as conclusões de Brancati no caso de Moçambique implicaria considerar três linhas de acção política ou reforma no actual contexto constitucional de um Estado unitário. Em primeiro lugar, significaria conferir às províncias um certo grau de funções e recursos bem definidos e a possibilidade de eleger governadores. Em segundo lugar, no que respeita aos partidos políticos, estes teriam de procurar reduzir o seu regionalismo a favor das questões nacionais. Isto poderia significar, por exemplo, que o principal partido da oposição, a Renamo, precisaria de argumentar a favor de mais autonomia provincial e governadores eleitos, não só nas províncias nas quais afirma ter vencido as eleições, mas em todas as províncias. O partido hegemónico no poder desde a Independência deveria ainda reflectir programaticamente interesses socioeconómicos mais profundos nos redutos eleitorais da oposição e tolerar activamente as actividades dos partidos da oposição nos seus próprios redutos eleitorais. Em terceiro lugar, implicaria uma revisão do regime eleitoral do actual sistema de representação a favor de uma combinação entre o sistema eleitoral por maioria simples e o sistema representativo para o parlamento nacional e provincial, bem como uma reforma correspondente da administração eleitoral. Estas últimas questões já foram propostas pelas OSCs (de Brito, 2016; Chaimite, 2016).

Numerosos estudos (Putnam, 1994; Weingast, 2014; Jibao & Prichard, 2016) mostram também que a descentralização fiscal, a autonomia local parcial e um espaço para as OSCs contribuirão para o debate e a política são elementos fundamentais

para a consolidação do Estado (local) e para a estabilidade política. Tal como Weingast & Poeschl (2013) demonstraram, isto aplica-se especificamente a economias políticas caracterizadas por uma Ordem de Acesso Limitado (OAL) que produz instabilidade periódica, na qual os governos centrais limitam os governos locais e/ou onde os representantes dos governos locais demonstram atitudes de parasitismo ou se envolvem na captura de benefícios socioeconómicos ou em práticas corruptas. Isto verifica-se particularmente quando os funcionários do governo local estão subordinados ao partido dominante, sendo os seus salários financiados através de transferências fiscais desprovidas de mecanismos locais de prestação de contas, produzindo serviços e benefícios de qualidade insuficiente para o eleitorado, contribuintes e empresários locais. Para pôr freio à instabilidade política periódica e ao conflito é preciso, portanto, um grau de descentralização e “Regras de Jogo” bem definidas e promulgadas, cumpridas por todas as unidades e funcionários da hierarquia da administração pública, incluindo funções e recursos bem definidos (Weingast, 2014).

Os processos da consolidação da paz também precisam de reconhecer a ameaça potencial da corrupção, que pode pôr em causa acordos negociados, particularmente no que respeita ao desarmamento e à redução das dimensões do exército, ou programas de reconstrução. Isto pode não ser a prioridade máxima de uma agenda da consolidação da paz destinada a encontrar uma resolução de conflito e um acordo sobre uma nova ordem política que inclua a descentralização. Mas não há dúvida de que, numa perspectiva a mais longo prazo, os programas e acções anticorrupção, a todos os níveis do sistema político administrativo, são ingredientes importantes para a consolidação da paz (Zaum & Cheng, 2012).

Uma vez alcançado um acordo, a monitoria da adesão às Regras do Jogo, bem como incentivos ao seu cumprimento (e desincentivos ao incumprimento), e um sistema eficiente e transparente de gestão das finanças públicas e transferências fiscais fazem parte da estratégia de resolução do conflito que inclua a reforma da descentralização (Weingast & Poeschl, 2013; Jibao & Prichard, 2016).

Para além de um sistema eficaz de transferências intergovernamentais, Weingast (2014) sugere mais reformas parciais, nomeadamente:

- Democratização (interna) dos partidos políticos visando evitar o domínio pelas pequenas elites nacionais sem grande abrangência de interesse geral e a exclusão das elites locais. Isto implica que, por exemplo, a escolha dos candidatos às eleições locais ou provinciais seja feita a nível local e não na sede do partido. Exemplos disto são o Partido Revolucionário Institucional (PRI) no México e o Partido do Congresso da Índia, cuja legitimidade e sucessos eleitorais sofreram retrocessos por falta de democracia interna e exclusão das elites locais.

- Coordenação e monitoria periódicas das políticas de descentralização e dos programas de reforma pelas principais forças políticas, tendo em consideração que a implementação de tais reformas se prolonga para além da duração dos mandatos eleitorais. Isso confere uma grande responsabilidade pela reforma da descentralização aos parlamentos, órgãos de auditoria e até mesmo às OSCs.
- Definições de competências, funções e recursos claras e eficazmente comunicadas para cada nível de governo, num sistema de subsidiariedade, o que evita a atribuição *ad hoc* e discricionária de recursos pelo governo central.
- Democratização da base para o topo, das unidades locais às nacionais, passando pelas províncias, que ponha a tónica na prestação de contas horizontal e às bases. Desta forma, os conflitos e crises locais podem ser resolvidos ao nível mais baixo e não escalar para crises nacionais difíceis de conter.

Em conclusão, concordamos com os autores acima citados e outros (por exemplo, Rocha-Menocal, 2009) que a descentralização pode fazer parte de uma solução para a fragilidade do Estado, conflitos periódicos e um acordo político destinado a transformar uma Ordem de Acesso Limitado (OAL) numa Ordem de Acesso Aberto (OAA). Muito dependerá da medida ou do grau e nível (níveis) de descentralização e se a reforma da descentralização faz parte de um acordo de paz ou não. Pode-se dizer que, particularmente em África, a descentralização radical no sentido do federalismo pode aumentar o conflito, a fragmentação e o secessionismo, especialmente quando existem partidos com fortes identidades regionais e quando a riqueza dos recursos naturais está disponível, ou é explorada, em certas regiões de um país, ou ainda quando os direitos das minorias religiosas e étnicas estão a ser violados, exigindo a intervenção do Estado central. Por outro lado, a falta de descentralização do poder e dos recursos pode desgastar o governo central, a sua legitimidade e, assim, contribuir para a fragilização do Estado e a contestação (violenta) do poder central. Parece que se impõe uma via intermédia negociada e bem ponderada.

Também devemos ter em mente que a descentralização não é panaceia para uma consolidação da paz e uma consolidação do Estado bem-sucedidas. Já vimos que a descentralização entendida como regionalismo dos partidos políticos pode agravar os conflitos. Ao mesmo tempo, a consolidação da paz através da descentralização deve reconhecer a dimensão política dos problemas subjacentes que procura resolver. Uma mera descentralização administrativa dificilmente resolver estas questões (Heijke & van den Berg, 2011). Os autores concordam que, em condições de pobreza extrema, falta de capacidade e de vontade de fazer uma verdadeira devolução do poder, a descentralização poderia resultar no contrário da consolidação da paz e da consolidação do Estado (Crawford & Hartmann, 2008; Heijke & van den Berg, 2011).

Este artigo defende que um dos principais problemas da descentralização e da governação local em Moçambique tem a ver com o facto de “a principal política para promover a dinâmica da governação das bases para o topo veio do topo para as bases, um problema que permeia actividades de consolidação da paz em geral, em particular as reformas estatais. Esta contradição é fundamental porque, em última instância, o “topo” está geralmente interessado em reter o poder em vez de o redistribuir, especialmente no caso de cenários de pós-guerra, onde ainda há uma profunda desconfiança entre as principais forças políticas” (Maschietto, 2016, p.117). Esta contradição será analisada mais detalhadamente na Parte II, Capítulo 2, deste livro.

2.3 Terminologia

A terminologia de descentralização específica que utilizamos neste livro é extraída da vasta literatura sobre descentralização do início da década de 1980 (Sheema & Rondinelli, 1984; Wunsch *et al.*, 1995; Wunsch, 1998; Manor, 1999; Dickovick & Wunsch, 2014). Subscrevemos a distinção simples, feita, entre outros, por Manor (1999) e Dubois e Fattore (2009), entre devolução, desconcentração e descentralização fiscal, uma vez que é a que melhor se enquadra no contexto moçambicano. O primeiro termo, **devolução**, às vezes também referida como descentralização democrática, implica a devolução do poder e dos recursos aos governos locais autónomos. O termo **desconcentração** ou descentralização administrativa é usado para descrever um processo no qual os recursos humanos e financeiros são cada vez mais geridos por níveis inferiores de governo, subordinados ao governo central, sem transferência de poder orçamental e de tomada de decisão (democrática). **Descentralização fiscal** significa a existência de uma transferência de recursos, quer através de um sistema fiscal intergovernamental, ou seja, através de financiamento geral e/ou pela transferência de autoridade fiscal para níveis inferiores de governo, criando assim uma base de receita própria (RP).

São aqui ignorados outros conceitos de descentralização, como delegação, “descentralização por omissão” (Manor), privatização, etc., por não serem considerados relevantes no contexto moçambicano e sob a perspectiva de AEP. Com Tiebout (1956), Bailey (1999), Oates (1999) e Fjeldstad (2001), partimos da premissa de que a finalidade e vantagem comparativa dos governos locais é a produção e distribuição de serviços públicos e administrativos básicos em qualidade e cobertura suficientes para satisfazer as necessidades dos cidadãos locais. Para isso, os governos locais devem ter funções bem definidas e recursos fiscais. Neste sentido, as transferências fiscais e uma base de RP são condições necessárias (Bahl, 2000; Bird, & Smart, 2002; Martinez-Vazquez *et al.*, 2006; Weingast & Poeschl, 2013; Weingast, 2014). Nestas circunstâncias, a prestação de serviços por parte dos governos locais é mais rentável e sujeita a uma prestação de contas horizontal e às bases.

Uma vez que a devolução e a descentralização são os principais temas de uma abordagem à descentralização em Moçambique, resumimos esquematicamente os seus principais elementos constitutivos e diferenças:

Tabela 2: Devolução e descentralização – principais elementos constitutivos e diferenças

Elementos principais	Processo/Efeito	
	Devolução	Descentralização
Autonomia/Autoridade (fiscal, orçamental, património)	Sim	Não
Subsidiariedade / Relações administrativas intergovernamentais de tutela	Sim	Não
Transferências fiscais (financiamento geral e consignado)	Sim	Não
Fórmula de repartição de receitas	Sim	Não
Personalidade jurídica própria dos governos locais (direito público)	Sim	Não
Eleições multipartidárias de dirigentes (presidentes do conselho municipal, administradores)	Sim	Não
Eleições multipartidárias de assembleias representativas	Sim	Não
Abordagens participativas / Consulta	Sim	Sim
Autoridade administrativa	Sim	Sim (parcial)
Planificação (estratégica, operacional)	Sim	Sim

Fonte: Weimer (2012b)

Existem, para além da descentralização e dos seus elementos constitutivos, outros conceitos importantes intrínsecos à natureza da actual AEP e, portanto, frequentemente utilizados neste livro.

O **poder** é uma categoria central na nossa análise utilizando a abordagem de Análise de Poder e Mudança (APM). Não é este o lugar indicado para mergulhar na teorização do poder na ciência política e na literatura sociológica. Deixamos aqui de lado o vasto corpo de literatura especializada sobre poder, mudança social e política e sobre política institucional e comparada.¹⁰

Para o nosso propósito, baseamo-nos, de forma simplificada, nos elementos e dimensões do poder, “condensados” e focalizados pelo que é conhecido como “cubo

10 Para mais informação, Hall & Taylor (1996); Finnemore & Sikkink (1998) North *et al* 2010, Levy, 2010 e Whitfield (2009).

de poder”¹¹ (Gaventa, 2006). Outras teorias mais complexas de poder produziram, por exemplo, o “poder hegemónico” como justaposto à sociedade civil em processos de transformação de crises “orgânicas” (Gramsci, 1971; Adamson, 1980), ou os elementos de um “discurso de poder”, concebido pelo filósofo francês Foucault, ou seja, poder omnipresente e capaz de organizar pessoas, coisas e pensamentos, e que inclui o poder de “disciplinar e punir” (Foucault, 1995). Apenas na Parte IV, a parte final do livro, regressamos brevemente à questão da mudança num sistema de poder hegemónico teorizado por Gramsci.

Para a nossa análise, consideramos o cubo de poder uma ferramenta útil para compreender e analisar a mudança social e as relações institucionais, formais e informais, que interagem, intencionalmente ou não, para provocar mudanças sociais. Neste enquadramento analítico, distinguem-se três dimensões de poder: os níveis, espaços e formas de poder, e a sua inter-relação.

Quanto à primeira dimensão, o poder manifesta-se a nível global, nacional e local. Como o conceito que Habermas desenvolve de “esfera pública” (Habermas, 1989), a segunda dimensão da ferramenta do cubo de poder, os “espaços”, refere-se a “arenas”, “plataformas” e “canais” em que os portadores de poder interagem, contestam posições e políticas e determinam efeitos que têm impacto na mudança social. Podem distinguir-se espaços “fechados”, “convidados” e “conquistados”. A terceira dimensão, “formas” de poder, está subdividida em formas visíveis (por exemplo, instituições político-administrativas, parlamentos, tribunais, etc.), formas invisíveis (por exemplo, acordos informais dos portadores de poder para usarem os seus privilégios para impedir certos tópicos de se tornarem objecto de discussões públicas) e ainda as formas ocultas.

No caso de Moçambique há exemplos que podem ilustrar a utilidade analítica destas distinções. O primeiro exemplo de formas ocultas de poder pode ser exemplificado no caso de práticas de grupos destituídos de poder, como comunidades que podem ter queixas e ressentimentos contra detentores formais de poder, mas não têm os meios (formalmente reconhecidos), nem informação ou recursos para interagir com as partes interessadas, como governos e investidores. No entanto, estes grupos também podem dispor de meios (informais) suficientes, eficazes e invisíveis para questionar, interferir e pôr em risco as decisões formais com que não concordem ou que prejudiquem os seus interesses. A queima de sementes de algodão, que impede a germinação das sementes, na altura do cultivo forçado de algodão durante a época colónia, é um exemplo de poder oculto efectivo. A queima de florestas em grandes projectos florestais, observada nos últimos anos no Niassa, é outro (Kaarhus & Martins, 2012).

Do nosso ponto de vista, faz sentido sugerir, como faz Bertelsen (2016), é especialmente no espaço a nível local que é possível perceber a interacção entre o poder visível, formalmente (legalmente) constituído, do governo e da administração

11 <https://www.powercube.net/analyse-power/what-is-the-powercube/>

modernos com formas “tradicionais”, invisíveis e ocultas, a que as comunidades locais têm acesso – e que se reflectem, muitas vezes em formas de contestação. Esta interacção é muitas vezes altamente conflituosa, pois é uma “forma de estabelecimento de ordem continuamente emergente e violentamente contestada”.¹² Exemplos elucidativos são os casos de rejeição da forma moderna das autoridades sanitárias de desinfecção química das fontes de água nas áreas atingidas pela cólera – prática violentamente rejeitada em alguns distritos da província de Nampula e entendida como um acto de envenenamento da água (Pires *et al.* Al., 2014), enquanto as autoridades de saúde consideram essa rejeição desinformação politicamente motivada.¹³ Outro exemplo é a prática da caça furtiva de elefantes em áreas protegidas como prática comunitária para lidar com as adversidades climáticas que afectam a agricultura de pequena escala (Givá, 2016).

Assim, os exemplos mostram que a noção habermasiana de “**esfera pública**” analisada na sociedade burguesa – ou, em *linguagem de cubo de poder*, espaço público – precisa de ser qualificada num contexto cultural africano. Contrariamente à noção europeia de “público” (Habermas, 1968), que se justapõe ao “privado”, aqui podemos, segundo Ekeh (1975), distinguir também uma esfera privada, mas (pelo menos) dois públicos. Um deles é o público cívico (instituições, órgãos estatutários, leis, divisão territorial, etc.), moldado pelo modelo colonial português de administração pública e pelo governo militar e fiscal, que em geral se restringia às áreas urbanas e costeiras (da penetração colonial), no caso de Moçambique, a Ilha de Moçambique e, mais tarde, Lourenço Marques, que, após a independência, substituiu Lisboa como pivô da economia política. Ekeh (1975) classifica o outro público como o(s) “público(s) primordial/ais” das etnias, clãs, comunidades e famílias. Segundo este autor, as elites governamentais pós-coloniais são geralmente compostas selectivamente por elites pertencentes aos dois públicos, muitas vezes com a exclusão de elites de “públicos primordiais” de certas etnias e clãs.

Enquanto o público cívico é, no caso de Moçambique, altamente centralizado, estruturado verticalmente, formal e legalmente codificado, e institucionalizado (e faz parte de disposições e acordos governamentais internacionais), pode dizer-se que é desacreditado e deslegitimado por causa da sua conotação com o passado colonial, lutando contra os movimentos de libertação e as elites pós-coloniais emergentes. Esta é uma das razões pelas quais o público cívico muitas vezes é institucionalmente frágil, tendo carácter de mimetismo isomórfico (Pritchett *et al.*, 2010): a instituição, por exemplo a polícia, tem um nome, uma função descrita e legislada, um uniforme e equipamento, e parece ter uma congruência entre forma e conteúdo. Mas não

12 Bertelsen, 2016, Disponível em: <https://www.abebooks.com/Violent-Becomings-State-Formation-Sociality-Power/20469631808/bd>

13 <http://www.voaportugues.com/a/autoridades-de-nampula-receiam-surto-de-colera-e-tomam-medidas-preventivas/1840308.html>

desempenha, ou desempenha apenas de forma limitada, a função policial de um Estado moderno, e faz muitas vezes parte do problema (por exemplo, a corrupção, o crime) em vez de fazer parte da solução. Por outro lado, o “público primordial” dificilmente é codificado e formalizado, mas funciona de uma forma hierárquica bem definida, muitas vezes baseada em questões de género, em que todos conhecem o seu lugar, direitos, deveres e lealdades.

Ao contrário de Foucault, que rejeita a dicotomia entre “poder coercivo/de controlo” e “poder construtivo/comunicativo”, utilizamos para a nossa análise essa distinção simplificada e pragmática. Seguimos nesta opção o pensamento corrente sobre as análises de poder, especialmente as promovidas por agências de ajuda e cooperação, como a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI) (Pettit, 2013), e uma versão anterior já aplicada na prática em Moçambique na Província do Niassa (Åkesson & Nilsson, 2006). Esta distinção revela-se útil, e preferimo-la a noções e teorias de poder mais complexas referidas acima. Ambos os tipos de poder se baseiam na disponibilidade de recursos e meios suficientes (económicos, fiscais, tecnológicos, militares, etc.) para aplicar ou “projectar” poder, e em doutrinas e políticas de como o fazer. Pode ser útil introduzir a dimensão de uma forma de poder que nós rotulamos *poder estruturante*. Inclui elementos de “poder coercivo/de controlo” e de poder construtivo/comunicativo, e o domínio de uma narrativa histórica “fundadora”, e está associado ao facto de que um movimento político, a Frelimo (composto por outros movimentos), conseguiu sair vencedor da luta de libertação contra o colonialismo (aliada a outros movimentos “autênticos” na região) e das lutas entre movimentos nacionalistas rivais, como o movimento fundador da independência, encontrando-se no poder desde então (Newitt, 2017). Baseada no mérito histórico, esta forma de poder detém uma hegemonia do poder político, económico, coercivo e de outras formas de poder e está, portanto, associada à dimensão hegemónica do poder de que fala Gramsci. É um dos elementos fundamentais para explicar o “sistema partidário dominante” em Moçambique (Salih & Nordlund, 2006).

No que diz respeito à palavra-chave **mudança**, os autores não se debruçaram sobre a interminável literatura sobre mudança, um conceito com muitas dimensões e significados (sociais, económicos, históricos, culturais, ecológicos, etc.). Para este estudo, a mudança é simplesmente definida como um fenómeno de movimento, de interacção entre forças (adversárias), sociais, naturais, etc., que ocorre em qualquer momento e em qualquer lugar: é o único factor invariável/constante na vida e as suas causas são múltiplas. Quando se analisa e explica a mudança social, muitas vezes a “agência”, ou a capacidade do grupo ou do indivíduo de moldar e afectar o seu ambiente político e económico, é justaposta à “estrutura” (ou seja, condições contextuais e materiais que limitam a gama de intervenções por actores sociais). De acordo com esta escola de pensamento, a mudança política em Moçambique pode

ser interpretada como o resultado de uma sequência de condicionamento estrutural ao longo do colonialismo levando ao surgimento da Frelimo como movimento de libertação e a sua luta armada (“agente”) resultando na mudança de condições políticas estruturais, ou seja, tomar o poder e manter-se no poder (ver McAnulla, 2002, p.286). No presente estudo, porém, não nos interessa analisar a mudança enquanto tal, mas sim identificar as causas políticas e económicas (estruturais) das mudanças na área do governo e da governação em Moçambique, bem como os efeitos, partindo do pressuposto de que a Frelimo, as suas ideias, políticas e acções continuaram a ser dos principais agentes da mudança. Em analogia com a teoria económica, as relações domésticas e internacionais, pode ser útil distinguir mudanças ou ciclos a longo prazo (estrutural) e médio ou curto prazo (conjuntural).

Voltando à AEP, é frequentemente utilizado o termo **rendimento improdutivo**. Entendemos isso como “formas de rendimento de indivíduos, empresas (públicas e privadas) e organizações corporativas (incluindo partidos políticos) que não são necessariamente resultado de trabalho/emprego ou geração de excedentes e valores, mas sim devidos a vantagens estratégicas, dotações de recursos e monopólios políticos e económicos sobre os recursos, incluindo os recursos da terra e dos solos. A *procura de rendimentos improdutivos* (*rent seeking*) é, portanto, “o emprego de recursos e esforço na criação, manutenção e transferência de rendimentos improdutivos” (Khan & Sundaram, 2000, p.70). Pode assumir formas legais (*lobbying*, contribuições para partidos) e ilegais (subornos, nepotismo, comércio de influências, contribuições políticas ilegais), desbaratando recursos que são custos sociais. De acordo com Moore (1998, 2004, 2008), os estados africanos de maior rendimento improdutivo obtêm “rendimentos não ganhos” sob a forma de rendimentos estratégicos, minerais e terrestres, bem como rendimentos da ajuda externa. Esses rendimentos situam-se fora, ou à margem, do sistema tributário e não produzem os bens e serviços públicos equivalentes. No caso de Moçambique, os autores de um recente estudo de AEP encomendado pela UE avaliam a procura de rendimentos improdutivos em três dimensões (rendimentos improdutivos para o Estado, para o partido e para a elite) e concluem: “o acesso a oportunidades de procura de rendimentos é agora uma função do estatuto histórico e da lealdade política, tendo-se transferido gradualmente para o núcleo do acordo político da Frelimo sob a chefia de Guebuza. Existe uma concorrência feroz pelas fatias do bolo, um aumento do medo de exclusão e, na ausência de mecanismos neutros de resolução de conflitos, é o poder do mais forte que prevalece” (ADE, 2012, p.21).

A procura de rendimentos improdutivos é característica dos sistemas **neopatrimoniais**. Originalmente teorizado pelo sociólogo alemão Max Weber para descrever o modo de governar por uma pequena classe de notáveis, este termo descreve um sistema de governo que é dominado por uma elite governante exercendo

directamente o poder pessoal e controlando a burocracia, estabelecendo vínculos de lealdade na elite governante com base no clientelismo e no uso de recursos estatais (Hawkesworth & Kogan, 2001). Esses “clientes” do patrono recebem certos benefícios em troca de seu apoio. Assim, o termo “**clientelismo**” é usado para descrever a relação de um patrono com grupos de clientes. O clientelismo pode assumir a forma de concessão de privilégios aos clientes, benefícios financeiros ou organizacionais ou acesso a recursos e oportunidades económicas, em troca de lealdade e fidelidade. Pode haver uma diferença significativa entre a distribuição de poder existente e as obrigações clientelistas das elites de patronos, por um lado, e a estrutura das instituições produtivas formais, ou seja, o sistema económico e fiscal formal, por outro. Por esta razão, o comportamento económico oportunista, todas as formas de procura de rendimentos improditivos e de predação, bem como a corrupção, fazem intrinsecamente parte de um sistema neopatrimonial-clientelista e de acordos políticos entre as suas elites (Khan & Sundaram, 2000; Khan, 2010).

Finalmente, o termo **Estado frágil**¹⁴ já foi apresentado acima e precisa de ser explicado. Em oposição a um “Estado estável”, o Estado frágil pode ser definido como a disfuncionalidade de um ou mais subsistemas desse Estado em gerar, negociar e implementar respostas e soluções para os desafios e problemas sociais, económicos, etc., a nível doméstico e internacional. Em particular, a fragilidade do Estado está correlacionada com a falta de capacidade e de recursos para fornecer serviços básicos. Esta disfuncionalidade gera conflitos e pode resultar numa fragilidade crónica, estrutural e, em último caso, num Estado fracassado. Factores que contribuem para a fragilidade do Estado são a pobreza extrema e a desigualdade, a falta de acesso a serviços básicos (saúde, educação) e a terra, exclusões políticas, étnicas, militares, etc., coligações de poder ou OALs que produzem instituições e forças políticas rivais, surgimento de senhores da guerra, etc. No caso extremo de um Estado fracassado, o Estado não pode exercer as suas funções mínimas devido à falta de legitimidade, conflitos internos e guerra civil, ou falência económica e fiscal.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a fragilidade do Estado implica elevada exposição ao risco combinada com uma baixa capacidade de mitigar ou absorver esses riscos. Esta situação de vulnerabilidade pode conduzir à violência, conflito, subdesenvolvimento crónico e crise política prolongada (OCDE, 2015). Em 2015 a organização redefiniu o seu quadro de monitoria para a fragilidade do Estado, utilizando cinco dimensões, nomeadamente: violência, justiça, instituições, fundações económicas e resiliência.

14 Ao utilizar este termo, seguimos em grande parte a definição usada pelo Centro de Pesquisa dos Estados de Crise da London School of Economic and Political Sciences. <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/drc/FailedState.pdf>

PARTE II:

Análise de Poder e Mudança

Nesta Parte¹⁵, é analisado o contexto moçambicano, aplicando-se a metodologia da Análise de Poder e Mudança (ver a Secção 2.1 da Parte I). Normalmente, nesta abordagem, são discutidos os principais elementos dos Factores Fundadores, das Regras do Jogo e do Aqui e Agora. A sua análise é considerada necessária para compreender a dimensão a longo, médio e curto prazo da mudança que Moçambique está a atravessar e em que a descentralização é apenas um aspecto do processo de mudança em curso.

15 Relativamente à estrutura, alguns dados e argumentos, esta secção baseia-se em Weimer *et al.* (2012) e em ECORYS (2008).

A ***Factores Estruturantes***

São objecto de análise neste capítulo aspectos territoriais, sociológicos, políticos, administrativos e económicos de natureza estrutural. Mudando lentamente ao longo do tempo, estes factores formam o alicerce da economia política moçambicana e circunscrevem as condições constitutivas em que o partido no poder, a Frelimo, ele próprio um partido verdadeiramente estruturante e as suas elites tentam negociar, contestar e consolidar o poder sobre as pessoas, o território e a economia através de acordos políticos, tanto horizontalmente, ou seja, com adversários a nível nacional e regional, como verticalmente, com as elites locais. O capítulo termina com uma discussão da relação entre política, Estado e economia na perspectiva da descentralização. Servem como fontes analíticas primárias, juntamente com algumas entrevistas relevantes, diversos estudos sobre a economia política de Moçambique, Weimer *et al.* (2012) e Ecorys (2008). É dada especial atenção aos Factores Fundadores no que diz respeito a terra e comunidades. Outros factores (por exemplo, fronteiras, recursos, cultura, religião, etc.) não são aqui tratados.

1 **Território e Terra**

1.1 **Divisão Territorial**

Moçambique situa-se no sudeste da África, nas costas do Oceano Índico, ao longo do Canal de Moçambique, que o separa de Madagáscar, entre os 10° 27 'S e os 26° 52' S e os 30° 12 'E e os 40° 51' E.¹⁶ De acordo com o censo de 2007,¹⁷ tem uma área de 799.390 km², com uma população de 20.366.795 habitantes – 51,7% de mulheres, densidade populacional média de 25 pessoas/km² (censo de 2007). Cerca de 45% da população tem menos de 18 anos de idade. O crescimento populacional é de 2,4% ao ano. A diversidade cultural reflecte-se em mais de 16 línguas locais actualmente em uso, além da língua oficial portuguesa.

Maputo, a capital, tem 1,1 milhões de habitantes (2007) e situa-se no extremo sul do país. Juntamente com a cidade industrial adjacente da Matola (cerca de 675.000 habitantes em 2007), constitui a Grande Área de Maputo, que acolhe cerca de um décimo da população do país. Esta aglomeração urbana é o centro da economia moçambicana.¹⁸

Em termos de **divisão administrativa-territorial**, durante a maior parte do seu período pós-colonial o país esteve dividido em 10 províncias, 128 distritos e 23 centros urbanos, incluindo as capitais provinciais e nacionais. A divisão territorial do

16 Dados básicos extraídos de <http://www.ine.gov.mz/Ingles/>.

17 O censo atualizado somente estará disponível em 2018.

18 Dados para 2006-2014, fornecidos pela Autoridade Tributária de Moçambique (ATM).

país baseia-se, em grande medida, na divisão administrativa colonial do “território ultramarino” de Moçambique, efectuada em 1958,¹⁹ posteriormente confirmada pela Constituição da Independência de 1995, e, em teoria, reafirmada pela Constituição de 2005. Lê-se no seu artigo 7 que Moçambique está organizado em Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações.

Como consequência da legislação de descentralização de 1994, existem actualmente 53 municípios.²⁰ Apenas recentemente (em 2013), o número de distritos foi aumentado de 128 para 152.²¹ Dez deles coincidem com o território de dez capitais provinciais (excepto Maputo) e outros doze resultaram da subdivisão de alguns grandes distritos existentes, na sequência da elevação de postos administrativos ao estatuto de distrito, nomeadamente nas províncias de Nampula, Zambézia, Tete e Manica. Os distritos são subdivididos em postos administrativos e estes, por sua vez, em localidades, que são compostas por povoados, isto é, aldeias, lugares, e até bairros urbanos. A unidade *povoação*, ou seja, um assentamento maior no sentido de um bairro (rural), que, ao abrigo da Lei 2/1997, pode vir a ter o estatuto de autarquia autónoma (município), está, embora constitucionalmente consagrado, mal definido em termos de hierarquia territorial e não foi tida em conta no censo de 2007. Enquanto unidade constituída por vários povoados, considera-se “situada” entre a localidade e o povoado.

A tabela a seguir apresenta uma visão geral das unidades administrativas:

Tabela 3: Unidades administrativas subprovinciais

Unidade Administrativa	Nº	Média (por unidade superior)
Distrito	151	
Posto Administrativo	436	2.8 Postos Administrativos/Distrito
Localidade	1,217	2.8 Localidades/ Posto Administrativo
Povoação	7,928	
Povoado		

Fonte: compilado pelos autores

Um dos Factores Fundadores negligenciados no debate público de descentralização é o facto de as unidades geográficas do sistema administrativo-territorial existente não terem fronteiras geográficas definidas, isto é, não estarem demarcadas. Assim, as fronteiras territoriais de povoações, povoados, localidades, postos administrativos, distritos e municípios não têm fronteiras geográficas claras e conhecidas, a não ser

19 Na altura existiam 10 distritos (hoje províncias), subdivididas em 62 conselhos, 46 circunscrições e 175 postos (administrativos).

20 Inicialmente 33, aos quais foram acrescentados mais 10 por ano, de 2008 e 2013, e actualmente 53 no total.

21 Leis 26, 27 e 28/2013.

nalguns casos excepcionais. Isto leva não só a contestações em eleições municipais sobre o direito a voto de eleitores de áreas adjacentes aos municípios (que não têm direito de voto), mas também a conflitos sobre os recursos de terra e receitas. A ausência de fronteiras definidas das unidades administrativo-territoriais implica também a ausência de uma noção de autoridade formal, responsabilidade ou custódia sobre essas áreas, o que é um factor inibidor da eficácia do governo local e da prestação de contas. Um camponês numa determinada localidade muitas vezes não sabe quem é o chefe de posto ou o administrador, excepto em casos de conflitos de terras.²² Uma certa excepção são as comunidades e os seus líderes “tradicionais”, que muitas vezes conhecem com alguma precisão as fronteiras, recursos e história da sua terra e do seu território, incluindo as circunstâncias da sua ocupação, contestações e mudanças (Galli, 2003). Muitas vezes, os assentamentos locais têm o nome da família historicamente dominante e dos seus chefes.

1.2 Terra

A ausência de valorização e tributação da terra em Moçambique é uma das características fundadoras mais marcantes da economia política moçambicana, moldada por um modelo económico colonial de acumulação assente na exploração de recursos e mão-de-obra e associada à procura de rendimentos improditivos das elites que a dominaram em várias épocas e conjunturas históricas ao longo dos séculos passados (Castel-Branco, 2010).

Do ponto de vista da teoria económica ricardiana, todos os factores de produção (capital, trabalho, terra) têm um preço no mercado em que são transaccionados num processo de desenvolvimento, ou seja, juros no caso do capital, um salário no trabalho e rendimentos improditivos no caso do solo.²³ Esses “retornos” do uso de factores de produção, proporcionam ao Estado, quando tributados, uma ampla base tributária. O Estado moçambicano, embora seja constitucional e juridicamente o “proprietário” e detentor da custódia da terra, não beneficia grandemente do valor e do uso da terra nas suas diferentes formas. Nem a comunidade local, afectada pelo uso em larga escala de terras em projectos de agricultura comercial ou florestal, tem benefícios tangíveis, no sentido de rendas da terra ou de outras formas de rendimentos fundiários. Uma das excepções é o direito a 20% dos direitos no caso da exploração madeireira. Outro exemplo é a zona tampão do Parque Nacional da Gorongosa, onde as populações recebem 20% do lucro do parque.

22 Entrevistas diversas.

23 A expressão *rendimento improditivo da terra* ou do *solo* pressupõe, por um lado, uma distinção entre o “valor de uso” da terra (por exemplo, para produzir alimentos ou construção de casas, ou seja, terra enquanto factor de produção) e o valor comercial, além do valor produtivo, que é atribuído à terra em mercados (formais ou informais), incluindo os da especulação fundiária. Este valor comercial é o resultado da procura, da localização daquela terra em relação à infraestrutura (urbana), da qualidade da terra (fertilidade, qualidade dos solos e subsolos, etc.) e de expectativas económicas projectadas, por exemplo por “fundos de cobertura (*hedge funds*)”. Esse valor pode ser maior que o valor de uso, dando azo à procura de rendimentos improditivos e à especulação. Ver Hubacek & van den Bergh (2002).

No caso dos municípios, estes cobram taxas pela emissão da licença do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), mas esta fonte de receita esgota-se quando todos os terrenos municipais já foram atribuídos. O foral ou foro anual, um tipo de taxa anual sobre o uso da terra, paga quando a terra não é utilizada produtivamente (por exemplo em construção, produção agrícola, etc.), muitas vezes não é cobrado. As taxas anuais cobradas pelos serviços cadastrados do Estado pela emissão do DUAT, no valor de 1 milhão de USD, são ridiculamente baixas, correspondendo às despesas da Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTEF).²⁴ Mais uma vez, a cobrança do foral anual é negligenciada.

Os benefícios são acrescidos, porém, para aqueles, muitas vezes representantes do Estado, que adquirem, muitas vezes em grande escala, títulos de uso de terra com baixas taxas de licença e os “vendem” a investidores (estrangeiros) ou os utilizam como garantia para empreendimentos conjuntos. A enorme diferença entre o valor real de uso da terra e o valor comercial ou especulativo não está sujeita a tributação e representa uma fonte importante de rendimentos improdutivos para os membros das elites locais e nacionais.

Nas palavras do professor de economia Mosca, presidente do Observatório do Meio Rural (OMR), paradoxalmente, o Estado, enquanto proprietário legal da terra, nunca assumiu inteiramente essa propriedade constitucional, ou seja, a propriedade do bem público mais importante para o desenvolvimento socioeconómico e como fonte de receita, especialmente ao nível do governo local.²⁵

A terra é um recurso finito, ao passo que o produto da sua utilização na agricultura (sustentável), silvicultura, etc., não o é, desde que devidamente gerido. Em Moçambique, de um total de 80 milhões de hectares, 36 milhões são terras aráveis, das quais cerca de 15% são cultivadas. O regime fundiário da maior parte da terra cultivada obedece a normas consuetudinárias ou de ocupação de boa-fé pelas comunidades. Apenas 13 milhões de hectares (16% da massa terrestre do país) foram delimitados como terras sobre as quais cerca de 600 comunidades, ou seja, 10% do número total calculado de comunidades, têm plenos direitos. Para além desta área, os direitos de utilização (DUATs) de aproximadamente 16 milhões de hectares (20% da superfície do país) foram atribuídos a um total de menos de 50.000 concessionários, que representam menos de 2% do total de detentores de direitos no país. Muitos deles fazem parte das elites políticas. Calcula-se que cerca de 29% das terras pedidas e concedidas para a agricultura e 23% das terras de pasto não são utilizadas (DNTEF, 2011; 2014). Além disso, é necessário salientar a diferença abissal entre pequenas e médias explorações ou parcelas (na sua maioria, em regime de posse consuetudinária), com uma média de 1,4 ha/exploração, por um lado, e as explorações de média a grande dimensão (com uma média de 320 ha/exploração), por outro, que estão

24 DFID (2013)

25 Entrevista com um dos autores, 25/07/2013.

sujeitas a autorização formal dos governos provinciais e/ou nacionais (INE, 2011). Um estudo recente sobre a economia política de gestão da terra mostra que a gestão da terra tem sido cada vez mais centralizada durante a última década (DFID, 2013).

Uma das características fundamentais da estrutura de ocupação do terreno é a pequena taxa de mudança ao longo do tempo, mesmo quando há terrenos disponíveis para se limpar e utilizar. Isto resulta, principalmente, de acordos políticos e socioculturais intracomunitários e intercomunitários (Brück & Schindler, 2008), bem como de uma tendência para concentrar o uso da terra em torno das cidades e mercados rurais e das infra-estruturas de transporte e comunicação, em vez de se expandir para terras disponíveis, mas mal servidas e inacessíveis. Isto conduz à migração rural-urbana, ao uso excessivo de áreas urbanas e periurbanas, a assentamentos precários e mal servidos (periurbanos) e ao surgimento de bairros de lata, associados àquilo que Marx chamou de *lumpemproletariado* urbano, que procura empregos e rendimentos residuais, principalmente na economia informal. As altas taxas de pobreza urbana relacionadas com a migração e a falta de capacidade técnica, de instrumentos e recursos para a urbanização e de planeamento sistemático do uso da terra, particularmente nos municípios, constituem desafios cruciais para os governos local e central.

Se, nalgumas áreas de baixa densidade populacional, os conflitos ligados à terra não põem grande pressão nas instituições de governação da terra, noutras áreas mais densamente povoadas o potencial de conflito é alto e aumenta a necessidade de um reconhecimento formal dos direitos de uso da terra. À medida que o potencial de conflito cresce, há uma tendência perceptível para proteger as partes interessadas “locais”, a dos “filhos da terra”, por oposição aos “de fora” (*vientes*). Essa distinção na economia política da etnicidade associada à terra e à governação local (Chichava, 2008) tem o potencial de exacerbar os conflitos locais, promovendo a ideia de “cidadania étnica” ou direito étnico à posse formal da terra, num Estado unitário com autoridade estabelecida relativamente à gestão da terra, e à igualdade de direitos à terra e à sua utilização por todos os cidadãos, nos termos da constituição. A referência aos moçambicanos de primeira, segunda e terceira classe no discurso político e nos meios de comunicação alinhados com as elites de poder estabelecidas nos últimos anos assenta muito nessa noção de cidadania étnica. E a distinção entre os segmentos de população “autêntica” e população “de fora” também explica parcialmente a grande contestação às eleições, violência politicamente motivada e contestação de líderes, no caso de municípios como Montepuez e Mocímboa da Praia, em Cabo Delgado.²⁶

A terra não é, pois, apenas um lugar para praticar a agricultura para obter comida ou para edificar habitação. Representa também o espaço de exercício do poder das elites (locais e não residentes), que muitas vezes o utilizam para contestar o poder de outros intervenientes políticos e económicos de assegurar meios de subsistência,

26 Entrevistas com A. C., Assembleia Provincial, Cabo Delgado, 09/10/2015.

procurar rendimentos, exercer influência política, etc. Isto acontece especialmente com investimentos em grandes projectos agrícolas e florestais, indústrias extractivas, e projectos associados a infra-estruturas, que implicam o reassentamento de moradores, em que as batalhas pela terra se podem tornar ferozes. São exemplos ilustrativos deste estado de coisas os conflitos no Cateme, no caso da indústria do carvão na província de Tete (Mosca & Selemane, 2011), nos projectos florestais de grande escala no Niassa, em que a comunidade queimou plantações florestais (Kaarhus & Martins, 2012), e o caso da base logística na Baía de Pemba para a indústria de gás a surgir em Cabo Delgado (ver Secção 6.2 da Parte III). Nestes e noutros casos, os governos locais e provinciais foram apenas mal informados, ou informados tardiamente, sobre as dimensões e as implicações dos projectos negociados em Maputo. Eles tiveram pouco espaço de manobra para negociar ou influenciar acordos que incluíssem o seu próprio interesse.²⁷

Do ponto de vista da descentralização, a gestão devolvida da terra (e dos recursos naturais) esteve ausente do debate e do quadro de políticas que regem a descentralização em ambas as suas formas. Só recentemente a introdução do Sistema de Gestão e Informação da Terra (SIGIT), apoiado pelo Millennium Challenge Account (MCA) dos Estados Unidos, permitiu avanços consideráveis e inovadores na gestão descentralizada e devolvida das terras, como a elaboração de cadastros de terras (municipais e distritais) e a emissão informatizada de DUATs. Combinada com um exercício participativo descentralizado de delimitação de território, e a integração do ordenamento territorial nos distritos, através do Plano Distrital de Utilização da Terra, introduzido pelo Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), a diferença entre terreno e território²⁸ (Negrao, 2001) poderia ser superada. Outros elementos a serem considerados para tornar o ambicioso projecto ‘Terra Segura’ um êxito, seriam: um elemento de empoderamento das comunidades (jurídico e material), a partilha institucionalizada e transparente de informação entre o Estado central e local, e a comunidade e as administrações locais, bem como os benefícios decorrentes do uso produtivo da terra, por exemplo, alugando a terra em vez de cobrar uma taxa ou imposto de uso da terra.²⁹ Também constituiria, em termos práticos, um importante contributo material para o aprofundamento do debate e do alcance da descentralização do poder e dos recursos, sem fazer grandes mudanças na legislação relativa à terra (Negrao 2001). Contribuiria ainda, certamente, para incutir uma nova dinâmica a um desenvolvimento económico local altamente diversificado, uma vez que um dos factores de produção importantes e os respectivos benefícios seriam transferidos parcialmente para as elites locais, até agora em grande medida afastadas pelo processo de descentralização em curso.³⁰

27 Entrevistas com funcionário superior do Município de Pemba e com um membro do Governo Provincial de Cabo Delgado, 06/10/2015 e 10/10/2015.

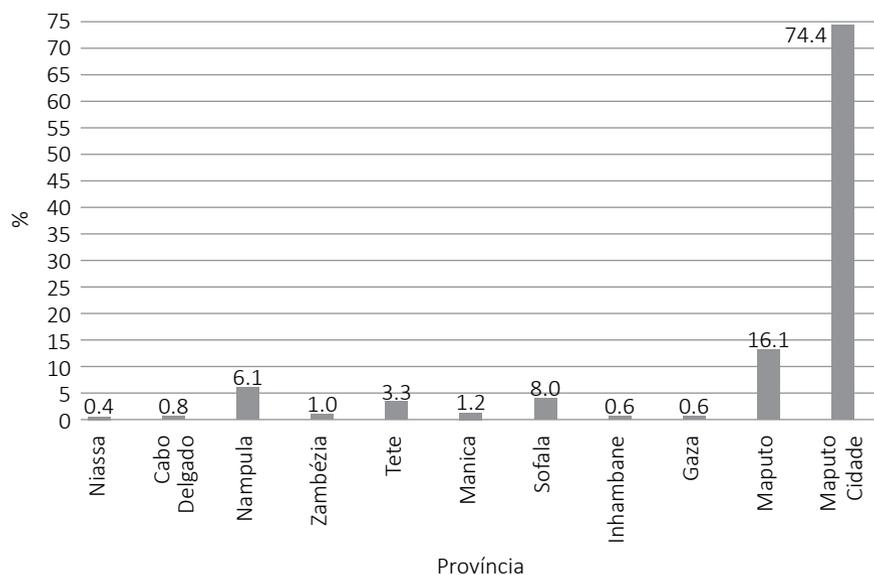
28 Parcela vs. território/área

29 Um programa governamental iniciado pelo MITADER em 2015 destina a assegurar e registar terra habitualmente utilizada por membros das comunidades locais, visando emitir até 4.000 DUATs.

30 Várias entrevistas nas províncias de Cabo Delgado e de Nampula.

No que respeita à **geografia económica** de Moçambique, desde a época colonial que há uma política orçamental estruturalmente distorcida que deu preferência à alocação de recursos para o consumo público e estatal (edifícios, veículos), especialmente em áreas urbanas, e particularmente na área metropolitana de Maputo/Matola. Muitos dos principais investimentos em rodovias e ferrovias, transporte de energia e outras infra-estruturas técnicas associadas à indústria extractiva (mineração, energia, madeira) são feitos nas províncias do sul, centro e norte de Moçambique, ou seja, muitas vezes longe de Maputo. No entanto, todas as principais empresas (de investimento) estão registadas em Maputo, que, durante o período de 1997 a 2007, absorveu 45% do total de investimentos registados, embora as operações das empresas decorram nas províncias dotadas de recursos naturais. Maputo, a capital, juntamente com a cidade adjacente da Matola, continua a ser o núcleo central de toda a actividade económica no sector formal, excepto a agricultura. É também aqui que está localizada a base industrial para transformação e fabrico, e também os portos com os maiores volumes de negócios, as sedes dos sectores financeiro e de serviços, e é também onde a maioria das empresas moçambicanas paga os seus impostos (excepto impostos municipais). A figura que se segue dá conta da participação por província na receita nacional, calculada como percentagem da média de todas as receitas anuais (por província) cobradas pela ATM entre 2007 e 2014.

Figura 1: Contribuição por província para a cobrança pela ATM da receita nacional, em % (médias 2007-2014)



Fonte: ATM, 2015

2 Economia

O padrão da actual elevada taxa de crescimento económico em Moçambique, cerca de 7% de 1994 a 2015, revela uma concentração excessiva e depende de um conjunto limitado de produtos de exportação, entre os quais “recursos territorialmente bem circunscritos numa região limitada”³¹ e investimentos em megaprojectos, especificamente no sector energético e no sector extractivo. Diversos estudos sobre vários aspectos da economia política de Moçambique mostraram que esse impressionante crescimento económico esconde o facto de que não só a estrutura económica como também o modelo de acumulação de capital não mudaram muito ao longo do tempo (Castel-Branco, 2012; 2015a, b; Mosca, 2011; 2013; Weimer *et al.*, 2012).

Os principais factores da estruturantes da económica são:

- **Uma orientação da economia para o crescimento baseado nos bens de consumo e nas exportações**, sem uma importante industrialização doméstica dirigida para dentro e fortes ligações intersectoriais a montante e a jusante. Isto conduz a um tipo de economia extractiva, não apenas no sector da mineração e energia, mas também em todos os outros sectores ligados a recursos naturais, como a silvicultura, a agricultura de grande escala, a fauna, etc.
- **Uma economia extremamente aberta e “permeável”** (Castel-Branco, 2015a), em que a quota de exportações e importações em relação ao PIB sempre foi muito elevada (acima de 80%) e em que o investimento estrangeiro de grande escala, especialmente no sector extractivo (no sentido mais lato) não só beneficia de incentivos fiscais e outros acordos favoráveis, como também pode repatriar capital para os países de origem. Por exemplo, a receita de carvão na província de Tete permaneceu abaixo de 0,5% do PIB entre 2012 e 2015 (Vines *et al.*, 2015, p.5). A abertura da economia moçambicana torna-a particularmente vulnerável a choques externos e à volatilidade dos mercados globais, como demonstram a crise financeira de 2008, e a actual queda dos preços da energia e a desvalorização do metical face ao dólar norte-americano.
- A economia permeável produz **lucros limitados para o Estado (receita), para a economia doméstica (diversificação, industrialização interna)** e para as comunidades locais. Para estas, o lucro líquido da extracção mineral e energética (carvão em Tete, gás na província de Inhambane) é de apenas 2,75% dos pagamentos de direitos em 2013 e 2014 (Nombora, 2014; Vines *et al.*, 2015: 70). As elites políticas e económicas obtêm os seus benefícios e rendimentos não da produção, mas da procura de rendimentos improditivos associada àquilo que Castel-Branco refere como uma “economia de bolha”

31 Em ingles: “point resources”

de expectativas e especulações ligadas à terra e à indústria extractiva (Castel-Branco, 2015a). Embora as exportações (crescentes) de alumínio, carvão e energia eléctrica dominem a balança comercial, a sua contribuição para o PIB é baixa. E não compensam o aumento das importações (combustível, maquinaria, bens de consumo e alimentos), deixando Moçambique numa posição de importador líquido estrutural de bens e serviços desde meados do século passado. Existem algumas excepções, como o ano de 2006, em que Moçambique registou, pela primeira vez em décadas, um excedente da balança comercial, devido à exportação de alumínio e gás, juntamente com os produtos clássicos, castanha de caju, algodão, madeira e peixe, que estão em declínio.

- **Propensão estrutural ao endividamento com crises da dívida periódicas.**

Numa perspectiva histórica, a economia moçambicana tem testemunhado crises da dívida periódicas, o que, por vezes, quase levou a economia a entrar em colapso. Assim, a actual crise económica (ver Parte II, Capítulo C, Secção 1), em grande parte atribuível à actual insustentabilidade da dívida soberana do país, não é nada de novo na história económica de Moçambique. Segundo Rebucci (2001) e Hanauer (2012), em 1984, quando se publicaram as primeiras estatísticas oficiais da dívida, o *stock* nominal de dívida pública externa de Moçambique foi calculado em cerca de 2,4 mil milhões de USD, correspondendo a 50% do PIB e desencadeando um primeiro reescalamento da dívida, negociado com o Clube de Paris de credores e parceiros da ajuda externa. Em 1990, o Banco Mundial calculava o *stock* total da dívida em 4,6 mil milhões de USD e em 1995, em USD 7,5 mil milhões. “Quando a guerra civil chegou ao fim em 1993, Moçambique tinha a maior dívida por PIB do mundo” (Plank, 1993, p. 408). Cinco anos mais tarde, em 1998, Moçambique tornou-se um candidato privilegiado e beneficiário da iniciativa para Países Pobres Muito Endividados (PPME), tendo atingido o seu ponto de realização em 1999 (FMI, 1999). O objectivo era conseguir um acordo entre o alívio da dívida concedido pelos organismos internacionais de crédito e pelas agências de ajuda ao desenvolvimento mediante o compromisso de introduzir um programa global de redução da pobreza, mais tarde conhecido como Plano Acelerado para Redução de Pobreza Absoluta (PARPA) com o apoio dos Parceiros de Ajuda Programática (PAP). Inicialmente, o governo, apoiado por ONGs e investigadores nacionais, rejeitou essa vinculação, defendendo o cancelamento total da dívida. O FMI argumentava que a iniciativa dos PPME levaria a um alívio da dívida de cerca de 3 mil milhões de USD em termos nominais, o equivalente a 70% do PIB moçambicano na época, e à redução dos *stocks* nominais da dívida para cerca de mil milhões de USD,³² mas aqueles que

32 <https://www.imf.org/external/np/ext/facts/mozam/mozam.htm>

se lhe opunham salientavam que o serviço da dívida após o PPME continuaria a representar um enorme encargo para as finanças públicas, equivalente a 40% dos lucros anuais de exportação de Moçambique, sendo que o financiamento do PARPA, e, nomeadamente, da saúde e da educação, implicavam novo endividamento adicional (Castel-Branco, 1999). Actualmente, a dívida externa, que sofreu uma mudança de fontes públicas para fontes privadas, continua a ser insustentável. É impressionante a aceleração da dívida pública e privada utilizada para financiar investimentos ligados às indústrias extractivas e às empresas públicas e privadas não rentáveis detidas pelo Estado: nos dez anos entre 2006 e 2015, essas dívidas cresceram 60%, a uma taxa 13 vezes superior às altas taxas de crescimento de cerca 10% ao ano (Castel-Branco *et al.*, 2016). Triplicou de 3,5 mil milhões de USD para mais de 10 mil milhões de USD, sem contar os mais de 2 mil milhões de USD de dívidas garantidas pelo Estado contraídas por empresas privadas duvidosas e não lucrativas, ligadas à segurança, que estão sob investigação judicial no momento da redacção do presente texto. De acordo com a ONG Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), citando números do governo, em Maio de 2016, a dívida externa total era de 11,64 mil milhões de USD, o equivalente a cerca de 70% do PIB.³³ Tal como na década de 1980, é óbvio que esta carga de dívida alucinante não pode ser sustentada pela economia. Pior ainda, não se vislumbra nenhum esquema internacional de alívio da dívida e o ambiente económico mundial não é propício a exportações moçambicanas dinâmicas e diversificadas. A desvalorização da notação de risco do país por parte das agências internacionais de *rating* tem um impacto negativo no necessário Investimento Directo Estrangeiro (IDE), com as suas consequências negativas para o emprego, a inovação, o aumento da produtividade e a diversificação da economia. Analisando as *principais causas* do endividamento estrutural, sugerimos três factores explicativos: a guerra; a ausência de uma política económica abrangente que vise a transformação económica através da diversificação económica; e a exposição a práticas de credores e bancos que prejudicam o interesse de Moçambique. Nesta argumentação, consideramos que a volatilidade dos preços internacionais das mercadorias, bem como a vulnerabilidade da economia moçambicana às calamidades naturais (inundações, secas, etc.) são factores explicativos de menor importância. Já em 2001, o FMI postulava que o financiamento da máquina de guerra do governo era o principal factor, embora não o único, que explicava o sobre-endividamento de Moçambique durante os anos setenta e início dos anos oitenta, instigando o governo a assinar o Acordo de Incomati com a África do Sul do apartheid. Este passo foi também entendido como uma

33 GDM, citado em: <http://allafrica.com/stories/201605040005.html> 03/05/2016.

“abertura ao Ocidente”, depois de uma experiência socialista falhada (Rebucci, 2001). Nos dois mandatos do governo de Guebuza (2010-2015), verificou-se, ano após ano, um aumento acentuado dos gastos militares e de segurança no orçamento, em detrimento de sectores produtivos como a agricultura e o desenvolvimento rural, e dos sectores sociais (educação e saúde), deixados ao financiamento dos doadores.

Em relação ao segundo factor, vários autores destacaram a necessidade de uma política económica alternativa à da abordagem predominante de exploração de recursos, orientada para a exportação e que produz crescimento sem desenvolvimento (Castel-Branco, 2010, 2015a; Hanlon & Smart, 2008; Mosca, 2005, 2013).

O terceiro factor, muitas vezes esquecido, ganhou maior destaque com as recentes dívidas odiosas³⁴ relacionadas com empresas privadas detidas pelo Estado, como a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), a Proindicus e a *Mozambique Asset Management* (MAM). As agências financiadoras do crédito, o Credit Suisse e o banco russo VGN, estiveram perfeitamente dispostas a fazer um acordo sem acautelar a devida diligência. Do lado da dívida pública, o GMD destaca o facto de se verificar um aumento dramático na dívida comercial, uma diminuição do período de tolerância médio – de uma média de 10 anos em 2005 para seis anos em 2012 e para menos de cinco anos em 2015 – juntamente com uma redução dramática do período de vencimento, de uma média de 37 anos em 2005 para uma média de menos de 20 anos em 2015.³⁵ Rebucci (2001) já tinha concluído que, no que respeita ao período até 1999, a alteração das políticas de financiamento e refinanciamento dos credores contribuíram para o aumento acentuado do peso da dívida de Moçambique.

- A economia moçambicana é uma **economia de consumo típica** e não uma economia baseada em investimentos para produção e nos mercados interno e externo. Tanto o consumo privado como o público continuam a dominar a composição do PIB, com uma maior despesa de consumo das famílias em relação ao consumo público, o que tem consequências negativas para a poupança. Em parte, por isso, o investimento medido pela formação bruta de capital manteve-se estruturalmente baixo, embora tenha mais do que duplicado desde a década de 1970 até ao presente. Continuará a aumentar com o investimento em grande escala no gás natural liquefeito (GNL), mas é

34 Como Williams & Isaksen (2016), entendemos este termo como “dívidas contraídas e gastas contra os interesses da população de um Estado, sem o consentimento dessa mesma população e com pleno conhecimento dos seus credores” (Williams & Isaksen, 2016: 3).

35 GDM, citado em <http://allafrica.com/stories/201605040005.html>. Ver também *Mozambique: Debt Crisis & the Panama Papers. Africa Focus Bulletin*. 13 de Maio de 2016. <https://web.archive.org/web/20160514105002/http://www.africafocus.org/docs16/moz1605.php>

improvável que produza efeitos sobre a industrialização, dada a baixa propensão desses projectos em criar ligações económicas a montante e a jusante. Esta é uma lição clara aprendida com a escala de investimento na indústria do carvão na província de Tete (Langa, 2015).

- A economia continuou a ser uma **economia de serviços**. O sector dos serviços, nomeadamente os sistemas ferroviários e portuários utilizados pelos países vizinhos, têm dominado o PIB com um peso superior a 30% nas décadas de 1970 e 80, subindo para mais de 50% a partir de 1994. Também sofreu, porém, mudanças estruturais dramáticas no sentido em que não já não são as receitas ferroviárias e portuárias do subsector de transportes orientado para a região que dominam o sector de serviços, mas sim o crescimento dos sectores bancário, de seguros e telecomunicações, bem como as viagens aéreas, o turismo e o transporte doméstico.
- A **agricultura** é marginalizada, nomeadamente o sector dos pequenos produtores e o sector familiar, que é a base do sustento de cerca de 70% da população e absorve cerca de 80% da mão-de-obra. A sua contribuição para o PIB, em cerca de 30%, é superior à da indústria em cerca de 24% (KPMG, 2013). Os pequenos agricultores continuam pobres³⁶ e não têm voz (por exemplo nas assembleias e nos partidos políticos), pouca segurança de posse de terra e falta de acesso a crédito, a tecnologias e serviços de extensão à medida do seu potencial produtivo, dos seus recursos e das suas necessidades. A alocação em grande escala de terra aos investidores globais, para agricultura de plantação e silvicultura, e as políticas comerciais estabelecidas, associadas a poderosas elites do comércio de produtos alimentares, juntamente com a deterioração dos termos comerciais reais entre a produção agrícola e os insumos (importados), funcionam como desincentivos à produção e diversificação na agricultura de pequena escala, não obstante algumas, poucas, louváveis excepções, como os esquemas de produção sob contrato na indústria do açúcar e do tabaco (Buur *et al.*, 2011; Smart & Hanlon, 2014). O seminal título do livro *The State against the Peasantry* [“O Estado contra os camponeses”] (Bowen, 2000), que analisa a agricultura de pequena escala desde o período socialista imediatamente após a independência até ao fim dos anos noventa, mantém a sua validade. As escassas perspectivas da agricultura de pequena escala contribuem para a criação de um *lumpemproletariado* urbano: calcula-se que, nos últimos dez anos, 15% dos pequenos agricultores tenham abandonado as suas terras, migrando para os bairros das cidades, sobrevivendo ali com a venda informal de cigarros, crédito para telefones celulares, etc.

36 Com um rendimento anual calculado em 31 mil milhões de USD (em 2012). Ver <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jul/31/mozambique-agricultural-fortunes-obama-annan>

- A economia de Moçambique e o respectivo **processo de diferenciação e estratificação socioeconómicas** teve sempre um efeito de exclusão sobre a sociedade e economia moçambicanas, especialmente sobre o campesinato. Em termos simples, o grande grupo de pequenos produtores rurais e de trabalhadores agrícolas está num extremo do *continuum* de rendimento, em contraste com grupos extremamente ricos da elite urbana nacional no outro extremo. No meio, encontra-se uma classe média pequena, urbana e assalariada, ligada ao Estado e à função pública. O rendimento bruto anual nacional, calculado em 530 USD (2012) está, portanto, distribuído verticalmente e geograficamente de forma bastante desigual. O grupo mais pobre de pequenos produtores rurais tem um rendimento anual médio calculado em 31 USD (em 2012). Embora não haja dados sistemáticos disponíveis sobre as desigualdades de rendimento e não sejam aplicados métodos de medição adequados, há evidências de que “a desigualdade medida aumenta em cerca de 2,5 pontos Gini entre 2002/03 e 2008/09” (Arndt *et al.*, 2015). O consumo de alimentos representa dois terços ou mais do consumo total de agregados familiares pobres – um valor que se manteve inalterado durante as duas últimas décadas. Esses agregados familiares gastam cerca de metade do seu orçamento geral em produtos alimentares básicos ou essenciais, que representam uma proporção muito menor nos padrões de consumo dos agregados de rendimentos mais elevados, que gastam os seus rendimentos em produtos não alimentares ou de luxo (*ibid.*).

3 Sistema Político-Administrativo

3.1 Administração Pública

Um **sistema administrativo altamente centralizado** herdado do passado ou aquilo a que Ekeh (1975) se refere como um “público cívico colonial” (ver adiante), reforçado e mantido durante a fase socialista do período imediatamente após a independência (“centralismo democrático”), tem moldado o sistema político-administrativo de Moçambique até aos dias de hoje, não obstante o sistema de descentralização de governos locais devolvidos no início dos anos 1990. Este sistema administrativo segue o princípio de subordinação e delegação, em vez de subsidiariedade e devolução, em relação aos níveis inferiores da administração pública. Com exceção dos municípios, criados a partir de 1997, este sistema foi mantido e modificado apenas através de uma reforma de descentralização em 2004, que resultou na Lei 8/2004, em que parte da gestão e planificação tem sido descentralizada administrativamente, nomeadamente a nível distrital. Este modelo descentralizado de gestão subordinado ao poder central e com pouca autonomia (e recursos) dos níveis subnacionais é abrangente e inclui não

só a administração pública, mas também as empresas públicas, nomeadamente as que prestam serviços públicos (EDM, TDM, FIPAG, etc.). No caso destas últimas (e de outras empresas públicas), a verticalidade e a subordinação sob comando e controlo central impedem a prestação de contas horizontal a outras partes interessadas, como as assembleias municipais e a sociedade civil. O seu historial de gestão económica eficaz, eficiente, lucrativa e transparente é bastante duvidoso, como mostram vários estudos recentes (do Centro de Integridade Pública, CIP) e debates na Assembleia da República (ver, por ex., Nhamirre & Mosca, 2014). E fazem também parte de um sistema de procura de rendimentos que garante a satisfação dos interesses das elites da Frelimo.

A nível local, agências governamentais centrais, OLEs, empresas públicas, municípios, etc., intervêm simultaneamente e no mesmo território. Muitas vezes não é óbvia, ou é completamente inexistente, uma definição clara de funções e responsabilidades.³⁷ As políticas e estratégias dos principais agentes de prestação de serviços (por exemplo EDM e FIPAG) muitas vezes não estão alinhadas aos planos municipais de urbanização e expansão.

No que diz respeito à **macroestrutura**, foi realizado um Programa da Reforma do Sector Público (PRSP) entre 2001 e 2010, com um custo de cerca de 200 milhões de USD (Scott *et al.*, 2012). Os principais actores foram a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), subordinada à Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público (CIRESP), composta por ministros de pastas importantes. Visando contribuir para a reestruturação das instituições do governo central, a incorporação da descentralização como tema geral de reforma e uma melhor resposta às necessidades e expectativas dos cidadãos e dos mercados, a RSP incluía uma análise funcional de quase todos os ministérios, e análises da macroestrutura do governo e de um amplo leque de comissões interministeriais (Scott *et al.*, 2011). No entanto, o resultado da reforma e a sua eficiência em termos de custos foram questionados por várias razões, em particular pelos doadores que apoiaram a reforma e o RSP do governo, cuja eficácia, eficiência e efeitos ela devia reforçar.

As análises encomendadas pela UTRESP calculavam que, entre 1986 e 2003, foram constituídas cerca de 110 novas organizações governamentais (ministérios, secretarias, institutos, etc.), incluindo 44 comissões interministeriais (comissões, institutos, unidades), a maioria das quais foi criada e dotada de pessoal a nível central, tendo muitas delas deixado de funcionar. No final da RSP, o número de comissões interministeriais tinha diminuído para 19, mas, por outro lado, o número de ministérios e de ministros tinha aumentado. Apesar destas mudanças, e com certas excepções no Ministério da Educação, na Administração Nacional de Estradas e no

37 As funções dos actores governamentais locais e centrais tanto podem ser complementares (mutuamente exclusivas), competitivas ou delegadas.

Fundo Rodoviário, os ministérios sectoriais (Saúde, Obras Públicas e Habitação, Agricultura, etc.) permanecem organizados verticalmente e não correspondem necessariamente às necessidades funcionais de recursos de melhor prestação de serviços (qualidade e cobertura dos serviços), aumento da transparência, acesso à informação, prestação de contas e participação do sector empresarial privado, em especial na prestação de serviços a nível local. Estes ministérios e empresas públicas, cada um com sua própria cultura organizacional, foram comparados a “silos de vários pisos”, separados e isolados, com pouca comunicação interna e entre eles, mesmo ao nível do Conselho de Ministros e do governo central. Frequentemente apoiados por abordagens sectoriais (ASec), não são nem a favor do apoio orçamental directo (do Ministério das Finanças), nem da descentralização, uma vez que temem perder o acesso aos seus próprios orçamentos e ao seu controlo. Por estas razões, os seus responsáveis foram equiparados aos “nobres feudais, nem sempre mostrando lealdade ao seu rei, nem muito amor pelos seus súbditos”.³⁸

Não obstante as excepções, a descentralização não levou à transferência de autonomia e recursos, especialmente no que toca a investimento de capital, nem à prestação de contas a níveis inferiores de governo, como é o caso dos municípios. O mesmo se aplica, em grande medida, aos mecanismos públicos. Apesar de estarem sectorialmente mais bem integrados e mais bem-dotados de recursos, a RSP não conseguiu produzir governos distritais com capacidade e autonomia para responder a uma procura articulada dos interessados locais (agricultores, comerciantes, investidores etc.). Diversas análises sectoriais – por exemplo, sobre o abastecimento de água rural (Forquilha, 2013) ou sobre a agricultura (Forquilha, 2015) – e vários entrevistados confirmam essa percepção³⁹.

Se definirmos a reforma do sector público como uma mudança estrutural irreversível das relações interinstitucionais no sector público, tanto horizontalmente (ou seja, a nível nacional) como verticalmente (a nível subnacional), pouco foi alcançado pela RSP: as mudanças a nível macro foram modestas e nem todas são atribuíveis à RSP, e o sistema vertical de governo manteve-se hierárquico, vertical e macrocéfalo, apesar dos esforços e das mudanças no sentido da descentralização. As alterações foram pouco alinhadas com o interesse material dos interessados locais, nomeadamente no domínio da prestação de serviços.

Nem esta legislação e o processo de descentralização a ela associado, nem as reformas constitucionais de 1990 e 2004 eliminaram o princípio da subordinação vertical das unidades administrativas públicas de nível inferior. Segundo a Constituição, os funcionários públicos estão subordinados aos seus superiores hierárquicos a quem devem obediência (artigo 252 da Constituição), um princípio introduzido nos anos

38 Comunicação pessoal com oficial sênior do governo reformado, Maputo, 12/12/2017.

39 Entrevistas com dois membros do Conselho Municipal de Pemba, 05/10/2015, e com quadro superior e conselheiro do Governo Provincial de Nampula Provincial. 13/10/2015.

imediatamente após a Independência e reconfirmado em 1981 pelas Normas de Organização e Direcção do Aparelho de Estado Central, NODAEC.⁴⁰ Também é mantido o princípio da dupla subordinação das NODAEC em relação ao Secretário Permanente (SP) a nível provincial e distrital. Isto significa que o SP, por exemplo ao nível provincial, está subordinado tanto ao Governador Provincial como ao Governo Central, ou seja, ao MAEF.⁴¹ Se incluirmos a verticalidade organizacional do partido dominante e a sua implantação no aparelho de Estado (ver abaixo), pode até falar-se de uma tripla subordinação.⁴² No escritório do SP, o Departamento de Administração Territorial e Autárquica (DATA) é o superior hierárquico do SP do distrito (que também está formalmente subordinado ao Administrador do Distrito e informalmente ao Secretário Distrital do partido Frelimo). O DATA também apoia e controla os presidentes dos conselhos municipais e os seus conselhos, tendo, de facto, a função equivalente ao que outrora era conhecido como a Direcção Provincial de Apoio e Controlo,⁴³ formalmente abolida em 2003.

Por fim, não se deve esquecer que o lento processo de descentralização e desconcentração não afectou partes e pedaços essenciais do “software” em uso na gestão, planificação e monitoria da acção do governo e de programas governamentais a nível macro. A descentralização não leva automaticamente, portanto, à desconcentração e devolução dos sistemas de gestão e informação existentes. A indefinição, ou ausência, de fronteiras territoriais subnacionais bem definidas, típicas de um tipo de administração colonial e mantidas no período pós-colonial, já foi discutida acima. Outros exemplos são o e-SISTAFE, gerido centralmente, que até hoje não tem um classificador territorial para cada um dos municípios (importante para a transferência do FCA e do FIIA), que também satisfaria as necessidades de informação do governo central, por exemplo, o desempenho municipal na gestão de despesas e receitas próprias (RP), nem está alinhado com as necessidades de gestão orçamental e fiscal dos municípios, não obstante os esforços desenvolvidos por projectos realizados desde 2007 para montar um sistema desse tipo.⁴⁴ A organização administrativa e territorial da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Conservatória de Registo e Notariado do Ministério da Justiça ignoram distritos e municípios como unidades distintas para recolha de dados e fornecimento de informação. Actualmente é muito difícil obter dados destas entidades, por exemplo, sobre a cobrança de certos impostos directos, residentes titulares de um Número Único de Identificação Fiscal (NUIT) ou transacções de propriedade por município.

40 Normas de Organização e Direcção do Aparelho de Estado Central (NODAEC). Decreto 4/1981.

41 Foi dividido, antes de 2015, em Ministério da Administração Estatal (MAE) e o Ministério da Função Pública (MFP).

42 Entrevista com quadro superior do Governo Provincial de Cabo Delgado, Pemba, 7/10/2015.

43 Direcção Provincial de Apoio e Controlo (DPAC)

44 Por exemplo pelo projecto de apoio municipal PROGOV, financiado pela USAID (2005-2008), ou pelos programas P-13 e PDA, que funcionaram entre 2008 e 2014, financiados respectivamente pela ADC, Danida e SDC.

3.2 Governo Local e Comunidades

A nível local, o governo e a administração pública enfrentam o desafio de interagir com as comunidades e líderes locais. É aí que são exercidas e contestadas, muitas vezes veementemente, formas de poder visíveis, invisíveis e ocultas, como vimos na Secção 2.3 da Parte I. Os governantes hereditários e chefes supremos, que fazem parte da elite nacional noutros países africanos, como o Botsuana, o Gana ou a Namíbia – onde têm a sua própria estrutura representativa a nível nacional (Mijiga, 1998) – nunca desempenharam um papel de liderança na história colonial e pós-colonial moçambicana. Isso não significa, no entanto, que o regime hereditário de famílias dominantes, particularmente nas áreas rurais, nunca tenha existido. Como demonstra o estudo de Galli (2003), esses líderes locais fazem parte daquilo a que Ekeh (1975) chamou “público africano primordial” (ver Secção 2.3 da Parte I) e são poderosos enquanto guardiães autóctones de terras e recursos naturais, e como instituições que mantêm equilíbrios sociais e religiosos, e relações de troca com o mundo exterior do “público cívico” (ou seja, o Estado e a administração pública, investidores e comerciantes). Ainda que sendo materialmente pobres, têm considerável poder oculto.

A cooptação dessas “autoridades tradicionais” locais, líderes comunitários e régulos, no sistema político e administrativo não estava inicialmente prevista na independência, mas antes a sua abolição, incluindo a abolição das suas práticas, que foram rotuladas como “obscurantistas”, de aplicação de justiça, resolução de conflitos, iniciação de meninos e meninas na idade adulta, e gestão a terra. O Estado Novo estabelecido por Salazar no final da década de 1940 tinha tentado instrumentalizar essas autoridades ao introduzir um regime de governação indirecta, trazido das colónias britânicas, assente no sistema de régulos. Dado o antagonismo da Frelimo perante eles, tinham tido tendência a apoiar, aberta ou clandestinamente, as campanhas da Renamo durante a Guerra Civil. Após o AGP, procurou encontrar-se um papel para eles no sistema de governação liderado pela Frelimo. A partir de 2000, com base no Decreto 15/2000, foram integrados nas estruturas político-administrativas locais, juntamente com representantes locais do partido Frelimo, como os Secretários de Bairro. Isto foi uma tentativa de “recuperar a autoridade do Estado” a nível local (Buur & Kyed, 2006). São formalmente reconhecidos pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) e pelos Governos Provinciais, através de cerimónias oficiais em que lhe são atribuídos os seus vistosos uniformes, uma bicicleta e um salário. Têm funções consultivas, de controlo e de mobilização para o Estado, o Governo e Frelimo, por exemplo, em épocas de campanhas eleitorais ou de campanhas de saúde. Desempenham ainda um papel fundamental na emissão de documentos para assuntos públicos e mesmo privados, como cartões de identidade e de eleitor, autorizações de residência para estrangeiros ou até mesmo para fornecer credenciais para abertura de uma conta bancária. Em grande medida, esta integração segue o modelo colonial

de integração das autoridades tradicionais numa administração local com reduzida prestação de contas às bases, mas substancial prestação de contas aos superiores (Buur & Kyed, 2006; Kyed *et al.*, 2007).

Existem actualmente cerca de 45.000 autoridades comunitárias formalmente reconhecidas a nível distrital e a níveis inferiores, organizadas em escalões hierárquicos correspondentes ao nível de unidades administrativas subnacionais (Distritos, Postos Administrativos e Localidades), conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 4: Líderes comunitários por escalão

Escalão	Nível de administração	Nº de líderes comunitários (aprox.)
Primeiro	Distrito	6.300
Segundo	Posto Administrativo	10.700
Terceiro	Localidade	28.000

Fonte: Recolhido pelos autores

Existem variações entre as províncias. Por exemplo, a Província de Cabo Delgado não tem terceiro escalão de líderes comunitários e noutras províncias está a ser ponderada a introdução de um quarto escalão ao nível de povoado ou assentamento.

3.3 O Estado⁴⁵

Das circunstâncias históricas da luta pela Independência emana uma relação intrínseca entre a Frelimo e o Estado moçambicano. Por um lado, a Frelimo visou o Estado colonial, tentando desmembrá-lo em 1977, no período imediatamente após e independência (*escangalhamento*) e transformando-o num “Estado socialista popular” com economia centralizada baseada na justiça social e nas relações socialistas de produção. Sob a liderança da Frelimo, o “Homem Novo”, especialmente na sua função de representante do Estado e do partido, como sujeito da história, deveria substituir a mente retrógrada e obscurantista do objecto oprimido pelo colonialismo. No entanto, para alcançar os seus objectivos de transformação, a Frelimo teve de instrumentalizar o próprio Estado que combateu na luta de libertação. Assim, enquanto “o fosso entre o Estado moderno e as comunidades só se alargava”, à medida que aumentava o alcance do Estado independente, era “o que tinha sido herdado do período colonial” que constituía a espinha dorsal do novo Estado, que se esforçava por corresponder às expectativas: “O aumento de necessidades e exigências no rescaldo do regime colonial nos estados independentes colocou um fardo pesado na maquinaria estatal, que não

45 Esta secção corresponde ao capítulo 2.2 de Weimer *et al.* (2012). Em Português e em Moçambique *Estado* é sempre com maiúscula, como os meses, e nomes de pessoas e deuses, etc. Contudo, desde o Acordo Ortográfico de 1990, não é obrigatório escrever estes termos com maiúscula.

estava preparada para lidar com ele” (Monteiro, 2002, p.3). Foi especialmente difícil na área económica moldar o Estado e dar-lhe capacidade de resposta de acordo com a nova agenda política e económica. Como diria Monteiro em retrospectiva:

Embora isso implicasse uma mudança na natureza da função e do estilo de gestão herdados da burocracia colonial, a estrutura e os métodos do Estado permaneceram os mesmos. Não era a economia a mudar o estilo de gestão do estado – era o contrário (Monteiro, 2002, p.3).

A política que a Frelimo enxertou na estrutura de base do Estado colonial em Moçambique não é um qualquer Estado comum, soberano, com um território, um povo, uma economia e um sistema administrativo, e um monopólio do poder coercivo. Devia ser muito mais que isso: uma entidade colectiva *sui generis*, uma entidade chamada Estado com letra maiúscula, em oposição a um acordo contratual social entre cidadãos, com direitos e deveres políticos individuais e colectivos confiados ao Estado como expressão colectiva dos interesses e dos direitos dos cidadãos (Newitt, 1993, p. 445). Este Estado simboliza um poder supremo, inquestionável (discursivo e coercivo), de “organizar pessoas, coisas e ideias” (Dillon, 1995, p.323), com uma reivindicação de monopólio de recursos, administração, justiça, violência, credo e até mesmo código de vestuário: um ser colectivo dotado da sua própria razão, a “Razão do Estado”.

A relação entre Estado e partido era, como tal, simples e complexa ao mesmo tempo. Por um lado, o partido dirigia e orientava todas as actividades do Estado, em que o Estado era entendido como um servo disposto e sempre pronto a executar os programas políticos e ideológicos do partido. Por outro lado, o partido de vanguarda e os seus responsáveis políticos muitas vezes não confiavam nos funcionários ou burocratas do Estado, em parte porque muitos dos que se tornaram funcionários estatais vieram dos sectores mais instruídos da população, que surgiram depois de 1960, quando o regime português começou a utilizar mais recursos na formação e na contratação de africanos, numa tentativa de criar uma burguesia africana, nomeadamente em posições de funcionários do Estado, e também na saúde, na educação, no sector ferroviário, nos transportes e nos portos, em contraste com os escalões mais elevados do Estado e da área económica, dominados pelas pessoas de origem asiática, goesa ou portuguesa.

A relação frequentemente conflituosa entre Estado e partido seria uma característica relativamente constante da organização do poder em Moçambique ao longo do tempo. Apesar das múltiplas reformas iniciadas a partir de meados da década de 1980, que visavam a reestruturação do Estado, fazendo a destrinça entre o Estado

e o partido, produzindo uma democracia multipartidária governada pela adesão aos princípios da boa governação, e assim por diante, o tipo de relacionamento tem sido de domínio do partido e de recorrer constantemente ao Estado para levar a cabo as políticas do partido Frelimo. Portanto, o controlo do Estado e dos seus burocratas tem sido uma preocupação geral da Frelimo e, apesar do relaxamento que houve em certos períodos, o controlo tem sido constantemente reafirmado. Houve uma clara tendência, especialmente durante os dois mandatos de Guebuza, para subordinar o Estado e todas as instituições, incluindo o presidente da nação e o exército (Igreja, 2015) ao poder do partido. Este facto desencadeou, por um lado, o retomar da acção armada pela oposição da Renamo, e a inclusão da despolitização do aparelho do Estado na agenda de negociações entre o governo e a Renamo, no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano (ver Capítulo C, Secção 2.2) e ainda a apresentação de um projecto de lei nesse sentido pelo MDM, no Parlamento. E leva também a um grande conflito dentro da Frelimo, em que a doutrina neoleninista de colocar o partido acima das instituições do estado foi descrita como inconstitucional.⁴⁶

Apesar das novas características descritas do estado da Frelimo “construído” após a Independência, a política emergente do Estado dá continuidade à “lógica estrutural do Estado colonial”. Um Estado com poucos cidadãos, mas com sujeitos, independente de uma sociedade dinâmica, legitimava-se através do controlo do território, dos recursos, da economia e do povo, com “responsabilidade do trabalho e da tutela como moeda utilizada pelo Estado para concretizar a sua pretensão de governar” (Macamo, 2001, p.79). Isto resultou na continuação do que Newitt descreveu, referindo-se ao último período do governo colonial, como uma administração cívica, tributária e político-militar altamente centralizada, em Moçambique, “... que responderia pronta e eficazmente às alavancas em Lisboa” (Newitt, 1993, p. 451), apenas com a diferença de que agora as alavancas são manobradas em Maputo. Em entrevista à equipa de pesquisa, o ex-ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito, questionou a capacidade de prestação de serviços do Estado actual, provocando um debate sobre a questão: “O que se seguiu, após o ‘escangalhamento’ do Estado colonial, decidido pela Frelimo na reunião do Comité Central, em Nacala, em 1976? Por que foi substituído?” A resposta sensata é que o Estado moçambicano nunca foi profundamente transformado na sua substância, embora a descentralização, na sequência do Processo de Paz de Roma, tenha contribuído para repensar o Estado, visando uma legitimidade mais democrática, mais autonomia administrativa e fiscal e um aumento da capacidade de fornecer os serviços públicos mais essenciais (Weimer, 2012).

46 Por exemplo, pelo advogado constitucional Gilles Cistac, assassinado em circunstâncias pouco claras em Maputo, a 3 de Março de 2015, ou pelo membro superior da Frelimo, antigo Ministro do Trabalho e membro da delegação da Frelimo nas negociações de paz de Roma com a Renamo, Teodato Hunguana, numa entrevista televisiva amplamente difundida e comentada. Ver: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/34184-teodato-hunguana-contraria-armando-guebuza.html>.

4 Frelimo

4.1 Frelimo – um Movimento Estruturante Transformado em Partido Político⁴⁷

Um dos factores estruturantes mais importantes, se não o decisivo, da economia política moçambicana foi e continua a ser a Frelimo, o partido que resultou de uma coligação de movimentos independentistas que se transformou numa frente e que comemorou o seu 50º aniversário em 2012. A Frelimo detém o poder desde a Independência, em 1975, e, no entendimento das suas elites, é o partido modelador – ou “titular”, até – da história contemporânea de Moçambique, o “dono do país”. O facto do partido e a elite partidária no poder serem também os principais beneficiários da economia política institucionalizada pelo Estado e pelo governo é considerado “natural” e evidente devido à missão histórica do partido como libertador dos grilhões do colonialismo. As palavras do general aposentado Chipande, soldado da Frelimo, que terá sido quem disparou o tiro que marcou o início da luta de libertação em Moçambique, são: “Os membros do partido Frelimo têm o direito de enriquecer, porque lutaram pela independência”.⁴⁸

Está bem documentada a luta de libertação da Frelimo, bem como as suas estratégias para enfrentar o “leviatão” do Estado colonial, ou seja, o seu projecto de construção de um Estado e uma nação seguindo as linhas nacionalistas e utilizando retórica socialista até meados dos anos 80, (Newitt, 1993; Hall & Young, 1997; Monteiro, s.d.). Rotulado, após a transição de um Estado de partido único (1975-1994)⁴⁹ para uma democracia multipartidária formal (1994-), como um “partido estatal predominante” (Dinerman, 2007, p.6), ou como “partido governante num sistema de partido dominante” (Salih & Nordlund, 2006, p. 5), o partido, constitui a base e a pedra angular da vida política e económica em Moçambique. Assim, o actual sistema político de Moçambique poderia ser rotulado – *de facto*, não *de jure* – um Estado de partido único. Apesar das fortes tendências para o centralismo e da invocação do seu carácter de fundador do Estado e da nação independente de Moçambique, decorrente da sua natureza de movimento de libertação militarmente organizado e do seu passado marxista-leninista, a Frelimo parece ter um medo constante de perder o controlo do país. Este temor decorre, em parte, dos sinais que surgiram durante os

47 Esta secção segue a argumentação apresentados em Weimer *et al.* (2012).

48 Citado em: *O País*, 21/08/2009. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/2393-chipande-reitera-suas-convicoes-sobre-direito-a-riqueza.html>

49 Na época, a Frelimo estava organizada segundo princípios leninistas, cujos elementos característicos são, segundo a teoria das ciências políticas (Colas, 2006, p. 429): centralismo democrático, tomada de decisões do topo para a base, controlo do Estado, da economia e da segurança (forças armadas e policiais), identificação do inimigo interno e externo, controlo interno dos “infiltrados”, com posterior purificação dos suspeitos, discurso político militante – “luta contra o inimigo declarado (colonialismo, imperialismo, “bandidos armados” corrupção, pobreza, etc.” – e a absorção da sociedade civil. Alguns destes elementos ainda estão presentes e/ou foram reintroduzidos através da reforma do partido pelo seu ex-presidente Guebuza, a partir de 2003.

anos 80, de que a desestabilização iniciada pelo regime da Rodésia e assumida pelo regime do apartheid depois de 1980 não foi apenas levada a cabo por “inimigos da revolução”, mas também motivada pela insatisfação interna entre o campesinato, a burguesia ostracizada, etc. Este medo de perder a hegemonia do povo, do território e dos recursos, ou seja, de ter que partilhar o poder, continua a existir relativamente ao movimento rebelde armado que se transformou em partido político, a Renamo. Isto não só é manifesto em relação à concorrência política num sistema multipartidário como também motivou o retrocesso no ambicioso projecto de descentralização da Frelimo, promulgado pela então monopartidária assembleia da república em 1994.⁵⁰ Esses temores foram transferidos para o sistema multipartidário, quando começou a ser eleitoral (Weimer, 2012).

O poder da Frelimo sobre o povo, o território, a economia e as instituições, o seu poder de moldar a política e a formulação de políticas, bem como o seu poder discursivo, tanto nacional como internacionalmente, tem sido fundamental para permanecer no poder mais de 30 anos. Um dos factores que explicam o domínio da Frelimo é a sua aliança com partidos fundadores afins, particularmente na África Austral. Apesar da diversidade das relações externas, a Frelimo conseguiu cultivar relações especiais de amizade e solidariedade com esses partidos. Tem fortes laços “fraternos” com os antigos movimentos de libertação de Angola (MPLA), Namíbia (SWAPO), África do Sul (ANC) e Zimbábue (ZANU-PF), e com o partido fundador da Tanzânia (CCM), que são, como a própria Frelimo, as principais forças políticas de cada um dos sistemas de partido dominante nos seus respectivos países.

A outra chave do sucesso é o seu alto grau de institucionalização e de coesão, e a sua capacidade de resolver as clivagens internas por meio de acordos políticos, utilizando recursos do Estado e redes de influência e poder económico, associadas a um punhado de famílias de libertadores da terra e do povo. Os filhos dos combatentes da luta de libertação da Frelimo têm, segundo os estatutos do partido, o direito a herdar esse estatuto, isto é, a serem considerados veteranos da Frelimo. Apesar de certas clivagens regionais, “correntes” ideológicas e diversidade de interesses, bem como de diferentes identidades étnicas e religiosas dos seus membros, a Frelimo tem sido um partido altamente unificado. É de salientar que, ao contrário do que se passa em muitos países africanos, nenhum candidato presidencial em Moçambique pode contar com uma maioria de votantes etnicamente definida (como acontece no Zimbábue ou na Namíbia), o que o obriga a procurar alianças para além das fronteiras étnicas e regionais. Até agora, as forças centrípetas que mantêm a coesão do partido têm sido mais fortes que as forças centrífugas, e é digno de nota que nem o partido se dividiu, nem os membros superiores foram expulsos ou abandonaram o partido, apesar de serem às vezes tratados de forma rude. Assim, de Renzio & Hanlon (2007)

50 Cf. a Lei 3/1994.

afirmam que “... não há expulsões nem divisões, e todas as facções permanecem dentro do partido. Nem os grandemente corruptos foram expulsos, nem os que se opõem abertamente à corrupção deixaram o partido para criar uma força política alternativa” (de Renzio & Hanlon, 2007, p.8).

Newitt (2017) assinala que a Frelimo evitou tornar-se um partido étnico, embora, em termos regionais, tenha sido dominada por interesses sociais e políticos do Sul (Maputo, Gaza, Inhambane) e de Cabo Delgado, negligenciando os do centro do país. A paisagem étnica, cultural, linguística e religiosa altamente diversificada do país, sem etnia ou religião numericamente dominante, ajudou a impedir que algum grupo étnico se superiorizasse aos outros. Historicamente, e nas condições da luta de libertação, a Frelimo forjou-se como movimento não tribal e não racial. Pode discutir-se se isto ainda é verdade, tendo em conta um discurso político da liderança da Frelimo até 2014 que sugeria uma distinção entre moçambicanos de primeira e segunda “classe”, etc. O partido tem em várias ocasiões demonstrado a sua capacidade de rever algumas das suas posições ideológicas iniciais, como, por exemplo, as relativas à autoridade tradicional ou à religião. No entanto, as atitudes em relação aos cidadãos fora da Frelimo, intelectuais e críticos, etc., não mudaram muito com o tempo, conotando-os com a oposição ou até considerando-os inimigos, e tornando-os alvo de ataques verbais ou físicos. Isto aponta para a prática generalizada, em regimes dominantes ou autoritários, de identificar e de atribuir a culpa das suas próprias limitações a um inimigo externo, numa tentativa de manter o partido unido. Outra forma mais construtiva de promover a unidade era a prática de submeter os assuntos partidários e políticos à crítica e à autocrítica, uma prática que se diz ter desaparecido durante o último mandato do ex-presidente Guebuza. Newitt (2017) destaca dois outros factores que mantêm o partido unido: a existência da Renamo como potencial ameaça eleitoral (e militar) convence os membros da Frelimo a cerrar fileiras, enquanto a longa permanência do partido no poder faz com que possa sustentar a sua clientela, num sistema político que se tornou cada vez mais patrimonial.

O alto grau de coesão e institucionalização do partido ganhou novo vigor durante os dois mandatos do ex-presidente Guebuza (2004 a 2014). Como presidente do país e presidente da Frelimo, Guebuza é tido como responsável pela reactivação das células do partido Frelimo na administração pública e no exército, e a reconfirmação da subordinação do Estado ao partido nos estatutos da Frelimo (ver mais adiante). Considera-se também que usou a máquina estatal e governamental para aumentar, de forma “exagerada e interesseira”, os interesses económicos das empresas associadas à sua família (Focus 21, Intelec), em diversas áreas da economia, nomeadamente as relacionadas com as indústrias extractivas (recursos minerais e energéticos), serviços utilitários essenciais (electricidade, telecomunicações), imóveis e indústrias

(construção).⁵¹ Como consequência, têm-se aprofundado as brechas no partido, as lutas de poder interinas, incluindo as regionais, tornaram-se mais visíveis, e têm-se verificado contestações abertas de potenciais fontes de rendimento entre os membros fundadores do partido, com recurso à justiça. Além disso, o conflito político-militar com a Renamo intensificou-se em meados de 2016 (ver Secção 2.1 do Capítulo C).

4.2 Política, Economia e Poder

Já apontámos a falta de uma distinção clara entre o “público cívico” e o “público partidário”, por um lado, e o sector empresarial (privado), por outro, não na terminologia, mas na prática. Esta é outra característica estrutural da economia política de Moçambique. Com muito poucas excepções,⁵² na independência, muitas empresas passaram a ser controladas pelo Estado (e pelo partido) ou foram transformadas em empresas estatais, mais tarde designadas empresas públicas. Hoje, de facto, e não apenas em sectores estratégicos como a mineração e exploração de recursos energéticos, distinguir os interesses dos decisores máximos do executivo, da burocracia, e das empresas públicas e privadas é um exercício académico inútil, como o demonstra um estudo do CIP: os principais actores participam ou participaram nas quatro esferas (Machel, 2012). Trabalham em redes complexas, que têm três núcleos fundamentais, associados aos nomes e famílias dos dois presidentes mais recentes e da viúva do primeiro presidente do país (Chivangue & Cortez, 2015).⁵³ Desta forma, grupos da elite do partido e indivíduos importantes alinhados com o partido controlam directamente (através de participações de investimento) ou indirectamente (através do Estado e empresas públicas), os postos de comando da economia. Nesta rede de interesses económicos privados e públicos, as empresas públicas (conhecidas como paraestatais) e as instituições públicas autónomas, desempenham um papel fulcral, especialmente nos caminhos de ferro e nos portos, na produção e transmissão de energia, nas telecomunicações, etc. Têm um papel essencial a desempenhar para a coligação do partido no poder, como fornecedores de empregos e cargos lucrativos, e também de mecanismos de financiamento.⁵⁴ As empresas paraestatais moçambicanas operam com elevados desembolsos de capital, são importantes intervenientes macroeconómicos e representam uma parte considerável do volume de investimento público e, portanto, da procura nacional de bens e serviços. Não existe informação coerente e transparente sobre as mesmas, especialmente no que se refere aos sectores

51 Comunicação pessoal com oficial do governo sênior reformado, Maputo, 12/12/2016.

52 João Ferreira dos Santos (agricultura) e Entrepósito (viaturas, etc.)

53 Armando Guebuza, Joaquim Chissano e Graça Machel.

54 De acordo com a legislação, estão sujeitos às regras de aquisições e contratações em vigor, se forem detidas a 100% pelo Estado. As instituições autónomas do Estado (por exemplo, INSS (Segurança Social), FARE (Fundo de Apoio à Reabilitação Económica) e as Empresas Públicas (CFM – caminhos de ferro, EDM - electricidade, TDM - telecomunicações, etc.) não estão sistematicamente abrangidas pelo sistema financeiro estatal, não são regularmente supervisionadas pelo Estado (Pessoa *et al.*, 2010) nem estão sujeitas a auditoria regular do Estado (CIP, 2010b), embora a legislação de aquisições e contratações trate essas instituições ao mesmo nível que as da instituições da administração pública.

extractivo e energético, onde participam não apenas as empresas estatais (como a electricidade, EDM e ENH), mas também as empresas ligadas à elite política ou à *nomenklatura* (Hanlon & Mosse, 2009, Machel, 2012). São, muitas vezes, isoladas ou afastadas do escrutínio público, por exemplo, do Inspector Geral das Finanças (IGF) ou da Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) do MEF. Foi aventado que as empresas paraestatais oferecem “enormes oportunidades de corrupção”, colocando sérios riscos fiduciários (Lawson *et al.*, 2008: 12). Os doadores consideram as empresas públicas como “caixas negras” no que toca à prestação de contas e à transparência no campo da GFP, nomeadamente nas aquisições e contratações (Weimer & Macuane, 2011, p.15).

A privatização da economia e do Estado por elites ligadas ao partido no poder que procuram obter rendimentos improdutivos começou a fazer-se após a breve fase socialista, em especial depois da adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods, após a assinatura do Acordo de Incomati e a aceitação da Cláusula Padrão sobre o Estatuto de Berlim em acordos com a UE e os seus Estados-membros. Isto abriu o caminho para a privatização de empresas estatais e para enormes fluxos de ajuda ao desenvolvimento de agências bilaterais e multilaterais. Foram as reformas económicas juntamente com a ajuda ao desenvolvimento que criaram a elite empresarial que surgiu naquela época, provavelmente encabeçada por Guebuza, a quem alguns dos seus “camaradas” davam a alcunha de “Guebusiness”. A privatização e outras políticas governamentais foram usadas como meio para manter uma forte presença do Estado na economia (Pitcher, 2002) e para a acumulação de riqueza privada por membros da elite governante da Frelimo (Hanlon, 2002; 2004; Hanlon & Smart, 2008). Fora desses processos, está a surgir lentamente um grupo de negócios embrionário, formando uma importante base de apoio da coligação do partido no poder. Em especial com o advento da exploração de recursos minerais, algumas das principais facções de elite estão a lutar pelo controlo de oportunidades de investimento, concessões e contratos para desenvolvimento de infra-estrutura, terra e propriedade imobiliária, etc., e pelo controlo do poder dentro do partido e por partes de empresas públicas e estatais. A Frelimo, outrora uma forte coligação partidária dominante, foi-se gradualmente transformando numa coligação partidária competitiva e clientelista, com disputas internas entre facções, mas continuando a excluir outros segmentos da sociedade de fora da esfera do partido e do Estado (Weimer & Macuane & Buur, 2012).

As elites da Frelimo, que dominam a economia, a política e a definição de políticas, transformaram o seu partido naquilo que pode ser considerado um terceiro tipo de “público”, no sentido de um “público partidário” que muitas vezes se apresenta como um “público primordial” secular ou uma grande família ou clã. É composto pelos seus membros com lealdade ao público cívico, ao “público primordial” e, cada vez mais, ao que pode ser um “público económico” (empresas paraestatais, empresas

públicas, empresas privadas de accionistas de entidades públicas, parcerias público-privadas (PPPs), etc.). O público cívico, ou seja, o Estado, e os seus recursos e os seus rendimentos improditivos (parcialmente fornecidos pelos doadores) está subordinado ao “público partidário”.

As elites governantes que se estendem entre estes públicos tendem a resolver os conflitos políticos e a contestar as suas posições de poder relativas redistribuindo recursos, influências, privilégios, informações, etc., do público cívico para o partidário e para o empresarial em moldes clientelistas, para certas elites leais, mas não todas as elites “primordiais”, excluindo algumas delas, regional ou etnicamente fáceis de identificar. Como mostrado acima, o nepotismo, a procura de rendimentos improditivos, a corrupção e o surgimento de uma cleptocracia fazem parte dessa redistribuição, que pode até levar ao clientelismo competitivo (Macuane, 2010) e aos conflitos no interior da elite. Fazemse acordos políticos para a estabilização/consolidação do poder a nível formal e informal, entre facções de elites dos vários públicos, desde que estejam disponíveis suficientes fontes de rendimentos improditivos.

Como demonstrado, a dominação do Estado pela Frelimo é também uma consequência da adesão do partido aos princípios leninistas de organização do partido, do governo, do Estado e da sociedade em geral. O Estado está subordinado ao partido e tem uma tendência a absorver, sob a hegemonia do partido, outras forças sociais ou a sociedade em geral, esta última organizada sob a forma de organizações de massas (de mulheres, professores, jovens, trabalhadores etc.). Nem um verdadeiro partido de oposição é tolerado, nem se prevê uma oposição política independente e alternativa, por exemplo, sob forma de um partido político. Em vez disso, estes surgem, nesta perspectiva, como “inimigos” internos que devem ser contidos, subjugados e, se necessário, cooptados. Portanto, a elite do partido domina o governo (central), o poder, a economia e os instrumentos de gestão do público cívico/Estado (exército, polícia, finanças públicas, estatísticas, legislação, terra, recursos naturais, etc.). Isto conduz a uma situação de informação assimétrica, que, segundo Stiglitz (2012), é prejudicial a um desenvolvimento económico dinâmico e inclusivo.

5 Conclusões

Vimos que as principais características do estado colonial e da economia apenas mudaram lentamente desde a independência. Não se poderia esperar que fosse de outra forma, tendo em conta as condições em que o país obteve a sua independência, e a Frelimo, o partido fundador, assumiu o seu papel seminal como *dono do país* e, em grande parte, das suas terras e recursos – em parceria com o capital estrangeiro. Vários projectos de reforma tiveram poucos efeitos na concretização de uma verdadeira reforma, no sentido de uma mudança irreversível das relações interinstitucionais e da geografia e sociologia do poder. Foram feitos alguns progressos relativamente à

descentralização, mas “descentralizar um centralismo” ligado à predominância de um partido político no controlo do Estado central e de grande parte dos recursos do país, e com interesses menos abrangentes nos últimos anos, é uma tarefa gigantesca.

A economia com preferência pelo “público económico” das empresas públicas, paraestatais, etc., está, em princípio, também subordinada aos interesses do partido e do Estado, sem necessariamente considerar adequadamente as condições sob as quais a economia pode prosperar e se pode criar uma base tributária capaz de sustentar os custos de manutenção e melhoria do Estado, e dos seus serviços públicos. Os interesses das pequenas e médias empresas (PME) e dos pequenos produtores agrícolas na transformação agrícola nas zonas rurais são ignorados. Como vimos, sobretudo esta última área é um importante “palco de luta política” (Galli, 2003, p. 12). Boone (2003) afirma que, ao limitar as elites privadas não estatais (dos sectores agrícolas e industrial), as poderosas elites que controlam o Estado central e os seus recursos e rendimentos improdutivos põem um travão a um potencial modelo alternativo de acumulação de capital, capaz de apoiar e sustentar o desenvolvimento de poderosas elites locais.

O facto de o “público económico” associado ao partido depender do Estado em termos de contratos, subsídios, investimentos, acesso e cobertura de créditos é problemática, uma vez que as empresas estatais – e as práticas de procura de rendimentos improdutivos das elites – muitas vezes ignoram os princípios de gestão e deliberação económica eficiente, eficaz, transparente e responsável. A rentabilidade limitada ou nula dessas empresas relacionadas com o Estado é uma das razões dos défices orçamentais e do endividamento. Em Moçambique, estão nessa categoria os casos da LAM, da TDM e da EDM. As outras razões residem no facto de que, nas Parcerias Público-Privadas, a elite da procura de rendimentos improdutivos não investe o seu próprio capital, mas recorre ao governo para assumir os riscos de investimento, a provisão e pré-pagamento dos créditos necessários. Um bom exemplo é a EMATUM, em que os proprietários desta empresa privada recorreram ao mercado de Eurobonds para obter um crédito de 850 milhões de dólares garantido pelo governo moçambicano, que a empresa é improvável que pague com os – improváveis – lucros das suas operações empresariais, deixando o Estado com uma considerável carga de dívida adicional, que consome os limitados fundos em condições preferenciais. Assim, a aliança entre a classe governante e as suas elites através dos vários “públicos” corre o risco, numa perspectiva de longo prazo, de fracasso e falência do Estado, a menos que parceiros internacionais como a China, os doadores, ou instituições como o FMI ajudem a resgatar a frágil economia, injectando dinheiro fresco sob formas várias de créditos em condições preferenciais e não preferenciais. A outra maneira de injectar dinheiro para o sustento das elites – não necessariamente do Estado — é atrair IDE para exploração de recursos minerais e energéticos, e em megaprojectos.

Em caso de contestação intrapartidária e em caso de conflito, são “recicladas” partes da elite (Macuane, 2009) sob as várias formas de “públicos” dominados pelo partido, em “exercícios” de acordo político. Isto leva a uma ordem política e económica praticamente inacessível a outras elites (nacionais e locais) pertencentes aos vários “públicos” diferentes. O resultado desse processo constitui o que North *et al.* (2010) rotulam como OAL, em oposição a OAA. Na melhor das hipóteses, os membros das elites excluídas podem ser cooptados. No pior cenário, os excluídos recorrem a contestação violenta, como demonstra a “segunda guerra civil 2012-2013” (Igreja, 2015), (ver Secção 2.1 da Parte C). Em Moçambique, o desafio para a coligação governante é o de um equilíbrio político permanente, “no fio da navalha” na “sombra permanente da violência política” (Levy, 2010; North *et al.*, 2010), considerando, por um lado, os limites à distribuição da riqueza, e a pressão social dos grupos excluídos que disputam a organização do poder na sociedade, por outro.

Deste modo, ao longo das últimas três ou quatro décadas, pouca coisa mudou na estrutura em que se baseia o poder da Frelimo, ou na maneira como exerce controlo sobre o território, as pessoas e os recursos. Como o sociólogo moçambicano Elísio Macamo observou sucintamente há mais de dez anos, “*plus ça change, plus c’est la même chose*” (Macamo, 2001).⁵⁵ Houve três ocasiões em que os excluídos obtiveram, através da acção armada, algum reconhecimento dos seus interesses e concessões por parte das elites dominantes – o Acordo de Incomáti (1984) e o Acordo Geral de Paz de Roma (1992) podem ser interpretados como acordos políticos resultantes de contestação violenta por parte da Renamo (e dos seus apoiantes, no caso do Acordo de Incomáti). A contestação armada da hegemonia da Frelimo pela Renamo, na Gorongosa e Muxungue, no centro de Moçambique, em 2012-2013, que conduziu a um Acordo Interno de Paz (Setembro de 2014), pode ser vista como mais uma tentativa de forçar a aliança hegemónica da elite a abrir a OAL.

Resumindo, a economia política de Moçambique e a forma como é gerida e “detida” produziram e consolidaram durante mais de quatro décadas a fragilidade do Estado, em vez de consolidar o Estado. É isto que se passa, apesar das várias iniciativas de reforma e da generosa ajuda externa. Os eventos recentes em torno das dívidas odiosas puseram o Estado frágil à beira do fracasso e da falência financeira (ver Secção C.1).

Nas circunstâncias de peso acumulado dos factores fundadores analisados nesta secção, a descentralização pode, quando sobriamente avaliada, desempenhar apenas um papel limitado na contribuição para a mudança estrutural, talvez ao democratizar as estruturas de poder locais solidificadas em 40 anos de um Estado de partido dominante e aliança da elite económica. Isto mostra que a mudança de regime é possível a nível local, ou seja, em municípios administrados pela oposição e em certa

55 Título original em Francês.

medida permitindo que as elites locais participem e tenham voz nos assuntos locais e nacionais – embora de forma limitada. Se a luta política dos excluídos deixar a violência política e passar a abordar a questão de repensar o Estado não apenas na sua função de prestador de serviços públicos, a sua base fiscal e na sua dimensão territorial de governo, então talvez haja possibilidade de se reanalisar a descentralização – inclusive o seu alto grau de dependência histórica, os seus efeitos mistos e noções de recentralização. A proposta dos partidos da oposição parlamentar de rever a Constituição e introduzir províncias autónomas pode representar essa janela de oportunidade. As secções que se seguem sobre Regras do Jogo e o Aqui e Agora analisarão este e outros aspectos.

B *Descentralização – As Regras do Jogo*

1 **Introdução**

Nesta secção introdutória, definimos as grandes linhas da discussão das Regras do Jogo da descentralização, tratando algumas, mas não todas as características da interacção entre as instituições fundamentais do Estado. Remetemos, pois, o leitor interessado para outros estudos que analisam mais profundamente as regras institucionais, formais e informais, que regem as relações entre o poder executivo, legislativo e judicial, o aparelho de segurança, os *media* e as OSCs.⁵⁶

As Regras do Jogo definem o quadro formal e legal das relações entre o Estado e os cidadãos, e entre as instituições dentro do Estado – entre o executivo, a Assembleia da República, a justiça, os meios de comunicação, a sociedade civil, etc. O enquadramento geral é dado pela Constituição de Moçambique e o respectivo corpo de leis e regulamentos. A **Constituição** de 1990 representa um ponto de viragem do Estado de partido único pós-independência para um Estado pluralista. Até essa altura, não era clara a separação entre os poderes executivo, legislativo e judicial. Na Constituição pós-Independência, o Presidente da República era o Chefe do Governo, do Estado e o Representante do Legislativo e da Assembleia Popular. Curiosamente, o Comité Central do Partido da Frelimo, juntamente com o Presidente, o Conselho de Ministros e os deputados, também tinha a prerrogativa da iniciativa legislativa. A Constituição de 1990 alterou formalmente esta situação e definiu a separação de poderes, com fronteiras claras e formais entre os três poderes. Isto foi confirmado na Constituição de 2004, que também sublinha a ideia de separação dos poderes, embora sublinhando igualmente, no seu preâmbulo, a interdependência dos mesmos.

A constituição de 1990 e a sua sucessora de 2004 são constituições democráticas liberais, com algumas características típicas das constituições socialistas ou social-democratas (por exemplo, no que toca a recursos naturais e a terra), que garantem os direitos básicos, como os direitos políticos (sufrágio universal), direitos civis (como as liberdades de imprensa e associação), *habeas corpus* e protecção dos direitos humanos, para referir apenas alguns. Os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais estão em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, conforme consta do Artigo 43 da Constituição de 2004. A Constituição de 1990 também abordava, de certa forma, a mudança para a economia de mercado descrita nos Capítulos III e IV. Por exemplo, a terra continua a ser propriedade estatal e a constituição define quatro tipos de propriedade: do Estado, pública, privada e conjunta (público-privada).

Um **sistema presidencial**, que preconiza um presidente forte, é outro traço da constituição moçambicana. O presidente tem a prerrogativa de nomear o

⁵⁶ Ver, por exemplo, ECORYS, 2008.

primeiro-ministro, os presidentes de alguns tribunais principais (como o Tribunal Supremo, o órgão judicial superior do país), o Conselho Constitucional e o Tribunal Administrativo, bem como os Governadores Provinciais que, por sua vez, nomeiam os Administradores dos Distritos. O presidente também nomeia o Procurador-Geral da República e o Presidente da Comissão Nacional de Eleições, e preside ao Conselho de Estado, órgão consultivo que inclui também o líder da oposição, alguns deputados à Assembleia da República (DAR), ex-presidentes e o Primeiro-Ministro. Além disso, a Presidência tem algumas prerrogativas exclusivas no processo legislativo, através da exclusividade de usar um mecanismo simplificado que lhe permite apresentar projectos de lei à Assembleia da República que devem ser incluídos na agenda da sessão seguinte, para discussão imediata.

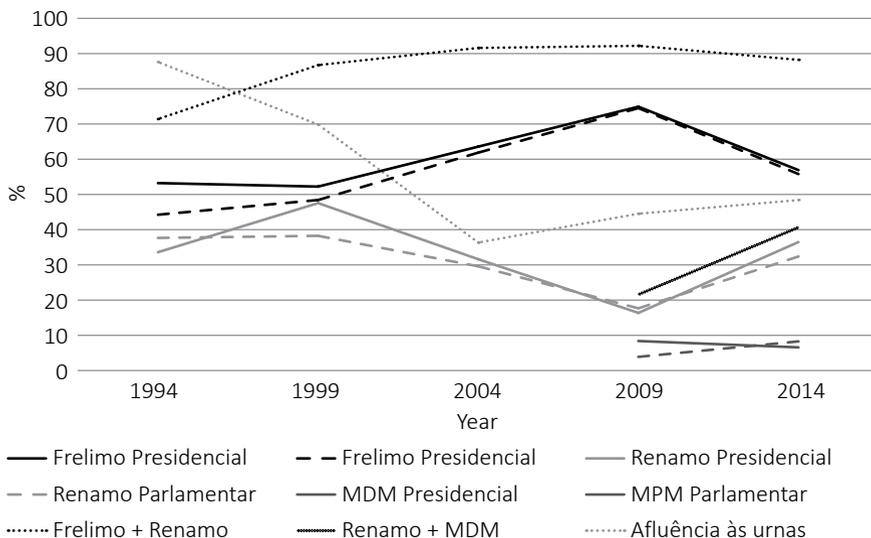
Desde as primeiras eleições **multipartidárias** de 1994, decorrentes da reforma constitucional de 1990 e do AGP de Roma, fazem parte integrante das Regras do Jogo a democracia multipartidária e as eleições regulares gerais e autárquicas. A democracia eleitoral moçambicana tem-se caracterizado por instituições eleitorais frágeis; mudanças frequentes da legislação e de regras eleitorais; um excesso de pequenos partidos oportunistas sem financiamento, sem programas genuínos e nenhuma hipótese de obter um lugar na Assembleia da República; um partido no poder profundamente arreigado nas instituições do Estado; um partido dominante da oposição, com um aparelho militar activo e, muitas vezes, um discurso agressivo, bem como repetidas e bem documentadas tentativas de manipulação e fraude eleitoral. Estes factores constituem entraves à concorrência eleitoral e à representatividade, reduzem a eficácia dos controlos e equilíbrios institucionais, e contribuem para lentidão dos progressos na via da consolidação da democracia. Nesse sentido, Moçambique é um dos casos de democracia paralisada entre a transição e a consolidação, os chamados “sistemas de poder dominante” (Carothers, 2002, p. 11ff). Isto representa um regime híbrido, devido à sua combinação de elementos autoritários e democráticos (Diamond, 2002). Dado que o partido dominante não renuncia à sua pretensão de domínio hegemónico e de tentar activamente limitar o espaço político dos seus concorrentes, a democratização em Moçambique é, assim, outro caso de movimento “da abertura para o fechamento” (Joseph, 1996).

Todas as eleições gerais realizadas desde 1994 (ver figura abaixo) tiveram dois efeitos principais: em primeiro lugar, reproduziram o domínio político da FRELIMO e, em segundo lugar, confirmaram o sistema de dois partidos, Fre-namo,⁵⁷ no qual os dois signatários do AGP de Roma não só dominam a concorrência política na Assembleia da República e as eleições, mas também a agenda nacional. E é esta concorrência que acaba por decidir sobre questões de guerra e paz, controlo de pessoas e território, alocação de recursos, acesso a benefícios, inclusão e exclusão, reconciliação

57 Composto por Fre(limo) e (Re)namo.

e potencial de conflito, com exclusão de outras partes e das OSCs em geral, mantendo a população moçambicana como refém. A “segunda guerra civil” (Igreja, 2015) entre o governo da Frelimo e o partido Renamo, que se deu entre 2013 e 2014, apenas confirma esta análise (ver Secção C.2.1).

Figura 2: Resultados Eleitorais, 1994-2014



Nota: MPM = Movimento Democrático de Moçambique

Fonte: Os autores, com base em dados da CNEa

Conforme mencionado acima, a Frelimo mantém o seu domínio político, o que permitiu ao partido produzir legislação que muitas vezes emanava do Executivo (governo central), corroborada e aprovada pela Comissão Política da Frelimo e promulgada com a maioria da Frelimo na AR. Obviamente, isto visava consolidar a sua posição, poder e interesses no que denominamos OAL. A legislação relativa à descentralização não é excepção.

Como vimos anteriormente, existem relações informais que fazem parte das Regras do Jogo, por exemplo, entre o partido Frelimo, o Estado e a economia. Assim, os actores políticos, administrativos e económicos desempenham o seu papel não apenas aceitando as regras formais definidas pelo “público cívico”, mas também “cumprindo as regras do jogo”, para contornar as regras formais segundo regras não codificadas publicamente, definidas nos outros “públicos” referidos na secção anterior. Especialmente num sistema de rent seeking (procura de rendimentos improdutivos) e de clientelismo-patrimonial, as regras informais e formais são, portanto, incongruentes com a prática económica e política de actores principais nas franjas marginais das

regras formais, fora dela e/ou em contradição com elas. Um bom exemplo é a terra ser vendida num mercado informal (mercado negro), embora a constituição e a lei da terra proibam essas transacções.⁵⁸ Outro exemplo é a manipulação das regras de aquisição e contratação a favor de proponentes cujas propostas não obedecem aos requisitos legais e outros, ou em que as regras formais foram manipuladas (DFID, 2011). Assim, a corrupção pode ser explicada em parte como a utilização do espaço de manobra que existe para os representantes de agências estatais, por um lado, e para os negócios das empresas, por outro, ignorando ou contornando as regras formais e seguindo as regras informais estabelecidas por eles próprios. Num Estado como Moçambique, em que a) o sentido de cidadania e os direitos associados não são exercidos por todos os moçambicanos, b) o sector da justiça (incluindo o Gabinete Central de Combate à Corrupção) é institucionalmente fraco, tem poucos recursos e depende, em termos orçamentais, do executivo, e em que c) a Polícia de Investigação Criminal só recentemente se tornou mais influente e mais independente⁵⁹, fazendo anteriormente parte integral do executivo (Ministério do Interior), é generalizada a impunidade dos infractores. O Centro de Integridade Pública (CIP) documentou muitos desses casos.

Na primeira subsecção, vamos centrar-nos nas Regras do Jogo (formais) para a descentralização. Na segunda subsecção, estas serão complementadas com a discussão de dois exemplos de regras informais: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), promovida pelo presidente Guebuza, e a importância da base local no acesso a cargos de poder dentro da Frelimo.

2 Descentralização: Enquadramento Legislativo e Político – um Resumo

2.1 Enquadramento Institucional e Formas de Descentralização

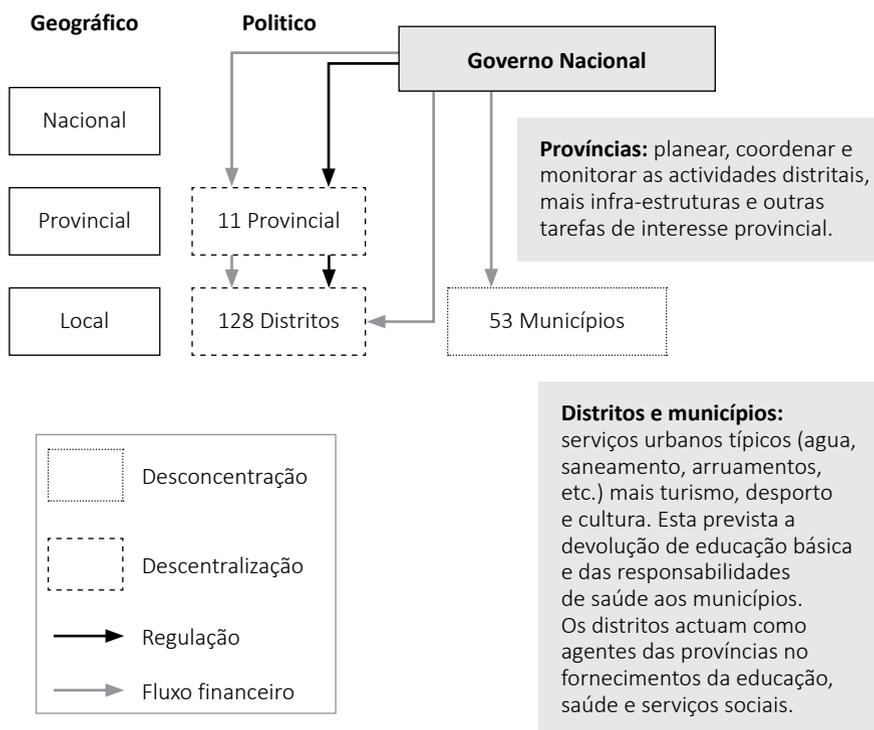
Em Moçambique, coexistem duas concepções e abordagens diferentes da descentralização, inscritas na constituição moçambicana desde a sua alteração parcial em 1996 e na legislação específica (Lei 2/2007, 3/2004): devolução, ou descentralização democrática; e desconcentração, ou descentralização administrativa. A primeira é, em termos legais e em termos de políticas, enquadrada como o desenvolvimento dos municípios. Estes são dotados de uma certa autonomia fiscal e administrativa e têm eleições regulares para presidentes dos CMs e para as AMs, enquanto os últimos, os Órgãos Locais do Estado (OLE) central, são instituições subordinadas, com pouca autonomia, mas com algumas funções administrativas e de gestão desconcentradas.

58 Sintetizado no ditado popular “*A terra não se vende, compra-se.*”

59 Agora chamada Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC).

A figura que se segue dá uma panorâmica simples da estrutura do governo local (antes do aumento do número de distritos):

Figura 3: Estrutura da administração territorial



Fonte: Banco Mundial, 2014 (editado pelos autores, traduzido por Vítor Lindegaard)

As duas componentes da descentralização fizeram e fazem parte do discurso político estabelecido e dos programas de consecutivos governos, inclusive o do actual governo de Nyusi. Neste programa de governo, fazem parte do Pilar 1 (“consolidação do Estado de direito democrático, boa governação e descentralização”),⁶⁰ um dos três pilares que sustentam a implementação do Plano Quinquenal do Governo.⁶¹ O Programa destaca ainda a “inovação” do enfoque integrado e intersectorial que procura evitar abordagens governativas sectoriais ou verticais.

⁶⁰ Especificamente relacionado com a descentralização, o Plano Quinquenal do governo de Nyusi define o seguinte objectivo: “Continuar a reforma e a capacidade de desenvolvimento das administrações locais, municípios e assembleias provinciais.”

⁶¹ As suas prioridades são: a) a consolidação da unidade nacional, da paz e da soberania; b) desenvolvimento do capital humano e social; c) promover o emprego e melhorar a produtividade e a competitividade; d) desenvolvimento das infra-estruturas económicas e sociais, e, finalmente, e) assegurar a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e ambientais.

A descentralização também faz parte da RSP (2000-2010). Embora o tema dos governos municipais devolvidos tenha sido considerado fora do âmbito da RSP (a capital Maputo constitui em certa medida uma excepção), a legislação sobre OLEs (Lei 8/2003), que surgiu nos primeiros anos da RSP, também não se reflectiu devidamente nos Termos de Referência (TdR) das revisões funcionais em curso nos principais ministérios, tendo tido o estatuto de um tema transversal como o HIV/SIDA. As análises funcionais, porém, deram origem a algumas mudanças a nível do governo local, no que diz respeito à desconcentração administrativa e de gestão. O primeiro resultado delas decorrente foi que as antigas direcções distritais, duplamente subordinadas aos ministérios da tutela e às direcções sectoriais do governo distrital, foram reagrupadas em 4 ou 5 serviços distritais. Além disso, foi concedida aos Governos Distritais mais autoridade de gestão e mais recursos financeiros para gerir recursos humanos. Em terceiro lugar, o papel do Distrito na planificação e orçamentação foi formalmente reconhecido (ou seja, a elaboração de planos estratégicos distritais de cinco anos e planos e orçamentos anuais,⁶² juntamente com a obrigação dos governos distritais de consultarem os grupos de cidadãos através de Conselhos Consultivos (CCs) a nível distrital e inferior).

2.2 Estratégia de Descentralização e Gradualismo

Só 14 anos após o início do processo de descentralização em Moçambique, o governo, sob pressão dos doadores no âmbito do apoio orçamental e do Grupo de Trabalho de Descentralização (GTD), formulou uma Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND) aprovada em 2012 e presentemente em vigor.⁶³ A ausência de um documento estratégico e programático com uma clara hierarquia de objectivos, metas e opções dificultou a monitoria dos progressos realizados na descentralização e a avaliação do seu impacto, nomeadamente na prestação de serviços, orçamentação, e gestão financeira e participação dos cidadãos no governo local.

O termo “gradualismo” desempenhou um papel de relevo no debate da descentralização. Na sua dimensão técnica e de políticas, significa seguir um caminho cauteloso e sequencial das etapas da descentralização – ao contrário de uma “abordagem *big bang*”. Implica a análise e construção gradual, passo a passo, das experiências adquiridas com uma primeira fase da descentralização, para evitar os riscos de uma eventual “estrada traiçoeira com buracos”, sobretudo no que diz respeito à descentralização fiscal (Shah *et al.*, 2004).

Mas, no debate moçambicano, o gradualismo, consagrado na legislação de descentralização, foi utilizado como abordagem aberta, flexível e descomprometida do governo para a descentralização, que serviu o propósito da retórica e oportunidades

62 Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PENDD) e Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD).

63 Entrevista com funcionário superior, MEAFP, Maputo, 20/10/15.

políticas (Buur, 2009). Isso serviu para justificar o adiamento – ou a aceleração, do processo, sempre que se encaixava nas Regras do Jogo informais estabelecidas pela Fre-namo.

Também se destinava a ligar e agregar os dois vectores da descentralização, a devolução e a desconcentração, no sentido de alargar gradualmente os governos locais devolvidos, em número, âmbito e recursos. Um tipo de gradualismo, portanto, sustenta que sejam criados cada vez mais municípios, sendo as respectivas unidades territoriais, ou seja, os centros distritais (vilas), retirados das unidades desconcentradas dos OLEs. Como resultado, o número de municípios aumentou de 33 (1997) para 43 (2008) e é agora de 53 (2014). O segundo tipo de gradualismo significa a transferência gradual de funções e recursos actualmente detidos pelos OLEs, ou seja, pelo governo, para os municípios, especialmente no campo do ensino primário e da saúde, mediante solicitação e de acordo com o estipulado por decreto para essa transferência. Até agora, apenas alguns municípios (por exemplo, Maputo, Matola, Xai-Xai, Chokwè, Pemba e Beira) receberam essas funções e recursos, e estão a produzir resultados muito heterogéneos.

2.3 Principais Acontecimentos e Cronologia

A figura seguinte apresenta a linha de tempo da descentralização em Moçambique:

Tabela 5: Descentralização em Moçambique, 1994-2015: calendário e acontecimentos

Ano	Devolução	Desconcentração	Descentralização Fiscal
1994-1998	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação Municipal para as áreas rurais e urbanas (Lei 3/1994) • Gradualismo • Revisão Constitucional (1996) • Pacote Legislativo Municipal (1997) • 33 municípios criados (1997) • Eleições Municipais, boicote da Renamo (1998) 	PPFD piloto na Província de Nampula	<ul style="list-style-type: none"> • Lei das Finanças Municipais (1997) • Relações Intergovernamentais de nível municipal e fiscal • FCA e FIIA
1999-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Alternância de Governo Municipal: 5 governos municipais da Renamo (2003) • Serviços Municipais Técnicos e Administrativos regulados (Decreto 51/2004) • Representação do Governo Central nos Municípios (Decreto 65/2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • LOLE e regulamentos • Governo Distrital com gestão dos Serviços e dos RH (6 & 5/2006) • CCLs estabelecidos formalmente • Planos Participativos => PEDDs • Observatórios Provinciais e plataformas OSC 	<ul style="list-style-type: none"> • Distrito como Unidade Orçamental – PESOD • OIIL/FDD

Ano	Devolução	Desconcentração	Descentralização Fiscal
2007-2009	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 33/2006 – transferência de funções e recursos dos OLEs para os Municípios Legislação sobre gestão de terras urbanas 10 novos municípios “Vilas” (2008); Total: 43 Tutela Municipal passa do Governo central para o Provincial (Governador) 3as Eleições Municipais – oposição enfraquecida 	<ul style="list-style-type: none"> Criação e eleição das Assembleias Provinciais (2009) AT descentralizado para nível Provincial (1a instância) 	<ul style="list-style-type: none"> Lei 1/2008: Reforma da lei das finanças municipais com alargamento da base tributária (Código Tributário Autárquico) Fundos Sectoriais dos OLEs (saúde, educação, estradas e água/saneamento) FDD em todos os Distritos (Decreto 90/2009)
2010-2015	<ul style="list-style-type: none"> Municípios com UGEAs para Aquisições e Contratações SGM desenvolvido, testado e arquivado Política e Estratégia Nacional da Descentralização (PEND) PERPU (para capitais de província, apenas) 10 novos Municípios (2013); Total: 53 4as Eleições Municipais 2013 – recuperação da oposição 	<ul style="list-style-type: none"> PNPFD Sistema de Monitoria do Desenvolvimento Distrital (SMoDD) Lei da Divisão Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> Serviços Distritais como as UGBs ligados ao e-SISTAFE UGEAs em todos os Distritos.

Fonte: Baseado em Macuane, 2014.

2.4 Redefinição do âmbito – Legislação Adicional

Em 2012, foi promulgada a Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública 7/2012 (LEBOFA), que passou despercebida ao público. Esta legislação tem vastas implicações. Não só define a estrutura, os princípios e Regras do Jogo da administração pública moçambicana – com ênfase na sua estrutura hierárquica do topo para a base (Artigo 16) e a na “unidade de acção e poderes de direcção” investidos no governo central (Artigo 8º) – mas também redefine a descentralização, alargando e diluindo consideravelmente o seu âmbito. Isto pode ser resultado do significado da palavra portuguesa “autarquia”, isto é, instituição gerida ou governadas de forma independente. Um falante do português ou um advogado de língua portuguesa pode não compreender porque é que esta terminologia é objecto de crítica. No entanto, isto deve ser explicado e é certo que a “autarquia” territorial não deve ser confundida com outros tipos de “autarquias”.

Como seria de se esperar, a desconcentração é definida em relação ao princípio de delegação ou transferência de poderes, provenientes dos níveis superiores de autoridade estatal para níveis inferiores (Artigo 5º). Não é considerada, porém, uma forma de descentralização.

Na Secção VIII (Art.º 67) entende-se descentralização como abrangendo não apenas os municípios (e excluindo os OLEs), mas também outras entidades públicas. O “cabaz” de unidades descentralizadas inclui assim:

- Autarquias Locais (municípios);
- As entidades de administração indirecta do Estado com autonomia administrativa e financeira sob tutela governamental. Estas são elencadas (no Artigo 74), como sendo o Banco Central, institutos públicos,⁶⁴ fundações públicas criadas pelo Conselho de Ministros, fundos públicos,⁶⁵ e empresas públicas (EPs);⁶⁶
- Instituições públicas de ensino superior (por exemplo, Universidade Eduardo Mondlane, UEM); e
- Associações públicas (por exemplo, Associações de Veteranos de Guerra⁶⁷).

Este entendimento muito alargado da descentralização mistura municípios com uma variedade de “entidades públicas menores” (Artigo 6) criadas pelo Estado, inclusive entidades com fins lucrativos e a autoridade monetária central. Diz-se que estes são “diferentes” ou separados (Artigo 6) do Estado e da sua administração, que mantêm funções de supervisão e tutela. Do ponto de vista da eficiência do governo local e da prestação de serviços no sistema administrativo público moçambicano, é infeliz o agrupamento de municípios com entidades com um âmbito e uma missão totalmente diferentes: não só cimenta uma divisão artificial entre autarquia e Estado, como se o último não tivesse funções estatais clássicas de produção e distribuição de bens e serviços locais a nível local, como também impede que se pense a descentralização como um processo de prestação de serviços num sistema de subsidiariedade, em que são alocados recursos e funções a esse nível de administração do Estado, que tem vantagem comparativa em termos de eficiência de custos, gestão do orçamento e participação dos cidadãos, e onde a função descentralizada é retribuída ao nível superior apenas quando o nível inferior do governo não consegue produzir os efeitos esperados. Neste sistema, as competências, a autoridade e os recursos locais para a prestação de serviços podem ser definidos e legalmente enquadrados como exclusivos, complementares aos dos governos de nível superior, ou seus concorrentes. Finalmente, ao excluir a desconcentração, nomeadamente, a delegação, como forma de descentralização, e ao misturar “alhos com bugalhos”

64 Por exemplo, o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA).

65 São exemplos os diversos fundos de desenvolvimento sectorial nos campos do alojamento e habitação (Fundo de Fomento de Habitação, FFH), agricultura (Fundo de Fomento Agrário, FFA), pescas (Fundo de Fomento Pesqueiro, FFP) ou água e saneamento (Fundo de Investimento e Património de Água, FIPAG).

66 Tais como a companhia de electricidade (Electricidade de Moçambique, EDM), ou de transportes ferroviários (Caminhos de Ferro de Moçambique, CFM). Em Inglês as EPs são referidas como ‘state-owned enterprises’ (SOEs).

67 Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLLN)

no “cocktail” da descentralização, a lei usa uma terminologia confusa, contrária aos conceitos estabelecidos e largamente utilizados.

Do ponto de vista da descentralização, esta legislação também é problemática, uma vez que está imbuída do espírito do centralismo e, mesmo no seu enunciado, reproduz uma formulação que recorda ao leitor o princípio do “centralismo democrático” característico da fase socialista da Frelimo e consagrado no decreto NODAEAC de 1977.⁶⁸ A LEBOFA usa “cidadãos” e “administrados” como termos intermutáveis. Embora aceite noções modernas de cidadania, a participação dos cidadãos na tomada de decisões e o papel dos cidadãos e OSCs na supervisão e monitoria das acções governamentais, por um lado, e os seus direitos de acesso à informação, por outro, fá-lo de modo patriarcal e prescritivo para indivíduos e grupos de pessoas. Os partidos políticos são explicitamente excluídos dos órgãos colegiais da administração pública a quem cabe a deliberação participativa e a monitoria da actividade do Estado (Art.º 14). Isto não é apenas deixar passar em claro o domínio pela Frelimo dos órgãos de deliberação da administração pública, como é também dirigido contra os partidos da oposição. Confirma a sua exclusão, enquanto entidades políticas da vida pública, em processos participativos de administração do governo local a nível dos OLEs.

2.5 Redefinição dos Limites Municipais?

A recente criação de novos distritos – um aumento de 24 relativamente aos 128 iniciais –, alguns dos quais coincidem com os limites municipais, também pode ser interpretada como um passo para limitar os papéis e poderes dos municípios a favor dos OLEs. Conforme analisado na Secção I.A.1, os limites entre distritos e municípios não são geograficamente demarcados e são, portanto, disputados entre eles. A pesquisa para este estudo e as entrevistas comprovam que o actual modelo bifurcado de descentralização gera muitos conflitos. Não só os representantes dos governos municipais e distritais sentem que o modelo levou a uma “amputação” dos respectivos territórios, os administradores distritais também lamentam a fragmentação fiscal devido à devolução, na medida em que os “postos de comando” da economia local e a base de receita no centro urbano do distrito (vila sede) foram transferidos para os municípios recém-criados. Actualmente a luta parece incidir nos limites dos municípios. Na Conferência Nacional de Administradores Distritais em Nacala, (9-11 de Dezembro de 2015), a Ministra do MAEFP, Carmelita Namashulua, encorajou os administradores distritais a denunciar e a reprimir alegados “abusos” dos governos municipais em geral e dos governados pela oposição do MDM, fazendo uso dos poderes legais neles investidos. A ministra é citada como tendo dito: “O município nunca pode posicionar-se contra o poder do Estado, que está nas mãos

68 O NODAEAC de 1977, por exemplo, fala de “unidade e concentração da direcção política”, enquanto a LEBOFA (2012) usa os termos “unidade de acção e poderes de direcção” nas mãos da autoridade do estado central.

do Administrador”.⁶⁹ É igualmente citada como tendo afirmado que os limites municipais estavam “desactualizados” e seriam reajustados de acordo com um projecto de lei sobre as fronteiras territoriais elaborado no seu ministério para ser submetido à AR para ser aprovado. Este projecto de lei, que, no momento da redacção deste texto, foi apresentado no Conselho de Ministros, resultaria, se aprovado, na limitação das fronteiras territoriais de vários municípios a favor da administração distrital. As receitas municipais seriam afectadas de duas maneiras: em primeiro lugar, a base da RP diminuiria (a favor do distrito) e, em segundo lugar, as transferências dos FCAs também se reduziriam, uma vez que a dimensão do território municipal (juntamente com a população) é um dos critérios na fórmula de alocação dos FCAs. Haverá que ver qual o impacto político da nova lei, caso ela seja promulgada.

A redefinição dos limites municipais, juntamente com alegações anteriores de que os municípios muitas vezes não conseguiram cumprir as suas obrigações de prestação de serviços, fazem parte de um discurso que visa devolver ao distrito os poderes municipais e o território. Do ponto de vista do processo de descentralização, isto representa uma inversão do princípio do gradualismo, ou uma regressão, uma vez que o princípio do gradualismo definido pela lei é o da progressão, no número de municípios e nas funções e recursos de governo local a eles atribuídos.

2.6 Efeitos

No que se refere à avaliação dos **efeitos**, a única tentativa “oficial” e abrangente de avaliar o impacto da descentralização (no sentido de municipalização) e identificar as suas realizações, desafios e estrangulamentos foi um estudo financiado por alguns “doadores da descentralização” (incluindo o BM e a GIZ), em colaboração com o então MAE, que foi publicado um ano após a sua conclusão (ANAMM e Banco Mundial, 2009). Conclui que houve uma modesta melhoria na prestação de serviços, mas que ainda há um longo caminho a percorrer no que diz respeito a essa mesma melhoria da prestação de serviços, a melhor gestão de áreas fundamentais da actividade municipal (gestão financeira e fiscal) e o planeamento urbano e gestão de uso da terra. Também sugere que os municípios carecem de recursos e precisam de ter mais recursos, tanto utilizando a sua própria base de tributação como através de transferências, para poderem ter como objectivo dar um salto qualitativo.

Estudos mais recentes (Weimer, 2012b; Weimer & Reaud, 2014) confirmam, de modo geral, estas conclusões, mas também argumentam que, apesar da retórica de descentralização e de alguns progressos na prestação de serviços, houve claramente uma falta de interesse político da coligação governante das elites da Frelimo em avançar com a devolução, preferindo claramente, pelo contrário, a abordagem de desconcentração de gestão, que mantém, em última instância, a influência do Estado central na deliberação, e alocação e

69 <http://allafrica.com/stories/201512140158.html>

distribuição de recursos. Esta preferência também implicou uma recentralização parcial. Ao manter uma retórica populista de descentralização, as Regras do Jogo formais e informais da descentralização foram alteradas a favor de um retorno a uma prática governamental mais centralista. O partido no poder e o seu governo têm preferido, particularmente durante os dois mandatos do presidente Guebuza, a descentralização administrativa do topo para a base (ou seja, delegação e governos locais desconcentrados subordinados ao estado central) à devolução. De certa forma, isto encerrou o círculo do regresso a meados da década de 1990, com a diferença de que os municípios constitucionalmente incorporados sobreviveram, embora com espaço de manobra reduzido.

A abordagem da desconcentração e o seu efeito não foram adequadamente analisados e avaliados de forma abrangente. Apenas os projectos de apoio às distintas fases dos programas descentralizados de planificação e financiamento foram parcialmente sujeitos a análise e avaliação por vários parceiros. O PNPFD acabou por nunca ser avaliado por todas os parceiros de apoio em conjunto. A avaliação final do BM foi concluída apenas no final de 2015 (BM, 2015). Por conseguinte, é difícil tirar uma conclusão sóbria sobre a Lei 8/2003 sobre os OLEs e os diversos projectos de apoio à planificação e ao financiamento distritais descentralizados e ao dinheiro neles gasto, o que realmente produziram de relevante, relação custo-benefício e impacto, particularmente no que se refere à prestação de serviços.

3 Devolução ou Descentralização Democrática: Municípios

3.1 Introdução

Foram criados até à data 53 municípios, em três fases (1997: 33; 2008: 10; 2013: 10). Outras 121 aglomerações urbanas do tipo centros distritais (vila-sede) poderiam ser transformadas em municípios, partindo do pressuposto de que todas as áreas urbanas, isto é, cidades, vilas e sedes distritais são prioritárias para a municipalização, visto estarem dotadas de condições mínimas que as tornam elegíveis para esse fim. Isso significa (partindo desse pressuposto) que foi até agora estabelecido menos de um terço do total de potenciais municípios.

Outro tipo de autarquia já está coberto pela legislação: as povoações. Em termos constitucionais, correspondem à área territorial do centro administrativo (sede) dos Postos Administrativos. É improvável que este tipo de autarquia venha a ser criado em breve por vários motivos. Por um lado, o seu espaço territorial e administrativo ainda não está ainda completamente delimitado geograficamente e existe actualmente pouca vontade política do governo central para fazer da criação destas autarquias uma prioridade dos planos e programas do governo⁷⁰ (ver também a Secção 2 da Parte IV).

⁷⁰ Entrevista com funcionário superior do MAEFP, Maputo, 20/1015.

3.2 Eleições municipais

Realizaram-se regularmente eleições autárquicas multipartidárias para presidentes do conselho municipal e para as assembleias municipais desde as primeiras eleições autárquicas em 1998. Estas eleições deviam ter-se realizado já em 1996, mas foram adiadas três vezes, por causa da remodelação do quadro institucional para a descentralização com a intenção formal de tornar a legislação de descentralização compatível com a constituição, mas informalmente pretendendo limitar o papel da oposição na governação local (ver abaixo). A oposição da Renamo não só se absteve de votar a favor do pacote legislativo municipal (Pacote Autárquico) na Assembleia da República em 1997, mas também boicotou as eleições de 1998 (como fez também nas eleições municipais de 2013). A participação dos eleitores foi extremamente baixa em 1997 (15%), mas aumentou depois para 28% (2004) e para 46% (2008), estabilizando em 2013 ao nível de 2008 (46%), ou seja, abaixo da marca de 50% registada nas eleições nacionais de 2009 e 2014. Observou-se em vários municípios uma alternância de governos municipais por meio das eleições. Em 2004, a Renamo venceu as eleições municipais em Nacala, Angoche, Ilha de Moçambique, Beira e Marromeu, e, em 2008, o MDM venceu na Beira e Quelimane, acrescentando à sua vitória Nampula e Gurue nas eleições municipais de 2013, mas só depois de uma segunda volta eleitoral no caso desta última cidade.⁷¹ Esta segunda ronda foi necessária após terem sido descobertas grandes irregularidades a favor do partido no poder.

É também de notar que os presidentes dos conselhos municipais, durante os seus mandatos, foram mudados, não por eleições, mas pelo que se verificou serem “instruções informais” da sede do partido no poder, executadas pelo governo (MAE). Foi este o caso nos municípios de Cuamba, Quelimane e Pemba, onde os presidentes dos municípios declararam que, por razões de saúde, eram obrigados a abandonar as suas funções. Nestas três cidades, realizaram-se eleições suplementares em Dezembro de 2011. Para uma análise mais profunda das eleições municipais e da «mudança de regime municipal», das suas causas e consequências, remetemos o leitor para Nuvunga (2012), e para Rosário (2012), para o caso ilustrativo de dupla mudança de regime na Ilha de Moçambique.

3.3 Funções e Recursos

O **quadro jurídico** está consagrado na Constituição, no Título XIV, Poder Local, na lei de base das autarquias (2/1997) e noutra legislação específica,⁷² e prevê um modelo democrático de separação de poderes deliberativos e poderes executivos. Os

71 http://www.cip.org.mz/election2013/ndoc/133_Mozambique_Bulletin_54_local_elections_part-1-of-2.pdf

72 Os principais textos legislativos são: Lei 2/1997 (lei de base); Lei 7/1997 (sobre tutela governamental) e Lei 11/1997 (sobre património e finanças municipais). Esta última lei foi substituída pela Lei 1/2008, a que se seguiu o Regulamento 63/2008 sobre o Código Municipal de Impostos, devido a uma reforma tributária municipal em 2007/2008. Para detalhes sobre outros documentos legislativos relevantes e decretos do Conselho de Ministros, ver Chiziane (2008; 2011).

primeiros são exercidos pela Assembleia Municipal (AM), os últimos pelo Presidente do Conselho Municipal (PCM), eleito directamente, e pelo Conselho Municipal (CM), cujos membros, definidos por lei de acordo com o tamanho ou a categoria do município, são escolhidos pelo PCM. O papel principal da AM é discutir, sugerir mudanças e aprovar o Plano Anual de Actividades e Orçamento (PAO) e as contas anuais do município (Conta da Gerência, CdG), bem como elaborar e aprovar os estatutos municipais, ou seja, as regras e regulamentos que definem a interacção entre o governo municipal e o cidadão. As sessões regulares da AM são públicas.

As funções atribuídas aos municípios pela Lei 2/1997 dizem respeito às seguintes áreas, nas quais devem satisfazer a procura de prestação de serviços públicos dos seus cidadãos (ver também ANAMM, 2016):

- Desenvolvimento socioeconómico;
- Ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;
- Serviços públicos de abastecimento de água;
- Saúde (primária);
- Educação (primária);
- Cultura, lazer e desporto;
- Polícia municipal (segurança pública); e
- Urbanização, construção, habitação.

Na realidade, porém, nem todas as responsabilidades foram traduzidas em funções devolvidas com os recursos correspondentes. Até agora, os municípios executam as seguintes funções principais (ANAMM, 2016):

- Organização e construção de mercados;
- Licenciamento de actividades económicas locais;
- Gestão de terrenos municipais, incluindo licenças de uso de terra (DUAT e licenças de construção);
- Construção e manutenção de estradas;
- Gestão de resíduos sólidos;
- Polícia municipal; e
- Gestão de cemitérios.

Só em casos excepcionais é que os municípios participam na gestão de abastecimento de água, electrificação urbana e serviços de saúde de base e educação primária. Este tema é aprofundado mais adiante na análise das partes interessadas na Parte III.

Os municípios financiam a execução das suas funções e dos PAOs anuais através de três principais fontes de financiamento: transferências do governo central, receitas

próprias (RP) e doações/ajuda ao desenvolvimento. Em princípio, também têm direito a crédito (tanto de fornecedores como de instituições financeiras), que deve, no entanto, ser devidamente autorizado pelo Ministério das Finanças. Poucos municípios aproveitaram o financiamento de crédito e nem sempre de forma transparente. As finanças municipais são discutidas mais em pormenor na Sec 5.5. deste capítulo, sobre finanças intergovernamentais.

3.4 Apoio Internacional

No que diz respeito ao **apoio internacional** à municipalização, tem havido vários projectos de apoio financiados pelos doadores destinados a municípios seleccionados, desde a segunda metade da década de 1990, que foram analisados noutra lugar (Borowczak & Weimer, 2012). Partindo de uma série de pequenos projectos, alguns sem orientação estratégica, incidindo em alguns municípios seleccionados pelo respectivo doador e com pouco alinhamento e coordenação entre eles, o apoio está agora já concentrado em três principais programas de suporte, a saber:

- O Programa de Cidades e Mudanças Climáticas (PCMC),⁷³ financiado pelo BM (com uma pequena participação do Governo de Moçambique, MAEFP), com um montante de até 120 milhões de USD. De Março de 2012 a Dezembro de 2017, abrange 19 municípios no sul e centro de Moçambique (BM, 2012). Por várias razões, o programa só começou em 2014. A assistência técnica (AT) é fornecida por uma empresa de consultoria.⁷⁴
- O Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM), apoiando gradualmente 23 municípios no norte de Moçambique, de 2015 a 2017, com uma dotação financeira aproximada de 26 milhões de USD, financiado conjuntamente pela Danida, Irish Aid, CSD e ASDI. Um prolongamento para uma segunda fase, até ao final de 2019, depende, entre outros factores, de os parceiros internacionais aceitarem a recomendação nesse sentido de uma avaliação externa de meio-termo. A avaliação foi concluída no início de 2017. A gestão de projectos e a AT são fornecidas por uma empresa de consultoria internacional.⁷⁵
- O programa Descentralização para o Desenvolvimento Rural (2014-2018), financiado pela GIZ, que presta AT na área da Boa Governação Financeira (BGF) a governos municipais e distritais seleccionados nas províncias de Manica, Sofala e Inhambane. Está ligado ao Programa de Desenvolvimento Integrado de Autarquias e Zonas Rurais Circunjacentes (PRODIA), financiado pelo sector da ajuda financeira da cooperação alemã para o desenvolvimento,

73 Cities and Climate Change Project (3CP)

74 Cowater, Canadá

75 COWI Austral, Maputo/Copenhaga

o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Implementado por uma empresa de consultoria, prevê a criação de um Fundo de Desenvolvimento Municipal, isto é, financiamento de investimentos em infra-estrutura.

Além disso, o recémdivulgado Quadro de Parceria Nacional⁷⁶ do Banco Mundial para 2017-2021 prevê, no âmbito do objectivo 10 (promover Urbanização e Descentralização Inclusivas) actividades que visam “contribuir para a urbanização e a descentralização inclusivas, e aumentar a responsabilização dos governos locais, por meio de reforma política, desenvolvimento institucional e investimento em prol dos pobres” (IDA/IFC/MIGA, 2017: 32).

A ideia do MAEFP é que todos esses programas venham a fundir-se num Programa Nacional de Urbanização e Municipalização sob a sua direcção. Na perspectiva dos gestores de projectos que participam em dois dos programas acima referidos, porém, o ministério e, em particular, a DNDA nem sempre têm demonstrado apropriação e as qualidades de liderança necessárias, e muito menos a capacidade técnica para coordenar e supervisionar um programa dessa natureza⁷⁷.

4 Desconcentração/Descentralização Administrativa: OLEs

4.1 Quadro institucional

O quadro legal para as formas de administração local não devolvidas e as suas unidades desconcentradas, isto é, a lei referente aos Órgãos Locais do Estado (OLEs), foi promulgada em 2003 (Lei 8/2003), tendo sido regulamentada posteriormente pelo Decreto 11/2015, que, juntamente com o Decreto 6/2006, que estrutura a prestação de serviços desconcentrados, veio operacionalizar a lei dos OLEs, designada Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Prevê funções “típicas” do governo local, por exemplo, a prestação de serviços educativos e de saúde, e reorganiza e aglutina as antigas direcções distritais dos ministérios em quatro ou cinco serviços distritais. Esses serviços são os seguintes:

- Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE);⁷⁸
- Serviços Distritais de Planificação e Infra-estruturas (SDPI);
- Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJT);
- Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMS);
- Serviços distritais compostos por uma ou duas antigas direcções distritais anteriores, a definir em função das necessidades locais específicas (por exemplo, pesca nos distritos costeiros), mediante consulta ao governo provincial.

76 Country Partnership Framework (CPF)

77 Entrevista com membros da equipa de gestão do PRODEM e do PCMC, Maputo, 7/02/1996 e 10/02/1996..

78 Assim, por exemplo, o SDAE é uma fusão das direcções distritais de agricultura, e do comércio e indústria.

Essas mudanças, não têm, porém, uma natureza estrutural coberta pela constituição. A chegada ao poder da administração de Nyusi e a sua fusão de ministérios a nível do governo central tem, por isso, repercussões para os governos distritais: os serviços precisam de ser reorganizados para espelhar as novas fusões ministeriais, uma tarefa que levou mais de um ano.⁷⁹

Os factores que desencadearam a operacionalização do regulamento da desconcentração foram os resultados das eleições autárquicas de 2003, em que a Renamo obteve a administração de cinco governos municipais, bem como a chegada ao poder de Emílio Guebuza, que, em 2004, venceu as eleições presidenciais. Diz-se que Guebuza, cujo cepticismo relativamente à abordagem de devolução para a descentralização era conhecido, e que era um firme defensor do controlo centralista e crítico das incursões da Renamo na economia política e no aparelho de segurança após o GPA de 1992 (Igreja, 2015), teria tomado um “interesse pessoal” (Scott *et al.*, 2011, p.18) em impor a legislação dos OLEs, para fortalecer o controlo do governo central sobre as unidades administrativas subnacionais.

Os nove anos entre a criação dos primeiros municípios e a operacionalização da legislação dos OLEs, foram encarados, por um lado, como um período de experiência com as novas formas municipais de governo local. A expectativa geral era que, com base nessa experiência, fossem criados mais municípios cada vez com mais funções e recursos, de acordo com o princípio do gradualismo. Por outro lado, demorou-se a conceber e estruturar uma legislação que fosse compatível com a constituição de 2005 e com a legislação municipal de 1997. Outro desafio era também reflectir sobre o papel das províncias como instituições intermediárias no nível meso das administrações públicas, um processo que foi interrompido pela inclusão dos governos provinciais na LOLE, mantendo o seu papel constitucional como entidade subordinada dos OLEs, encarregada de executar as decisões do governo central, de acordo com o artigo 114 da Constituição. A Constituição, nos seus artigos 262, 263 e 264, define a função principal dos OLEs como sendo representar o Estado a nível local, para a administração e o desenvolvimento socioeconómico das respectivas unidades territoriais, garantindo a integridade e unidade nacional.⁸⁰

A aprovação da legislação dos OLE, que também abrange as províncias, fortalece o governo central, desconcentrando ou delegando funções de gestão, por um lado, mas mantendo, por outro lado, o controlo e o comando da programação e execução de políticas, bem como do orçamento. O artigo 2 da Lei 8/2003 alude ao princípio de uma estrutura hierárquica verticalmente integrada, um ponto reforçado por documentos posteriores, o Decreto 21/2015 e a Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública (LEBOFA), de 7/2012.

79 Entrevista com António Mapure, SP do governo provincial de Cabo Delgado, 6/10/2015.

80 Reflectida também no Artigo 2 da Lei 8/2003.

4.2 Mudanças Observadas

O impacto na prestação de serviços por OLEs continua a ser limitado, dada a falta de autonomia institucional, de uma base de receita substancial e de financiamento de investimentos à sua disposição. O estado central e as empresas públicas, através das agências locais delegadas, continuam a ser responsáveis pela prestação de serviços públicos através das unidades autárquicas desconcentradas da administração territorial. O grau de descentralização de funções e recursos, continua, pois, a ser limitado. Uma pesquisa sobre a despesa pública realizada por uma equipa do BM em 2014 conclui que, apesar de os governos distritais terem funções explícitas de prestação de serviços locais no campo da educação, saúde, água e saneamento, gestão de resíduos sólidos, agricultura e desenvolvimento rural, “os serviços prestados são de níveis muito básicos ou quase inexistentes, porque os distritos se situam principalmente em zonas rurais e devido à falta de recursos” (BM 2014, p.112). A maior parte dos gastos desconcentrados são de custos de pessoal e compra de combustível, bens e serviços, ou seja, rubricas orçamentais de despesas correntes. A nossa própria análise da saúde, água e saneamento nas Secções III. 2.4., e outros estudos, por exemplo, sobre a agricultura e o desenvolvimento rural (BM, 2014; Forquilha, 2015) confirmam estas conclusões. Uma excepção é, em certa medida, o sector da educação, a quem cabe a maior parcela de gastos sectoriais, resultantes da desconcentração da folha de pagamentos para o nível distrital. A delegação para os governos distritais do pessoal da educação e da gestão da folha de pagamentos é considerada uma grande conquista pelo estudo do BM sobre a reforma da desconcentração de 2003.

Outras realizações dignas de nota que podem ser atribuídas à LOLE são a integração sistemática da **planificação estratégica e operacional participativa do desenvolvimento distrital**, ou seja, a produção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). Os processos de consulta que levam à elaboração destes documentos básicos de planificação estão sujeitos à participação dos Conselhos Consultivos (CC) a nível distrital e subdistrital, em conjunto com representantes das OSC e as autoridades comunitárias formalmente reconhecidas, estabelecidas pelo Decreto 15/2000. Os observatórios de desenvolvimento impulsionados por OSCs e os fóruns de ONGs a nível provincial participam com função de monitoria. A introdução sistemática de PEDDs, PESODs e da consulta às comunidades foi complementada por apoio de capacitação (manuais de formação, etc.) fornecidos pelo PNPFD e pelos projectos que o precederam, e também pela definição do distrito como unidade orçamental do sistema de gestão orçamental (e-SISTAFE) e como base para a planificação de desenvolvimento (da base para o topo). A introdução do Plano Distrital de Uso da Terra (PDUT) relativo à lei de Gestão Territorial é outra realização importante.

Como os estudos mostram (por exemplo, Forquilha, 2009; Orre & Forquilha, 2012), os CCs são muitas vezes influenciados pelos líderes comunitários oficialmente reconhecidos a nível distrital e a níveis inferiores, e por representantes da comunidade com vínculos estreitos com o partido no poder e/ou organizações satélites do mesmo, como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM). A sua participação nas actividades e na planificação do governo local reflecte o discurso da descentralização, e, ao mesmo tempo, um empenho no aumento do clientelismo político e a captura de elite. Por um lado, é visto também como uma tentativa de exprimir genuínos interesses das comunidades rurais, que pouca voz têm, num cenário centralista e com um Estado distante e, às vezes, ausente. A participação institucional de outros partidos políticos além da Frelimo na política e na planificação local não está prevista na LOLE.

Podemos concluir, em conformidade com avaliações do impacto da reforma da desconcentração (A Politécnica, 2010; Scott *et al.*, 2011), que, apesar das restrições institucionais e financeiras, o processo de desconcentração contribuiu para algumas mudanças notáveis ao nível distrital e subdistrital. Um balanço teria em conta os seguintes factores:

- O estabelecimento de estruturas governamentais locais mais integradas e mais eficientes em termos de custo, mas não necessariamente ajustadas às necessidades locais.
- A possibilidade de recrutar pessoal localmente, o que se está a verificar no caso dos governos provinciais e distritais e em especial no sector educativo.
- Gestão descentralizada de Fundos de Desenvolvimento Distrital (FDD), às vezes denominados Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL),⁸¹ e de partes dos orçamentos sectoriais para despesas correntes (por exemplo, na educação), bem como de uma parte limitada das despesas de investimento, por exemplo, no caso de construção e manutenção de estradas. A reivindicação colectiva dos administradores dos distritos de lhes ser delegada mais responsabilidade pela gestão de fundos de investimento, por exemplo, para edifícios escolares, construção e manutenção de estradas,⁸² mostra que estão extremamente conscientes da insuficiência do financiamento para prestação de serviços.
- O reforço do processo de planificação estratégica a nível local, através de uma maior participação das comunidades locais na elaboração e aprovação dos planos estratégicos distritais e planos e orçamentos anuais.

81 Ver Secção II B 5.3.

82 Por ocasião da Reunião Nacional de Governos Locais, realizada em Nacala em Dezembro 2015. Ver <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/38803-administradores-dos-distritos-querem-gestao-do-fundo-de-estradas-e-de-escolas.html>

- O estabelecimento de CCs locais nos níveis subprovinciais, incluindo todos os 152 governos distritais e órgãos de nível inferior (postos administrativos e aldeias) e a participação de OSCs na planificação distrital.
- A institucionalização de mecanismos participativos de monitoria e prestação de contas da alocação de recursos financeiros, bem como gestão de recursos humanos e prestação de serviços públicos. Neste contexto, várias iniciativas merecem destaque, entre as quais o Centro de Integridade Pública (CIP), para monitorar as despesas do governo distrital, e as plataformas provinciais e os observatórios de desenvolvimento das OSCs.
- Um aumento das transferências de recursos financeiros do governo central para os governos distritais, em detrimento das províncias (ver Secção 5.1 do Capítulo B).
-

Do ponto de vista dos profissionais com grande experiência de administração e governo locais, os principais entraves a um melhor desempenho dos OLEs subprovinciais são quatro:⁸³

Em primeiro lugar, a estrutura organizativa dos serviços distritais é inadequada a uma prestação de serviços eficaz. Os principais motivos são a fusão de responsabilidades funcionais nos serviços distritais, mantendo-se a supervisão por duas entidades diferentes, bem como o facto de a gestão de recursos financeiros não ser feita pelos próprios serviços, mas sim pelo SP do governo distrital, já que, a não ser em poucos casos excepcionais, esses serviços não têm o estatuto de Unidade Gestora Beneficiária (UGB) no e-SISTAFE, nem estão ainda ligados a um terminal e-SISTAFE. Isto causa elevados custos de transacção.

Em segundo lugar, o governo distrital está concebido para reflectir, na sua estrutura, uma abordagem sectorial hierárquica e não uma abordagem integrada, horizontal, da governação local, o que limita a sua capacidade de livre deliberação. Este ponto foi particularmente acentuado pelo assessor do PNPFD na província de Nampula, que sublinhou que a recente aprovação da estrutura organizacional do governo provincial (Decreto 21/2015) terá o efeito de agravar ainda mais essa deficiência.

Em terceiro lugar, como foi já referido, há uma grave escassez de fundos para o investimento necessário à melhoria dos serviços públicos e ao aumento da mobilidade dos funcionários que lhes permita chegar a zonas remotas.

Em quarto lugar, a qualidade técnica e as capacidades institucionais dos governos e serviços distritais, incluindo os administradores, são limitadas. Isto resulta, por um lado, de nomeações políticas e de transferências frequentes de pessoal-chave, e, por outro lado, de insuficiente competência técnica, rigor e profissionalismo. O trabalho

83 Entrevistas com o ex-ministro da Administração Estatal, 29/09/2015, e com um funcionário superior da DPPF, Governo Provincial de Nampula, 13/10/2015.

sistemático, por exemplo, com estatísticas distritais e relatórios anuais analíticos e abrangentes, parece ser raro.

Podem acrescentar-se ainda a pouca capacidade – mas que está a aumentar – dos distritos na planificação do uso da terra, gestão de terras e serviços cadastrais, um ponto extremamente crucial tanto na perspectiva das comunidades locais como dos investidores nacionais e estrangeiros. A descentralização efectiva dos instrumentos de gestão do uso da terra limita-se a alguns distritos, municípios e serviços geográficos e cadastrais provinciais⁸⁴ em províncias do Norte e do Centro (Cabo Delgado, Nampula, Niassa e Zambézia), que usufruíram, até 2013, da assistência técnica da Conta Millennium Challenge (CMC), financiada pelos EUA.

4.3 Apoio Internacional

O apoio internacional à desconcentração e capacitação de governos distritais foi fornecido através do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), no período de 2010 a 2015. Este programa nacional baseava-se em experiências anteriores adquiridas em três PPFs regionais, usando uma abordagem bem concebida e cuidadosamente testada, que foi ensaiada pelo UNCDF na província de Nampula, com o apoio da CSD e da Embaixada do Reino dos Países Baixos (ERP).⁸⁵ O PNPFD foi financiado pela CSD, pela Irlanda e pelo Banco Mundial (todos doadores de um fundo comum), bem como pela GIZ e pelo PNUD como parceiros fora do fundo comum, com uma soma calculada em 50,5 milhões de USD. Executados por uma unidade de gestão do programa a funcionar no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o PPF e o PNPFD tiveram como principais impulsionadores nacionais os directores nacionais de Orçamento e da Administração Local nos então Ministérios de Finanças (MF) e da Administração Estatal (MAE), respectivamente.⁸⁶

Com base em entrevistas,⁸⁷ a avaliação intercalar de 2013 (Metier, 2013) e o relatório de avaliação final elaborado pelo BM (2015), os resultados e o impacto do PNPFD podem ser resumidos da seguinte forma:

- A obtenção dos resultados planeados foi, em geral, aceitável, ou nas palavras do relatório do BM, “moderadamente satisfatória”.
- Os pontos mais fortes do programa foram identificados como tendo sido: o apoio à capacitação para planificação regular do distrito, designadamente,

⁸⁴ Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC)

⁸⁵ Para uma análise destes e outros programas de apoio à descentralização fundados por doadores, ver Borowczak & Weimer (2012).

⁸⁶ Em 2015, o MPD e o MF fundiram-se para formar o MEF.

⁸⁷ Entrevistas com ex-assessor técnico do PNPFD, PNUD, a 30/09/15; funcionário superior da DPPF, Governo Provincial de Nampula, 13/10/2015, e funcionário superior da Direcção Nacional, Orçamento e Plano (DNPO), MEF, a 8/12/15.

o PEDD, o PESOD e o Plano Distrital de Uso da Terra (PDUT), o que levou a melhores práticas; o alto grau de execução orçamental do PESOD e a introdução e integração do Sistema de Monitoria de Desenvolvimento Distrital (SMoDD), centrado no grau de implementação das metas do PEDD e do PESOD. Outros progressos são a execução local de contratos de trabalho públicos administrados pelas UGEAs distritais e aprovados pelo TA, ou seja, avanços no controlo externo de gastos, bem como na gestão de conhecimento e documentação, e divulgação de informação.

- Os pontos fracos são a organização de CCs insuficientemente estruturada e a sua deficiente interacção com o governo distrital em matéria de planificação, monitoria e partilha de informações; a insuficiente ligação da gestão orçamental distrital ao e-SISTAFE, fraco controlo interno e a pouca orientação da recolha de receitas locais, e falta de pontualidade na apresentação dos relatórios financeiros anuais ao TA.
- Embora a avaliação do BM considere a apropriação por parte do governo como um factor essencial para o sucesso moderado, um dos entrevistados foi altamente crítico da ausência de liderança e apoio dos níveis superiores do ministério ao PNPFD nas fases em que tal apoio teria sido necessário, por exemplo, no que diz respeito a um sistema nacional que faça a ligação, através do e-SISTAFE, entre o processo de planificação e o orçamento. Estabelecer essa ligação é uma das prioridades actuais do MEF.

É preocupante a falta de ligação entre a planificação, a orçamentação e a prestação de serviços, que o PNPFD não conseguiu estabelecer. Isto é atribuído, por um lado, à falta de ligação entre a planificação e o orçamento, e, por outro lado, entre o PESOD elaborado a nível local e o processo de planificação e orçamentação no quadro do Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE), elaborado e aprovado anualmente pelo governo central. Os PESODs, recolhidos e revistos pelo governo provincial e transmitidos ao governo central, não se reflectem sempre no PES e no OE, nem nos orçamentos para os distritos atribuídos através do e-SISTAFE.

Outro factor que explica a falta de capacidade de prestação de serviços é o facto de o Desenvolvimento Rural, por natureza transsectorial e orientado para a prestação de serviços, não fazer institucionalmente parte do PNPFD, embora, inicialmente, fizesse parte, como Direcção Nacional, da mesma instituição (MPD). Tinha para lá sido transferido do Ministério da Agricultura, para ser transferido, em 2010, do MPD para o MAE e, em 2015, do MAE para o MITADER. Esta migração institucional mostra que o pensamento, a acção e a discussão intersectoriais relativa às áreas rurais, onde vive a maioria dos moçambicanos, não tem aparentemente nenhuma sede institucional. A instabilidade institucional também significa instabilidade de programas, orçamentos e serviços.

Por fim, uma das deficiências que explica o modesto impacto do PNPFD na prestação de serviços está relacionada com a mudança da natureza do FDD. Originalmente concebido, no âmbito da abordagem do PPF, para financiar a infra-estrutura pública de acordo com as prioridades do PEDD e do PESOD, em 2006 foi-lhe dada uma lógica completamente diferente pelo presidente Guebuza, que o transformou num fundo para apoio à subsistência individual num esquema de projectos e crédito, embora todas as instruções de gestão do FDD original tivessem já sido comunicadas aos governos distritais pelo MF e pelo MPD. Por causa disto, o PNPFD perdeu completamente a lógica subjacente à sua concepção original, que visava a prestação de serviços e pretendia contribuir para o emprego local e a geração de rendimentos (ver secção sobre FDD mais adiante). Na perspectiva crítica de um dos “pais” da abordagem do PPF, o PNPFD foi, por conseguinte, um fracasso e não fez muito para promover a descentralização nem o desenvolvimento económico local.⁸⁸

É desejável um programa que suceda ao PNPFD, na perspectiva dos funcionários tanto do MEF como do MAEFP. O Director Nacional Adjunto da Planificação e Orçamento do MEF sublinha a necessidade de abordar três questões em qualquer programa sucessor.⁸⁹ A primeira é a falta de ligação entre o PESOD e o e-SISTAFE, e entre planificação e orçamento, em toda a hierarquia da administração pública, ou seja, desde o nível local até ao nível central. Isto implica, na prática, uma descentralização plena e integrada do sistema de GFP na planificação, orçamentação, execução orçamental e sua consolidação. Em segundo lugar, é necessário ponderar a possibilidade de introduzir e enfatizar uma componente baseada no desempenho, para incentivar os distritos a melhorar a sua gestão fiscal e a prática de prestação de contas. Por fim, falta uma perspectiva territorial da prestação de serviços que implique tanto os municípios como os governos distritais como actores essenciais, merecendo ambos apoio à planificação e investimento coordenados. Esta última questão é pertinente, já que os distritos e os municípios disputam recursos e funções de prestação de serviços, o que exacerba uma situação de conflito entre eles. Isso pode constituir um grande desafio – ou oportunidade – para reestruturar o sistema moçambicano de governo local. Reduziria também o potencial de conflito actualmente existente e a concorrência entre os governos distritais e municipais, que resulta directa e intrinsecamente da abordagem bifurcada escolhida para a descentralização, na qual foi abandonada, por razões políticas, a então unitária abordagem original do governo territorial (distrital), prevista na Lei 3/1994.

Pode acrescentar-se a esta agenda o argumento a favor do aumento dos recursos de receitas para os governos distritais, como defendido, por exemplo, na análise da despesa pública do BM (BM, 2014) e reivindicado pelos administradores distritais, e/

88 Entrevista com funcionário superior, MEF, Maputo, 02/11/2015

89 Entrevista com funcionário superior, Maputo, 08/12/2015

ou um retorno à lógica original do FDD. Tendo isto em consideração, passamos agora às Regras do Jogo relativas à descentralização fiscal.

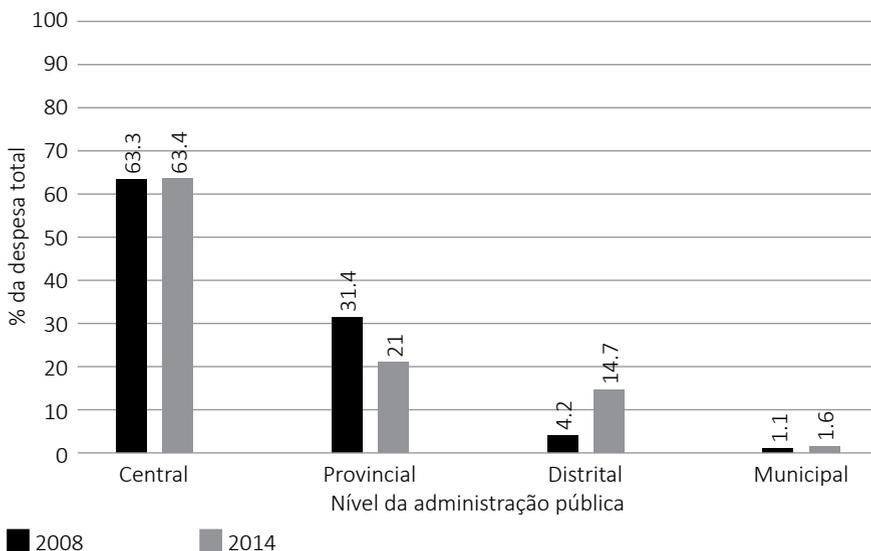
5 Descentralização Fiscal

5.1 Introdução

A descentralização das funções para níveis inferiores do governo sem descentralização dos recursos não faz muito sentido, apesar de se constatar que isso acontece muitas vezes. Por razões históricas e da natureza da economia política assente na procura de rendimentos improdutivos e sistemas clientelistas, muitos governos africanos têm tendência a descentralizar certas funções do governo e a prestação de serviços, mas a manter o controlo dos recursos fiscais disponíveis. Moçambique não é excepção.

O quadro abaixo mostra que, nos últimos sete anos, só houve descentralização significativa dos recursos orçamentais (despesas correntes e de capital) do nível provincial para o nível distrital, sem alterar os recursos alocados ao governo central e permitindo apenas uma mudança incremental em relação aos municípios. Durante o período seleccionado para comparação, os governos provinciais perderam 10% do orçamento de 2008, enquanto os distritos ganharam 10%.

Figura 4: Total de Despesas por nível da Administração Pública, 2008 e 2014 (em %)



Fonte: REO, 2008, 2014

Podem distinguir-se duas componentes conceptualmente diferentes no âmbito da descentralização fiscal, que muitas vezes ocorrem em combinação complementar num

sistema fiscal intergovernamental. A primeira é a descentralização de parte da base de tributação nacional para os níveis inferiores do governo. Dá à autoridade local a tarefa de se organizar para poder tirar proveito disso, administrando, cobrando e orçamentando a sua receita própria (RP) e dela apresentando contas. Receitas próprias incluem dois tipos: receita fiscal, como impostos sobre veículos, propriedade, etc., e receita não fiscal (por exemplo, taxas de licenças, taxas de utentes).⁹⁰

As transferências fiscais intergovernamentais de orçamentos centrais para locais representam a segunda componente do sistema fiscal intergovernamental. Nesta componente, o governo central transfere periodicamente uma determinada percentagem do seu orçamento total para níveis inferiores de governo, com base numa fórmula para alocação e distribuição estabelecida por lei. Isso pode ser feito sob a forma de subsídios agregados ou financiamento geral, ou como subsídios consignados, isto é, transferências para uso e finalidade determinados (por exemplo, construção de estradas, construção de escolas, programas de alimentação escolar, etc.), ou ambas as coisas.

No caso de Moçambique, só existe um sistema fiscal intergovernamental para os municípios, assente em legislação própria, ou seja, um direito legal, e uma fórmula de partilha de receitas ou uma percentagem legalmente consagrada. Isto faz parte da lei de financiamento autárquico de 11/1997 e da sua posterior reforma em 2008, que produziu a Lei 1/2008 e o Código Tributário Autárquico, promulgado no Decreto 63/2008. Este contém as já referidas componentes típicas de um sistema desse tipo (Nguenha *et al.*, 2012, MAP Consultoria, 2017).

É de notar que os dados para avaliar o sistema fiscal intergovernamental municipal estão dispersos e nem sempre são coerentes. Nem os orçamentos municipais nem as suas contas anuais (Conta de Gerência, CdG) são sistematicamente publicados ou disponibilizados em sites municipais ou nacionais, nos raros casos em que estes existem. Os dados do MEF sobre FCA e FIIA transferidos para os municípios parecem não ser sistematicamente harmonizados com os dados que constam nos documentos do orçamento municipal. Isso leva a imprecisões nas bases de dados (MAP Consultoria, 2017). Além disso, nem todas as transferências para municípios ou outras formas de financiamento se reflectem totalmente na contabilidade e nos orçamentos municipais. Um exemplo disso são as transferências para os municípios recentemente criados (em 2013), que receberam financiamento do governo central para infra-estrutura e equipamentos municipais básicos (escritórios, etc.). Estes estão sistematicamente registados no orçamento nacional e são rastreáveis através do e-SISTAFE, mas constam de forma muito menos sistemática nos orçamentos dos beneficiários. O mesmo acontece com as contribuições em espécie (por exemplo, autocarros para transporte municipal) adquiridas por meio de governo central e

⁹⁰ Para uma excelente descrição do sistema tributário de Moçambique, ver ACIS (2011).

“doadas” a certos municípios, e com os créditos autorizados pelo governo central para determinados municípios, como também não é fácil saber qual é ao certo a fórmula em função da qual é distribuída entre os municípios a “parte descentralizada” do Fundo de Estradas (FE) nem quais os montantes orçamentados. Este apoio adicional, muitas vezes concedido informalmente aos municípios, e os critérios da sua atribuição não são sistematicamente documentados nem publicamente disponibilizados, nem a nível do governo central nem nos orçamentos municipais. É necessário presumir, portanto, que os dados utilizados para a análise das finanças municipais na Secção 5.5 deste capítulo são incompletos e não mostram necessariamente a imagem real e completa da descentralização fiscal para os municípios.

No que diz respeito ao peso relativo das transferências e dos investimentos feitos por actores que não utilizam o sistema de transferência intergovernamental (fundos autónomos como o FE, Administração de Investimentos de Água e Saneamento (AIAS), Fundo de Desenvolvimento dos Transportes e Comunicações (FTC)), calcula-se que ronde em média um mínimo de 30% de todas as transferências para todos os municípios no período de 2011 a 2014 (MAP Consultoria, 2017). Este recente estudo contribui, pois, para uma avaliação mais completa do sistema de transferências intergovernamentais. Dá-se mais adiante conta das suas conclusões na Secção 5. 5.

5.2 Recursos Fiscais dos OLEs (1) – um Enfoque nos Distritos

Os OLEs não fazem parte de um sistema fiscal intergovernamental no sentido acima referido.⁹¹ Eles recebem os seus recursos orçamentais do governo central como dotações anuais definidas pelo MEF, que fazem parte do OE e são aprovadas pela AR, e não por uma assembleia local, como acontece no caso dos municípios. Os OLEs não têm direito legal, uma vez que, organicamente, os OLEs fazem parte da administração directa da hierarquia do governo central (LEBOFA, Secção VII). O MEF usa uma fórmula para determinar as dotações anuais. No caso das províncias, os critérios de alocação ponderada são o tamanho da população (70%) e a pobreza, medidos por um indicador multidimensional (30%).⁹² No caso do cálculo do FDD por distrito, os critérios são a população (30%), o tamanho do território (20%), a cobrança de receitas próprias (15%) e os níveis de pobreza (30%) (BM, 2014, p.111).

E, como vimos na secção anterior, as prioridades orçamentais definidas no PESOD local não se reflectem necessariamente no envelope orçamental disponível para os distritos para financiar despesas correntes. Os orçamentos dos OLEs são-lhes entregues através do e-SISTAFE, recebendo os OLEs uma transferência inicial

91 Esta opinião difere da dos autores da avaliação de despesas do BM.

92 Ver Rosenfeld (2012) e BM (2014). Segundo esta última obra, “as dimensões usadas para calcular a pobreza multidimensional são: consumo (30 %), água potável (15 %), saneamento (15 %), saúde (20 %) e educação (20 %)” (BM, 2014: 112).

anual e um “reforço” orçamental quando necessário ou disponível. Este sistema em linha ligado à Conta Única do Tesouro (CUT) permite ao governo central rastrear as transferências de receitas e as despesas ao nível local, de acordo com vários classificadores (por exemplo, económico, funcional, por fonte de financiamento, etc., incluindo o classificador territorial para os OLEs).

Os OLEs não têm praticamente nenhuma base de receitas próprias, como se pode ver no quadro abaixo:

Tabela 6: Estrutura de receitas próprias por províncias e distritos em 2012

Nível subnacional e tipo de receita	Milhões de MZN	como %
Província		
Receitas próprias provinciais	402	1,4
Receitas consignadas provinciais	301	1,1
Dotações às províncias	27 792	97,5
Total	28 494	100,0
Distrito		
Receitas próprias distritais	90	0,5
Dotações aos distritos	20 117	99,6
Total	20 208	100,0

Fonte: BM (2014: 116) com base em CGE, 2012; modificado pelos autores

As receitas próprias dos OLEs são o Imposto de Reconstrução Nacional (IRN), datado de 1987 (Decreto 4/1987), taxas de licenças (por exemplo, para bicicletas, corte de madeira, produção de carvão vegetal, comércio, etc.), e também receitas consignadas (por exemplo, taxas de utente cobradas aos pacientes nos hospitais). Teoricamente, o IRN, um simples imposto de capitação sobre a parte economicamente activa da população⁹³ deve ser cobrado anualmente a nível distrital e partilhado entre o distrito e as províncias. Mas, na prática, o IRN não está apenas desactualizado, como é também pouco cobrado. A cobrança é mais cara do que a receita produzida e é bastante impopular, pois lembra aos cidadãos o obrigatório imposto de palhota da época colonial. A sua contribuição para a receita nacional é insignificante e a Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) está a ponderar a suspensão completa da cobrança do IRN.⁹⁴

93 O equivalente municipal é o Imposto Pessoal Autárquico (IPA).

94 http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/12/imposto-de-reconstru%C3%A7%C3%A3o-em-vias-de-elimina%C3%A7%C3%A3o.html

A maior parte das outras fontes de receita não fiscais, incluindo taxas de utentes e licenças, têm de ser transferidas para a autoridade fiscal nacional, já que os OLEs não têm estatuto de autonomia fiscal.

Há uma clara necessidade de aumentar a receita para os governos distritais para salvaguardar a sua função essencial da prestação de serviços básicos. Isso tem um custo excessivo, dado os grandes territórios que estes governos devem cobrir, sabendo-se muito pouco da estrutura de custos em todo o distrito (e províncias) e não a tendo explicitamente em consideração nas dotações de recursos do governo central. Existem várias formas hipotéticas de aumentar a receita distrital. O BM (2014) sugere duas modalidades. A primeira é um maior esforço por parte da administração distrital para cobrar e administrar licenças e taxas de utente. Na nossa opinião, estas devem ser mantidas a nível distrital e não transferidas para o governo provincial e central, como acontece actualmente. A segunda proposta é alargar aos distritos a reforma fiscal municipal de 2008, ou seja, permitir que eles tenham a sua própria base de tributação. O estudo do BM é bastante claro: “implementando uma abordagem baseada em fórmulas, as províncias e os distritos teriam potencialmente maior autonomia para prestar serviços públicos de acordo com as necessidades locais” (BM, 2014, p.123). De um ponto de vista legal, isso exigiria atribuir-lhes autonomia financeira – uma ideia contida na legislação inicial de descentralização da Lei 3/1994. Do ponto de vista técnico e institucional, os distritos teriam de investir numa administração mínima das receitas próprias, ou teriam de forjar uma relação de cooperação com a ATM, que supervisionaria os aspectos técnicos da administração fiscal em nome dos distritos.

5.3 O Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)

Uma importante fonte de financiamento para os distritos é o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Como mostrámos nas secções acima, foi criado em 2006 um mecanismo de financiamento distrital sob a forma de OIIL, com uma dotação anual geral de 7 milhões de MZN para cada distrito. Isto aconteceu na sequência da promulgação da LOLE, do reconhecimento do distrito como elemento fundamental para a planificação da base para o topo e como unidade orçamental, e ainda do interesse político pessoal do presidente Guebuza na promoção de uma forma desconcentrada de governo local. A dotação passou a chamar-se FDD em 2009, com o Decreto 90/2009, em que também se definiram os critérios de alocação. O FDD também é transferido via e-SISTAFE. Os fundos devem ser utilizados para a redução da pobreza através de actividades privadas de subsistência, sob a forma de projectos a serem apresentados ao governo distrital e por ele aprovados, mediante recomendação de uma Comissão Técnica de Avaliação de Projectos, e com os membros do CC do distrito tendo também voz no processo de tomada de decisão. Os desembolsos são feitos pela administração do distrito, com base em crédito, que,

uma vez reembolsado, alimentaria o FDD, transformando-o num mecanismo de financiamento rotativo. As taxas de juro variam entre os 3% e os 7% ao mês, ou seja, 36-84% ao ano (MAE, 2011).

O equivalente municipal do FDD é o PERPU, que, seguindo o mesmo *modus operandi*, se destina ao alívio da pobreza urbana nas capitais provinciais. Na terminologia fiscal, isso representa um financiamento consignado ao município, que então o transforma num empréstimo privado ao beneficiário com um projecto aprovado. Ao longo dos últimos nove anos, foram gastos até 450 milhões de USD no FDD, 200 milhões de USD entre 2006 e 2011, o equivalente a cerca de 2% do orçamento (Sande, 2011).

A criação do FDD é, para alguns entrevistados, uma conquista atribuível ao processo de desconcentração – e é considerada um fracasso por outros observadores. Os primeiros vêem o seu mérito no facto de o FDD ter fornecido ao distrito uma importante fonte de receita. Reconhecem que o FDD produziu algum efeito tangível na redução da pobreza e na criação de emprego (Metier, 2009), apesar de algumas das deficiências discutidas a seguir. Entende-se que essas fraquezas podem ser eliminadas ao longo do tempo e o FDD pode, e deve, em princípio, ser mantido e melhorado.

As vozes mais críticas apresentam três argumentos.⁹⁵ Em primeiro lugar, foi alterado o propósito original do FDD de fornecer financiamento para o desenvolvimento de infra-estrutura local e bens e serviços públicos emanados do PEDD e PESOD. Conforme exposto atrás, os públicos de investimentos e projectos de obras financiados pelo FDD devem ser executados preferencialmente por empreiteiros locais, com o desejado efeito positivo sobre o emprego local e a geração de rendimento para reduzir a pobreza. No entanto, desde a decisão do presidente Guebuza, anunciada durante uma Presidência Aberta e Inclusiva (PAI) na Província de Gaza em 2006, essa lógica foi substituída por uma lógica que visa complementar ou “reforçar” iniciativas e projectos privados de subsistência, com base num crédito rotativo administrado pelo governo distrital. Isto não só transformou a administração do distrito num banco local de desenvolvimento – para consternação das instituições nacionais de crédito privado para actividades assentes na agricultura rural, como a GAPI (um mecanismo de financiamento do desenvolvimento rural), mas também levou ao apoio do FDD a numerosos projectos que não eram economicamente viáveis e/ou eram de consumo e não de investimento. Assim, numa perspectiva de investimento, os preciosos recursos foram desperdiçados. Diversos estudos demonstraram que muitos beneficiários do FDD muitas vezes estavam directa ou indirectamente ligados ao partido no poder (Sande, 2011; Forquilha & Orre, 2012) e que a taxa de reembolso do crédito era muito

95 Entrevista com oficial superior, MEF, Maputo, 02/11/2015 e John Barnes, antigo assessor sénior, PNPFD, Maputo, 30/09/15

baixa, abaixo de 10% do volume de crédito, tanto no FDD (Metier, 2009; Matusse & Pimentel, 2013) como no PERPU. Isto significa que o pressuposto subjacente de um sistema de crédito rotativo estava errado e assim continuou. Para aumentar a taxa de reembolso, alguns governos distritais recorreram a ameaças de utilização de medidas coercivas para garantir o reembolso da dívida pelos beneficiários, sem efeito assinalável.

Com base nas opiniões mais críticas sobre o FDD, concluímos, como Forquilha & Orre (2012), que este mecanismo foi transformado num mecanismo de financiamento público politicamente orientado para aumentar as redes locais clientelistas da Frelimo e para a “compra de votos nas eleições”. Numa perspectiva comparativa, o FDD, a sua finalidade e o seu *modus operandi* assemelham-se mais a um “fundo de base de apoio ao círculo eleitoral” político e discricionário que tem como objectivo manter os partidos governantes no poder, uma modalidade praticada em alguns países da Ásia e do Pacífico apoiados pela China e Taiwan,⁹⁶ e não um mecanismo desconcentrado de investimento e financiamento de serviços para governos distritais, como o nome sugere.

O futuro do FDD parece incerto, não apenas por algumas das razões acima mencionadas, mas também pelas crises fiscais que o governo de Nyusi enfrenta nos próximos anos. Numa perspectiva analítica, o FDD apenas contribuiu marginalmente para o seu objectivo de redução da pobreza e não conseguiu manter o carácter rotativo do esquema de crédito, tendo em conta as baixas taxas de reembolso. Também não produziu inteiramente os efeitos políticos esperados de influenciar os padrões de votação rural a favor da Frelimo, pelo menos nessas províncias, nas quais a Renamo ganhou – sem mecanismo de financiamento da base de eleitores.

A maioria dos entrevistados, incluindo funcionários superiores do MAEFP e do MEF, mostraram-se cépticos quanto à continuação do FDD na sua forma actual. Os cenários alternativos possíveis são a) o retorno ao propósito original do FDD de financiar infra-estrutura distrital e obras públicas, de acordo com as prioridades do PEDD e do PESOD,⁹⁷ e b) uma reafectação do crédito do FDD, ou de partes dele, para Desenvolvimento Rural (sob a tutela do MITADER) ou para aumentar o volume do FE descentralizado. Isto indica uma convergência de opinião relativamente ao reconhecimento da necessidade de aumentar os recursos públicos para os distritos para a produção de investimentos e bens públicos, quando o permitem as restrições fiscais actuais.

96 Por exemplo, no caso das Ilhas Salomão, esta dotação financeira do Fundo de Subsistência de Zona Rural (Rural Constituency Livelihood Fund) para financiar círculos eleitorais locais, financiada pela República da China, i.e. Taiwan, é muito maior que as transferências orçamentais do governo central para os governos locais. Ver Weimer (2013).

97 Uma ideia também defendida no Grande Fórum MOZEF0, realizado em Dezembro de 2015. Ver <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/38683-construcao-de-infraestruturas-devia-ter-um-programa-semelhante-ao-7-milhoes.html>

5.4 Recursos Fiscais dos OLEs (2): Enfoque nas Províncias

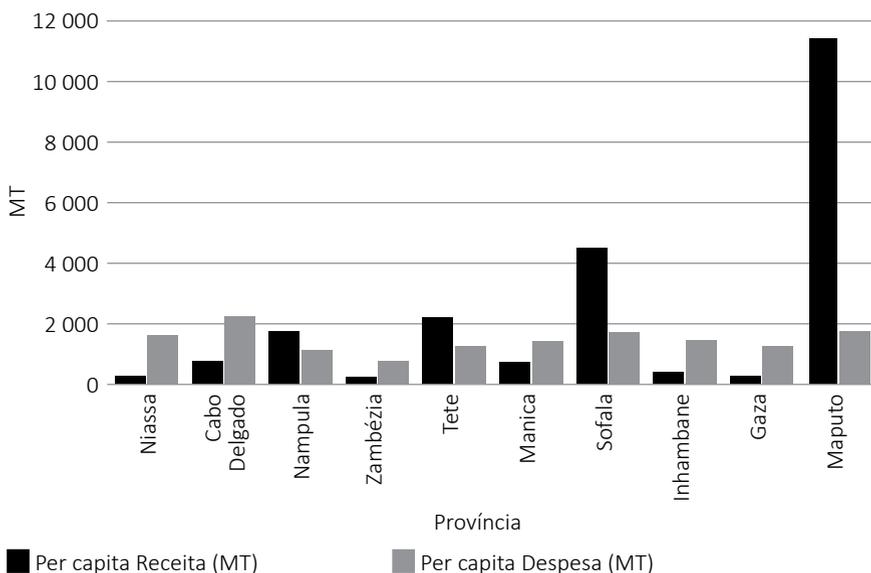
Nesta secção, analisamos a distribuição geográfica da geração de receita e despesa por província. As disparidades regionais e a distribuição desigual dos recursos entre as províncias têm preocupado o governo e o parlamento. Temos aqui também uma base para melhor entender o conteúdo político da iniciativa dos partidos da oposição de reivindicar mais autonomia para algumas províncias (ver II C. 2.3).

Definimos a despesa total como despesa anual interna e externamente financiada referente a investimento público e despesas recorrentes (salários e serviços). A expressão “receita geral” refere-se a todas as receitas fiscais geradas pela ATM (todos os impostos directos e indirectos nacionais, impostos e taxas comerciais), excepto a RP municipal. Analisa-se a seguir a despesa e a receita per capita por província, pressupondo um crescimento anual da população de 2,4%, de acordo com as estatísticas do INE (INE, 2015).

A análise que se segue da receita por província perde com a falta de disponibilidade de dados desagregados das receitas, por fonte de receita e por província. Não foi possível obter esses dados da ATM. Se estivessem disponíveis, os autores poderiam ter excluído as receitas relacionadas com o comércio portuário (aduana, taxas de exportação, etc.) que distorcem a imagem geral da geração de receita, dado que essas fontes são específicas da localização, ou seja, são geradas em alguns portos e pontos de entrada/saída importantes de mercadorias e serviços. Esses locais são Maputo, a Matola, a Beira e Nacala. Esses dados também teriam permitido demonstrar com precisão a origem geográfica das receitas provenientes da extracção mineral. Assim, a reflexão e números que se seguem são ilustrações, e não uma análise exhaustiva. Mostram, porém, as desigualdades nos valores per capita entre as províncias, tanto em termos de receitas como de despesas.

Figura 5 abaixo apresenta os valores para o último ano de que há dados disponíveis (2014). A figura mostra que a Província de Maputo tem a maior receita per capita. Se a cidade de Maputo tivesse sido incluída, a sua receita per capita seria ainda maior, acima dos 74.000 MZN. Os valores per capita mais baixos são os registados para as províncias do Niassa, Zambézia, Inhambane e Gaza. A proeminência de Maputo é explicada pelo facto de Maputo e a Matola serem as cidades não só onde está sediado o governo central e a ATM tem uma forte presença, mas também onde está registada e paga impostos a maioria das grandes empresas que operam nas províncias e distritos de Moçambique, especialmente megaprojectos. Como mostrado numa secção anterior, trata-se aqui de uma característica estrutural da geografia política e económica de Moçambique. Essas cidades são também os principais portos do país e os pontos de entrada para os bens importados, principalmente da África do Sul. Sofala também tem uma elevada cobrança de receita per capita, por causa do porto da Beira e do Corredor da Beira (importante para o comércio com os países vizinhos sem litoral).

Figura 5: Despesa per capita e receita per capita, por província, 2014 (em MZN)*



* Excluindo a Cidade de Maputo

Fonte: ATM e MEF

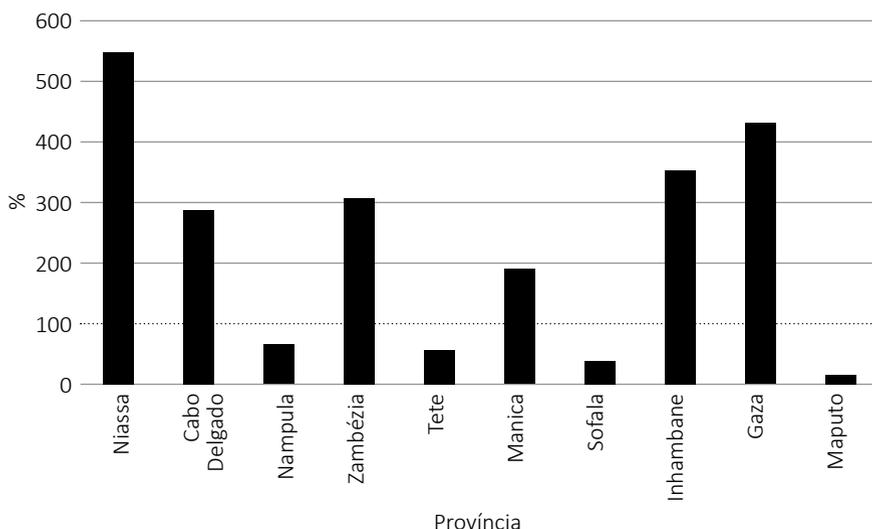
A Zambézia, Niassa e Gaza têm a menor receita per capita, menos de 300 MZN. A concentração da cobrança de receitas na Cidade de Maputo e na Província de Maputo é motivo para reflectir sobre incentivos para descentralizar o registo das empresas para as províncias onde operam e criar capacidade na administração pública para essa descentralização e para a tributação dessas empresas, ou seja, para “desmaputizar” a administração pública moçambicana. Isto também é do interesse do sector privado, que apoia, pelo menos em parte, províncias mais autónomas. Na situação actual, Maputo é o centro, onde se acumula a maioria dos benefícios fiscais da actividade económica em todo o país. Nesse sentido, substituiu Lisboa como núcleo da acumulação de receita gerada na então colónia de Moçambique.

Analisando o padrão de gastos per capita por província, podemos discernir os padrões de distribuição do orçamento e as desigualdades provinciais. As mais elevadas despesas per capita em 2014 foram em Cabo Delgado, Maputo e Niassa, e as mais baixas na Zambézia e em Nampula.

Comparando a receita per capita com a despesa per capita, podemos ilustrar a transferência líquida de recursos fiscais por província. Na figura abaixo, apresenta-se a percentagem da despesa per capita relativamente à receita per capita para todas as províncias. Uma taxa de 100% significa que a receita gerada nesta província contribui em termos equivalentes para as despesas atribuídas a esta província. Um valor acima

de 100% implica que a atribuição de despesas (per capita) a uma província está acima da receita gerada por essa província, enquanto que um valor abaixo de 100% significa que a geração de receita das províncias está acima das despesas (per capita) que lhe são atribuídas. No primeiro caso, a província é um receptor líquido de recursos, enquanto no segundo caso é um financiador líquido de despesas.

Figura 6: Rácio entre despesa per capita e receita per capita, por província (médias 2010-2014) em %*



■ Despesa per capita/receita per capita (%)

* Excluindo a Cidade de Maputo

Fonte: CGE, MPD

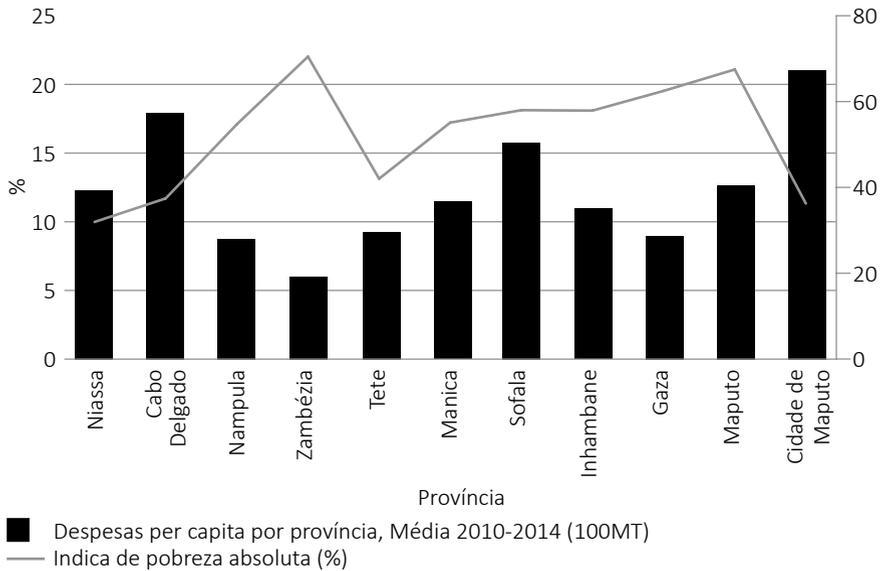
A figura mostra que as províncias de Niassa, Gaza, Inhambane, Zambézia, Cabo Delgado e Manica são beneficiárias fiscais líquidas, enquanto Nampula, Tete, Sofala e Maputo (Província) têm perdas líquidas.

Se incluímos na nossa análise a linha de pobreza absoluta da pesquisa de 2007, verificamos que a distribuição de gastos per capita não reflecte os padrões de pobreza, uma conclusão a que também se chega na pesquisa sobre despesas do Banco Mundial de 2014 (BM, 2014). A figura abaixo apresenta um forte contraste entre a Zambézia, a província com os maiores níveis de pobreza e menor gasto per capita, por um lado, e a cidade de Maputo e a província de Cabo Delgado, com o panorama inverso.

Na opinião dos autores, este padrão, constante nos últimos anos, reflecte as consequências dos incrementos da dotação anual dos orçamentos provinciais, mas não das funções distributivas do processo orçamental e a desigualdade estrutural. Na abordagem

incremental da orçamentação, as distorções anteriores (estruturais) são transferidas para o período seguinte, e não são totalmente tidas em conta as diferenças de custo entre as províncias na produção de serviços públicos e na gestão dos governos provinciais. Uma solução poderia ser uma “abordagem de orçamentação zero” ou um “exercício orçamental extraordinário único” (McCoy & Cunamizana, 2008: 21) ligado a um exercício de cálculo de custos, que permitiria reajustar o padrão de distribuição da alocação de recursos.

Figura 7: Despesa per capita e níveis de pobreza, por província



Fonte: CGE, MPD

Dadas as grandes diferenças entre as províncias – de disponibilidade de recursos, por um lado, e de posse de recursos naturais (minerais, energia, agricultura, água, etc.), por outro –, também se pode defender um fundo de compensação interprovincial baseado em fórmula. Muitos capítulos da história africana contemporânea mostram que, sem mecanismos de equilíbrio entre províncias com abundância de recursos (por exemplo, Cabo Delgado no caso de Moçambique) e províncias menos fornecidas de recursos (por exemplo, Gaza), se corre um risco real e elevado de tensões regionais, guerra civil e mesmo de separatismo. Não é por coincidência que o projecto de lei da Renamo visando o estabelecimento de províncias autónomas incluiu a proposta de que 50% das receitas geradas pelas indústrias extractivas de uma determinada província permaneçam nessa província. E os membros da cúpula política da Frelimo na Província de Cabo Delgado, conscientes da “maldição política” que a riqueza em gás da província pode causar, em termos de aumento dos conflitos e de luta por uma parte dessa riqueza, estudaram casos de conflitos que levaram a tendências separatistas, para tirar dessas experiências lições

para a salvaguarda doméstica contra conflitos que possam surgir da extracção de recursos relativamente a distribuição de benefícios e a delimitação de fronteiras.⁹⁸

Esse mecanismo de fundo de compensação interprovincial deve, na opinião dos autores, fazer parte de um sistema fiscal intergovernamental coerente e integrado, que abranja todas as unidades subnacionais da administração pública moçambicana, isto é, províncias, distritos e municípios.

5.5 Finanças Municipais

5.5.1 Critérios e Tendências de Alocação

Como referido na introdução desta secção, as finanças municipais dispõem de um sistema fiscal intergovernamental maduro, que combina transferências com uma base tributária própria. Este panorama é, todavia, incompleto, dado que existem outros tipos de transferências e investimentos em serviços públicos a nível municipal, que não são sistematicamente cobertos pelas estatísticas financeiras municipais (MAP Consultoria, 2017).

As transferências têm quatro subcomponentes, ou seja, o FG (ou FCA), que se limita, por lei, a 1,5% da receita fiscal nacional; o Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIILA), o Fundo de Redução da Pobreza Urbana (apenas dez capitais provinciais e a Cidade de Maputo) e subsídios consignados, como uma parte do FE.

O quadro abaixo resume os principais elementos do sistema de dotações e os critérios para o cálculo.

Tabela 7: Critérios para atribuição de recursos aos municípios

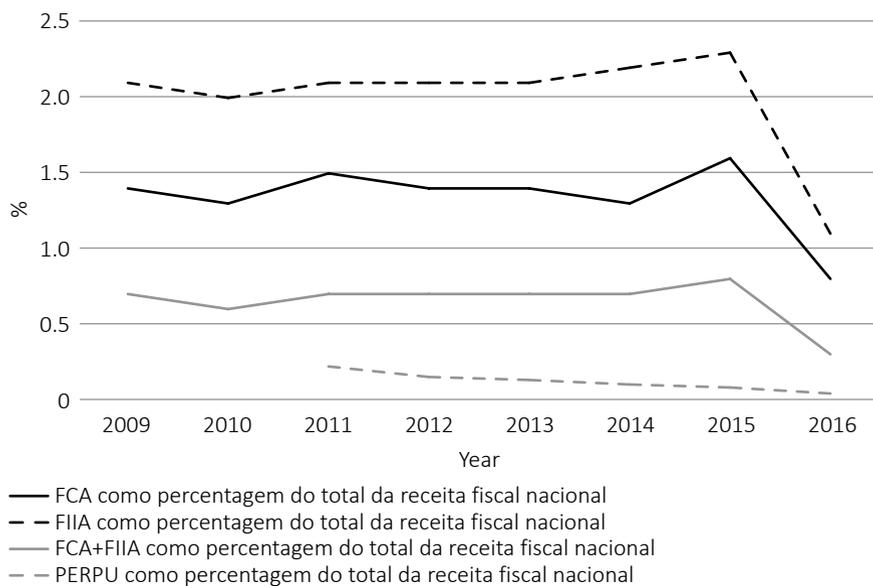
Fonte de financiamento	Critérios e ponderações para atribuição de recursos
Fundo de Compensação Autárquica (FCA)	População (75 %) e dimensões territoriais (25 %).
Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIILA)	Não há fórmula, mas é usado em analogia com o FCA.
Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) para 11 municípios	Aspecto fixo: 55 % do total de recursos são distribuídos igualmente. Aspecto variável: dimensões do território urbano (10%), população (40%), pobreza alimentar urbana (40%) e cobrança de receita local (10%).
Fundo de Estradas	Densidade da rede rodoviária em cada município; e tipologia de cada município, p. ex., cidade ou vila, + critérios discricionários.
Outras dotações sectoriais	Discricionárias e ad hoc.

Fonte: BM (2014), MAP Consultoria (2017)

98 Entrevista com membro (Frelimo) da Assembleia Provincial de Cabo Delgado, 06/10/2015. O entrevistado fazia parte de uma delegação que visitou Angola, a Nigéria e a Tanzânia/Zanzibar numa visita de estudo.

A figura que se segue mostra a alocação de receita aos municípios por parte do governo central nos últimos nove anos.

Figura 8: Transferências para os municípios como % da receita fiscal nacional, 2009-2016



Fonte: os autores, com base em dados da ATM e da CGE

O leitor pode constatar que, até 2015, só em duas ocasiões os municípios receberam a percentagem total de transferências do FCA a que têm direito, nomeadamente em 2008 e 2011, com uma ligeira queda observada após 2008. Mostra também que as transferências totais do FCA e do FIIA correspondem, no máximo, a 2,3% da receita fiscal nacional. Se fosse tido em conta o orçamento moçambicano total, ou seja, a receita fiscal nacional mais o apoio orçamental da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD⁹⁹), a percentagem transferida para os municípios seria menor (cerca de 1% no caso da FCA). Isto põe Moçambique a par do Burkina Faso, mas não dos seus pares na região e na África Oriental, em que cabe aos governos locais uma parcela consideravelmente maior das despesas nacionais: Botswana: <10%; Etiópia: 40%; Tanzânia: 27%, Uganda: > 40% (Dickovick & Riedl, 2014).

A partir de 2015, há uma queda drástica nas transferências de todas as categorias, devido às crises fiscais e económicas que o país está a enfrentar, causadas pelas dívidas odiosas e pela recessão económica. A fragilidade fiscal dos municípios aumenta ainda

99 Em Inglês: Official Development Assistance (ODA)

mais, pondo em causa não apenas a sua já fraca sustentabilidade, mas também a sua viabilidade (MAP Consultoria, 2017).

O Código Tributário Autárquico define que as seguintes fontes constituem a ampla base de tributação municipal ou RP:

- Imposto Pessoal Autárquico (IPA);
- Imposto Predial Autárquico (IPRA);
- Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV);
- Imposto Autárquico da Sisa (IASISA);
- Contribuição de Melhorias;
- Fontes de receitas não fiscais, tais como taxas de licenciamento e Taxas por Actividade Económica (TAE).¹⁰⁰ As taxas municipais para o DUAT e a taxa anual paga pelo uso da terra, o foro ou foral, fazem parte desta categoria.
- Taxas de utentes de serviços municipais (por exemplo, mercados e feiras, tarifas de água e de recolha de resíduos sólidos).

Em todos os municípios, a RP tem um considerável potencial mas é subutilizado, com variações consideráveis em todos os municípios. O quadro abaixo mostra o esforço de cobrança de receita de todos os municípios, agrupado por província, medida a RP como percentagem do total de transferências governamentais.

Tabela 8: Cobrança de Receitas pelos Municípios¹⁰¹ como % das Transferências Governamentais, 2014

Província	Nº de Municípios	RP como % do total de transferências governamentais
Niassa	5	24,7
Cabo Delgado	5	80,5
Nampula	7	50,6
Zambézia	6	28,2
Tete	4	100,8
Manica	5	56,7
Sofala	5	93,8
Inhambane	5	44,1

100 A designação de taxa para esta fonte é enganadora. A julgar pelas suas características e pela forma como é calculada e cobrada em muitos municípios, essa fonte de receita deve ser considerada um imposto sobre actividades empresariais. De facto, é como o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC) cobrado em pequenas empresas e no sector informal pela AT. O risco de dupla tributação das pequenas empresas nos municípios é elevado (ver secção seguinte).

101 Agrupados por província

Província	Nº de Municípios	RP como % do total de transferências governamentais
Gaza	6	56,5
Maputo Província	4	68,3
Média por província	5,2	60,4
Cidade de Maputo	1	316,5

Fonte: CGE (2015: *Anexos Informativos*)

Enquanto nos cinco municípios de Niassa e nos seis na Zambézia se observa pouco esforço médio de cobrança, ou seja, são em grande medida dependente das transferências governamentais, os de Tete e Sofala apresentam muito melhor desempenho, com uma percentagem de 100% e 94%, respectivamente. Os esforços dos outros municípios produzem entre 40 e 60% desses montantes transferidos pelo governo central. Maputo é, obviamente, um caso especial, dada a ampla base tributável, recursos humanos (RH) de qualidade e profissionais, e o apoio técnico do projecto Pro-Maputo, apoiado pelo BM.

5.5.2 *Transferências Fiscais e Receita Própria*

O recente estudo sobre as transferências intergovernamentais encomendado pelo MEF e financiado pela Cooperação Alemã (GIZ) (MAP Consultoria, 2017), analisou uma amostra de 16 municípios e usou as contabilidades municipais como fonte para a sua base de dados. O estudo confirma em grande parte a análise apresentada atrás e revela mais detalhes sobre a dinâmica das transferências fiscais e o desenvolvimento da RP:

- O peso relativo da transferência é maior no caso das vilas que das cidades de categoria B, C e D.
- A estrutura de transferências, por tipo, é dominada pelo FCA, seguido pelo FIIA, as transferências do FE e PERPU. Notamos, porém, que o PERPU, embora transferido através do e-SISTAFE, operado pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), não representa uma dotação fiscal condicionada que beneficie o orçamento municipal. Os governos municipais só das capitais provinciais representam apenas o gestor de boa fé de um fundo rotativo para a redução da pobreza urbana que beneficia indivíduos. Eles têm de apresentar propostas de projectos de subsistência ao CM, as quais, uma vez aprovadas, recebem crédito para financiar o projecto. Com a notável excepção da Beira, que criou uma instituição financeira municipal para gerir os fundos do PERPU, os desafios para gerir correctamente o PERPU são os mesmos que no caso do FDD

(ver Secção 5.3 acima). A dependência de dotações gerais, utilizadas para financiar salários municipais e outras despesas correntes, tem consequências desfavoráveis para a eficiência e desempenho administrativo, bem como para a prestação de contas horizontal ao contribuinte local.

- As transferências médias anuais per capita para o período 2009-2015 são baixas (≤ 10 US \$), correspondendo a RP anual média per capita a apenas metade dessa quantia. Em comparação, a despesa anual média per capita é de cerca de 14 USD. Durante esse período, a RP mostrou uma ligeira tendência para subir.
- No que diz respeito à RP, os municípios dependem muito mais de fontes de receita não fiscais que da receita fiscal. Os impostos autárquicos representaram, em média anual entre 2009 e 2015, apenas 16% da receita municipal total.
- A partir de 2013, ganha importância uma categoria chamada “outras receitas”. Esta categoria residual inclui transferências de organismos do Estado e entidades públicas, receitas de capital e transferências extraordinárias. Uma vez que não é inteiramente claro o que essa categoria significa em termos de origem e finalidade fiscal, seria necessário ter dados desagregados. Esta categoria pode incluir subsídios do tesouro para empresas insustentáveis de transportes públicos municipais e transferências *ad hoc* para auxiliar os municípios a lidar com as consequências de catástrofes naturais, etc.
- As taxas de crescimento anuais médias de todas as dotações foram na faixa dos dois dígitos, excepto nas Transferências para Investimentos em Infra-estruturas, definidas de modo a cobrir transferências de capital adicionais ao FIIA e incluindo a FE. Do ponto de vista da capacidade de resposta municipal ao desafio de aumentar a procura de infra-estrutura e serviços públicos devido à alta taxa de urbanização, essa tendência é muito preocupante.
- A partir de 2015, todos os tipos de transferências (excepto o PERPU) mostram uma tendência para a diminuição, baixando todos eles de forma considerável em 2016 (ver Figura 11 acima).
- As doações e financiamento de projectos apoiados por entidades estrangeiras mostram também um declínio considerável.
- i. As vilas dependem muito mais de subsídios do que as autarquias de todas as outras categorias, revelando uma capacidade muito menor de obtenção de RP. Isto deve-se certamente a uma base económica e fiscal relativamente pequena. Isto aplica-se sobretudo aos novos municípios criados em 2013, que receberam, portanto, transferências extras para infra-estrutura e equipamentos, de forma arbitrária e *ad hoc*. Isto levanta a questão fiscal do tratamento especial de uma determinada categoria de municípios, não prevista na legislação, que se baseia no pressuposto de que o mecanismo de equalização baseado em fórmulas cobre as diferenças de tamanho e população. Como defendemos na conclusão

desta subsecção, há, de facto, boas razões para rever a fórmula de equalização.

- Embora as autarquias do tipo vila recebam uma maior transferência per capita que todos os outros tipos de municípios, a sua capacidade de investimento em serviços públicos continua a ser extremamente baixa. Com a considerável descida das transferências desde 2015 e a elevada taxa de inflação, as vilas em particular terão grandes dificuldades na prestação de serviços públicos. No caso das vilas, pode observar-se uma tendência de diminuição das despesas de capital per capita, aliada a níveis extremamente baixos de cobrança de RP.
- Como já vimos, na perspectiva dos municípios menores e mais jovens (muitas vezes em zonas remotas), são questionáveis os efeitos produzidos pela fórmula de equalização utilizada para distribuição do FCA (e, por analogia, do FIIA). Uma análise mais diferenciada mostra que o padrão de crescimento do FCA per capita é significativamente diferente entre municípios da mesma categoria e com características demográficas e territoriais semelhantes. Isso indica que são aplicados outros critérios de distribuição, desconhecidos, diferentes dos legalmente estipulados, ou seja, território e demografia.

A Tabela abaixo resume as principais tendências das finanças municipais:

Tabela 9: Taxa de crescimento médio anual de indicadores fiscais autárquicos, por categoria de município, 2009-2015 (em %)

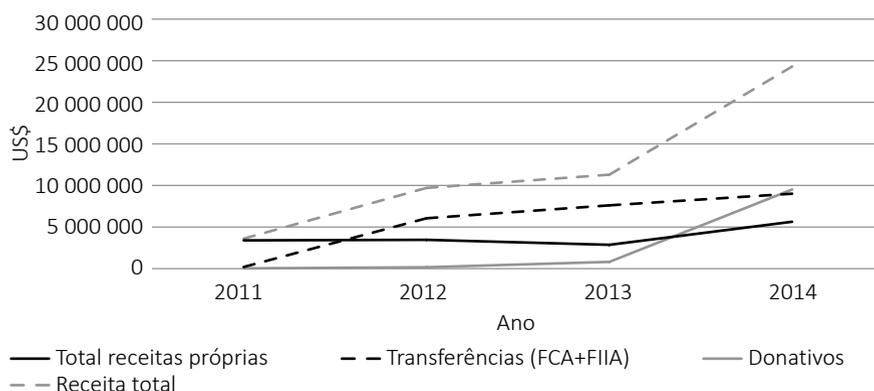
Categoria	Taxa de crescimento médio anual (%)		
	Amostra*	Cidades (C&D)	Vilas
Receita Total	20,2	15,2	15,5
Total de Transferências	18,0	17,7	17,6
Receitas Próprias	17,3	14,0	18,6
Receitas Fiscais (Impostos)	20,4	15,2	3,6
Receitas Não Fiscais (taxas, etc.)	16,5	13,8	21,4
Doações e Financiamento Externo de Projectos	12,1	-20,0	-1,0
Outras Receitas	161,0	92,5	14,2
Total de Despesas	24,4	18,6	16,6
Despesas Correntes	18,2	20,0	20,7
Despesas de Capital	33,2	16,3	11,9

* 16 de 53 municípios

Fonte: MAP Consultoria, 2017

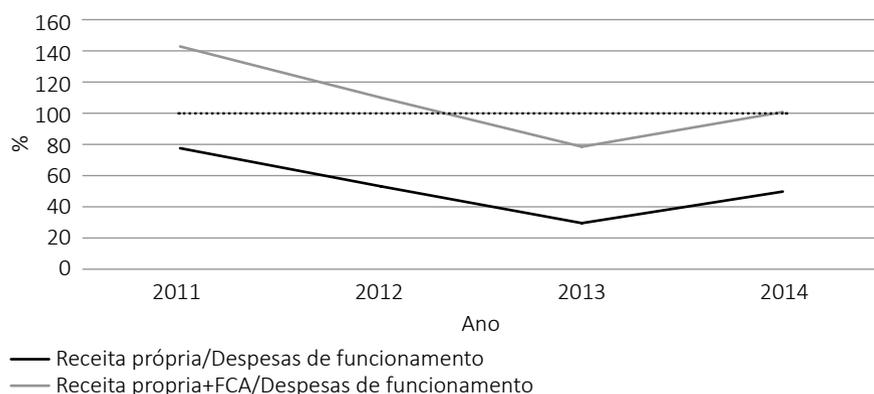
A mobilização de recursos internos e a sustentabilidade fiscal foram também o enfoque de estudos promovidos pelo Mecanismo Consultivo de Infra-estrutura Pública-Privada do BM (MCIPP). A análise de **dois estudos de caso**, i) a Matola, uma grande cidade portuária e centro industrial e comercial, e ii) Manhiça, uma vila rural economicamente dinâmica, mostra que, apesar da diferença de tamanho, a dificuldade em usar o potencial de RP é a mesma. Em ambos os casos, a RP foi menor que as transferências governamentais. O apoio externo tem sido decisivo para o aumento de recursos em certos momentos. Isso tem graves repercussões na sustentabilidade fiscal, que definimos como capacidade para financiar as suas despesas correntes com as RP.

Figura 9: Matola: RP, transferências, 2011–2014 (US\$)



Fonte: Autores, com base em dados do CM da Matola (CDG)

Figura 10: CM da Matola: sustentabilidade fiscal (%)

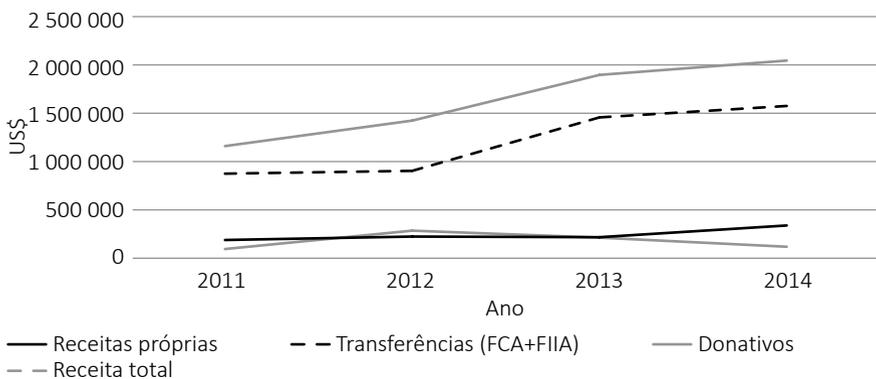


Fonte: autores, com base em dados do CM da Matola (CDG)

Se desagregarmos a RP por fontes de receita, constatamos, no caso de Matola e para o período aqui analisado, que a fonte mais próspera foi a taxa de resíduos sólidos, e não o IPRA, IASISA, IAV e TAE, como seria de esperar de uma cidade de mais de 700.000 habitantes, o coração industrial do país e uma cidade em que se assiste uma rápida expansão das áreas residenciais e industriais. Na verdade, o Conselho Municipal da Matola só começou a cobrar o IPRA em 2014. Em 2015, contratou uma empresa privada para supervisionar a cobrança e a administração da maior parte das receitas e o investimento necessário em serviços cadastrais, hardware e software, e formação dos RH (BM & PPIAF: 2015a). Como se pode ver na figura abaixo, o CM de Matola não se poderia sustentar com base apenas nos seus próprios esforços, ou seja, sem as dotações gerais do governo. Mesmo com o apoio do governo, a sustentabilidade fiscal foi volátil no período de 2012 a 2014. A linha negra pontuada indica o ponto de equilíbrio da sustentabilidade fiscal.

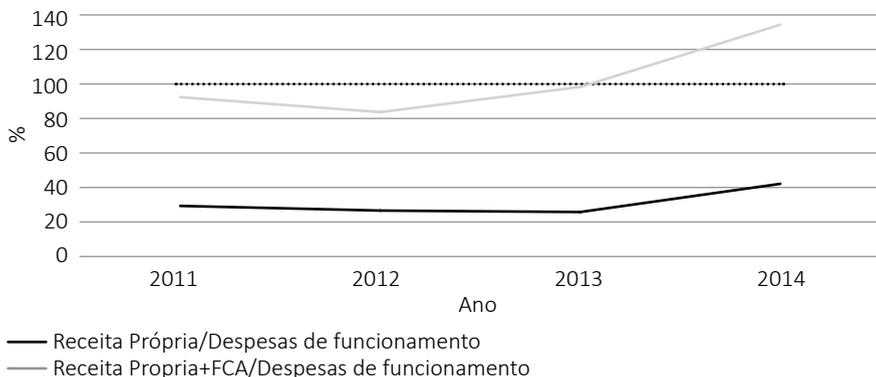
No caso de Manhiça, dá-se a figura correspondente nas imagens abaixo.

Figura 11: Manhiça: receitas próprias, transferências, 2011-2014 (US\$)



Fonte: Autores, com base no CM de Manhiça (CDG)

Figura 12: CM de Manhiça: sustentabilidade fiscal (%)



Fonte: Autores, com base no CM de Manhiça (CDG)

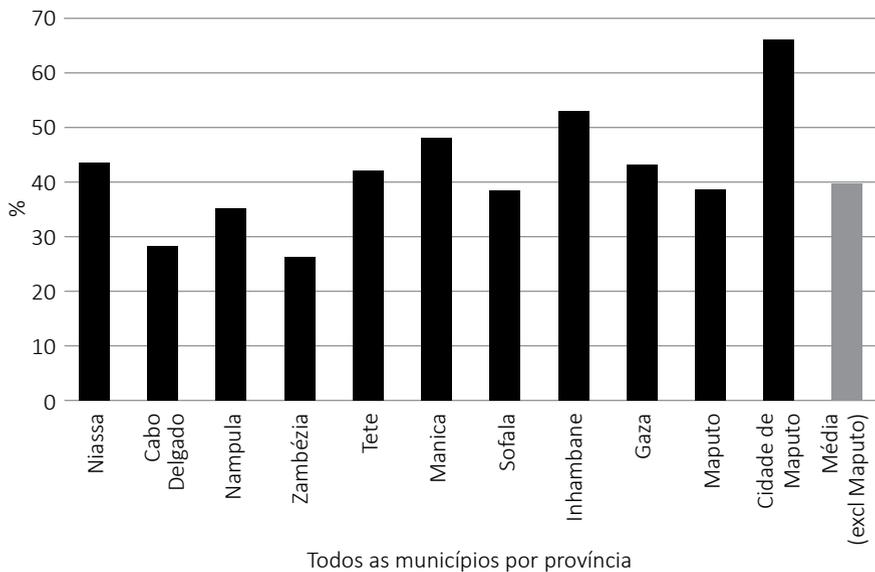
Diferenciadas por fonte de receita, as mais prósperas fontes de receita de Manhiça são não fiscais: receita de taxas de mercado, seguida de taxas de abastecimento de água e DUAT. Embora a contribuição para a receita total continue a ser marginal, a participação da RP está a aumentar lentamente, devido ao aumento dos esforços do CM, que se centram no IAV, IPRA e TAE. O esforço de tributação próprio também é evidente relativamente ao apoio externo, que só em 2012 foi mais alto que a RP (BM & PPIAF, 2015b).

Sobre a sustentabilidade de Manhiça, o quadro é o mesmo que no caso da Matola: a cidade não seria fiscalmente sustentável sem as dotações gerais que recebe do governo. De 2011 a 2013, não se garantiu a sustentabilidade, mesmo com as transferências governamentais. Estes dois microestudos confirmam análises anteriores, que estudaram uma amostra de 16 municípios de tamanhos variados (Ngenha *et al.*, 2012).

5.5.3 Capacidade Fiscal dos Municípios para Prestar Serviços Públicos

No que diz respeito aos **recursos financeiros para prestação de serviços**, examinamos a capacidade de investimento público dos municípios, vendo que percentagem das despesas totais é constituída pelas suas despesas de capital. Mais uma vez, agrupamos os municípios pela província onde se situam. A figura abaixo mostra a variação da sua capacidade de investimento.

Figura 13: Rácio municipal de despesas de capital vs total de despesas, 2014 (%)



Fonte: CGE (2015: Anexos Informativos)

Podemos observar que, em média, no ano de 2014, os 53 municípios utilizaram cerca de 40% dos recursos disponíveis em despesas de capital, ou seja, em investimentos na prestação de serviços, e 60% em rubricas orçamentais de despesas correntes (salários, serviços, consumíveis). É um rácio muito favorável, comparado com o dos governos distritais, que gastaram a maior parte dos seus recursos disponíveis em rubricas orçamentais de despesas correntes, ou seja, salários. Têm um desempenho acima da média a cidade de Maputo – com uma capacidade de investimento considerável – e os municípios de Niassa, Tete, Manica, Inhambane e Gaza, ao passo que as províncias de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Sofala e Maputo não tiveram tão bom desempenho.

Perante as expectativas dos cidadãos municipais, do governo central e das OSCs, no que se refere à melhoria da prestação de serviços em áreas essenciais, como a gestão de resíduos sólidos e esgotos/águas residuais, planeamento urbano e urbanização, incluindo habitação, e, cada vez mais, construção e manutenção de estradas, e saúde primária e educação, os municípios assumem as suas responsabilidades, mas apontam a insuficiência dos seus recursos. Em princípio, pode obter-se um aumento de recursos para serviços públicos através de uma combinação das seguintes opções:

- Aumento das transferências governamentais (FCA e FIIA) e dotações consignadas, p. ex., para cuidados de saúde primários e educação;
- Maior acesso a crédito;
- Tecto para o orçamento de despesas correntes e para a folha de pagamentos, com os ganhos utilizados para despesas de capital;
- Maior esforço de utilização de RP.

A primeira opção parece justificada, dado que, em comparação com os seus pares de outros países, os municípios moçambicanos têm recursos insuficientes e que, com o aumento do número de municípios, o direito das autarquias a 1,5% do Orçamento do Estado precisa de ser partilhado entre um maior número de beneficiários. Mas, dado o stress fiscal com que o governo se debate actualmente (ver Parte II C.1) e o aparente falta de entusiasmo político para devolver o financiamento sectorial para saúde e educação, esta opção não é muito realista. Este processo avançou lentamente por várias razões, em parte devido à falta de clareza quanto ao financiamento e à pouca capacidade técnica nos municípios mais pequenos. No entanto, apesar destas ressalvas, a responsabilidade desses serviços deve ser gradualmente entregue a alguns municípios (por exemplo, Maputo, Matola, Beira e Pemba), mas mantendo os recursos financeiros correspondentes nos ministérios desses sectores e nos governos provinciais¹⁰² Isso significa, na prática, que os professores ou enfermeiros municipais

102 Entrevistas com vereador, CM de Pemba CM, 05/10/2015; funcionários superiores das Direcções Provinciais de Educação e Saúde, respectivamente, de Cabo Delgado, 07/10/2015.

estão duplamente subordinados ao respectivo departamento municipal e ao governo provincial, provavelmente em detrimento da satisfação profissional e motivação do pessoal, e da qualidade do serviço.

A segunda opção, legalmente permitida sob condição de ser aprovada pelo MEF, não é muito realista pelo mesmo motivo de stress fiscal e pelo aumento das obrigações do serviço da dívida do governo central. Há alguns municípios, como a Matola, Nampula e Pemba, que negociaram com fornecedores e bancos a concessão de créditos para financiar o transporte público (por exemplo, a aquisição de autocarros) ou a aquisição de equipamentos e camiões de recolha de resíduos sólidos. É difícil, porém, ver o reembolso atempado das dívidas pelas tarifas de utentes geradas por esses serviços, a menos que a dívida seja reembolsada usando outras fontes de receita ou o reembolso seja garantido e coberto pelo governo central em caso de incumprimento. O crédito municipal e a sua autorização também são uma área que nem sempre é gerida de forma transparente e em que pode haver riscos fiduciários.

A terceira opção não é realista por razões contratuais e legais, e devido à necessidade de recrutar cada vez mais pessoal técnico competente e bem formado para executar as tarefas complexas que cabem a um município, em concorrência com a administração estatal e o sector privado, que geralmente oferecem melhores salários e mais regalias.

Assim sendo, resta a última opção, o aumento de capacidade e esforço para aproveitar o considerável potencial de RP que os municípios têm.¹⁰³ A melhoria do desempenho na cobrança e administração de RP é, todavia, dificultada pelos seguintes factores, que variam, naturalmente, ao longo do espectro municipal em termos de peso relativo:

- A competência técnica e a capacidade de gestão fiscal e administração de receitas dos municípios não são suficientes para a tarefa. Uma pesquisa realizada nos 13 municípios que fazem parte do Programa de Cidade e Mudanças Climáticas (PCMC), apoiado pelo BM, mostra que apenas uma minoria tem um bom domínio de contabilidade, administração fiscal, orçamento e tesouraria, sendo a tributação a área em que a capacidade é menor (MAE, 2013). Uma administração eficiente e eficaz da tributação, e também da urbanização, e um cadastro, é, no entanto, uma condição prévia para o aumento da geração de receita.
- Concretizar o potencial tributário, especialmente no que toca à propriedade (IPRA, IASISA) e ao TAE, é uma questão de economia política local e mexe com os interesses de empresários e proprietários, muitas vezes representados na AM e/ou com ligações fortes com o governo municipal. Qualquer esforço

¹⁰³ Estudos analíticos mostraram que o potencial, devidamente cobrado e administrado, poderia pelo menos duplicar as receitas municipais. Ver, por exemplo, Boex, 2011, Weimer, 2012.

de políticas de cobrança ou aumento de impostos sobre bens pertencentes a essas classes sociais pode facilmente ser (politicamente) coarctado. O mesmo se pode dizer da cobrança de receitas municipais sobre propriedades pertencentes ao estado ou EPs como os CFM. Na ausência de vontade ou de influência política, o efeito frequentemente observado é o enfoque da política de receita municipal em fontes como taxas de mercado, que têm um efeito regressivo sobre os estratos mais pobres da sociedade, mas poupa as camadas mais ricas.

- O actual sistema fiscal intergovernamental não tem, na sua fórmula de atribuição de recursos, uma componente baseada no desempenho para o cálculo das transferências, embora isso inicialmente tenha sido discutido, para a primeira lei das finanças autárquicas (11/1997).

O estudo de despesas do Banco Mundial (BM, 2014, p.121f) propõe três maneiras de estimular o aumento da cobrança de RP, a saber:

- “*Deve desenvolver-se a capacidade da administração fiscal para concretizar o potencial da reforma de 2008*”. Isto inclui levar à prática um sistema de GFP e um de receitas adaptado às necessidades dos municípios ou aquilo que é conhecido como Sistema de Gestão Autárquico (SGA),¹⁰⁴ ligado ao e-SISTAFE, actualmente a ser elaborado pelo CEDSIF com o apoio do PCMC.¹⁰⁵
- “*As transferências devem ajudar a corrigir as diferenças de **capacidade fiscal** dos municípios, que calcula as receitas que os municípios podem cobrar*”. Este factor acrescentaria um critério de desempenho à fórmula de partilha de receitas, definindo “capacidade fiscal” não como as receitas que os municípios realmente cobram, “*mas sim o que poderiam cobrar, se a taxa média de imposto para todos os municípios fosse aplicada à sua base tributável. Isto significa que, se um governo local cobra menos que a receita potencial, a dotação não compensará a diferença*”. Por outras palavras, isto significa recompensar os municípios que demonstram um esforço fiscal acima da média.
- “*O fundo de investimento municipal, bem como as dotações sectoriais e ad hoc, devem ser atribuídos num processo transparente*”. Isto contribuiria para aumentar a previsibilidade das transferências.

Outra maneira de aumentar a receita dos municípios seria aumentar a sua base tributária atribuindo aos municípios o imposto sobre a actividade informal, o ISPC, actualmente cobrado pela ATM. Actualmente, há grande probabilidade de uma

¹⁰⁴ O seu predecessor, o Sistema de Gestão Municipal (SGM), apoiado pelo P-13 e pelo PROGOV, foi elaborado, testado e ensaiado nos municípios de Nacala e Mocuba entre 2006 e 2010, mas foi rejeitado pelo CEDSIF e pelo MAE, por razões que não são inteiramente claras.

¹⁰⁵ Entrevista com membro da Direcção-Geral do CEDSIF, Maputo, 28/09/2015.

pequena empresa ser tributadas duas vezes pelo CM, por meio de cobrança de taxas de mercado e TAE, e pela ATM, que cobra o ISPC. Ambos os impostos produzem efeitos regressivos e não contribuem para a redução da pobreza, especialmente se houver dupla tributação. Este imposto, um imposto típico dum governo local, poderia pelo menos parcialmente substituir a TAE. Esta questão e os potenciais ganhos para os municípios são discutidos mais adiante.

5.6 Rumo a um Sistema Fiscal Intergovernamental Integrado que inclua a Receita do Uso da Terra e da Extração Mineral?

Faz sentido proceder-se a uma revisão do sistema fiscal intergovernamental, e não apenas na perspectiva da mitigação das desigualdades regionais discutidas na secção anterior. Dado o padrão actual de alocação de recursos aos distritos, que é insuficiente para fornecer serviços básicos, há uma clara necessidade de aumentar os recursos fiscais desses mesmos distritos.

Uma maneira de obter mais receitas a nível distrital é a tributação do uso da terra e os rendimentos decorrentes da especulação fundiária. Há estudos que mostram (DFID, 2013; BM e FAO, 2011) que o uso de terras através do sistema de DUAT e a taxa paga não reflectem o valor do uso da terra nem o valor do mercado da terra, e tão-pouco a capacidade de diversos tipos de utentes (pequenos produtores agrícolas, residentes urbanos, investidores nacionais e estrangeiros) para pagar o seu uso. A maneira como a terra é actualmente gerida e “tributada” abriu caminho a especulação, conflitos de terra e um mercado informal em que a terra é – inconstitucionalmente – transaccionada sem que as comunidades e o Estado tirem disso nenhum proveito. Há, por conseguinte, razões convincentes para descentralizar a gestão da terra e introduzir taxas ou impostos, e rever e ampliar a taxa de DUAT. Isto não só reflectiria melhor o tipo de uso, o “valor de mercado” da terra (especialmente nas áreas urbanas e periurbanas e nas explorações – de grande escala – de mineração, agricultura e silvicultura), mas também aumentaria a receita dos distritos e os benefícios financeiros para as comunidades locais. O supracitado estudo BM & FAO (2011) conclui que os pagamentos derivados do actual nível da taxa de DUAT para terras rurais “são insignificantes para os titulares do DUAT” e “não afectam o seu comportamento económico e não são, portanto, uma ferramenta contributiva eficaz para incentivar a optimização do uso da terra”, concluindo que “há margem para aumentar o nível de cobranças de modo a espelhar com maior precisão o valor em uso para o titular do DUAT” (BM & FAO, 2011: 45). O estudo apresenta também argumentos convincentes para descentralizar a gestão da terra e reter a receita do uso da terra ao nível distrital e comunitário, ao defender que:

“... há benefícios a obter tornando local a atribuição da receita. Em muitos países, os impostos sobre a terra, por

exemplo, são normalmente tributação autárquica para serviços prestados localmente. Uma maneira concreta de demonstrar o reconhecimento dos direitos da comunidade e servir melhor o âmbito do desenvolvimento económico local seria reafectar aos governos locais a percentagem da receita que cabe ao Estado” (BM & FAO, 2011, p.46).

O projecto em curso de apoio à gestão local da terra Iniciativa para Terras Comunitárias (iTC) fez propostas concretas de como implementar a ideia visionária de descentralizar a gestão da terra para benefício das comunidades e distritos (Monteiro, 2014). De forma análoga, a geração de receitas derivadas da extracção de minerais pode tornar-se uma fonte de receita para distritos e comunidades em zonas onde funcionam os projectos de natureza extractiva. Deve abranger empresas de todos os tipos e tamanhos, e não apenas os investimentos de grande escala. Actualmente, os distritos, os municípios e as comunidades ganham pouco com as actividades extractivas, mas muitas vezes têm enormes custos de externalidades (ver estudos de caso na Parte III, secção 6.2).

Em 2013, o governo alocou 2,75% dos direitos gerados pelos sectores de mineração e do gás natural a sete localidades em três províncias ricas em recursos. Embora se trate aqui de um passo positivo, repetido no exercício de 2014, o valor representa uma pequena percentagem da receita fiscal geral. Esta percentagem não está fixada por uma lei específica, mas é antes determinada pelo governo no processo anual de orçamentação e legislação. Assim, a prática tem uma natureza *ad hoc* em vez de ter como base uma regra fiscal. Os montantes inicialmente orçamentados não são sempre integralmente transferidos para os distritos, uma vez que a base de receita, ou seja, os rendimentos dos direitos, é volátil em função de mudanças de preços nos mercados globais de bens de consumo. A parte que cabe ao distrito da receita de mineração é transferida para os distritos via e-SISTAFE, mas há poucas orientações para os governos provinciais e distritais sobre como usar as receitas de recursos transferidas (por exemplo, como dotação em bloco ou dotação consignada) e até que ponto isso afecta as comunidades. Existe um défice de regulação legal, uma vez que as directrizes dadas aos OLEs têm apenas o carácter de uma “circular”¹⁰⁶ e não de um decreto ou de uma lei. Os entrevistados queixaram-se da falta de transparência na atribuição e uso dos recursos transferidos, uma questão também levantada num documento de política do Banco Mundial sobre este assunto (Nombora, 2014).

Este documento defende de forma convincente – e apresenta possíveis elementos constitutivos e experiências internacionais relevantes – uma revisão e ampliação do actual sistema fiscal intergovernamental presentemente restrito aos municípios. Os

106 Circular 1/MPD-MF/2013, enviada pelo MPD e ME.

autores defendem um sistema abrangente de transferência fiscal, em que as receitas de extracção mineral transferidas para distritos ricos em recursos estão integradas, são consideradas um direito e se tornam mais previsíveis. Numa fase posterior, este sistema seria alargado a distritos que não possuem recursos em abundância. Como a nota política sobre tributação de terras anteriormente referida (BM & FAO, 2011), também recomenda a inclusão de abordagens de desenvolvimento impulsionado pela comunidade (DIC) para atribuição e gestão das receitas de recursos ao nível subnacional (Nombora, 2014: 27ss). Há razões igualmente convincentes para defender o aumento da transparência em relação a todas as transferências extras, doações e créditos fornecidos aos municípios, muitas vezes informalmente e fora do orçamento (ver a introdução desta secção).

Numa perspectiva analítica, para que se dê uma descentralização fiscal eficaz e haja um sistema fiscal intergovernamental funcional, equitativo e justo, que inclua receitas de terras e de recursos, e mitigue as disparidades regionais, têm de se verificar duas condições mínimas: em primeiro lugar, a criação de instituições responsáveis a todos os níveis de governo e, em segundo lugar, a garantia de órgãos deliberativos autónomos a nível local (Ribot *et al.*, 2006). Nenhuma destas condições está plenamente garantida no sistema político-administrativo actual de Moçambique, apesar das tentativas de introduzir esses elementos nos municípios e no *modus operandi* do FDD. Essas experiências poderiam tornar-se o ponto de partida para uma reforma do sistema actual, o que exigiria três tipos de acção preliminar. Em primeiro lugar, o sistema actualmente existente necessitaria de uma rigorosa avaliação em conjunto com uma apreciação do potencial de receitas subnacionais, a serem tidas em conta numa reforma da descentralização fiscal. Em segundo lugar, o quadro institucional, especialmente o dos distritos e das províncias, precisaria de ser revisto, com vista a maior autonomia dos OLEs actuais. Neste contexto, deve ser revista a legislação inicial da descentralização (Lei 3/1994). E, em terceiro lugar, seria necessário um consenso político mínimo entre a Frelimo e a Renamo (e no seio destes partidos) sobre a conveniência de tal reforma. De facto, esta matéria faz parte das negociações de paz entre esses partidos (ver mais adiante Secção 2.1 do Capítulo C).

6 As Regras Informais do Jogo: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI)

Depois de chegar ao poder com as eleições gerais de 2004, em que o partido Frelimo e o seu candidato presidencial, Armando E. Guebuza, venceram com mais de 60% dos votos – embora com a mais baixa afluência às urnas de sempre (menos de 40% dos eleitores registados), o presidente Guebuza introduziu um novo método de manter o contacto com o eleitorado, as estruturas partidárias e os governos ao nível local, e

de os “orientar”. Este método, chamado PAI¹⁰⁷, tornou-se um elemento central da presidência de Guebuza. O objectivo era “garantir” uma melhor presença do Estado nas zonas rurais, através de capacitação dirigida às administrações locais, melhorando a prestação de serviços públicos e tornando os governos locais mais responsáveis perante o povo (Gabinete de Estudos da Presidência da República, 2009, p.8). Por isso, a PAI pode ser entendida como não só um meio de influenciar, se não impulsionar, o processo de descentralização com foco nos OLEs, contando com um forte interesse e apropriação do próprio presidente, mas também como instrumento de monitoria vertical do governo local e das instituições partidárias. Leininger (2011) e Leininger *et al.* (2012) vêem a PAI como um factor potencialmente determinante das relações estatais e partidárias entre os níveis central e local e na promoção da governação local ao incentivar e consolidar relações clientelistas com os intervenientes locais da elite dominante.

Em termos práticos, a PAI consistia em visitas a municípios e distritos, que duravam de dois a quatro dias e para as quais o meio de viagem preferido do presidente e da sua comitiva era uma frota de até cinco helicópteros fretados na África do Sul. Essas dispendiosas visitas, incluindo logística, locais de reunião e acomodações, eram bem preparadas com antecedência por funcionários do Gabinete do Presidente e do MAE. Na verdade, o MAE tornou-se a instituição encarregada da preparação e seguimento dessas visitas. Muitas vezes, o governador da província visitada, juntamente com os administradores de todos os distritos e os presidentes de todos os municípios, eram obrigados a participar nos eventos da PAI, tornando-a um projecto excessivamente dispendioso.

Durante as reuniões com o governo local e nos comícios, o presidente participava na avaliação dos programas governamentais (balanço), esclarecia as políticas e os programas do seu governo que visavam a redução da pobreza e o desenvolvimento rural e infra-estrutural, e apresentava as suas ideias sobre estímulos à diversificação agrícola, mecanização, armazenamento pós-colheita, comercialização e aumento da produtividade, promovendo, por exemplo, o investimento em grande escala em matéria-prima “verde” para produção de combustível (*Jatropha*). Foi também durante um evento da PAI que o presidente anunciou alterações na abordagem do financiamento da descentralização relativamente ao FDD (ver atrás a secção 5.3). O presidente também aproveitava a oportunidade para ouvir as opiniões, sugestões e queixas de pessoas locais – por vezes pré-seleccionadas – prometendo “medidas correctivas” em caso de queixas ou ajustes ao desenvolvimento local e prioridades de investimento. Em vários casos, foram demitidos funcionários locais dos governos distritais, incluindo o administrador, que foram colocados noutras lugares.

Por causa da PAI, muitas vezes tiveram de reajustar-se os PESODs. Isto é demonstrado em várias entrevistas realizadas no contexto do já referido estudo de

107 Presidência Aberta e Inclusiva. Esta secção baseia-se no detalhado estudo empírico de Leininger *et al.* (2012).

Leininger *et al.* (2012). O MAE estava encarregado de registar as “orientações” e as mudanças sugeridas deixadas pelo presidente, sob a forma de uma matriz intersectorial, e de fazer seguimento da sua implementação. No cumprimento da implementação das matrizes, esperava-se progresso rápido, pois estas tinham de ser actualizadas de três em três meses. Isto levava não só à priorização da implementação das matrizes pelas administrações dos distritos e suas Equipas Técnicas Distritais (ETD), mas também significava que esse processo tinha prioridade relativamente aos outros incluídos no PESOD. Isto resultou no fortalecimento do papel do governo central, porque fez com que os actores subnacionais, os administradores distritais, prestassem contas ao governo nacional e não à comunidade local ou ao CC.

Além disso, em reuniões à porta fechada, o presidente, na sua qualidade de presidente da Frelimo, dava ordens sobre questões internas do partido, por exemplo, relativamente a preparativos de eleições intrapartidárias dos principais eventos partidários ou eleições do governo local. A PAI, financiada com o orçamento do governo, serviu não só como um método de monitoria do governo local, mas constituiu também uma ocasião para consolidar o partido Frelimo, promover e/ou demitir funcionários e resolver conflitos internos.

Por muito que a PAI tivesse a vantagem de fortalecer a ligação directa entre o presidente, os intervenientes locais e a população, o método era caro e tinha impacto no orçamento distrital. Reduplicava “a função de monitoria” do governo local por parte do MAE, o Ministério da Função Pública (MFP) e os seus inspectores, e os governos provinciais. E passava para segundo plano o Sistema de Monitoria do Desenvolvimento Distrital (SMoDD), introduzido pelo PNPFD.

Em conclusão, portanto, a PAI – não consagrada na Constituição nem regulada por lei – precisa de ser interpretada como um método informal, e, ainda assim, dispendioso, para influenciar, de forma directa, os efeitos da descentralização, a actividade do governo local e o comportamento eleitoral, pelo mais alto representante tanto do Estado como do partido no poder, em detrimento da legislação e dos procedimentos formais estabelecidos. A PAI é, pois, outro exemplo da ligação intrínseca entre política, administração e economia discutida na parte II A, nas seções 3 e 4., que é característica de um regime de partido dominante e centralista por natureza.

7 Conclusões

7.1 Factores que Desencadearam a Descentralização

Na **perspectiva das Regras do Jogo**, concluímos que o quadro institucional formal para a descentralização foi criado em 1994, quando a Lei 3/1994 foi aprovada pelo parlamento nessa altura ainda monopartidário (Frelimo). A tentativa de criar governos

locais mais fortes resultou do reconhecimento do que se poderia chamar “défice estatal” (Offe, 1987) a nível local. Esse défice foi causado por uma modernização (socialista) fracassada, um projecto de construção nacional construído de natureza centralista, mas sem ideias claras de como substituir a herança do Estado centralizado e autoritário, que foi conservada e em parte desenvolvida, apesar da retórica da Frelimo do seu “escangalhamento”.¹⁰⁸ O outro factor que levou à descentralização foi o efeito devastador da guerra civil e de desestabilização regional. Isso levou à conclusão de que a Frelimo, apesar da sua reivindicação de poder e domínio hegemónico, não conseguia controlar a terra, as pessoas e os recursos com a sua abordagem do topo para a base de “centralismo democrático”. A descentralização tornou-se, portanto, uma “opção controlada” cuidadosamente, numa estratégia cujo objectivo é manter a hegemonia política e económica, e recuperar a legitimidade. Como diria o ex-ministro da Administração do Estado, Aguiar Mazula, “*sempre que nós, a Frelimo, e nosso Estado nos encontramos numa crise grave, redescobrimos as virtudes do governo local*” (Comunicação pessoal).

7.2 Momento Crucial e Dependência Histórica

A iniciativa da Frelimo, ligada ao Processo de Paz de Roma¹⁰⁹, previa inicialmente a devolução gradual do poder e dos recursos aos presidentes eleitos dos municípios e aos administradores dos distritos, assembleias locais (multipartidárias) e governos locais com alto grau de autonomia fiscal, administrativa e patrimonial em todo o país, ou seja, para cidades e vilas (municípios) e distritos (autarquias rurais). Essa abordagem foi, porém, revista depois de serem conhecidos os resultados eleitorais das primeiras eleições multipartidárias em 1994. Esses resultados mostravam um apoio generalizado e inesperado ao partido Renamo, que representava, na perspectiva da Frelimo, um grupo rebelde armado, na melhor das hipóteses, ou, na pior, apenas bandidos armados pondo em causa o seu direito hegemónico ao poder. E isso não devia acontecer, na óptica das facções mais conservadoras da Frelimo, para quem o AGP de Roma tinha já feito demasiadas concessões à Renamo, particularmente no que consideravam ser áreas essenciais: o aparelho de segurança, isto é, as forças armadas, a polícia e a segurança do Estado como instrumentos coercivos de controlo de pessoas, territórios e recursos (Igreja, 2015). Visto dessa perspectiva, foi apenas natural que a legislação de descentralização tenha sido revista por causa de negociações informais de bastidores dentro da Frelimo, enquanto o governo publicamente mantinha o seu compromisso público com a Lei 3/1994 até 1996, data em que a Constituição foi revista. Portanto, o ano de 1996 e a revisão constitucional podem ser considerados

¹⁰⁸ Paradoxalmente, essa modernização não se pode dar sem processos de diferenciação, desagregação e ajustamento nos subsistemas do Estado, incluindo os governos locais (Offe, 1987).

¹⁰⁹ Através da participação na equipa de negociadores do governo do então Ministro de Administração Estatal, Aguiar Mazula, responsável pela reforma da descentralização.

um *momento crucial* para a descentralização, na medida em que criou a separação conceptual entre autarquias ou poder local, ou seja, o governo local devolvido das áreas urbanas, por um lado, e, por outro, os OLEs desconcentrados para os distritos. Como demonstrámos nas secções acima, estes últimos visavam assegurar que o governo central mantivesse o controlo dos mecanismos de poder, dos territórios e dos recursos. A legislação resultante para os municípios e, seis anos depois, para os OLEs, é historicamente dependente dessa alteração formal (constitucional) das Regras do Jogo, informalmente induzida. Agora que há de novo um momento crucial causado pela interacção de vários factores, incluindo o conflito armado, é necessário visitar a descentralização, as suas formas e a sua essência, como parte de uma solução política para o conflito.

Além disso, é também de referir que não se considerou, pelo menos explicitamente, a possibilidade de descentralização de alguns serviços públicos mais relevantes para o governo local, em particular os que se relacionam com gestão e sistemas de informação. Assim, o e-SISTAFE é administrado centralmente, sem desconcentração para o nível provincial, e a organização administrativa e territorial da ATM, do INE e da Conservatória de Registo e Notariado do Ministério da Justiça ignoram distritos e municípios como unidades separadas para recolha de dados e prestação de informação. E a gestão da terra é apenas parcialmente descentralizada para os municípios, com tendência de recentralização na última década (DFID, 2013). A assimetria da informação não desfavorece apenas as elites política e economicamente excluídas e o público em geral,¹¹⁰ mas também o legítimo interesse na informação dos governos locais e provinciais. Estes são muitas vezes os últimos a saber de decisões, negociações e contratos feitos ao nível central, por exemplo, sobre extracção de recursos que afectam o seu território e podem causar conflitos maciços, como o demonstra o caso da extracção de carvão na província de Tete.

7.3 Coexistência Conflituosa de Devolução e Desconcentração

Desde então, a abordagem em vigor da descentralização (Weimer, 2012) é um “modelo de dois pilares” ou “modelo de descentralização bifurcado” ou, dito de forma mais crítica, “uma espécie de *apartheid* [administrativo]” (Galli, 2003, p.9). Esta abordagem produziu não só um sistema administrativo de governo local fragmentado, mas também dois conjuntos de cidadãos, tratados de forma diferente em termos de direitos de cidadania (local) e deveres como contribuintes, eleitores, etc., e duas formas de relações (formais) entre o governo central e os governos locais. Os municípios autónomos ficam sob a tutela do governo central, enquanto os OLEs lhe estão subordinados.

110 A Lei do Direito à Informação (Lei 34/2014) foi promulgada em fins de 2014 e o seu regulamento teve a forma de um decreto governamental aprovado em 13 de Outubro de 2015.

Conter as tentativas da Renamo de contestar o controlo hegemónico, por parte da Frelimo, do Estado, do povo e dos recursos, no caso dos governos municipais, faz parte da dependência histórica da descentralização desde aquele momento crucial em 1996. Sempre que a oposição ganhou eleições autárquicas, como em 2004, 2008 e 2013,¹¹¹ o governo imediatamente tentou limitar o “espaço de manobra” desses municípios por vários meios legais, administrativos e outros. Um deles é o Decreto 65/2003, aprovado pelo Conselho de Ministros após a vitória da Renamo em cinco municípios. Prevê no mesmo território municipal um “distrito municipal” em conformidade com a LOLE, no qual se define que o administrador do distrito é o “representante do Estado” na autarquia, figura já estipulada na Lei 2/1997. Outras medidas menos formais para limitar a influência da Renamo nos municípios foram a retirada de bens municipais oficiais (por exemplo, equipamento de escritório, arquivos) antes da transferência para o novo governo¹¹² e as tentativas de reduzir o território municipal (e, por conseguinte, a sua população, o que tem efeitos negativos na base tributável, por exemplo, no caso da Beira), até à retenção de parte das transferências financeiras a que os municípios têm direito.¹¹³ As autoridades eleitorais tentaram, em várias ocasiões, manipular as eleições municipais a favor do partido no poder, o que levou a uma segunda volta das eleições municipais em Nampula e Guruè nas eleições de 2013.

7.4 Descentralização Fiscal com Limitada Transferência de Recursos

Como mostrámos, o grau de descentralização fiscal é limitado, com poucos ou nenhuns efeitos na alocação de recursos a nível do governo central, mas uma transferência dos recursos fiscais (para despesas correntes, como salários) das províncias para os distritos e algumas melhorias para os municípios. Contrariamente aos distritos, os municípios gozam de um verdadeiro sistema fiscal intergovernamental (com direito a FGs e a dotações consignadas, e com autonomia financeira) e de uma base tributária própria, ampliada pela reforma das finanças municipais de 2008. A parte do orçamento transferido para os municípios, porém, é pequena, em relação à receita fiscal global (1,5%) e numa perspectiva comparativa. Há duas ressalvas principais. Em primeiro lugar observa-se o uso marginal que os municípios fazem do seu potencial de receita própria, ou seja, a negligência das fontes de receita fiscal (impostos) como o imposto sobre a propriedade e o imposto sobre transacções de propriedade. Embora o aumento do investimento na capacidade institucional de administração de receita municipal e

111 Em 2004, a Renamo ganhou as eleições municipais em Nacala, Angoche, Ilha de Moçambique, Beira e Marroneu; e, em 2008, o MDM ganhou na Beira e Quelimane, acrescentando a essa vitória a cidade de Nampula e Guruè nas eleições municipais de 2013. Para uma análise mais profunda da “mudança de regime nos municípios”, suas causas e consequências, ver Nuvunga (2012).

112 Isto aconteceu, por exemplo, no município de Ilha de Moçambique

113 Após a vitória do MDM nas eleições municipais em 2013, o CM de Nampula recebeu 9 milhões de MZN menos que aquilo a que tinha direito, o equivalente a 7% menos do FCA, segundo fontes governamentais. O presidente do CM de Nampula, Mahamudo Amurane, confirmou ter recebido um valor do FCA mais baixo que o recebido pelo seu antecessor no ano fiscal anterior (entrevista 12/10/15).

um grande esforço fiscal possa duplicar, pelo menos, a receita municipal (Weimer, 2012), a actual economia política e as relações de poder locais podem refrear o aumento da cobrança de impostos municipais. A segunda ressalva é a doação relativamente pobre de recursos fiscais para investimento em infra-estrutura e serviços públicos. Os municípios cada vez menos conseguem desempenhar as suas funções principais.

Os OLEs provinciais e distritais não têm uma base tributária significativa, nem fazem parte de um sistema fiscal intergovernamental baseado num princípio de subsidiariedade, uma fórmula de partilha de receitas e autonomia dos governos subnacionais. Recebem dotações anuais de forma arbitrária, incluídas no OE anual e aprovadas pela AR. Os actuais padrões de atribuição de recursos ignoram a necessidade de equilibrar as diferenças existentes entre as províncias, em termos de recursos naturais e potencial de receita de mineração, níveis de pobreza e alocação de despesas per capita, e transferências líquidas de recursos fiscais. Se não se o tentar melhorar, esse estado de coisas pode bem ser politicamente explosivo, especialmente em províncias que têm uma forte inclinação eleitoral para a oposição.

7.5 Pouca Capacidade Local de Prestação de Serviços

Os OLEs distritais têm dotações orçamentais limitadas para despesas de capital, já que os recursos são para cobrir despesas correntes (salários), especialmente no sector da educação. Dadas a escassez dos recursos para investimento e expansão de serviços públicos básicos, os recursos disponíveis servem para manter o *statu quo* e fazer melhorias graduais. Não se podem esperar progressos a curto e médio prazos no alargamento dos serviços de assistência de saúde e abastecimento de medicamentos nas zonas rurais, na expansão dos sistemas de água e saneamento, desenvolvimento rural e extensão agrícola, se a alocação de recursos aos distritos não for significativamente melhorada. Os municípios tiveram algum sucesso na prestação de serviços (infra-estrutura, mercados, etc.), porque gastaram em média cerca de 50% do seu orçamento em investimentos nos últimos anos. No entanto, os resultados ficam ainda muito aquém do desejado e previsto, em termos de qualidade e de cobertura. A gestão de resíduos sólidos, a urbanização e a habitação, bem como a construção e manutenção de estradas, são particularmente afectadas. A água e a electricidade são fornecidas por EPs (FIPAG e EDM, respectivamente) que entram em acordos com subempreiteiros e com os municípios, mas cujos planos de investimento não estão forçosamente harmonizados com os planos municipais de expansão. Verificam-se progressos lentos relativamente à transferência para municípios de funções do ensino primário e da saúde em algumas cidades e vilas. Os recursos correspondentes, porém, nomeadamente para salários e equipamentos, continuam a ser controlados pelos governos provinciais ou distritais, o que origina uma dupla subordinação de enfermeiros e professores à autoridade municipal e aos OLE (ver III.2.4).

7.6 Necessidade de Nova Iniciativa de Reforma?

Nos 20 anos de descentralização em Moçambique, inicialmente orientados pela abordagem de desconcentração, verificaram-se várias mudanças das Regras do Jogo a favor do modelo de desconcentração, e uma recentralização e consolidação de poderes do partido no poder e dos seus sucessivos governos, em detrimento dos partidos da oposição. Aquilo a que assistimos é uma espécie de retrocesso do processo inicial de descentralização, ou parafraseando Joseph (1996), um movimento “da abertura [relativa à devolução] para o fechamento”. O recente estudo comparativo sobre a descentralização em África confirma esse movimento, não apenas em Moçambique, mas também noutros estados africanos (Dickovick, 2014).

O resultado deste processo é, em termos legais e institucionais, a fragmentação dos governos locais, por um lado, e um quadro institucional e jurídico complexo, apenas conhecido na íntegra por especialistas, e uma categorização dos cidadãos moçambicanos em dois segmentos, por outro: os que têm direitos municipais de cidadania e os que não gozam dos mesmos direitos. Além disso, muitos cidadãos, especialmente nas zonas rurais, não sabem ao certo que governo local supervisiona que serviços ou que questões burocráticas. Em termos de recursos fiscais, tanto os governos municipais como as administrações dos distritos continuam a ter recursos insuficientes relativamente às suas funções de prestação de serviços e à sua quota-parte do orçamento nacional, apesar de alguns ganhos significativos em relação ao *statu quo* anterior.

Tendo em conta um processo de descentralização contraditório, a recente reivindicação de autonomia das províncias, e a insuficiência da doação fiscal tanto para as formas devolvidas como para as formas desconcentradas de governos subnacionais, parece precisar-se de uma nova iniciativa de reforma da descentralização. As opções teóricas são discutidas na Parte IV, Secção 3.

Quais poderiam ser os elementos dessa iniciativa de reforma?

Na perspectiva dos autores, há quatro questões urgentes que uma reforma precisaria abordar, a saber:

- Simplificação do quadro institucional de descentralização, a partir de uma avaliação sóbria das experiências dos últimos 20 anos. O objectivo seria definir as responsabilidades e a divisão das responsabilidades e funções territoriais entre os governos locais, bem como as dimensões verticais e horizontais da prestação de contas, com destaque para o empoderamento das comunidades e dos cidadãos locais, e dos seus líderes locais. Uma revisão da Lei 3/1994 pode ser útil neste contexto.
- Uma definição clara das funções, recursos e poderes dos governos provinciais e das assembleias provinciais como órgão governamental intermediário entre o governo central e os governos locais.

- A concepção de um sistema fiscal intergovernamental coerente e integrado, com uma fórmula de partilha de receitas que faça não apenas uma alocação eficaz e transparente de recursos fiscais aos governos provinciais, distritais e municipais, de forma previsível, mas que trate também questões distributivas relacionadas com diferenças de despesas *per capita* das províncias e da sua riqueza em minerais e respectivo potencial de receita. Esse sistema precisaria também contemplar a geração e alocação de receitas relacionadas com o uso da terra, uma matéria até agora descurada, em detrimento dos interesses dos governos e comunidades locais.
- A elevada taxa de urbanização que exige que os municípios forneçam cada vez mais infra-estruturas e serviços públicos. Dados os seus actuais desafios estruturais relativamente à sustentabilidade fiscal, há razões para se defender o aumento de meios fiscais para a sua função de prestadores de serviços públicos. O já citado estudo MEF/GIZ sobre transferências fiscais sugere, por conseguinte, outra ronda de reforma das finanças municipais, com as seguintes componentes, todas discutidas atrás:
 - A reintrodução de um critério de desempenho na fórmula, para estimular a obtenção de RP, com destaque para a receita fiscal, com impostos relativos à propriedade como fonte principal (IPRA, IASISA). Isto também implicaria uma redução de FG (FCA) e, eventualmente, ganhos produtivos para a administração municipal, com maior prestação de contas ao contribuinte local.
 - Ajuste da base tributável municipal, com transferência do ISPC para o município. Isso contribuiria para evitar a dupla tributação das camadas mais pobres de cidadãos, com os seus efeitos regressivos.
 - Um aumento substancial de dotações consignadas para infra-estruturas e serviços públicos, complementares ao FIIA. Isto poderia ser financiado através da reorientação do PERPU para o seu objectivo original: financiamento de infra-estrutura. Poderia ponderar-se o favorecimento de municípios mais pequenos e mais jovens. Outra fonte podia ser juntar a ajuda externa num fundo municipal de desenvolvimento de infra-estrutura, a ser supervisionado por um órgão onde estejam representados vários intervenientes (governo, ANAMM, OSCs, PDIs) e administrado por uma empresa.

Posto que a elaboração de uma proposta de reforma com estas componentes é politicamente controversa e complexa, o caminho a seguir seria o estabelecimento de uma comissão técnica, ou grupo de trabalho, apoiado por especialistas nacionais e internacionais, que apresentaria as suas propostas ao governo, à AR e à sociedade

em geral. Uma proposta mais madura também pode ser submetida a referendo. Os cépticos considerariam tal proposta de implementação dificilmente viável. Os autores consideram, todavia, que essa abordagem é uma possível resposta positiva ao desafio que o presidente Nyusi lançou ao público, no 40º aniversário da independência de Moçambique, em 2015, quando mencionou a necessidade de uma profunda reflexão sobre a visão a longo prazo para um país próspero que sirva os seus cidadãos.¹¹⁴

114 Mozambique: Mozambican President Wants Reflection on Next 50 Years. All Africa.com. 26 de Junho de 2015. <http://allafrica.com/stories/201506290315.html>

C *Aqui e Agora – O Contexto Actual*

O momento presente é considerado uma janela de oportunidade única para rever o processo de descentralização de Moçambique fazendo um estudo de AEP e disponibilizando-o ao governo, outras partes interessadas e parceiros da ajuda e doadores de Moçambique, como contribuição para uma discussão necessária. Quais são os principais acontecimentos no Aqui e Agora, que influenciam o curso da agenda política e económica de Moçambique, a sua trajectória de desenvolvimento e abordagem de descentralização – e os seus efeitos?

Nas secções a seguir, analisamos, em primeiro lugar, a situação socioeconómica actual e perspectivamos quais as que sofreram o impacto devastador das *dívidas odiosas*¹¹⁵ e as suas consequências para o crescimento económico, o IDE e as entradas de ajuda, bem como a reputação internacional do país. Também abordaremos a forma como a grave crise económica actual afecta os governos locais, ou seja, os municípios.

Em segundo lugar, procuramos clarificar, numa dimensão histórica, o processo de paz em curso, as suas falhas e perspectivas. Neste processo as questões da descentralização, maior autonomia para as províncias e uma revisão do modo de escolha do governador foram alguns dos pontos controversos, sendo outros o fim da actividade armada, a desmilitarização definitiva das “forças residuais” armadas da oposição da Renamo e a sua integração nas forças de segurança nacionais.

1. Contexto Económico e Perspectiva

Moçambique, que já foi considerado um modelo de sucesso do desenvolvimento, está a atravessar uma profunda crise fiscal e económica, estrutural e cíclica, com múltiplos sintomas, que, para alguns observadores, são típicos de um Estado frágil, enquanto para outros são indicadores de um Estado a caminho do fracasso, tendo em consideração os critérios discutidos acima (Parte I, secção 2.3). Nesta secção, destacamos as principais características da actual crise económica e fiscal, provocada, em grande medida, por causas internas.

1.1 Dívida Odiosa e o Peso de Dívida Insustentável

No primeiro trimestre de 2016, vieram a público os empréstimos de grande escala garantidos pelo governo, de cerca de 2 mil milhões de USD. Estes empréstimos foram contraídos por três empresas privadas moçambicanas ligadas ao negócio da segurança: a Moçambique Asset Management (MAM, 535 milhões de USD), a Proindicus (622 milhões de USD) e a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM, 850 milhões de USD). As fontes dos créditos foram, no caso da Proindicus, empréstimos do Crédit Suisse e do VTB Bank, e no caso da MAM, o VTB Bank. O empréstimo da EMATUM

¹¹⁵ Na secção seguinte, baseamo-nos no estudo de Williams & Isaksen (2016).

foi obtido no mercado obrigacionista europeu, com 500 milhões de USD geridos pelo Credit Suisse e o pelo BNP Paribas, e 350 milhões de USD disponibilizados pelo VTB Capital. Ao incorrer nessas dívidas, foram violadas as regras constitucionais e orçamentais e a AR, a quem compete a avaliação, aprovação e monitoria dessa dívida, conforme estabelecido no Parágrafo 2 do Artigo 179 da Constituição da República de Moçambique, foi completamente ignorada no processo (Fórum de Monitoria do Orçamento, 2016). Esta opinião foi posteriormente confirmada tanto por uma comissão parlamentar de inquérito como pelo Auditor Geral, na 3ª Secção do TA.

O crédito foi utilizado para investir em segurança marítima, na expectativa de um investimento de 100 mil milhões de USD na exploração de gás natural na parte norte de Cabo Delgado. Por causa das preocupações de segurança, os acordos de crédito foram mantidos em segredo para evitar o escrutínio da AR e dos meios de comunicação social, e foram parcialmente camuflados como investimentos em pesca de atum, tendo sido adquiridas embarcações de pesca nesse sentido. No entanto, como sugerem a comissão parlamentar de inquérito e um relatório minoritário do seu único membro da oposição, o objectivo era militar, isto é, a compra de barcos de patrulha e de intercepção para a Marinha, radares de vigilância da costa e aviões. Aparentemente, incluía também a compra clandestina de armas e meios de transporte de tropas, destinados à guerra contra a oposição armada. O principal adjudicatário dos equipamentos e serviços financiados pelos empréstimos do Credit Suisse e VTB, garantidos pelo governo, foi a empresa de segurança e construção naval Privinvest sob a alçada da Abu Dhabi Mar, uma empresa administrada por Aram e Iskandar Safa, cidadãos franceses oriundos do Líbano. Calcula-se que o valor total do material relacionado com a segurança é de cerca de 500 milhões de USD, um terço do total de dívidas incorridas. O paradeiro da restante soma está actualmente a ser objecto de um exercício de auditoria forense, executado pelos consultores internacionais Kroll Associates UK a pedido do Procurador-Geral moçambicano, com financiamento do governo sueco. O relatório de consultoria, cuja apresentação ao público estava originalmente agendada para Março de 2017, ainda não foi entregue às autoridades, tendo sido prorrogado por duas vezes o prazo limite, devido a dificuldades em aceder às contas, nomeadamente da Privinvest/Abu Dhabi Mar.¹¹⁶

Em Abril/Maio de 2017, ignorando os veredictos da comissão parlamentar de inquérito e da opinião técnica do TA, a maioria parlamentar da Frelimo aprovou, retroactivamente, a inclusão das dívidas nas contas do Estado de 2015, o que cobre as dívidas odiosas incorridas nos dois anos anteriores. Ao fazê-lo, a AR não só se contradisse, mas também mergulhou o país numa crise constitucional, uma vez que foi dada prioridade aos interesses do executivo na questão da dívida relativamente ao

116 [The Wall Street Journal], 28/04/2017 (<https://www.wsj.com/articles/auditorson2billionmozambiquedebtsalesstillcantfindallthemoney1493399832>)

papel da AR de autorizar e monitorar a acção do governo no que diz respeito a estas dívidas (CIP, 2017).

A dívida odiosa e a forma como foi gerida politicamente empurraram o peso da dívida do país para níveis insustentavelmente elevados, acima de 80% do PIB,¹¹⁷ e colocaram uma enorme pressão tanto na conta-corrente como nas Reservas Internacionais Líquidas (RIL). O aumento dramático das dívidas discutidas no Capítulo A, Secção 3, foi acompanhado por uma reestruturação da composição das dívidas. O Empréstimo Sem Condições Preferenciais (ESCP) aumentou 13 vezes, muito mais rapidamente do que o PIB, atingindo 34% do total da dívida pública em 2014, saltando para 67% do PIB em 2015 (contra 39% em 2008) (Castel-Branco *et al.*, 2016a). O ESCP é muito mais dispendioso do que o Empréstimo em Condições Preferenciais (ECP)¹¹⁸ e é arriscado quando usado em investimentos que têm poucas perspectivas de produzir retornos a médio prazo, como demonstram claramente os casos da EMATUM, etc. Cada vez mais, o ESCP é utilizado para financiar as EPs, sendo entidades com autonomia financeira e administrativa, como a EDM, TDM, FIPAG e a LAM (algumas das quais foram analisadas no Capítulo B, Secção 2.4.) consideradas como riscos fiscais pelo BM. O próprio governo acredita que menos de metade das EPs não são economicamente viáveis e, portanto, deviam ser privatizadas (BM, 2016). A dependência dos ESCP pode desencadear uma espiral descendente de mais necessidade de financiamento ou mais empréstimos, e/ou uma redução do *déficit* orçamental primário através do aumento de receita e/ou redução dos gastos. Ambos têm um impacto negativo na actividade e crescimento do sector privado e, portanto, na geração de receita (Staines & Nucífora, 2010).

À medida que crescia a dívida pública e comercial, a fiabilidade creditícia internacional do país ia caindo, de acordo com o *ranking* das agências de *rating*. Tomando como exemplo uma das três principais agências de *rating* internacionais, a Fitch, em 2014 esta agência ainda classificou Moçambique na categoria B+ devido ao seu impressionante desempenho de crescimento “que tinha ultrapassado os seus pares no *rating* mais de uma década”.¹¹⁹ No entanto, apenas três anos depois, em Abril de 2017, a nota de *rating* do país tinha descido para RD, a classificação mais baixa possível numa escala de 10 possibilidades, implicando incumprimento nas obrigações de crédito do país, isto é, reflectindo “a incapacidade do Governo Moçambicano de resolver o incumprimento da dívida externa para com os credores privados”, tendo falhado dois pagamentos, nomeadamente 60 milhões da obrigação Eurobond ligada à EMATUM e outros 119 milhões de USD de empréstimos à Proindicus, sem que se

117 Para mais detalhes ver Capítulo A, Parte II, Secção 3.

118 As condições altamente favoráveis dos ECP, de acordo com os termos da Associação Internacional de Desenvolvimento (ADI) consistem num período de carência de dez anos, prazo de vencimento de 40 anos e juros de 0,75%, enquanto as condições comerciais dos ESCP são de um período de carência de um ano, 10 anos de prazo de vencimento e 9% de juros (Staines & Nucífora, 2010).

119 <http://www.reuters.com/article/idUSFit92143520150501>.

vislumbrasse um acordo com os credores sobre o reescalonamento dos pagamentos de serviço da dívida.¹²⁰ A classificação RD representa uma nota de nãoinvestimento. Esta desvalorização envia um forte sinal aos potenciais investidores estrangeiros de que o país não é um lugar seguro para o investimento, restando a confiança e o atractivo que Moçambique teve na fase de crescimento anterior. Isto acelerou ainda mais a queda do IDE, já observável entre 2013 e 2014, quando as entradas e o *stock* de IDE caíram de 40% do PIB para menos de 30%.

1.2 Consequências Fiscais e Económicas

As consequências macroeconómicas das dívidas odiosas e dos outros factores analisados na actual conjuntura crítica são:¹²¹

- Uma redução da taxa de crescimento projectada de 8% (2015) para 3,3%, registada actualmente.
- Uma queda na ajuda externa, como percentagem do orçamento anual total, de 40% em 2013 para 25% em meados de 2016. Só no período de 2014/2015, houve uma redução de 25%, em relação ao fluxo de ajuda externa de 2014. O congelamento do apoio do FMI a Moçambique e do apoio orçamental dos PAP deixou um “buraco” de 400 milhões de USD.
- A depreciação do valor da moeda nacional, o Metical (MZN), em relação ao Rand sul-africano e ao USD, entre o final de Maio de 2015 e 2016, tendo desvalorizado 68,6% em relação ao USD. Isto implicou automaticamente um aumento do rácio dívida externa/PIB, bem como um impacto negativo na conta-corrente, já que as importações de bens essenciais cotados em USD, incluindo alimentos, custaram pelo menos mais 70% do que nos anos anteriores, conduzindo a uma saída de RIL.
- O peso sobre as reservas de divisas e os preços de importação mais elevados levaram a um aumento da inflação de 2% (em Abril de 2014), para ligeiramente abaixo de 20% (em Abril de 2016), tornando os alimentos básicos cada vez menos acessíveis às camadas mais pobres da sociedade.
- A drástica redução das RIL, de 2,6 mil milhões de USD (em Julho de 2015) para 1,8 mil milhões (em Janeiro de 2016), diminuiu a capacidade de importação do país e colocou o orçamento sob pressão, uma vez que as receitas médias anuais das exportações também diminuiriam 10% entre 2013 e 2016.
- Uma queda substancial do IDE entre 2013 e 2015, de 40% – ou 600 milhões de USD, correspondendo a menos de 30% do rácio IDE/PIB. Entre 2013 e 2016, a diminuição média anual das entradas de IDE foi de 26,6%.

120 <http://af.reuters.com/article/idAFFit997395>

121 Dados de BM, 2016, 2016a, 2016b; FMI (2016) e Lazard Frères & White & Case LLP (2016).

- Uma queda significativa das despesas e receitas do governo, a partir de 2014.
- Uma crise socioeconómica generalizada, que leva a um aumento do encerramento de empresas e do desemprego.

No início de 2017, cessou pelo menos a depreciação do MZN em relação às moedas estrangeiras, bem como a saída dramática de RIL, devido às taxas de juros crescentes do BM e à imposição de restrições à saída de divisas e à importação de bens não essenciais. No entanto, foram causados danos “invisíveis” aos actores económicos e à sociedade em geral, que expressaram cada vez mais um voto de “desconfiança” na capacidade de gestão económica do governo. O governo é acusado de que “não há dinheiro”, uma queixa muitas vezes ouvida a comerciantes de pequenas e médias empresas de norte a sul do país.¹²² Vai levar tempo até ser ultrapassada a “sangria” associada às dívidas odiosas, tanto económica como politicamente.

1.3 Impacto nos Municípios

Todos os municípios são afectados de três formas pela actual crise económica e pelas severas restrições orçamentais:

- A diminuição da receita fiscal nacional, a base de cálculo das transferências fiscais para os municípios (FCA, FIIA, FE) reduzirá o volume total de transferências para os municípios, diminuindo a sua receita total. A Figura 8 (Capítulo B, Secção 5.5) ilustra a queda acentuada dos recursos disponíveis para os municípios.
- A inflação crescente associada à deterioração da taxa de câmbio (relevante nos bens e serviços importados) leva a um aumento do custo no lado da despesa do orçamento, reduzindo o seu “poder de compra”, especialmente no que se refere às despesas de capital (infra-estrutura, maquinaria pesada, serviços públicos).
- A crise económica provoca a redução da base económica e fiscal, uma vez que conduz à diminuição da actividade económica, ao encerramento de empresas, ao aumento do desemprego e à redução dos gastos privados. Isso afecta negativamente a RP dos municípios e, juntamente com os dois pontos anteriores, provoca uma redução da capacidade municipal de melhorar os serviços municipais em termos de qualidade e cobertura. Isto, por sua vez, leva a uma menor disposição do cidadão municipal para pagar impostos e a uma informalização da economia.

As estratégias municipais para superar as dificuldades variam, obviamente, consoante o tamanho, a base económica e fiscal, e as capacidades técnicas e negociais dos

¹²² Entrevistas com vários oficiais do governo municipal e homens de negócio em Nacala Porto, Ilha de Moçambique, 27-28/10/2016, e em Vilankulo, 18/11/2016.

municípios e dos seus governos. As autarquias maiores e economicamente mais diversificadas estarão mais bem equipadas para absorver o choque causado pela dívida do governo central e as políticas orçamentais.

Nestas condições, o governo central declarou que os escassos recursos disponíveis serão despendidos prioritariamente em áreas como infra-estrutura social e serviços. É improvável que despenda recursos em municípios seja uma prioridade do governo.¹²³ Desta forma, os programas de apoio municipal serão cada vez mais percebidos não tanto como parceiros de desenvolvimento e de governação municipal – fornecendo apoio técnico, etc. –, mas antes como um meio de preencher as lacunas de uma crescente disparidade fiscal a nível municipal, deixada pela crise económica e fiscal da economia nacional e local. Os aumentos de preços de alimentos básicos, combustível, etc., provavelmente produzirão convulsões sociais, criminalidade e insegurança, que podem ser difíceis de conter. Os aspectos sociais do desenvolvimento municipal exigirão, portanto, cada vez mais atenção dos governos locais. Nas actuais condições socioeconómicas e de *stress* fiscal, não se podem excluir mudanças de regime, a nível local, nas eleições autárquicas previstas para Outubro de 2018.

1.4 Crise Económica e Crise Fiscal – um Momento Crucial

O escândalo da dívida afecta severamente a reputação internacional de Moçambique e a confiança dos seus cidadãos na liderança do país, num momento crucial da sua história.

Além do conflito político e militar e das negociações de paz em curso, discutidas mais adiante na Secção 2, há cinco momentos críticos que temos de ter em conta ao analisarmos os desafios económicos e fiscais moçambicanos, no Aqui e Agora.

1.4.1 Adiamento da exploração de gás natural na bacia de Rovuma

O primeiro momento crítico é a expectativa de bonança económica ligada à exploração *onshore* e *offshore* (na terra e no mar), e ao processamento e exportação de gás natural na bacia do Rovuma, na parte norte da província de Cabo Delgado. O país está também prestes a tornar-se um grande actor global no negócio do gás natural liquefeito (GNL), devido às enormes reservas de gás naquela província (e, em menor medida, na província de Inhambane). Na verdade, o acordo envolvendo a EMATUM, a Proindicus e a MAM assentava na premissa de que os operadores do negócio de gás comprariam os serviços dessas empresas, pressupondo que “as empresas pagariam uma taxa anual de 3 milhões de USD por plataforma de perfuração; que, aos navios que transitassem no Canal de Moçambique, seria cobrada uma taxa pelos serviços de segurança; e ainda que a indústria da pesca do atum proporcionaria a receita necessária ao reembolso dos empréstimos” (Williams & Isaksen, 2016, p.7). Em Setembro de

¹²³ Entrevista com Eduardo Nguenha, Secretário Executivo, ANAMM, Maputo, 7/11/2016.

2016, no entanto, as duas principais empresas de petróleo e gás a operar na Bacia do Rovuma (Anadarko e *Ente Nazionale Idrocarburi* ou ENI) não tinham assinado contratos, e a Decisão Final de Investimento (DFI) para as instalações *onshore* de GNL (consórcio liderado pela Anadarko) e a instalação *offshore* (consórcio liderado pela ENI) ainda não tinham sido concretizadas. A DFI, em ambos os casos, deverá ser tomada até ao final de 2017 (*offshore*) e meados de 2018 (*onshore*), apesar de a Exxon Mobil ter adquirido uma participação de 2,8 mil milhões de USD à ENI em Março de 2017 e ter um mercado (China) parcialmente assegurado. Tanto o declínio da confiança dos investidores no governo, relacionado com a dívida odiosa como os baixos preços da energia desempenham um papel no atraso da produção de GNL, que deverá entrar em operação no início da década de 2020.¹²⁴ Um dos principais desafios é a ENH, accionista em ambos os consórcios, liderados pela ENI e a Anadarko, conseguir obter a sua participação no volume de investimento necessário, calculado em 2,2 mil milhões de USD – nas actuais condições que afectam a sua reputação e fiabilidade creditícia internacionais.¹²⁵

1.4.2 Mudança do paradigma com diminuição da ajuda externa

Em segundo lugar, a contracção da dívida secreta deu-se num momento em que a relação com os parceiros da ajuda sofreu uma mudança de paradigma – passando de “ajuda ao desenvolvimento” para “investimento privado para o crescimento económico e a extracção de recursos” – e com um profundo processo de alteração dos compromissos dos doadores e das modalidades de prestação da ajuda. Isto é mais sentido no que respeita aos Parceiros da Ajuda Programática (PAP), que prestam apoio orçamental ao tesouro moçambicano sob diversas formas. Não só o número total de PAPs foi reduzido em cinco, em 2015 (de 19 para 14), mas também o volume da ajuda foi reduzido, contribuindo para o financiamento do OE com menos de 30% no início de 2016, quando há cerca de dez anos esta contribuição era de cerca de 50%.¹²⁶ A diversidade de modalidades da ajuda aumentou, com uma certa ênfase no apoio a projectos com um financiamento sectorial e conjunto, e também no apoio substancial às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) moçambicanas. As causas são diversas e variam de país para país. Reflectem mudanças internas, económicas, sociais e políticas, bem como a chegada ao poder de parlamentos eleitos menos favoráveis à ajuda ao desenvolvimento.

A redução das entradas da ajuda levou o governo moçambicano a aproximar-se do Fundo Monetário Internacional (FMI) para obter apoio de emergência à balança de

124 <https://furtherefrica.com/2017/04/05/japans-mitsui-expects-fid-on-mozambique-Ing-project-in-april-june-2018/>

125 <https://www.ft.com/content/27c165a6-91d3-11e5-bd82-c1fb87bef7af>

126 A Dinamarca, um “doador” importante e de confiança, generoso e crítico, parceiro de Moçambique há mais de 40 anos em várias áreas (agricultura, saúde, governação e reforma da justiça, apoio orçamental e ao sector privado, e descentralização) cessará o seu apoio e encerrará os seus escritórios até ao final de 2018.

pagamentos (de Renzio e Nuvunga 2016). Pouco depois dos primeiros desembolsos de um empréstimo do FMI, vieram a público as dívidas odiosas das três empresas privadas de segurança acima mencionadas, avalizadas por garantias governamentais. O FMI e o BM, juntamente com os outros PAPs que prestam apoio orçamental (doadores múltiplos e bilaterais), suspenderam os pagamentos da ajuda externa ao país. A directora-geral do FMI, Christine Lagarde, justificou o boicote com a corrupção em Moçambique e a sonegação de informações relevantes para a avaliação de rotina do país pelo FMI. O FMI pediu uma auditoria forense e enfatizou que, de acordo com as suas políticas, “não poderia desembolsar fundos numa situação em que pensamos que a dívida não é sustentável”.¹²⁷ A outra condição exigida pelo FMI para retomar o apoio a Moçambique é o retorno à sustentabilidade da dívida.

1.4.3 Ambiente adverso da economia global

O ambiente global não é, no momento actual, muito favorável à economia moçambicana – extremamente aberta e, portanto, vulnerável à volatilidade dos mercados globais financeiros e de mercadorias¹²⁸ – exceptuando os baixos preços internacionais de petróleo bruto que se mantiveram favoráveis a Moçambique entre 2016 e 2017. Durante esse período, o preço internacional do GNL aumentou um pouco mais de 50%, enquanto o preço do barril de crude aumentou apenas cerca de 7% desde Março de 2016, quando atingiu um mínimo histórico de 38 USD. Por um lado, com o baixo preço actual do petróleo bruto (em comparação com o pico registado em 2013/2014), a conta-corrente regista poupança na importação de combustível líquido. No entanto, por outro lado, a procura global e as perspectivas de preços para as principais exportações moçambicanas (nomeadamente minerais, carvão, metal/alumínio) não são muito encorajadoras, com excepção do tabaco não processado, rubis e grafite. Até meados de 2016, caíram os preços dos principais produtos de exportação (potenciais) – como o GNL (-21,4%), o alumínio (-12,8%) e o carvão térmico (-10,7%) –, para apenas recuperar, no caso deste último, no início de 2017. Os baixos preços das mercadorias, por sua vez, aumentam a pressão sobre a balança comercial e de serviços. As exportações de energia de Moçambique para a região, um importante mercado potencial, sofreram com a falta de compromisso de potenciais compradores, nomeadamente a África do Sul, verificando-se uma tendência de maior hesitação das empresas estrangeiras em considerar realizar o investimento necessário na geração de energia e redes de transporte.

Além disso, afectam particularmente a economia moçambicana as seguintes mudanças globais em curso:

127 Citado em All Africa, 31/10/2016. <http://allafrica.com/stories/201611010136.html>

128 Avaliado pela soma das Importações e Exportações enquanto percentagem do PIB. Este rácio variou cerca de 80 % durante os últimos quatro anos.

- A contracção económica da China, indicada por taxas de crescimento anuais inferiores às esperadas. Isto não só afecta a procura de matérias-primas de Moçambique (por exemplo, minerais, madeira, etc.), mas também afecta as políticas de investimento estrangeiro e a disponibilidade de financiamento em condições preferenciais e não preferenciais para projectos de infra-estrutura. No que diz respeito aos ESCP, as autoridades políticas e de crédito emitiram instruções ao Banco da China de Exportação-Importação (EXIM) para analisar minuciosamente os projectos de investimento e infra-estrutura, tendo em conta que as exportações chinesas de capital para África tiveram até agora um retorno limitado para a economia chinesa. A “opção chinesa” de financiamento de projectos de infra-estrutura em Moçambique pode, portanto, vir a ser menos abrangente.
- O aumento da taxa de juro dos EUA a partir de Dezembro de 2015 atraiu a transferência de capital, particularmente das economias emergentes, incluindo os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), para os mercados dos EUA, com o efeito potencial de reduzir a inclinação dos investidores desses países a fazer negócios com os países africanos, entre outros. Uma vez que os BRICS¹²⁹ são parceiros preferenciais de investimento do governo moçambicano, alimentam-se grandes esperanças relativamente ao aumento do investimento e das transacções comerciais, esperanças essas que podem sair parcialmente goradas, se o capital desses países se deslocar cada vez mais para os EUA. A tendência ascendente das taxas de juros dos EUA acentuar-se-á durante o mandato do presidente dos EUA, Donald Trump.¹³⁰

1.4.4 Elevado custo económico da corrupção

No momento em que as dívidas odiosas foram reveladas em toda a sua extensão, Moçambique também se destacou nas listas de indicadores dos países propensos à corrupção. Um estudo publicado pelo CIP em colaboração com o U4/CMI estimou o custo anual médio da corrupção na economia moçambicana – observado durante os dez anos de 2004 a 2014 – entre um mínimo de 500 milhões e um máximo de 4,9 mil milhões de USD no pior caso (CIP, 2016a). O estudo baseia-se em 36 estudos de caso que avaliam várias formas de corrupção de forma transsectorial. O pior caso equivale a uma perda calculada em cerca de 11,6% da receita tributária e a perda de mais de 17% do valor acrescentado à economia moçambicana (CIP, 2016). De acordo com o Índice 2015 Antibrandeamento de Capitais (ABC) de Basileia, Moçambique está entre os dez países com maior risco global de corrupção. O Índice ABC menciona especificamente um elevando índice de percepção da corrupção, falta de poder judicial

129 Especialmente a África do Sul, enquanto mercado potencial para o GNL.

130 http://www.crbf.org/papers/update-cost-rising-interest-rates?gclid=Cj0KEQjwi7vIBRDpo9W8y7Ct6ZcBEiQA1CwV2KzTpT3p5c49EHm_ALG-5K8dm787eDpQSR3nyLifzKUaAraT8P8HAQ

e falta de transparência pública e financeira como principais factores que permitem o branqueamento de capitais. Os recentes casos notórios de corrupção de que há provas incluem o caso de funcionários da companhia aérea moçambicana LAM e o ex-ministro dos Transportes e Comunicações, que terão recebido um suborno de 800.000 USD, no processo de compra de dois aviões ao fabricante brasileiro de aeronaves Embraer.¹³¹ O outro caso é o da manipulação do preço de importação de combustível líquido, de que resultou, no período entre Novembro de 2014 e Fevereiro de 2015, um valor estimado mínimo de 80 milhões de USD de lucros ilícitos, repartidos por um comerciante e pelo Ministério de Recursos Minerais e Energia, MIREME (CIP, 2016b). Este último caso não deu origem a nenhuma acção legal.

1.4.5 Conflitos intra-élite

O último elemento contextual que ajuda a explicar as circunstâncias em que foi contraída a dívida odiosa está ligado ao conflito interno e às lutas de poder dentro da Frelimo, antes das eleições gerais de 2014, em que a Frelimo, embora continuando a ser o partido maioritário da AR, perdeu lugares a favor da oposição (ver Figura 2). Além disso, estava em jogo a sucessão da liderança do partido, com Guebuza a deixar transparecer que tinha o objectivo, pelo menos indirectamente, de permanecer no poder como presidente da Frelimo ou numa posição dominante na Comissão Política. Nestas condições, o facto de ter incorrido na dívida sectorial, através dos empréstimos da EMATUM, Proindicus e MAM, pode ter servido o objectivo de reforçar a coerência do partido, proporcionando oportunidades económicas a forças opostas, embora sob a influência do ex-presidente e presidente do partido. O estudo da CMI oferece três “interpretações interligadas” das lutas de poder internas no partido dominante: “A primeira interpretação é que as diferentes facções dentro da Frelimo estão envolvidas num período de disputas pelos despojos das futuras receitas de gás e quem pode beneficiar delas. A segunda interpretação é que uma facção dentro da Frelimo teve como objectivo promover uma governação “mais limpa” na utilização das receitas de gás. E, terceiro, possivelmente houve uma disputa sobre como lidar com a oposição política armada, a Renamo. Seja qual for a motivação para as lutas internas da Frelimo, Guebuza deparou-se com uma janela de oportunidade reduzida para alavancar as oportunidades económicas baseadas nas futuras receitas de petróleo e gás” (Williams & Isaksen 2016: 7).

Com estas considerações, passamos agora à análise do contexto político actual, onde as divisões intra-élite também influem na falta de solução política do conflito moçambicano, opondo até hoje o governo da Frelimo e a oposição ainda armada.

131 <https://noticias.mmo.co.mz/2017/04/paulo-zucula-constituído-arguido-no-caso-lam-embraer.html>

2. Contexto Político – Uma “Segunda Guerra Civil” ou um Acordo Político Falhado?

2.1 Acordo de Paz Interno Negociado em 2014 – e Violado em 2015¹³²

A 8 de Setembro de 2014, cerca de seis semanas antes das eleições gerais e provinciais de 18 de Outubro de 2014, a AR aprovou, por unanimidade, o Acordo de Paz Interno entre o Governo e a Renamo, assinado pelo presidente Guebuza e pelo líder da Renamo, Dhlakama, em 4 de Setembro 2014. O Acordo de Paz Interno complementa a Lei de Amnistia que amnistiava todos os crimes (de ambos os lados) aprovada pela AR no mês anterior e promulgada pelo Presidente Guebuza em 13 de Agosto de 2014. Isto concede amnistia a todos aqueles, de ambos os lados, envolvidos em crimes contra a segurança do Estado, crimes militares e crimes cometidos contra a segurança de pessoas e bens, e ainda por ofensas contra as forças armadas, entre Março de 2012 e o momento em que a lei entrou em vigor, cobrindo inclusivamente a violência política específica ocorrida na província de Sofala, que remonta a 2002.

O Acordo de Paz, ou, oficialmente, o “acordo sobre a cessação das hostilidades militares”, prevê, na sua essência, a cessação das hostilidades e a integração das “forças residuais” da Renamo no exército e na polícia. As suas modalidades concretas são deixadas a especialistas de ambas as partes. O processo de integração deve ser supervisionado pela Equipa Militar de Observadores da Cessação de Hostilidades Militares (EMOCHM), composta por 23 observadores militares estrangeiros do Botsuana, Zimbábue, África do Sul, Quênia, Cabo Verde, Portugal, Itália, Reino Unido e Estados Unidos, e 35 participantes do governo e 35 da Renamo, comandados por um brigadeiro do Botsuana. Os TdR para a EMOCHM são especificados no acordo, constituindo a maior parte do seu conteúdo.

A Lei de Amnistia e o Acordo de Paz, assim como uma nova lei eleitoral aprovada pela AR em 27 de Fevereiro de 2014, criaram condições para que Dhlakama deixasse o seu quartel-general diplomatas, em Satunjira, no distrito da Gorongosa (província de Sofala), para fazer campanha, nas eleições gerais, como candidato presidencial da Renamo. Dhlakama recebeu no seu ‘Quartel Geral’ diplomatas, mediadores nacionais e Don Matteo Zuppi, da *Comunità di Sant’Egidio*¹³³, cujos representantes participaram na facilitação do AGP, assinado em Roma em 4 de Outubro de 1992. Estes escoltaram Dhlakama até Maputo, pondo fim a cerca de dois anos no mato na Gorongosa. A legislação da paz também permitiu que Dhlakama se encontrasse duas vezes com o

¹³² A sequência de eventos cruciais nesta secção é em grande parte retirada da descrição meticolosa e contínua dos eventos que Joseph Hanlon faz em *Mozambique News Reporting and Clippings*. Também se faz referência ao Capítulo 3, “Political Settlement”, em Vines *et al.* (2015).

¹³³ Actualmente Bispo da Diocese de Bolonha, Itália.

presidente Filipe Nyusi no início de 2015, depois de o último, tendo ganhado as eleições presidenciais em que substituiu Guebuza, tomar posse a 15 de Janeiro de 2015.

Ambas os documentos legais foram negociados em mais de 70 rondas de negociações realizadas em Maputo, no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano. A delegação do governo foi liderada por José Pacheco (Ministro da Agricultura e antigo Ministro do Interior e Governador da Província de Cabo Delgado), e pelo deputado Saimone Macuiane, como chefe da equipa da Renamo. Uma equipa de mediadores nacionais, inicialmente rejeitada pelo governo, facilitara as negociações.¹³⁴ Além das questões militares e do desarmamento das forças da Renamo, os outros pontos da agenda foram a despolitização da administração pública e a inclusão económica. O quarto ponto inicial da agenda, a remodelação da legislação eleitoral – incluindo uma reformulação e repolitização dos órgãos eleitorais¹³⁵ – já tinha sido objecto de acordo e transformada numa nova lei eleitoral, aprovada por unanimidade pela AR em 27 de Fevereiro de 2014.

É importante salientar que as negociações entre a Renamo e o Governo eram informais e excluía outros partidos políticos (MDM) e os meios de comunicação social. O mesmo se aplica ao processo que conduziu à promulgação de textos legislativos que não seguiram o processo de legislação formal, mas resultaram antes do que era um acordo entre dois partidos políticos, canalizado para a AR para aprovação em prol do interesse nacional. Estas duas partes, uma delas no governo, têm dominado a política desde o AGP de Roma e as suas posições e acções militares e políticas têm sido decisivas na questão da guerra e da paz em Moçambique.

As negociações que conduziram a esses acordos contribuíram de forma crucial para o fim de um período de violência política a que se tinha assistido entre os guerrilheiros da Renamo, e as forças de defesa e segurança moçambicanas, entre 2012 e 2013, nomeadamente na região central do país e em Muxungue, na EN1 norte-sul. Também proporcionaram um ambiente de acalmia favorável a campanhas políticas e às eleições de 18 de Outubro de 2014. As forças moçambicanas tentaram repetidamente tomar de assalto o QG da Renamo através de operações militares, incluindo bombardeamentos com armas pesadas, tendo sido bem-sucedidas uma vez, em Outubro de 2013, quando tomaram Satunjira, provocando uma renúncia de Dhlakama ao seu compromisso com o AGP de Roma de 1992. No entanto, não conseguiram, por um lado, consolidar as suas posições nem, por outro, encontrar uma resposta para as simpatias e protecção de que o líder da Renamo gozava por parte da população.

¹³⁴ A equipa era constituída por: Lourenço de Rosário, Reitor da Universidade Politécnica, A Politécnica; Dom Dinis Sengulane, Bispo Emérito dos Pequenos Libombos; Padre Filipe Couto, ex-Reitor da Universidade Católica de Moçambique e da Universidade Eduardo Mondlane; Reverendo Anastácio Chembeze, Conselho Cristão de Moçambique e Chefe do Observatório Eleitoral moçambicano; e Tafseer Sheik Saide Habib, Comunidade Maometana e Membro do Conselho Nacional do Estado.

¹³⁵ Comissão Nacional de Eleições (CNE) e Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE)

O conflito militar que se deu em Moçambique de 2012 a 2014 custou caro ao país, em termos de perdas de vidas e em danos económicos, uma vez que teve repercussões negativas no sector de transporte e logística (devido às interrupções do trânsito na principal estrada, a EN1 norte-sul, que, apesar dos comboios armados, foi repetidamente atacada), no turismo e na confiança dos investidores. Os efeitos económicos prejudiciais do conflito, mas também a terminologia relacionada com a guerra, usada pelas partes beligerantes, inclusive no seu “acordo de paz”, levaram à percepção de que o conflito representava mais do que “tensões militares” ou “violência política”. Por este motivo, Igreja (2015, p. 35), quando analisa a redacção do acordo de paz, fala mesmo de uma “segunda guerra civil”. Isto implica que, na opinião deste autor, a guerra de 1977-1992, entre o governo e as forças da Renamo, também deve ser considerada uma guerra civil, não obstante o facto de a Renamo ter sido, até 1986, instrumentalizada e apoiada pela África do Sul do *Apartheid*, na sua própria campanha regional de desestabilização. Este ponto é certamente contestado pela liderança política do país, que refuta estas alegações, e sustenta que a guerra de 1977-1992 foi uma guerra de desestabilização praticada pela Renamo, um “fantoche”, apoiado pelos então regimes do *Apartheid* da Rodésia e da África do Sul.

Com os resultados eleitorais dando a vitória tanto ao candidato presidencial da Frelimo Nyusi como ao seu partido – ambos com menos votos que nas eleições de 2009¹³⁶ – e entre alegações e algumas provas de casos de fraude eleitoral, falta de transparência nos procedimentos, e manipulações, as tensões políticas entre a Renamo e a Frelimo começaram a aumentar de novo no final de 2014, depois dos resultados eleitorais oficiais terem sido anunciados pela CNE e validados pelo Conselho Constitucional.

Afonso Dhlakama, com 1,8 milhão de votos – três vezes mais do que em 2009 – e com o seu partido aumentando o número de deputados na AR de 51 para 89, alegou – sem muitas provas – que, devido à fraude, tinha sido impedido de se tornar o presidente do país. Dhlakama sustentou que tinham sido ele e o seu partido a ganhar as eleições, particularmente em seis das dez províncias (Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala). De acordo com os resultados proclamados pela CNE – e contestados pela Renamo – o partido venceu as eleições legislativas apenas em Sofala e na Zambézia, e as eleições provinciais na Zambézia, Tete e Sofala, tendo o candidato presidencial da Renamo obtido mais votos em Sofala, Manica, Tete, Zambézia e Nampula.

As simpatias do eleitorado para com a Renamo tinham aumentado, ao contrário da expectativa de muitos que a acção militar do partido, em 2012 e 2013, lhe custaria votos,¹³⁷ mas não foi suficiente para conquistar o poder. O aumento da popularidade

136 Ver Secção II.B.1.

137 Um comerciante e empresário em Nampula expressou aquilo com que, obviamente, muitos moçambicanos concordariam, quando sugeriu a um dos membros da equipa, que a acção militar da Renamo era necessária para forçar a Frelimo a obter concessões, e a não “comer tudo”. Comunicação pessoal, Nampula, 13/10/2015.

do partido e do líder também era evidente nas viagens pós-eleitorais de Dhlakama pelo país, nas quais tentou convencer o seu público de que tinha ganho as eleições. Em comícios que frequentemente reuniram grandes multidões, Dhlakama exigiu um governo provisório, de gestão ou de unidade nacional, para reestruturar o exército, a polícia e a função pública, descartando, portanto, o seu estatuto especial como líder da oposição.¹³⁸ Ameaçou ainda “fazer uma revolução”, se as suas sugestões, particularmente no que respeita à criação de seis províncias autónomas (Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala) fossem rejeitadas pelo novo governo. Neste caso, segundo ele, impor-se-ia pela força e instalaria o seu próprio governo, nomeando governadores da Renamo.

O recém-eleito presidente Nyusi ofereceu um “ramo de oliveira” da paz ao seu oponente, ao reunir-se com Dhlakama duas vezes em Maputo, nos dias 7 e 9 de Fevereiro de 2015. Após a última reunião, o público foi informado de que Nyusi convencera Dhlakama de que a melhor forma de mudar o estatuto das províncias para províncias autónomas seria através da apresentação à AR de uma iniciativa legislativa para discussão, uma proposta aceitável para Dhlakama. O seu partido apresentou um projecto de lei na AR, para leitura na primeira sessão ordinária anual, de Abril a Junho de 2015. O projecto de lei foi rejeitado pela maioria da Frelimo, bem como a tentativa da Renamo de remediar as suas ressalvas legais, ao apresentar na AR um projecto de alteração da Constituição, durante a segunda sessão ordinária, de Outubro a Dezembro de 2015 (ver abaixo).

No período entre Fevereiro e Outubro de 2015 assistiu-se a um agravamento das tensões políticas, um regresso aos confrontos armados em várias partes do país, e ao fim oficial do processo de negociação nacional, apesar do acordo sobre a separação entre o Estado e o partido obtido em Junho de 2015 pelos mediadores no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano. Os mediadores, no entanto, comunicaram que nenhuma das equipas de negociação tinha realmente interesse em fazer concessões, antes “bloqueando intencionalmente” as conversas, e sugeriram que apenas uma nova reunião entre Nyusi e Dhlakama poderia resolver as questões pendentes, nomeadamente a desmilitarização das forças da Renamo e a sua integração no exército e na polícia. A questão das províncias autónomas não fazia parte da agenda de negociações, mas foi considerada uma questão pendente nas conversações de alto nível entre os presidentes da Frelimo e da Renamo,¹³⁹ provocando não só a interrupção das conversas no Centro de Conferências, mas impedindo também o agendamento de novo encontro entre Nyusi e Dhlakama. No

138 Foi aprovada pela AR em 3 de Dezembro de 2014 uma lei sobre o “Estatuto Especial do Líder do Segundo Maior Partido da AR”, apresentada pela Frelimo. Prevê estatuto diplomático, habitação gratuita e adequada, remuneração generosa, viagens internacionais gratuitas, etc., tudo com um custo estimado anualmente em 1,8 milhão de USD. http://www.rtp.pt/noticias/mundo/parlamento-mocambicano-aprova-estatuto-do-lider-da-oposicao_n787137

139 Entrevista com um dos mediadores nacionais, Maputo 02/10/2015

final de Agosto, Dhlakama rejeitou o convite do presidente Nyusi para uma reunião e suspendeu o processo de negociação no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano, depois de 113 reuniões desde Abril de 2013. Em vez disso, ambos os lados refinaram a sua retórica política. Foram relatados novos conflitos entre as forças do governo e da Renamo, de Julho até Novembro de 2015, alguns deles com recurso a armamento pesado. Um membro superior do Comité Central da Frelimo declarou que o líder do movimento rebelde da Renamo estava a comportar-se como um “terrorista”, sendo “o inimigo da paz e do desenvolvimento do nosso país”. Uma “opção Savimbi”, apresentada pelas forças de segurança, isto é, a eliminação física do líder da Renamo, foi discutida publicamente nos meios de comunicação social e questionada por intelectuais conhecidos.¹⁴⁰

O presidente Nyusi reiterou que não poderia haver dois exércitos no país, reforçando a necessidade do desarmamento total e incondicional das forças da Renamo. Simultaneamente, o seu governo cortejou os soldados da Renamo, a maioria deles ex-membros da EMOCHM, que foram apresentados ao público e integrados nas forças armadas com grande publicidade. O mandato da EMOCHM não tinha sido prorrogado pelo governo, segundo as recomendações da comissão política da Frelimo. O “fim da missão” foi anunciado em Junho pelo negociador Pacheco da Frelimo, para consternação da Renamo.

A 12 e 25 de Setembro de 2015, unidades militares associadas às forças do governo atacaram¹⁴¹ a caravana de Dhlakama em dois locais nas províncias de Sofala e Manica. O último ataque provocou nova retirada de Dhlakama, que se refugiou no seu esconderijo das montanhas da Gorongosa. Nos bastidores, os mediadores nacionais e os conselheiros próximos de Dhlakama envidaram renovados esforços para agendar uma reunião de alto nível entre Nyusi e Dhlakama. Estes esforços foram apenas parcialmente bem-sucedidos, tendo sido interrompidos no início de Outubro de 2015. Entretanto, os mediadores conseguiram convencer o líder da Renamo a deixar o seu refúgio e viajar para a Beira na sua companhia, e na de alguns jornalistas, a 8 de Outubro. Na madrugada do dia seguinte, a residência de Dhlakama na Beira foi assaltada numa grande operação militar, os seus guardacostas foram detidos, desarmados, e só posteriormente libertados, e o líder da oposição ficou em prisão domiciliária. Dhlakama desapareceu novamente dias depois, tendo-se refugiado no seu esconderijo seguro no distrito da Gorongosa, onde continua a viver e a comandar o destino da Renamo no momento da redacção deste texto.

140 Por exemplo, pelo Prof. Lourenço do Rosário, um dos mediadores nacionais (Ver *Savana*, 02/10/2015) ou pelo analista político e especialista em comunicação, Egídio Vaz (ver <http://ideiasdemocambique.blogspot.com/2015/11/aprender-de-angola-que-liceos.html>)

141 O semanário *Savana*, ao apresentar uma entrevista com um alegado membro da unidade especial da polícia Unidade de Intervenção Rápida, fala da existência de um “esquadrão da morte” encarregado de atacar membros da oposição, incluindo Dhlakama. *Savana*, 11/03/16.

Esta operação não só abalou a confiança nos mediadores nacionais, como, efectivamente, levou a uma interrupção brusca do acordo de paz de 9 de Setembro de 2014. O acordo de paz tinha perdido a sua razão de ser. Esta situação ressuscitava outra vez o espectro de um novo ciclo de incerteza e confrontos militares, num momento em que o país dificilmente podia permitir-se novo conflito.

De acordo com a chefe da bancada do partido na AR, Maria Ivone Soares, as três principais condições da Renamo para retomar conversas de alto nível com o governo Nyusi eram:¹⁴²

- Uma agenda clara, que pode incluir a questão das províncias autónomas, uma vez que falharam as iniciativas legislativas da Renamo nesta matéria;
- Novos mediadores nacionais, preferencialmente da Igreja Católica; e
- Participação de mediadores internacionais, de preferência o presidente sul-africano Jacob Zuma.

O líder da Renamo, contudo, num telefonema a jornalistas feito a partir do seu esconderijo, retomou o seu discurso de violência e anunciou que, até Março de 2016, tomaria as seis províncias onde afirma ter ganho, se necessário pela força, e que aí instalaria o seu próprio governo.

Do lado do governo, o presidente Nyusi parecia ter conseguido apaziguar o discurso militante e a posição de alguns dos membros do seu partido e das forças de segurança, apelando a estas últimas para não levarem a desmilitarização dos soldados da Renamo ao extremo. O presidente também questionou, repetidamente, a motivação de alguns intermediários no processo de mediação e defendeu uma negociação mais alargada, que incluía, por exemplo, o MDM e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). No seu discurso de Ano Novo, em 2016, destacou a sua disponibilidade para se encontrar com Dhlakama e declarou que a paz e a unidade nacional são o principal objectivo de seu governo.

No entanto, havia poucas perspectivas e indicações, na altura, de um avanço na resolução do conflito com a Renamo. Tanto os diplomatas como os analistas moçambicanos questionam a capacidade do presidente Nyusi de promover efectivamente a mediação de um processo de paz entre o seu partido e o seu governo, já que se considera que ele está preso naquilo a que um entrevistado chamou “colete-de-forças do partido”.¹⁴³ Isto leva-nos à questão do acordo político dentro do partido da Frelimo, por um lado, e entre a Frelimo e a oposição da Renamo, por outro. Antes de abordarmos esta questão mais adiante na Secção 2.5, discutimos as possíveis causas para o ressurgimento do conflito armado.

¹⁴² Entrevista a 09/12/15

¹⁴³ Comunicação pessoal, 04/12/15

2.2 Acordos de Paz Falhados

No final de 2016, isto é, no 41º ano de independência de Moçambique, tinham-se registado no país 19 anos de conflitos políticos e contestação armada do poder. O AGP de Roma representou um passo em frente, ao acabar com uma guerra civil de 16 anos, que teve inicialmente interferência externa. As causas do fracasso interno do processo de paz, descritas na secção anterior, podem ser analisadas a partir de duas perspectivas inter-relacionadas, mas complementares. A primeira é o da tentativa da Renamo, militar e politicamente fracassada, de modificar a Ordem de Acesso Limitado (OAL), que a Frelimo conseguiu estabelecer e defender. Como discutido na Introdução, a expressão – juntamente com a sua oposta, Ordem de Acesso Aberto (OAA) – é usada para analisar a forma como uma determinada sociedade e um determinado Estado estruturam a sua economia e as suas relações de poder, por forma a lidar adequadamente ou não com problemas de subdesenvolvimento, violência e desordem (North *et al.*, 2010).¹⁴⁴ O pressuposto subjacente é que, quanto mais limitativa for a OAL para outros grupos políticos e sociais, mais as elites excluídas de uma sociedade tendem a contestar violentamente a ordem estabelecida. As características históricas e estruturais de uma OAL, no caso, de Moçambique, foram analisadas em pormenor no Capítulo A da Parte II.

Numa perspectiva histórica, a Renamo, através da sua guerra de 16 anos (1977-1992) que terminou com o AGP de Roma, conseguiu realizar mudanças substanciais com vista a uma ordem mais aberta, ou menos limitada, de acesso ao poder e recursos políticos e económicos. Um efeito tangível é o estabelecimento de uma democracia multipartidária e de eleições regulares, após a reforma constitucional de 1990 e do AGP. A Renamo, com falta de meios estratégicos, políticos (eleitorais) e militares suficientes para assumir o poder da Frelimo, procura alguma forma de partilha de poder, particularmente a nível nacional. Através de meios pacíficos, como a participação em eleições, debates parlamentares e iniciativas legislativas, mas também por meio da acção militar, já que as iniciativas parlamentares falham, devido sobretudo à maioria da Frelimo na AR. O discurso contraditório do líder da Renamo, umas vezes num registo militante, violento e ameaçador, e outras em tom conciliatório e aquiescente, reflecte essa dicotomia de meios. De acordo com um dos mediadores, são legítimas várias das exigências de Dhlakama e do seu partido que constam da agenda de negociação de quatro pontos, nomeadamente a exigência de se fazer uma clara distinção e separação entre a administração estatal/pública e o partido Frelimo, a não-discriminação, no exército, de soldados e oficiais provenientes da Renamo, e a revisão da legislação eleitoral.¹⁴⁵ O que não é aceitável, porém, para o governo e

¹⁴⁴ Para os casos de Moçambique e da Zâmbia, ver: Levy (2010).

¹⁴⁵ Do Rosário, entrevista em Savana, 2 Outubro 2015, citado em saponoticias, 25/10/15. <http://noticias.sapo.mz/lusa/artigo/15199043.html>

para os mediadores nacionais¹⁴⁶, é o uso da força militar, uma vez que contradiz um pressuposto fundamental do Estado moderno – que o monopólio do poder coercivo é um privilégio que só pode estar nas mãos do Estado. A mesma opinião é defendida por um dos facilitadores do AGP nas negociações de Roma em Sant’Egídio.¹⁴⁷

O elemento militar usado pela Renamo para atingir os seus objectivos reproduz a dupla estratégia de negociações e acção militar, fundamentada nos ensinamentos de Nyerere e no Manifesto de Lusaca, seguidos na luta de libertação na África Austral e aplicada com sucesso pela Frelimo e outros movimentos de libertação (Ishemo, 2000). Esta estratégia ganhou importância no rescaldo do Acordo de Roma, particularmente depois de Guebuza ter chegado ao poder. Podemos assumir, tal como Igreja (2015), que sob os dois mandatos de Guebuza, foi levada a cabo uma estratégia de recuo relativamente aos elementos principais do Acordo de Paz de Roma, de que a Renamo fez parte, especialmente os respeitantes a uma força policial e militar conjunta. Conforme este autor demonstra de forma convincente, alguns intervenientes no AGP, especialmente alguns dos veteranos de guerra, não apreciaram as posições da linha dura da Frelimo. As suas preocupações incidiam nas disposições do AGP referentes a assuntos militares, policiais e de segurança, considerados o núcleo dos interesses e da identidade da Frelimo, enquanto movimento que lutou com êxito pela independência numa guerra de libertação. Desse ponto de vista, o ex-presidente Joaquim Chissano, que granjeou o mérito de principal pacificador da Frelimo e de levar a bom termo o AGP negociado em Roma, não conseguiu plenamente salvaguardar em Roma os interesses fundamentais dessa ala: o monopólio do aparelho militar e de segurança. A alcunha de Chissano, “Maria” (sinónimo de “acomodado” e “ineficaz”), utilizada coloquialmente por partidários da linha dura,¹⁴⁸ reflecte a atitude crítica, nos quartéis da Frelimo, em relação a Chissano, por ter feito demasiadas concessões nas negociações de paz de Roma. O mesmo tom é patente no uso por Guebuza da expressão “deixar andar” (implicando laxismo e negligência) ao caracterizar o governo de Chissano. A resistência contra as partes do AGP de Roma consideradas delicadas do ponto de vista militar e de segurança também explicaria que as comissões previstas no acordo para a integração dos membros da Renamo na segurança policial e estatal não tivessem sido devidamente concretizadas na implementação do AGP. Ficou “trabalho por acabar”, nomeadamente a integração das forças residuais da Renamo e dos agentes de segurança armados de Dhlakama na polícia.¹⁴⁹

146 Entrevista com um dos mediadores nacionais, Maputo, 23/09/2015.

147 Conversa com Dom Matteo Zuppi, Roma, 09/09/2015.

148 Entrevista com oficial sênior do governo reformado, Maputo, 07/12/15.

149 Uma conferência internacional sobre o Processo de Paz Moçambicano e o papel da ONU, organizada pela *Fundação Friedrich Ebert*, Bona e a *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin, com a participação de funcionários superiores da ONU, incluindo Aldo Ajello (o então Representante Especial do Secretário-Geral da ONU Para Moçambique), o mediador Dom Matteo Zuppi de Sant’Egídio, Roma e membros do governo moçambicano, da Renamo e da CNE, chegaram às mesmas conclusões. Ver Kuehne *et al.* (1996).

Como Igreja (2015) demonstra, a integração dos membros da Renamo no exército, promovida pelo governo de Chissano quando tomou o poder na sequência nas eleições de 1994,¹⁵⁰ foi revertida durante os dois mandatos de Guebuza. E a retórica anti-Renamo agudizou-se. Em vez de “reconciliação”, o discurso, mesmo no parlamento, sublinhou, com poucas excepções, a noção de “inimigo político”, espelhando a “mentalidade da revolução socialista da Frelimo” (Igreja, 2015: 47) e fazendo uma reivindicação exclusiva do poder. Mesmo os membros da Renamo sem qualquer passado militar e boa reputação como gestores públicos foram discriminados.¹⁵¹

O conflito, cujos principais momentos foram descritos na secção anterior, também revelou, pois, divisões internas dentro da Frelimo, incluindo o clientelismo competitivo (ver Secção II.A.4). Havia uma linha divisória dentro da Frelimo, com uma parte a defender a acção militar pura e dura, e a outra a promover um acordo político com a Renamo. Num discurso de 2 de Outubro de 2015, o mediador nacional Rosário sugeriu que tinham sido os “conflitos entre políticos e militares, tanto dentro da Renamo como da Frelimo, que deram cabo das conversações no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano”.¹⁵² Numa entrevista ao jornal Savana (02/10/15), destacou ainda que a Renamo se dividia em “pombas” e “falcões” (os generais da Renamo), com estes últimos a procurar igualmente um confronto militar com o oponente, em vez de um entendimento político.

As divisões dentro do partido Frelimo tornaram-se evidentes durante a fase de transição entre os mandatos de Guebuza e Nyusi, particularmente no início de 2015. Não apenas Guebuza tentou subordinar o presidente recém-eleito com mandato directo às prerrogativas da Comissão Política da Frelimo, por si presidida na sua qualidade de presidente do partido, como também, neste esquema “bicéfalo”, o chefe de Estado e de governo, de acordo com os estatutos do partido, seria apenas um membro por inerência da Comissão Política, sem direito a voto – uma hipótese altamente questionável do ponto de vista constitucional.¹⁵³ Guebuza também se terá recusado obstinadamente a renunciar ao seu poder como presidente do partido, que lhe permitiria controlar o governo de Nyusi, partindo da premissa de que o partido está acima do governo. Guebuza só abandonou “voluntariamente” a sua posição a 29 de Março de 2015, depois de ter sido pressionado nesse sentido por membros superiores do partido. Nyusi foi eleito como seu sucessor, mas em grande medida permaneceu “refém” da Comissão Política, dado ela ser dominada por membros leais a Guebuza. Isto limitou o seu espaço de manobra em relação

150 O Ministro da Defesa desse governo, Aguiar Mazula, no seu anterior papel de Ministro de Administração Estatal, tinha feito parte da delegação da Frelimo a Roma, pelo que estava intrinsecamente familiarizado com os detalhes do AGP e os desafios da sua implementação.

151 Um exemplo disso é Benjamim Pequeno, antigo Presidente do Conselho de Administração dos Correios de Moçambique, que foi exonerado em 2006.

152 Citado em *O País*, 06/10/15.

153 Ver: Teodato Hunguana, jurista constitucional, antigo Ministro da Justiça e DAR, em <http://www.debate.co.mz/mais/politica/politica-nacional/696-nyusi-so-se-subordinara-a-frelimo-se-ele-quiser>

à Renamo. Supostamente, a acção militar contra a caravana de Dhlakama, em Setembro de 2015, e o assalto à residência de Dhlakama, em Outubro de 2015, terão sido executados sem conhecimento nem autorização de Nyusi. Outro exemplo é o resultado do encontro entre Nyusi e Dhlakama, a 9 de Fevereiro de 2015, no qual este concordou com a proposta de Nyusi de apresentar à AR, para debate, o projecto da Renamo sobre províncias autónomas. Quando isto foi tornado público, a Comissão Política sob as ordens de Guebuza enviou imediatamente quadros superiores da Frelimo para as províncias para mobilizar a opinião pública contra o projecto.

Ambas as partes sofreram, portanto, de falta de convergência política dentro das suas organizações. Por um lado, o seu *modus operandi* interno, ou Regras do Jogo, não se ajustou à realidade pós-AGP e às novas Regras do Jogo mais democráticas, no que se refere aos processos de tomada de decisão e à distribuição de poder, rendimentos improdutos, funções de liderança e publicidade. Isto foi exacerbado pelo facto de que ambos os partidos, ao longo da sua trajectória como movimentos militares, e seguindo uma estrutura de comando do topo para a base, de acordo com as suas tradições militares, tiveram poucas hipóteses de desenvolver uma visão da economia e da sociedade de carácter democrático, republicano e de respeito pelos direitos humanos. Neste contexto a questão de quem é o inimigo (interno e externo) e de como lidar com ele foi fundamental para a ideologia e a construção de uma nação baseada nos princípios e objectivos da Frelimo enquanto movimento dominante. No seu percurso, a Frelimo definiu cada vez mais o inimigo como “aqueles que estão contra nós”, isto é, contra o movimento, a sua liderança e o projecto de construção de um estado-nação (Meneses, 2015). Esta luta contra o inimigo interno nacional, representada visualmente pela figura de banda desenhada Xiconhoca, na revista *Tempo*, justificou não só a luta implacável contra os “bandidos armados” (Renamo), “sabotadores” e “traidores”, mas também a purificação das fileiras dentro da Frelimo, e a reestruturação do governo e da administração pública (Meneses, 2015). Esta autora conclui a análise aprofundada do discurso da Frelimo sobre o inimigo e as suas consequências:

“... a impossibilidade de coexistência e partilha do poder político entre os movimentos transformados em partidos, explica, no contexto moçambicano, a perpetuação e proliferação de discursos de ódio contra secções da comunidade nacional. Estes discursos, e as práticas políticas que motivam, continuam a ameaçar qualquer política de reconciliação e as tentativas de construção de um projecto nacional multicultural.” (Meneses, 2015: 86).

2.3 Proposta de Províncias Autónomas

A incapacidade de chegar a um acordo na AR, ao discutir um assunto considerado relevante por uma amostra transversal dos entrevistados, é um bom exemplo de outra tentativa fracassada de procurar soluções para um problema numa perspectiva interpartidária, no espírito de reconciliação e consolidação da paz. A proposta da Renamo de maior autonomia provincial, que teve alguns simpatizantes, mesmo dentro da Frelimo, administração pública e empresas¹⁵⁴ parece não ter merecido um amplo fórum de discussão parlamentar, não porque o assunto não seja relevante, mas porque veio da Renamo, orientada politicamente pela motivação do partido de “rectificar” a fraude eleitoral que alegou ter havido nas eleições de Outubro de 2014. Deste modo, o projecto de lei foi rejeitado logo na primeira leitura. A iniciativa legal tinha resultado de um entendimento, entre o presidente Nyusi e o líder da oposição Dhlakama, para encontrar uma saída para a crise político-militar.

É verdade que o projecto de lei tinha várias deficiências técnicas e legais, e a discussão foi rejeitada tanto por motivos constitucionais como por razões técnicas. A primeira Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da AR argumentou, no seu parecer,¹⁵⁵ que as províncias autónomas não estavam previstas no conceito constitucional de estado unitário, nem podiam ser consideradas parte do poder local, ou seja, governos locais devolvidos, faltando-lhes algumas características legalmente definidas. O parecer também observava que o projecto de lei violava o princípio constitucional da igualdade, uma vez que só procurava estabelecer “províncias autónomas” em seis das dez províncias. Finalmente, o projecto de lei também não apresentava as implicações orçamentais das mudanças propostas, um ponto crucial, uma vez que propunha mudanças fundamentais no sistema de tributação de receita. Além disso, a proposta de alteração da constituição apresentada pela Renamo à AR foi rejeitada pela maioria da Frelimo, uma vez que, na opinião desta, servia apenas como uma tentativa de “acomodar os interesses de um grupo de indivíduos, assaltantes do poder”.¹⁵⁶ No entanto, a Frelimo também afirmou que estaria disponível para uma profunda revisão constitucional, inclusive sobre o tema de maior autonomia para as províncias, e sugerindo uma comissão *ad hoc* para esse fim.

Apesar das suas intenções políticas e deficiências técnicas, a proposta da Renamo levanta um conjunto válido de questões e procura fornecer respostas: Qual é o papel da província como “entidade intermediária” entre os governos centrais e locais, municípios e distritos, no actual sistema político e administrativo? Qual é a sua dotação com recursos fiscais e a sua base de receita? Qual é a autonomia da província em relação à alocação de

154 Um número considerável de entrevistados, incluindo deputados, expressou uma certa simpatia pela ideia de províncias mais autónomas.

155 AR Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (1ª Comissão), Parecer 5/2015.

156 Chefe da bancada parlamentar da Frelimo, citada no Saponoticias, http://www.sapo.pt/noticias/frelimo-diz-que-revisao-da-constituicao_5672bcf90940be0d51325bd1.

recursos, e à elaboração e execução de planos específicos? Qual é o relacionamento, e a divisão de poder e funções, entre o governo provincial e a assembleia provincial eleita? E, finalmente, como abordar as diferenças abissais da riqueza em recursos naturais e das alocações de recursos fiscais *per capita* entre as províncias?

Algumas destas questões e dados relevantes sobre elas são discutidos mais aprofundadamente na secção II.B.5.4. Quero só referir aqui que algumas das questões relacionadas com a configuração da descentralização em Moçambique já se colocaram noutros contextos menos conflituosos, por exemplo, na reforma do sector público (Monteiro *et al.*, 2004). Mesmo nos primeiros tempos do debate da descentralização promovido pela Frelimo, a ideia das “autarquias” não se limitava apenas aos governos locais. Estes foram, na opinião do então Ministro de Administração Estatal, Mazula, uma maneira de iniciar um processo de descentralização que pode até, eventualmente, vir a incluir aspectos de autonomia, isto é, governos provinciais federais num sistema de subsidiariedade (ver Weimer, 2012, p.84f). A ideia de províncias mais autónomas não é nova, portanto, nem exclusiva da Renamo.

Conforme sugerido atrás, a questão foi norteadada por uma agenda politicamente motivada após as eleições de 2014, ligada à resolução de conflitos, mas com a Renamo a reivindicar a participação em acordos de poder estranhos à corrida eleitoral. O Decreto 21/2015 sobre a Organização dos Governos Provinciais pode ser uma reacção legislativa do governo à iniciativa da Renamo. Não só reafirma o papel fundamental dos governos provinciais na garantia de execução, a nível provincial, das políticas e programas governamentais definidos pelo governo central (Artigo 2), como também reforça as funções de supervisão e controlo do governo provincial em relação a unidades subprovinciais, ou seja, municípios e governos distritais, e as suas populações, no que toca à planificação, organização e administração (Artigo 10).

2.4 2016 e 2017: Negociações de Paz Retomadas

O fracasso das conversações de paz com mediação interna levou ao ressurgir e à escalada da actividade militar no centro de Moçambique. Devido aos ataques de guerrilha nas regiões centrais do país, foram enviadas tropas com veículos armados para acompanhar o movimento de veículos na Estrada Nacional Norte-Sul 1 (EN 1), ao sul de Sofala (entre o rio Save e o Posto Administrativo de Muxungue), bem como no troço que vai do Inchope, no Corredor da Beira, até Caia, nas margens do rio Zambeze, e na EN 102, de Chimoio para Tete. As montanhas da Gorongosa, a leste do município da Gorongosa, onde se situa o QG da Renamo e a casa do seu líder, em Satunjira, foram cercadas e bombardeadas. Ali perto, na zona de fronteira entre a província de Manica e a província de Sofala, foram encontrados 120 corpos não identificados em decomposição, provavelmente resultantes de actos de retaliação contra os ataques da Renamo, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados (ACNUR) deu conta da entrada no Maláui de até 10 mil refugiados vindos de Moçambique, em Abril de 2016, tendo as entradas diárias atingido um máximo de 250 por dia naquele mês.¹⁵⁷ A imprensa relatou inúmeros casos de incursões da Renamo em depósitos de armas, postos de polícia e postos de saúde, para obter armas, munições e mantimentos, bem como ataques a comboios nos trechos Sena-Beira e Cuamba-Nacala, ambos importantes para a exportação de carvão das minas de Tete e Moatize. Os meios de comunicação de outras províncias (Zambézia, Nampula, Niassa e Inhambane) também noticiaram a ocorrência de actividade armada dispersa, juntamente com o que parecia ser uma série de assassínios selectivos de membros da Renamo.¹⁵⁸

Em Maio de 2016, fazendo-se sentir as consequências económicas e fiscais da crise económica e o enfraquecimento do moral das unidades de combate de ambos os lados, e registando-se um aumento nas deserções do exército, chegou o momento de retomar as negociações de paz, desta vez com a aceitação pelo governo da condição imposta pela Renamo de mediação internacional.

As negociações de paz mediadas na Comissão Mista criada para esse fim – composta por um igual número de membros da Frelimo e Renamo¹⁵⁹ – começaram a 20 de Julho de 2016. O seu objectivo era elaborar uma agenda de paz a ser apresentada e aprovada num encontro de alto nível entre o presidente Filipe Jacinto Nyusi e o presidente da Renamo, Afonso Marceta Dhlakama. Cada lado propôs três dos seis mediadores, com os TdR para a mediação definidos pelo governo, que também financiou o local de negociação, o Hotel Avenida em Maputo. Os mediadores eram encabeçados por Sir Quett Ketumile Masire, ex-chefe de estado do Botsuana, juntamente com Mario Raffaelli, um dos mediadores do AGP de Roma. Ambos foram também fazendo o ponto da situação em contactos regulares com o presidente moçambicano e o líder da Renamo, com este último por telefone. A agenda incluía quatro pontos: a) descentralização e autonomia provincial de seis províncias, e nomeação de governadores pela Renamo; b) fim das hostilidades militares, c) desarmamento das forças armadas da Renamo e d) integração dos soldados desarmados da Renamo nas Forças Armadas

157 Ver <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=56e91b486&query=unhcr%20mozambique>

158 Para mais detalhes ver *Mozambique News reports & clippings*, editado por Joseph Hanlon. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/news-reports-2016-0>

159 Membros da Frelimo: Jacinto Veloso (ex-Ministro da Segurança); Alfredo Gamito (ex-Ministro da Administração Estatal e ex-DAR); Benvinda Levy (ex-Ministra da Justiça); Alves Muteque (Gabinete do Presidente); António Boene (Advogado) e Eduardo Chiziane (Professor de Direito, UEM); Renamo: José Manteigas (DAR); Jeremias Pondeca (ex-DAR, †) André Magibire (DAR); Eduardo Namburete (DAR, Professor de Ciências da Comunicação, UEM); Maria Joaquina Inácio (Quadro superior do partido); Leovigildo Buanancasso (Conselho de Estado). Membros do governo: Ketumile Masire, ex-Presidente do Botsuana, ligado à Global Leadership Foundation (GLF), juntamente com Robin Christopher; Jakaya Kikwete, ex-Presidente da Tanzânia, representado por Ibrahim Msambaho e a African Governance Initiative (AGI), ligada ao ex-Primeiro Ministro Britânico Tony Blair, representada por Jonathan Powell da Inter Mediate (Reino Unido). A Renamo indicou três mediadores, nomeadamente a UE, que esteve representada por Mário Raffaelli (antigo mediador do AGP de Roma) e Monsenhor Ângelo Romano (Comunidade de Sant'Egídio); o Vaticano, representado pelo Núncio Apostólico em Maputo, Monsenhor Edgar Pena e o Secretário da Conferência Episcopal de Moçambique, Bispo Auxiliar de Maputo, Dom João Carlos Hatoa Nunes, e o Presidente Sul-Africano Jacob Zuma, representado pelos Senhores Mandlenkosi Memelo e George Johannes do Ministério de Negócios Estrangeiros.

da Defesa de Moçambique (FADM), na Polícia da República de Moçambique (PRM) e no Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE).

A Comissão Mista estabeleceu duas subcomissões, uma sobre descentralização e a outra sobre questões militares. Apesar da complexidade da conjuntura da negociação, a subcomissão de descentralização da Comissão Conjunta produziu, até 17 de Agosto, um primeiro acordo consensual, assinado pelos chefes das duas delegações na Comissão Mista e pelos mediadores. Este acordo foi tornado público e previa uma agenda completamente irrealista de revisão da legislação relevante, apresentação do novo pacote legislativo, em reunião de alto nível entre o presidente e o líder da Renamo, e a sua aprovação pela AR até ao fim de 2016. A revisão do pacote legislativo estabeleceu os seguintes sete marcos de referência:

- Revisão parcial ou substancial da Constituição;
- Revisão da LOLE (Lei 8/2003) e dos seus regulamentos (Decreto 11/2005);
- Revisão da Lei sobre as Assembleias Provinciais (Lei 5/2007);
- Aprovação da Lei sobre as instituições provinciais de governação (a elaborar);
- Aprovação da Lei de Finanças Provinciais (ainda por elaborar);
- Revisão da Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública (LEBOFA, Lei 7/2012); e
- Reanálise do modelo de devolução para todos os distritos, de acordo com a Lei 3/94 (revogada).

A implementação desta agenda demasiado ambiciosa teve várias falhas, em termos de procedimentos e de conteúdo, incluindo a concertação deste último entre as partes da Comissão Mista. A Renamo apresentou um pacote de reformas à subcomissão, enquanto a Frelimo, embora preparada com um documento em mão em que se mostrava abertura à ideia de rever o quadro da descentralização e à ideia de eleição de governadores provinciais, não o entregou à Comissão Mista. Presume-se que a razão foi a falta de consenso interno do partido.¹⁶⁰ Por conseguinte, o pacote de revisões jurídicas acima referido não foi recebido com entusiasmo em todos os círculos da Frelimo e, de facto, o líder da delegação da Frelimo, Jacinto Veloso, teve que recuar em relação a esta matéria, que já tinha sido divulgada. Outro desafio foi a falta de ligação entre as duas subcomissões, ou seja, a de descentralização e a de assuntos militares, em relação aos procedimentos, conteúdos e calendários. Uma terceira limitação foi a grande presença de mediadores, muitos deles não falantes de português, o que implicou progressos lentos nas negociações. E as organizações da sociedade civil, assim como o MDM, partido da oposição, não conseguindo conquistar espaço do

¹⁶⁰ Este documento foi produzido por um grupo de quadros superiores da Frelimo, na maioria antigos Ministros da Administração Estatal, um grupo de trabalho criado pelo presidente do partido (entrevistas).

poder nem sendo convidados para ele, foram excluídos da mesa de negociações. O MDM teve oportunidade de apresentar o seu projecto de reforma constitucional à Comissão Mista, ao passo que a sociedade civil publicou várias propostas de reforma da descentralização para contribuir para e “inspirar” o trabalho da Comissão Mista (CIP/IESE/MASC/ORM, 2016, 2016b), ou sugerir um formato alternativo e mais aberto de negociações da reforma constitucional, por exemplo, através de uma assembleia constituinte nacional (CIP/IESE/MASC/ORM, 2016a).

Como no final de Outubro de 2016 não se tinham realizado muitos mais progressos, o principal mediador, Mario Raffaelli, teve de alterar o método de trabalho. Em vez de negociar e produzir projectos de lei, a abordagem inovadora procurou alcançar um acordo negociado sobre os princípios da reforma da descentralização e deixar à AR, mais concretamente aos redactores legais, a sua transformação em lei.¹⁶¹ Esta mudança de método não foi muito bem-recebida pela liderança da Frelimo, que considerou estarem a ser ignorados neste processo os poderes supremos para as negociações (o chefe de Estado e o líder da Renamo), deixando muito poder de deliberação nas mãos dos mediadores. Na verdade, a ideia de um processo de negociação mediado por estrangeiros nunca colheu entre eles muitas simpatias. Assim, aproveitando a interrupção do processo da Comissão Mista durante o período de férias de fim de ano – e uma declaração, pelo líder da Renamo, de uma trégua temporária durante esse período – o processo de negociação mediado através da Comissão Mista foi silenciosamente suspenso. A suspensão foi formalmente anunciada no início de Fevereiro de 2017.

O presidente Nyusi, depois de consultas com o líder da Renamo, anunciou na mesma ocasião, a 3 de Fevereiro de 2017 (Dia Nacional dos Heróis), a redefinição da arquitectura e dos procedimentos para as negociações. Os principais elementos são os seguintes:

- Contacto regular e concertação de procedimentos e monitoria de progresso entre o chefe de Estado e o líder da Renamo, levando a um grau de confiança muito maior de ambas as partes e entre elas;
- Estabelecimento de dois comités técnicos ou grupos de trabalho (sobre descentralização e assuntos militares), compostos por dois membros da Renamo e dois da Frelimo;¹⁶²
- Recrutamento de dois assessores técnicos internacionais para cada um dos dois comités.¹⁶³

161 Para uma discussão crítica dos princípios acordados, que chegaram aos meios de comunicação, ver CIP/IESE/MASC/ORM, 2016 b).

162 Grupo de Trabalho da Descentralização: Eduardo Chiziane e Albano Macie (Frelimo); Maria Joaquina Inácio e Saimone Macuiana (Renamo). Grupo de Trabalho Militar: Armando Alexandre Panguene e Ismael Mussa Mangureira (Frelimo); André Magibire e Leovigildo Buanancasso (Renamo).

163 Foram contratados dois professores de direito nascidos na Zâmbia, um indicado pelo líder da Frelimo e outro pelo da Renamo, respectivamente, para apoiar o Comité de Descentralização. Dois outros especialistas, um da Suíça e outro das Filipinas, apoiam o trabalho do Comité sobre Assuntos Militares.

- TdR para os grupos e os assessores internacionais e um calendário que prevê a elaboração de uma proposta aos líderes políticos até Setembro de 2017;
- Estabelecimento de um grupo de contacto internacional para supervisionar o processo e, eventualmente, monitorar e financiar os resultados. Os membros do grupo de contacto são a Suíça (presidência), o Botsuana, a China, a UE, a Noruega, o Reino Unido e os EUA.
- Está previsto que os dirigentes políticos façam sessões de informação periódicas para líderes de outros partidos políticos e para o público em geral.

A abordagem inovadora dá muito mais apropriação aos principais actores de Moçambique e aos líderes políticos, é muito mais simples e com mais enfoque técnico, e trabalha em condições institucionais e físicas mais favoráveis do que a da Comissão Mista. Para satisfação dos moçambicanos e dos observadores internacionais, os primeiros resultados tangíveis foram produzidos no momento da revisão final do manuscrito para este livro: um prolongamento indefinido das tréguas, já duas vezes anteriormente prolongadas, a retirada das forças de segurança do governo da região da Gorongosa,¹⁶⁴ e o anúncio, por Dhlakama, de que poderia substituir a sua exigência de nomear governadores provinciais por uma solução na qual os governadores serão eleitos na próxima ronda de eleições gerais e provinciais no último trimestre de 2019.¹⁶⁵

Isto representa não apenas bons indicadores de um avanço no processo de negociação, mas também da afirmação da liderança de Nyusi na Frelimo, altamente contestada desde a sua eleição em 2014. Ainda não é claro, no entanto, qual será o efeito na descentralização, uma matéria considerada mais complexa que a resolução das questões militares pendentes, uma vez que envolve uma redefinição da sociologia, da geografia, dos níveis, dos espaços e das formas de poder.

Segundo informação privilegiada,¹⁶⁶ o avanço nas negociações é pelo menos parcialmente atribuível aos esforços de construção de confiança de Nyussi. Dizem que o presidente está ciente da longa e histórica inimizade entre as etnias changana e ndau, que remonta aos tempos de Ngungunhane, o Governante do Império de Gaza (1884-1895) e mesmo antes disso. Essa inimizade explica parcialmente a feroz oposição da Renamo à Frelimo, vista como um partido dominado por changanas, e vice-versa (Luebke, 2008). Assim, o presidente – um não-changana, como Dhlakama – tentou estabelecer contacto directo, evitando possíveis “leituras do pensamento” de ligações étnicas e a participação nas negociações com o líder da Renamo e os seus consultores próximos de proeminentes “sulistas” ou falantes de ndau considerados cooptados para posições superiores da Frelimo. O outro factor de construção de

164 *Mozambique: Government Forces Pulling Out from Rural Gorongosa*. All Africa.com 28/04/2017. <http://allafrica.com/stories/201704281077.html>

165 *Mozambique 371. News reports & clippings*, 04/05/2017 (Editor: Joseph Hanlon)

166 Comunicação pessoal com oficial sénior do governo reformado, Maputo, 11/05/17.

confiança parece ter sido a escolha do General Lagos Lidimo como director-geral do SISE. Lidimo obteve reconhecimento, também por parte da Renamo, por ter abordado proactiva e sistematicamente o desafio de forjar um exército nacional composto por membros de ambos os lados, na sequência do acordo de paz de Roma.

Segundo esta lógica, as mensagens crípticas do presidente na arena pública contra “intermediários informais” que interferem no processo de paz¹⁶⁷ parecem ser dirigidas contra o grupo dos sulistas, ao qual, segundo se diz, também pertence o seu predecessor. Este grupo, que constituiu outrora o centro de gravidade da política e dos interesses económicos da Frelimo, parece estar a perder poder e influência, devido à deslocação do centro da gravidade política e económica para Cabo Delgado.

Se esta análise estiver correcta, confirma a validade da tese de Ekeh de “público primordial”, o que implica que a etnia desempenha um papel determinante nos assuntos públicos e acordos políticos, etc., em coexistência com o “público cívico” das instituições do Estado e da legislação (ver: Parte I, secção 2.3). Assim, o processo de paz também deve ser uma remodelação das alianças étnicas, etc., e a redefinição da unidade nacional. Desse ponto de vista, mais autonomia para as unidades subnacionais, como as províncias, é algo que poderia fazer muito sentido, mesmo para os sulistas, que actualmente parecem perder terreno em termos políticos e económicos, com o risco de não apoiarem plenamente as negociações em curso com o representante do histórico “arqui-inimigo”.

2.5 Conclusões

As discussões das secções anteriores permitem-nos concluir que Moçambique atravessa actualmente aquilo a que Antonio Gramsci poderia chamar uma “crise orgânica”, na qual se inter-relacionam intrinsecamente questões económicas e políticas estruturais, e parece impossível a transformação política e cultural de um sistema hegemónico estabelecido, em parte devido à inexistência de uma sociedade civil dinâmica e empenhada, um ponto que retomaremos na última parte, a Parte IV. Nas secções que se seguem sobre os Factores Fundadores e as Regras do Jogo, apresentamos os principais elementos da crise e analisamos as respectivas causas, algumas delas mais em pormenor.

Concluimos que o país precisa não apenas de uma solução política urgente para a crise fiscal, a crise económica e a crise política, e de medidas de reforço da confiança entre os principais actores políticos, mas também de progresso em questões militares, nomeadamente de cessação de hostilidades, que é certamente um meio estratégico para recuperar a confiança na liderança política moçambicana por parte dos cidadãos moçambicanos, dos doadores estrangeiros e dos investidores. O progresso em questões militares, nomeadamente a cessação de hostilidades é certamente um meio

¹⁶⁷ <http://clubofmozambique.com/news/the-president-of-renamo-and-i-do-not-want-informal-intermediaries-nyusi/>

estratégico para recuperar a confiança na liderança política moçambicana por parte dos cidadãos moçambicanos, dos doadores estrangeiros e dos investidores. Mas a cessação das hostilidades resolverá a questão política da descentralização do poder com substanciais concessões à Renamo, que, como vimos, tem reivindicado de forma persistente alguma forma de partilha de poder nos seus bastiões?

Além disso, quais são as verdadeiras intenções e motivações da Renamo em relação à reforma da descentralização? Existe uma vontade genuína de reformar a estrutura do Estado, com ideias claras sobre como enfrentar esse desafio? Ou há apenas um objectivo a curto prazo de lutar por algum grau de influência, possibilidades de cooptação ou acesso a rendimentos improditivos e outros recursos financeiros? Partindo deste pressuposto, faz sentido “investir” quantias substanciais de dinheiro em várias formas de negociação, mediação, operações de desmilitarização, etc., se, no final do processo, a proverbial montanha parir apenas um rato e não tiver sido criada nenhuma reforma verdadeira, incluindo a descentralização? Será que as bases da Renamo adoptarão a reforma da descentralização no seu programa político depois da aposentação do seu líder?

Se o objectivo principal da descentralização é, segundo a teoria, melhorar a prestação de serviços públicos com vista à redução da pobreza, democratização e consolidação da paz ao nível dos governos locais, e tendo como efeito o reforço estrutural de um estado frágil, com o objectivo de consolidação do estado e construção de uma OAA, precisam de ser reavaliadas as políticas e estratégias subjacentes a mais de 15 anos de prática de descentralização apoiada por doadores. Na nossa opinião, é necessária uma profunda reforma ou reestruturação do sistema público administrativo, de forma negociada, incluindo as finanças públicas e o papel das províncias. Será que a revisão da lei de descentralização original (Lei 3/1994) sobre a autonomia municipal e distrital, promulgada pela AR de então, apenas com deputados da Frelimo – ultrapassada pela Lei 2/1997 – é um caminho a seguir para ajudar na convergência de posições? Ou será que um programa mais radical de descentralização/devolução que inclua a gestão descentralizada do uso da terra e dos seus proveitos, e a revisão dos critérios de alocação das despesas de investimento a favor de governos locais e/ou provinciais mais autónomos é uma condição *sine qua non* para uma economia rural mais dinâmica e produtiva?

Todos estes pontos potenciais de um programa de reforma geral e abrangente exigiriam repensar Moçambique na sua forma actual – económica, política e socialmente. Isso alteraria radicalmente a sociologia e a geografia do poder estabelecido. E, portanto, essas reformas e os seus catalisadores precisariam não só de uma mentalidade clara e independente, de coragem política, de um programa consistente de planificação estratégica e reforma, mas também de uma aliança estratégica alargada e abrangente entre todas as forças sociais, produtores agrícolas, PMEs, partidos políticos, instituições religiosas e OSCs.

O presidente Nyusi, num discurso em 29 de Outubro de 2015,¹⁶⁸ reconheceu abertamente a situação económica e orçamental em que o país se encontra, destacando a necessidade de “*acordar do sonho infinito, de simples vontades e começar a produzir de forma competitiva e multissectorial*”, “[u]m caminho que impõe uma nova forma de actuação do estado, do sector privado, do sector financeiro e da sociedade em geral.”¹⁶⁹ E, alguns meses antes, por ocasião das celebrações do 40º aniversário da Independência de Moçambique, o Presidente sublinhou que é necessária uma profunda reflexão sobre a visão de longo prazo para [construir] um país próspero que sirva adequadamente os seus cidadãos.¹⁷⁰

Mas será que as características estruturais de Moçambique e as Regras do Jogo estabelecidas permitirão esse despertar e essa reflexão, com o propósito de reperspectivar e corrigir a trajetória do país, na óptica de um mandato presidencial de cinco anos, especialmente no que diz respeito à descentralização? Como se caracterizaria a transição de uma OAL para uma OAA no regime de um partido hegemónico, com o seu passado histórico como movimento militar? Quais seriam as implicações para os acordos políticos intrapartidário na Frelimo (e na Renamo), para o acordo político entre esses partidos, e no respeitante à dimensão vertical (ou seja, a integração das elites políticas locais num acordo político)? Antes de tentarmos esboçar algumas respostas a essas questões na Parte IV, focamos a nossa atenção nas principais partes interessadas no processo de descentralização de Moçambique.

168 Proferido em Maputo por ocasião de uma gala do 20º aniversário do banco Millennium BIM. http://www.presidencia.gov.mz/images/documentos/Discurso/gala_20_anos_millennium_bim.pdf

169 Citado pela agência noticiosa Lusa, 30/10/15.

170 *Mozambique: Mozambican President Wants Reflection on Next 50 Years*. AllAfrica.com. 26/06/2015. <http://allafrica.com/stories/201506290315.html>

PARTE III:

Partes Interessadas na Descentralização

1 Introdução

Nesta secção, apresentamos uma análise de partes interessadas seleccionadas na descentralização a nível nacional, provincial e local. Essas partes interessadas incluem organizações do Estado, bem como actores não estatais.

Como se mostrou relativamente aos países anteriormente socialistas ou comunistas (Groys, 2006), esperar que as “partes interessadas” conquistem o espaço público e expressem o seu apoio a uma política pública ou a uma instituição pública torna-se tanto mais ilusório quanto mais a sociedade, a economia e os serviços públicos e privados se regem pelo dinheiro e várias fontes e formas de acesso a rendimentos improdutivos, e em que a linha divisória entre os que têm e os que não têm vai ficando cada vez mais acentuada e mais sólida. Nessas sociedades, habituadas a que as condições do quadro institucional sejam decretadas do topo para a base de forma autoritária, a capacidade de diálogo e de busca de consenso sobre padrões políticos ultrapassando clivagens sociais, económicas, étnicas e políticas desaparece e é substituída pelo exercício do poder nas suas diversas formas políticas, económicas e financeiras. Por outro lado, como vimos na introdução da PARTE I (Secção 1.1), há níveis, espaços e formas de poder que existem para contestar o poder formal e que, directa e indirectamente, abertamente e de forma oculta, influenciam decisões e políticas. Assim, passamos a examinar os interesses e as práticas das partes interessadas na descentralização, nos vários níveis do sistema político-administrativo moçambicano. Esta análise ajuda a identificar factores propulsores e factores constrangedores da descentralização, bem como incentivos e desincentivos à descentralização. Concluímos que as instituições de nível macro são mais restritivas que promotoras de devolução – o que não surpreende, tendo em conta o peso histórico da estrutura centralista do sistema administrativo, bem como as conclusões do capítulo anterior sobre as Regras do Jogo estabelecidas para a descentralização.

2 Nível Macro – Principais Instituições Nacionais

2.1 Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP)

Este ministério, criado em 2015 pelo governo de Nyusi, é uma fusão das duas funções de administração estatal, incluindo governo local e municipal, e serviço público. Estas duas funções, antes reunidas, foram atribuídas a dois ministérios, o MAE e o MFP, no início do mandato de Guebuza e sob o impacto da reforma do sector público (2002-2012). Propôs-se na altura transformar o MAE num ministério do governo local, mas essa proposta não foi efectivamente considerada, apesar do reconhecimento de que a principal função do MAE era ser um ministério do governo local, para os municípios e os OLEs.

A reforma da descentralização, no início da década de 1990, foi dirigida pelo MAE e, em particular, pela Direcção Nacional de Administração Local (DNAL) no âmbito do Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL), financiado pelo BM. Foi fundamental na preparação e realização da introdução dos primeiros 33 municípios e do respectivo quadro legislativo e primeiras medidas de capacitação. É de notar que também desempenhou um papel significativo na integração dos distritos e postos administrativos da Renamo na administração pública, no período pós-AGP, que incluiu contratação e capacitação de administradores indicados pela Renamo.

Em 2002, foi criada a Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico (DNDA), com o objectivo de apoiar e controlar o desenvolvimento municipal, exercendo em parte, portanto, a função de tutela administrativa sobre os municípios, poder atribuído por lei ao ministro da instituição. Essa função foi agora delegada no governo provincial, no seu Secretário Permanente (SP), cujas funções são apoiadas por um Departamento de Administração Territorial e Autárquica (DATA). O cargo do SP e o DATA estão, na prática, triplamente subordinados, ou seja, ao governador da província, ao Ministro do MAEFP e à hierarquia do partido da Frelimo.¹⁷¹ O objectivo explícito do MAEFP é reforçar a função de inspecção e controlo exercida pelo governo principal, ou seja, o seu SP, tanto do governo distrital como do governo municipal, e do serviço público.¹⁷²

A DNDA do MAEFP é um interveniente essencial na definição, implementação e monitoria de políticas, estratégias e decretos que de alguma forma afectam o espaço político, fiscal, institucional e até territorial que o governo da Frelimo dá aos municípios. Estes são, ao contrário dos governos central, provincial e distrital (“administração directa”), considerados uma forma de “administração indirecta”, apesar da sua legitimação directa através de um processo democrático (ver Secção II.B.2).

171 Entrevista, membro superior do Governo Provincial Cabo Delgado, Pemba, 06/10/2015.

172 Entrevista, funcionário superior, MAEFP, Maputo, 18/10/2016.

Foi também este ministério que foi encarregado de implementar e supervisionar a estratégia dupla de municipalização e desconcentração, com a DNAL a supervisionar a elaboração e apresentação da LOLE entre 2002 e 2005. O documento estratégico principal é a Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND), aprovado em 2012, 15 anos após a criação dos primeiros 33 municípios em Moçambique. Ao longo do tempo, foi diminuindo a capacidade institucional do MAEF, que foi já impressionante em todos os assuntos técnicos relacionados com a descentralização, tendo a tónica sido posta nos procedimentos administrativos e legais.

Segundo o Director Nacional da Planificação e Cooperação Internacional do MAEF, as principais preocupações e prioridades do ministério em relação aos municípios e OLEs são as seguintes:¹⁷³

2.1.1 *Municípios:*

- Melhorar as práticas de gestão em matéria de solo urbano, urbanismo e desenvolvimento, incluindo a gestão de serviços públicos como a gestão de resíduos sólidos, especialmente nas áreas metropolitanas.
- Aumentar a capacidade na gestão das finanças públicas municipais e de cobrança de impostos, também através do Sistema de Gestão Autárquica (SGA) compatível com o SISTAFE, cujo desenvolvimento, em cooperação com o CEDSIF, se arrasta há anos, porém, sem muitos resultados práticos e levou, em diversas ocasiões, a tensões não apenas entre o CEDSIF e o MAEF, mas também entre o governo central e os municípios. Alguns municípios investiram e instalaram os seus sistemas próprios de GFP e/ou com apoio de doadores (por exemplo, Beira, Nacala, Mocuba), ou entraram em PPPs com uma empresa estrangeira¹⁷⁴ encarregada do registo de contribuintes e cobrança/administração de impostos, pagando uma percentagem do aumento da receita (por exemplo, na Matola e em Pemba).
- Dirigir o controverso processo de devolução das funções estatais na saúde primária e educação num total de 22 municípios, que solicitaram oficialmente essa transferência. Neste processo, o ministério quer salvaguardar os interesses dos sectores de saúde e educação, que ficam com os recursos financeiros (ver Secção III.2.4).
- Preparar e realizar estudos para a criação de novos municípios (para 2018, ano de eleições autárquicas).
- Melhorar a coordenação e o controlo dos programas apoiados pelos doadores destinados a melhorar a gestão municipal em várias partes do país, tendo

¹⁷³ Entrevista com Candida F. Moiane, Diretora Nacional para o Planeamento e Cooperação Internacional, MAEF, 23/11/2015.

¹⁷⁴ A empresa, RLG de seu nome, é originária de Israel e tem um contrato com o governo do Zimbábue para administrar as portagens rodoviárias do país.

como objectivo um só programa de desenvolvimento municipal unificado sob a alçada do ministério.

2.1.2 *Desconcentração*

- Análise da funcionalidade e eficácia da actual estrutura organizacional dos serviços distritais, para melhorar a prestação de serviços. Isso pode não só resultar em componentes sectoriais mais fortes no PEDD e PESOD, mas também no restabelecimento da relativa autonomia que, por exemplo, o sector de saúde distrital tinha antes de se fundir com a Acção Social e Mulheres. Isso pode implicar mudanças na LOLE.
- Na mesma linha de raciocínio, promoção da descentralização das Unidades Gestoras Executivas (UGE) do SISTAFE, actualmente localizadas nos escritórios do SP distrital dos sectores.
- Consolidação de alguns dos resultados produzidos pelo PNPFD. Trata-se da actualização periódica do PDUT e da monitoria do desempenho para implementar o PEDD através do SMODD, este último agora sob plena responsabilidade do MAEFP/DNAL.
- Promoção da descentralização do FE e definição de critérios de elegibilidade e alocação de recursos para unidades subnacionais.
- Tendo em consideração a crítica feita aos governos distritais de não terem a capacidade técnica necessária para exercer as suas funções de planificação, orçamentação, prestação de serviços e controlo interno, a promoção da capacitação de governos distritais e subdistritais é considerada uma tarefa importante. Isto deve ser feito através das três instituições que são supervisionadas pelo MAEFP, nomeadamente, o Instituto Médio de Formação em Administração Pública e Autárquica (IFAPA), o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) e o Centro de Capacitação em Administração Pública, Governação Local e Autárquica (CEGOV). A questão da melhor dotação de recursos e de uma base de receita própria para os distritos não é considerada prioridade.

Longe de ser o promotor dinâmico e pró-activo da devolução e da planificação e financiamento descentralizados que era na década de 90 (juntamente com a Direcção Nacional do Plano e Orçamento, DNPO) no então ME, o MAEFP passou a ser actualmente um “controlador e administrador” do *statu quo* politicamente motivado, com pouca competência técnica, poucos recursos e actuando na zona cinzenta entre a política partidária e a elaboração de políticas, e entre abordagens formais e informais. Assegura que os municípios e a devolução permaneçam subordinados ao modelo desconcentrado e controlados por ele, ou seja, pelo estado central e o partido que o domina. As suas

funções na PAI (ver Capítulo B, Parte II, Secção 6) e a elaboração de legislação e decretos como a LEBOFA (ver Capítulo B, Parte II, Secção 2.4), que os municípios vêm como obstáculos legais à desconcentração e consideram recentralizadores, vêm sublinhar esta asserção. Vários entrevistados também destacaram que, no governo de Nyusi, o MAEFP não mudou (ainda) os funcionários superiores, a nível nacional, provincial e distrital (incluindo administradores), escolhidos pelo ex-presidente Guebuza (mais por motivos políticos que por mérito técnico), o que pode refrear qualquer ímpeto que a nova descentralização possa ganhar com formas inovadoras de pensar sobre o assunto.

A ideia de institucionalizar um mecanismo de coordenação intergovernamental da administração pública moçambicana (Conselho Interministerial da Reforma da Administração Pública, CIRAP) e outro para a descentralização (Grupo Interministerial de Descentralização, GIDE) e a elaboração de um plano de acção para implementar o PEND (Plano de Implementação da Política e Estratégia de Descentralização, PIPED), manterá o MAEFP numa posição fundamental para promover ou impedir quaisquer mudanças na descentralização que o governo Nyusi queira considerar, por exemplo, em termos de maior autonomia para os governos provinciais. Isto significa que o MAEFP precisaria de estar preparado para, se tal lhe for solicitado, transformar novas iniciativas políticas vindas do topo, ou seja, da comissão política da Frelimo, em propostas concretas de legislação. Esse cenário não pode ser excluído, embora, por enquanto, a agenda de políticas seja considerada “fazer o que sempre se fez”, isto é, preservar e melhorar o sistema dual de governo local, com base no PEND e no princípio do gradualismo.¹⁷⁵

2.2 Ministério da Economia e Finanças (MEF)

Nesta secção, avaliamos o papel do ministério na descentralização. Duas subsecções centram-se no sistema estabelecido de GFP conhecido como e-SISTAFE e na geração de receita, e nas instituições encarregadas dessas funções, o CEDSIF e a ATM, respectivamente. Ambos são instituições autónomas, sob a tutela do MEF.

O MEF é, pela sua própria natureza, um interveniente importante, se bem que até agora pouco pró-activo, na descentralização em geral e na devolução, com algumas excepções. Relativamente a esta questão, a tarefa principal do ministério é a elaboração do OE através da DNPO e a alocação de recursos financeiros, de acordo com as prioridades do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e do PES anual, às diversas unidades hierárquicas e geográficas do sector público. Isso é feito através dos subsistemas do SISTAFE operados pelo CEDSIF, em colaboração directa com a Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP) e a Direcção Nacional do Tesouro (DNT). O e-SISTAFE também é usado para monitorar a execução do orçamento e produzir os relatórios de execução do orçamento e as contas anuais (Conta Geral do Estado, CGE).

¹⁷⁵ Entrevista com Candida F. Moiane, (ver NR: 177).

Parte do processo anual de orçamentação é a alocação com base numa fórmula¹⁷⁶ das transferências fiscais às quais os municípios têm direito, principalmente o FCA. Os limites orçamentais para o FIIA são determinados por analogia. Também cabe ao ministro a função de tutela financeira da gestão municipal, que é exercida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) (ver Secção III.2.5.2). Em 2007, o então Ministério das Finanças (MF), juntamente com a ATM, teve um papel central na descentralização para os municípios de parte da base tributária nacional, através da Lei 1/2008.

Outras funções essenciais do Ministério que são relevantes para a descentralização são as de capacitação e supervisão nas áreas de aquisições e contratações, e gestão do património, cuja responsabilidade cabe à Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA) da Direcção Nacional de Património (DNP) (ver Secção III.2.5.3).

Mais recentemente, em 2015, com o fim do PNPFD e a fusão das funções de planificação e financiamento do desenvolvimento sob a égide do MEF, e com mudanças em posições superiores, este ministério parece ter ganho um interesse renovado na descentralização. Isso manifesta-se, nomeadamente, através de um interesse expresso nos dois principais projectos de apoio aos municípios financiados pelos doadores: o PCMC (financiado por uma doação do BM) e o PRODEM, apoiado pela DANIDA, Irish Aid, CSD e ASDI. O Departamento de Plano e Orçamento Local e Autárquico (DPOLM) está interessado em dados e na sua publicação num site sobre RP municipais e sustentabilidade fiscal, bem como melhoria das práticas municipais de gestão orçamental.

Num contexto mais amplo, a DNPO do ministério está interessada em encontrar um programa (e parceiros de financiamento) que suceda ao PNPFD, que eventualmente abranja tanto distritos como municípios, bem como uma melhor maneira de fazer com que os recursos do FDD contribuam para o desenvolvimento da infra-estrutura local, redução da pobreza e desenvolvimento económico local (DEL).¹⁷⁷ No topo da agenda da DNPO estão também a fusão do processo de planificação e orçamento a nível distrital (PESOD) através do SISTAFE como forma de assegurar que as prioridades do orçamento local se reflectam nas decisões de OE, bem como a introdução de um elemento baseado em desempenho na gestão de recursos descentralizados. Uma revisão e ampliação do sistema fiscal intergovernamental existente, como sugerido na Parte 5, capítulo B, secção 5.6, parece não fazer ainda parte, porém, da agenda do MEF sobre descentralização. A avaliação exaustiva do sistema actual (MAP Consultoria, 2017) poderia ser um ponto de partida essencial.

Podem presumir-se que o MEF está a recuperar uma posição de liderança por parte da sua cúpula e, particularmente, do seu Secretário Permanente (SP) no processo de descentralização – um papel que não teve durante a implementação do PNPFD. Esse papel de liderança é muito bem-vindo, dada a necessidade de tratar questões de

176 A fórmula tem dois critérios: dimensões do território e população.

177 Entrevista com funcionário superior, DNPO, Maputo, 08/12/2016.

reforma fiscal na descentralização, bem como combater a prática recente de apoio sem transparência e fora do orçamento aos municípios, referida na Parte 5.5 do Capítulo B, Secção 5.5.

2.2.1 *Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF)*

Como vimos na secção anterior, o CEDSIF, que antes se chamava Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE), é a entidade autónoma sob a tutela do MEF que tem a responsabilidade técnica pelo desenvolvimento, produção, manutenção e gestão do sistema de GFP de Moçambique conhecido como e-SISTAFE, e dos seus procedimentos estabelecidos pela legislação.¹⁷⁸ Estão previstos cinco subsistemas¹⁷⁹, dos quais os sistemas de gestão orçamental e de gestão de despesas são os mais avançados, em comparação com os outros. Do ponto de vista da descentralização, o mais relevante é o subsistema através do qual é atribuída a despesa definida no orçamento anual e gerida pelas unidades sectoriais e geográficas a vários níveis da administração pública moçambicana, em tempo real.

Quanto à gestão das finanças municipais, o papel do CEDSIF é muito limitado. Uma das razões para tal é que a legislação do SISTAFE, feita sob medida para a administração directa do Estado (ou seja, governo central, OLEs, etc.), não está ajustada à legislação autárquica, isto é, unidades de administração indirecta, que confere autonomia financeira aos municípios. Também é um sistema demasiado complexo para municípios de menores dimensões e ainda lhe falta um módulo para administração de receitas, da maior importância na perspectiva dos municípios. Isto cria uma certa resistência por parte dos municípios quanto à utilização do e-SISTAFE para gestão municipal. Só recentemente o CEDSIF se tornou um promotor mais proactivo da mudança no sentido de uma gestão descentralizada das finanças municipais, participando no desenvolvimento de um tipo de e-SISTAFE para os municípios, o Sistema de Gestão Autárquica (SGA). A ideia desse sistema e o seu protótipo (o Sistema de Gestão Municipal, SGM) provêm de um projecto financiado por doadores de apoio ao desenvolvimento municipal, que foi desenvolvido e ensaiado em dois municípios (Nacala e Mocuba) de 2007 a 2010. Na óptica dos gestores e líderes municipais, funciona razoavelmente bem.¹⁸⁰ Permite-lhes gerir receitas, despesas e património de forma simples, mas eficaz. Embora inicialmente a equipa técnica do CEDSIF lhe tenha resistido e não tenha havido quase nenhum apoio institucional do MAE e da ANAMM, mas tendo sido expressamente solicitado por um número considerável de municípios, o CEDSIF dirige agora o desenvolvimento de um “SISTAFE municipal”, apoiado por doadores, sobretudo através do PCMC, apoiado pelo BM. No entanto, levará bastante tempo a desenvolver plenamente e a instalar em todos

¹⁷⁸ Lei 09/2002 e o seu regulamento, Decreto 23/2004.

¹⁷⁹ Subsistema do Orçamento do Estado, Subsistema do Tesouro Público, Subsistema da Contabilidade Pública, Subsistema do Património do Estado e Subsistema de Controlo Interno.

¹⁸⁰ Entrevista com funcionário superior do governo municipal, CM de Nacala, 22/10/2016.

os municípios um SGA, cujo custo pode ser proibitivo para os municípios de pequenas a médias dimensões, a menos que seja apoiado ou subsidiado por parceiros governamentais ou PDIs. Conforme mencionado atrás, vários municípios instalaram, entretanto, to o seu próprio sistema e/ou contrataram uma empresa privada numa PPP para gerir as finanças.

Para que um OLE tenha acesso ao e-SISTAFE, e, portanto, ao orçamento que lhe é atribuído, é necessário que tenha o estatuto, a função, o equipamento e os recursos humanos de Unidade Gestora Beneficiária (UGB),¹⁸¹ que representa a instituição alvo que deve receber uma parte do orçamento, mas não o gere. Existem actualmente cerca de 1.150 UGBs em todo o país.¹⁸²

Com esse sistema e os classificadores necessários (funcionais, económicos, geográficos, etc.) a funcionar, uma unidade descentralizada definida como UGB em qualquer sector, qualquer nível de hierarquia ou qualquer área geográfica definida (não de municípios) pode receber e gerir recursos orçamentais públicos (e, eventualmente, património), desde que estejam reunidas as condições técnicas (computadores, acesso à internet), infra-estruturais (electricidade, um banco) e de recursos humanos (até quatro funcionários administrativos qualificados e formados) para o e-SISTAFE funcionar. Assim, uma escola primária ou secundária, um hospital distrital ou provincial, uma administração distrital ou um governo provincial, etc., podem administrar directamente os seus recursos orçamentais (correntes e de investimento). Isto acontece com a maior parte das UGBs estabelecidas, mas ainda não com todas as escolas e hospitais, sendo que estes últimos não são UGBs (ver mais adiante a Secção 2.4). Uma condição para maior descentralização do e-SISTAFE através de um alargamento das UGBs é que a gestão descentralizada das finanças públicas não deve implicar maiores custos de recursos humanos (por exemplo, mais gestores e mais pessoal de informática), mas deve antes ser alcançada com os recursos humanos actualmente existentes recebendo formação técnica (adicional). Para permitir uma gestão descentralizada do e-SISTAFE a custo zero, o CEDSIF está actualmente a rever os perfis do pessoal do nível distrital que hão-de vir a ser responsáveis pelo funcionamento do sistema.¹⁸³

Já foi introduzida para a educação a gestão descentralizada dos salários a nível distrital através do e-SISTAFE, que a ser alargado gradualmente a outros sectores, com monitoria e respaldo do CEDSIF. A gestão descentralizada das dotações para investimento ainda não se pode fazer através do e-SISTAFE, já que requer unidades de aquisições de bens e serviços (UGEAs) bem organizadas e competentes, a nível local, e harmonização com as regras de aquisições definidas pelo Decreto 15/2010. Como Weimer & Macuane (2011) demonstraram, as aquisições ao nível subnacional têm falta de capacidade institucional e são propensas à corrupção.

181 A Unidade Gestora Executiva (UGE) só é pertinente para a gestão de macroprocessos, ou seja, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e o OE.

182 Entrevista com o membro da Direcção-Geral, CEDSIF, Maputo, 20/09/2016.

183 *Ibid.*

Numa perspectiva de AEP, o CEDSIF é considerado um promotor moderado de descentralização, na medida em que possibilitou descentralização da atribuição e gestão de recursos. Mas, de acordo com o seu director-geral, não é considerado um promotor proactivo, nem forçosamente quer ser visto como tal, a não ser em circunstâncias excepcionais, sob “pressão de projectos” e contra a sua descrição técnica.¹⁸⁴ Para o CEDSIF ser mais proactivo, o governo central (por exemplo, o MAEFP e o MEF) e em particular os sectores (saúde, água, etc.) deveriam formular um pedido e apresentar ao CEDSIF pedidos de gestão descentralizada dos seus recursos. Com poucas excepções, porém, isto não aconteceu ainda. Os gestores superiores do CEDSIF confirmam, portanto, a opinião geral de que os sectores e, por implicação, o governo central, não são por si próprios promotores da descentralização, mesmo que o sistema estabelecido de GFP permita a gestão descentralizada ou possa ser configurado para a fazer.

Uma área em que o CEDSIF assumiu um papel como promotor de mudança é a do acesso à informação, agora um direito dos cidadãos graças à Lei 34/2014 sobre Direito à Informação. Isto cria as bases para monitoria, análise e debate das despesas públicas mais bem informados por parte da AR e assembleias subnacionais, do público e das OSCs. O CEDSIF está a promover activamente orientações políticas que irão resultar num portal de cidadãos sobre despesa pública. O seu “Portal de Finanças Públicas” está pronto para ser discutido e foi apresentado ao MEF, o órgão de tutela do CEDSIF, para aprovação. Este portal forneceria dados estatísticos sobre despesas orçamentais, visando um sistema interactivo permitiria, portanto, que os usuários analisassem os padrões de gastos por diferentes classificadores (funcionais, económicos, geográficos, unidades, etc.) e por períodos de tempo determinados. Permitiria acesso a dados sobre despesas correntes e de capital (planificadas e executadas) de todas as UGBs a nível subnacional.

2.2.2 *Autoridade Tributária de Moçambique (ATM)*

Os autores não consideram a ATM um promotor do processo de descentralização, dada a sua estrutura forçosamente centralista, necessária para maximizar a receita fiscal nacional e os seus interesses próprios. O seu sistema de configuração e classificação territorial, com base em áreas fiscais, muitas vezes ignora os limites e as necessidades de informação de municípios e distritos. Por conseguinte, é difícil, por exemplo, filtrar os veículos registados em cada município e transferir os dados relevantes para as autoridades municipais para cobranças de IAV. A ATM conserva muita informação sobre a base de tributação que foi transferida para os municípios nos termos da Lei 1/2008 (por exemplo, sobre IPRA, IASISA, IAV) e, portanto, relevantes para eles. Foram descritos casos em que a ATM continua a cobrar alguns dos impostos.¹⁸⁵ A colaboração entre alguns municípios e a ATM está, contudo, a melhorar, p. ex., relativamente à educação fiscal dos cidadãos ou a

¹⁸⁴ *Ibid.*

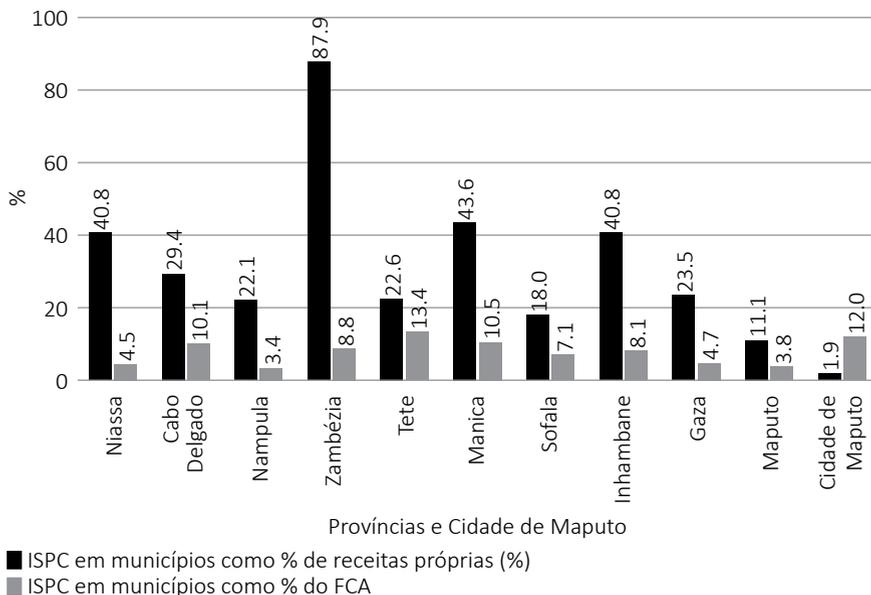
¹⁸⁵ Foram apresentados dados que o comprovam pelo projecto dirigido pelo BM PPIAF-SNTA, relativamente à Matola, Tete e Vilankulo.

bases de dados sobre empresas pequenas e informais. Como já afirmámos atrás, a ATM está a cobrar o ISPC, com pouca eficiência económica, que, pela sua natureza, pode ser considerado um imposto típico do governo local e não uma fonte de receita nacional (ver Secção II.B.5.5). Por isso, a ATM deve ser um concorrente institucional da administração fiscal municipal, em vez de ser uma instituição que colabora de forma activa.

Uma maneira de rectificar isto é acrescentar o ISPC à base tributária municipal. A cobrança poderia ser feita com base num acordo mutuamente vantajoso, segundo o qual a ATM continua a ser responsável pela cobrança do ISPC. Como já referido, há um risco considerável de dupla tributação dos estratos mais pobres da sociedade municipal, se a ATM e o CM tiverem como alvo o mesmo grupo de potenciais contribuintes.

Observando o peso total do ISPC na composição das receitas fiscais cobradas pela ATM, este imposto é quase insignificante. Mas, para os municípios, isso faria uma enorme diferença na sua dotação de recursos. Na figura abaixo, calculamos o impacto de uma hipotética transferência do ISPC para a receita municipal, partindo do pressuposto que 75% do valor total cobrado no ISPC pela ATM é gerado em áreas urbanas, ou seja, municípios.

Figura 14: ISPC em relação a RP e FCA dos municípios, por província, 2014 (%)



Fonte: Autores, com base em dados da ATM, DNO e CEDSIF

A análise de que a ilustração dá conta sugere que a transferência do ISPC para os municípios aumentaria os valores actuais do FCA em 7,8%, em média, e a RP dos municípios em cerca de um terço dos valores actuais.

2.3 Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER)

A configuração funcional do ministério é nova, tendo surgido depois de o executivo de Nyusi assumir a chefia do governo em Janeiro de 2015. Com a sua liderança dinâmica e amplas responsabilidades sectoriais, é considerado um ministério-chave do governo Nyusi. Pode agora também constituir a sede institucional para a pasta do Desenvolvimento Rural (DR), que passou, nos últimos doze anos, do Ministério da Agricultura para o do Desenvolvimento e Planificação e para o de Administração Estatal e agora para o MITADER. Esta migração do DR, multisectorial e local por natureza, mostra que esta área, importante para o DEL e para a prestação de serviços locais e, portanto, para o cidadão rural local, se faz de certa forma através das lacunas de um governo e de uma administração pública organizados verticalmente e por sector, apesar de haver uma Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR, 2007-2025) governamental aprovada e complementada por uma Estratégia de Finanças Rurais (EFR), esta última ligada ao Projecto de Democratização e Descentralização (PDD).

A estratégia do MITADER para transformar as áreas rurais em bases produtivas para o desenvolvimento sustentável e a geração de rendimentos, reflectindo a segunda prioridade política do presidente Nyusi após a consolidação da paz, é resumida no seu Programa Estrela¹⁸⁶. Este programa tem cinco componentes estratégicas, a saber:

- Capacitação de recursos humanos e transferência de tecnologia (mais saber);
- Infra-estrutura rural para o acesso aos mercados (via rural);
- Prestação de serviços bancários e de financiamento básicos (um distrito – um banco)
- Aumento do acesso à água (água viva);
- Aumento do acesso a diversas fontes de energia eléctrica (quinta de energia).

O Programa Estrela de cinco pontas, de natureza transversal e trans-institucional e, portanto, exigindo elevada capacidade de coordenação, deve ser financiado em parte pelo sector privado, isto é, bancos nacionais, e incentiva a concorrência entre distritos na apresentação de propostas. É potencialmente mais relevante para os governos locais, tanto devolvidos como desconcentrados, na perspectiva de prestação de serviços. Há dúvidas, porém, sobre a capacidade de se financiar este ambicioso programa nas actuais condições económicas e fiscais, e sobre os poderes de mobilização do MITADER relativamente ao esforço de coordenação necessário.¹⁸⁷ A abordagem inovadora do MITADER parece encarar o DR principalmente como uma questão técnica e económica, dependente de agentes económicos (bancos, comerciantes, empresas locais, etc.), ignorando assim, em

186 MITADER, *Programa Estrela, sumário*, 2015- 2019 (Apresentação de Powerpoint).

187 Entrevista com funcionário sénior, MEF, Maputo, 02/11/2016.

grande medida, as suas dimensões sociais, administrativas e políticas e as oportunidades oferecidas, por exemplo, pelo Fórum Consultivo da Terra ou por actividades dirigidas por OSCs e ONGs locais. Da parte do MEF, parece haver uma certa hesitação em transferir completamente o FDD para o MITADER para fins de DR, a não ser que possa assegurar que, com o investimento em infra-estrutura local, produz os efeitos desejados no DEL e na geração de rendimentos e emprego ao nível local. A abordagem do MITADER também ignora amplamente a “imunidade” dos sectores, mesmo dos departamentos dos ministérios, a uma melhor coordenação decorrente de uma estrutura organizacional “em forma de silo”, o comportamento de procura de rendimentos improdutivos (*rent seeking*) dos departamentos e ministérios e a concorrência entre eles. Isto passa-se sobretudo ao nível distrital, onde a relação entre os serviços distritais, em vez de ser cooperativa, foi antes descrita como “um braço de ferro”.¹⁸⁸

A necessidade de melhorar a capacidade local de gestão da terra, igualmente crucial para uma descentralização bem-sucedida, para a geração de receitas locais e para o DEL, praticamente não é abordada no Programa Estrela, embora a gestão da terra, sob influência central, seja considerada uma “medida complementar” na abordagem do MITADER, subordinada ao lema Terra Segura. Actualmente, não é claro até que ponto as instituições subnacionais de gestão de terras (Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, SPGC) e as dos distritos – consideradas institucionalmente fracas – virão a ter maior capacidade e mais recursos. Do mesmo modo, também não está claro que seguimento se prevê para os sistemas cadastrais, instalados nos governos locais no norte e centro de Moçambique no período 2009-2014 com assistência técnica da CMC. Deve-se lembrar que o antigo Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) contribuiu para a produção de legislação sobre gestão de terras e planeamento de uso do solo, embora este último, na prática, tenha sido promovido pelo PNPFD e esteja agora formalmente ancorado no nível distrital através do processo de PDUT.

Pode, pois, partir-se do princípio de que uma das forças do MITADER reside na sua competência técnica e institucional na gestão da terra e do meio ambiente, especificamente nas áreas urbanas. Um dos trunfos potenciais do MITADER é o Instituto Médio de Planificação Física e Ambiental (IMPFA), que, quando estiver plenamente funcional, realizará cursos sobre Planos de Estrutura Urbana (PEU) e Planos Locais de Adaptação às Mudanças Climáticas (PLA), especificamente destinados a funcionários dos municípios e das administrações dos distritos. O MITADER pode assim fornecer assistência técnica e formação em áreas que são cruciais para a gestão descentralizada das zonas urbanas. O MITADER já estabeleceu um vínculo institucional com o PRODEM, que é financiado pelo Programa de Mudanças Climáticas e Meio Ambiente da DANIDA, em relação à Componente A do PRODEM (adaptação às mudanças climáticas e planeamento urbano).

188 Entrevista com funcionário superior, DATA, Governo Provincial de Cabo Delgado, Pamba, 07/10/2016.

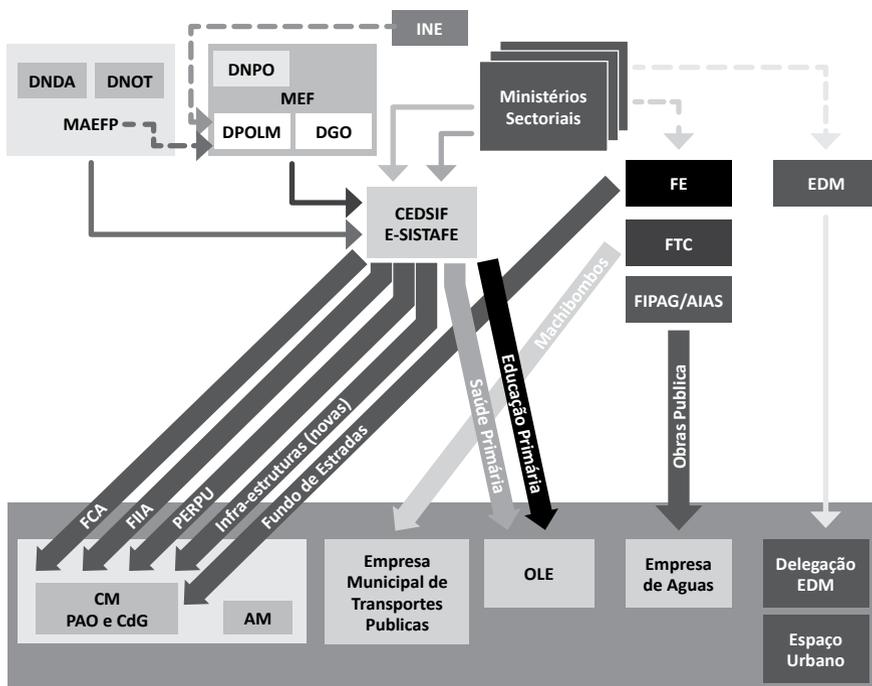
À laia de balanço, o MITADER, por enquanto, não pode ser avaliado como um dos principais promotores da descentralização, particularmente na perspectiva de devolução.

2.4 Ministérios Sectoriais

Nesta secção, discutimos descentralização sectorial analisando três sectores, os seus ministérios sectoriais e parceiros locais, e abordagens de descentralização. Estes sectores são água e saneamento, saúde, e estradas e obras públicas, ou seja, construção rodoviária nos municípios.¹⁸⁹ Incluímos também uma breve secção sobre educação para fins comparativos. Ao contrário do que acontece com os outros, diz-se que esse sector teria promovido a descentralização na última década.

Antes de discutir o papel dessas instituições na descentralização, dada a sua importância para a prestação de serviços públicos ao nível do governo local, discutimos brevemente a complexa arquitectura institucional em que estão inseridas, com enfoque no espaço municipal (urbano). Isto pode entender-se melhor observando o diagrama abaixo.

Figura 15: Serviços públicos em municípios – partes interessadas e modos de alocação de recursos



Fonte: MAP Consultoria, 2017

189 Este tema foi acrescentado durante a revisão do manuscrito do livro.

No espaço urbano, por exemplo, uma cidade pequena, as instituições municipais, ou seja, o Conselho Municipal (CM), o Presidente do Conselho Municipal (PCM) e a Assembleia Municipal (AM) estão representados na parte inferior à esquerda. Recebem financiamento, incluído no plano, no orçamento, na contabilidade, etc., do governo central, ou seja, do MEF, que, em colaboração com o MAEFP e o INE, calcula, atribui e distribui as transferências fiscais dentro do sistema intergovernamental de transferências fiscais assente em fórmulas via e-SISTAFE, através de uma agência especializada de GFP. Além disso, o governo distrital, responsável pela saúde e educação primária (entre outras áreas) recebe as suas doações através do e-SISTAFE, mas, de forma diferente do município, não como dotação, uma vez que não tem autonomia, pelo que o seu orçamento faz parte do orçamento do governo central. Uma terceira categoria de instituições de prestação de serviços são fundos autónomos (FIPAG, AIAS, FTC, etc.), que possuem o mesmo estatuto jurídico que os municípios. Estes fundos efectuam as suas transferências e investimentos no espaço municipal segundo os seus próprios planos e regras, muitas vezes sem coordenação com o governo municipal, que geralmente também não está bem informado sobre estes assuntos. Uma excepção digna de nota é o FE, cujo sistema de transferências está harmonizado com o sistema estabelecido de transferências fiscais intergovernamentais. Uma quarta categoria de intervenientes são as empresas públicas, como a empresa de electricidade EDM (do lado direito do diagrama). Esta empresa é, a maior parte das vezes, também um parceiro municipal na cobrança da taxa de recolha de resíduos sólidos, que vem incluída na conta de electricidade dos seus clientes. Mais uma vez, as empresas públicas intervêm no espaço municipal consoante as suas próprias prioridades, planos, orçamentos e procedimentos, muitas vezes sem coordenação com o governo municipal. Nos dois últimos casos referidos, fundos autónomos e empresas públicas, os ministérios sectoriais têm apenas uma função de fiscalização e de elaboração de políticas. Os projectos dos órgãos estatutários autónomos e das empresas são principalmente financiados pela ajuda externa ao desenvolvimento.

2.4.1 Água e saneamento

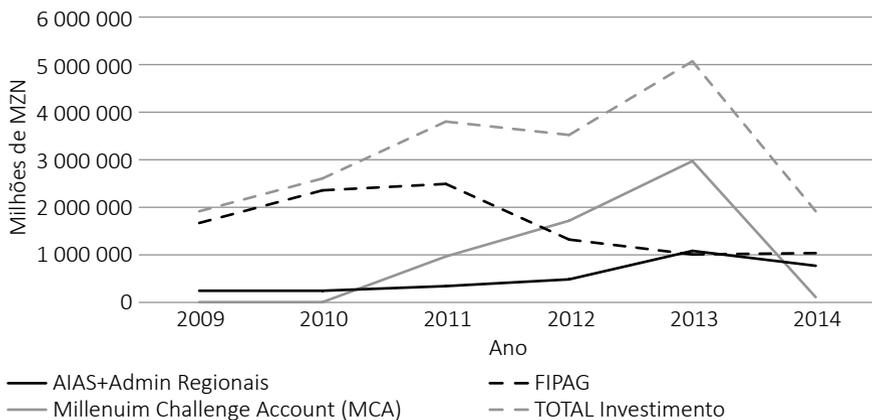
Durante mais de 20 anos de reforma, foi introduzido um grande número de políticas, documentos estratégicos e instrumentos jurídicos relacionados com água e saneamento.¹⁹⁰ Em geral, o abastecimento de água segue a lógica da gestão desconcentrada. Isto significa que o Estado, representado pela Direcção Nacional de Águas (DNA) no Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) e entidades especializadas, como o Fundo de Investimento e Património

¹⁹⁰ Para mais pormenores, ver Forquilha (2013), em que se baseia a presente secção. Documentos principais de políticas e estratégia do sector de água e saneamento são a Política de Água, o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento Rural, o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural e o Manual de Implementação de Projectos de Abastecimento de Água Rural.

de Água (FIPAG) e a Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento (AIAS) detêm e administram os recursos hídricos e a infra-estrutura para a produção, armazenamento e distribuição de água potável. De há alguns anos a esta parte, a administração da água está agrupada em administrações regionais, por razões de economia de escala. Essas administrações regionais gerem despesas correntes e de investimento. Nas principais zonas urbanas (vilas e cidades), a infra-estrutura é alugada pela FIPAG a um operador privado (ou o próprio FIPAG funciona como operador), que faz um contrato com o cliente, que paga a água em função do seu consumo a preços fixados pelo regulador, o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA). Em vilas e cidades mais pequenas e nas capitais distritais, o “proprietário” e gerente das fontes de água e infra-estrutura é a AIAS, que também faz contratos de aluguer com empreiteiros privados para a gestão de Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água (PSAA), também em municípios (de menores dimensões). Os operadores são seleccionados com base em concursos lançados e adjudicados a nível nacional ou provincial. Embora, em teoria da gestão desconcentrada, o preço da água deva cobrir o custo de produção e distribuição de água, os pagamentos do operador à FIPAG ou AIAS pelo aluguer, bem como os lucros de exploração deste último, o custo de investimento e manutenção que cabe ao FIPAG e AIAS precisam de ser subsidiados pelo Estado ou financiados por PDIs.

A figura abaixo mostra o investimento por fonte de financiamento nos últimos anos, para a AIAS e para o FIPAG. Mostra o elevado grau de dependência da ajuda externa durante esse período e uma redução considerável do investimento através do FIPAG (em zonas urbanas) em favor de sistemas mais pequenos em zonas rurais.

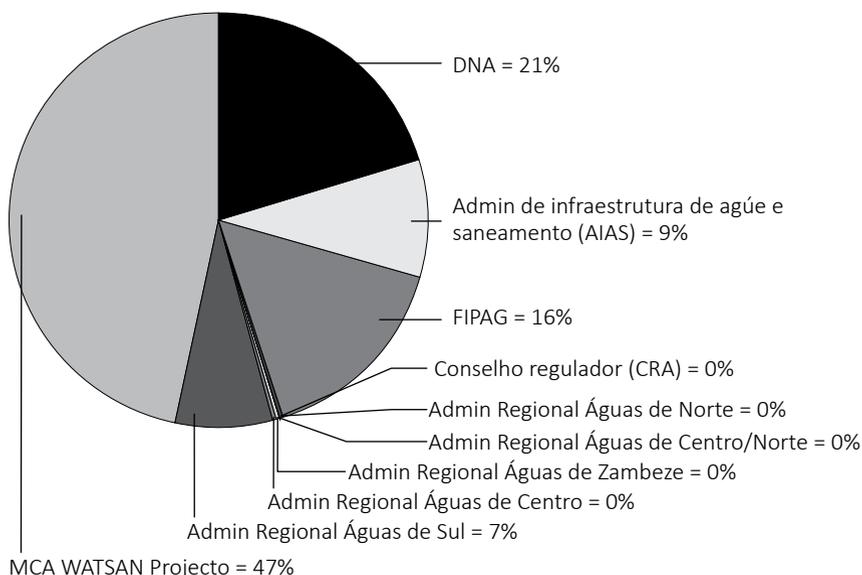
Figura 16: Investimento total em água (fontes internas, externas) 2009-2014, em milhões de MZN



Fonte: Autores, com base no REO, vários anos

As fontes para financiamento de investimento e, por implicação, as decisões de aquisições e contratações reflectem uma abordagem centralista (e dirigida pelos doadores) da gestão da água, como o mostra a figura abaixo relativamente ao ano de 2013.

Figura 17: Água e saneamento. Investimento (interno e externo), por instituição, 2013 (em %)



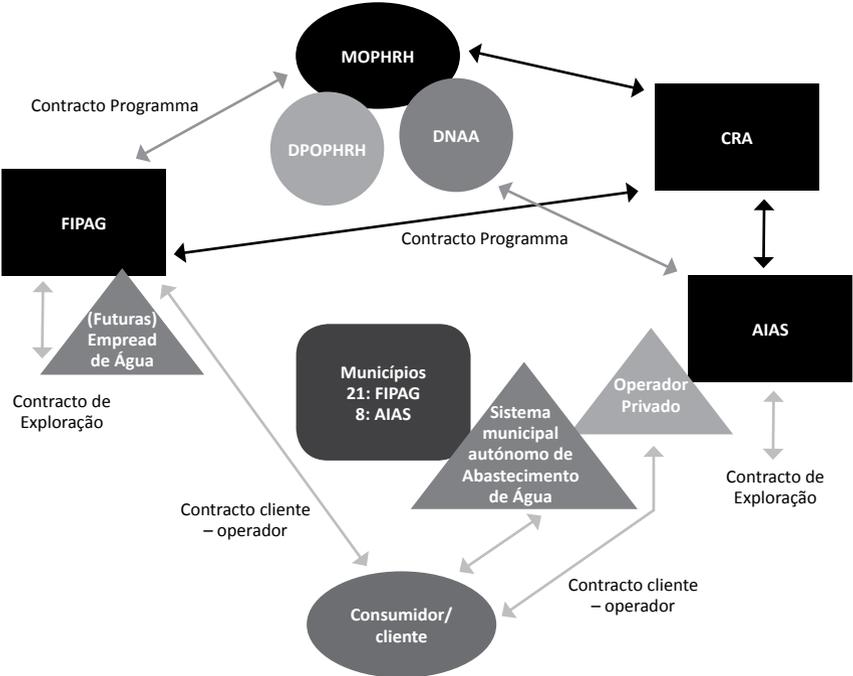
Fonte: Autores, com base em dados do REO

Ao nível local (distrital e subdistrital), as comunidades participam na gestão e manutenção de fontes de água. Assim, a abordagem descentralizada do abastecimento de água e da sua gestão representa um sistema interinstitucional extremamente complexo com elevados custos de transacção, dominado por órgãos do governo central, que controlam o investimento, as aquisições e a selecção do operador. Tanto o empreiteiro como o operador prestam contas aos seus superiores e não às bases. O governo distrital e o Serviço Distrital de Planificação e Infra-Estrutura (SDPI) são institucionalmente bastante fracos. A figura que se segue ilustra a complexidade do sistema.

O grau de eficácia, eficiência, transparência e responsabilidade do sistema varia nos distritos e nos municípios mais pequenos. Bons exemplos dignos de nota observados durante a pesquisa são os distritos de Ancuabe e Chai, bem como o município de Mocimboa da Praia, todos na província de Cabo Delgado, onde a empresa KUTENDA explora os PSAAs. O sistema, construído por uma empresa chinesa, já foi gerido pelo CM sem, no entanto, ter recebido a infra-estrutura necessária. Desde

a sua aquisição pela KUTENDA, a empresa aumentou substancialmente as horas de abastecimento de água e alargou os seus serviços a nove dos dez bairros. Foram instalados medidores de água e o número de consumidores aumentou de 1.804 em 2014 para 2.066 em Outubro de 2015.¹⁹¹ A empresa também oferece assistência técnica a pessoas individuais, incluindo mulheres, seleccionadas pela comunidade, que operam bombas de água em áreas periféricas – uma grande oportunidade de empoderamento da comunidade e das mulheres, e de geração de rendimento (Van Houweling, 2015). A empresa envia relatórios trimestrais ao CM, que considera ser o agente de supervisão e principal destinatário das reclamações dos cidadãos, cabendo à DPOPHRH a supervisão técnica. O principal desafio com que a empresa se defronta é, segundo os seus directores, a recuperação dos seus custos operacionais e sua rentabilidade, já que muitos utentes consideram a tarifa da água demasiado alta e muitas vezes não pagam a conta ou atrasam-se no pagamento, recusando-se também a aceitar o pagamento de multas.

Figura 18: Sistema desconcentrado de abastecimento de água – estrutura organizacional (exemplo: PSAA)



Fonte: MAP Consultoria, 2017

191 Entrevista com gestor superior, KUTENDA, Pemba, 10/10/2016.

Num meio local historicamente propenso a conflitos políticos (entre a Renamo e o governo) e com eleições autárquicas altamente contestadas, por vezes com violência de que resultam mortes (como nas eleições intercalares de 2005 em Mocímboa da Praia), a água e as tarifas são um conhecido factor político, que pode comprometer o abastecimento regular de água, mesmo que o sistema esteja perfeitamente operacional. Um estudo recente sobre o uso do abastecimento de água local como instrumento político, ou até como “arma”, nas campanhas eleitorais na cidade de Nacala, vem corroborar esta afirmação (Rosário & Guambe, 2015).

Assim, as Regras do Jogo estabelecidas não são sempre conhecidas nem cumpridas por todas as partes envolvidas em sistemas de água locais. Pouca capacidade institucional e a tónica na prestação de contas ascendente, com processos de comunicação trabalhosos e longos períodos de espera por deliberações e transferências de fundos não ajudam necessariamente o cidadão nem os governos distritais (ou municipais) a alargar o abastecimento de água e a aumentar a resolução de questões técnicas. Além disso, o modelo desconcentrado nem sempre é aceitável para todos os municípios, que querem ter mais poder sobre o que consideram os seus recursos e reduzir assim a sua dependência das decisões dos governos provinciais e/ou empresas para cuja selecção não são consultados. Montepuez ofereceu, por isso, alguma resistência ao que considera ser uma imposição superior de um sistema de água. Os governos locais também querem mais transparência relativamente à estrutura do preço de produção e distribuição da água potável, incluindo os lucros do operador e o preço pago por eles à AIAS pelo aluguer da infra-estrutura.¹⁹² Mesmo PSAAAs com novos investimentos em infra-estrutura não constituem garantia da eficácia do abastecimento de água, como o demonstram os estudos de caso, uma vez que a estrutura de custos dos operadores e o preço da água podem favorecer a procura de rendimentos em vez de manutenção eficaz e recuperação de custos (Uandela, 2012). Isto também se aplica a operadores associados ao FIPAG em cidades e vilas de maiores dimensões, cujos líderes afirmam que os planos de investimento do FIPAG não se conciliam com os planos de expansão da cidade e o abastecimento de água é caro e instável.

Concordamos com Forquilha (2013), quando afirma que faltam à abordagem estabelecida elementos essenciais considerados necessários para a descentralização efectiva dos serviços de água e saneamento – verificam-se, nomeadamente, falta de autonomia dos governos distritais, falta de financiamento local e/ou de transferências regulares para investimento e reparações, falta de competência da gestão técnica e de prestação de contas aos níveis inferiores, e de circulação de informação. Os quadros superiores a nível provincial tendem a concordar. Um funcionário da DPOPHRH na província de Nampula defende um maior grau de autonomia do distrito na

192 Entrevista com Nicolas Morand, Coordenador do PROGOAS Helvetas, e com o Sr. Higino, Coordenador de Programa, ORATTA, Pemba, 07/10/2016.

tomada de decisões (alinhado com os PEDDs e PAOs) e um aumento considerável de recursos financeiros e de recursos humanos qualificados, que correspondam à necessidade específica de cada distrito e província.¹⁹³ A posição deste funcionário é secundada por um colega de Cabo Delgado, que realça a necessidade de descentralizar o financiamento de capital de investimento e não apenas recursos para despesas correntes. Defende também a revisão dos níveis dos salários pagos aos directores de empresas operacionais, que são superiores aos salários pagos no sector público, provocando conflitos e uma migração de pessoal qualificado do público para o privado.¹⁹⁴ Trata-se de uma tendência geral que deveria ser combatida através de uma reforma do sistema de carreira e salário – algo bastante improvável na actual situação de stress económico e fiscal analisada na Secção II.C.1.

Concluindo, podemos sugerir que faltam à actual abordagem do abastecimento de água local e do seu alargamento componentes essenciais, como sejam uma estratégia de descentralização bem definida, maior autonomia e apropriação por parte dos governos locais, mais recursos para despesas de capital e pessoal técnico com melhor formação. A ausência destas componentes pode explicar por que razão não se observa nenhuma mudança palpável nos últimos 10 anos em relação à cobertura do abastecimento de água: o índice de 50% da população rural com acesso regular a água limpa não se alterou durante este período.

2.4.2 Saúde

O actual Sistema Nacional de Saúde (SNS) continua a espelhar os ideais socialistas de oferecer serviços de saúde gratuitos para todos em todo o país. Esses ideais foram atenuados e complementados por uma abordagem de mercado para a prestação de serviços de saúde (privados), principalmente nas zonas urbanas, ou seja, as principais cidades e vilas do país. A conjuntura dos prestadores de serviços privados de saúde está a mudar, tendo passado de um número inicial limitado de clínicas simples de empresas individuais ou de pequenas clínicas de tipo cooperativo para investimentos privados consideráveis em clínicas especializadas e centros de saúde e hospitais privados. Como noutras áreas económicas, esses novos investimentos estão directa ou indirectamente ligados à elite política (Weimer, 2012c).

Nesta secção, analisamos, numa perspectiva de descentralização, o nível subprovincial de prestação de serviços de saúde pública nas zonas rurais, ou seja, o SNS a nível distrital. Calcula-se que existam 1.400 centros de saúde rurais em todo o país que formam a rede de Cuidados de Saúde Primários (CSP) (Village Reach, 2014). A rede de Cuidados de Saúde Secundários (CSS) é composta pelos hospitais distritais. Um número considerável de CSP, muitos deles em zonas remotas, não tem acesso regular a electricidade,

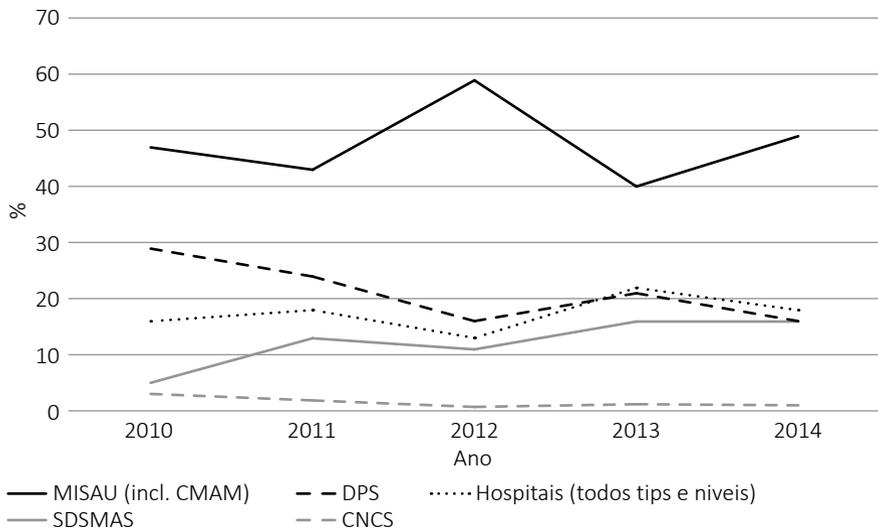
¹⁹³ Entrevista com membro do Governo Provincial, Nampula, 12/10/2016.

¹⁹⁴ Entrevista com membro do Governo Provincial, Cabo Delgado, 07/10/2016.

telecomunicações e, nalguns casos, também não tem vias de acesso permanentes e depende, portanto, de fontes de energia alternativas (por exemplo, botijas de gás – propano/butano – e energia solar) para satisfazer as suas necessidades energéticas. São enormes os desafios profissionais, de gestão e até mesmo de subsistência, que se colocam ao pessoal de saúde dessas unidades, tendo em conta as condições de trabalho e de vida muitas vezes adversas e a distância a que se encontram as autoridades estatais de saúde – às vezes, ausentes – a nível nacional e provincial, que decidem e administram os recursos. Variam muito as distâncias geográficas entre a capital provincial e as unidades de CSSs distritais, e entre estas unidades de CSSs e as unidades de CSP.¹⁹⁵

A figura abaixo representa os gastos com a saúde por componentes principais nos últimos anos.

Figura 19: Orçamento da Saúde (SNS), por principais componentes, 2010-2014 (em %)



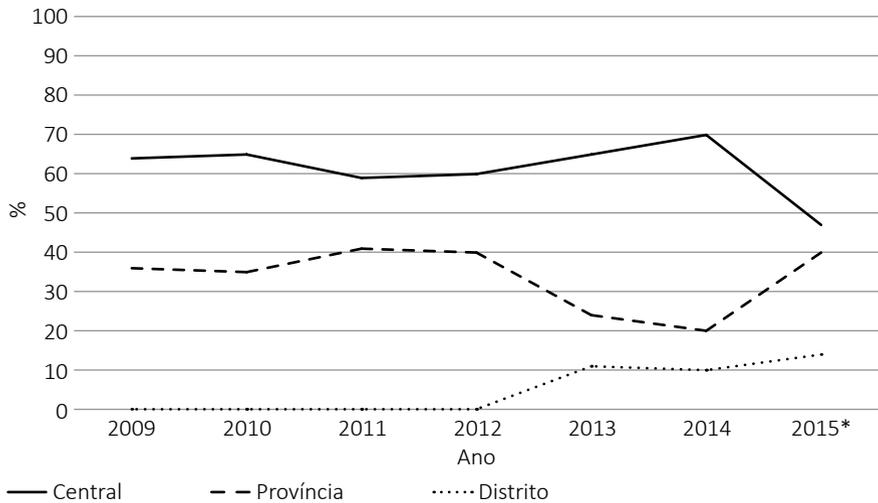
Fonte: Autores, com base na CGE e dados fornecidos pela UNICEF

Vemos que houve um aumento de recursos para o nível distrital, ou seja, para os SDSMAS (excepto hospitais), em detrimento dos serviços provinciais de saúde. Podem atribuir-se os aumentos a uma desconcentração parcial da gestão de despesas correntes (salários) para os SDSMAS. As instituições do nível distrital, incluindo unidades de saúde, não têm orçamento para investimentos e a parte que lhes cabe no orçamento geral da saúde é limitada.

¹⁹⁵ Por exemplo, na província de Gaza, os 134 centros de saúde rurais estão, em média, a 47,5 km do armazém distrital de medicamentos; mais de 15 % estão localizados a distâncias superiores a 75 km do depósito distrital de medicamentos (Village Reach, 2014: 21).

A figura abaixo sobre a alocação de recursos para a saúde (tanto despesas correntes como de investimento) nos três níveis principais da administração pública mostra que houve, na realidade, algum grau de descentralização dos recursos a partir de 2014. A quota-parte dos distritos e das províncias nas despesas de saúde aumentou.

Figura 20: Despesas de saúde (SNS) por nível de administração pública (em %)



*Orçamento

Fonte: MAP Consultoria, 2017, com base no REO

Como se pode ver na figura acima, a dotação orçamental do sector da saúde foi altamente centralizada até 2014, com recursos alocados ao nível nacional (MISAU) e com os cinco hospitais de Maputo consumindo mais que os orçamentos conjuntos para o nível provincial e para o nível distrital. O nível central (Maputo) também consome dois terços do investimento no SNS. Não é feito nenhum investimento a nível distrital. O panorama não se alterou relativamente aos dos anteriores, analisados por Weimer *et al.* (2012). Uma das razões é a abordagem incremental do orçamento praticado até agora, que não tem em conta as necessidades e os custos de produção e prestação de serviços de saúde, que variam de província para província. Estes custos incluem o custo da construção de unidades de saúde que está atrasada ou foi abandonada, devido a corrupção, ineficiência de aquisições e contratações, e empreiteiros desonestos.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Está documentado um caso recente na província de Nampula, em que oito unidades de saúde estão por concluir, o que priva de serviços de saúde um número de pessoas que se calcula em 8 milhões. Agência de Informação de Moçambique. Maputo, 11 de Março de 2016.

Diversos estudos recentes sobre a economia política do sector da saúde (CEPSA, 2015; Yadav & Weimer, 2013; Weimer et al., 2012), embora com diferentes enfoques, convergem nas principais conclusões sobre financiamento e gestão do sector. Estas conclusões podem ser resumidas da seguinte forma:

Financiamento e gestão da saúde (todos os níveis):

- O orçamento da saúde, apesar de registar, entre 2011 e 2015, um aumento de 7% para 9,1% das despesas totais, ainda está abaixo dos 15% recomendados pela Declaração de Abuja, bem como do objectivo de 54 USD per capita definido pela OMS.
- Está a diminuir o apoio externo ao sector e particularmente ao PROSAÚDE e uma grande parte do apoio é feito fora do orçamento e fora da CUT.
- Fraca governação do sector da saúde, com pouca transparência, desvios de medicamentos e material de laboratório, juntamente com persistentes casos de corrupção.
- Desigualdades das dotações orçamentais para as províncias, com claro favorecimento de Maputo (Cidade e Província).

Gestão de serviços de saúde locais (distritais)

- Perda parcial de autonomia relativa, recursos e poder deliberativo, nomeadamente das instituições distritais de CSS, ou seja, unidades de saúde e hospitais distritais, com a introdução dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) e do e-SISTAFE, que é gerido pelo Secretário Permanente do Distrito
- As unidades locais de saúde de CSS só têm o estatuto de UGB em casos excepcionais;
- Cadeia de comando directa inexistente ou limitada entre as instalações locais de armazenamento de medicamentos e a Central de Medicamentos e Artigos Médicos (CMAM) e unidades regionais de armazenamento; grandes desafios na manutenção da cadeia de abastecimento e entregas atempadas de medicamentos, cuja consequência são stocks ocasionalmente esgotados;
- A logística de medicamentos é prejudicada por um sistema hierárquico muito vertical e estratificado, que aumenta os custos de transacção dos medicamentos, informações e sistemas de gestão de entregas, bem como o risco de desvios. Um dos obstáculos críticos é conseguir transporte seguro, principalmente ao nível distrital. Uma solução pode ser encomendar cada vez mais os serviços de entrega a operadores de transportes do sector privado, com a condição de o ministério responsável pela saúde aumentar a capacidade subnacional de gestão de logística e reforçar o seu papel de supervisão e controlo de qualidade,

especialmente no que diz respeito às cadeias de abastecimento fundamentais de medicamentos, vacinas, gás propano e material de laboratório, algumas dos quais exigem instalações e cuidados específicos (por exemplo, cadeia de frio para vacinas) (Village Reach, 2014).

- Ao mesmo tempo, o financiamento da prestação local de serviços de saúde com financiamento do MEF para salários, e bens e serviços, entregue através do governo provincial, nem sempre é coordenado com os recursos do PROSAÚDE através do AOS aos CSS e organização de ajuda individuais e ONGs que intervêm nos cuidados de saúde a nível local, embora os governos provinciais (DPS, DPPF) mantenham o controlo da dotação orçamental e gestão da saúde ao nível distrital;
- As prioridades de saúde definidas no PEDD e nos PESODs não se reflectem sempre no orçamento da saúde do governo central, embora se considere sempre que a saúde tem “máxima prioridade”.¹⁹⁷

Participação da comunidade na gestão da saúde

- Os comités locais de co-gestão de saúde ainda não foram amplamente implantados e têm pouca vitalidade.
- Os comités de saúde têm pouca relevância, aceitação e credibilidade.
- O programa de apoio aos Agentes Polivalentes Elementares (APE) é institucionalmente fraco, com pouca apropriação por parte do MISAU e é financiado e orientado por doadores.
- Papel marginal reservado aos agentes tradicionais de saúde das comunidades e pouca interacção com estes.

Tendo em conta as constatações acima, concluímos que a descentralização efectiva na saúde não tem sido uma característica do sector na última década, uma preocupação partilhada pelos parceiros do PROSAÚDE e profissionais de saúde a todos os níveis subnacionais. Estas conclusões coincidem com a análise do UNICEF, que, na sua nota sobre o orçamento do sector, conclui que, com excepção do Conselho Nacional de Combate à SIDA (CNCS), não há indício de que as alocações do sector de saúde sejam, em termos relativos, desconcentradas do nível central para o nível provincial e distrital (UNICEF, 2014, p.7).

Os factores restritivos são a ausência de uma política de descentralização específica do sector, restrições quanto à quantidade e à qualidade dos recursos humanos, particularmente para gestão orçamental, e falta de recursos e de critérios claros para a sua alocação aos níveis subnacionais da administração de saúde. Por concepção e falta de especificações em contrário, são as autoridades provinciais (no caso de Maputo, responsáveis por quatro hospitais na zona da capital) que

¹⁹⁷ Entrevista com membro da Assembleia Provincial, Província de Cabo Delgado, Pemba, 07/09/2015.

decidem e gerem os serviços de saúde a nível local, administram exclusivamente os orçamentos correntes e de investimento, o Fundo Comum Provincial,¹⁹⁸ fazem concursos públicos (com poucas excepções no caso da construção de postos de saúde, etc., pelos municípios) e pagam salários.

Portanto, o pessoal de saúde entrevistado no decorrer deste estudo defende fortemente uma maior reforma do SNS, com vista a aumentar substancialmente a autonomia, os recursos e a capacidade de gestão de instituições de nível distrital, principalmente os CSS, com prioridade para a logística, o transporte e a gestão financeira de medicamentos, incluindo a RP gerada pelos CSSs que é actualmente canalizada para a Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF). A inclusão, pelo CEDSIF, dos CSSs na sua rede de UGEs é uma condição prévia essencial dessa reforma e estava previsto que fosse totalmente implementada em 2016, se houvesse disponibilidade de financiamento. A separação da componente de Saúde da componente de Mulheres e Acção Social nos SDSMAS também é considerado um passo necessário para a reforma da descentralização do sector da saúde, para a qual há uma certa simpatia na percepção que o MAEFP tem das etapas futuras de implementação da PEND.¹⁹⁹ Ao fim e ao cabo, a saúde deve “ter prioridade, sempre e automaticamente”, dado o seu importante papel no desenvolvimento de recursos humanos no país e relativamente a alguns dos desafios de saúde que o país enfrenta (cuidados de saúde materno-infantil e desnutrição crónica infantil). Em suma: as autoridades distritais de saúde precisam de “mais autonomia e mais recursos”.²⁰⁰

É provável que um nível local do SNS institucional e financeiramente reforçado e mais autónomo também contribua para uma melhor interacção com a comunidade e outros prestadores de serviços de saúde (por exemplo, parteiras tradicionais e curandeiros), bem como prestadores de serviços de saúde privados, dadas as vantagens comparativas que estes têm, nomeadamente uma maior proximidade dos clientes (doentes) e da comunidade.

Essa reforma precisaria de ser acompanhada pela revisão e reestruturação da capacidade do sector de gerir os seus recursos disponíveis (humanos, orçamentais, patrimoniais, farmacêuticos, etc.) de uma forma eficiente, eficaz e transparente. Isto foi e continua a ser um dos principais obstáculos identificados pelos estudos citados atrás. Um estudo concluiu que, em 2011, “uns consideráveis 37% dos recursos do sector foram gastos na gestão e administração dos programas de saúde pública, o que sugere que há reservas suficientes para aumentar a eficiência da gestão” (Anónimo, 2011a, p.7).

Se bem que algumas partes da elite continuem a defender uma distribuição justa dos serviços de saúde e o acesso a eles independentemente do estrato socioeconómico

198 Apoiado pela CSD

199 Entrevista com funcionário superior, MAEFP, Maputo, 22/10/15.

200 Entrevista com membro superior do Governo Provincial de Cabo Delgado, Pemba, 07/10/2015.

e de que lado se está na clivagem urbano-rural – uma responsabilidade clássica de um Estado-providência –, outras aderiram à abordagem liberal do mercado livre, em que o acesso a serviços de saúde é uma questão de rendimento individual e de poder de compra. Devido à procura de serviços de saúde de qualidade e às deficiências do SNS para satisfazer essa procura, muitos moçambicanos e estrangeiros residentes com suficiente poder de compra, incluindo os membros da elite governante, têm recorrido sistematicamente à vizinha África do Sul para obter bons serviços de saúde, o que indicia uma boa oportunidade económica.

A proposta aqui apresentada de **uma descentralização mais rigorosa e mais abrangente** do sector da saúde reflecte-se nas novas prioridades estratégicas do ministério. A nova direcção que surge da mudança de governo realizada por Nyusi em 2014 vê a descentralização como o foco de reforma do ministério. Isso reflecte-se no PESS II e na criação de uma unidade de reforma para esse fim, iniciativas ambas muito apreciadas pelos parceiros do PROSAÚDE.

Transferência para os municípios de funções e recursos para cuidados de saúde primários

Esta questão é controversa e precisa de ser política e conceptualmente tratada com alguma urgência, tendo em consideração a importância que o MISAU e a sua direcção dão à descentralização no actual plano estratégico do ministério.

A base jurídica para uma efectiva transferência desta função e dos recursos necessários é o Decreto 33/2006. De acordo com o princípio do gradualismo, este instrumento legal deve orientar e facilitar a transferência gradual da responsabilidade dos Cuidados de Saúde Primários (CSP) para os municípios, que são legalmente responsáveis por este serviço. O Decreto estipula que essas transferências devem ser formalizadas sob a forma de contrato entre o governo provincial (DPS) e o município elegível. Este último deve provar que tem à sua disposição recursos humanos e fiscais suficientes e qualificados, e recursos patrimoniais. Um calendário para a transferência faz também parte do contrato, que deverá ser monitorado por uma comissão provincial de monitoria. Desde a aprovação do decreto, ou seja, num período de mais de dez anos, apenas foi assinado um desses acordos (com a cidade de Maputo), apesar de um número considerável de municípios terem formalmente solicitado a transferência, que consta também do PIPED do MAEFP.

Se se fizessem as transferências – há muita resistência a elas por parte do sector –, todos os recursos fiscais para salários, equipamentos especializados, etc., não passariam, ainda assim, para o município, mas continuaram antes a ser alocados ao sector e geridos por ele. Isto produziria certamente o efeito da dupla subordinação do pessoal de saúde, subordinado à vereação municipal de acção social, por um lado, e às autoridades distritais ou provinciais de saúde no que diz respeito a salários. É

provável que isso tenha efeitos disfuncionais sobre a qualidade da prestação de serviços nos municípios. Mesmo sem transferências realizadas, existem, actualmente, bons exemplos de cooperação produtiva entre as autoridades municipais e distritais de saúde, por exemplo, municípios que investem em edifícios ou adquirem ambulâncias, com as autoridades provinciais ou distritais de saúde cobrindo os custos de operação (por exemplo, salários de pessoal ou combustível).

A falta de progresso na transferência de plena responsabilidade pelos CSSs para os governos locais equipados com algum grau de autonomia para a gestão do serviço é uma questão de política que deve ser resolvida urgentemente, também na perspectiva dos parceiros internacionais de ajuda ao desenvolvimento, interessados em continuar a apoiar o sector da saúde em Moçambique. O processo deliberativo também precisaria de ter em consideração o debate em curso sobre até que ponto a saúde primária (e o ensino primário, já agora) deve permanecer sob responsabilidade do governo central ou provincial ou ser efectivamente descentralizada (o que está previsto no actual plano estratégico do MISAU).²⁰¹

2.4.3 *Fundo de Estradas*

O Fundo de Estradas (FE) aloca 10% das suas receitas – resultantes do imposto nacional sobre combustíveis – para construção e manutenção rodoviária a nível do governo local,²⁰² alocando esses recursos como financiamentos consignados numa modalidade alinhada com o sistema de transferência intergovernamental.

O diagrama acima indica o valor médio atribuído aos municípios pelo FE, tendo em consideração que em 2013 foram criados 10 novos municípios, aumentando o total para 53. A distribuição dos recursos é baseada em três critérios formais (a–c) e um informal:

- O número de municípios por categoria (cidade A, B, C, D e vila);
- A rede rodoviária municipal existente, por categoria de estradas (excepto a categoria 1: estradas nacionais) e a sua extensão (em km);
- A densidade populacional;
- O desempenho na conversão do financiamento do FE em estradas públicas, validadas por inspectores certificados e a gestão processual e financeira da dotação do FE.

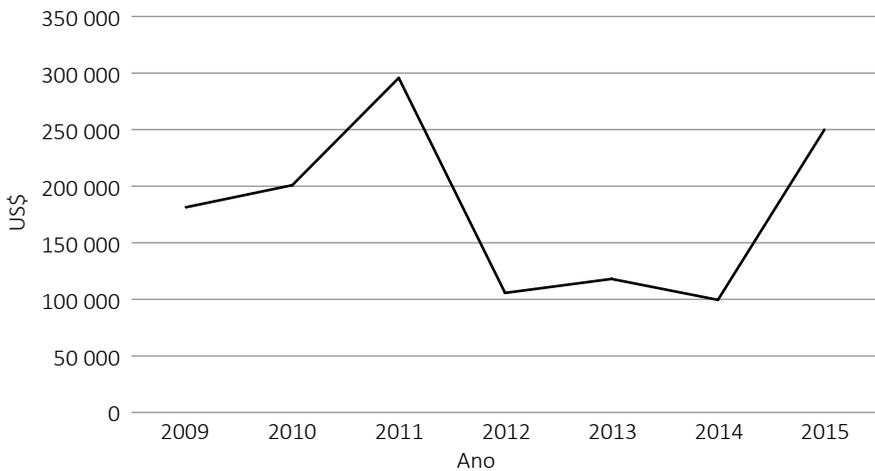
Os critérios estão muito pouco divulgados e as regras de gestão nem sempre são compreendidas pelos departamentos de obras públicas do governo municipal. Outra

201 Ver contribuição para o debate sobre descentralização pelo antigo Ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito, durante a recente conferência internacional *Que Caminhos para o Futuro?* Beira, 22-23 de Março, 2017; UCM/IESE/MASC. <https://soundcloud.com/fundacao-mecanismo-de-apoio-a-sociedade-civil-fundacao-masc>

202 Decreto 56/2003.

questão – frequentemente fonte de discórdia entre o FE e o governo municipal – é a complexa legislação em matéria de aquisições e contratações, cujo conhecimento e cumprimento constituem um sério obstáculo a uma entrada regular de recursos para a construção e manutenção de estradas. No entanto, dado o mecanismo alinhado de transferência, gestão e controlo usado pelo FE, consideramos que a colaboração entre o FE e os municípios moçambicanos produz impacto, não obstante a necessidade de abordar questões de transparência, melhorias processuais e capacitação.

Figura 21: FE – Transferência anual média por município, 2009-2015 (em USD)



Fonte: MAP Consultoria, 2017

2.4.4 Educação²⁰³

Desde a Independência, a posição e o compromisso do governo tem sido a educação gratuita para todos através do Sistema Nacional de Educação (SNE), o que se reflecte em políticas fundamentais e documentos de estratégia,²⁰⁴ bem como na quota do sector no orçamento anual. Nos últimos cinco anos, os gastos com educação mantiveram um nível de cerca de 20% do OE, correspondendo a cerca de 7% do PIB. Uma parte considerável dos gastos é financiada por doadores e administrada a nível distrital, principalmente os salários. Além disso, existe o Apoio Directo à Escola (ADE), para financiamento de custos correntes e compra de equipamentos, manutenção, materiais didácticos, etc., contribuindo assim para

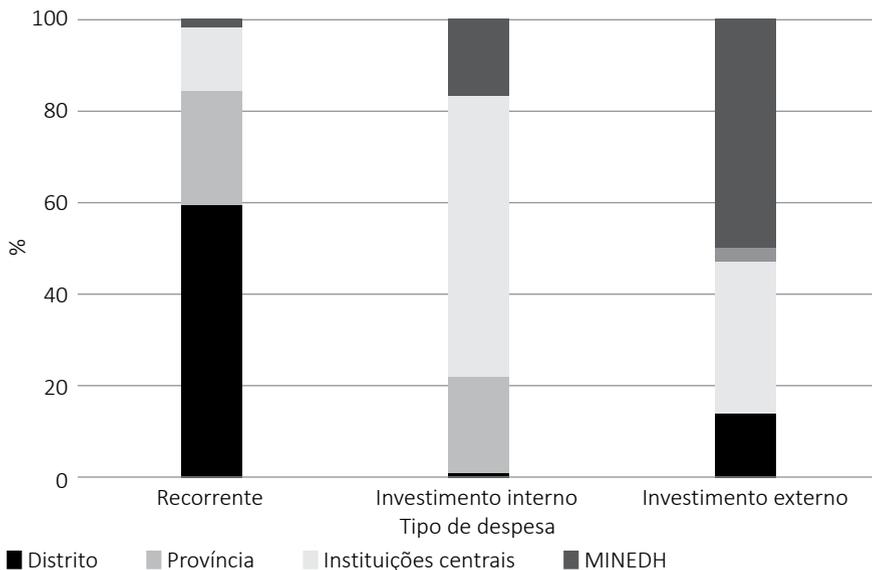
203 Os autores agradecem as importantes contribuições para esta secção de Caroline Ennis e Domingos Rosário, que participaram numa análise da economia política para o Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), encomendado pela Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC).

204 Política Nacional da Educação (PNE) de 1995 e, desde então, dois Planos Estratégicos para o Sector da Educação (PEE, PEE I e PEE II).

melhorar a qualidade da educação. Financiado por um doador (BM), mas não abrangendo todas as escolas, o ADE é administrado a nível local, em princípio, pelos Conselhos de Escola (CE). Estes são geralmente compostos pelo director da escola, professores, alunos e pais ou representantes da comunidade, que participam na identificação de prioridades de gastos e governação educativa local. O CE tem, no entanto, pouco poder decisório e, portanto, é geralmente o director da escola que assume o comando. Embora uma parte do financiamento do ADE, actualmente até 3.000 USD/ano/escola, seja para gastos correntes, é classificado como investimento. O CEDSIF, a pedido do então Ministério da Educação (MINED) – desde 2015 Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) – configurou o e-SISTAFE de forma a poder transferir os fundos para as respectivas UGBs.

A Figura abaixo mostra o padrão de gastos através dos níveis de administração pública e por tipo de despesa para 2014.

Figura 22: Despesa em educação por tipo e por nível (2014), em %

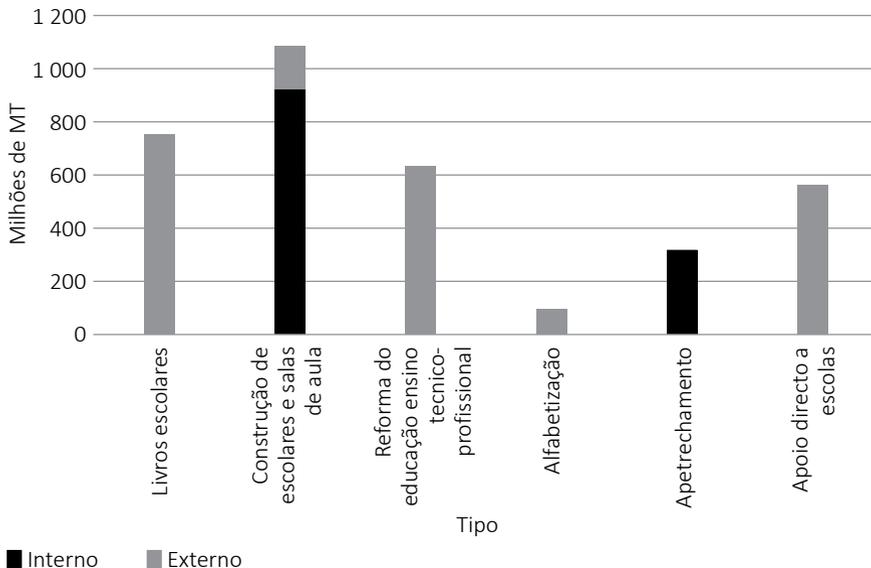


Fonte: REO

A figura mostra que os governos distritais já administram o grosso das despesas correntes e mais de 10% do investimento financiado externamente, através do ADE. Assim, a desconcentração do sector está bastante avançada em comparação com outros sectores. No entanto, de forma semelhante aos sectores da água e da saúde, a maior parte do investimento é gerida pelo governo central, limitando a capacidade dos distritos de alargarem os serviços.

A configuração do sistema de GFP, harmonizada com as políticas de descentralização do sector, também permite uma desagregação diferenciada do padrão de despesas de investimento, como mostra a figura a seguir. O ADE, administrado localmente, absorve uma parte considerável do investimento externo.

Figura 23: Investimento em educação, por tipo, 2014, (em milhões de MZN)



Fonte: OE, 2015

Como demonstra o recente debate nacional sobre a qualidade da educação, um grau de descentralização muito mais avançado em comparação com os outros sectores não garante resultados de qualidade. As razões para isso podem residir na formação e motivação inadequadas dos professores e nos défices na gestão da educação aos níveis distrital e subdistrital, entre outros. Para uma discussão sobre isto, remetemos o leitor para a literatura relevante (AfriMAP e OSISA, 2012; Casey, 2014).

2.5 Instituições de Supervisão, Inspeções e Controlo Interno e Externo

Nesta secção discutimos três instituições. Deixamos de lado as instituições de inspeção dos ministérios sectoriais e do MAEFP.

2.5.1 Auditoria Externa: Tribunal Administrativo

Em termos funcionais, a responsabilidade pelo controlo externo das unidades governamentais subnacionais (administrações distritais e municípios) recai sobre o

Tribunal Administrativo (TA). A organização é composta por três secções que são consideradas *três tribunais em um*: i) a *primeira* secção é a de Contencioso Administrativo; ii) a *segunda* secção, a de Contencioso Fiscal e Aduaneiro; e iii) a função da *terceira* secção é controlar e auditar as Contas Gerais do Estado anuais. A última secção inclui duas subsecções: a primeira para o visto, ou seja, a pré-auditoria das deliberações sobre despesas e matérias administrativas ligadas ao recrutamento de pessoal e a segunda que diz respeito à aquisição e contratação de bens e serviços públicos. Estas actividades são complementadas por auditorias anuais no terreno (*ex post*) a uma amostra de instituições da administração pública e dos municípios, em que são examinadas contas, obras públicas, activos e contratos, baseadas em critérios de eficiência de custos, em conformidade com as regras de aquisição e contratações estabelecidas, etc. A outra subsecção realiza a auditoria das receitas e despesas públicas. Cerca de 34% das despesas públicas são auditadas anualmente (EUROSIS & MGA, 2010, p.10). Esta subsecção também está encarregada de avaliar as contas anuais dos governos centrais e locais, ou seja, o processo e o cumprimento das regras estabelecidas e dos resultados pretendidos na execução orçamental. Nesse sentido, produz um parecer técnico e jurídico anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE). Este parecer técnico é um documento público e serve para a AR exercer exercer melhor a sua função de controlo sobre o executivo e avaliar, discutir e aprovar (teoricamente, também rejeitar) as contas anuais. A nível municipal, o equivalente à CGE é a Conta de Gerência (CdG).

A terceira secção do TA funciona, portanto, como um auditor geral das contas municipais anuais. Ela não só define a forma como as contas municipais são estruturadas e produzidas (através de vários modelos ligados ao sistema geral de classificação orçamental para as receitas e despesas estabelecidas pela legislação), mas também é responsável pela avaliação anual das contas anuais municipais (CdG). O TA parece ter feito essas avaliações de forma aleatória, mas nenhum parecer técnico foi ainda publicado e é altamente improvável que qualquer relatório de auditoria de contas municipais tenha sido apresentado (e discutido) às assembleias municipais e ao público em geral. Mesmo tendo em consideração que as funções da terceira secção do TA foram recentemente descentralizadas para as delegações provinciais, é improvável que já tenham começado a fazer uma grande diferença. Isto significa que a função de auditoria externa nacional dos municípios e a sua prestação de contas aos superiores e às bases é em grande medida inexistente.

Nos últimos anos, e no quadro do Segundo Plano Corporativo do TA (PLACOR II), o TA estabeleceu delegações provinciais presididas por um juiz. A descentralização do TA está em processo de consolidação, mas sofre de falta de recursos, instalações adequadas, equipamentos e uma efectiva ligação em linha à instituição nacional. Não são claras, porém, a relação funcional e a divisão do trabalho entre as instituições do TA a nível nacional e provincial. O Terceiro Plano Corporativo do TA (PLACOR III)

centra-se na organização do TA a nível central, partindo da premissa que os **tribunais administrativos provinciais** não têm nenhuma relação hierárquica com o órgão central da organização a nível nacional, ou seja, são autónomos. Assim, as unidades descentralizadas do TA não estavam contempladas na metodologia para a elaboração do PLACOR III e estavam ausentes do trabalho das instituições e consultores envolvidos.²⁰⁵ Actualmente, não é claro até que ponto a criação desses tribunais de nível local conseguiu substituir todos os diferentes tipos de relações com clientes locais (governos locais, instituições públicas e privadas e empresas) que são características do TA central e que cobrem toda a administração pública.

Há alguns indícios de que alguns TA provinciais preferem que seja a “sede” a lidar com os vistos no processo de aquisições e contratações. Se assim for, o processo de aquisições e contratações a nível subnacional continuará a enfermar de longos procedimentos burocráticos e práticas pouco transparentes, propensas à corrupção, nomeadamente a nível distrital e municipal (ver mais adiante).²⁰⁶

2.5.2 Auditoria Interna: Inspeção-geral das Finanças (IGF)

As funções de controlo interno e as inspecções de gestão financeira a nível nacional e subnacional são prerrogativas da Inspeção-geral das Finanças (IGF), instituição subordinada ao MEF. Através do seu Departamento de Inspeção Autárquica (DIA), exerce as funções de tutela financeira que o Ministério tem sobre os municípios. Os seus inspectores avaliam regularmente as finanças municipais, a qualidade da contabilidade e dos respectivos sistemas documentação e a sua conformidade com as regras estabelecidas, oferecendo assessoria, formação no local de trabalho e assistência técnica aos funcionários municipais. No entanto, os problemas relativos à correcção dos procedimentos, ao cumprimento das normas e à transparência parecem ser os mesmos. Segundo funcionários da IGF, pouco progresso se faz, dando azo a fraudes, transacções duvidosas e indevidas, e práticas corruptas. Embora os relatórios de inspeção sejam entregues à chefia municipal, dificilmente chegam à AM ou ao público interessado e, como tal, não contribuem muito para aumentar o controlo e a prestação de contas, embora se conheçam casos em que esses relatórios levaram à aplicação de medidas disciplinares e/ou à demissão de funcionários.

Apesar de mais de dez anos de reforma da administração pública e da inclusão de funções de controlo e auditoria em diversos projectos de apoio e projectos nacionais de descentralização e desconcentração, os sistemas de controlo interno e auditoria não foram desenvolvidos nem mostraram eficácia. Um estudo encomendado pela Embaixada da Suécia sugere que uma razão pode ser a proliferação de instituições com atribuições e procedimentos diferentes, muitas vezes não harmonizados, e a falta

²⁰⁵ Comunicação Pessoal com consultor senior, Maputo, 04/07/15.

²⁰⁶ DFID, 2011. *The Political Economy of Procurement in Mozambique. Context, Institutions, Practice and Risks*. Artigo de investigação interna não publicado.

de definição das relações interinstitucionais entre elas (Steen, Tavares & Lalá, 2014, p. 11).

Um recente estudo de auditoria interna sobre o PCMC, apoiado pelo BM e sob a égide do MAEFP, sugere que a falta de controlo interno é uma das principais razões para um fraco desempenho fiscal e financeiro e a fraca prestação de contas dos municípios abrangidos pelo programa, um factor que influencia negativamente o sistema de financiamento (baseado no desempenho) que faz parte do programa.

Foi já sugerido que as instituições de auditoria do sector privado devam actuar numa escala maior e preencher a lacuna institucional que não pode ser coberta por unidades de controlo internas e externas que seguem as suas regras e orientações. Na verdade, isto aconteceu em muitos programas e projectos, embora não necessariamente sob a alçada das instituições públicas nacionais estabelecidas. A questão é financiar essas inspecções e o seu controlo de qualidade. No caso dos municípios, a proposta tem algum mérito, pois os obriga por lei a inserir periodicamente uma rubrica para auditorias no seu orçamento anual, a ser aprovada pela AM. Isto não só ajudaria a gerar os recursos orçamentais necessários para as auditorias, mas também permitiria à AM, cuja tarefa é controlar o executivo, obter acesso a dados e informações relevantes para esta função. E uma vez que, em princípio, as sessões da AM são públicas, os cidadãos e as partes interessadas estariam mais bem informados sobre as práticas de gestão financeira, etc., contribuindo assim para aumentar a prestação de contas do executivo. Para que isto aconteça (e seja alargado aos governos distritais), a legislação teria de ser alterada.

2.5.3 Supervisão de Aquisições: Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA)²⁰⁷

A UFSA é o órgão governamental responsável pela supervisão da implementação dos regulamentos de aquisições e contratações formulados no Decreto 05/2016. Está colocada sob a tutela da Direcção Nacional de Património do Estado (DNPE) e é chefiada pelo seu Director Nacional Adjunto. O âmbito do trabalho da UFSA é definido pelo Decreto 142/2006 e inclui a coordenação de todas as actividades relacionadas com as aquisições e contratações públicas e a gestão de um sistema centralizado de dados e informações, bem como dos programas de capacitação nessa área. A nível provincial, as UFSA's têm coordenadores/pontos focais que trabalham na Direcção Provincial de Plano e Finanças (DPPF) e que são responsáveis por auxiliar os distritos e outras entidades a nível local. A UFSA também coopera com os órgãos de controlo internos (IGF) e externos (TA) no que se refere ao controlo das despesas públicas através do processo de aquisições e contratações. A UFSA tem, na nossa opinião, um grau de eficácia inferior ao necessário, atribuível à sua incorporação

²⁰⁷ Esta secção segue em grande medida os argumentos apresentados no DFIF (2011).

orgânica na arquitectura do MEF, uma capacidade institucional estruturalmente fraca para supervisionar e documentar o processo de aquisição de cerca de 900 unidades de aquisições e a formação de pessoal. Apesar dessas deficiências estruturais, o desempenho da UFSA parece ter melhorado, também devido à prestação de assistência técnica financiada por doadores.

As Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEA) são as unidades encarregadas de administrar o processo de aquisição em todas as unidades orçamentais estatais e governamentais, desde o nível central (ministérios, direcções, institutos, EPs) até ao nível local (províncias, distritos e municípios). Estas unidades estão subordinadas à Autoridade Competente²⁰⁸ e subordinadas à UFSA. Segundo o Decreto 142/2006, as UGEAs possuem uma longa lista de tarefas, entre as quais, preparar o plano de aquisições e contratações, auxiliar o Júri, manter um registo de fornecedores, enviar informações sobre aquisições e contratações sectoriais, propor alterações aos documentos dos concursos, propor acções de formação, informar a UFSA de práticas antiéticas, receber e processar reclamações sobre os concursos e enviar os documentos contratuais ao TA para obtenção de visto, caso se trate de um valor de aquisição acima de 5 milhões de MZN.

Existem menos de 200 UGEAs a nível local (distrital e municipal). A sua competência e desempenho variam, mas prevalece a percepção que, de uma forma ou doutra, estão envolvidas em práticas corruptas e representam um alto risco fiduciário. Parecem ter sido feitos alguns progressos a nível distrital, devido a intervenções específicas no quadro do PNPFD. A redução do número de inquéritos do TA aos processos de aquisições e contratações enviados é um indicador desses progressos.

Por outro lado, está comprovado que, nos processos de aquisições municipais, ainda há desafios persistentes em relação à separação clara das funções entre os principais membros das UGEAs, a Autoridade Competente, os técnicos que elaboram os TdRs para projectos, membros do júri e fiscais. Alguns até podem participar na gestão fiscal de projectos e fundos públicos e podem ter informações antecipadas e detalhadas sobre medidas de aquisição e volumes de investimento. A nível subnacional e municipal, e especialmente em obras públicas e construção, as UGEAs que funcionam bem e estão bem apetrechadas são consideradas excepções. Esse facto, aliado ao papel de supervisão institucionalmente fraco da UFSA, pode explicar a opinião generalizada, que, a nível do governo local, existe “corrupção descentralizada” ou, nos termos de Bardhan (2002)²⁰⁹ a captura de contratos públicos pela elite, que ocorre especialmente quando os mecanismos locais de prestação de contas, e os mecanismos de controlo externo e interno são institucionalmente fracos, como já mencionado. A arquitectura

208 Instituições do Estado e governamentais que lançam concursos e assinam um contrato com o fornecedor (de bens e serviços). O representante dessas entidades chama-se “Autoridade Competente”.

209 Bardhan, Pranab, 2002. *Decentralization of Governance and Development. Journal of Economic Perspectives*: 16 (4): 185-205.

actual de execução e supervisão de aquisições pode não ser um grande factor promotor de descentralização com vista a um governo local e uma prestação de serviços de qualidade e efectivos, a menos que se lhe queira dar crédito pela sua contribuição para a “descentralização da corrupção”. As práticas corruptas nas aquisições reduzem geralmente a qualidade e o tempo de vida do investimento público na prestação de serviços.

Apesar das deficiências institucionais e outras falhas e desafios enfrentados pelo TA,²¹⁰ o IGF e a UFSA/UGEAs, e o seu historial sofrível, se não mesmo pouco satisfatório, reconhece-se que teriam um papel fundamental a desempenhar na descentralização – um papel que desempenharam de forma muito pouco satisfatória. Assim, as três instituições aqui discutidas são promotores de mudança muito limitados. Uma postura mais agressiva no que diz respeito ao cumprimento de funções e padrões de orçamentação e prestação de contas, um maior enfoque no governo local e nos seus planos estratégicos e operacionais, uma harmonização das suas relações e procedimentos interinstitucionais e, acima de tudo, uma melhor capacidade de aplicação e uma política mais eficaz e mais transparente no acesso do público à informação podem transformá-las em actores no palco da descentralização, algo que as partes interessadas (cidadãos, empresas, parlamentos, OSCs), gostariam de ver. Isso implicaria mudar as Regras do Jogo, isto é, a legislação, não apenas no sentido de criar instituições mais bem equipadas e independentes, como também da despolitização do Estado.

2.6 Assembleia da República (AR)

Desde as primeiras eleições multipartidárias em 1994, a AR sempre contou com uma maioria da Frelimo (Parte II, Secção B, 1, Figura 2). Actualmente, a Frelimo detém 144 lugares, a Renamo 89 e o MDM 17 (Anexo 7.2). Com esta maioria segura, a Frelimo, o partido dominante, assegurou a promulgação de toda a legislação e, com poucas excepções, a rejeição das iniciativas dos partidos da oposição, como o projecto de lei sobre províncias autónomas, apresentado em 2015 pela Renamo e endossado pelo MDM. Pelas razões discutidas na Secção II.A, raras são as ocasiões, na história da AR moçambicana, em que esta aprovou um projecto de lei por unanimidade. As recentes excepções foram a Lei 9/2014, sobre a composição da CNE, a Lei 17/2014 (Lei de Amnistia) e a Lei 34/2014 sobre Direito à Informação. Enquanto a iniciativa para as duas primeiras componentes da legislação provinha das negociações no Centro de Conferências Internacionais Joaquim Chissano entre

210 Por ex., o grau de independência institucional do TA relativamente ao executivo, que não só define a alocação orçamental anual da instituição, mas também pode exercer pressão política, informalmente e através das estruturas dominantes do partido, conduzindo ao tratamento ambíguo de casos politicamente sensíveis. Um desses casos é o empréstimo e as despesas da EMATUM, que, contrariamente ao parecer público e informado de especialistas, foi recentemente considerado pelo Presidente do TA como estando completamente em conformidade com o “livro de regras” (*O País*, 9 de Junho de 2015).

a Renamo e o governo da Frelimo, ou seja, de fora do parlamento, a última reflectia uma iniciativa da sociedade civil moçambicana (SC) que, depois de mais de oito anos, conseguiu obter uma maioria parlamentar. O potencial e o papel legislativo da AR, também em matéria de descentralização, são limitados por quatro factores, pelo menos:

- A maioria “estrutural” do partido Frelimo durante mais de duas décadas de democracia eleitoral multipartidária;
- A obrigação de os deputados votarem de acordo com a bancada, o que impede o voto individual desviante, por parte de um DAR, de acordo com a sua própria consciência (“ditadura de voto do partido”);
- Poucas iniciativas legislativas próprias, uma vez que muitos projectos de lei apresentados vêm do executivo e, por sistema, recebem uma “não-objecção” da Comissão Política da Frelimo;
- Legitimidade reduzida, dado que em muitas eleições parlamentares se verificaram irregularidades e/ou alguma forma de manipulação, segundo os observadores eleitorais nacionais e internacionais, sem que, no entanto, se alterassem os resultados eleitorais, que foram sempre contestados pela Renamo.

Nestas condições, era previsível que a iniciativa legislativa do MDM de Abril de 2017 – para abolir as administrações dos distritos nas áreas urbanas onde existem municípios – dificilmente teria possibilidade de ultrapassar os obstáculos formais do processo legislativo e muito menos conseguir uma maioria para debate e possível aprovação. Consequentemente, o projecto de lei foi rejeitado, com base em motivos formais, porque não respeitava a Constituição.²¹¹

Os partidos políticos actualmente representados na AR podem, neste quadro, fazer a diferença em relação à descentralização?

2.6.1 Bancada da Frelimo

A composição da bancada do partido Frelimo na AR e o seu processo de candidatura resultam de uma folha de votação baseada em listas para as eleições legislativas, em que o cargo é de facto decidido pela cúpula do partido. Também é este, claro está, o caso nas listas dos outros partidos. A ligação do candidato com os eleitores do seu círculo eleitoral é fraca, o que tem implicações numa agenda da descentralização que poderia ser promovida por grupos partidários locais.

Numa perspectiva de descentralização, é relevante analisar como o nível local e os interesses do nível central na Frelimo trabalham em conjunto para solidificar uma

211 <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/44572-assembleia-da-republica-chumba-proposta-do-mdm-de-se-extinguir-governos-distritais.html>

relação clientelista dentro do partido, independentemente da hierarquia no partido e no Estado. As eleições para cargos nos órgãos distritais e provinciais até às do Comité Central e do Congresso do Partido (o órgão deliberativo supremo) desempenham um papel importante. Os candidatos são agrupados em categorias de membros que se consideram representar a base sociológica e política elegível para promoção e benefício do partido (por exemplo, veteranos da luta de libertação, mulheres, jovens, etc.), em função da sua importância, e em conformidade com uma quota para cada um que representa a “continuidade” e a “mudança” (por exemplo, em termos geracionais). Uma vez que os órgãos do partido terminam os seus mandatos quase ao mesmo tempo, são periodicamente realizadas eleições internas para todos os níveis, com base no princípio da base para o topo, ou seja, das células do partido (nível mais baixo) até ao Comité Central e ao Congresso. Na campanha por candidaturas e lugares nos respectivos órgãos, é comum que alguém que deseje candidatar-se a um lugar num órgão superior do partido apoie candidatos de níveis inferiores, que devem então votar a favor do apoiante. Este esquema facilita alianças entre os votantes e os candidatos a todos os níveis e, embora isso não seja necessariamente intencional, abre a porta ao oportunismo, à compra de votos e ao clientelismo por parte de candidatos de nível superior. Estes mobilizam fundos, recursos políticos (influência, amizades, benefícios materiais, ligações às elites governamentais, administrativas ou económicas, etc.) em troca da expectativa do voto de nível inferior no candidato a um órgão de nível superior.

Na prática, isto não significa forçosamente que o candidato de nível inferior tenha em mente os interesses do eleitorado local, mas sim os interesses das estruturas partidárias de nível superior. Por outro lado, no caso de um candidato de um órgão de nível superior ganhar e, assim, se transformar em patrono, de facto e de direito, isso pode acarretar a obrigação de satisfazer necessidades e pedidos do cliente de nível inferior, que precisa de procurar legitimidade no seu círculo eleitoral e na sua comunidade. De acordo com a definição de clientelismo, isso acaba por implicar a obrigatoriedade de delegar ou distribuir poder a níveis inferiores (locais). A decisão de criar novos municípios que não satisfazem inteiramente os critérios de selecção estabelecidos por lei pode ser o resultado desse jogo de poder vertical e de lealdade recíproca, em casos em que o candidato consiga subir na hierarquia no interior do partido. Em caso de não eleição do (potencial) patrono para posições superiores do partido, as estruturas partidárias inferiores podem ser privadas dos benefícios que esperavam que lhe viessem do topo. Isto pode resultar em desilusão relativamente aos membros superiores do partido e numa abstenção nas eleições ou no voto em candidatos da oposição. Como Forquilha (2009) mostrou, a maioria destas observações também são válidas para a Renamo.

Isto significa que os interesses locais, ou seja, os municípios e os distritos, não são necessariamente representados no parlamento ou, se forem, não são expressos.

Durante a pesquisa para este estudo, os autores tomaram conhecimento de que alguns deputados da Frelimo oriundos de províncias abrangidas pela iniciativa da Renamo para províncias autónomas eram, em privado, a favor de mais autonomia e uma maior parcela de recursos para a sua província – como na proposta da Renamo – mas não o podiam admitir abertamente. Existe, portanto, o fenómeno de uma certa hipocrisia dentro do partido, com deputados que, por um lado, reflectem as opiniões das bases do partido²¹² e admitem em privado que as províncias autónomas e os governadores eleitos não seriam má ideia, mas que, por outro, não se expressam abertamente na AR, quando este assunto deve ser debatido. Trata-se de um contencioso que não foi resolvido através do acordo político intrapartidário. O *modus operandi* caracterizado acima impede que as questões de descentralização se tornem politicamente virulentas, a menos que isso seja autorizado pelas estruturas supremas de liderança do partido.

2.6.2 Bancada da Renamo

O facto de a Renamo, apesar das baixas e dos danos económicos causados pelo conflito militar no centro de Moçambique, ter obtido um número substancial de votos nas eleições gerais e provinciais de 2014 (às custas da Frelimo e do MDM) demonstra que este partido não é apenas uma força militar, embora residual, mas também tem uma considerável representatividade de eleitores e elites locais. Estes querem ver mais OAA e uma participação na economia e nos recursos, até agora exclusivamente apropriados pelo partido dominante e pelas suas elites.

Convém destacar que o padrão eleitoral emergente corresponde ao resultado das primeiras eleições multipartidárias em Moçambique em 1994. Os que se sentiram excluídos, ou não representados pela Frelimo, em 1994 eram os mesmos que em 2014? O discurso da Frelimo e as políticas de descentralização e desconcentração, a criação de municípios, de Autoridades Comunitárias, OLEs, Conselhos Consultivos e a atribuição de 7 mil milhões de MZN através do FDD não conseguiram convencer, cooptar ou incluir essas elites (locais) marginalizadas? E o apoio eleitoral com que a Renamo pode contar está traduzido num programa político de descentralização e reforma profunda?

O quadro deste estudo não permite uma análise aprofundada destas questões. Ficou claro, porém, através de entrevistas com funcionários da Renamo, tanto dentro como fora das assembleias,²¹³ que o partido não possui uma política de descentralização totalmente clara e coerente. Um exemplo claro disso é que, por um lado, um dos deputados da Renamo defendeu publicamente a abolição da instituição

212 Por ex., o SP do Governo Distrital de Nacala (Frelimo) é a favor da autonomização das províncias, de um aumento da sua base de receita e da eleição do governador provincial. Entrevista com Pedro Pascoal, Nacala Porto, 22/10/2015.

213 Entrevistas com quadros superiores da bancada da Renamo, AR, Maputo, 09/12/2015 e da Assembleia Provincial, Cabo Delgado, Pemba, 09/10/2015.

do “Representante do Estado”,²¹⁴ ou seja, a administração distrital nas áreas dos municípios, enquanto a sua bancada na AR votou contra a iniciativa do MDM que propunha essa legislação.

Conforme demonstrado na Secção 2.1.3 (Parte II, Capítulo C), a iniciativa legislativa destinada a criar seis províncias autónomas parece reflectir uma agenda política movida por um sentimento de traição nascido de uma vitória eleitoral nessas províncias, e não de uma profunda preocupação com uma reforma fundamental do sistema político-económico. Neste caso, pode significar a inversão do famoso ditado de Clausewitz²¹⁵ de que “a guerra é a continuação da política por outros meios”. De facto, a Renamo, enquanto movimento político-militar com representação na AR e nas Assembleias Provinciais, tem sido descrita como tendo o objectivo de conquistar o poder central e, portanto, o controlo dos recursos, económicos e outros, em vez de procurar um poder limitado a nível do governo local, usando a política local e a municipalização para ganhar influência e não como um fim (Manning, 2002). Isto pode explicar o boicote ou abstenção do partido à promulgação de legislação de descentralização relevante e o seu boicote às eleições municipais em 1998 e 2013. Isso não quer dizer que não haja deputados da Renamo que gostassem de ver uma descentralização genuína. No entanto, é difícil compreender a influência dessa posição em relação a outras opiniões políticas, bem como às facções militares dentro do movimento.

Por esta razão, e por falta de entendimento político dentro do partido, não consideramos que a Renamo seja actualmente nem promotor nem factor restritivo da descentralização, mas antes um actor politicamente oportunista que aproveita as oportunidades, se elas se enquadrarem na agenda política geral de partilha do poder.

2.6.3 *Bancada do MDM*

Em contraste com a Renamo e a Frelimo, a bancada do MDM na AR deve ser considerada um promotor de descentralização. As credenciais políticas do MDM estão intrinsecamente associadas à governação municipal em geral e à governação do município da Beira pelo partido e pelo seu presidente do Conselho Municipal, Daviz Simango. Antigo membro da Renamo, Simango fundou o MDM e tornou-se presidente do Conselho Municipal da capital da província de Sofala em 2008, depois de a Renamo lhe ter recusado a participação como seu candidato ao lugar. Desde então, o MDM governou a Beira, acrescentando a este outros municípios (Quelimane, Nampula e Gurué) nas recentes eleições locais. Considerando o seu passado não militar, o seu relativo sucesso nas urnas nas eleições municipais, inclusive na capital Maputo, e o aumento do número de deputados na AR nas eleições gerais de 2014 (ver Parte II, Secção B, 1, Figura 2), este partido tem a capacidade de eventualmente

214 Na conferência internacional *Que Caminhos para o Futuro?* Beira, 22-23 Março de 2017; UCM/IESE/MASC. <https://soundcloud.com/fundacao-mecanismo-de-apoio-a-sociedade-civil-fundacao-masc>

215 Carl von Clausewitz, 1780-1831, Major-General Prussiano e teórico militar.

se tornar um modificador de regras, que ameace o domínio “Fre-*namo*” a nível municipal. É um partido que tem as suas origens na governação municipal, o que também se reflecte na arena política nacional – como tal, vemos o MDM como o único promotor intransigente da descentralização entre os partidos políticos. As iniciativas legislativas para descentralizar as empresas públicas ou para abolição do governo distrital (paralelo) nos municípios corroboram este ponto de vista.

Em resumo, não obstante as diferentes posturas político-partidárias, concluímos que a AR, na sua forma actual, é em certa medida um mecanismo de aclamação para iniciativas legislativas que emanam do partido no poder e do seu executivo e, em casos excepcionais, de iniciativas extraparlamentares. A legislação para a descentralização não é excepção. Tudo foi aprovado pela maioria parlamentar, que se sobrepõe assim ao chumbo de projectos de lei pela oposição ou mesmo ao boicote eleitoral. Dificilmente surgirão iniciativas intraparlamentares, iniciativas pluripartidárias por exemplo, através de comissões. Por esse motivo, a AR não pode ser considerada um agente proactivo da mudança no sentido da descentralização, apesar de toda a legislação relevante ter sido por ela produzida.

2.7 ANAMM

A ANNAM (Associação Nacional dos Municípios de Moçambique) foi fundada nos primeiros anos do novo milénio. Tem um historial nem sempre muito bom, devido a dilemas intrainstitucionais e interinstitucionais com que a organização se tem debatido desde a sua criação. Não teve em todas as fases da sua vida, o apoio institucional e financeiro integral (isto é, pagamentos de quotas anuais) de todos os seus membros, agora em número de 53. Isto resulta da politização do processo de descentralização, que favorece os interesses do partido no poder, e marginalizando, ou excluindo até parcialmente, os líderes municipais pertencentes a partidos da oposição de funções de liderança na ANAMM. Alguns líderes municipais, mesmo do partido no poder, questionaram até que ponto a ANAMM é “bom negócio” para eles, em termos de actividades de *lobbying* e advocacia, apoio técnico e informação básica sobre todos os municípios. Alguns membros, bem como observadores e intervenientes no processo de municipalização, questionaram a forma como os líderes da ANAMM, ou seja, o Presidente e o Secretário-Geral, foram e são eleitos, e os critérios para a sua elegibilidade.

A chefia da ANAMM, no entanto, desvaloriza estes dilemas e os seus efeitos sobre a organização e os seus membros, sublinhando que a ANAMM tem conquistado cada vez mais o sentido de apropriação de todos os membros, que se têm mostrado cada vez mais dispostos a pagar as suas quotas de associados e os montantes em atraso.²¹⁶ O antigo secretário-geral da organização afirma que a ANAMM tem representatividade

216 Entrevista com o ex-Secretário-Geral, Dionísio Cherewa, e com A. M., Oficial de Programa, ANAMM, Matola, 09/12/2015.

e é cada vez mais capaz de dar voz aos interesses dos seus membros e de os negociar com os principais intervenientes em questões municipais, como a EDM, o FIPAG e o governo (MAEFP, MEF e MOPHRH).

O governo central, ou seja, o MAEFP, manteve, no entanto, o poder de mobilização, os recursos e a influência política para organizar e “orientar” as várias conferências municipais nacionais, numa certa competição com a ANAMM. Desta forma, a ANAMM muitas vezes teve de desempenhar um papel secundário nesses importantes eventos nacionais. Mesmo em relação a actividades, projectos e parcerias com outras organizações parceiras nacionais, regionais e internacionais, como a *United Cities and Local Governments* (UCLG, “Cidades e Governos Locais Unidos”) ou o *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI, “Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais”), o governo questionou por vezes o direito da ANAMM a representar no estrangeiro os interesses dos municípios moçambicanos e celebrar acordos de parceria. No entanto, não há dúvida de que as relações entre a ANAMM e o governo melhoraram nos últimos anos, com o MAEFP e a DNDA a consultarem a liderança da ANAMM sobre assuntos importantes e sobre legislação que afecta o desenvolvimento municipal.²¹⁷

Apesar da sua equipa actual, reconhecida por várias partes interessadas como competente e motivada, a organização tem sido vítima de um défice institucional e de recursos, o que prejudicou o seu desempenho e o seu papel de *lobbying* e de centro de intercâmbio de informação: também não conseguiu chamar sistematicamente a atenção dos seus membros e do governo para as melhores práticas municipais internacionais. E nem sempre foi bem-sucedida na documentação do desenvolvimento municipal, por exemplo, disponibilizando um *site* actualizado sobre assuntos e perfis municipais, fazendo *lobbying* pelos seus membros em questões do seu interesse ou dando-lhes assessoria e apoio técnico. Apesar destas restrições, existem, no entanto, algumas realizações notáveis, como a avaliação do impacto dos primeiros dez anos de desenvolvimento municipal (em colaboração com o Banco Mundial e o Governo),²¹⁸ a colaboração com o MEF e a ATM em questões de receita e padronização do orçamento municipal, e a produção em curso de perfis municipais.²¹⁹ No programa da *Cities Alliance* Cidades sem Bairros de Lata, que visa o alinhamento vertical de políticas e acções relativas a desenvolvimento urbano participativo e redução da pobreza, a ANAMM tem sido um parceiro importante para o MAEFP, que foi a principal agência executora.

217 Entrevista com funcionário superior, MAEFP, Maputo, 23/10/2015.

218 *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década* <http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/MunicipalPort.pdf>

219 *Perfil dos dados básicos das cidades de Moçambique. Documento de consulta para 'Mesa de Cooperação-Brasil Moçambique'. II Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 23/04/2013.* <http://asfes.org/files/descargas/PUBdefinitiva.pdf>

Com um novo secretário-geral, tecnicamente competente e experiente, no comando da ANAMM desde o início de 2016, a organização está em vias de se tornar um promotor mais activo da devolução e assuntos municipais que no passado. Ajudam a este progresso o seu próprio documento estratégico (ANAMM, 2016) e o aumento do apoio dos doadores, em reconhecimento do papel fundamental que a ANAMM desempenha como agente de *lobbying* em matéria de desenvolvimento municipal. O teste crucial, no entanto, será a determinação com que a liderança da ANAMM se posicionará em relação à legislação controversa que se está em preparação e que poderá reduzir o território, a base de tributação e as transferências do FCA para alguns dos seus membros (ver Parte II, Capítulo B, Secção 2.5).

3 Nível Médio: As Províncias

Nesta secção, centramos a nossa análise nos governos provinciais, assembleias provinciais e nas plataformas provinciais de ONGs das províncias de Nampula e Cabo Delgado. A questão da autonomia para os governos provinciais de seis províncias (incluindo Nampula, excluindo Cabo Delgado), incluída num projecto de lei da Renamo rejeitado pela AR em 2015, já foi analisada na secção 2.3 do capítulo C.

Na nossa opinião, no entanto, independentemente dos méritos da iniciativa da oposição na AR, o presente quadro institucional e legal que define o papel, os recursos e as relações entre as instituições provinciais de governo e a prestação de contas merece uma reflexão mais aprofundada. Neste sentido, a maioria da Frelimo na AR, ao rejeitar a proposta da Renamo, deixou a porta aberta para a reforma da constituição. Na opinião dos autores, as questões a colocar numa discussão mais alargada sobre o papel das províncias no sistema administrativo público moçambicano poderiam incluir o seguinte:

- A função potencial da Província como intermediária entre o governo local e central, numa abordagem que substitui o princípio da subordinação pelo de subsidiariedade;
- A dotação com recursos fiscais consignados, se não o direito a esses recursos, incluindo uma base para RP, no quadro de um sistema fiscal intergovernamental que inclua uma fórmula de partilha de receita para corrigir as acentuadas disparidades existentes em recursos naturais e na alocação de recursos fiscais;
- A forma como o governador provincial é indicado ou eleito e a relação de poder relativo entre o executivo provincial e as APs.

Todos estes elementos parecem relevantes não só do ponto de vista da reforma técnica, mas também da perspectiva da construção e consolidação da paz. Como tal, deveriam ser objecto de estudos e pesquisas mais aprofundados.

3.1 Governos Provinciais

A função dos governos provinciais é garantir a execução das políticas e programas do governo central. Com um estatuto de OLEs, estão subordinados ao governo central que decide a alocação de recursos. Não têm autonomia na tomada de decisões, nem uma base de tributação própria. Como é característico de uma abordagem centralista, do topo para a base, o governador provincial é nomeado – com base na confiança política – directamente pelo Presidente, de quem o governador é o representante na província, fazendo-se a prestação de contas da base para o topo. As funções do governo provincial na descentralização podem ser descritas como sendo de execução e monitoria, bem como de controlo e apoio a governos subprovinciais, conforme definido pelas instituições do governo central. Como mostrado atrás, isso é feito principalmente através do SP e do DATA. Dada a sua configuração institucional e jurídica actual, os governos provinciais dificilmente podem ser, no sentido formal, promotores de descentralização, a menos que assim sejam instruídos pelo governo central. Na prática, porém, os governadores e os governos provinciais têm alguma influência na promoção – ou obstrução – de uma forma mais descentralizada de governação, prestação de contas e participação. Depende muito da qualidade de liderança do governador.

3.2 Assembleias Provinciais

O governo provincial também responde perante a Assembleia Provincial (AP), não num sentido político, mas técnico. De acordo com a Lei 5/2007, que define a organização e o funcionamento das APs, a sua principal tarefa é monitorar a execução de políticas, planos e programas governamentais, ou seja, o PQG, e o PES e o OE anuais, pelos governos provinciais na sua área de jurisdição. À semelhança da AR, as APs estabelecem um total de cinco comissões de trabalho nas seguintes áreas:

- a) Plano e Orçamento;
- b) Assunto Económicos e Desenvolvimento Económico Local;
- c) Assuntos Sociais e Meio Ambiente;
- d) Assuntos Jurídicos, Ordem Pública e Segurança;
- e) Governo Local e Administração Pública.

As APs foram criadas em 2008 e os seus membros são eleitos directamente em eleições multipartidárias que coincidem com as eleições gerais. Os seus membros representam os distritos da província,²²⁰ ou seja, os seus círculos eleitorais. Tal como a AR e as AMs, as APs fazem pouco uso do poder consagrado no artigo 36 da Lei 6/2007 para rejeitar ou aprovar planos (provinciais) e/ou orçamentos, que geralmente se limitam

²²⁰ 16 no caso de Nampula, e 17 no caso de Cabo Delgado.

a comentar. As principais razões políticas para a criação de APs foram proporcionar algum espaço institucional na governação a nível subnacional, para a integração de partidos da oposição, de acordo com a ideia de descentralização democrática. No entanto, muitos observadores consideram este processo inacabado.

A tabela a seguir apresenta uma perspectiva sobre a composição actual das assembleias provinciais na província de Nampula e Cabo Delgado. Mais detalhes, por exemplo, sobre os membros por grupos de eleitores seleccionados ou sobre o equilíbrio de género são apresentados no Anexo.

Tabela 10: Composição das Assembleias Provinciais: Províncias de Nampula e Cabo Delgado

AP de Nampula		AP de Cabo Delgado	
Partido	Assentos	Partido	Assentos
Frelimo	46	Frelimo	67
Renamo	46	Renamo	14
MDM	1	MDM	1
Total	93	Total	82

Fonte: APs de Nampula e Cabo Delgado

Em ambas as APs a composição mudou com as eleições de 2014. Na AP de Nampula, a Frelimo e a Renamo estão representadas em números iguais, deixando um papel muito pequeno para o MDM. No caso de Cabo Delgado, a Frelimo tem uma clara maioria.

Com base em entrevistas realizadas e trabalho anterior, em 2015,²²¹ os principais desafios enfrentados pelas APs em ambas as províncias resumem-se da seguinte forma:

- Uma falta generalizada de capacidade institucional (incluindo espaço), informação e conhecimento de legislação relevante que permita aos deputados desempenhar melhor as suas funções de supervisão. Existe da sua parte a vontade de aumentar a sua capacidade de analisar e interpretar o orçamento (receitas e despesas) e de elaborar argumentos e fundamentação que apoiem propostas de mudança;
- Um sentimento de “impotência” ao não conseguir influenciar as despesas prioritárias e contribuir para uma melhor e mais equilibrada distribuição de bens e serviços, públicos e privados, nas respectivas províncias;

221 Entrevistas com membros da AP de Cabo Delgado, Pemba, em 05/05, 06/10, e 19/09/15; entrevista com membro da AP de Nampula, Nampula, 27/04/15.

- Falta de vontade de alguns administradores distritais (na Província de Nampula) de colaborar com membros da AP, facilitando visitas aos círculos eleitorais, partilhando informações, etc.

Pelo lado positivo, as APs são vistas pelos seus membros como uma boa oportunidade institucional para aumentar a participação dos cidadãos nos governos provinciais (por regra, as sessões das APs são públicas) e uma forma de garantir a unidade nacional pela colaboração entre as bancadas dos partidos e com os membros da oposição. A liderança da AP de Cabo Delgado, em particular, destacou a importância da AP, tanto para o governo como para os seus membros e para os cidadãos, numa província como a de Cabo Delgado, caracterizada economicamente pela extracção de recursos (madeira, minerais, pedras preciosas e, no futuro, gás). Existe uma falta de informação adequada, sentida nos vários níveis por todos os actores provinciais, desde os governos até aos cidadãos, passando pelas APs, uma vez que a maioria das decisões são tomadas em Maputo, pelo governo central e investidores internacionais. Esta foi também a percepção do eleitorado que, em várias reuniões com os membros da AP durante o mandato anterior, levantou questões pertinentes sobre os benefícios tangíveis das indústrias extractivas para o povo de Cabo Delgado. Uma vez que os membros da AP não têm informação e conhecimentos sobre estes assuntos complexos, não são capazes de fornecer respostas. Acredita-se que isto se aplica particularmente no respeitante às questões dos benefícios da exploração e produção de gás para as pessoas da província. Como disse o presidente da AP em Cabo Delgado, “o gás é um monstro que não entendemos”.²²²

Concluimos, portanto, que apesar de suas fraquezas institucionais, as APs têm um potencial considerável para promover e pôr em prática a ideia de governação descentralizada num ambiente mais democrático.

3.3 Sociedade Civil e Plataformas Provinciais de ONGs²²³

Em geral, a sociedade civil de Moçambique, os grupos de interesse profissionais e vocacionais, os sindicatos e as associações cívicas ainda são considerados institucionalmente fracos e fragmentados, sediados em Maputo e, como tal, não estando prontos ou não tendo a capacidade de se envolver em campanhas efectivas de advocacia colectiva e diálogo político sobre questões de descentralização. A conclusão é que a sociedade civil está lentamente a crescer e a diversificar-se, mas é fraca na gestão organizacional e orçamental, e na monitoria, está dependente do apoio de doadores e ONGIs e tem tendência para as práticas de *rent seeking* (Kaufmann & Borowczak, 2014).

222 Entrevista com Antonio Mugalla, Presidente, Assembleia Provincial, Cabo Delgado Province, Pemba, 7/19/2015.

223 Esta secção baseia-se substancialmente em IBIS (2015): AICE, Baseline Survey.

Apesar destas ressalvas, nos últimos dois anos assistiu-se a um aumento do poder de certas áreas da sociedade civil no país e do seu grau de organização a nível provincial. Vemos os seus êxitos na influência das políticas e dos debates em domínios em que a “advocacia realizada por OSCs maioritariamente nacionais ou provinciais (...) traz para o diálogo factos comprovados por pesquisa” (Topsøe-Jensen *et al.*, 2012, p. 5). Na sua interacção com os governos e os parlamentos, as ONGs nacionais beneficiam não só da lei do Direito à Informação (Lei 34/2014), mas também de um apoio considerável, especialmente através do Programa de Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável (AGIR), que canaliza o seu apoio às OSCs através das ONGIs.

A província de **Nampula** é conhecida por ter um bom historial de trabalho de OSCs e OCBs (Macuane *et al.*, 2012). A sua Plataforma Provincial das Organizações da Sociedade Civil (PPOSC) tem uma tradição notável de trabalhar com os governos provinciais e distritais, fornecendo capacitação e assistência técnica aos CCs das comunidades e municípios no campo da planificação participativa e finanças,²²⁴ e em monitorar a qualidade do desenvolvimento e governação na província, congregando todas as OSCs nacionais e internacionais que aí operam. De forma rotativa, os membros elegem um deles para a função de secretariado executivo. Isto é feito anualmente, para evitar que uma organização e a respectiva liderança mantenham interesses a longo prazo na determinação de políticas e na concentração de recursos.

A PPOSC colabora com o governo provincial de Nampula na monitoria da implementação do Plano Estratégico Provincial para 2010-2015, usando a Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado de Nampula, governamental, como mecanismo de interacção com os departamentos do governo.

Os membros da PPOSC estão organizados em redes de ONGs, trabalhando em seis áreas, a saber: a) Agricultura, Terra e Recursos Naturais; b) Saúde, HIV/SIDA; c) Educação, d) Água e Saneamento, e) Governação; e f) Meios de Comunicação independentes. Está a ser ponderada a criação de uma nova rede sobre utilização das tecnologias de informação e de comunicação para monitorar a actividade do governo. Estas redes constituem uma maneira altamente eficaz de partilhar e disseminar experiências, estudos, dados factuais e metodologias relevantes entre si e com outras partes interessadas, e também de promover o debate e envolver os governos subnacionais nos assuntos atrás mencionados. Os projectos específicos visam aumentar a capacidade do cidadão na monitoria da qualidade dos serviços públicos, com enfoque na área de Água e Saneamento (em colaboração com a Helvetas), no Acesso à Informação e à Participação dos Cidadãos (AICE, via SolidarMoz), na Educação (via Akilizetho e o uso de um boletim de notas do cidadão) ou nos serviços Municipais (via Diálogo, Diálogo Local para a Boa Governação, programa de apoio à governação democrática e fortalecimento do envolvimento do cidadão).

224 *Governo da Província de Nampula/PPOSC*, 2014.

Em **Cabo Delgado**, o fórum provincial das OSCs, Fórum da Sociedade Civil de Cabo Delgado (FOCADE), afirma abranger todas as associações e ONGs nacionais que operam na província (por exemplo, a Liga dos Direitos Humanos (LDH), o Conselho Cristão de Moçambique, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), incluindo organizações estrangeiras (como a Helvetas, a Fundação Aga Khan, etc.).²²⁵ Os membros aderem ao Fórum de forma voluntária e espera-se que contribuam para o custo das actividades. O coordenador do FOCADE, simultaneamente Director da ONG provincial Progresso, dirige a plataforma há vários anos. O Plano Estratégico do FOCADE terminou em 2014. Estão a ser revistos os estatutos da organização e as orientações de trabalho destinadas a melhor estruturar a colaboração entre o FOCADE e os seus membros. A organização trabalha em estreita colaboração com o governo provincial na organização do Observatório de Desenvolvimento anual, cujo relatório é apresentado ao governo, uma vez aprovado pelos membros do FOCADE.

Na óptica do seu presidente, o Fórum, organizado em grupos temáticos semelhantes aos do seu equivalente de Nampula, também serve de polo aglutinador das Plataformas Distritais da Sociedade Civil, que operam actualmente em cinco dos 17 distritos, nomeadamente, Ancuabe, Metuge, Mocímboa da Praia, Montepuez e Quissanga. No entanto, estas plataformas locais podem ser consideradas não necessariamente como inclusivas dos interesses da sociedade civil de forma independente, mas antes como organizações intimamente ligadas ao partido no poder²²⁶. O FOCADE está ciente de que precisa de familiarizar os seus membros com a legislação, especialmente sobre mineração, gás natural e silvicultura. A sua liderança admite que essas leis quase não foram estudadas e sugere que a sua disseminação e capacitação para o seu uso devem ser realizadas de forma tão exaustiva e alargada como foi feito com a Lei de Terras 6/1979.

Concluimos que as plataformas de OSCs são importantes interlocutores e promotores de descentralização, embora com diferentes qualidades decorrentes da sua história, grau de independência e competência técnica.

Deve ser feita uma menção especial às **rádios comunitárias** como agentes de mudança para a governação descentralizada e fornecimento de informação. Tanto Nampula como Cabo Delgado podem orgulhar-se de ter estações de rádio locais – algumas associadas à Igreja Católica, outras ao Fórum Nacional das Rádios Comunitárias (FORCOM) – que, além de serem populares, também fazem chegar aos cidadãos informação crítica sobre questões de prestação de serviços, boa e má governação, abuso de poder, etc. Muitas delas têm ouvintes para além do seu raio geográfico de transmissão. Financeiramente dependentes de patrocinadores, incluindo governos locais e empresas, tentam arduamente manter a sua independência editorial.

225 Entrevista com o Presidente, Progresso, Pemba, 5/5/15; outra fonte mantém que diversas ONGs internacionais viraram as costas ao FOCADE.

226 A extensão da plataforma para Mueda, Palma e Chiúre foi considerada a partir de Maio de 2015..

4 Nível Local

4.1 Administrações dos distritos

O distrito é amplamente aceite como nível básico da organização e do desenvolvimento do país, em termos políticos, administrativos e económicos. O governo do distrito faz parte da “administração directa do estado”, representado pelo administrador nomeado para o distrito. A função de gestão da administração distrital está nas mãos do SP do distrito, subordinado ao governo da província e ao MAEFP, que é também o ponto focal do sistema de GFP baseado no e-SISTAFE. Os administradores dos distritos são frequentemente – há quem diga que com demasiada frequência – transferidos ou substituídos. A configuração institucional define que a prestação de serviços é feita através dos Serviços Distritais, o que pode não representar ainda a forma ideal de organização, por exemplo, no sector da saúde, que está agrupado com as questões das mulheres e a acção social. A capacidade técnica e de gestão dos funcionários é considerada inadequada em muitos distritos, tendo as administrações pouca capacidade de manter trabalhadores qualificados.

O número de distritos foi recentemente aumentado, dividindo distritos de maiores dimensões e criando distritos novos, cujos limites coincidem com os dos municípios (por exemplo, Nacala Porto). Os processos estratégicos e operacionais de planificação e orçamentação tiveram uma evolução positiva, principalmente através do PNPF, tal como o processo anual do PDUT. A participação na planificação e alocação de financiamento do PDD através de CCs nem sempre teve bons resultados e assistiu-se a tentativas de captura da elite no caso do PDD. Muitos profissionais acreditam que os CCs devem ter mais poder de representação e de decisão, especialmente se forem realinhados de modo a incluir representantes dos vários “conselhos” criados pelos sectores para garantir uma abordagem participativa da planificação e da prestação de serviços.²²⁷

Uma das principais “desvantagens” do distrito é a grande diferença entre as suas responsabilidades em matéria de prestação de serviços em territórios geralmente grandes, por um lado, e, por outro, a insuficiência de recursos fiscais, tanto transferências para despesas de capital como RPs. Neste contexto, muitos administradores distritais consideram que a transformação em municípios das capitais distritais semiurbanizadas (vila sede) resultou numa “amputação” da sua infra-estrutura e base de recursos. Por analogia, os dirigentes municipais também se queixam de que o distrito está a cobrar taxas e impostos no território municipal.²²⁸ Um dos efeitos disto é que os distritos apresentam ao governo central cada vez mais reivindicações de maiores transferências de recursos, especialmente para prestação de serviços e investimento de

227 Entrevista com António Mutúoa, Secretário-geral, Solidariedade Moçambique (SoldMoz), Nampula, 19/10/15.

228 Entrevista com membro do governo municipal, CM do Monapo, 21/10/15

capital, como, por exemplo, por ocasião do Encontro Nacional de Administradores Distritais em Janeiro de 2016.²²⁹ Isto pode, por sua vez, comprometer o gradualismo na transferência de funções e recursos para os municípios (por exemplo, para educação primária e CSS).

A relação entre um município e o distrito circundante (ou que coincide territorialmente com esse município) é, pois, potencialmente conflituosa, especialmente se o município for administrado por um partido de oposição. O administrador do distrito representa o Estado e geralmente pode contar com o apoio dos governos central e provincial. Assim sendo, o distrito cuja vila sede foi transformada em município, é muitas vezes palco de conflito entre forças antagónicas que representam diferentes filosofias e abordagens da descentralização: a devolução e a desconcentração. Mas também há casos frequentes, em que ambos os governos locais, apesar das diferenças de qualidade e de partidos no poder, colaboram em espírito de boa vizinhança e benefício mútuo. Isto acontece sobretudo nos municípios (e distritos) em que a Frelimo é a força política dominante.²³⁰ Mas também há bons exemplos de cooperação na cidade de Nampula, que é governada pelo MDM. Um funcionário do Distrito de Rapale, que rodeia o território da cidade de Nampula, refere acordos relativos a CSP que são proveitosos para ambas as partes.²³¹

Os governos distritais muitas vezes enfermam de baixa produtividade – um ponto recentemente sublinhado pelo Presidente durante uma visita à Província de Cabo Delgado – no que diz respeito ao deficiente desempenho dos administradores nas áreas de planificação, implementação e monitoria de planos.²³² Muitos dos funcionários superiores do governo não estão bem informados sobre as características socioeconómicas do distrito, nem dos desafios que têm pela frente em termos de infraestrutura, agricultura, meio ambiente e clima. A boa prática, existente até ao final dos anos noventa do século passado, de produzir anualmente um perfil detalhado do distrito para apresentar ao governo central foi sendo interrompida com o tempo. Uma das razões para a baixa produtividade é a ligação intrínseca entre a administração e o partido no poder, o que faz com que a lealdade política e a militância se tornem o critério essencial para nomeações de pessoal, muito mais que o mérito profissional e técnico. As vias de prestação de contas essencialmente são ascendentes e muito menos descendentes para a comunidade, que tem pouco espaço formal para exigir essa prestação de contas aos funcionários distritais. A ligação entre a representação/voz, por um lado, e a tributação, por outro, também não é um dado adquirido, porque as taxas e os impostos cobrados no distrito vão principalmente para o governo central, que

229 <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/38803-administradores-dos-distritos-querem-gestao-do-fundo-de-estradas-e-de-escolas.html>

230 Entrevista com membros superiores do governo distrital do Monapo, Monapo, 21/10/15; e do governo distrital de Nacala, Nacala Porto 22/10/15.

231 Entrevista com funcionários dos Serviços de Administração e Finanças, SDSMAS, Distrito de Rapale, 19/10/15.

232 AIM, 08/05/17.

também paga os salários aos funcionários públicos distritais através do orçamento do estado, apesar de a gestão ser, de facto, feita cada vez mais a nível distrital (Maschietto, 2016a). Outras razões são as restrições orçamentais que muitas vezes impedem os funcionários de trabalhar nas zonas mais periféricas do seu distrito, dado que não têm transporte ou combustível disponível, ou nenhuma das duas coisas.

Em termos de políticas, consideramos as administrações distritais intervenientes importantes para a melhoria da desconcentração e potencialmente adversários aos governos (municipais) devolvidos.

4.2 Municípios

Não pode haver dúvida de que os municípios são um dos principais promotores da mudança no sentido da descentralização e devolução, respectivamente, quer individual, quer colectivamente, através do seu organismo coordenador, a ANAMM. Em que medida um município participa em questões de descentralização depende muito, obviamente, das suas dimensões, tempo de existência e bases de recursos financeiros e humanos. No seio dos municípios, o executivo, ou seja, os presidentes dos CMs e os CMs são importantes intervenientes activos, o que parece também ser o caso dos cidadãos locais, que muitas vezes têm um sentido de identidade e de orgulho colectivo relacionado com o seu município. O aumento da participação nas eleições do governo local é um indicador disso. As ONGs locais e os meios de comunicação social, que se empenham na monitoria do desempenho municipal e no aumento do espaço de debate municipal também são importantes intervenientes na promoção da descentralização e do empoderamento local, e da participação dos cidadãos. As AMs, apesar dos seus poderes legislativos relativamente a planos e orçamentos, parecem mais passivas e mais submissas – a maioria delas geralmente não questiona as decisões do executivo. Isto resulta também da sua fraqueza institucional e do pouco conhecimento que têm da legislação municipal. Apesar disso, como órgão democraticamente legitimado, constituem um espaço para interacção e debate multipartidário e têm de ser consideradas importantes promotores da descentralização democrática, sobretudo se os seus membros se familiarizarem mais com a legislação e adquirirem outros conhecimentos relevantes para desempenhar correctamente as suas funções como órgãos legislativos e fiscalizadores do executivo.

4.3 Líderes comunitários

As instituições comunitárias reflectem a história da organização do “público primordial”, bem como a relação com o Estado colonial e a inimidade da Frelimo para com os “líderes tradicionais” imediatamente após a Independência. Durante a Guerra Civil, estes tendiam a apoiar campanhas de ambos os beligerantes. Com o seu reconhecimento na sequência do AGP, a partir do Decreto 15/2000 passaram

a fazer parte das “autoridades comunitárias”, juntamente com representantes locais do partido Frelimo, como os secretários de bairro e outras pessoas influentes, que são formalmente reconhecidas pelo governador provincial em nome da MAEFP. De uniforme e integrados nas “estruturas” político-administrativas locais, e servindo de interlocutores entre o Estado e a comunidade, ganharam estatuto, influência e acesso a rendimentos. Os “líderes tradicionais” muitas vezes conhecem com alguma precisão os limites, os recursos e a história das suas terras e territórios, incluindo as circunstâncias da sua ocupação, contestações e mudanças (Galli, 2003). Além dos papéis e funções tradicionais, eles também desempenham um papel de facilitação administrativa na emissão de documentos para assuntos públicos e até privados, como bilhetes de identidade e cartões de eleitor, licenças de residência para estrangeiros ou até credenciais para abrir uma conta bancária. Os líderes locais podem ter uma significativa capacidade de moldar a vida das suas comunidades, particularmente através dos processos de consulta consagrados em várias leis, com destaque para as leis da terra e do investimento. Os dirigentes comunitários são convocados para conselhos consultivos, com alguma influência no processo de planificação a nível distrital, embora limitados por uma organização ineficaz e uma interacção e fluxos de informação deficientes.

Os líderes tradicionais e locais estão sujeitos a uma substancial prestação de contas aos seus superiores, que contrasta com mecanismos fracos ou inexistentes de prestação de contas descendente aos membros da comunidade. Estes líderes são também o principal alvo do clientelismo e da compra de votos dos partidos políticos, porque podem influenciar os padrões de voto locais. Com os seus interesses próprios, são moderadamente proactivos em relação à devolução e proactivos em relação à desconcentração. Como conclui um estudo recente, a questão central é a do empoderamento “de baixo para cima”, difícil de ser atingido num contexto político que funciona “de cima para baixo” (Maschietto, 2016^a, p. 258).

5 Parceiros de Desenvolvimento Internacional (PDIs) Temáticos

A descentralização seria impensável, em Moçambique, sem o apoio persistente dos PDIs ao longo de duas décadas. Estes são importantes promotores da devolução e desconcentração em Moçambique. A maior parte do apoio foi dado sob a forma de apoio a projectos destinados aos municípios e ao PPFD (Borowczak & Weimer, 2012). De um grande número de PDIs temáticos no início dos anos 2000, centrando-se no desenvolvimento municipal, e após ter terminado o PNPFD, permanecem três grupos principais de parceiros internacionais de descentralização: o BM, a GIZ juntamente com o KfW, e os PDIs signatários do Acordo de Financiamento Conjunto (AFC) do PRODEM. A tendência são projectos financiados conjuntamente e uma abordagem

sectorial (ASec) enquanto se desenrolam o PCMC e o PRODEM, apoiados pelo BM. Não é ainda claro actualmente se haverá um projecto sucessor do PNPFD (ver: Parte II, Capítulo B, Secção 4.3).

No que diz respeito ao BM, o apoio à descentralização pode enquadrar-se em dois tópicos, a saber: a) Prática de governação global, que visa apoiar os países para criarem instituições abertas, eficazes e responsáveis para um desenvolvimento inclusivo, e b) Prática de resiliência social urbana e rural. Este último tópico tenta ajudar os países parceiros do BM a criar, numa perspectiva de redução da pobreza, cidades, aldeias e comunidades inclusivas, resilientes e sustentáveis. O apoio do BM ao PROMAPUTO e ao PNPFD terminou (em 2015)²³³, mas o PCMC continua até Dezembro de 2017. A organização está actualmente a conceber uma nova estratégia nacional para Moçambique, cujos elementos principais estão em negociação. Um enfoque urbano, apoio à urbanização e ao desenvolvimento de infra-estrutura no Grande Maputo,²³⁴ ênfase no SGA para gestão municipal e um mecanismo nacional de financiamento municipal podem ser elementos da estratégia, mas também um eventual programa sucessor do PNPFD, vinculado à DNPO.²³⁵ Estão actualmente a ser feitos dois estudos que contribuirão para a concepção da nova estratégia do país: uma análise da urbanização, para melhor compreender as dinâmicas e consequências especiais – económicas, etc. – da urbanização em Moçambique e um estudo sobre pobreza e crescimento inclusivo na zona do Grande Maputo, que analisa também o acesso à terra e a geração de rendimentos. Na altura da redacção do presente texto, no quadro das actividades do GTD, um consultor do Banco Mundial está a elaborar e a actualizar um levantamento da actividade dos doadores na área da descentralização.

A GIZ, uma das primeiras agências bilaterais a apoiar a descentralização (desenvolvimento municipal e distrital) no centro de Moçambique, com enfoque geográfico nas províncias de Inhambane, Sofala e Manica (a partir de 1995), confronta-se agora com a adaptação do seu ciclo de programação em função da decisão e das prioridades do programa do governo. O enfoque do seu actual programa de Descentralização para o Desenvolvimento Rural, em curso até finais de 2018, em distritos e municípios seleccionados, é a boa governação financeira (BGF). Está prevista assistência técnica para ajudar os CMs e as administrações dos distritos a melhorar a geração e administração de rendimento, bem como a gestão orçamental responsável, sujeita a padrões de controlo interno eficaz e auditoria (externa). Outro elemento da estratégia nacional da GIZ é, em cooperação com a Cities Alliance, o apoio ao Governo, isto é, ao MAEFP/DNDA e com enfoque no Fórum Urbano

233 O mesmo se aplica à Assistência Técnica Subnacional (ATSN) para melhoria da gestão orçamental em quatro municípios moçambicanos directamente implementada pelo BM, no âmbito do Mecanismo Consultivo de Infraestrutura Pública-Privada (MCIPP).

234 Cidades de Maputo e da Matola.

235 Entrevista com consultor do BM, Maputo, 29/09/15.

Nacional (FUN) e na Comissão Nacional de Assentamentos Humanos (CNAH); à ANAMM na sua função de organização de advocacia; bem como às organizações da sociedade civil e à promoção de parcerias municipais. Está prevista a cooperação com o Programa de Desenvolvimento Integrado para as Autarquias e as Zonas Rurais Circunjacentes (PRODIA), financiado pelo KfW. A tarefa principal deste banco é a criação de um fundo municipal para investimentos e infra-estrutura. O projecto é implementado por uma empresa de consultoria.

Continua a haver incertezas por parte de alguns PDIs em relação a futuros programas que incidam na descentralização, às dotações orçamentais e à continuação de programas em curso como o PRODEM. Um obstáculo ao apoio total parece ser, na perspectiva dos parceiros internacionais, o MAEFP – e, em particular, a DNDA, – que é cada vez mais visto como uma grande força restritiva para a descentralização, insuficientemente proactiva e pouco reactiva para com os eleitores nacionais e internacionais, e sem capacidade nem vontade de tomar iniciativas próprias de descentralização. Os exemplos apresentados são: “arrastar de pés” em relação à promoção da ideia das actividades do FUN, do SGA e da coordenação de actividades intergovernamentais de apoio à municipalização. Falta de eficiência e de ética laboral são outros pontos críticos, recentemente focados pelo Presidente durante uma visita ao ministério.

6 Sector Privado e Descentralização

A provisão descentralizada de serviços públicos e privados é de grande importância para as empresas e para o desenvolvimento económico local. Em determinadas circunstâncias de localização, tipo de negócio e indústria, volume de investimento, proactividade do governo nacional e subnacional, uma relação mutuamente vantajosa entre entidades públicas (locais) e investidores nacionais e estrangeiros pode gerar benefícios fiscais e sociais locais e incentivar o DEL.

Nesta secção, examinamos o papel das empresas e do sector privado na óptica da descentralização. Na primeira subsecção, analisamos a posição das associações do sector privado relativamente à descentralização. Em segundo lugar, analisamos as externalidades positivas e negativas que o investimento de empresas privadas e públicas pode produzir numa região, distrito ou cidade. Por fim, apresentamos dois estudos de caso sobre o impacto da extracção de recursos minerais e o respectivo investimento sobre a governação local, com enfoque em Cabo Delgado, uma província moçambicana famosa pela sua riqueza em recursos naturais.

Utilizamos o termo “empresas” no sentido mais lato, que inclui EPs, como a EDM, FIPAG, AdM, CFM, que, segundo a LEBOPA de 2012, são consideradas entidades descentralizadas (ver Parte I, Capítulo B, Secção 2.4). Embora também tenham fins lucrativos, são administradas por uma filosofia empresarial e uma prática diferentes

das empresas não governamentais (especialmente as PME's), posto que fazem parte da estrutura de poder estabelecida e representam um Factor Fundador na análise de relações de poder e da mudança (ver Capítulo A, Secção 4.1).

6.1 Associações do Sector Privado

No início da era que se seguiu ao AGP de 1992 e na altura em que a legislação de descentralização foi elaborada pelo governo para debate na AR, os participantes de um seminário sobre as perspectivas económicas de Moçambique identificaram várias questões e preocupações consideradas importantes para o desenvolvimento económico de Moçambique.²³⁶ As três principais preocupações eram (Pinto de Abreu *et al.*, 1994):

- Paz efectiva, eleições gerais sem perturbações e transição para a democracia eleitoral multipartidária;
- Papel do governo local e descentralização; e,
- Níveis elevados de corrupção.

Mais de vinte anos depois, em 2014, as três preocupações parecem continuar a afectar as empresas. No que diz respeito à descentralização, os representantes da comunidade empresarial e as suas associações consideram que o alto grau de centralização, burocratização e corrupção do país são importantes obstáculos a um melhor contributo do sector privado e, em particular, das PME's para o crescimento e o desenvolvimento económico.²³⁷

Para o sector privado, a falta de descentralização efectiva tem um impacto directo na sua estrutura de custos e na sua competitividade. Uma vez que os governos provinciais e distritais (e organismos especializados, como a ATM, o SPGC, etc.) têm pouco ou nenhum poder de decisão, essas entidades subnacionais não são necessariamente consideradas parceiros principais nas mais importantes operações comerciais, e nas decisões sobre concursos e investimento das empresas. Trata-se de uma das principais razões pelas quais a maioria das empresas industriais e comerciais, especialmente as empresas industriais das categorias A e B,²³⁸ estão registadas em Maputo, onde pagam o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.

Isto impõe às empresas uma espécie de “dicotomia funcional” no seu relacionamento com autoridades governamentais e fiscais. Por um lado, trabalham rotineiramente com órgãos estatais e governamentais (por exemplo, ATM, Balcão

236 Com base num inquérito de opinião de mais de 100 participantes que representam empresas governamentais, privadas e do sector público, agências de ajuda ao desenvolvimento, sindicatos e académicos. Ver Castel-Branco (1994).

237 Entrevista, gestor superior, ACIS, 12/07/2015. Ver também, sobre gestão do uso e concessão de terras, DFID (2013).

238 Estas empresas estão agrupadas em categorias consoante o tamanho, investimento e número de trabalhadores, sendo A e B os principais.

de Atendimento Único (BAU), Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)) nas zonas onde operam, tentando criar confiança, etc. Por outro lado, as empresas devem estabelecer e manter uma relação funcional muito mais directa com as autoridades do governo central em Maputo no que toca à concessão de terras, licitações públicas, queixas relativas a resultados de concursos, multas e inspecções, avaliações fiscais e reembolso do IVA. A necessidade de lidar simultaneamente com a autoridade governamental ao nível nacional e ao nível subnacional produz altos custos de transacção para as empresas (existência de escritórios e funcionários em Maputo, viagens, etc.). Isso cria também um efeito de exclusão das empresas locais fora e/ou distantes de Maputo a favor das que estão geograficamente mais próximas e/ou têm “ligações”. Este é particularmente o caso dos concursos públicos, que muitas vezes são geridos, influenciados, decididos ou impugnados em Maputo, o que faz com que as empresas da periferia quase nunca estejam interessadas em participar em concursos públicos (locais) (Weimer & Macuane, 2011). Neste contexto, é importante chamar a atenção para a observação do presidente do CM da cidade de Nampula de que mesmo os principais concursos municipais dependem de fornecedores de bens e serviços concentrados em Maputo.²³⁹

De acordo com a Associação de Comércio, Indústria e Serviços (ACIS), os escritórios do governo em Maputo geralmente têm melhores recursos humanos, mais capacidade institucional e conhecimento de legislação e regras que as delegações locais das instituições do Estado central. Outra preocupação é que, nos últimos anos, foi centralizada a deliberação sobre questões importantes relativas aos negócios, nomeadamente sobre a aquisição de títulos de DUAT.

Na perspectiva das empresas em geral e da ACIS, faz sentido, portanto, que as províncias tenham mais autonomia. Esta, no entanto, não representa um perspectiva unânime e pode ser contestada por representantes de empresas por razões de “correção política”.²⁴⁰ A ACIS, em particular, quer que os governos provinciais tenham mais competências, autoridade e recursos nas seguintes áreas, que são cruciais para as suas operações e viabilidade económica:

- Gestão de terras, incluindo acesso público ao cadastro;
- Tributação, incluindo reclamações de contestação e reembolso de IVA;
- Contratação de trabalhadores e funcionários especializados estrangeiros e emissão de autorizações de trabalho e licenças de residência;
- Concursos públicos e respectiva arbitragem em caso de contencioso;
- Aprovação de planos de investimentos locais e registo de empresas, e facilitação de oportunidades de negócios.

²³⁹ Entrevista com Mahamudo Amurane, Presidente do CM da cidade de Nampula, 12/10/2015.

²⁴⁰ Cf. discurso do presidente da CTA por ocasião da assembleia-geral da organização em Maio de 2015, em que recusou a ideia de províncias autónomas.

A Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) tem uma abordagem diferente da questão da descentralização. Ela promove a sua própria descentralização estabelecendo Conselhos Empresariais Provinciais (CEP) administrados pelos membros provinciais da CTA. Seguindo uma abordagem do topo para a base, estão previstas delegações da CTA em distritos seleccionados.²⁴¹ O seu principal objectivo é atrair parceiros comerciais estrangeiros para investimentos e empreendimentos conjuntos na província. Os CEPs colaboram, quando necessário, com os BAUs provinciais em matéria de registo e licenciamento, e com a ATM sobre questões fiscais. A sua cooperação com as autoridades municipais varia de província para província, mas é menos acentuada.

Na óptica das empresas, os decisores políticos dos governos central e locais não compreendem a empresa privada, o seu *modus operandi* e o tipo de apoio de que precisa para ser produtiva, lucrativa e competitiva. A carga fiscal é considerada alta (45%), mas não tem equivalente em termos de qualidade, fiabilidade e cobertura dos serviços públicos. Quanto aos municípios, os exemplos clássicos são a adequada planificação do uso do solo, ou a sua inexistência, e a gestão de resíduos sólidos. A ligação entre a carga fiscal, por um lado, e, por outro, a prestação de serviços públicos essenciais de qualidade satisfatória é muitas vezes desfavorável, na perspectiva empresarial. Embora o sector privado e as suas associações concordem que os municípios precisam de aumentar e alargar as RPs, não concordam com a estrutura, as taxas e o peso de alguns impostos, nomeadamente o IPRA. Da forma como está concebida e as taxas são definidas, a tributação, se fosse plenamente aplicada, contribuiria para liquidar uma empresa. Durante a pesquisa, os autores ouviram falar de um caso, na Beira, em que a empresa preferiu transferir a sua sede para outro lugar, porque o IPRA cobrado estava além da sua capacidade financeira. A prática dos governos municipais e provinciais e da ATM de realizar repetidas inspecções e aplicar multas em vez de investir num sistema de tributação local eficiente, eficaz, justo e transparente é contraproducente para interesses comerciais e a sua vontade de se tornar um interveniente proactivo no DEL.²⁴²

6.2 Investimento Directo Estrangeiro e Governos Locais – Estudos de Caso da Província de Cabo Delgado

Economicamente, a província de Cabo Delgado é rica em recursos naturais e, portanto, considerada um destino preferido das indústrias extractivas e respectivos investimentos em infra-estrutura e serviços.

São extraídas no distrito de Montepuez pedras preciosas de grande valor, nomeadamente rubis. A Montepuez Ruby Mining, Ltd. (MRM), uma parceria

241 Entrevista com gestor superior, CEP/CTA, Nampula, 13/10/2015.

242 Entrevista com o gerente do complexo *Chez Natalie* em Mocímboá da Praia, 19/08/2015.

entre a empresa britânica Gemfields e a Mwiriti Lda²⁴³ de Moçambique, extrai rubis de elevado valor numa área coberta pelo posto administrativo de Namanhumbir no distrito de Montepuez, para exportar e leiloar no Sudeste Asiático. Estão a ser preparadas ou estão já a decorrer grandes operações de mineração das enormes reservas de grafite de alta qualidade nos distritos de Ancuabe, Namuno e Balama. Os principais operadores internacionais são a Syrah Resources²⁴⁴ da Austrália, a Triton Company, num empreendimento conjunto com o especialista chinês em produtos de grafite Yichang Xincheng Graphite (YXGC),²⁴⁵ bem como a AMG Mining AG, com sede em Amsterdão, que opera uma mina de grafite no distrito de Ancuabe através da sua subsidiária alemã Graphit Kropfmuehl.²⁴⁶

A província está em vias de se tornar um dos principais palcos globais de extracção e liquefacção de gás natural offshore, com uma das maiores reservas conhecidas de gás offshore no norte do Cabo Delgado, adjacente ao distrito de Palma e a sudeste das reservas offshore da Tanzânia. As principais concessionárias são a Anadarko (EUA)²⁴⁷ e a ENI (Itália).²⁴⁸ Estava inicialmente previsto que a produção de GNL em Palma e Afungi (no distrito de Palma) começasse a funcionar no início da década de 2020, com um custo de investimento que se calcula que possa atingir os 20.000 milhões de USD. Dado que os preços de energia se têm mantido baixos no mercado global, as decisões finais relativas ao investimento, previstas para o início de 2016, não foram ainda tomadas (ver também a Secção 1.4 do Capítulo C). Está ligada ao projecto de GNL a construção projectada de uma base logística na Baía de Pemba, adjacente ao actual porto, que se pretende que sirva de eixo central das operações de GNL no Norte.

A exploração generalizada de outros recursos naturais, como a madeira, tem vindo a diminuir, também por razões de descida de preços dos bens de consumo e falta de procura na China. A madeira de Cabo Delgado já havia sido exportada para a China em grandes quantidades, ao que se diz por redes ilegais e corruptas da indústria madeireira (EIA, 2014; Miombo Consultants, 2015). O potencial turístico de Cabo Delgado também é digno de nota e pode vir a ser um factor importante para o seu desenvolvimento económico. O Parque Nacional das Quirimbas e as áreas fronteiriças com o Niassa, na parte noroeste do Cabo Delgado, perderam, todavia, algum potencial e atracção, devido a actividades económicas (por exemplo, exploração madeireira) e, nos últimos anos, um aumento dramático da caça furtiva aos elefantes²⁴⁹, com

243 <http://corporate.gemfields.co.uk/assets/montepuez-ruby-mine-mozambique>. O accionista maioritário da Mwiriti é um veterano de guerra da Frelimo que faz parte da elite política e económica de Cabo Delgado.

244 <http://www.syrahresources.com.au/OurBusiness/OurProjects/BalamaMozambique.aspx>

245 <http://www.tritonmineralsltd.com.au/>

246 <http://www.amg-nv.com/Investors/Press-Releases/Press-Release-Details/2012/AMG-Subsidiary-Graphit-Kropfmuehl-AG-Announces-Opening-of-Graphite-Mine-1129959/default.aspx>

247 <http://www.anadarko.com/Operations/Upstream/Africa/Mozambique/>

248 http://www.eni.com/en_IT/media/focus-on/focus-on-mozambique.html

249 <http://allafrica.com/stories/201505280255.html>

exportações ilegais de marfim destinadas aos mercados do Leste e do Sudeste Asiático, afectando o potencial turístico da província. Isto levou a importantes intervenções do MITADER em colaboração com a polícia, como, por exemplo, a incineração pública do marfim confiscado.

Sendo o presidente Nyusi originário do norte de Cabo Delgado, onde se situa agora o centro de gravidade económico da extracção de recursos nas indústrias do gás e de mineração, também se deu uma mudança para o norte do centro político de gravidade. Em conjunto, isso transforma Cabo Delgado num importante centro de poder, não obstante sempre ter sido um dos bastiões da Frelimo.

6.2.1 *Base Logística de Pemba*

Qual é a relação entre um grande investimento planificado por capital nacional e internacional para uma base logística para a indústria extractiva com as suas implicações estratégicas gerais para receitas futuras e o desenvolvimento económico de Moçambique, por um lado, e o Município de Pemba, a capital do Cabo Delgado, por outro?

A base logística está planificada para apoiar a indústria emergente de GNL no distrito de Palma, no norte de Cabo Delgado. Por decisão governamental de 2013, o projecto é dirigido pela empresa Portos de Cabo Delgado (PCD), da qual os CFM e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) são accionistas, cada um com 50%. Por sua vez, os PCD deram, sem concurso público, a concessão ao ENH Integrated Logistics Service (ENHILS), uma empresa privada detida a 51% pela ENH Logistics (que pertence à ENH) e a 49% pela Orleans Invest. O accionista maioritário e director executivo desta última firma é o bilionário italiano Gabriele Volpi, sendo accionista minoritário Atiku Abubakar, ex-vice-presidente da Nigéria, e director comercial da Orleans Invest. O ENHILS também decidiu estabelecer uma parceria técnica com a Sonangol Integrated Logistics Services (SONILS), que faz parte do grupo angolano Sonangol. A Orleans Invest contribui com o “músculo financeiro”²⁵⁰ para a base logística. Notícias de jornais sugerem que a Volpi fez um pagamento inicial de 10 milhões de USD apenas em comissões.²⁵¹

A superfície da base logística, de 8.800 hectares, está localizada na Baía de Pemba, a terceira maior baía natural do mundo. Em termos administrativos, cobre parte do território do município de Pemba e do recém-criado distrito de Pemba-Metuge. Segundo fontes locais bem informadas, a área é demasiado grande para uma base logística, o que faz supor que parte dela se destine a outros fins, ou seja, a especulação fundiária. Na opinião dos PCD, a terra será utilizada para fornecer terrenos e serviços para atrair empresas privadas e públicas, e investimentos.

250 “Mozambique: Nigerian Group Preparing to Invest in Pemba Logistics” <http://allafrica.com/stories/201405100030.html>

251 *O Público Semanário* (Maputo), 19/10/2015: 17.

Em 2014, os PCD pediram ao Conselho Municipal de Pemba que gerisse o reassentamento da população que vive na zona necessária à base logística (porto) na Baía de Pemba. Isto aconteceu devido a tentativas dos PCD de começarem a murar e a limpar a terra para a base, inicialmente por conta própria, contratando advogados e uma empresa chinesa para esse fim. Isto deparou com alguma resistência da população, que não queria conversar com advogados que entregavam cartões quando se lhes apresentavam queixas, mas exigia antes a participação das autoridades locais.

No que parece ser um esboço de acordo entre os PCD e o CMP, os PCD prometeram pagar o reassentamento e, de facto, transferiram um valor desconhecido para uma conta especial do CM, que o usaria exclusivamente para esse propósito. A AM sabe desta transacção, mas não tem informação pormenorizada, nem sobre o acordo nem sobre os valores monetários em questão. Membros da Assembleia, tanto da Frelimo como da oposição do MDM, apontam que nem o projecto nem a transferência constam do orçamento municipal, nem foram aprovados pelo órgão legislativo local, que foi ignorado.²⁵² Uma comissão presidida pelo SP do governo provincial, que inclui representantes do CMP, está encarregada de coordenar e supervisionar o processo de reassentamento. O pressuposto é que esse reassentamento precisa ser feito correctamente, cumprindo a legislação em vigor²⁵³, e com a devida indemnização aos reassentados. Deve evitar-se a experiência de conflitos e, por vezes, de violência, que existe de reassentamentos noutros lugares em Moçambique, por exemplo, Cateme (província de Tete).

Devem ser reassentadas cerca de 800 famílias (o equivalente a 4.000 pessoas), principalmente pequenos produtores agrícolas e pescadores. Alguns nacionais e residentes estrangeiros e proprietários de habitações, incluindo o proprietário de um complexo turístico ecológico, deverão ser compensados pela perda dos seus bens, em negociações directas com os PCD, ou seja, fora do acordo com o CMP. No entanto, não há unanimidade quanto aos valores (preço por m²) a utilizar para pagar a indemnização pelas terras expropriadas. As variações institucionais desses valores são as seguintes.

Tabela 11: Base Logística de Pemba: valores da indemnização por reassentamento

Instituição	Valor (MZN/m ²)
CM Pemba	40
Government	23
PCD	2

Fonte: CM, AM, Pemba

²⁵² Entrevistas com membros da AM de Pemba.

²⁵³ Lei do Planeamento Territorial (Lei 19/2007, Decreto 23/2008, Diploma Ministerial 181/2010) e Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (Decreto 31/2012).

Em longas negociações com os PCD, foi sugerido que o preço fosse de 7,5 MZN/m². Além do valor monetário da terra expropriada, as famílias reassentadas devem receber garantia de emprego de pelo menos um membro da família durante a fase de construção da base logística. E há ainda outras indemnizações a pagar, em espécie, por exemplo, por árvores frutíferas, casas destruídas, etc.

Na altura da pesquisa realizada em Pemba (Setembro de 2015), havia uma disputa com elevado potencial de conflito entre as principais partes interessadas:

- O CM (e o governo provincial) discordam da soma total (desconhecida) para pagamentos de indemnizações oferecidas pelos PCD, considerando que o que foi oferecido pelos PCD fica muito aquém do estipulado pelas normas de reinstalação e da prática de indemnização actual;
- Segundo fontes bem informadas, o CM decidiu recusar a continuação das negociações com os PCD no início de Outubro de 2015, se não forem aceites os termos e os valores do CM para pagamento de indemnizações;
- Não foram identificadas nem provavelmente estarão disponíveis terras alternativas para as famílias a serem reassentadas, especialmente ao longo da costa da baía no distrito de PembaMetuge, já que esta faixa costeira já está ocupada e é utilizada para diversas actividades pela população residente;
- O subempreiteiro chinês começou já a demolir e a retirar terras ocupadas por “pessoas simples”, obviamente entrando por vezes à força nos seus terrenos para esse fim e destruindo a propriedade. “Já foi”, disse ao seu patrão uma senhora residente que trabalha como empregada doméstica, quando voltou a casa do trabalho;
- Há relatos de propriedades e terrenos de outros residentes locais e estrangeiros que foram ilegalmente invadidas, e há provas de intimidação e de ameaças de uso da força;
- Um complexo turístico foi invadido, quando o proprietário se encontrava ausente no estrangeiro. Os trabalhadores do complexo foram informados de que as casas seriam removidas. Posteriormente, foi negociada um valor de indemnização calculado em 1 milhão de USD e o proprietário recebeu um terço do valor como adiantamento, mas os PCD não cumpriram com o pagamento das outras prestações acordadas;
- Os locais queixam-se de que não sabem o que o CM está actualmente a fazer em defesa dos seus interesses e que os seus pedidos de informações não foram ainda respondidos. Por outro lado, reconhecem o CMP como seu potencial aliado;
- O resultado da adjudicação, sem qualquer concurso público, do contrato de construção da base logística ao consórcio ENHILS & Associados (ligado ao

ex-presidente Guebuza), é contestado não apenas pelo grupo de vigilância da sociedade civil CIP,²⁵⁴ que afirma que o processo de adjudicação foi irregular. O resultado da adjudicação é também contestado em tribunal pelo consórcio Muyake, ligado ao ex-presidente Chissano e aos seus associados. Segundo afirmam, foi a sua empresa que inicialmente assinou o contrato, que depois foi revogado a favor do seu concorrente. De acordo com fontes dos governos municipal e provincial de Pemba, o tribunal poderia ser a favor de reverter a decisão do contrato a favor dos anteriores “vencedores”;

- O TA, que precisa de autorizar os contratos de *subleasing*, não o fez, presumivelmente porque considera que o *subleasing* dos PCD ao ENHILS não está em conformidade com a legislação, uma vez que não houve concurso público;
- Diz-se que a direcção dos PCD, nomeadamente o seu director executivo, tem um historial desfavorável no que toca à gestão transparente de projectos fundiários de larga escala, inclusive na questão de reassentamento aqui em foco. Isso pode constituir um risco para a reputação do projecto e dos seus futuros usuários;
- Os principais concessionários da planeada indústria de GNL em Palma, a ENI e a Anadarko parecem estar a perder o interesse na Base Logística de Pemba, pelos seguintes motivos:
 - O alto grau de incerteza relativamente ao futuro mercado (preço e clientes) de gás e petróleo. A ENI anunciou recentemente a descoberta de um importante campo de gás ao largo da costa egípcia, no Mediterrâneo, e a China, um dos principais mercados de energia, reduziu, em 2015/2016, as importações de GNL, devido à ligação directa que foi estabelecida entre campos de gás offshore na parte de Myanmar do Mar de Bengala e os consumidores da província de Yunnan, através de um gasoduto;
 - A Base Logística parece sobredimensionada e a área da Baía de Pemba pode não ser adequada para navios de grande porte;
 - A base está demasiado longe da localização da futura indústria de GNL, exigindo assim transporte rodoviário (caro) entre Pemba e Palma num troço em que a infra-estrutura de estradas e pontes, em certas partes, é vulnerável a calamidades naturais (por exemplo, inundações). A ENI está a estudar a viabilidade da reactivação e actualização da velha estrada para o norte ao longo da costa, que já não é usada desde a época colonial;
 - Falta de transparência do processo de aquisições e contratações, e escolha de parceiros envolvidos no projecto liderado pelo ENHILS;
 - A percepção, por parte da administração da Anadarko, que a Orleans Invest tem um historial, particularmente na Nigéria, de cobrar demasiado

254 <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=actual&docno=301>

- pelos seus serviços de base logística, ou seja, de não ser uma opção razoável em termos da relação entre preço e qualidade;
- Não foram suficientemente exploradas opções alternativas, por exemplo, transbordo de insumos para o sector de GNL a partir das Comores;
 - A actual conjuntura económica global não é favorável à indústria de petróleo e gás, o que faz que os investidores e potenciais compradores repensem os projectos e eventualmente recuem ou os abandonem.

Este estudo de caso mostra que o governo municipal de Pemba e mesmo o governo provincial devem ser considerados pequenos intervenientes num negócio que gera grandes investimentos e grandes expectativas, que vêm alterar as regras. Ambos os níveis de governo ficam na posição ambivalente de defender o interesse nacional, por um lado, e, por outro, os interesses da população local, tentando negociar um acordo justo na questão do reassentamento. E, em comparação, para os principais investidores, são de facto intervenientes de pouca importância. É duvidoso que o governo municipal tenha ou venha a ter alguma recompensa pelas externalidades que os principais investimentos produzirão, já que os grandes investidores não estão registados na cidade nem na província e não pagam aí impostos. Esta questão, típica de lugares com investimentos de grande escala, como o porto de Nacala, é uma questão, mesmo na agenda da ANAMM, que precisa de especial atenção por parte do governo.

6.2.2 *Mineração de Rubis – Distrito de Montepuez*

O distrito de Montepuez tem quatro postos administrativos, a saber: Montepuez-Sede, Mapululo, Nairoto e Namanhanumbir. Segundo o Administrador e funcionários superiores do governo distrital, os principais desafios enfrentados pelo governo distrital são elevados níveis de pobreza em todos os distritos e conflitos em Namanhanumbir, relacionados com a mineração de rubis em geral e entre a empresa mineira MRM e garimpeiros locais e estrangeiros. O lucrativo negócio dos rubis está a atrair um grande número de estrangeiros, na maioria dos casos de países da África Ocidental, África Central e Norte de África que procuram fortuna em Montepuez.²⁵⁵

Os serviços públicos do distrito, nomeadamente de educação e saúde, são frágeis, com longas filas diárias de doentes que esperam no hospital e nos postos de saúde. O absentismo dos professores das aulas representa um grande problema para as autoridades. Em algumas escolas, a concessão de Apoio Directo à Escola (ADE) não é gerida de maneira transparente e abundam e conflitos entre administradores escolares e Conselhos de Escola (CEs).

²⁵⁵ Em operações realizadas pelas forças policiais e de defesa no início de 2017, até 4.000 estrangeiros, principalmente mineiros africanos, foram expulsos do país e, na sua maioria, repatriados reduzindo assim efectivamente o que as autoridades consideram mineração ilegal (*Mozambique 370 News reports & clippings*. 02/05/2017)

Segundo o Administrador Distrital, a plataforma local de OSCs é um interveniente importante e legítimo na solução de conflitos em Montepuez e na tentativa de negociar uma quota-parte mais justa e mais efeitos benéficos da extracção de pedras preciosas. Há que realçar o papel desempenhado na mitigação de conflitos pelas OSCs, mas também pelos partidos políticos representados nas AMs e na AR, e ainda pelos líderes religiosos, considerando que Montepuez teve uma história infeliz de violência pós-eleitoral após as eleições de 1999, quando a Renamo, em 2002, invadiu uma esquadra da polícia, apossando-se de armas, e o governo retaliou prendendo cerca de cem membros da oposição numa pequena cadeia local, onde a maioria deles morreu asfixiada.

O centro da mineração de rubis está situado no Posto Administrativo Namanhanumbir [pedreira do rei]. De acordo com o chefe do posto,²⁵⁶ a relação entre a empresa de mineração (MRM) e a comunidade local caracteriza-se por grandes conflitos e hostilidades:

- Oito pequenos produtores agrícolas queixam-se de que as suas machambas foram integradas na área de mineração sem a devida indemnização;
- Há relatos de brutalidade por parte da força de segurança privada da empresa contra residentes e garimpeiros, que entram, por acaso ou propositadamente, nos terrenos da concessão mineira;
- A MRM não tem políticas nem práticas de consultas com a comunidade local, nem directas nem através do governo local;
- A comunidade não vê nenhum efeito benéfico das operações de mineração (nem das partes formais nem das informais), mas tem consciência de que o volume de negócios e os lucros da empresa²⁵⁷ e dos garimpeiros²⁵⁸ são consideráveis. O governo local e a comunidade estão conscientes de que a lei de mineração consagra o direito da comunidade a obter, para proveito próprio, uma certa percentagem dos direitos. No caso do garimpo, organizado sobretudo por estrangeiros, o volume de negócios e os lucros também são elevados, e esses lucros (sob a forma de quantias de dinheiro, motos, carros, etc.) são informalmente partilhados com influentes membros seleccionados da comunidade, a polícia, etc. Nem o governo local nem os líderes comunitários têm uma ideia clara dos lucros, e muito menos informações precisas sobre eles.

256 Entrevista com A. C., Chefe de Posto, Namanhanumbir 04/05/2015.

257 Os dois primeiros leilões de rubis da MRM de Montepuez em Singapura, realizados desde Junho de 2014, geraram 76,8 milhões de USD de receita agregada para a empresa. [Http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/12177396.html](http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/12177396.html)

258 Segundo um jornalista entrevistado, em Nhanupe, um assentamento em crescimento no posto administrativo de Namanhanumbir, podem encontrar-se mineiros informais, moçambicanos e estrangeiros, que estão permanentemente bem armados e trazem consigo substanciais quantias de dinheiro em MZN e USD (entrevista com a Irmã Anselmina, Rádio Sem Fronteiras, Pemba, 08/5/15). <http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/12177396.html>

Todos eles exprimem a necessidade de obter informações precisas pelo menos sobre o volume de negócios e lucros da empresa;

- As actividades de responsabilidade social da empresa (RSE) têm surgido lentamente. Foram feitos alguns furos de água e surgiu um projecto de posto de saúde. Mas a população local quer ver mais benefícios e melhorias no fornecimento de bens e prestação de serviços públicos locais (por exemplo, uma escola, iluminação pública, uma ambulância, etc.);
- As associações locais e os membros da “plataforma da sociedade civil local” estão proibidos de entrar nas áreas concessionadas e não são considerados partes interessadas pela empresa MRM.

O vice-presidente da Plataforma da Sociedade Civil de Montepuez, um ex-oficial do exército colonial e membro da Frelimo, está a trabalhar em estreita colaboração com o administrador do distrito. Diz-se que a plataforma abrange as 53 associações existentes no distrito, desde associações de agricultores até associações de professores, enfermeiros, mulheres, grupos religiosos e associações com uma orientação mais política, como a Associação Armando Emílio Guebuza e a Associação 4 de Outubro (esta última trabalhando no posto administrativo de Namanhanumbir). O enfoque da plataforma de Montepuez é a saúde, a educação e a agricultura. Ela produz os contributos do distrito para o relatório anual do observatório provincial de desenvolvimento organizado pelo FOCADÉ. Três dos seus membros também participam no CC do Distrito.

O vice-presidente também confirmou a já descrita situação de conflito na zona mineira de Namanhanumbir. Lamenta a falta de (acesso a) informação sobre operações de mineração e o facto de terem fracassado as várias tentativas de conversar com os directores da empresa de mineração. A outra preocupação, partilhada por vários entrevistados é o aumento da violência e da taxa de criminalidade no distrito e em Montepuez, e o facto de as crianças, meninos e meninas, não irem à escola, tentando oferecer algum “serviço” (trabalho, prostituição, etc.) para tirar algum proveito do garimpo.

Este estudo de caso demonstra que os governos distritais, já com falta de recursos e institucionalmente fracos, são actores de menor importância na economia política da extracção mineral. Mais uma vez, como se observa no caso de Pemba, o distrito sofre de externalidades para cuja resolução não tem meios políticos nem fiscais. Ele pode ser facilmente ignorado por poderosas forças locais aliadas ao capital internacional.

Concluindo as duas secções acima, vemos que os governos locais, tanto do tipo OLE como do tipo municipal, têm um poder e um papel a desempenhar limitado em grandes projectos de investimento nas suas respectivas jurisdições – quer como parte interessada, como influenciador dos resultados ou como beneficiário. São os

receptores finais de uma cadeia de eventos deliberativos que dirigem esse investimento e, geralmente, estão mal preparados, mal informados e mal equipados para lidar com questões sociais, de infra-estrutura e económicas emergentes e complexas, incluindo o reassentamento de habitantes e prestação de serviços, e a institucionalização de procedimentos organizados e transparentes. Os seus líderes precisam de avaliar e negociar cuidadosamente o risco de serem vistos a tomar posições “contra” interesses superiores, sejam eles nacionais (ou seja, provenientes de Maputo) ou de membros superiores da elite política governante. O caso do município de Pemba e outros casos semelhantes mostram que os seus próprios procedimentos e regras de acção estabelecidas tendem a ser simplesmente contornados.

7 Desenvolvimento Económico Local, Captura pela Elite e Externalidades

A relação é complexa e não gera forçosamente um DEL dinâmico e a uma maior capacidade dos municípios de gerar receitas e prestar serviço público. Alguns interlocutores²⁵⁹ pensam até que as EPs, estando sediadas em Maputo e ligadas aos poderes políticos, são pouco produtivas e eficientes, e estão a impedir o dinamismo do desenvolvimento económico local e o empoderamento dos municípios.

O argumento precisa ser analisado de forma diferenciada. Embora a afirmação acima possa ser verdadeira, também é verdade que as PME localmente registadas e a operar também localmente estão interessadas em manter um relacionamento saudável e mutuamente proveitoso com o conselho municipal e em pagar as taxas e impostos, ou mesmo contribuir em espécie ou doações, para o desenvolvimento municipal. Esperam, naturalmente, receber um valor equivalente de serviços e bens públicos, como uma gestão fiável e eficiente de resíduos sólidos, segurança pública, licenças para as suas operações comerciais e requisitos de uso da terra. Muitas vezes, esses interesses comerciais locais do sector formal estão representados nos órgãos legislativos ou mesmo executivos das autoridades municipais. Sociologicamente, os sócios das PME podem ser considerados pertencendo a uma classe média local e as suas empresas representando uma certa capacidade de investimento, volume de negócios, capacidade de gestão e de pagar impostos. E os seus sócios exercem os seus direitos de cidadania em instituições locais (municipais). As diferenças entre os partidos políticos parecem mínimas. Por outro lado, também se pode observar um conflito de interesses nos casos em que os titulares de cargos municipais ou familiares seus são proprietários de negócios. Isso pode levar a uma situação de captura pela elite, ou seja, que a elite empresarial e política local ganhe contratos em concursos públicos, e a que se ponha a tónica em tributação que faça recair a carga tributária em estratos menos

259 Entrevista com um membro do CM de Pemba e dois membros da AM de Pemba, um da Frelimo e um do MDM, Pemba, 05/10/15.

ricos da sociedade local. A não cobrança do IPRA, que incide predominantemente no segmento mais rico e dos proprietários da comunidade local é outro exemplo deste estado de coisas. A captura pela elite local é um desincentivo a uma prestação de serviços descentralizada e eficaz (Skhemani, 2010; 2013).

Por outro lado, grandes empresas nacionais e internacionais e EPs com grandes investimentos em território municipal também têm direito a serviços municipais, ou seja, emissão de títulos de DUAT, serviços de água e gestão de resíduos sólidos, e também os reivindicam, muitas vezes como grandes consumidores. Exemplos especiais são cidades portuárias como a Beira, Nacala e Pemba, ou centros de indústrias extractivas como Tete e Moatize, no caso da mineração. Trata-se de pontos de crescimento económico, devido à sua importância económica, estratégica e logística. Os benefícios directos para o município e para o DEL, porém, são muitas vezes duvidosos, pelas seguintes razões principais:

- As grandes empresas e, em particular, as empresas de IDE fazem parte de consórcios registados em offshores, noutros países e/ou na capital, Maputo, onde também pagam os seus impostos, se não estiverem cobertos por regalias e isenções fiscais. O benefício para um município local onde operem é mínimo;
- Os investidores em grande escala produzem externalidades para os governos locais. O aspecto positivo é que estimulam o crescimento económico local de procura de serviços básicos, bens de consumo, serviços locais de transporte, etc., devido ao poder de compra dos seus funcionários e trabalhadores. As externalidades negativas, ou seja, a baixa da procura, às vezes drástica, ocorrem quando essas empresas globalizadas são negativamente afectadas por uma mudança de preferências e locais de investimento, uma queda dos preços das mercadorias e até desinvestimento, causando aumento do “desemprego, conflito social e criminalidade”.²⁶⁰ bem como construções inacabadas, instalações hoteleiras vazias e negócios falidos, o que produz não apenas um impacto social e económico negativo na economia local, mas também para as finanças municipais;
- Outras externalidades positivas em áreas onde as principais indústrias extractivas e os investidores operam podem ser os benefícios decorrentes do financiamento de infra-estrutura social, como sejam escolas e instalações desportivas, através dos esquemas de RSE. Estes casos representam uma transformação de um bem financiado por privados em património público e, em conformidade com a legislação aplicável, deve ser incluído nos orçamentos e registo de património das instituições governamentais locais e nacionais – o que muitas vezes não acontece;

²⁶⁰ Entrevista, AM, Pemba, 6/10/2015.

- Outro tipo de externalidade negativa do investimento em larga escala são os danos à infra-estrutura pública, como as estradas construídas e/ou mantidas pelo município. Devido à intensidade da sua utilização, por exemplo, por camiões pesados nas cidades portuárias e mineiras, sofrem um desgaste considerável. Mas o município, que não colhe muitos benefícios (fiscais) do investimento em grande escala, dificilmente tem meios para manter e alargar as suas redes rodoviárias, para grande consternação dos seus cidadãos.

8 Factores Propulsores e Factores Constrangedores da Descentralização

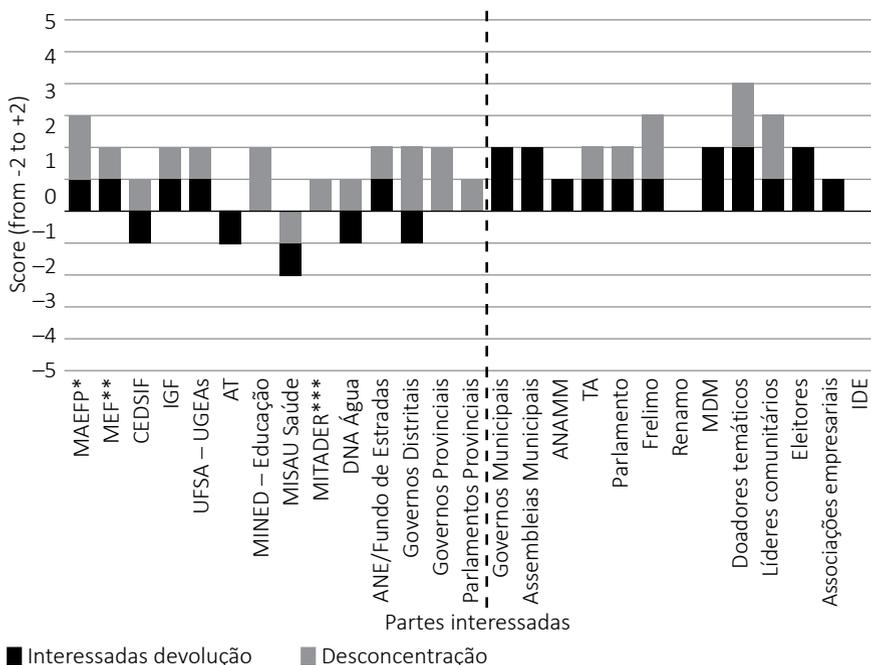
8.1 Um Exercício de Classificação

Com base na análise das partes interessadas apresentadas nas secções anteriores, tentamos identificar os factores promotores e os factores restritivos da descentralização. Para tal, começamos por distinguir entre os dois tipos de descentralização simultaneamente presentes em Moçambique, a devolução e a desconcentração, esta última incidindo nos distritos. Ambos partem de premissas diferentes e, em grande medida, excluem-se mutuamente, de médio a longo prazo (Weimer, 2012). Em segundo lugar, vemos os parâmetros como os interesses das partes interessadas, poder e recursos relativos, o seu compromisso político e a capacidade de formar alianças estratégicas como determinantes essenciais para o seu papel de promotores e/ou factores restritivos quer da devolução quer da desconcentração. Em terceiro lugar, classificamos as várias partes interessadas em relação a ambos os tipos de descentralização, consoante tenham um papel mais activo (“promotor”) ou um papel mais restritivo (“factor restritivo”) no processo de descentralização, atribuindo-lhes pontuações em conformidade. A escala inclui os seguintes valores: muito proactivo (pontuação +2), moderadamente proactivo (+1), neutro (0), moderadamente restritivo (-1) e muito restritivo (-2).

Este exercício de classificação não se baseia apenas nas numerosas entrevistas realizadas durante o estudo, mas também foi sujeito a discussão e análise por especialistas em descentralização durante um seminário interno realizado no início de Dezembro. É de notar que consideramos que o resultado geral deste exercício é ilustrativo da percepção de agentes proactivos de descentralização captada nas entrevistas e não o resultado de uma análise de pesquisa rigorosa baseada numa amostra estocástica.

Os resultados do exercício de classificação são apresentados na tabela abaixo.

Figura 24: Factores propulsionadores e constrangedores da devolução e desconcentração



* Fusão do MAE e MFP, antes separados

** Fusão do MPD e MF, antes separados

*** Fusão do antigo MICOA, com direcções da Terra (DNT/MINAG) e do Desenvolvimento Rural (DNDR-MDP/MAE)

Fonte: Autores

As avaliações do papel mais ou menos activo das partes interessadas na promoção da descentralização, quer como devolução quer como desconcentração, confirmam os resultados da Análise de Poder e Mudança (na Parte II, Capítulo B). Como vimos nesse capítulo, a percepção de factores promotores e factores restritivos mostra que as instituições governamentais a nível central e provincial têm uma clara preferência pela desconcentração, embora a descentralização democrática, ou seja, a municipalização, também seja moderadamente apoiada – ou tolerada? – visto estar formalmente consagrada na constituição. Mas, na óptica dos entrevistados, surge como uma segunda prioridade política, com quase todas as agências governamentais sectoriais reftreando a devolução a favor da desconcentração, e com a percepção de que os governos distritais têm uma série de posições (de tolerante a hostil) para com a devolução, mas não são promotores directos de uma causa que não é deles. Há algumas excepções: o MITADER é considerado mais proactivo, apoiando tanto a municipalização (por exemplo, cadastros municipais via CMC e a elaboração da política e legislação de

uso do solo urbano) como os OLEs. Pode dizer-se o contrário da saúde, que parece, na opinião de muitos entrevistados, constituir um factor restritivo tanto à devolução como à desconcentração. O MINED é visto como sendo o único sector que adoptou uma posição proactiva de desconcentração. Os departamentos mais técnicos do MEF, IGF e UFSA, com a ligação desta última às UGEAs a todos os níveis subnacionais, são ambos moderadamente proactivos em relação a ambas as formas de descentralização, o que não se pode dizer do CEDSIF no que diz respeito à devolução. Este só recentemente mostrou interesse em apoiar a GFP informatizada dos municípios. Em geral, o MEF, responsável pela planificação e execução do orçamento, precisa de equilibrar as funções de atribuição, distribuição e estabilização do orçamento. Como os gastos descentralizados sem restrições são muitas vezes considerados um risco pelos ministérios das finanças em todo o mundo – considerados conservadores nas suas perspectivas –, não são considerados grandes defensores da descentralização, a não ser que esteja instalado um sistema fiscal intergovernamental claro, eficaz e gerido de forma transparente, e a respectiva monitoria.

Em relação aos partidos políticos, o MDM pode ser considerado o único promotor de devolução, dadas as suas origens históricas. A Frelimo, que foi já o mais proactivo fundador da municipalização há mais de 20 anos, é vista como tendo passado a preferir a desconcentração desde a revisão constitucional de há 20 anos. A posição da Renamo é considerada neutra, uma vez que parece não ter uma posição definida nem sobre desconcentração nem sobre devolução, por vezes apoiando ou boicotando de forma oportunista a legislação municipal e as eleições autárquicas, não obstante a sua recente iniciativa com respeito aos governos provinciais devolvidos. Outras partes interessadas consideradas promotoras da devolução parecem ser as comunidades locais e os eleitores locais nas eleições autárquicas, e pelo menos o ACIS entre as associações empresariais. Os doadores, nomeadamente os parceiros temáticos bilaterais, são identificados como promotores tanto da devolução como da desconcentração, com maior ênfase na primeira. Mas o Banco Mundial é um promotor menos entusiasmado, dada a sua abordagem tecnocrática e o apoio ao governo central, em vez de apoio directo aos municípios, como fazem outros doadores bilaterais.

No geral, não são os ministérios do governo central e do sector que são percebidos como sendo os promotores mais activos da devolução, mas sim as próprias instituições municipais, a comunidade, também no seu papel de eleitores autárquicos, alguns doadores ou parceiros programáticos e o MDM entre os partidos políticos. A desconcentração é promovida de forma mais proactiva pelo partido no poder, a Frelimo, e pelos seus sucessivos governos a nível central, provincial e distrital, bem como pela DNA e pelo MINED. Neste exercício de classificação, a saúde é hostil à descentralização em ambas as suas formas.

8.2 Incentivos e Desincentivos

Em que grau as partes interessadas apoiam ou restringem as duas formas de descentralização também depende dos incentivos e desincentivos políticos e administrativos que têm. Com critérios seleccionados provenientes da literatura académica sobre incentivos/desincentivos (e.g. Ibeanusi, 2011; Knight & Li Shi, 1999; Skhemani, 2011, 2013) e com base nas análises apresentadas atrás na Parte B, Capítulo A, sugerimos um conjunto de incentivos e desincentivos que podem ter influenciado os resultados do processo de descentralização moçambicano. O quadro abaixo enumera o que os autores acreditam serem os principais incentivos e desincentivos, ou factores propícios (estímulos) ou desfavoráveis (limitações) que determinaram o resultado do processo de descentralização moçambicano.

Tabela 12: Descentralização em Moçambique – incentivos e desincentivos

Incentivos	Desincentivos
Ineficácia da anterior prestação de serviços centralizada	Domínio institucional do governo central
Geografia política e administrativa que descarta as partes periféricas do país	Mudanças das Regras do Jogo que geraram um quadro legal institucional muito complexo para a descentralização
Quadro legal inicial que favorece a devolução	Padrões estabelecidos de atribuição e distribuição de orçamento
Reconstrução pós-guerra e consolidação da paz (1994)	Política e Estratégia de Descentralização sem marcos de referência nem monitoria
Janela de oportunidade para extensão descendente do sistema clientilista e captura pela elite local	Elevado custo fiscal do actual sistema competitivo de desconcentração e devolução
Eleições autárquicas e política eleitoral multipartidária	Baixa capacidade de retenção de RH a nível do governo local
Autonomia administrativa, fiscal e administrativa dos municípios	Estatuto de presidentes dos CMs e funcionários municipais à margem da carreira da função pública
Fórmula de partilha de receitas	Nomeação de candidatos locais pelas autoridades centrais do partido
Apropriação e identidade locais e comunitárias	Inexistência de RPs para os OLEs
Espaços convidados para participação e consulta democráticas	Inexistência de sistema fiscal intergovernamental integrado que inclua províncias e distritos

Incentivos	Desincentivos
	Ausência de abordagem baseada no desempenho para a descentralização e gestão fiscal
	Falta de alinhamento de políticas de descentralização fiscal com o DEL
	Baixa correlação entre RPs e despesas de capital
	Alteração da lógica do FDD para passar a ser um fundo de subsistência rural
	Padrão de registo e tributação de empresas
	Pouca influência de representantes subnacionais dentro do sistema partidário ou parlamentar
	ANAMM institucionalmente fraca

Fonte: Autores

Cada um dos factores listados mereceria uma discussão mais aprofundada, que não é possível, todavia, no contexto do presente estudo, devido a restrições de tempo. À laia de balanço final, o processo de descentralização moçambicana teve de enfrentar mais desincentivos que incentivos. Isto significa que, quando alguns desincentivos foram devidamente identificados e abordados num processo de reforma, a descentralização em Moçambique ganhará provavelmente uma nova dinâmica e poderá alcançar melhores resultados que os alcançados até agora.

Na secção que se segue, apresentamos alguns cenários para a descentralização e a sua reforma, que são teóricos por natureza. O seu único propósito é estimular o debate da questão em análise.

PARTE IV:

Ideias e Conclusões

1 Dinâmicas e Efeitos

A descentralização em Moçambique teve muitos significados e muitos rostos nos últimos 20 anos ou mais. Implicou um enorme esforço de muitas mulheres e homens de governos nacionais, provinciais e locais, de instituições estatais, do partido dominante, a Frelimo, e da oposição política, da sociedade civil e solidários apoiantes internacionais para introduzir mudanças no Estado central historicamente herdado – e consolidado durante o monopartidarismo – e o seu *modus operandi*, ou seja, para melhorar a prestação de serviços locais, criar mais democracia local e reformar as relações institucionais e fiscais intergovernamentais.

Isto foi alcançado como resultado líquido de abordagens politicamente orientadas, mas contraditórias, de várias mudanças das Regras do Jogo, ou seja, avanços e recuos e, mais recentemente, numa situação de renovada violência política e stress económico e fiscal. Os 20 anos de descentralização, a partir de 1997, seguiram filosofias de descentralização antagónicas e as suas respectivas abordagens e ferramentas, a devolução e a desconcentração, difíceis de reconciliar em termos territoriais, democráticos, fiscais e administrativos. Esta mistura produziu:

- Um alargamento do público político cívico (existente) às áreas (geográficas) e aos “públicos e espaços primordiais” periféricos, onde o Estado e o partido dominante, as “estruturas”²⁶¹, têm sido fracos, distantes ou inexistentes;
- No caso dos municípios, o seu direito constitucionalmente consagrado a autonomia, a presidentes e assembleias eleitas, e a exercer as funções legalmente definidas na prestação de serviços públicos, bem como a limitados recursos públicos para esse fim (transferências, base tributária própria);
- Maiores possibilidades de a elite governante satisfazer, pelo menos parcialmente, as reivindicações da sua clientela urbana periférica, oferecendo-lhe algum poder, acesso a recursos públicos, cargos e oportunidades descentralizadas de procura de rendimentos improdutivos, captura pela elite e compra de votos;

261 Este termo, muitas vezes usado pelas populações locais, refere os representantes e os poderes do partido e do Estado.

- Uma possibilidade para os partidos da oposição ganharem (e perderem) poder e influência locais, conquistarem o espaço político e tornarem-se, como no caso do MDM, um potencial agente de alteração das regras;
- Consideráveis avanços na prestação de serviços básicos, tanto nos municípios como nos distritos, com poucos recursos, porém, para alargar esses serviços e aumentar a sua qualidade – os principais serviços públicos, como o fornecimento de água e electricidade, continuam fora do âmbito de acção do governo local, o que coloca grandes desafios de interacção institucional, responsabilização, e estabilidade e rentabilidade do serviço prestado, e os governos municipais precisam de melhorar serviços essenciais, como a gestão do solo urbano e a gestão de resíduos sólidos;
- Um espaço político e institucional para a participação democrática nos municípios – e consulta nos governos dos OLEs, dos “cidadãos e sujeitos”²⁶² locais (Mamdani, 1996);
- Uma estrutura cuidadosamente controlada, na qual não deixa de haver comando central e controlo de todas as sedes do partido, apesar da parcial independência municipal – o presidente eleito (ou candidato) está, em grande medida, subordinado ao poder central de decisão do partido (ou ao seu grau de tolerância) aos níveis central e provincial, se necessário em detrimento do mandato eleitoral de um presidente do município ou das credenciais locais de um candidato;
- Uma aparente falta de confiança política e institucional e pouca vontade de transferir, em quantidade suficiente, os recursos necessários (humanos, fiscais, infra-estruturais, tecnológicos e administrativos) para o sistema descentralizado do governo municipal – pode usar-se a imagem de um “bebé” municipal criado pelos “pais” e “mães” da Frelimo em 1994, mas que tem tido um crescimento algo atrofiado, sempre em competição com os “irmãos” mais velhos do distrito, que também não têm grandes recursos, sendo que a maior parte da comida e dos recursos ficam nas “famílias” metropolitanas e nos “palácios” dos “pais”;
- Um sistema de desincentivos para uma gestão governamental local eficaz e responsável, decorrente da falta de capacidade de retenção de recursos humanos com bom desempenho e de um sistema de recompensa e remuneração de carácter político em vez de ser assente no desempenho;
- Um potencial e um espaço institucional, apenas parcialmente utilizados, para estabelecimento de mecanismos fortes e regulares de controlo interno e externo e de procedimentos de rotina de controlo de qualidade das práticas de gestão financeira e fiscal dos governos locais, incluindo as aquisições de bens

262 ‘Citizens and Subjects’ no original inglês

e serviços – o que tem ensombrado a responsabilização dos governos locais, e tem contribuído para a percepção de corrupção descentralizada e reforçado a noção de captura pela elite;

- Uma política e uma estratégia nacionais de descentralização, relutantes e muito tardias – mas será que cumprem a sua finalidade como sistema de navegação quando não sabemos exactamente usá-lo nem o que nos guia, e não estamos preparados para apetrechar a equipa de exploradores (municipais) com aquilo de que precisa para a sua missão?;
- Uma oportunidade – que não é utilizada de forma sistemática – de documentar e monitorar as experiências variadas de governo local, gestão fiscal, planeamento urbano e prestação de serviços melhorados, e os desafios, ultrapassados ou não, que se colocam a um governo local sustentável – poucas histórias de êxito e de fracasso do governo local foram contadas e ouvidas;
- Uma forma de governos locais dispendiosa – e, para o cidadão local, muitas vezes confusa – em que território, funções, recursos são contestados pela concorrência, dando menos eficácia e eficiência ao sistema de governo, a um custo excessivo;
- Poucas oportunidades e iniciativas para reflectir sobre a descentralização, ou seja, o reforço do estado subnacional, incluindo as províncias, numa perspectiva de subsidiariedade como possibilidade de contribuição para a paz e a estabilidade; e
- Falta de oportunidades para um DEL dinâmico combinado com a descentralização – juntamente com o ponto anterior, isto deve ter contribuído não apenas para melhorar os serviços para redução da pobreza, mas também para a diversificação, democratização e estabilização da economia política de Moçambique, e a reconciliação de ideias opostas, militarizadas e expressas sob a forma de inimizade, sobre como repensar o sistema de governo e a administração pública no interesse de todos os moçambicanos e não apenas dos partidos políticos.

Com a nossa tentativa de fazer um balanço do que foi ou não alcançado pela descentralização em Moçambique, concluímos que as promessas e expectativas inicialmente associadas à descentralização só foram parcialmente cumpridas e que se assistiu a uma recentralização, com a tónica na administração directa do Estado através do governo central e das suas unidades desconcentradas, os OLEs provinciais e distritais. A nossa conclusão é que Moçambique não difere muito de outros casos, onde a descentralização “não conseguiu pôr em marcha o tipo de reforma à qual está associada” (Ibeanusi, 2011, p. 27). Isto acontece sobretudo noutros países africanos (Dickovick & Wunsch, 2014).

Concluimos, portanto, que, apesar de alguns progressos palpáveis feitos na descentralização, continua a haver necessidade de repensar o estado moçambicano e a sua economia e administração pública, bem como de lidar com os incentivos e desincentivos para a descentralização. Assim sendo, consideramos que uma “reforma da actual abordagem à descentralização” é uma proposta válida. Até que ponto é realista essa proposta em que é bastante instável a política dentro dos partidos e entre eles, e a economia e as finanças públicas? A resposta a esta pergunta leva-nos a discutir, na parte final, cenários teóricos para a reforma da descentralização.

2 Cenários de Descentralização

Nesta secção, **apresentamos cinco cenários para discussão** no horizonte temporal dos próximos dois ano e meio., ou seja, um período correspondente ao primeiro mandato do presidente Nyusi. Se uma reforma da descentralização fizer parte da sua agenda política, o seu espaço de manobra político será determinado pelo seguinte:

- a) A maneira como aborda o processo de paz com a Renamo e pode fazer concessões ou então correr o risco de outra vaga de contestação violenta política com elevado custo económico;
- b) O efeito de uma mudança contínua ou de um processo de acordo político dentro do partido da Frelimo (isto é, no Comité Central, na Comissão Política e no Secretariado do Partido) e, por conseguinte, na administração pública (por exemplo, ministérios, administrações distritais, aparelhos de segurança), em que a influência dos aliados do ex-presidente Guebuza pode vir a ser mais contestada, confirmada ou reduzida. As primeiras indicações das mudanças deverão ser conhecidas **só** quando se aproximar o Congresso da Frelimo, agendado para Setembro de 2017, ou se o presidente Nyusi efectuar uma rotação de quadros superiores em ministérios essenciais, incluindo o MAEFP; e
- c) As perspectivas de recuperação da economia e do **défice** orçamental. O cenário actual desfavorável para os gestores do MEF e do Banco Central pode mudar de forma inesperada, com uma tendência repentina a subir – actualmente improvável – de preço global dos bens de consumo, em particular os do petróleo e do gás. Isso pode, por seu turno, desencadear ou acelerar o investimento por fazer no sector extractivo e na infra-estrutura, com efeitos positivos sobre o crescimento (a curto prazo) e sobre as receitas e o emprego (a longo prazo). Até se chegar a essa situação, o governo terá de fazer economias, aproveitar ao máximo os ganhos inesperados dos baixos preços do petróleo e conter as consequências sociais da contracção

económica, do aumento da inflação, da diminuição dos salários e do aumento da carga fiscal.

Para contextualizar os cenários que se seguem, primeiro repetimos alguns factos e números **básicos**, que mostram, na perspectiva do gradualismo, o que falta à descentralização, se considerarmos que, até agora, foram municipalizadas 53 cidades e vilas.

Tabela 13: Descentralização: números básicos

Unidade	Números	Observações
Municípios/autarquias (1998)	33	
Municípios/autarquias (2016)	53	11 capitais provinciais, 12 cidades + 30 vilas (= 42 sedes distritais)
Zonas Urbanas (2007)	91	23 cidades + 68 vilas (Fonte: INE)
Províncias	10	
Distritos (1998)	128	24 acrescentadas entre 2012 e 2015
Distritos (2016)	152	
Postos Administrativos	436	
Localidades	1 217	
Povoados/povoações	±8 000	
Líderes comunitários, divididos em	±45 000	
1º escalão	±6 300	
2º escalão	±10 700	
3º escalão	±28 000	

Fonte: Autores, com base em dados do MAEFP e INE, e entrevistas.

Tendo em conta esses números e partindo do princípio de que a) o gradualismo na devolução continua a ser uma proposta válida, e b) a descentralização é “trabalho por acabar” (ver Parte II Capítulo B, Secção 7.4), apresentamos para discussão os seguintes cenários para a continuação do processo de descentralização:

Cenário A: Alteração mínima da abordagem actual, continua tudo como está

Elementos:

- Não há aumento ou há um aumento lento do número de municípios;
- Há um aumento simultaneamente lento do número de distritos;
- Continua a concorrência entre municípios e distritos;
- Continuam as restrições de recursos e/ou a concorrência por recursos;
- Ajustamentos territoriais (a favor dos distritos);
- **Subcenário de desconcentração acelerada** centrado nos distritos, com possibilidade de aumentar o número de distritos e a sua base de recursos (por exemplo, impostos próprios, aumento de transferências).

Na opinião do autor, este cenário tem **alta probabilidade** de se vir a concretizar.

Cenário B: Devolução acelerada

Elementos:

- Hipótese 1 (para 2018):²⁶³ municipalização de todas as vilas restantes, ou seja, aumento de 53 para 91 municípios;
- Hipótese 2 (para 2018): 3 novos municípios por província, ou seja, aumento de 30 municípios, para um total de 83;
- Concorrência entre municípios e distritos a favor dos municípios;
- Continuam as restrições de recursos e/ou a concorrência por recursos;
- Implica repensar a fórmula do FCA/FIIA;
- Exige profunda mudança de política;
- Exige ajustamento territorial.

Este cenário, na opinião dos autores, tem **baixa probabilidade** de se vir a concretizar.

²⁶³ Ano para que estão marcadas as próximas eleições autárquicas

Cenário C: Províncias Autónomas

Elementos:

- Exige:
 - Consenso político e reforma constitucional e nova legislação de descentralização, como resultado das negociações de paz em curso;
 - Um sistema fiscal intergovernamental novo e coerente;
 - Sistema de subsidiariedade, isto é, redefinição das relações entre o governo provincial e os governos municipal e distrital;
 - Revisão das relações entre governo central e governo provincial.
- Subcenários:
 - Autonomia parcial, base tributável própria, fórmula de partilha da receita;
 - Eleição dos governadores provinciais ou nomeação por maioria nas APs.
- Continuam as restrições de recursos;
- Não é necessário ajustamento territorial.

Na perspectiva dos autores, este cenário é actualmente possível, mas **extremamente improvável**, a não ser que passe a fazer parte de um acordo negociado entre o Governo e a Renamo.

Cenário D: Povoações autarquizadas (autogovernadas)

Elementos:

- Não é necessária nova legislação, mas sim uma profunda mudança de políticas;
- Potencial: 8 mil povoações autogovernadas (com eleições democráticas?);
- Que responsabilidades funcionais, serviços públicos, que recursos (humanos, fiscais)?;
- O FCA precisa de ser revisto;
- Que tipo de gradualismo? Quem exerce a tutela?;
- Precisa de delimitação territorial;
- É provável a concorrência entre distritos e povoações autogovernadas;
- Continuam as restrições de recursos;
- Subcenário: Inclusão da administração devolvida da terra; introdução do imposto revisto sobre o uso da terra como receita fiscal.

Este cenário parece **extremamente improvável**, embora seja o preferido por vários entrevistados.²⁶⁴

²⁶⁴ Entrevistas com mediador nacional, Maputo, 23/09/15, e membro superior da PPOSC, Nampula, 20/10/15.

Cenário E: Revisitar a Lei 3/1994: Autarquias Distritais

Elementos:

- Exige consenso político e ajustes constitucionais;
- Total possível: 53 Municípios + 152 Autarquias Distritais = 205 Autarquias;
- Implica eleições multipartidárias do Administrador do Distrito e da Assembleia Distrital;
- Requer:
 - Ajuste do sistema actual (perda de distritos coincidentes com os municípios);
 - Sistema fiscal intergovernamental novo e coerente e fórmula de partilha de receitas para o FCA, FIIA;
 - Sistema de subsidiariedade, ou seja, redefinição das relações entre governo provincial e governo municipal;
 - Ajustamento territorial apenas em distritos recém-criados que coincidam com municípios.

Na opinião dos autores, este cenário, embora possível e tecnicamente exequível, é actualmente **improvável**. Os indicadores são que o tema foi retirado da agenda das negociações de paz e que a AR rejeitou a iniciativa legislativa do MDM em Abril de 2017, que visava extinguir as administrações distritais nas zonas urbanas onde existem governos municipais. O cenário, promovido pelas OSCs, só se torna possível se voltar à mesa das negociações de paz em curso como alternativa ao cenário das províncias autónomas.

3 Observações Finais: Consolidação da Paz e Consolidação do Estado através da Descentralização?

Voltando agora à breve discussão teórica da Parte I deste livro sobre o papel que a descentralização pode ter na resolução de conflitos e consolidação do Estado, certamente não há uma resposta simples e directa, tendo em conta o actual estado de coisas da descentralização, analisado nas Partes II e III.

Pode postular-se, de facto, que a difícil conjuntura actual proporcionaria uma excelente oportunidade para repensar a estrutura de um Estado que parece cada vez mais frágil, incluindo a relação entre governos centrais, provinciais e locais, para evitar o fracasso completo do Estado. Pode-se dizer ainda que a história se está a repetir, tendo em conta, por exemplo, a insustentabilidade da dívida externa e o facto de o Acordo de Paz de Roma ter posto em marcha reformas necessárias, incluindo a descentralização, com a diferença de que, actualmente, pouca iniciativa de reforma se observa por parte da Frelimo e do seu governo, bem como do principal partido da oposição, enredados ambos em ciclos intermináveis de violência política e conversações de paz.

Reconhece-se que a direcção política dos movimentos militares e de libertação é fundamental para iniciar e implementar mudanças (Dudouet, 2009). No entanto, como se posicionam neste debate o partido fundador Frelimo e o seu governo, e a oposição armada? As opiniões proferidas pelos membros da “classe intelectual” da Frelimo (mais em privado que em **público**) expressam alguma simpatia com posições e iniciativas das OSCs sobre a necessidade de reforma do Estado (e do partido) e uma nova perspectiva, um projecto novo e mais abrangente de desenvolvimento socioeconómico e democrático? Ter-se-á essa elite tornado complacente com o uso e o proveito da sua auréola de partido fundador e libertador, de moldar e reformular eventos, leis, políticas, resultados eleitorais, etc., segundo as necessidades políticas da altura, sobretudo para se manter no poder, uma necessidade em parte causada também pelo medo da perda ou da justiça? Sofrerá este partido de um *ambiente de autismo político*²⁶⁵ que o impede de descortinar além do horizonte limitado do “inimigo” declarado e ver, por exemplo, o destino dos “camaradas de armas” históricos e contemporâneos e dos partidos seus aliados na África Austral, dos antigos líderes dos regimes então socialistas da Europa e da América Latina, ou de países inteiros com regimes “revolucionários” como a Venezuela?

Numa perspectiva gramsciana, concluir-se-ia que a hegemonia de uma elite política, económica e militar produziu o que este pensador marxista chamaria uma “crise orgânica”, em que todas as crises parciais dos subsistemas da entidade política – isto é, económicos, fiscais, de serviços públicos, sociais, financeiros, empresariais, etc. – estão intrinsecamente ligados, se influenciam e se reforçam mutuamente. Assim, a superestrutura, o domínio das ideias e das ideologias, está igualmente em crise, já que a elite hegemónica não consegue identificar um novo discurso político programático e inovador sobre a visão socioeconómica e os respectivos projectos de reforma. A iniciativa “Repensar Moçambique” encontra-se actualmente nas mãos dos partidos da oposição, das OSCs, dos académicos e das instituições religiosas. Estes partem da premissa de que o simples facto de ter havido 17 anos de conflitos violentos em 40 anos de independência deve bastar para demonstrar que a forma como estão estruturados e são geridos o Estado, a política e a economia não promoverão nem a paz nem o desenvolvimento (CIP, IESE, MASC, OMR, 2016). Por conseguinte, as suas ideias sobre reforma vão muito além da reforma da administração pública e da descentralização, incluindo temas como a reforma agrária e fundiária,²⁶⁶ a reforma do sistema de justiça e do regime eleitoral (MASC *et al.*, 2016b). Na perspectiva gramsciana, apenas uma aliança organizada de forças sociais, empresariais, camponesas,

265 O decano dos pesquisadores alemães em paz e conflito, Dieter Senghaas, considera que a “escalada dos conflitos domésticos conduz, em ambos os lados, a um «egoísmo emocional» e «fanatismo» que molda o ambiente autista que, por seu turno, impede os partidos de irem mais além na procura de experiências relevantes de resolução de conflitos e de formas de transformação de conflitos” (Senghaas, 1995).

266 Também se dá destaque a esta questão na Carta Pastoral do Bispo Católico de 30 de Abril de 2017. <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/44598-reforma-agraria-para-reconciliar-a-sociedade.html>

religiosas, etc., seria capaz de fazer frente às elites hegemónicas e criar ímpeto para a mudança, não no sentido de uma revolução, mas sim de uma reforma profunda e radical da estrutura e do discurso políticos, para enfrentar a crise orgânica.

Pode-se argumentar que tal proposta não é agora muito realista. Em primeiro lugar, foram enfraquecidas as limitadas plataformas para interacção entre a sociedade civil e a elite dominante – se é que tais plataformas existiram – devido às atitudes de exclusão e de hostilidade para com intelectuais, pensadores independentes, líderes de associações profissionais, líderes comunitários, etc. que caracterizaram a era de Guebuza. Em segundo lugar, os vários segmentos da sociedade civil (religiosos, profissionais, etc.), na sua maioria concentrados na capital, Maputo, nunca tiveram de facto uma plataforma nacional própria e falta-lhes experiência na definição de posições, estratégias e tácticas concertadas para conquistar espaços políticos em grande escala. Em terceiro lugar, tanto o governo, enquanto parte da elite hegemónica, como uma parte considerável da sociedade civil organizada dependem, em grande medida, do apoio financeiro estrangeiro, que reflecte em grande medida as agendas e abordagens institucionalmente definidas fora de Moçambique. Em quarto lugar, a transição prevista para uma economia extractiva com os investimentos na indústria do gás virá alterar completamente a situação, tanto para as elites hegemónicas como para a sociedade civil, com novos desafios que virão juntar-se à “crise orgânica”. Isto faz com que, no caso de Moçambique, a proposta gramsciana de uma reforma profunda e abrangente que resulta da interacção entre a sociedade civil e a elite hegemónica se torne um fraco ideal. Mas quem mais poderia liderar o tão necessário processo de reforma estrutural?

A literatura sobre movimentos político-militares e a sua transformação em forças políticas não militaristas reconhece que têm necessidade de iniciar mudanças profundas e de se adaptar a essas mudanças, se querem ultrapassar o conflito e a fragilidade do Estado. Ao analisar o êxito na transição de vários movimentos armados de uma lógica militar para uma lógica política, Dudouet (2009) aponta para três factores decisivos, confirmando mais uma vez alguns dos princípios teóricos discutidos na parte introdutória do livro. São os seguintes:

- a. **Mudanças e acordos políticos dentro dos partidos**, juntamente com processos internos de deliberação e consulta mais democráticos, para aumentar a coesão, bem como lideranças ousadas capazes de tomar iniciativas arrojadas e capazes de reconhecer e aproveitar as mudanças e oportunidades contextuais e internacionais (regionais, globais). A desmilitarização activa da mentalidade é outro factor crucial;
- b. **Dinâmicas e acordos entre partidos**, que, por um lado, reconhecem as causas subjacentes ao conflito (alto grau de centralização, exclusão social,

fragilidade do estado, etc.) e, por outro, conseguem construir alianças com a sociedade civil e outras forças sociais, reconhecendo o seu “cansaço da guerra”. Ao dirigir e alargar um acordo político entre partidos, o reconhecimento de um “impasse mutuamente prejudicial” pode constituir um factor decisivo, que pode levar à negociação de uma situação vantajosa para ambas as partes, evitando que haja apenas um único vencedor. Uma vez alcançado o acordo de paz, este deve traduzir-se numa reforma constitucional e em legislação que procurem instituir mudanças estruturais para resolver as causas do conflito. É necessário que haja reconciliação, acordos e alianças a longo prazo, no quadro das estruturas democráticas do país, que impeçam que essas reformas “sejam vítimas de dinâmicas políticas volúveis” (2009, p.49);

- c. Os **factores internacionais** também são importantes, quando os países estrangeiros intervêm de uma ou de forma na resolução de conflitos nacionais, por exemplo, impondo e/ou levantando sanções (directas e indirectas), participando como mediadores e facilitadores em conversações de paz ou como agências de desenvolvimento empenhadas em financiar reformas acordadas à mesa de negociações. Isto poderia incluir o enfoque em importantes aspectos pós acordo, nomeadamente, apoiar a reforma, incluindo a descentralização e outros mecanismos de partilha do poder, bem como a reestruturação e a “democratização” da polícia e do aparelho de segurança.

Finalmente, reiteramos, seguindo o raciocínio e os argumentos discutidos neste livro, que políticas e programas de descentralização bem definidos e coerentes, no âmbito da reforma do Estado e do seu sistema político-administrativo, desempenham e continuam a desempenhar um papel fundamental na consecução da paz e na consolidação do Estado em Moçambique. Para impedir que a descentralização fomente o conflito em vez de promover a paz, os eventuais responsáveis por essa reforma de descentralização têm de respeitar os seguintes critérios técnicos e políticos para uma descentralização bem-sucedida (Sharma, 2014):

- Preparação social e mecanismos para prevenir a captura pela elite;
- Forte capacidade administrativa e técnica nos níveis superiores;
- Forte empenho político nos níveis superiores;
- Iniciativas duradouras de capacitação ao nível local;
- Quadro legal sólido para transparência e responsabilização;
- Transformação das organizações dos governos locais em organizações com bom desempenho;
- Razões apropriadas para descentralizar: as intenções contam; e,

- Sistema judicial eficaz, supervisão dos cidadãos e órgãos anticorrupção para impedir a descentralização da corrupção.

Não se sabe, actualmente, até que ponto os líderes moçambicanos estão preparados para adoptar essa agenda, e muito menos até que ponto estão dispostos a ver que a história põe diante deles uma oportunidade única para iniciar a mudança que ponha o país na trajectória rumo a um Estado mais pacífico e menos frágil. O povo moçambicano verá se os líderes que elegeu mais uma vez o desiludirão ou se aprenderão as lições do passado.

Anexos

Assembleia da República e Assembleias das Províncias de Cabo Delgado e Nampula: Composição

Província/ Instituição	Presidente da Assembleia	Nº de membros/ deputados				Frelimo			MDM			Renamo			Outros			Comissões* Nº Chefiadas por mulheres
		F	M	Sub- Total	Total	F	M	Sub- Total	Total	F	M	Sub- Total	Total	F	M	Sub- Total	Total	
Assembleia da República	Verónica Macamo, Frelimo	98	152	144	69	75	17	2	15	89	27	62				10	4	
Assembleias Provinciais																		
Cabo Delgado																		
Assembleia da Província (AP)	José Maitias Mugalla, Frelimo	82	53	67	27	40	1	0	1	14	2	12				6	2	
Círculo eleitoral de Montepuez		4	6	7	3	4	0	0	0	3	1	2						
Círculo eleitoral de Palma		2	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0						
Círculo eleitoral de Pemba-Cidade		8	2	6	2	4	0	0	0	2	0	2						
Nampula																		
	Bernardo Munhaque, Frelimo	93	30	63	20	26	1	0	1	46	10	36				6	1	
Assembleia da Província (AP)		1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1						
Círculo eleitoral de Larde		5	0	5	2	2	0	0	0	3	0	3						
Círculo eleitoral de Moma		13	5	8	3	2	1	0	1	7	2	5						
Círculo eleitoral de Nampula-Cidade		5	2	3	1	1	0	0	0	3	1	2						
Círculo eleitoral de Nacala-Porto																		

F = Mulheres, M = Homens

Fonte: IBIS (2014)

Bibliografia

- A Politécnica. (2010). *Avaliação Preliminar da Fase II do Programa da Reforma do Sector Público (2006–2011)*. Technical Unit for the Public Sector Reform (UTRESP).
- ACIS. (2011). *Quadro Legal para Impostos em Moçambique. No. 1: Sistema Geral*. 2nd edition. Maputo: Associação Comercial e Industrial de Sofala (ACIS). Disponível em http://www.acismoz.com/lib/services/publications/docs/1%20Sistema%20Geral%20Tributario_%20PT_De11.pdf
- Adamson, W.L. (1980). *Hegemony and revolution: A study of António Gramsci's political and cultural theory*. Berkeley, CA: University of California Press.
- ADE. (2012). Political economy analysis Mozambique. Louvain-Le-Neuve (unpublished).
- ADE/ITAD/COWI. (2014). Independent evaluation of budget support in Mozambique: Final Report: Volume 1. European Commission, the Ministry of Planning and Development of Mozambique, and the evaluation departments of Ireland, Germany, Belgium, Italy, Finland, The Netherlands and France.
- AfriMAP & OSISA. (2012). *Moçambique: A Prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação*. Johannesburg: AfriMAP & Open Society Initiative for Southern Africa.
- Ahmad, E. & Tanzi, V. (Eds.) (2003). *Managing fiscal decentralisation*. London: Routledge.
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S. & Shah, S. (2005). Decentralisation and service delivery. Policy Research Working Paper 3603. The World Bank. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralisation/decentralisationcorecourse2006/CoreReadings/Ahmad.pdf>
- Åkesson, G. & Nilsson, A. (2006). *National governance and local chieftancy: A multi-level power assessment of Mozambique from Niassa's perspective*. Maputo: SIDA.
- ANAMM & World Bank. (2009). *Municipal development in Mozambique: Lessons from the first decade*. Maputo: World Bank/National Association of Municipalities of Mozambique (ANAMM).
- ANAMM. (2016). Guião de Governação Autárquica: Matola.
- Anonymous, 2011. Mozambique's National Development Strategy for the coming 10-15 years: Process, political economy, scenarios. Embassy of the Kingdom of The Netherlands (não publicado).
- Anonymous. (2011a). Revisão do Sector da Saúde – Área de financiamento.
- Arndt, C., Jones, S. & Tarp, F. (2015). Mozambique: Off-track or temporarily sidelined? WIDER Working Paper 2015/044. Helsinki: WIDER-UNU-EDU.
- Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P. & Rutherford, D. (1999). *Decentralisation, governance and public services: The impact of institutional arrangements. A review of literature*. Centre for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS). University of Maryland. College Park.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice*. Washington: The World Bank.
- Bailey, S. (1999). *Local government economics: Principles and practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Banco de Moçambique. (2016). *Comunicado N° 05/2016*. Maputo: Comité de Política Monetária.
- Banco de Moçambique. (2016a). *Comunicado N° 06/2016*. Maputo: Comité de Política Monetária.
- Banco de Moçambique. (2016b). Breve Informação sobre a Conjuntura Económica Recente e Perspectivas. Powerpoint presentation, Maputo, May.

- Bardhan, P. (2002). Decentralisation of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205.
- Bertelsen, B.E. (2016). *Violent becomings: State formation, sociality, and power in Mozambique*. Vol. 4. New York and Oxford: Berghahn. Disponível em https://www.academia.edu/28359377/2016_Violent_Becomings_State_Formation_Sociality_and_Power_in_Mozambique_OPEN_ACCESS-FULL_BOOK_
- BIG. (2016). *Basel Anti-Money Laundering (AML) Index 2016*. Basel: Basel Institute of Governance. Disponível em https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2016.pdf
- Bird, R. (1990). Intergovernmental finances and local taxation in developing countries: Some basic considerations for reformers. *Public Administration and Development*, 10, 277–288.
- Bird, R.M. & Martinez-Vazquez, J. (Eds.) (2014). *Taxation and development: The weakest link? Essays in honour of Roy Bahl*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bird, R.M. & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899–912.
- Boex, J. (2011). *An analysis of municipal revenue potential in Mozambique: Summary report*. Nampula: Ministério para Coordenação Ambiental (MICOA)/Centro de Desenvolvimento Sustentável – Zonas Urbanas/Programa de Apoio a Treze Cidades nas Zona s Centro e Norte de Moçambique (P-13)/Banco Mundial. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/03/000020953_20110803092804/Rendered/PDF/635340WP0MZ0P10ue00March0310020110.pdf
- Boone, C. (2003). *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borowczak, W. & Weimer, B. (2012). Andar com a bengala emprestada revisitada: O apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995–2011. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 104–161). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Bowen, M.L. (2000). *The state against the peasantry: Rural struggles in colonial and postcolonial Mozambique*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Brancati, D. (2009). *Peace by design: Managing intrastate conflict through decentralisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Brinkerhoff, D.W. (2005). Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: Core concepts and cross-cutting themes. *Public Administration and Development*, 25, 3–14.
- Brinkerhoff, D.W. (2011). State fragility and governance: Conflict mitigation and subnational perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131–153.
- Brück, T. & Schindler, K. (2009). Smallholder land access in post-war northern Mozambique. *World Development*, 37(8), 1379–1389.
- Buur, L. (2009). The politics of gradualismo: Popular participation and decentralised governance in Mozambique. In: O. Törnquist, N. Webster & K. Stokke (Eds.), *Rethinking popular representation* (pp. 99–118). Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Buur, L. & Kyed, H. (2006). Contested sources of authority: Re-claiming state sovereignty by formalising traditional authority in Mozambique. *Development and Change*, 37(4), 847–869.
- Buur, L. & Kyed, H. (2007). *State recognition and democratization in sub-Saharan Africa: A new dawn for chiefs?* London / New York: Palgrave.
- Buur, L., Mondlane, C. & Baloi, O. (2011). Strategic privatisation: Rehabilitating the Mozambican sugar industry. *Review of African Political Economy*, 38(128), 235–256.

- Cahen, M. (2008). À la recherche de la défaite. Notes sur une certaine historiographie de la 'révolution' et de la 'contre-révolution' au Mozambique et sans doute ailleurs. *Politique Africaine*, 112(4), 161–181.
- Carbone, G. (2005). Continuidade na Renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: Roots, evolution and stabilisation of the Frelimo-Renamo party system. *Journal of Modern African Studies*, 43(3), 417–442.
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21.
- Casey, J. (2014). Understanding high dropout rates in primary education in Mozambique. MSc Peace & Development Work dissertation, Linnaeus University, Sweden.
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios da industrialização em Moçambique. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 19–109). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Castel-Branco, C. (2015a). 'Capitalizando' o capital doméstico: Porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 123–156). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Castel-Branco, C. (2015b). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico: Uma 'bolha económica' em Moçambique? In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 157–199). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Castel-Branco, C. (Ed.) (1994). *Moçambique: Perspectivas económicas*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane/Fundação Friedrich Ebert.
- Castel-Branco, C.N. (1999). *The HIPC initiative in Mozambique: A missed opportunity?* London: Africa Centre. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/saber/ead_36.pdf
- Castel-Branco, C.N. & Massarongo, F. (2016). Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva. *IDeIAS*, Maputo, 14 June. Disponível em http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias89.pdf
- Castel-Branco, C.N. & Massarongo, F. (2016a). A Dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social (IDEIAS). Maputo: IESE. Disponível em http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf
- CEPSA. (2015). *Uma Análise de Economia Política das Cuidados de Saúde em Moçambique para informar a Fundação MASC*. Maputo: Centro de Estudos em População e Saúde (CEPSA)/ Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC).
- Chaimite, E. (2016). Administração eleitoral em Moçambique: reformas necessárias. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social (IDEIAS). Maputo: IESE. Disponível em http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/10/IESE_IDeIAS92.pdf
- Cheema, S. & Rondinelli, D.A. (1984). *Decentralisation and development. Policy implementation in developing countries*. London: Sage.
- Cheema, S. & Rondinelli, D.A. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practises*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University and Brookings Institution Press.
- Cheema, S., Nellis, J.A. & Rondinelli, D.A. (1984). Decentralisation in developing countries: A review of recent experience. World Bank Staff Papers No. 581. Washington: The World Bank.
- Chichava, S. (2008). *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

- Chivangue, A. & Cortez, E. (2015). An analysis of Mozambican political and economic networks. Working Paper CCsA CSG 136/2015. Lisbon: Lisbon School of Economics and Management.
- Chiziane, E. (2008). Um olhar sobre o Futuro da Descentralização em Moçambique: As Reformas Necessárias. In: G. Cistac & E. Chiziane (Eds.), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os caminhos sinuosos de um processo emergente* (pp. 136–172). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Chiziane, E. (2011). *The trends of recentralization of the administrative power in Mozambique*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- CIP & CMI. (2016). Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana. Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal. Maputo and Bergen: Centro de Integridade Pública/U4 Anti Corruption Resource Centre/Chr. Michelsen Institute (CMI). Disponível em <http://www.cip.org.mz/index.php/pt/anti-corrupcao/106-os-custos-da-corrupcao-para-a-economia-mocambicana-por-que-e-que-e-importante-combater-a-corrupcao-num-clima-de-fragilidade-fiscal>
- CIP, IESE, MASC & OMR. (2016). *Foco 1: Que Reformas de Descentralização para Moçambique?* Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP)/Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)/Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC)/Observatório do Meio Rural (OMR). Disponível em <http://www.masc.org.mz/pt/biblioteca-online-detalle?Id=D000J4000>
- CIP, IESE, MASC & OMR. (2016a). *Foco 2: Ainda Sobre a Proposta de uma Assembleia/ Conferência Constituinte para Moçambique: Subsídios para o Debate*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP)/Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)/Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC)/Observatório do Meio Rural (OMR). Disponível em <http://www.masc.org.mz/pt/biblioteca-online-detalle?Id=1001ZC000>
- CIP, IESE, MASC & OMR. (2016b). *Foco 3: Processo de Paz em Moçambique: Contribuição à discussão de princípios que devem nortear uma reforma da administração pública e revisão legislativa/constitucional*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP)/Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)/Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC)/ Observatório do Meio Rural (OMR). Disponível em <http://www.masc.org.mz/pt/biblioteca-online-resultados?Search=Foco%25203&Categ=3001G000&Author=>
- CIP. (2010). *O Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado de 2008: algumas omissões preocupantes*. CIP newsletter 5. Disponível em <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=news&docno=19>
- CIP. (2015). Rovuma Basin economic model. Powerpoint presentation. Centro de Integridade Pública & Resources for Development Consulting, 28 October. Disponível em http://www.cip.org.mz/cipdoc/411_CIP%20Model%20Presentation%20Final.pdf
- CIP. (2016a). *Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana*. Disponível em http://cipmoz.org/images/Documentos/Sem_categoria/Policy_Brief_1_Port.pdf
- CIP. (2016b). *Importação de Combustíveis Líquidos: Quadro institucional, processos, riscos, perspectivas*. Disponível em http://cipmoz.org/images/Documentos/Anti-Corrupcao/combustiveis_liquidos.pdf
- CIP. (2017). *Assembleia da República Legaliza Violação da Constituição*. Comunicado. Disponível em http://cipmoz.org/images/Documentos/Sem_categoria/Policy_Brief_1_Port.pdf
- Club of Mozambique. (2016). *Lagarde links suspension of IMF programme to hidden corruption*. 25 May. Disponível em <http://clubofmozambique.com/news/lagarde-links-suspension-of-imfprogramme-to-hidden-corruption/>
- Colas, D. (2006). *Sociologie politique*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Connerly, E., Eaton, K. & Smoke, P. (Eds.) (2010). *Making decentralisation work: Democracy, development and security*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Copestake, J. & Williams, R. (2012). *The evolving art of political economy analysis: Unlocking its practical potential through a more interactive approach*. Oxford Policy Management. Disponível em http://www.opml.co.uk/sites/default/files/OPM_DF_PEA_0.pdf
- Crawford, G. & Hartmann, C. (2008). *Decentralisation in Africa: A pathway out of poverty and conflict?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Crook, R.C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: The politics of local-central relations. *Public Administration and Development*, 23, 77–88.
- Crook, R.C. & Manor, J. (1999). *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- da Silva Francisco, A. & Paulo, M. (2007). *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique*. Maputo: CRUZEIRO DO SUL & Instituto de Investigação para o Desenvolvimento JOSÉ NEGRÃO.
- Dahl-Østergaard, T., Unsworth, S., Robinson, M. & Jensen, R.I. (2005). *Lessons learned on the use of power and drivers of change analyses in development cooperation*. Paris: OECD DAC Network on Governance (GOVNET).
- de Brito, L. (2016). *Rever o sistema eleitoral. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social (IDEIAS)*. Maputo: IESE. Disponível em http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias83.pdf
- de Renzio, P. & Hanlon, J. (2007). *Contested sovereignty in Mozambique: The Dilemma of AID dependence*. Oxford: Oxford University Press.
- de Renzio, P. & Nuvunga, A. (2016). *Bankrupting Mozambique: From poster child to cautionary tale*. Disponível em <http://africanarguments.org/2016/07/12/bankrupting-mozambique-from-poster-child-cautionary-tale/>
- DFID. (2011). The political economy of procurement in Mozambique: Context, institutions, practice and risks. Unpublished internal research paper.
- DFID. (2013). A political economy analysis of Mozambique's land sector. Maputo: Department for International Development (DFID).
- Diamond, L. (2002). Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.
- Dias, N. (2015). Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique – Proposta de diferenciação e articulação metodológicas. Quarto d'Altino VE: Associação In Loco.
- Dickovick, J.T. & Riedl, R.B. (2014). African decentralisation in comparative perspective. In: J.T. Dickovick & J. Wunsch (Eds.), *Decentralisation in Africa: The paradox of state strength* (pp. 249-273). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Dickovick, J.T. & Wunsch, J. (Eds.) (2014). *Decentralisation in Africa: The paradox of state strength*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Dillon, M. (1995). Sovereignty and governmentality: From the problematics of the 'New World Order' to the ethical problematic of the world order. *Alternatives: Global, Local, Political*, 20(3), 323–368.
- Dinerman, A. (2007). Independence redux in postsocialist Mozambique. *Revista Relações Internacionais*, 15: .1-29.
- DNO. (2015). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado: Ano 2014, Janeiro-Dezembro*. Disponível em http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/REO_Jan_Dez_2014.pdf

- DNTF. (2011). Situação actual e perspectivas para o futuro da Administração de Terras em Moçambique. Powerpoint presentation at the 2nd Forum de Consulta sobre Terras, Beira, Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF), September.
- DNTF. (2014). Relatório de balanço Anual de Actividades e PES 2013. Maputo: Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNFT) (unpublished).
- Do Rosário, D. (2012). Alternância do Poder local: os limites da descentralização democrática: O caso do Município da Ilha de Moçambique, 2003–2008. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 300–329). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Dubois, H.F.W. & Fattore, G. (2009). Definitions and typologies in public administration research: The case of decentralisation. *International Journal of Public Administration*, 32(8), 704–727.
- Dudouet, V. (2009). From war to politics: Resistance/liberation movements in transition. Berghof Report No. 17. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Disponível em <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2524/pdf/br17e.pdf>
- Eaton, K., Kaiser, K. & Smoke, P. (2011). *The political economy of decentralisation reforms: Implications for aid effectiveness*. Washington, DC: The World Bank.
- ECORYS. (2008). Power and change analysis: Mozambique. Rotterdam (unpublished).
- EIA. (2014). *First class crisis: China's commercial and unsustainable intervention in Mozambique's Miombo Forests*. Environmental Investigation Agency. Disponível em <http://eia-international.org/wp-content/uploads/First-Class-Crisis-English-FINAL.pdf>
- Ekeh, P. (1975). Colonialism and the two publics in Africa: A theoretical statement. *Comparative Studies in Society and History*, 17, 91–112.
- EKN. (2011). Mozambique's National Development Strategy for the coming 10-15 years: Process, political economy, scenarios. Maputo: Embassy of the Kingdom of The Netherlands. Internal Paper. December 2010.
- EUROSIS & MGA. (2010). Diagnóstico Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique. Maputo (unpublished).
- Faria, F. & Chichava, A. (1999). *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. n.p. (Maputo). Disponível em: http://www.ilo.int/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/descentra_mocambique.pdf
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887–917.
- Fjeldstad, O-H. (2001). Intergovernmental fiscal relations in developing countries: A review of issues. Chr. Michelsen Institute of Development Studies and Human Rights (CMI) Working Paper 2001:11. Disponível em <http://bora.cmi.no/dspace/handle/10202/214>
- Foblets, M-C. & von Trotha, T. (Eds.) (2004). *Healing the wounds: Essays on the reconstruction of societies after war*. Oxford: Hart Publishing.
- Forquilha, S. (2009). O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16. DOI: 10.4000/cea.187
- Forquilha, S. (2013). Não basta introduzir reformas para ter melhores serviços publicos: Subsídio para uma análise dos resultados das reformas no sub sector de água rural em Moçambique. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 331–335). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Forquilha, S. (2015). Descentralização sectorial e provisão de serviços em Moçambique. O caso do sector agrícola. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco

- (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 83–120). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Forquilha, S. & Orre, A. (2012). Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Processos, Resultados* (pp. 168–196). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Fórum de Monitoria de Orçamento. (2016). *Fórum de Monitoria de Orçamento exige auditoria exaustiva da dívida moçambicana*. Disponível em <http://www.voportugues.com/al/forummonitoria-orcamento-exige-auditoria-exaustiva-divida-mocambicana/3303745.html>
- Foucault, M. (1995). *Discipline and punish: The birth of the prison*. Translated by A. Sheridan. New York: Vintage Books.
- Fritz, V., Levy, B. & Ort, R. (2014). *Problem-driven political economy analysis: The World Bank's experience*. Directions in Development-Public Sector Governance. Washington, DC: The World Bank.
- Gabinete de Estudos da Presidência da República. (2009). Armando Guebuza em Presidência Aberta, Maputo.
- Galli, R. (2003). *People's spaces and state spaces: Land and governance in Mozambique*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), November. Disponível em https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/12/finding_spaces_for_change.pdf
- Gershberg, A.I. (1998). Decentralisation and recentralization: Lessons from the social sectors in Mexico and Nicaragua. IDB Working Paper No. 314.
- Gistac, G. (2001). *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Givá, N. (2016). Parks with people? Action research on bridging conservation and livelihoods in Limpopo National Park in Mozambique. PhD thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala).
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. New York: International Publishers.
- Groys, B. (2006). *Das kommunistische Postscriptum*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, J. (1968). *Erkenntnis und Interesse*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, M. & Young, T. (1997). *Confronting Leviathan: Mozambique since independence*. London: Hurst and Company.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Hanauer, A. (2012). *Mozambique's debt burden: Sympathy is not enough*. Disponível em http://jubileusa.typepad.com/blog_the_debt/2012/08/mozambiques-debt-burden-sympathy-is-not-enough.html
- Hanlon, J. (2002). Bank corruption becomes site of struggle in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 91, 53–72.
- Hanlon, J. (2004). Do donors promote corruption? The case of Mozambique. In: *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 747–763.
- Hanlon, J. & Mosse, M. (2009). Is Mozambique's elite moving from corruption to development?

- UNU-WIDER Conference on the Role of Elites in Economic Development, 12–13 June, Helsinki, Finland.
- Hanlon, J. & Smart, T. (2008). *Há Mais Bicicletas: mas há desenvolvimento?* Maputo: Kapicua Livros e Multimédia.
- Hawkesworth, M. & Kogan, M. (2001). *Encyclopaedia of government and politics*. Vol. 1. London and New York: Routledge.
- Heijke, M. & van den Berg, D. (2011). *Dynamics between decentralisation and peace building*. The Hague: IKV Pax Christi and VNG International. Discussion Paper. Available at: <http://www.kpsrl.org/browse/download/t/dynamics-between-decentralisation-and-peace-building>
- Hubacek, K. & van den Bergh, J.C.J.M. (2002). *The role of land in economic theory*. Interim report IR-02-037. Disponível em http://academia.edu/562974/The_role_of_land_in_economic_theory
- Ibeanusi, N. (2011). Decentralisation examined: Conditions dependent path towards success. *Cornell International Affairs Review*, 4(2), pp 1-2.
- IBIS. (2015). *Access to information and citizen engagement: Baseline study*. Maputo: IBIS/AGIR.
- IDA/IFC/MIGA. (2017). Mozambique Country Partnership Framework for FY 2017-FY 2021. Washington, DC, 5 April 5.
- Ignjeva, V. (2015). Os recursos da violência e as lutas pelo poder político em Moçambique. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 31–57). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE).
- ILPI. (2013). *Political economy analysis of the petroleum sector in Mozambique*. Oslo: International Law and Policy Institute (ILPI). Disponível em <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/ofd/pea-mozambique-2013-ilpi.pdf>
- IMF & IDA. (1999). *Republic of Mozambique: Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*. International Monetary Fund and The International Development Association. Disponível em <https://www.imf.org/external/np/hipc/pdf/mozhipc.pdf>
- IMF. (2015). *Republic of Mozambique: Fourth review under the policy support instrument and request for modification of assessment criteria*. Washington, DC: IMF. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15223.pdf>
- IMF. (2016). República de Moçambique. Temas Seleccionados. Relatório do FMI No. [16/10]. Washington, DC: IMF. Disponível em <http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2016/cr1610p.pdf>
- INE. (2011). *Censo Agro-Pecuário (CAP) 2009–2010: Resultados preliminares*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE).
- INE. (2015). Anuário Estatístico - Statistical Yearbook 2015. Maputo. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/nacionais/anuario-estatistico-2015/view>
- Ishemo, S. (2000). 'A symbol that cannot be substituted': The role of Mwalimu J K Nyerere in the liberation of southern Africa, 1955–1990. Tributes to Mwalimu J.K. Nyerere. *Review of African Political Economy*, 27(83), 81–94.
- ISS. (2017). Draft development trends and current path report: Mozambique. Pretoria: Institute for Security Studies (unpublished).
- Jackson, D. (2008). Lessons Learned in Post-Conflict State Capacity: Reconstructing Governance and Public Administration Capacities in Post-conflict Societies. The role of local governance in post-conflict reconstruction. Ad Hoc Expert Group Meeting, Accra, Ghana, 2–4 October 2008. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan032160.pdf>

- Jackson, David, 2008. Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post Conflict Countries. The view from Mozambique.
- Jackson, P. (2014). *Local government in post-conflict contexts: An updated discussion paper*. Disponível em https://www.academia.edu/7463934/CLGF_Discussion_paper_on_Local_Government_in_Post-Conflict
- Jibao, S.S. & Prichard, W. (2015). The political economy of property tax in Africa: Explaining reform outcomes in Sierra Leone. *African Affairs*, 114(456), 404–431.
- Jibao, S.S. & Prichard, W. (2016). Rebuilding local government finances after conflict: Lessons from a property tax reform programme in post-conflict Sierra Leone. *Journal of Development Studies*, 52(12), 1–17.
- Joseph, R. (1999). Africa 1990–1997: From abertura to closure. In L. Diamond & M.F. Platter (Eds.), *Democratization in Africa*. London: Johns Hopkins University Press.
- Kaarhus, R. & Martins, S. (2012). *How to support women's land rights in Mozambique: Approaches and lessons learnt in the work of four main organizations*. Oslo: NORAD.
- Kaufmann, F. & Borowczak, W. (2014). *Cooperation, not instrumentalisation*. Development and Cooperation. Disponível em <http://www.dandc.eu/en/article/support-civil-society-developing-countries-not-trivial-matter>
- Khan, M. (2010). *Political settlements: Implications for international development policy and practice*. Asia Foundation. Disponível em <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/PoliticalSettlementsFINAL.pdf>
- Khan, M. & Sundaram, J.K. (Eds.) (2000). *Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, J. & Shi, L. (1999). Fiscal decentralisation: Incentives, redistribution and reform in China. *Oxford Development Studies*, 27(1), 5–32.
- KPMG. (2013). *Monitoring African sovereign risk: Mozambique snapshot*. Disponível em www.kpmg.com/Africa/en/KPMG-in-Africa/Documents/2013
- Kühne, W., Weimer, B. & Fandrych, S. (1995). International workshop on the successful conclusion of the United Nations Operations in Mozambique (ONUMOZ). Friedrich Ebert Foundation (New York Office)/Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Ebenhausen, New York, 27 March.
- Kyed, H., Buur, L. & da Silva, T. (2007). *O reconhecimento pelo Estado das autoridades locais e da participação pública: Experiências, obstáculos e possibilidades em Moçambique*. Maputo: Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária.
- Langa, E. (2015). 'Ligações minadas': o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco(Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 223–246). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE).
- Lawson, A., Umarji, M., Guilherme, J. & Chachine, C. (2008). *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006 (Usando a Metodologia PEFA): Relatório Preliminar*. UTRAFE & PAPS. Disponível em http://www.pap.org.mz/downloads/final_report_pefa.pdf
- Lazard Frères & White & Case LLP. (2016). Presentation. Disponível em http://www.mpd.gov.mz/images/Presentation_by_the_Ministry_of_Economy_and_Finance_-_25_October_2016.pdf
- Leininger, J. (2011). *Accountability through dialogue: The Presidência Aberta e Inclusiva in Mozambique*. Bonn: German Development Institute.
- Leininger, J., Heyl, C., Maihack, H. & Reichenbach, B. (2012). Instituições Informais e Descentralização em Moçambique – A Presidência Aberta e Inclusiva. In: B. Weimer (Ed.),

- Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 216–237). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Levy, B. (2010). Seeking the elusive developmental knife edge: Zambia and Mozambique – a tale of two countries. In: D.C. North, J.J. Wallis, S.B. Webb & B.R. Weingast (eds.), *In the shadow of violence: Politics, economics, and the problems of development* (pp. 112–148). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lubkemann, S. (2008). *Culture in chaos: An anthropology of the social condition in war*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Macamo, E. (2001). Plus ça change, plus c'est la même chose: Wandel und Politik in Mosambik. In: J. Augel & P. Meyns (Eds.), *Transformations probleme in portugiesischsprachigen Afrika* (pp. 67–92). Hamburg: Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde.
- Machel, M. (2012). As interesses empresariais dos gestores públicos da indústria extractiva: Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses. *CIP Newsletter*, 12–16.
- Macuane, J.J. & Salimo, P. & do Rosário, D & Weimer, B. (2012). Entre o Estado, Amakhas, Ampamelas, Landins e ONGs: relações sociais, historia, politica, centralização e descentralização. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 238–276). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Macuane, J.J. (2010). Elites, pro-poor policies and development in Mozambique. Paper presented at International Workshop, Elites, Production and Poverty, Accra, Ghana, 13–15 January.
- Macuane, J.J. & Weimer, B. (Eds.) (2003). *Governos Locais em Moçambique Desafios de Capacitação Institucional: Comunicações do Seminário Internacional realizado em Maputo, 18–20 Fevereiro de 2002*. Maputo: Imprensa Universitária/Ministério da Administração Estatal / Swiss Development Agency (SDC).
- MAE. (2011). *Fundo Distrital de Desenvolvimento – Manual de procedimentos*. Maputo: Ministério da Administração Estatal (MAE)/Ministério das Finanças (MF)/Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). March.
- MAE. (2013). Relatório do Diagnóstico Básico Municipal Finanças Municipais. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas (unpublished).
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Manning, C. (2002). *The politics of peace in Mozambique: Post-conflict democratization, 1992–2000*. Westport: Praeger.
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralisation*. Washington, DC: The World Bank.
- MAP Consultoria. (2017). O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique: Uma Análise Fiscal e Institucional. Relatório Final. Maputo: Ministério de Economia e Finanças/GIZ (unpublished).
- Martinez-Vasquez, J., McLure, C. & Vaillancourt, F. (2006). Revenues and expenditures in an intergovernmental framework. In: R.M. Bird & F. Vaillancourt (Eds.), *Perspectives on fiscal federalism* (pp. 15–34). Washington: World Bank Institute.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). *The impact of fiscal decentralisation: Issues in theory and challenges in practice*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Maschietto, R.H. (2016a). Beyond peacebuilding: The challenges of empowerment promotion in Mozambique. London: Palgrave Macmillan.
- Maschietto, R.H. (2016b). Decentralisation and local governance in Mozambique: The challenges of promoting bottom-up dynamics from the top down. *Conflict, Security & Development*, 16(2), 103–123.

- Matusse, J.M. & Pimentel, A.E. (2013). Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD): funcionamento, entraves e potencialidades. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes 23 a 25 de Abril de 2013, UNESP, Araraquara, São Paulo. Disponível em <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0277-9.pdf>
- McAnulla, S. (2002). Structure and agency. In: D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and methods in political science* (pp. 271–291). New York: Palgrave Macmillan.
- McCoy, S. & Cunamizana, I. (2008). *Provincial budget allocations in the health, education and water sectors: An analysis, 2003–2007*. MPD, National Directorate of Studies and Policy Analysis. Disponível em http://origin-www.unicef.org/socialpolicy/files/Mozambique_Provincial_Allocations.pdf
- McLoughlin, C. (2014). *Political economy analysis: Topic guide*. 2nd Ed. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham.
- Meneses, M.P. (2015). Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique: Memórias de violências: Que futuro para o passado? *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 106, 9–52.
- Metier. (2009). Análise da Execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) nos distritos. Discussion paper No. 64P. Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas/Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- Mijiga, F. (1998). *The role of traditional leaders in a democratic dispensation: A selection of international experiences*. Washington, DC: National Democratic Institute (NDI).
- Miombo Consultores. (2015). *Avaliação das perdas de receitas devido a exploração e comércio ilegal de madeira em Moçambique no período 2003–2013*. Maputo: World Wildlife Fund (WWF).
- Moncrieffe, J. & Luttrell, C. (2005). *An analytical framework for understanding the political economy of sectors and policy arenas*. London: Overseas Development Institute (ODI). Disponível em <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf>
- Monteiro, J. (2014). Improving land administration in Mozambique: A participatory approach to improve monitoring and supervision of land use rights through community land delimitations. Iniciativa para Terras Comunitárias (iTc) presentation, 2014 World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, DC, 24–27 March.
- Monteiro, J.O. (2002). Institutional and organizational restructuring of the civil service in developing countries. Paper presented at The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops: Workshop No. 3, Paper No. 1, Public Administration and Management Innovation in Developing Countries, Marrakech, Morocco, 10–11 December.
- Monteiro, J.O. (2011). Estado, Descentralização e Cidadania: Equação possível ou imperativa? In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 23–53). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Monteiro, J.O. (n.d.). Em busca do reencontro entre o Estado Necessário e a Sociedade Real: Colectânea de Textos (unpublished).
- Monteiro, J.O. et al. (2004). Análise de Funções e Macro Estrutura do Governo. Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP). Not published.
- Moore, M. (1998). Death without taxes: Democracy, state capacity and aid dependence in the fourth world. In M. Robinson & G. White (Eds.), *The democratic developmental state: Politics and institutional design*. Oxford: Oxford University Press.

- Moore, M. (2004). Revenues, state formation and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 25(3), 297–319.
- Moore, M. (2008). Between coercion and contract: Competing narratives on taxation and governance. In: D. Bräutigam, O-H. Fjeldstad & M. Moore (Eds.), *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 34–63). Cambridge and Washington, DC: Cambridge University Press/American University.
- Morier-Genoud, E. (2009). Mozambique since 1989: Shaping democracy after socialism. In: A.R. Mustapha & L. Whitfield (Eds.), *Turning points in African democracy* (pp. 153–166). Suffolk: James Currey.
- Mosca, J. (2005). *Economia de Moçambique, Século XX*. Lisbon: Instituto Piaget.
- Mosca, J. (2011). Políticas Agrárias em Moçambique (1975-2009). Maputo: Escolar Editora.
- Mosca, J. (2013). *Economia de Moçambique 2001–2010*. Maputo: Escolar Editora.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2011). *El dorado Tete: os mega projectos de mineração*. Centro de Integridade Pública, November. Disponível em http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C106_EL%20DORADO%20TETE_Mosca%20e%20Selemane_CIP_2011.pdf
- MPD. (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas, October. Disponível em <http://www.mpd.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao/orcamento-de-estado/oe-2013/mapas-anexos/103-pobreza-e-bem-estar-em-mocambique-terceira-avaliacao-nacional>
- Mwabu, G., Ugaz, C. & White, G. (2001). *Social provision in low-income countries: New patterns and emerging trends*. Oxford: Oxford University Press.
- Negrão, J. (2001). Posse da terra e gestão dos recursos naturais pelas comunidades locais. In: J. Negrão (Ed.), *Repensando a terra e as modas do desenvolvimento rural* (pp. 37–45). Maputo: Texto Editores.
- Newitt, M. (1993). *A history of Mozambique*. Bloomington: Indiana University Press.
- Newitt, M. (2017). *FRELIMO uses history to claim entitlement to rule*. Interview with Fredson Guilengue, 27 April. Disponível em <https://www.pambazuka.org/democracy-governance/frelimo-uses-history-claim-entitlement-rule>
- Nguenha, E., Raich, U. & Weimer, B. (2012). Subnational finances: Performance and sustainability of Mozambican municipalities. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 197–215). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao_2.2.FinLoc.pdf
- Nhamirre, B. & Mosca, J. (2014). Electricidade de Moçambique: mau serviço, não transparente e politizada. Centro de Integridade Pública (CIP). Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C339_Relat%C3%B3rio%20Electricidade%20de%20Mo%C3%A7ambique.pdf
- Niño, H.P. & Le Billon, P. (2013). Foreign aid, resource rents and institution-building in Mozambique and Angola. WIDER Working Paper No. 2013/102. UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/93676/1/770115683.pdf>
- Nombora, D. (2014). *Sharing natural resource revenues with affected communities: Policy options for Mozambique*. Policy Note. Maputo: World Bank Mozambique.
- North, D.C., Wallis, J.J., Webb, S.B. & Weingast, B.R. (2010). *The Limited Access Orders: An introduction to the conceptual framework*. Stanford, CA: Stanford University. Disponível em http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO_CUP_2_Intro2100614.pdf

- Nucifora, A. & Staines, N. (2010). *Mozambique: Debt sustainability analysis*. Washington: IMF/World Bank.
- Nuvunga, A. (2012). Tendências nas eleições municipais de 1998, 2003 e 2008. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 281–298). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- OECD. (2004). *Lessons learned on donor support to decentralisation and local governance*. Paris: DAC Evaluation Series. Disponível em <https://www.oecd.org/dac/evaluation/30395116.pdf>
- OECD. (2015). *States of fragility 2015: Meeting post-2015 ambitions*. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2015-9789264227699-en.htm>
- Offe, C. (1987). Democracy against the welfare state? Structural foundations of neoconservative political opportunities. *Political Theory*, 15(4), 501–537.
- Olowu, D. (2003). Local institutional and political structures and processes: Recent experiences in Africa. *Public Administration and Development*, 23, 41–52.
- Parker, A.N. (1999). *Decentralisation: The way forward for rural development?* Washington, DC: The World Bank.
- Pessoa, M., Azevedo, M. & Nascimento, E.R. (2010). *Avaliação das Reformas da Gestão das Finanças Públicas*. Washington: Fundo Monetário Internacional/Departamento de Finanças Públicas.
- Pettit, J. (2013). *Power analysis: A practical guide*. Stockholm: SIDA.
- Pinto de Abreu, A., Baltazar, R. & Loureiro, J.D. (1994). Perspectivas da Economia nacional até ao final da década: abordagem através de uma metodologia participativa. In: C. Castel-Branco (Ed.), *Moçambique: Perspectivas económicas* (pp. 175–214). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane/Fundação Friedrich Ebert.
- Pires, P. et al. (2014). *Conhecimentos sobre cólera em Namíçopo*. Nampula: Universidade Lúrio. Disponível em http://www.unilurio.ac.mz/unilurio/docs/publicacoes/2015/artigo_CCNN_Revista_CS_INS.pdf
- Pitcher, M.A. (2002). *Transforming Mozambique: The politics of privatization, 1975–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plank, D. (1993). Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. *Journal of Modern African Studies*, 31(3), 407–430.
- Pritchett, L., Woolcock, M. & Andrews, M. (2010). Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure. Centre for Global Development Working Paper 234. Disponível em <http://www.cgdev.org/publication/capability-traps-mechanisms-persistent-implementation-failure-working-paper-234>
- PRODEM. (2013). Municipal development support programme for north and north-central Mozambique (2015–2017). Maputo: Government of Mozambique, DANIDA, Irish AID, Swedish Embassy SDC.
- Putnam, R.D. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rebucci, A. (2001). Why did Mozambique fall into debt? Mozambique's debt burden in historical perspective. In: IMF (Ed.), *Mozambique: Selected issues and statistical appendix* (pp. 15–27). Washington, DC: The International Monetary Fund.
- Ribot, J. (2002). *Democratic decentralisation of natural resources: Institutionalising popular participation*. Oxon: Routledge.

- Ribot, J.C., Agrawal, A. & Larsen, A.M. (2006). Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34 (11), 1864–1886.
- Rocha-Menocal, A. (2009). *'State-building for peace': Navigating an arena of contradictions*. London: Overseas Development Institute.
- Rosário, D. & Guambe, E. (2015). Rede de gestão de água em Nacala-Porto. Estender a distribuição ou a 'dominação'? In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 99–120). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE).
- Rosenfeld, D. (2012). *Criteria for territorial allocations: The case of Mozambique*. UNICEF Mozambique Policy Brief.
- Salih, M.M.A. & Nordlund, P. (Eds.) (2006). *Political parties in Africa: Challenges for sustained multiparty democracy*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Sande, Z. (2011). '7 MILHÕES'. Revisão do Debate e desafios para diversificação da base produtiva. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 207–228). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Scott, Z., Macuane, J., Salimo, P. & Orłowski, D. (2011). *Public sector governance reform in Mozambique 2001–2010: What has been learnt?* Oxford: Oxford Policy Management.
- Senghaas, D. (1995). *Provokation: Ein verkanntes Mittel der Mediation*. Disponível em <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1117>
- Shah, A. & Chaudry, T. (2004). Implementing decentralized local government: A treacherous road with potholes, detours and road closures. World Bank Policy Research Working Paper 3353. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/29/000090341_20040729134144/additional/107507322_20041117184014.pdf
- Sharma, C.K. (2014). Governance, governmentality and governability: Constraints and possibilities of decentralisation in South Asia. Keynote Address, International Conference on Local Representation of Power in South Asia, Organized by Department of Political Science, GC University, Lahore, Pakistan, 12–14 November.
- SIPA. (2013). *Moçambique: Recursos Naturais/ Sector Extractivo para a Prosperidade*. Columbia University. Disponível em <http://www.speed-program.com/wp-content/uploads/2013/11/Mocambique-Mobilizando-Recursos-Extractivos-para-a-Prosperidade-Port.pdf>
- Skhemani, S. (2010). *Political capture of decentralisation: Vote-buying through grants-financed local jurisdictions*. Washington: The World Bank.
- Skhemani, S. (2013). *Buying votes vs. supplying public services: Political incentives to under-invest in pro-poor policies*. Washington: The World Bank.
- Smart, T. & Hanlon, J. (2014). *Agricultural land is a Mozambican resource: The case for small commercial farmers*. IV Conferência Internacional do IESE, 27–28 August. Disponível em www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Small_commercial_farmers_in_Moz_Smart-Hanlon.pdf
- Smart, T. & Hanlon, J. (2014a). *Galinhas e cerveja: uma receita para o crescimento*. Maputo: Kapikua.
- Smith, L.D. (1998). *Decentralisation and rural development: The role of public and private sector in the provision of agriculture and support services*. Rome: FAO. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/006/ad692e/ad692e01.htm>
- Smith, L.D. (2001). Reform and decentralisation of agricultural services: A policy framework. Rome: Food and Agricultural Organization (FAO). Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/005/Y2006E/y2006e00.htm>

- Steen, G., Tavares, A. & Lalá, A. (2014). *Estudo sobre o Sistema de Controlo e Auditoria de Moçambique*. Stockholm: Swedish Institute for Public Administration. SIPU International.
- Stiglitz, J. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. New York: W.W. Norton & Company.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Topsoe-Jensen, B. et al. (2012). *Joint evaluation of support to civil society engagement in policy dialogue: Mozambique country report*. Stockholm: SIDA.
- Uandela, A. (2012). Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Processos, Resultados* (pp. 395–421). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- UNDP. (2016). *Mozambique. Human Development Report 2016: Human development for everyone*. Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report. Disponível em http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MOZ.pdf
- UNICEF. 2014. Informe Orçamental Sector da Saúde em Moçambique. Disponível em <http://budget.unicef.org.mz/informes/2014Brief-Saude.pdf>.
- Van Houweling, E. (2015). Gendered water spaces: A study of the transition from water wells to handpumps in Mozambique. *Gender, Place and Culture*, 22(10), 1391–1407.
- Village Reach. (2014). *Evaluation of health system transport capacity and demand*. Seattle: Village Reach.
- Vines, A., Thompson, H., Jensen, S.K. & Azevedo-Harman, E. (2015). *Mozambique to 2018: Managers, mediators and magnates*. London: Chatham House/Royal Institute for International Affairs. Disponível em http://www.chathamhouse.org/publication/mozambique-2018?dm_i=1TYF%2C3H81H%2CE1QOOT%2CCGCIN%2C1#sthash.LPdEYAed.dpuf
- Vollmer, F. (2013). The changing face of Africa: Mozambique's economic transformation and its implications for aid harmonisation. *Irish Studies in International Affairs*, 24, 1–28.
- Weimer, B. (2012a). *Municipal tax base in Mozambique: High potential – low degree of utilisation*. Bonn: German Development Institute (GDI-DIE). Disponível em [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8RJBW2/\\$FILE/DP%201.2012.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8RJBW2/$FILE/DP%201.2012.pdf)
- Weimer, B. (2012b). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: 'Mantendo a falta de clareza?': Conjunturas críticas, caminhos, resultados. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 76–102). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Weimer, B. (2012c). Saúde para o povo? Para um entendimento da economia política e das dinâmicas da descentralização no sector da saúde em Moçambique. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 423–456). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Weimer, B. (2013). *Provincial governments: Assessment of revenue potential and suggestions for revenue mobilization*. Honiara: Government of the Solomon Islands/Provincial Government Strengthening Programme (PGSP).
- Weimer, B. (Ed.) (2012). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf
- Weimer, B. & Reaud, B. (2014). Mozambique decentralisation in a centralist setting. In: J.T. Dickovick & J. Wunsch (Eds.), *Decentralisation in Africa: The paradox of state strength* (pp. 137–158). Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Weimer, B., Macuane, J.J. & Buur, L. (2012). A economia do political settlement em Moçambique: contexto e implicações da descentralização. In: B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos, Resultados* (pp. 31–75). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Weimer, Bernhard, & Macuane, José Jaime, 2011. The Political Economy of Procurement in Mozambique: Context, Institutions, Practice and Risks. Maputo: DFID.
- Weingast, B.R. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralisation and economic development. *World Development*, 53, 14–25.
- Weingast, B.R. & Pöschl, C. (2013). *The fiscal interest approach: The design of tax and transfer systems*. Stanford, CA: Stanford University/London School of Economics and Political Science.
- Whitfield, L. (2009). *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, D.A. & Isaksen, J. (2016). *Corruption and state-backed debts in Mozambique: What can external actors do?* Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2016:6). Disponível em <https://www.cmi.no/publications/6024-corruption-and-state-backed-debts-in-mozambique>
- World Bank & FAO. (2011). *Rural land taxation in Mozambique*. Policy Note. Washington / Rome: World Bank/UN Food and Agricultural Organization.
- World Bank & PPIAF. (2015a). *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Gestão Fiscal e Financeira (PEDGF) para o Conselho Municipal da Cidade da Matola (CMCM)*. Maputo: World Bank/ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)/Sub National Technical Assistance (SNTA). Unpublished.
- World Bank & PPIAF. (2015b). *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Gestão Fiscal e Financeira (PEDGF) para o Conselho Municipal da Vila de Manhiça (CMVM)*. Maputo: World Bank/ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)/Sub National Technical Assistance (SNTA). Unpublished.
- World Bank. (2012). *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 78.2 million (US\$ 120 million equivalent) to the Republic of Mozambique for the Cities and Climate Change Project*. Report No: 65109-MZ. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. (2014). Mozambique - Public Expenditure Review: addressing the challenges of today, seizing the opportunities of tomorrow. Report No. 91153-MZ. Washington: September 2014. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/677921468275102771/pdf/911530ESW0P1300385389B00PUBLIC00ACS.pdf>
- World Bank. (2015). *Implementation completion and results report (IDA-4705) on a credit in the amount of SDR 19.6 million (US\$ 30.4 million equivalent) to the Republic of Mozambique for the National Decentralized Planning and Finance Project*. Washington, DC: The World Bank.
- Wunsch, J. (1998). Decentralisation, local governance and the democratic transition in southern Africa: A comparative analysis. *African Studies Quarterly*, 2(1), 2152–2448.
- Wunsch, J. & Olowu, D. (1990). *The failure of the centralized state: Institutions and self governance in Africa*. Boulder, CO: Westview.
- Wunsch, J. & Olowu, D. (2003). *Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralisation*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Wunsch, J. & Olowu, D. (Eds.) (1995). *The failure of the centralized state: Institutions and self governance in Africa*. San Francisco, CA: ICS Press.
- Yadav, P. & Weimer, B. (2013). *Political economy of the supply-chain for medicines in Mozambique*. Maputo: The World Bank & UKAid/DFID (unpublished).
- Zaum, D. & Cheng, C. (Eds.) (2012). *Corruption and post-conflict peacebuilding: Selling the peace?* Oxon and New York: Routledge.

