

# 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 Mundial<sup>1</sup>, 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)<sup>2</sup>. 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”.<sup>3</sup> 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”<sup>4</sup>, 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.<sup>5</sup> 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 onnipresença 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 restrições<sup>6</sup>, 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,

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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:

---

<sup>7</sup> 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),<sup>8</sup> o tema da descentralização não figurava explicitamente no Acordo Geral de Paz de Roma de 1992.<sup>9</sup> 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](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.<sup>10</sup>

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”<sup>11</sup> (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 “tradicionalis”, 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”.<sup>12</sup> Exemplos elucidativos são os casos de rejeição da forma moderna das autoridades sanitárias de desinfecção quimicamente as 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.<sup>13</sup> 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 improdutivo* (*rent seeking*) é, portanto, “o emprego de recursos e esforço na criação, manutenção e transferência de rendimentos improdutivo” (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 improdutivo em três dimensões (rendimentos improdutivo 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 improdutivo 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**<sup>14</sup> 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>

