

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 tributárias 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.