

A Economia Política da Descentralização em Moçambique

Dinâmicas, Efeitos, Desafios

Bernhard Weimer com João Carrilho



www.iese.ac.mz

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

Autores: Bernhard Weimer com João Carrilho

Edição: IESE

Copyright © IESE, 2017

Institute for Social and Economic Studies (IESE)

Endereço do editor:

Av. Tomas Nduda 1375

Maputo, Mozambique

Tel: +258 21 486043

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

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

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

Impressão: Capitilpress

Tiragem: 200

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

André Uandela and Bernhard Weimer

Número de registo: 9163/RLINLD/2017

ISBN: 978-989-8464-41-5

Maputo, Dezembro 2017

Reconhecimentos

O IESE agradece o apoio de:

Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique

Índice

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

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

PARTE III: Partes Interessadas na Descentralização 145

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

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

Siglas e acrónimos

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

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

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

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

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

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

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

Mapa, Figuras and Tabelas

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

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

Mapa 1: Municípios de Moçambique



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

Prefácio

Severino Elias Ngoenha*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Maputo, Maio de 2017

Agradecimentos, Fontes e Aviso

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

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

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

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

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

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

Uma nota sobre as fontes:

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

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

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

Sobre os autores

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

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