



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER

WIDER Working Paper 2020/132

Reformas de descentralização em Moçambique

O papel das instituições na definição dos resultados

Salvador Forquilha*

Outubro 2020

In partnership with



United Nations University World Institute for Development Economics Research

wider.unu.edu

Este estudo foi conduzido no âmbito da componente sobre Moçambique do programa Desenvolvimento Económico e Instituições (EDI), financiado com o apoio do UK Aid do Governo do Reino Unido em colaboração com o programa Crescimento Inclusivo em Moçambique (IGM), financiado pelos Governos da Finlândia, Noruega e Dinamarca. A Directoria do Programa EDI inclui as seguintes instituições que trabalham em parceria: Oxford Policy Management, University of Namur, Paris School of Economics e Aide à la décision économique.

Resumo: Com a introdução das reformas económicas nos finais dos anos 1980 e a abertura do espaço político e o fim da guerra civil no início dos anos 1990, teve início em Moçambique o processo de descentralização. Diferentes pesquisas desenvolvidas nos últimos anos mostram que, à semelhança do que acontece em outros países da África subsaariana, o impacto das reformas de descentralização na promoção do desenvolvimento local e no aprofundamento da democracia em Moçambique é modesto. Como explicar esse impacto modesto? Com base em três reformas importantes do processo da descentralização em Moçambique, nomeadamente os ‘7 milhões’, a municipalização e a governação descentralizada provincial, este artigo procura responder à pergunta analisando a maneira como diferentes dimensões das instituições afectam os resultados das reformas. O argumento principal do artigo sublinha a ideia segundo a qual os resultados das reformas de descentralização em Moçambique são condicionados pela natureza e pelos mecanismos do funcionamento do sistema político. Entre os factores/constrangimentos institucionais, a capacidade do Estado e autonomia face aos interesses privados, particularmente de grupos políticos, destacam-se nas três reformas analisadas ao longo deste artigo. Neste contexto, as reformas cristalizam a maneira como os interesses de grupos, particularmente político-partidários, capturam o Estado e as usam como um mecanismo de manutenção e reforço do poder político. Nesse sentido, a descentralização, mais do que um meio para a melhoria da provisão de serviços públicos e o aprofundamento da democracia, funciona como um instrumento para o reforço do controlo do Estado e a acomodação das elites. Provavelmente, este é o maior desafio que a descentralização enfrenta em Moçambique e, por isso, constitui um aspecto fundamental a tomar em conta em qualquer reforma nessa área, no contexto do aprofundamento da democracia e da promoção do desenvolvimento local.

Palavras-chave: descentralização, governação descentralizada, instituições, Moçambique, municipalização

Nota: Esta é a versão original em Português. The translated working paper in English is available [here](#).

*Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo, Moçambique. *E-mail:* salvador.forquilha@iese.ac.mz

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#).

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Adriana Barreiros.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

1 Introdução

No contexto das mudanças económicas e políticas dos finais dos anos 1980, cristalizadas em programas de reestruturação económica e movimentos para a democracia, vários países da África subsaariana embarcaram em reformas de descentralização. Na sua maioria, essas reformas podem ser vistas como resposta à fragilidade do Estado (Olowu & Wunsch 1990; Osaghae 2007), que se manifestava essencialmente a nível da regulação política e da provisão de serviços básicos, particularmente, nos sectores de educação, saúde, água e saneamento. Hoje, mais de trinta anos depois, vários autores consideram que as sucessivas reformas de descentralização na África subsaariana tiveram pouco impacto na resolução dos problemas de governação (Mohmand & Loureiro 2017; Tilburg 2008; Olivier de Sardan 2011; Bierschenk 2010; Crook & Manor 2000; Crook 2010; Booth 2010; Manor 1999; Batley et al. 2012). Com efeito, a vasta literatura produzida nos últimos anos e os diferentes instrumentos de medição de governação em África (*Ibrahim Index of African Governance*, *Afrobarometer*) mostram não só os poucos avanços alcançados em matéria de governação como também a complexidade das dinâmicas e dos constrangimentos institucionais subjacentes ao processo da implementação das reformas de descentralização (Mo Ibrahim Foundation 2016; Mattes & Bratton 2016).

Relativamente a Moçambique, com a introdução das reformas económicas nos finais dos anos 1980 e a abertura do espaço político e o fim da guerra civil no início dos anos 1990, teve início o processo de descentralização consubstanciado essencialmente em duas vertentes: a descentralização administrativa, no âmbito da lei dos órgãos locais do Estado (Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio) e a descentralização política, no contexto não só da criação das autarquias locais (Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro), como também da aprovação do chamado pacote de descentralização, que preconiza a eleição de governadores provinciais (Leis n.ºs 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019 e 7/2019, todas de 31 de Maio, e o Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro).

Com um forte apoio de parceiros de cooperação internacional, através de diferentes programas com enfoque não só nos distritos como também nos municípios (Weimer 2012), as reformas de descentralização em Moçambique, de acordo com pesquisas desenvolvidas nos últimos anos, ainda continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local e o aprofundamento e a consolidação da democracia. Na realidade, à semelhança do que acontece em outros países da África subsaariana, o impacto das reformas de descentralização em Moçambique também tem sido modesto na resolução dos problemas de governação (Weimer 2012; Weimer & Carrilho 2017; Forquilha 2008; Forquilha & Orre 2011). Com efeito, dados das últimas rondas dos inquéritos do *Afrobarometer*, por exemplo, mostram uma redução significativa da demanda pela democracia, tendo passado de 25% na ronda de 2011–13 para 9% na ronda de 2014–15 (Mattes & Bratton 2016). Além disso, no índice da democracia, referente a 2018, a classificação de Moçambique baixou significativamente, passando de regime híbrido para regime autoritário (The Economist 2019).

Como explicar o impacto modesto das reformas de descentralização na promoção do desenvolvimento local e aprofundamento e consolidação da democracia em Moçambique? Com base em evidências recolhidas a partir de entrevistas, dados do *Afrobarometer*, relatórios de avaliação de programas/projectos de apoio à descentralização e literatura produzida sobre descentralização em Moçambique nos últimos anos, este artigo procura responder à pergunta acima colocada olhando para factores institucionais, que constituem constrangimentos para as reformas de descentralização em Moçambique. O argumento principal do artigo sublinha a ideia segundo a qual os resultados das reformas de descentralização em Moçambique são condicionados pela natureza e pelos mecanismos de funcionamento do sistema político. O artigo desenvolve o

argumento explorando essencialmente cinco dimensões das instituições, nomeadamente a) Estado de Direito; b) participação e prestação de contas política; c) estabilidade política, violência e legitimidade do Estado; d) capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses de grupos privados; e) soberania e independência. O argumento é desenvolvido essencialmente em duas partes. Na primeira parte, o artigo analisa o processo da formação do sistema político moçambicano e as dinâmicas na origem das reformas de descentralização. Na segunda parte, o artigo centra-se nas reformas de descentralização, procurando analisar os seus resultados com base no funcionamento do sistema político, olhando para as cinco dimensões das instituições acima mencionadas.

2 Processo de formação do sistema político moçambicano

Moçambique conquistou a sua independência nacional como resultado de uma longa luta armada levada a cabo pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Transformada em partido político de orientação marxista-leninista, em 1977, a FRELIMO governa o país desde 1975 — ano da independência — primeiro, no contexto do sistema monopartidário e, mais tarde, na sequência da sua reeleição nos sucessivos pleitos eleitorais, no âmbito do multipartidarismo em vigor desde 1990. Apesar do seu discurso revolucionário de ‘escangalhamento do Estado colonial’, o Governo da FRELIMO no período a seguir à independência manteve as práticas e lógicas centralizadoras do Estado colonial. Com efeito, a nova organização do Estado moçambicano não só não trouxe autonomia para os níveis subnacionais, como também o discurso de unidade nacional no contexto de partido único reforçou as lógicas de um Estado centralizado (Brito 2019). Como explicar essa centralização e por que razões, num certo momento, tiveram início reformas de descentralização? A resposta a esta pergunta ajuda-nos a perceber o papel das instituições na definição dos resultados das reformas. É o que vamos discutir nas linhas a seguir.

2.1 A trajectória histórica da construção do Estado pós-colonial em Moçambique

A trajectória histórica da construção do Estado pós-colonial em Moçambique, em grande medida, confunde-se com as dinâmicas internas da constituição e do desenvolvimento do movimento anticolonial liderado pela FRELIMO. Trata-se de dinâmicas marcadas por clivagens, conflitos e violência, que se agudizaram particularmente nos finais dos anos 1960 e inícios dos anos 1970, tendo estruturado o processo da construção das instituições no período pós-colonial (Forquilha 2017). Com efeito, a crise interna vivida no seio da FRELIMO¹, durante a luta anticolonial, contribuiu significativamente para o reforço da retórica da exaltação da unidade nacional em detrimento das diferenças étnicas, muitas vezes assimiladas ao tribalismo, regionalismo e, por isso, incompatíveis com o projecto político assente na transformação das mentalidades e relações sociais, no contexto da construção de um ‘Homem novo’ e uma sociedade nova (Meneses 2015; Cahen 1987; Brito 1991).

Com a independência em 1975, o papel da FRELIMO na construção e transformação da sociedade moçambicana reforçou-se e ficou plasmado na Constituição da República², facto que contribuiu

¹ Nos finais dos anos 1960, durante a luta anticolonial, a FRELIMO mergulhou numa crise interna profunda. Para uma análise da crise, ver Brito (2019).

² A primeira Constituição da República Popular de Moçambique, no seu artigo 3, estabelecia o seguinte: “A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da sociedade. A FRELIMO traça a orientação básica do Estado e dirige e supervisa a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo” (CRPM 1975).

para a centralização do Estado, um processo que foi ganhando consistência, particularmente a partir de 1977, quando a FRELIMO se transformou em partido de orientação marxista-leninista. No programa apresentado por ocasião do 3.º congresso do partido, o papel da FRELIMO na materialização da revolução e da centralização do Estado foram aspectos marcantes, tal como mostra o extracto a seguir:

No âmbito do Estado a tarefa do Partido é a destruição do estado colonial e a criação de um novo tipo de aparelho de estado que reflecta, nas suas estruturas e nas suas actividades, os interesses das largas massas laboriosas. O Estado é o principal instrumento para a materialização da política revolucionária do Partido. Por isso, o Partido dirige e orienta todas as actividades do Estado. O papel dirigente do Partido, em relação ao Estado, consiste no seguinte: [...] b) o Partido traça as linhas de orientação fundamentais de desenvolvimento em todas as esferas da vida social. Essas linhas de orientação reflectem-se nas leis do Estado. As leis do Estado exprimem assim a aplicação prática das directivas do Partido. c) o Partido cria condições para que, em todos os órgãos do Estado se constituam organizações do Partido, para aí assegurarem a aplicação da linha política do Partido; d) o Partido mobiliza e forma política e tecnicamente, quadros leais ao Partido para ocuparem postos no aparelho do Estado [...]. A República Popular de Moçambique é um Estado de ditadura democrática revolucionária dos operários e camponeses. Ela exerce o seu poder contra os inimigos do Povo, os capitalistas, contra o imperialismo e os seus agentes, e no interesse da protecção e defesa das conquistas revolucionárias e da soberania e integridade territoriais. (FRELIMO, 1977: 28–29)

Neste contexto, a centralização do Estado surge como resultado da combinação de dois factores importantes, nomeadamente a herança do carácter centralizador do Estado colonial e o projecto político da FRELIMO cristalizado no Estado centralizado de orientação marxista-leninista ao serviço dos interesses da revolução. Nos anos que se seguiram à independência, a centralização do Estado marcou significativamente não só o funcionamento das instituições como também as práticas e lógicas de actuação dos funcionários e agentes do Estado, facto que constitui um aspecto importante para compreender o resultado do processo de descentralização no contexto das reformas políticas em curso no país desde o início dos anos 1990.

2.2 As origens das reformas de descentralização em Moçambique: actores e dinâmicas

As reformas económicas e políticas desencadeadas em Moçambique nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 trouxeram consequências importantes do ponto de vista da configuração institucional do Estado, cristalizada no processo da descentralização.

Na literatura, o conceito da descentralização diz respeito à transferência de poder, autoridade, funções e competências do Estado central para os níveis mais baixos (Rondinelli et al. 1983; Manor 2011; Adamolekun 1999). No entanto, é importante sublinhar que o conceito possui diferentes significados. Existem, pelo menos, três significados. Com efeito, quando a transferência de autoridade e recursos se efectua para agentes do Estado central situados a diferentes níveis (região, província, distrito), fala-se de descentralização administrativa, que também é conhecida por ‘desconcentração’ (Rondinelli et al. 1983; Manor 1999; Adamolekun 1999). Quando a transferência de poder e recursos acontece para unidades subnacionais eleitas, autónomas e com personalidade jurídica diferente do Estado central, fala-se de descentralização política (Rondinelli et al. 1983; Manor 1999; Adamolekun 1999). Este é o caso das autarquias locais (e, recentemente, das províncias) em Moçambique. Finalmente, a descentralização pode também significar a transferência de responsabilidades relativamente aos orçamentos e decisões financeiras (Rondinelli

et al. 1983; Manor 1999; Adamolekun 1999; Forquilha 2016). Neste caso, trata-se de descentralização fiscal. No que se refere a Moçambique, a Política e Estratégia de Descentralização (PED) estabelece que “em Moçambique, a descentralização é feita através de autarquias locais, órgãos locais do Estado e instituições de participação e consulta comunitária” (Resolução 40/2012, de 20 de Dezembro). De acordo com a PED, os “‘7 milhões’ circunscrevem-se no âmbito da vontade descentralizadora do Governo para o empoderamento das comunidades no combate à pobreza” (Resolução n.º 40/2012, de 20 de Dezembro). Por isso, neste texto, quando falamos da descentralização, referimo-nos sobretudo às suas duas principais modalidades, nomeadamente a descentralização administrativa e a descentralização política.

Se é verdade que o modelo do Estado centralizado teve um impacto significativo no plano ideológico, nomeadamente no que se refere ao enquadramento das populações no projecto político da FRELIMO, também não é menos verdade que, no plano administrativo, os resultados foram modestos. Com efeito, a forte centralização da administração pública, aliada à exiguidade de recursos financeiros, materiais e humanos e aos efeitos acentuados da guerra civil, tornaram o Estado distante dos cidadãos, particularmente no meio rural, na medida em que havia cada vez mais dificuldades em prover serviços básicos, nomeadamente nos sectores de educação, saúde, água e saneamento. Neste contexto, paralelamente ao processo de implementação do programa de ajustamento estrutural, que teve início em 1987, o Governo de Moçambique tomou medidas com vista ao melhoramento do funcionamento da administração pública, sublinhando a necessidade de uma gestão menos centralizada. Foi assim que a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, sobre o orçamento geral do Estado para o ano de 1987, foi aprovada. Com efeito, no seu preâmbulo, essa lei sublinha o seguinte:

O orçamento geral do Estado para 1987 reflecte medidas económicas e financeiras adoptadas pelo Governo no quadro do programa de reabilitação económica que tem como objectivo a reactivação da produção e a redução gradual dos desequilíbrios financeiros que existem. Ela [a lei] reflecte também a preocupação de introduzir alterações nos mecanismos de gestão sobretudo a nível das empresas e a nível local, de maneira a tornar mais ágil e funcional a direcção da economia. (Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro)

Relativamente à descentralização, o artigo 8 da Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, merece algum destaque ao estabelecer o seguinte:

Com o objectivo de promover um maior envolvimento e responsabilização das assembleias do povo e dos conselhos executivos a nível dos distritos [...]. Durante o ano de 1987, em conformidade com os métodos de trabalho a definir pelo conselho de ministros, em estreita colaboração com os governos provinciais, em cada província seleccionar-se-á um distrito que servirá de ‘piloto’ no qual ensaiar-se-á as medidas de autonomia administrativa e financeira que se pretende gradualmente introduzir. (artigo 8 de Lei 2/87, de 30 de Janeiro)

No plano institucional, a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro de alguma forma, constitui uma ruptura em relação ao período anterior, no que se refere ao princípio de gestão administrativa e financeira, na medida em que o dispositivo legal acima mencionado usa expressões tais como “envolvimento”, “responsabilização”, “autonomia administrativa e financeira”, que têm pouco que ver com o centralismo do Estado estabelecido na Constituição de 1975. É verdade que a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, não cria estruturas autónomas diferentes do Estado central para a gestão e administração local. Apesar disso, ela avança na direcção da transferência gradual de certas atribuições do nível central para os níveis subnacionais. Nesse sentido, a Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, marca um passo importante rumo ao processo de descentralização, cujas bases

fundamentais seriam lançadas mais tarde com a aprovação da Constituição da República em Novembro de 1990.

Na literatura, o processo de descentralização muitas vezes surge como o resultado da conjugação de factores de carácter interno e externo (Olowu & Wunsch 2004). Este aspecto torna-se relevante na análise na medida em que existe uma tendência de reduzir o processo de descentralização em África a factores meramente externos, nomeadamente as ‘exigências’ dos doadores, particularmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. É verdade que a componente da ‘boa governação’ tem jogado um papel importante na implementação das reformas de descentralização em África, incluindo Moçambique. Todavia, é importante não perder de vista que a descentralização surge para certos Estados africanos, particularmente Moçambique, como um processo relevante de gestão de conflitos e relegitimação do Estado, no contexto da pacificação e democratização do país (Faria & Chichava 1999).

Não se pretende com isso dizer que as reformas de descentralização em Moçambique sejam um processo consensual e pacífico. Aliás, nos últimos trinta anos, a implementação das principais medidas legislativas e administrativas, no contexto da descentralização, tem-se revelado conflitual, cristalizando clivagens políticas não só entre os principais actores políticos, nomeadamente a FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), mas também no seio do próprio partido no poder. Com efeito, desde as discussões que culminaram com a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro³, passando pelo processo da sua revogação e a aprovação das Leis n.ºs 2/97, de 18 de Fevereiro,⁴ e 8/2003, de 19 de Maio⁵, até à aprovação do último pacote de descentralização (Leis n.ºs 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019 e 7/2019, todas de 31 de Maio, e o Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro), no contexto da governação provincial descentralizada, o conflito, cristalizado no funcionamento das instituições, tem sido um dos aspectos mais marcantes, facto que joga um papel importante na estruturação dos resultados das próprias reformas, na medida em que interesses político-partidários acabam por colocar no segundo plano questões de aprofundamento da democracia e desenvolvimento local. Voltaremos a este aspecto mais adiante quando estivermos a discutir a maneira como os constrangimentos institucionais afectam os resultados das reformas na área da descentralização.

3 Reformas de descentralização em Moçambique: seus resultados no desenvolvimento local e reforço da democracia

Como mencionado acima, os resultados das reformas de descentralização em Moçambique são modestos, à semelhança do que acontece em outros países da África subsaariana. Uma parte importante desses resultados explica-se pelo contexto, ou seja, a dinâmica das instituições no processo da implementação das reformas. Por instituição entende-se aqui “regras de jogo numa sociedade [...] que moldam as interacções humanas” (North 1990: 3 — tradução do autor). Neste contexto, as instituições constituem elementos fundamentais que moldam os incentivos dos actores. Para analisar a maneira como as instituições afectam os resultados das reformas de descentralização, vamos focalizar a atenção em dois aspectos importantes: a) os constrangimentos

³ Referente à municipalização total do país.

⁴ Relativa ao quadro da implantação das autarquias locais.

⁵ Referente aos órgãos locais do Estado.

institucionais, que influenciam os resultados; b) três reformas importantes: os ‘7 milhões’, a municipalização e a governação descentralizada provincial.

3.1 Os constrangimentos institucionais

Relativamente aos constrangimentos institucionais, a análise é feita com base em cinco dimensões das instituições (factores institucionais), no contexto do projecto de pesquisa *The Economic Development and Institutions* (EDI), tendo como pano de fundo a natureza e os mecanismos de funcionamento do sistema político moçambicano. As referidas dimensões (factores institucionais) são: Estado de Direito; voz, participação e prestação de contas política; instabilidade política, violência e legitimidade do Estado; capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados; soberania e independência (Oxford Policy Management 2019). Nas linhas a seguir vamos trazer alguns elementos de análise para cada um dos factores institucionais mencionados. Esses elementos, de seguida, vão permitir-nos discutir as reformas de descentralização que escolhemos para a análise neste artigo.

Estado de Direito

Moçambique é, formalmente, uma democracia que preconiza a separação de poderes e o respeito pelo primado da lei. Apesar disso, as práticas políticas desde a adopção da Constituição democrática, em 1990, continuam fortemente informadas pela trajectória histórica do funcionamento das instituições do Estado monopartidário. Com efeito, o princípio da separação de poderes, embora constitucionalmente consagrado, tem sido um desafio no processo da construção democrática em Moçambique, onde o poder executivo, na prática, joga uma grande influência sobre os poderes legislativo e judicial, com um impacto significativo no desenho, aprovação e implementação de políticas, incluindo na área de descentralização. Um exemplo disso é a definição e a criação do pacote autárquico e, mais recentemente, o chamado pacote de descentralização, onde o debate no Parlamento não alterou significativamente as propostas iniciais do Governo na matéria, apesar das controvérsias em muitos aspectos aprovados.

Voz, participação e prestação de contas política

A descentralização constitui um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas em Moçambique nos últimos vinte anos, na medida em que não só mudou significativamente a configuração do Estado com a criação de entidades políticas autónomas através do processo da municipalização, como também dinamizou a participação política a nível local com a realização de eleições autárquicas de uma forma regular, viabilizando agendas políticas locais.

Apesar de a participação nas eleições autárquicas ter a tendência de aumentar, comparativamente ao que acontece nas eleições gerais (Forquilha 2015), a experiência de descentralização nos últimos vinte anos mostra que ela não alargou necessariamente os espaços de participação. Com efeito, não só os fóruns de participação, nomeadamente os conselhos locais e os observatórios de desenvolvimento continuam sendo de natureza meramente consultiva, onde a participação surge mais como uma formalidade do que propriamente uma política, como também o debate sobre os assuntos locais nas assembleias municipais tem sido um exercício limitado e, muitas vezes, politizado (ANAMM & Banco Mundial 2009). Além disso, a experiência da municipalização do país mostra que a ligação entre os munícipes e os eleitos municipais é fraca (Forquilha et al. 2018, 2019), facto que afecta negativamente a prestação de contas. Essa fraca ligação resulta sobretudo do sistema eleitoral de representação proporcional vigente em Moçambique. Tal como Brito sublinha:

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

Neste contexto, os eleitos municipais, mais do que aos munícipes, prestam contas às suas respectivas lideranças partidárias. Isso explica, por exemplo, a suposta renúncia dos presidentes dos municípios de Quelimane, Pemba e Cuamba em 2011, num processo em que a FRELIMO teve um papel crucial na decisão dos referidos presidentes (Forquilha 2015).

Instabilidade política, violência e legitimidade do Estado

A violência política tem sido recorrente nos últimos cinquenta anos da história de Moçambique (luta de libertação nacional; guerra civil; conflitos pós-eleitorais e mais recentemente o conflito na província de Cabo Delgado). Desde a independência nacional em 1975, o Estado possui uma estrutura reconhecida internamente por diferentes grupos, não obstante a sua presença deficitária em determinados pontos do país, nomeadamente nos locais mais recuados das zonas rurais. Todavia, o sistema político moçambicano, assente numa democracia baseada no princípio ‘o vencedor leva tudo’ aliado ao fraco desempenho do Estado em matéria de provisão de serviços básicos, num contexto de uma sociedade dividida (Lijphart 2008), coloca o país numa situação de elevado risco de ocorrência de violência politicamente motivada e instabilidade política. Aqui, a descentralização poderia desempenhar um papel importante na integração das diferenças como forma de reduzir o potencial de conflitos.

Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados

A fraca capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados tem sido um dos maiores desafios no processo de desenho e implementação de políticas em Moçambique. No que se refere à descentralização, por exemplo, a captura do Estado por interesses político-partidários tem atrasado e, em alguns casos, inviabilizado a implementação das reformas. É o caso, por exemplo, da adopção do princípio do gradualismo em matéria da autarcização do país, ou seja, a autarcização gradual do território nacional e a transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais. Isso explica que, vinte anos depois do início da autarcização, o país tenha apenas 53 autarquias locais e com muitas funções e competências ainda por transferir do Estado central para os municípios.

Soberania e independência

Um dos aspectos recorrentes nos debates que conduziram às reformas de descentralização em Moçambique é a afirmação do carácter unitário do Estado moçambicano e a ideia do reforço da unidade nacional, com vista a não pôr em causa a soberania e independência do país. Neste contexto, para os círculos mais conservadores da FRELIMO, a ideia da criação de entidades autónomas, através do processo da autarcização, devia ser encarada com cautela. Em parte, isso explica a adopção e incorporação do princípio de gradualismo na legislação referente à descentralização e a criação da controversa figura de Secretário do Estado, no contexto da governação provincial descentralizada. É importante referir que a experiência da municipalização do país mostra que o gradualismo e a criação da figura do representante do Estado nos espaços

municipalizados e, mais tarde, a criação de distritos nas capitais provinciais trouxeram conflitos, com impacto no processo da provisão de serviços públicos a nível local.

Desde os finais dos anos 1990, o processo da implementação das reformas de descentralização tem estado a contar com um forte apoio técnico e financeiro dos doadores, em intervenções tais como o programa nacional de planificação e finanças descentralizadas e os diferentes programas de apoio aos municípios (Weimer 2012; Bunk 2018). Nesses programas, o Governo procura entrar num jogo delicado com vista a garantir, por um lado, o apoio dos doadores, e, por outro, a margem de manobra no âmbito da sua soberania e independência. Esse jogo delicado, algumas vezes, tem afectado o processo da implementação dos programas, havendo casos de programas que terminam precocemente, como foi o caso do Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM).

3.2 ‘7 milhões’, municipalização e desafios da governação descentralizada provincial

Nesta secção, serão discutidos três casos, nomeadamente os ‘7 milhões’, os municípios e os desafios da governação descentralizada provincial, com a finalidade de analisar a maneira como as instituições (com base nas cinco dimensões institucionais acima mencionadas) afectam os resultados das reformas de descentralização em termos políticos e económicos.

Os ‘7 milhões’: entre o discurso e a prática

Introduzidos na prática governativa dois anos depois de Armando Guebuza ter chegado ao poder no seu primeiro mandato (2005–09), os ‘7 milhões’ constituem uma das reformas mais marcantes a nível dos distritos, no contexto da descentralização administrativa. Com efeito, pela primeira vez, com a aprovação da Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro, referente ao Orçamento do Estado para 2006, cada distrito passou a dispor de um orçamento de investimento distrital no valor de 7 milhões de meticais, o equivalente, na altura, a cerca de 250.000 USD. Essa decisão do Governo de Armando Guebuza, inicialmente, foi acolhida com algum entusiasmo, particularmente pelos governos distritais, parceiros de cooperação, sociedade civil e cidadãos em geral, na medida em que os recursos disponibilizados poderiam ser usados para operacionalizar os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e os Planos Económico e Social e Orçamento do Distrito (PESOD), no contexto das reformas da descentralização, com o envolvimento dos concelhos locais — uma instituição criada no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), aprovada em 2003 (Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio). Inicialmente designados por Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OILL), os 7 milhões passariam mais tarde a chamar-se Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), com a aprovação do (Decreto n.º 90/2009, de 31 de Dezembro). Para muitos actores, a disponibilização de uma verba específica, cujo uso estava inteiramente dependente da decisão dos distritos, era um passo importante na materialização de um dos objectivos principais da descentralização, nomeadamente o desenvolvimento local. Todavia, em muitos casos, a falta de clareza sobre critérios de uso desses recursos era bem visível. Com efeito, o primeiro ano da implementação da medida foi marcado por disparidades em termos de empreendimentos financiados pelos governos distritais, na medida em que “em alguns casos, houve administradores que reabilitaram os palácios distritais [...] em outros casos ainda, foram reabilitados postos de policia e sedes do partido Frelimo a nível local” (Forquilha 2010b: 37). Face a esta ausência de clareza no uso dos recursos disponibilizados no âmbito dos 7 milhões, o Presidente Guebuza começou a deixar orientações concretas nas suas presidências abertas pelas províncias do país, sublinhando que o dinheiro tinha de ser usado para gerar renda, criação de emprego e produção de alimentos. Na reunião do Conselho de Ministros, alargada a governadores provinciais, administradores distritais e quadros do partido FRELIMO, que teve lugar em Agosto de 2006, o Presidente Guebuza voltou a insistir na ideia da criação da riqueza a nível local. Na sequência disso, as orientações para a elaboração do PESOD 2008, emitidas conjuntamente pelo Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) e pelo Ministério das Finanças (MF), traziam

instruções sobre a maneira como o dinheiro dos ‘7 milhões’ devia ser usado, incorporando a vontade do Presidente da República — geração de renda, criação de emprego e produção de alimentos. Embora estas instruções estivessem em linha com a ideia do desenvolvimento local, para muitos administradores esta mudança era de difícil gestão, na medida em que uma parte importante das actividades planificadas nos PESOD ficava sem financiamento. Essa dificuldade estava bem visível, por exemplo, nas palavras do antigo administrador de Metarica, na província do Niassa. Nas suas palavras:

“[...] agora que os 7 milhões são só para comida, rendimento e emprego, não sei como é que o governo distrital vai poder custear a realização das sessões do conselho consultivo distrital e como é que serão financiados os projectos aprovados pelo conselho consultivo para este ano... penso que havemos de voltar a planificar como vínhamos fazendo, sem consultar as populações, sem os conselhos consultivos [...]” (Forquilha 2010b: 37).

Com a mudança nas orientações relativamente ao uso do dinheiro, os ‘7 milhões’ passaram a funcionar numa lógica de microcrédito, gerido pelos governos distritais. O financiamento seria alocado a mutuários que apresentassem projectos alinhados com os objectivos do fundo, nomeadamente geração de renda, criação de emprego e produção de comida. Os mutuários deveriam reembolsar o montante alocado com base em juros. Inicialmente, o valor desses juros variava de distrito para distrito, antes da regulamentação introduzida pelo Ministério da Administração Estatal (MAE) em 2011, altura em que as taxas de juros passaram a variar “entre os 3% e os 7% ao mês, ou seja, 36% - 84% ao ano” (Weimer & Carrilho 2017: 85). Teoricamente, o dinheiro reembolsado deveria alimentar o fundo, com vista a alargar o seu acesso a mais cidadãos a nível local. Mas nos primeiros anos da iniciativa, os valores reembolsados estavam bem longe de alimentar o espírito rotativo do fundo (ver Tabela 1).

Tabela 1: Reembolsos do OIIL até 1º semestre 2008

N/O	Províncias	Plafond em MZM	Desembolsado em MZM	Reembolso em MZM	%
1	Niassa	110,632,870.00	81,452.030.00	1,782.67	2.2
2	Cabo Delgado	133,890,820.00	111,287.000.00	1,409.48	1.3
3	Nampula	166,679,180.00	139,834.980.00	3,533.27	2.5
4	Zambézia	172,272,600.00	130,640.800.00	4,394.25	3.4
5	Tete	139,696,240.00	73,903.000.00	1.500	0.002
6	Manica	96,058,850.00	62,898.500.00	199.2	0.3
7	Sofala	89,842,920.00	89,842.920.00	4,038.95	4.5
8	Inhambane	99,563,240.00	61,744.980.00	1,540.89	2.5
9	Gaza	85,308,880.00	85,308.880.00	1090.94	1.3
10	Maputo	53,817,000.00	27,127.300.00	15.75	0.6
Total		1,147,772.600.00	864,040,390	19,524.65	1,8

Nota: mantiveram-se os separadores decimais constantes do original.

Fonte: MPD (2008).

Na prática, as dificuldades eram enormes, na medida em que não só os mutuários tinham dificuldades em reembolsar os valores alocados, como também muitos dos projectos aprovados e financiados não eram economicamente viáveis e não tinham uma clara ligação com os planos distritais, nomeadamente o PEDD e o PESOD. Na sua reunião de balanço referente aos primeiros anos da implementação do OIIL, o Governo de Moçambique reconheceu que o processo estava a enfrentar constrangimentos e desafios, nomeadamente:

- (1) A não formalização dos procedimentos para a implementação do OIIL é apontada por quase todos os intervenientes como um dos principais constrangimentos deste processo;
- (2) O não cumprimento integral das decisões emanadas na 1ª sessão do Conselho de Ministros alargada para governadores provinciais, administradores distritais e outros quadros destacados do Estado e do Governo, realizada nos dias 11, 12 e 13 de Agosto de 2006, considerando que grande parte do processo de priorização e afectação de recursos tinha sido concluído, particularmente em 2006;
- (3) A ausência de acções de monitoria e acompanhamento sistemático dos projectos financiados, um pouco por todo o país, pelo nível central, provincial e mesmo distrital;
- (4) Falta de experiência dos beneficiários na gestão de negócios aliado ao deficiente desenho e viabilidade dos projectos submetidos para a aprovação;
- (5) Limitada capacidade dos órgãos envolvidos no processo de selecção e aprovação dos projectos;
- (6) Ausência de contratos por parte dos distritos com os mutuários que resulta na ausência do plano de reembolso e a disparidade de fixação da taxa de juros e onde os haja, não são claros quanto as obrigações dos mutuários;
- (7) Dificuldades nos desembolsos em geral considerando o carácter (inédito e inovador) do OIIL aliado ao pouco domínio e prática de actividades que envolvem sistemas de crédito por parte das autoridades locais;
- (8) Falta de observância de elementos de ligação, sinergias e consistência entre projectos resultando numa frágil cadeia de valor da produção e consequente subaproveitamento do potencial existente;
- (9) Pouco ou nenhum envolvimento dos Conselhos Locais nas acções de monitoria nas respectivas áreas de jurisdição. (MPD 2008: 14–16)

Estes constrangimentos e desafios, por um lado, e a dificuldade por parte dos administradores em gerir a mudança introduzida pelo Presidente da República, por outro lado, cristalizam a maneira como as instituições afectam os resultados das reformas. Que factores/constrangimentos institucionais estão presentes no caso dos ‘7 milhões’? Como é que esses factores/constrangimentos institucionais afectam os resultados da implementação dos ‘7 milhões’? Com base nas dinâmicas acima descritas podem identificar-se, essencialmente, três factores/constrangimentos institucionais, com um impacto significativo nos resultados do processo da implementação do ‘7 milhões’, nomeadamente a) Estado de Direito; b) voz, participação e prestação de contas política; c) capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados.

No que se refere ao Estado de Direito, embora a separação de poderes esteja constitucionalmente consagrada, a prática governativa mostra uma clara preponderância do poder executivo sobre os outros dois, particularmente no que se refere ao desenho e à implementação de reformas e políticas. Em muitos casos, as reformas são da inteira iniciativa do Executivo e, às vezes, do próprio Presidente da República, como é o caso dos ‘7 milhões’, sem consultas e muito menos envolvimento de actores relevantes. Neste contexto, os ministérios, que têm de oferecer o suporte técnico das reformas, limitam-se apenas a encontrar mecanismos de viabilização das reformas, no sentido de materializar uma mera orientação política, inteiramente dependente do Presidente da República. Como resultado, as reformas não só se tornam de difícil implementação, como também se transformam num mero instrumento político para a conquista de espaço e alargamento de influência política, facto que coloca as questões de desenvolvimento local no plano secundário. Os ‘7 milhões’ constituem um exemplo claro disso. Aliás, diferentes pesquisas efectuadas sobre o assunto mostram como os ‘7 milhões’ se transformaram num instrumento de conquista de espaços a nível local, em detrimento da dinamização do processo de desenvolvimento local (Forquilha 2010b; Orre & Forquilha 2012; Sande 2011; Weimer & Carrilho 2017). Além disso, as normas e os regulamentos produzidos no âmbito do funcionamento dos ‘7 milhões’ não eram devidamente observados. Com efeito, não só houve muitos casos em que a alocação do dinheiro não era regida por nenhum vínculo contratual entre o Estado e os mutuários, como também muitos dos procedimentos ligados à gestão do fundo careciam de uma formalização, sobretudo nos primeiros anos da implementação da iniciativa (MPD 2008). Por conseguinte, o processo da implementação ficou marcado por disparidade de critérios e tratamento dos mutuários, particularmente no que se refere ao reembolso dos fundos, na medida em que, ao longo do país, havia diferenças nas taxas de juros fixadas para o reembolso e poucos mutuários conseguiam reembolsar ao Estado os fundos recebidos (MPD 2008), facto que entrava em contradição com os objectivos e o papel dos ‘7 milhões’, no contexto do desenvolvimento local.

Relativamente ao segundo factor/constrangimento institucional — voz, participação e prestação de contas política — os ‘7 milhões’ trazem ao de cima um conjunto de aspectos que mostram um fraco envolvimento dos cidadãos no processo de desenho e implementação de políticas. Tido como um instrumento importante para dinamizar a participação das comunidades no processo de desenvolvimento local através dos chamados conselhos locais⁶, os ‘7 milhões’, na realidade, não alargaram a base da participação local. Com efeito, não só os conselhos locais estavam politicamente ‘capturados’, reforçando a exclusão política e económica a nível local, como também não monitoravam devidamente o processo de alocação do fundo e a implementação de projectos financiados (MPD 2008). Ademais, a dimensão de prestação de contas estava praticamente ausente do processo de implementação dos ‘7 milhões’. Em parte, isso era o resultado das fracas regulamentação e observância das normas referentes ao funcionamento do fundo, tal como mencionámos acima quando falámos do Estado de Direito como um dos factores/constrangimentos institucionais no processo de implementação dos ‘7 milhões’.

Quanto ao terceiro factor/constrangimento institucional — a capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados — o caso dos ‘7 milhões’ mostra que a fraca capacidade do Estado, particularmente no que se refere à sua fraca institucionalização e captura pelos interesses político-partidários, transformou a reforma num instrumento de alargamento da base da influência da FRELIMO, sobretudo no contexto rural (Orre & Forquilha 2012). Entrevistas efectuadas em 2018 no distrito de Chimbunila, na província do Niassa, numa pesquisa sobre coesão social e violência política, por exemplo, mostram a maneira como a FRELIMO usou os ‘7 milhões’ para estender a

⁶ Sobre os conselhos locais, ver Forquilha (2010a); Forquilha e Orre (2011); Orre e Forquilha (2012).

sua base a nível local, numa lógica clientelista, deixando de lado questões de desenvolvimento local (Forquilha & Goncalves 2019).

O processo de municipalização: entre avanços e recuos

A primeira tentativa de municipalização de Moçambique no pós-independência ocorreu em 1994 com a aprovação da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, referente aos distritos municipais. Aprovada pela então Assembleia Popular, antes das primeiras eleições multipartidárias da história do país, a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, estabelecia a municipalização de todo o território nacional. Na prática, tratava-se de transformar todos os distritos do país em espaços municipalizados, com eleições regulares. Mas esta lei foi revogada antes mesmo da sua implementação, tendo sido aprovada, no seu lugar, três anos mais tarde, a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, referente às autarquias locais, introduzindo o gradualismo funcional e geográfico no processo da autarcização do país. Na sequência disso, foram criadas as primeiras 33 autarquias locais, onde tiveram lugar as primeiras eleições autárquicas em 1998. Obedecendo ao princípio de gradualismo, nos anos seguintes, foram criadas mais 20 autarquias, totalizando 53 autarquias locais, com eleições regulares de cinco em cinco anos. De acordo com a legislação, mais autarquias locais poderiam ser estabelecidas à medida que as condições estivessem criadas no terreno, com base em critérios estabelecidos, nomeadamente:

- a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; b) interesses de ordem nacional ou local em causa; c) razões de ordem histórica e cultural; d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas. (artigo 5 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro)

Todavia, na prática, os critérios contidos na legislação para a criação de novas autarquias locais têm-se revelado vagos ao longo dos anos e deixam muito espaço de manobra para o Governo, que tem a responsabilidade de propor ao Parlamento a lista das novas autarquias. Aliás, um estudo referente a dez anos de municipalização em Moçambique já fazia referência a este aspecto nos seguintes termos:

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

O processo da criação das autarquias locais tem vindo a cristalizar dinâmicas políticas marcadas por conflitos, no contexto da ocupação de espaço e influência política por parte dos principais actores políticos, nomeadamente a FRELIMO, a RENAMO e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Mas não é apenas o gradualismo geográfico que encerra pouca transparência e, por via disso, conflitos entre os principais actores políticos. Assim o é também o gradualismo funcional, ou seja, a transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais. Com efeito, em 2006, o Governo de Moçambique aprovou o Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, que preconiza a transferência gradual de funções e competências do Estado para as autarquias locais. No seu artigo 5, o decreto estabelece o seguinte:

2. A transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais deve operar-se de forma gradual, de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacitação técnica, humana e financeira dos órgãos autárquicos; 3. O conjunto de funções e competências estabelecidas no presente decreto será progressivamente transferida para as autarquias locais nos 3 anos subsequentes à sua entrada em vigor, passíveis de prorrogação por mais 2 anos. (Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto)

Mais de dez anos depois, a implementação deste decreto tem sido marcada por enormes conflitos, na medida em que o Estado tem sido relutante em transferir as funções e competências para as autarquias locais, argumentando que as autarquias locais ainda não têm as condições criadas para receber do Estado os serviços a serem transferidos, particularmente nas áreas de educação e saúde.

Além do gradualismo territorial e funcional, um outro aspecto que afecta significativamente a implementação do processo da municipalização é o financiamento das autarquias locais. A trajectória histórica do processo da construção das instituições no país, marcada por uma forte lógica centralizadora, coloca barreiras aos mecanismos de financiamento das autarquias locais. Com efeito, a Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico, não facilita um financiamento ajustado às necessidades das autarquias locais, na medida em que não só as transferências intergovernamentais previstas na lei estão muito aquém da realidade, como também o sistema tributário autárquico encerra grandes limitações, que são uma consequência do carácter altamente centralizado do sistema tributário do Estado. Até ao momento, as principais transferências intergovernamentais para as autarquias locais são: a) o Fundo de Compensação Autárquica (FCA); b) o fundo de investimento de iniciativa local (FIIL); c) o Fundo de Redução da Pobreza Urbana e d) o Fundo de Estradas (Weimer & Carrilho 2017; Schiller et al. 2018).

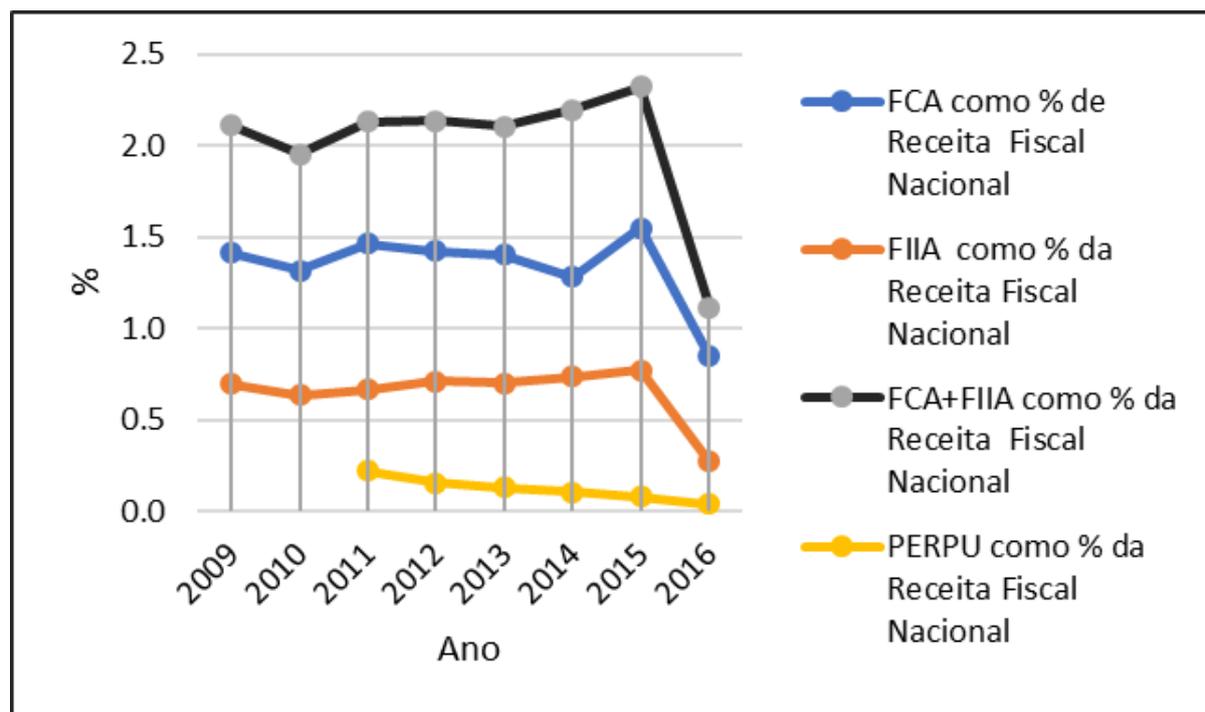
Relativamente ao FCA, a Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, no seu artigo 43, estabelece que

o Fundo de Compensação Autárquica é um fundo destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias; O montante do Fundo de Compensação Autárquica é objecto de uma dotação própria a inscrever no Orçamento do Estado e é constituído por 1,5% das receitas fiscais previstas no respectivo ano económico. (artigo 43 Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro)

Ora, na prática, o FCA e outras transferências do Estado constituem a receita com maior peso no financiamento dos orçamentos das autarquias locais, particularmente aquelas de média e pequena dimensões, nomeadamente os municípios de tipo D e vilas⁷, facto que revela uma alta dependência financeira das autarquias locais em relação ao Estado. Todavia, é importante referir que as transferências do Estado para as autarquias locais têm sido marcadas por variações consideráveis ao longo dos anos, tal como a Figura 1, facto que coloca muitas autarquias locais em situação de dificuldades financeiras, dado o volume reduzido de receitas próprias no financiamento dos respectivos orçamentos.

⁷ Com base na classificação dos centros urbanos em Moçambique, os municípios em Moçambique dividem-se em cinco tipos: A (Maputo), B (Matola, Beira e Nampula), C (cidades capitais provinciais e aquelas cuja importância económica se reveste de interesse nacional e regional), D (os demais centros urbanos) e Vilas (Schiller et al. 2018).

Figura 1: Transferências para Autarquias como Percentagem da Receita Fiscal Nacional (2009–16)



Fonte: Ilal e Weimer (2018).

Contrariamente ao que se poderia esperar, o sistema tributário autárquico não tem sido consistente e coerente para fazer face ao baixo volume das receitas próprias das autarquias locais. Aliás, quando se olha para o processo da cobrança de receitas próprias nas autarquias locais, constata-se que:

As competências centrais no que diz respeito à tributação continuam a ser do Estado central. Em certos casos, a fixação do valor dos impostos é feita centralmente, assim como a definição da base tributária e outros princípios mais gerais de tributação, estabelecidos nos princípios e normas gerais do ordenamento jurídico tributário moçambicano. Nesta linha, o grau de autonomia local na definição da política fiscal é muito maior para tarifas e taxas pagas por serviços e para multas do que para impostos. (Schiller et al., 2018: 36–37)

Neste contexto, a reduzida autonomia fiscal a nível local asfixia financeiramente os municípios, facto que tem um impacto significativo no financiamento dos serviços básicos a nível local e enfraquece o sentido das reformas de descentralização, particularmente no que se refere ao processo da municipalização.

Que factores/constrangimentos institucionais estão presentes no processo da municipalização? Como é que esses factores/constrangimentos institucionais moldam os resultados das reformas? Com base nas dinâmicas acima descritas, podem identificar-se três factores/constrangimentos nomeadamente a) Estado de Direito; b) capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados; c) soberania e independência.

No que se refere ao primeiro factor/constrangimento — Estado de Direito — o processo da municipalização mostra a dificuldade que existe, no contexto moçambicano, de separação de poderes no âmbito do desenho e da implementação de reformas de descentralização. Com efeito, à semelhança do que acontece com as outras reformas, o debate sobre aspectos relevantes do processo da municipalização do país é estruturado e dominado pelas posições do poder executivo,

que, em última análise, representam os interesses do partido no Governo — a FRELIMO. Na sequência disso e por causa do sistema eleitoral proporcional vigente, em que os deputados são eleitos via lista partidária⁸, e das maiorias parlamentares que a FRELIMO possui desde as primeiras eleições multipartidárias em 1994, o Parlamento tem assumido uma posição marginal no debate, limitando-se muitas vezes a ‘chancelar’ as posições do Governo na matéria. Exemplo disso é o debate sobre o gradualismo geográfico e funcional acima referido e o processo da criação das novas autarquias.

Quanto ao segundo factor/constrangimento — capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados — a municipalização mostra como o processo da implementação das reformas é capturado por interesses privados de natureza político-partidária, facto que afecta e, em alguns casos, atrasa o processo da implementação das reformas. É o caso, por exemplo, da demora na implementação do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, referente à transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais. Tal como mencionado acima, trata-se de um processo marcado por conflito. Esse conflito tem sido mais visível nos casos dos municípios que estão sob a gestão de partidos políticos diferentes da FRELIMO, nomeadamente o MDM e a RENAMO (os casos dos municípios da Beira, Quelimane e Nampula). Neste contexto, os interesses político-partidários do partido no poder estruturam significativamente a actuação do Estado na matéria da transferência de funções e competências para as autarquias locais, à semelhança do que acontece com o processo da criação das novas autarquias locais. Isso dificulta o processo da implementação das reformas e condiciona os resultados da municipalização, nomeadamente no que se refere ao melhoramento dos serviços básicos (educação, saúde, saneamento, transporte) e aprofundamento da democracia.

Finalmente, o terceiro factor/constrangimento institucional — soberania e independência — é, provavelmente, aquele que mais se destaca nas reformas de descentralização, particularmente no que se refere à municipalização. Com efeito, num Estado marcadamente centralizado, tal como nos referimos acima, o debate sobre o processo da municipalização estruturou-se à volta da ideia da necessidade de se preservar a natureza unitária do Estado, em conformidade com a própria Constituição da República (artigo 8 da CRPM, tal como alterado pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho). Nesse sentido, a opção pelo gradualismo territorial e funcional (criação gradual das autarquias locais e transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais) resulta essencialmente deste factor/constrangimento institucional. O mesmo pode dizer-se da reduzida autonomia fiscal dos municípios e da criação da figura de representante do Estado nos municípios e do estabelecimento de distritos em todas as capitais provinciais, levando a uma sobreposição de territórios (municípios/distritos) e, em alguns casos, conflitos entre os respectivos presidentes de municípios e administradores distritais (Forquilha 2016). Além disso, a descentralização é uma das áreas que tem contado com um significativo apoio dos parceiros de cooperação internacional, tanto na componente da desconcentração como na de devolução (Bunk 2018; Borowczak & Weimer 2012; Weimer & Carrilho 2017). Com efeito, desde os finais dos anos 1990, parceiros bilaterais e multilaterais têm estado a apoiar programas de planificação e finanças descentralizadas, bem como o desenvolvimento municipal. É o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD); Programa de Apoio a Treze Cidades (P 13); Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM); Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM), Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA); Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM). Em todos estes programas/projectos de apoio à descentralização, o Governo tem sido um parceiro-chave no processo de implementação, num jogo delicado, procurando, ao mesmo tempo, garantir o apoio técnico e financeiro e

⁸ Para uma análise aprofundada do sistema eleitoral moçambicano, ver Brito (2009).

maximizar eventuais margens de manobra com vista a afirmar a sua soberania. Em alguns casos, esse jogo delicado tem desembocado em conflito entre o Governo e os parceiros de cooperação, afectando significativamente o processo de implementação e os objectivos dos programas de apoio à descentralização⁹.

Os desafios da governação descentralizada provincial

Na sequência dos resultados eleitorais das eleições gerais de 2014, em que a RENAMO ganhou em algumas províncias do centro e norte, o país entrou numa nova crise político-militar e num longo processo negocial, na medida em que a RENAMO reivindicava o direito de governar nessas províncias. Neste contexto, a descentralização surgiu como um dos assuntos mais importantes em cima da mesa negocial. Depois de tentativas feitas por equipas negociais envolvendo personalidades estrangeiras e nacionais, o Presidente Filipe Nyusi, em representação do Governo de Moçambique, e o Presidente Afonso Dhlakama, em representação da RENAMO, decidiram entrar em contactos mais directos para negociar a crise, sob a facilitação do chamado grupo de contacto, composto por representantes de alguns países parceiros de cooperação de Moçambique. Depois de um longo período de negociação, marcado por um certo secretismo relativamente aos detalhes dos assuntos discutidos, nomeadamente a descentralização, em Fevereiro de 2018 foi alcançado um entendimento entre o Governo e a RENAMO, que passava por uma emenda constitucional e a subsequente produção legislativa com vista à introdução de Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP).

Num processo onde o Parlamento jogou um papel marginal, na medida em que não produziu nenhum debate profundo e significativo sobre a matéria, limitando-se a ‘chancelar’ os entendimentos que tinham sido alcançados a nível das lideranças (Governo e RENAMO), o novo pacote de descentralização foi aprovado antes das eleições de Outubro de 2019. Trata-se das Leis n.ºs 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019 e 7/2019, todas de 31 de Maio, e o Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro, acima mencionados. Neste contexto, o pacote da descentralização traz consigo alguns desafios importantes, nomeadamente:

- a) Pouca clareza relativamente à descentralização fiscal: como garantir que os OGDP possam ter uma base tributária consistente e coerente com as suas funções e atribuições, num contexto de um sistema tributário do Estado altamente centralizado? Como garantir que a alocação dos recursos do Estado via transferências intergovernamentais para os OGDP seja coerente com a lógica da descentralização e não se reproduza o que acontece com os distritos e municípios (poucos recursos canalizados para o nível local)?
- b) Sobreposição de algumas atribuições entre as direcções provinciais (OGDP) e os serviços provinciais do Estado (OREP);
- c) Potencial de conflito na actuação dos OGDP e OREP;
- d) Aumento do peso das máquinas partidárias na actuação dos OGDP fazendo com que estes prestem mais contas aos seus respectivos partidos políticos do que aos cidadãos eleitores.

Apesar dos desafios acima mencionados, o novo pacote de descentralização poderia ser não só um meio importante para a melhoria dos serviços públicos e o reforço da democracia, mas também

⁹ Foi o caso, por exemplo, do PNPFD e do PRODEM.

um meio fundamental para garantir que as instituições políticas reflectam melhor a heterogeneidade do país, as diferenças, reduzindo assim o potencial de conflito político violento.

Que factores/constrangimentos institucionais estão presentes na governação provincial descentralizada? Como é que esses factores/constrangimentos moldam o processo da implementação das reformas? Embora as reformas referentes à governação provincial descentralizada sejam recentes no país, o processo da sua implementação traz ao de cima essencialmente dois factores/constrangimentos institucionais.

O primeiro factor/constrangimento diz respeito à capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados. O processo que conduziu à aprovação do pacote de descentralização em 2019 mostra, mais uma vez, como interesses de grupos, neste caso políticos (FRELIMO e RENAMO), se sobrepõem aos interesses do Estado em matéria de desenvolvimento e aprofundamento da democracia. Com efeito, embora a questão da eleição de governadores provinciais tenha sido levantada na sequência das reivindicações da RENAMO, no contexto dos resultados eleitorais de 2014, ela acabou transformando-se num potencial instrumento de acomodação das elites. Ao trazer o assunto da nomeação de governadores provinciais como exigência para aceitar os resultados eleitorais de 2014, a RENAMO não tinha necessariamente em vista a descentralização, enquanto mecanismo de reforço da democracia local e melhoramento na provisão de serviços públicos. Aliás, é preciso lembrar que antes da exigência da nomeação de governadores provinciais, a RENAMO colocava como condição para aceitar os resultados eleitorais a formação de um ‘Governo de gestão’, um pedido que foi chumbado pelo Parlamento moçambicano em Novembro de 2014, com o voto maioritário da FRELIMO (DW 2014). Foi na sequência dessa rejeição que a RENAMO passou a exigir a nomeação de governadores nas províncias onde ganhou eleições. Esta exigência, pouco tempo depois, viria a ser transformada em projecto-lei das autarquias provinciais e chumbada pelo Parlamento moçambicano em Abril de 2015 (RTP 2015). Os meses que se seguiram ao chumbo do projecto-lei das autarquias provinciais foram marcados por episódios de tensão militar, que culminaram com o retorno da violência armada, que se prolongou até ao momento do alcance dos entendimentos entre as lideranças do Governo e da RENAMO em Fevereiro de 2018, seguidos de emenda constitucional e da aprovação do pacote de descentralização em 2019. Por seu turno, a FRELIMO, através do Governo, procurou garantir o reforço do controlo e da influência política a nível local, introduzindo no pacote da descentralização os órgãos de representação do Estado nas províncias (OREP), que, na prática, funcionam como estruturas paralelas aos órgãos de governação provincial descentralizada (OGDP). Nesse sentido, os interesses da RENAMO e da FRELIMO acabaram condicionando significativamente não só a maneira como o debate sobre a governação descentralizada provincial foi conduzido, como também o processo de implementação das próprias reformas, secundarizando as questões de fundo de melhoria na provisão de serviços públicos e de desenvolvimento local associadas ao processo da descentralização.

O segundo factor/constrangimento presente na governação descentralizada provincial, que afecta o processo da implementação das reformas é estabilidade política, violência e legitimidade do Estado. Com efeito, a trajectória histórica do processo da construção das instituições políticas em Moçambique tem sido marcada por violência armada de contestação à legitimidade do Estado. Isso tem condicionado significativamente o processo de desenho e implementação de políticas, como é o caso do pacote de descentralização. Como mencionámos acima, o debate e a aprovação das reformas referentes à governação descentralizada provincial tiveram lugar no contexto da busca da solução para o conflito que opunha a RENAMO ao Governo de Moçambique, na sequência dos resultados eleitorais de 2014. Nesse sentido, mais do que um mecanismo que visa melhorar a provisão de serviços e aprofundar a democracia, o pacote da descentralização surge como um meio para acomodar as diferenças políticas, sociais e económicas e minimizar o potencial de conflito, contribuindo assim para a estabilidade do país e a legitimidade do Estado. Todavia, as

reformas aprovadas e, sobretudo, o processo da sua implementação no contexto do pacote da descentralização estão longe de minimizar o conflito. Com efeito, além de oneroso, na medida em que o Orçamento do Estado vai passar a financiar estruturas paralelas de governação provincial (OREP e OGDP), o pacote da descentralização encerra em si contradições e um grande potencial de conflito, tal como nos referimos acima ao falar de alguns desafios da governação descentralizada provincial. Aliás, os primeiros dias do funcionamento do modelo, depois da tomada de posse dos governadores provinciais eleitos e Secretários de Estado nomeados pelo Presidente da República, foram marcados pela confusão relativamente ao espaço de actuação do governador provincial eleito e do Secretário de Estado. Na sequência disso, a 29 de Janeiro de 2020, depois da tomada de posse dos governadores provinciais eleitos e dos Secretários de Estado nomeados, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública viu-se obrigado a publicar uma circular intitulada “operacionalização da representação do Estado na província e dos órgãos de governação descentralizada provincial” (Circular 9/MAEFP/GM-DNAL/214/2020), com vista a esclarecer o espaço de actuação dos OREP e OGDP. Esse conflito seria maior ainda, caso os resultados eleitorais de 2019 tivessem ditado uma coabitação política nas províncias, isto é, existência na mesma província de OREP e OGDP provenientes de partidos políticos diferentes.

4 Conclusão

Mais de vinte anos depois, como explicar o impacto modesto das reformas de descentralização na promoção do desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia em Moçambique? Ao longo do artigo, procurámos responder a esta pergunta com base em factores institucionais, que constituem constrangimentos para as reformas de descentralização em Moçambique. O artigo sublinhou a ideia segundo a qual os resultados das reformas de descentralização em Moçambique são condicionados pela natureza e pelos mecanismos do funcionamento do sistema político. A partir dos casos do fundo dos ‘7 milhões’, do processo da municipalização e dos desafios da governação descentralizada provincial, por um lado, e, por outro, explorando as cinco dimensões das instituições, particularmente, o Estado de Direito, a capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses de grupos, a soberania e independência, o artigo procurou mostrar a maneira como as instituições estruturam, moldam, os resultados das reformas de descentralização em Moçambique.

A análise desenvolvida ao longo do artigo mostrou que as cinco dimensões institucionais não afectam da mesma forma os resultados nas três reformas escolhidas para a discussão. Com efeito, para o caso dos ‘7 milhões’, três factores/constrangimentos institucionais surgem como relevantes. O primeiro factor/constrangimento institucional é o Estado de Direito, que fez com que os ‘7 milhões’ se transformassem numa iniciativa exclusiva do Presidente da República, sem consultas e muito menos envolvimento de actores relevantes. Como resultado, as reformas tornaram-se de difícil implementação e transformaram-se num simples instrumento político para a conquista de espaço e o alargamento de influência política, colocando as questões de desenvolvimento local no plano secundário. O segundo factor/constrangimento institucional presente nos ‘7 milhões’ e que condicionou os resultados é voz, participação e prestação de contas política. Contrariamente ao que se podia pensar, os ‘7 milhões’ não alargaram a base de participação das comunidades locais, na sequência da captura política dos conselhos locais, facto que reforçou a exclusão política. Isso não só não reforçou a democracia, como também secundarizou as questões de desenvolvimento local. Por último, o terceiro factor/constrangimento institucional que afectou os resultados dos ‘7 milhões’ é a capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados. As dinâmicas analisadas neste artigo mostram como a fraca institucionalização do Estado permitiu a captura dos ‘7 milhões’ por interesses político-partidários, facto que permitiu o alargamento da base de influência da FRELIMO, particularmente no contexto rural.

No que se refere à municipalização, o processo da implementação das reformas nessa área mostra que existem três factores/constrangimentos que afectam os resultados. O primeiro factor diz respeito ao Estado de Direito, cristalizado no fraco funcionamento do sistema de ‘pesos e contrapesos’ (*checks and balances*), facto que coloca o executivo (Governo) numa posição preponderante em detrimento do legislativo (Parlamento), no contexto do desenho e implementação de reformas da municipalização. Exemplo disso é o caso da adopção e implementação do gradualismo territorial e funcional, no qual o Parlamento jogou um papel claramente marginal. O segundo factor/constrangimento institucional que afecta os resultados das reformas da municipalização é a capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados, que se traduz na captura das reformas com vista a promover interesses de um grupo político. Como descrevemos acima, o processo da implementação da transferência de funções e competências do Estado central para as autarquias locais mostra bem como interesses privados de carácter político retardam e, de alguma forma, bloqueiam a implementação de reformas. O terceiro e último factor/constrangimento institucional que afecta os resultados da municipalização é soberania e independência. Com efeito, o receio de uma autonomia das autarquias locais que afectasse o ideal do Estado unitário condicionou significativamente a maneira como o processo de municipalização tem vindo a ser implementado — de uma forma gradual do ponto de vista territorial e de transferência de funções e competências do Estado central para as autarquias locais.

Finalmente, para o caso da governação descentralizada provincial, há dois factores/constrangimentos institucionais que se destacam. O primeiro é capacidade do Estado e autonomia face aos interesses privados, cristalizado na maneira como as reformas foram negociadas, aprovadas e estão sendo implementadas. O segundo factor/constrangimento institucional é estabilidade política, violência e legitimidade do Estado. Com efeito, quando se olha para o processo do desenho e aprovação das reformas da governação descentralizada provincial, constata-se que elas surgem como um mecanismo para acomodar as diferenças políticas e minimizar o potencial de conflito e aumentar a legitimidade do Estado.

Entre os factores/constrangimentos institucionais acima mencionados, a capacidade do Estado e autonomia face aos interesses privados, particularmente de grupos políticos, destaca-se nas três reformas analisadas ao longo deste artigo, nomeadamente os ‘7 milhões’, a municipalização e a governação descentralizada provincial. Neste contexto, as reformas cristalizam a maneira como os interesses de grupos, particularmente político-partidários, capturam o Estado e o usam como um mecanismo de manutenção e reforço do poder político. Nesse sentido, a descentralização, mais do que um meio para a melhoria da provisão de serviços públicos e aprofundamento da democracia, funciona como um instrumento para o reforço do controlo do Estado e a acomodação das elites. Provavelmente, este é o maior desafio que a descentralização enfrenta em Moçambique e, por isso, constitui um aspecto fundamental a tomar em conta em qualquer reforma nessa área, no contexto do aprofundamento da democracia e da promoção do desenvolvimento local.

Referências

- Adamolekun, L. (1999). ‘Decentralization, subnational Governments, and Intergovernmental Relations’. In L. Adamolekun (ed.), *Public Administration in Africa. Main Issues and Selected Country Studies*. Boulder; Oxford: Westview Press.
- ANAMM & Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira Década*. Maputo: ANAMM.
- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012). ‘The politics and governance of public services in developing countries’. *Public Management Review*, 14(2): 131–144. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657840>

- Bierschenk, T. (2010). *States at work in West Africa: sedimentation, fragmentation and normative double-binds*. Mainz: Johannes Gutenberg Universität.
- Booth, D. (2010). *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*. London: Africa power & politics.
- Borowczak, W. & Weimer, B. (2012). 'Andar com Bengala Emprestada Revisitado: O Apoio Internacional à Descentralização em Moçambique'. In B. Weimer (org.), *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, pp. 103–161. Maputo: IESE.
- Brito, L. (1991). 'Le Frelimo et la construction de l'État national au Mozambique. Le sens de la référence au marxisme (1962 – 1983)'. Thèse de Doctorat. Paris: Université Paris VIII – Vincennes.
- Brito, L. (2009). 'O Sistema Eleitoral: Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique'. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 17–29. Maputo: IESE.
- Brito, L. (2019). *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional, 1962 – 1983*. Maputo: IESE.
- Bunk, B. (2018). 'The dynamics of Donors and Domestic Elite Interaction in Mozambique. Formal Decentralisation and Informal Power Structure'. *Conflict, Security & Development*, 18(4): 321–346. <https://doi.org/10.1080/14678802.2018.1483555>
- Cahen, M. (1987). *Mozambique. La révolution implosée. Études sur 12 ans d'indépendance (1975 – 1987)*. Paris: L'Harmattan.
- Crook, R. (2010). 'Rethinking civil service reform in Africa: "islands of effectiveness" and organisation commitment'. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48(4): 479–504. <https://doi.org/10.1080/14662043.2010.522037>
- Crook, R. & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- DW (2014). 'Proposta da RENAMO de 'Governo de Gestão' Recusada pelo Parlamento de Moçambique'. [Online]. DW. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/proposta-da-renamo-de-gest%C3%A3o-recusada-pelo-parlamento-de-mo%C3%A7ambique/a-18090844> (acedido em 30 de Maio de 2020).
- Faria, F. & Chichava, A. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Forquilha, S. (2008). '“Remendo Novo em Pano Velho”: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo de Governação Local em Moçambique'. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Cidadania e Governação em Moçambique*, pp. 71–89. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2010a). 'Governação Distrital no contexto da Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique. Lógicas, Dinâmicas e Desafios'. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2010*, pp. 31–49. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2010b). 'Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos conselhos locais e OIIL em Moçambique'. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*, pp. 19–48. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2015). 'Sector privado no contexto da implementação das reformas no sector agrário. Uma análise a partir de experiências locais'. In C. N. Castel-Branco, N. Massingue e C. Muianga (orgs.), *Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2016). 'Democracia e municipalização em Moçambique'. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2016*, pp. 73–91. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2017). 'Descentralização e Conflito em Moçambique. O Desafio da Construção do Estado'. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2017*, pp. 35–59. Maputo: IESE.

- Forquilha, S. (coord.) et al. (2018) Barómetro da Governação Municipal 2017. Relatório de Dados Quantitativos. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (coord.) et al. (2019) Barómetro da Governação Municipal 2018. Relatórios de Dados Quantitativos. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. & Gonçalves, E. (2019). *Social Cohesion and Political Violence in Northern Mozambique. A View from Chimbonila, Chiure and Mossuril*. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. & Orre, A. (2011). ‘“Transformações sem Mudanças?” Os Conselhos Locais e o Desafio de Institucionalização Democrática em Moçambique. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 35–53. Maputo: IESE.
- FRELIMO (1977). *Programa e estatutos*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico da FRELIMO.
- Ilal, A. & Weimer, B. (2018). ‘Urbanização, Serviços Públicos e Recursos Fiscais. Os Principais Desafios para as Autarquias Moçambicanas’. In Salvador Forquilha (org.), *Desafios para Moçambique 2018*, pp. 65–107. Maputo: IESE.
- Lijphart, A. (2008). *Thinking about democracy. Power sharing and majority in theory and practice*. London; New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203934685>
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4470-6>
- Manor, J. (2011). *Perspectives on decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mattes, R. & Bratton, M. (2016). ‘Do Africans still want democracy?’. Afrobarometer Policy Paper n.º 36.
- Meneses, M. P. (2015). ‘Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique’. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (106): 9–52. <https://doi.org/10.4000/rccs.5869>
- Mo Ibrahim Foundation (2016). *2016 Ibrahim Index of African Governance. Mozambique insights*. London: Mo Ibrahim Foundation.
- Mohmand, S. & Loureiro, M. (2017). ‘Introduction: Interrogating decentralisation in Africa’. *IDS Bulletin*, 48(2). <https://doi.org/10.19088/1968-2017.113>
- MPD (2008). *Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local*. Maputo: MPD.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2011). ‘The eight modes of local governance in West Africa’. *IDS Bulletin*, 42(2): 22–31. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2011.00208.x>.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (1990). *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. Boulder: Westview Press.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (2004). *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers.
- Orre, A. & Forquilha, S. (2012). ‘Uma Iniciativa Condenada ao Sucesso. O Fundo Distrital dos 7 Milhões e suas Consequências para a Governação em Moçambique’. In B. Weimer (org.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, pp. 168–196. Maputo: IESE.
- Osaghae, E. (2007). ‘Fragile States’. *Development in Practice*, 17(4–5): 691–699. <https://doi.org/10.1080/09614520701470060>
- Oxford Policy Management (2019). *Economic Development Institutions: Institutional Diagnostic Tool*. Disponível em <https://edi.opml.co.uk/wp-content/uploads/2019/06/Mozambique-Institutional-Diagnostic-June2019.pdf>.
- Rondinelli, D., Nellis, J. & Cheema, G.S. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.

- RTP (2015). Lei de Autarquias Provinciais da Renamo Chumbada no Parlamento Mocambicano. [Online]. RTP. Disponível em https://www.rtp.pt/noticias/mundo/lei-de-autarquias-provinciais-da-renamo-chumbada-no-parlamento-mocambicano_n825002 (acedido em 30 de Maio de 2020).
- Sande, Z. (2011). ‘“7 Milhões”’. Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva’. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*, pp. 207–228. Maputo: IESE.
- Schiller, A., Forquilha, S., Bunk, S., Klawonn, D., Krull, J., Sennewald, A., Steinhilber, C. & Boeselager, J. (2018). ‘Aptos para Alcançar os seus Objectivos? Obstáculos de Ordem Administrativa a Mobilização da Receita Local nos Municípios Moçambicanos’. In S. Forquilha, *Desafios para Moçambique 2018*, pp. 33–64. Maputo: IESE.
- The Economist (2019). *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*. London; New York; Hong Kong: The Economist Intelligence Unit.
- Tilburg, P.V. (2008). ‘Decentralisation as a Stabilising Factor in Rwanda. In G. Crawford & C. Hartmann (eds.), *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?*, pp. 213–231. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weimer, B. (2012). *Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.

Legislação e regulamentação

- Circular 9/MAEFP/GM-DNAL/214/2020 (s.d.) MAEFP.
- CRPM, de 25 de Junho de 1975, Boletim da República.
- Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, Boletim da República, I Série, n.º 35, de 30 de Agosto de 2006.
- Decreto n.º 90/2009, de 31 de Dezembro, Boletim da República.
- Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro, Boletim da República, I Série, n.º 5, de 8 de Janeiro de 2020.
- Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, Boletim da República, I Série, n.º 3, de 6 de Janeiro de 2008.
- Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, Boletim da República, 2.º Suplemento, I Série, n.º 115, de 12 de Junho de 2018.
- Lei n.º 2/87, de 30 de Janeiro, Boletim da República, I Série, 1.º Suplemento, n.º 4, de 30 de Janeiro de 1987.
- Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, Boletim da República, I Série, n.º 37, de 13 de Setembro.
- Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Boletim da República, I Série, 2.º Suplemento, n.º 7, de 18 de Fevereiro de 1997.
- Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, Boletim da República, I Série, n.º 105, de 31 de Maio de 2019.
- Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, Boletim da República, I Série, n.º 105, de 31 de Maio de 2019.
- Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio, Boletim da República, I Série, n.º 105, de 31 de Maio de 2019.
- Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio, Boletim da República, I Série, n.º 105, de 31 de Maio de 2019.
- Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio, Boletim da República, I Série, n.º 105, de 31 de Maio de 2019.
- Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, Boletim da República, I Série, n.º 20, de 19 de Maio.
- Lei n.º 12/2005 de 23 de Dezembro, Boletim da República, I Série, n.º 51, de 23 de Dezembro.
- Resolução n.º 40/2012, de 20 de Dezembro, Boletim da República, I Série, n.º 51, de 20 de Dezembro.