

# Moçambique: Descentralizar O Centralismo

ECONOMIA POLÍTICA, RECURSOS E RESULTADOS

Organização: Bernhard Weimer



IESE

# **Moçambique: Descentralizar O Centralismo**

**ECONOMIA POLÍTICA, RECURSOS E RESULTADOS**

Bernhard Weimer (organização)



# **Moçambique: Descentralizar O Centralismo**

**ECONOMIA POLÍTICA, RECURSOS E RESULTADOS**

Bernhard Weimer (organização)



[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

**Título**

Moçambique: Descentralizar O Centralismo? Economia Política, Recursos E Resultados

**Organização**

Bernhard Weimer

**Design gráfico e paginação**

COMPRESS.dsl

**Revisão**

Kapicua

**Impressão e acabamento**

COMPRESS.dsl

**Número de registo**

NR 7424/RLINLD/2012

**ISBN**

978-989-8464-12-5

**Tiragem**

800 Exemplares

**Endereço do editor**

Avenida Patrice Lumumba, Nº 178, Maputo, Moçambique

[iese@iese.ac.mz](mailto:iese@iese.ac.mz)

[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

TEL: +258 21 328894

FAX: +258 21 328895

Maputo, Setembro de 2012

## O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério de Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério de Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique e Embaixada da Suécia

Canadian International Development Agency (CIDA)

Esta obra é produto de um projecto financiado pelas Embaixadas da Suíça e do Reino dos Países Baixos em Maputo, que contou também com o suporte do Mecanismo de Apoio para a Sociedade Civil (MASC), Maputo.



# ÍNDICE

<b>Prefácio</b> (Luís de Brito).....	20
<b>Introdução</b> ..... (Bernhard Weimer)	22
<b>PARTE I CONTEXTO MACRO</b>	
<b>Introdução e resumo</b> .....	27
<b>Capítulo 1</b> A economia do <i>Political Settlement</i> em Moçambique: Contexto e implicações da Descentralização (Bernhard Weimer, José Jaime Macuane and Lars Buur).....	31
1. Introdução .....	31
2. As dimensões políticas e institucionais do <i>political settlement</i> .....	38
3. Traços económicos do <i>political settlement</i> .....	49
4. <i>Political settlement</i> e Descentralização.....	66
<b>Capítulo 2</b> Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados (Bernhard Weimer).....	76
1. Introdução e contexto .....	76
2. Considerações teóricas e metodologia.....	79
3. Descentralização: narrativa histórica e conjunturas críticas .....	82
4. À procura de visão e coerência: em direcção a uma estratégia nacional de descentralização?.....	90
5. Conclusões.....	97
<b>Capítulo 3</b> <i>Andar com bengala emprestada</i> revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011 (Winfried Borowczak, Bernhard Weimer).....	103
1. Introdução .....	103
2. Aspectos teóricos e de metodologia.....	105
3. Apoio internacional à descentralização em Moçambique.....	111
4. Conclusões.....	131
Notas.....	150

## PARTE II: RELAÇÕES ENTRE O ESTADO CENTRAL E LOCAL

<b>Introdução e Resumo</b> .....	163
<b>Capítulo 1</b> <i>Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique (Aslak Orre e Salvador Cadete Forquilha)</i> .....	168
1. Introdução .....	168
2. Da planificação participativa à banca: a iniciativa do Presidente.....	173
3. Analisando o que o governo diz sobre o OIIL.....	176
4. Os ‘Sete milhões’ observados na prática.....	182
5. A orientação política do OIIL em Gorongosa.....	191
6. Conclusões.....	194
<b>Capítulo 2</b> Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos <i>(Eduardo Nguenha, Uri Raich e Bernhard Weimer)</i> .....	197
1. Introdução .....	197
2. Princípios gerais das finanças sub-nacionais.....	199
3. Desempenho financeiro dos municípios moçambicanos.....	203
4. Conclusões.....	214
<b>Capítulo 3</b> Instituições Informais e Descentralização em Moçambique – <i>A Presidência Aberta e Inclusiva (Julia Leininger, Charlotte Heyl, Henrik Maihack e Benjamin Reichenbach)</i> .....	216
1. Introdução .....	216
2. Definindo o Cenário: Desenho da Pesquisa.....	218
3. Introduzindo Instituições e Processos: a PAI e a Descentralização.....	221
4. Analisando interações: a influência da PAI no processo de descentralização moçambicano.....	228
5. Conclusões.....	236
<b>Capítulo 4</b> Entre o Estado, <i>Amakhas, Ampamelas, Landins</i> e ONGs: relações sociais, história, política, centralização e descentralização em Nampula <i>(José Jaime Macuane, Padil Salimo, Domingos M. do Rosário e Bernhard Weimer)</i> .....	238
1. Introdução .....	238
2. O que faz da experiência de Governação local de Nampula uma Referência Nacional?.....	243
3. Contexto da Governação em Nampula.....	250
4. Entre o Local e Central: Relações de Poder e Descentralização em Nampula.....	257
5. Conclusões.....	266
Notas.....	270

## PARTE III: DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA 239

**Introdução e Resumo**.....277

**Capítulo 1** Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008  
(*Adriano Nuvunga*).....281

1. Introdução ..... 281
2. Estrutura e Considerações Teóricas..... 283
3. Tendências nos Resultados Eleitorais.....284
4. Conclusões..... 297

**Capítulo 2** Alternância eleitoral do poder local - os limites da descentralização democrática: o caso do Município da Ilha de Moçambique, 2003–2008  
(*Domingos M. do Rosário*).....300

1. Introdução ..... 300
2. Contexto: a descentralização controversa.....301
3. Município da Ilha de Moçambique: a alternância eleitoral do poder local..... 304
4. Os desafios da institucionalização do poder local eleito no contexto de hegemonia partidária.....315
5. O regresso do partido dominante em 2008.....326
6. Conclusão..... 328

**Capítulo 3** Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique  
(*Salvador Cadete Forquilha e Aslak Orre*)..... 330

1. Introdução ..... 330
2. Transição política em Moçambique: dinâmicas e configuração do campo político.....332
3. Consulta e participação no contexto de sistema de partido dominante: o caso dos Conselhos Locais.....336
4. Conclusão..... 347

Notas.....349

## PARTE IV: RECURSOS E SERVIÇOS PÚBLICOS

**Introdução e resumo**.....355

**Capítulo 1** A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política  
(*Bernhard Weimer*).....359

1. Introdução: contexto e objectivos ..... 359
2. A base tributária própria da autarquia: conceitos básicos, características e fontes principais..... 361

3. Diagnosticar o potencial tributário.....	375
4. Estudos de caso: Cuamba e Vilankulo.....	381
5. Discussão e conclusões.....	385
6. Considerações finais.....	393
<b>Capítulo 2</b> Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso ( <i>André Uandela</i> ).....	395
1. Introdução .....	395
2. Serviços de abastecimento de água - um bem público por excelência.....	401
3. Argumento e aspectos metodológicos.....	400
3. Estudos de Caso: Metangula, Nametil e Quissico.....	413
4. Serviços de abastecimento de águas em Moçambique: contexto e elementos-chaves.....	401
5. Estudos de Caso: Metangula, Nametil e Quissico.....	413
6. Conclusão.....	420
<b>Capítulo 3</b> Saúde para o povo? Para um entendimento da economia política e das dinâmicas da descentralização no sector da saúde em Moçambique ( <i>Bernhard Weimer</i> ).....	423
1. Introdução .....	423
2. O contexto macro: políticas, financiamento e mudança social.....	426
3. Saúde e Descentralização.....	437
4. Conclusões.....	449
Notas.....	452
<b>Bibliografia</b> .....	457
<b>Acrónimos</b> .....	488
<b>Outras publicações do IESE</b> .....	493

## AUTORES

### **Adriano Alfredo Nuvunga**

Adriano Alfredo Nuvunga, docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública, UEM. Membro fundador do Centro de Integridade Pública (CIP) é doutorando em Estudos de Desenvolvimento, no *Institute of Social Studies, Erasmus Rotterdam University*, Haia, Holanda.  
adrianonuvunga@gmail.com.

### **André Uandela**

André Uandela, Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pós-graduação em estudos de desenvolvimento pela Universidade do Zimbábue, tem experiência acumulada nas áreas de governação local e águas no sector público e privado. É actualmente Director do Projecto WASHCost Moçambique, uma iniciativa de pesquisa que recolhe e analisa dados sobre os custos desagregados de provisão de serviços sustentáveis de água, saneamento e higiene nas zonas rurais e periurbanas.  
auandela@tv cabo.co.mz.

### **Aslak Orre**

Aslak Orre (PhD, Universidade de Bergen), cientista político e investigador no *Chr. Michelsen Institute (CMI)* em Noruega. As áreas de competência profissional são a política da reforma de governos locais, anti-corrupção, partidos políticos e de oposição em África. Actualmente Director do Programa de Angola no CMI.  
aslak.orre@cmi.no.

### **Benjamin Reichenbach**

Benjamin Reichenbach, M.A., é Assessor Programático no escritório da Fundação Friedrich Ebert no México, com enfoque sobre a governação económica global e desenvolvimento sustentável no México. Faz parte da equipa de investigadores no *German Development Institute (DIE-GDI)*, que analisou a influência da *Presidência Aberta e Inclusiva* sobre as políticas de desenvolvimento e a qualidade democrática da governação.  
benjamin.reichenbach@yahoo.de.

### **Bernhard Weimer**

Bernhard Weimer é economista e doutorado em ciências políticas pela Universidade Livre de Berlim, RFA. Foi investigador sénior no Instituto de Relações Internacionais e Segurança (*Stiftung Wissenschaft und Politik- SWP*)

na Alemanha, e trabalha em Moçambique desde 1992, tendo sido entre outros Director Residente da Fundação Friedrich Ebert, assessor de coordenador no MAE, investigador e docente universitário (UEM). Tem publicações sobre o desenvolvimento socioeconómico e governação em Moçambique, Botswana e integração regional na África Austral. Actualmente é sócio-parceiro de MAP Consultoria Lda, Maputo.

bernhard@mapconsult.co.mz.

### **Charlotte Heyl**

Charlotte Heyl, M.A., é cientista política. Actualmente trabalha como investigadora associada ao *GIGA-Institute of African Affairs* em Hamburgo, Alemanha, sobre a independência do judiciário em África Ocidental francófona. Faz parte da equipa de investigadores no *German Development Institute (DIE- GDI)*, que analisou, no âmbito do seu programa pós graduação, a influência da *Presidência Aberta e Inclusiva* sobre as políticas de desenvolvimento e a qualidade democrática da governação.

hey@giga-hamburg.de.

### **Domingos Manuel do Rosário**

Domingos Manuel do Rosário, Professor auxiliar, e chefe do Departamento de Ciência política e administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane. Investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). é doutorado em ciência política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa estão ligadas à descentralização, eleições e Estado.

sopito78@gmail.com.

### **Eduardo Jossias Nguenha**

Eduardo Jossias Nguenha é MSc. em Administração Pública (PUC-Minas Gerais /Brasil A Politécnica, Maputo) e licenciado em Economia (UEM). É docente de Finanças Públicas e de Desenvolvimento Económico Local no DCPAP/ Faculdade de Letras e Ciências Sociais/UEM e Consultor em Finanças Públicas, Descentralização Fiscal/Financeira e Desenvolvimento Económico Local. eduardo.nguenha@gmail.com.

### **Henrik Maihack**

Henrik Maihack, M.A., Assessor programático no escritório da Fundação Friedrich Ebert em Delhi, Índia. Faz parte da equipa de investigadores no *German Development Institute (DIE- GDI)*, que analisou, no âmbito do seu programa pós graduação, a influência da *Presidência Aberta e Inclusiva* sobre as políticas de

desenvolvimento e a qualidade democrática da governação. Antes debruçou-se sobre a consolidação democrática em Moçambique e Ghana, no âmbito da sua tese de mestrado. henrik.maihack@googlemail.com.

### **José Jaime Macuane**

José Jaime Macuane, é Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e docente de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). É actualmente coordenador do Mestrado em Governação e Administração Pública da UEM e sócio-fundador da MAP Consultoria. macuane@mapconsult.co.mz.

### **Julia Leininger**

Julia Leininger (DPhil) é cientista política e coordenadora para África no Instituto Alemão de Desenvolvimento / *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE). É co-editora do manual sobre organizações internacionais (2011) e de 'Conflicting Objectives in International Democracy Promotion' (2012). As suas áreas de pesquisa estão ligadas à transformação política, religião e democratização. julia.leininger@die-gdi.de.

### **Lars Buur**

Lars Buur é investigador Sénior no *Danish Institute for International Studies*(DIIS) em Copenhagen, Dinamarca. Co-editor das obras *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa* (2007) e *The Security-Development Nexus* (2007), publicou amplamente em periódicos de excelência (*peer reviewed*) sobre temas como soberania, desenvolvimento, elites e sectores produtivos. lbu@diis.dk.

### **Padil Salimo**

Padil Salimo é Mestre em políticas sociais e desenvolvimento sustentável, pela Universidade de Bologna, docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, na UEM; é sócio fundador e Director Executivo da MAP Consultoria Lda, uma empresa de Consultoria nas áreas de gestão, governação e desenvolvimento. padil@mapconsult.co.mz.

### **Salvador Cadete Forquilha**

Salvador Cadete Forquilha, investigador associado do IESE e Oficial do Programa de Governação da SDC, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são os processos de democratização e governação local. scadete@yahoo.com.

**Uri Raich**

Uri Raich é doutorado em desenvolvimento municipal e finanças públicas pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), Cambridge, Massachusetts, EUA. Actualmente é Especialista Urbano Sénior no Banco Mundial em Maputo e tem a seu cargo os projectos municipais do Banco Mundial em Moçambique.  
uraich@worldbank.org.

**Winfried Borowczak**

Winfried Borowczak é doutorado em Sociologia pela Universidade de Paderborn, Alemanha. Foi docente nesta universidade e investigador na Universidade de Bielefeld, Alemanha. Trabalha em Moçambique desde 1984 como gestor de projecto e consultor, sobretudo nas áreas de descentralização e do desenvolvimento económico. Actualmente é assessor no Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique.  
winborow@aol.com.

# Prefácio

As características deste livro fazem dele uma obra de referência sobre a descentralização em Moçambique e uma leitura obrigatória para todos os que, por motivos académicos ou profissionais, se interessam pelo assunto. Detentor de uma longa e valiosa experiência acumulada em mais de vinte anos de trabalho em Moçambique como actor no processo de descentralização e como académico, Bernhard Weimer reuniu para este livro uma equipa de autores de primeiro plano, quase todos também com experiência de pesquisa, aliada a diferentes formas de participação no processo de descentralização. O resultado é um livro compreendendo treze artigos em que as análises, reflexões e argumentos desenvolvidos apresentam a solidez do trabalho assente no conhecimento íntimo, teórico e prático, da realidade estudada e numa forte base empírica.

Aqui o leitor encontrará textos tratando desde o enquadramento histórico e político mais amplo da descentralização em Moçambique, como filosofia e como prática, até à análise da prestação de alguns serviços públicos ao nível local, passando, entre outros, pelo papel dos 'doadores', pelas experiências-piloto na província de Nampula, pelas eleições municipais e pelas questões relativas à base tributária e fiscalidade municipal. Sem ser exaustivo, o livro aborda as questões principais e oferece uma oportunidade para aprofundar o debate sobre a experiência concreta da descentralização em vários domínios, com os seus sucessos, dificuldades e contradições, os interesses em jogo e as lutas entre diferentes actores sociais que caracterizam o processo, o que poderá ajudar a compreender as razões, o sentido e a função do modelo de descentralização adoptado no país.

Num Estado de tradição centralista e autoritária praticamente centenária, o desafio da descentralização não pode deixar de enfrentar sérias resistências, como aliás a própria democratização. Disso testemunha a difícil convivência multipartidária no país, a incapacidade de estabelecer as bases de um consenso democrático mínimo, incluindo sobre as regras do jogo, como seja, por exemplo, a legislação eleitoral. Na verdade, temos por um lado os dois principais actores políticos, a Frelimo e a Renamo, obrigados pela força da história a encontrar uma solução de paz 'multipartidária' para o conflito que os opunha, mas ambos

herdeiros de um passado e de uma prática política que, não obstante as diferenças de origem, trajectória e ideologia inicial, remetem para um mesmo modelo, o de partido único; por outro lado, temos a grande maioria da população, pouco educada e pobre que, moldada pela experiência autoritária e assistencialista do Estado, se encontra praticamente desprovida dos meios que lhe permitiriam o pleno exercício da cidadania. O livro permite compreender como, neste contexto, a lógica democrática introduzida pelas eleições competitivas, ou seja, a necessidade de legitimar o poder através do voto dos cidadãos, induziu o partido no poder a favorecer o estabelecimento de alianças locais, através de um sistema clientelista baseado numa redistribuição de recursos no quadro de um Estado de tipo neopatrimonial. Entram neste quadro iniciativas tão diferentes como a inclusão *de facto* na administração pública dos chefes tradicionais e outras autoridades comunitárias (na maior parte dos casos os antigos secretários dos Grupos Dinamizadores da Frelimo), a criação de Assembleias Provinciais, eleitas, mas sem nenhum poder real, ou os chamados ‘7 milhões’, concebidos oficialmente como uma forma de crédito gerida pelos Administradores Distritais em colaboração com os Conselhos Consultivos, mas que na realidade funcionam até hoje essencialmente como donativo. Pelo seu lado, a descentralização, quer se trate da criação de órgãos eleitos de nível intermédio (as Províncias), da desconcentração e transferência ou delegação de competências para os governos locais (os Órgãos Locais do Estado), ou da criação de autarquias locais com governo eleito, ofereceu ao poder central um instrumento de reorganização do espaço político nacional e, como tal, tem desempenhado um papel central no processo de ancoragem local do partido no poder, de construção de alianças com segmentos locais da sociedade e como veículo de redistribuição de recursos para alimentar a correspondente rede clientelar.

As análises desenvolvidas no livro permitem, por outro lado, relativizar uma visão normativa e ingénuo da descentralização, amplamente partilhada pelos profissionais da política e outros ‘agentes de desenvolvimento’, segundo a qual esta seria uma via privilegiada e quase automática para promover a democratização da sociedade, melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos e, em geral, facilitar o desenvolvimento. Na verdade, o processo de descentralização tem sido desenvolvido em Moçambique de tal forma que não tem posto em causa, a não ser marginalmente, o papel do governo central e o controle do partido no poder, impedindo assim a consolidação do jogo democrático e a livre expressão de interesses locais.

Neste livro, os autores assumiram a responsabilidade intelectual de recusar o caminho simples e complacente que domina a maior parte da literatura sobre as temáticas aqui analisadas e que consiste em criticar superficialmente, apontando problemas, como se tudo fosse questão de ‘insuficiências’ solucionáveis através de ‘recomendações’. Pelo contrário, procuraram penetrar no âmago da política de

descentralização, questioná-la a partir de diferentes perspectivas, analisar a sua lógica e as formas concretas que assumiu ao longo do tempo, num esforço de desconstrução que nos aproxima de um melhor entendimento da sua realidade. Deram assim uma preciosa contribuição não só para o conhecimento académico, mas igualmente para o aprofundamento do debate público, um debate que será mais informado e, por isso, de melhor qualidade.

Luís de Brito

Instituto de Estudos Sociais e Económicos

# Introdução

Bernhard Weimer

1. ‘Acha que este país pode ser governado centralmente?’, perguntou José Guambe, então Director Nacional da Administração Local (DNAL) no Ministério da Administração Estatal, poucos dias depois de eu ter iniciado o meu trabalho como assessor do MAE, em Agosto de 1995. Sem o saber, lançou, com esta pergunta, a semente deste livro que a leitora ou o leitor tem na mão. Eu também não sabia, nessa altura, que haveria de resultar um livro de quase 15 anos de trabalho na área da descentralização, governo local, reforma do sector público e governação, trabalhando directamente com o Governo de Moçambique, municípios e agências internacionais de desenvolvimento que apoiam a descentralização e a reforma do sector público.

Embora eu não tivesse dúvidas quanto à resposta à questão colocada pelo meu então Director Nacional, a pergunta começou a vir-me repetidamente ao espírito, sob diversas formas: Que grau de descentralização e de mistura entre governo centralizado e descentralizado seria mais adequado? Que tipo e formas de descentralização, isto é, descentralização administrativa, fiscal, política? O que é que deve ser descentralizado: autoridade, recursos, informação e até a mentalidade, como sugeriu Valá (2009:230) muitos anos mais tarde? Quais seriam as forças motrizes para a descentralização e quais seriam as forças que se lhe oporiam? Que mudanças na geografia e na sociologia do poder se dariam forçosamente através da descentralização?

No meio de todas estas perguntas, estava convencido de que a descentralização era uma condição necessária, mas não suficiente, para consolidar a paz e a mudança democrática em Moçambique, após uma guerra de 16 anos. A guerra, inicialmente de desestabilização e que se foi tornando cada vez mais um conflito civil interno pelo controlo de pessoas, território e recursos, tinha chegado ao fim com o acordo de paz de Roma (Acordo Geral de Paz – AGP) de Outubro de 1992. Eu também estava convencido de que a descentralização tinha sido um elo que

faltara no projecto da Frelimo de consolidar um Estado-nação, que acabaria por complementar, se não substituir, as características coloniais herdadas e enraizadas da economia política e do sistema político-económico de Moçambique, altamente centralizados, com o seu acentuado contraste entre uns poucos centros urbanos ligados à economia global e os vastos territórios rurais periféricos, dos quais o Estado e as suas funções essenciais de prestação de serviços e bens públicos estavam distantes ou ausentes. E também estava convencido de que a descentralização, se fosse bem concebida e realizada, e dispusesse de recursos, podia contribuir para pôr em marcha o potencial produtivo do Moçambique rural e contribuir, assim, para o desenvolvimento socioeconómico. E, finalmente, como académico e professor universitário, tinha a opinião de que muitos dos *topoi* de trabalhos académicos sobre o Estado em África (por exemplo Herbst, 2000; Bayart, 2010; Boon 2003; Braeutigam *et al.* 2008), sobre o alegado fracasso da sua forma centralista (Olowu & Wunsch, 1990) e sobre a necessidade de reforço da governação local (por exemplo, Cheema & Rondinelli, 2007; Olowu & Wunsch, 2004) seriam da maior relevância para o debate e a abordagem da descentralização, em Moçambique, sem falar já da literatura sobre os fundamentos político-económicos da descentralização (por exemplo, Manor, 1999; Eaton *et al.* 2011; Connerly *et al.* 2010).

A minha convicção inicial de que a descentralização pode ter profundas implicações não só para os habitantes das zonas urbanas, mas particularmente para o bem-estar da grande maioria dos moçambicanos que vivem em zonas rurais – e, portanto, para a estabilidade do país perante choques externos – tem recentemente sido sublinhada no âmbito do desenvolvimento rural em Moçambique, nomeadamente por Valá (Valá, 2009: 339). Para este autor, o ultrapassar da configuração centralista do Estado e da administração pública por intermédio de uma descentralização que vá além da municipalização e se alargue aos distritos rurais é considerado um ‘catalisador’ necessário para o desenvolvimento económico e social rural (Valá, 2009: 226). Também Castel-Branco *et al.* (2010) considera o desenvolvimento rural a questão fulcral do desenvolvimento socioeconómico do país, não no sentido de uma abordagem multissetorial integrada, mas como enfoque de uma estratégia nacional de desenvolvimento e a principal preocupação de um Estado empenhado no desenvolvimento. Assim, a descentralização tem sido associada, legitimamente ou não, à redução da pobreza e à criação de riqueza, e foi adoptada pelo Governo, nos seus últimos planos quinquenais e Programas de Redução da Pobreza,<sup>1</sup> e pelos doadores, nas suas diversas formas de apoio ao PARPA.

A ideia, que foi gradualmente surgindo, de produzir um livro sobre a descentralização em Moçambique e sobre o ‘caminho sinuoso’<sup>2</sup> que esta reforma do sistema político-administrativo tem seguido nos últimos vinte anos foi grandemente inspirada pelas minhas discussões e interacção com os decisores políticos, os profissionais e os estudiosos moçambicanos. Já em 1988 tinha tido a oportunidade de conhecer o então Ministro da Administração Estatal, José Óscar Monteiro, na Alemanha (Federal), por ocasião da sua visita para estudar as experiências dos governos locais alemães (ou seja, municipais) da Baviera. A descentralização também foi uma questão temática importante na parceria entre o Ministério da Administração Estatal e a Fundação Friedrich Ebert,<sup>3</sup> no período entre 1990 e 1994, em torno da negociação e implementação do Acordo Geral de Paz. Incluía não apenas visitas de estudo ao estrangeiro sobre as questões de descentralização e governo local, e conferências internacionais<sup>4</sup> com importante participação moçambicana, mas também a cooperação com o MAE, o Governo Provincial de Nampula e a Comissão Nacional de Administração Territorial (CNAT), criada pela AGP, sobre a reintegração dos territórios dominados pela Renamo na administração pública nacional. Em inúmeras conversas informais, no local de trabalho e no decorrer de viagens, com o meu superior no MAE, que viria a ser meu colega e amigo, José Guambe – e que considero uma personalidade fundamental para ajudar a fazer nascer os municípios moçambicanos – fui aprendendo a compreender cada vez melhor não só os desafios técnicos e organizacionais, mas também os meandros políticos do processo de descentralização e da reforma estatal em Moçambique. Estas questões foram repetidas, na altura, também em reuniões formais e informais com os ministros da Administração Estatal, Aguiar Mazula (1990-1994) e Alfredo Gamito (1995-1999), em cujos mandatos se realizou o primeiro programa de reforma do governo local financiado pelo Banco Mundial,<sup>5</sup> inicialmente apoiado também pelo governo alemão.

A motivação para produzir um estudo abrangente da descentralização em Moçambique chegou-me, ainda, de três quadrantes diferentes. O primeiro foi a rica experiência prática acumulada ao longo de um período de quase 10 anos de participação directa em vários projectos de apoio à municipalização ou, na terminologia da Manor (1999), à descentralização democrática, em Moçambique. A interacção com muitos profissionais moçambicanos a todos os níveis da administração pública gerou experiências directas e conhecimentos que me forneceram um entendimento profundo sobre o que tinha sido realizado pela primeira geração de municípios moçambicanos e, mais ainda, sobre os desafios que estes municípios e seus presidentes, técnicos, assembleias e cidadãos continuam a enfrentar – desafios relacionados com questões como dotação de recursos,

capacidade, urbanização, governação e relações entre o governo central e os governos locais. A participação activa no Grupo de Trabalho da Descentralização (2002-2005) e a minha função como ‘pilar’ da governação dos Parceiros de Apoio Programático (PAP), nos primeiros tempos de apoio orçamental, juntamente com trabalhos esporádicos de consultoria, proporcionaram-me também experiências na outra dimensão de descentralização em Moçambique, nomeadamente na descentralização administrativa ou desconcentração.

Outros incentivos para produzir este livro vieram-me dos muitos colegas moçambicanos e internacionais com quem tive o privilégio de trabalhar nos últimos anos, em vários cargos. Muitos desses colegas e amigos contribuíram entusiasticamente para este volume com o seu saber, a sua criatividade, o seu tempo e as suas competências, como autores, comentadores e pessoas de apoio, que não duvidaram um instante sequer de que este esforço conjunto valia a pena. Isto é o mais digno de nota, se tivermos em consideração que o projecto do livro não tinha incentivos financeiros – não foram pagos quaisquer honorários a nenhum dos autores.

Um terceiro impulso, e um impulso decisivo, à minha motivação para produzir um estudo sobre a descentralização veio dos meus alunos na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), onde, ao longo dos anos, tenho tido alguns contratos como professor de Ciências Sociais e, recentemente, no programa de mestrado da Governação e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLECS). Enquanto organizava a literatura para o trabalho do curso sobre descentralização e finanças públicas para os meus alunos, apercebi-me de que havia muitos escritos dispersos sobre aspectos da descentralização em Moçambique, mas nenhum trabalho abrangente, que analisasse criticamente o processo de descentralização em Moçambique na sua totalidade e complexidade, com rigor científico e, ao mesmo tempo, reflectindo sobre o que estava a acontecer no país em termos de reforma da descentralização e princípios fundamentais do trabalho académico internacional sobre o assunto. Em particular, não havia quase nada ‘feito em Moçambique’ que pudesse ser considerado referência obrigatória, para estudantes moçambicanos de Ciências Sociais e Economia, em matéria de descentralização, governação local e reforma do Estado.

Esperamos que se considere o livro que a leitora ou o leitor tem na mão como tendo a qualidade necessária para servir de referência para o ensino universitário, pesquisa e debate académico. É ao espírito curioso e criativo dos estudantes, investigadores, profissionais e decisores políticos moçambicanos que este livro é dedicado.

**2.** O livro está dividido em **quatro partes principais**. Estas foram definidas tendo em conta uma perspectiva analítica que sugere que a descentralização pode ser vista como um processo de reforma do sistema político administrativo feito do topo para a base mas também como uma forma de fortalecer, da base para o topo, os fundamentos do Estado (Weimer, 2009). Abordam o contexto geral da economia política, as relações (fiscais, políticas, etc.) entre o aparelho de Estado ao nível central e ao nível local, democratização e governação local, e ainda a mobilização de recursos e prestação de serviços locais.

Cada uma das quatro partes principais começa com uma introdução e um resumo das conclusões dos capítulos que a compõem. Aconselha-se o leitor interessado em conhecer rapidamente o conteúdo do livro a ler essas introduções e esses resumos de cada uma das quatro partes principais.

A **Parte I** analisa o **macrocontexto socioeconómico e político** no qual se está a processar a descentralização. As questões iniciais são: quais são as características da economia política e do sistema político-administrativo que devem ser descentralizadas, com que objectivos estratégicos e de que maneira, e ainda com que papel para os doadores, dos quais Moçambique é altamente dependente no que toca a financiamento, assistência técnica e investimento? Assim, as contribuições desta parte analisam, em primeiro lugar, a economia política do país na perspectiva teórica do acordo político entre as elites. Em segundo lugar, são examinados os marcos estratégicos e os elementos constitutivos das descentralizações definidas pela força política dominante, a Frelimo, incluindo as mudanças que se foram dando ao longo do tempo. A terceira contribuição trata do empenho dos doadores no processo de descentralização em Moçambique (municipalização e descentralização), analisando, através de estudos de caso, diversos programas e projectos, bem como as realizações e desafios de coordenação, governação e redução da pobreza a eles associados.

O enfoque temático da **Parte II** são as **relações entre o governo central e os governos locais**. A qualidade destas relações não está sujeita apenas às mudanças que se espera que a descentralização produza; determina também, em grande medida, o processo e os resultados da descentralização, desde o início. Nesta parte, o leitor encontra dois estudos sobre a dimensão financeira e a dimensão fiscal da descentralização: um sobre o Fundo de Desenvolvimento Distrital, conhecido como fundo dos 'sete milhões' de meticais, e um sobre a dotação financeira e sustentabilidade dos municípios. Após estas análises, há um texto sobre a Presidência Aberta e Inclusiva, uma imagem de marca do estilo de governação do actual presidente de Moçambique. Analiticamente, esse estilo pode ser qualificado como uma intervenção paralela ao nível do governo local, incluindo monitoria, por parte do principal representante do Estado central, uma intervenção cujos resultados podem reforçar ou enfraquecer processos formais

de governação local. Uma quarta contribuição dedica-se à análise crítica do papel que o nível intermédio do sistema político-administrativo, ou seja, as províncias, desempenha na promoção da descentralização.

A **Parte III** incide na relação entre democratização e governação local. Na primeira contribuição desta parte, são avaliadas as tendências e dinâmicas das eleições autárquicas, desde as primeiras eleições municipais em 1998 até ao presente. Na segunda contribuição, apresenta-se um estudo de caso de um dos municípios, a Ilha de Moçambique, no qual o poder mudou duas vezes no governo local. O leitor encontra uma análise sucinta de causas e efeitos da mudança de regime local produzida pela municipalização. O último artigo desta parte analisa a participação dos cidadãos nas instituições formais de consulta ao nível distrital (e a níveis inferiores) que, na ausência de um enquadramento formal da democracia multipartidária local, tentam levar os cidadãos a participar nos processos de planificação, tomada de decisões e de prestação de contas dos governos distritais.

Finalmente, a **Parte IV** analisa a função fundamental dos governos locais, ou seja, a **prestação de serviços e a geração de recursos necessários para essa prestação de serviços**. Esta parte inclui uma avaliação do potencial fiscal dos municípios relativamente à sua razão de ser, a prestação de melhores serviços públicos aos seus cidadãos. O segundo capítulo trata do abastecimento de água em diversos governos locais de pequenas dimensões, enquanto a terceira contribuição procura analisar os factores determinantes para a prestação local de serviços de saúde, no âmbito geral do Sistema Nacional de Saúde, bem como os desafios de sustentabilidade, financiamento e governação.

Quanto à **metodologia**, o livro no seu todo reflecte uma abordagem pluralista. Consoante o percurso científico dos autores e a escolha da metodologia considerada mais adequada para examinar e interpretar os temas em análise, o leitor encontrará, pois, diversas abordagens metodológicas da forma de gerar, dissecar e interpretar os dados em que os estudos assentam: vão desde a análise quantitativa de conjuntos de dados para a análise das finanças públicas até aos métodos qualitativos de pesquisa, como estudos de caso e análise de momentos decisivos, passando pela observação participante, entrevistas e análise de material de arquivos. Todos os investigadores e autores basearam as suas contribuições em exaustiva pesquisa no terreno.

Um *workshop* de dois dias, organizado pelo IESE em Junho de 2011, contou com a participação de quase todos os autores, além de outros especialistas altamente qualificados e experientes na área da descentralização. Este evento serviu para apresentar e discutir criticamente as versões preliminares das várias contribuições para o livro, e para aperfeiçoar e integrar tanto o quadro conceptual geral como as abordagens individuais de pesquisa. Os comentários e críticas

recebidos foram incorporados por todos os autores na última versão preliminar das suas contribuições. Estas foram ainda submetidas a revisão de pares (no caso de alguns dos artigos) e a uma análise do editor, seguindo-se edição de texto e revisão por revisores independentes. Esta última etapa incluiu também a revisão e harmonização das citações e da bibliografia. Uma vez que seis das contribuições foram originalmente escritas em inglês, foi necessário traduzi-las, processo que incluiu revisão e controlo de qualidade pelo editor. O manuscrito do livro completo, em português, foi novamente revisto uma última vez por um revisor independente, antes de ser enviado para impressão.

Embora o presente volume cubra uma ampla gama de assuntos, teve de deixar de lado diversos tópicos pertinentes para a descentralização, como, por exemplo, direitos humanos, justiça e descentralização (Hansen & Kyed, 2009, Kyed *et al.* 2012), descentralização e género (Osório & Cruz e Silva, 2009) ou planeamento urbano e ambiental (UN Habitat, 2008; Nielsen, 2011). Espera-se que outros estudiosos se sintam inspirados pela presente obra para levar a pesquisa além dos limites deste livro.

### **3. Quais são, em resumo, as principais conclusões deste volume?**

Como os autores atrás citados sugeriram, a descentralização em Moçambique percorreu um longo e sinuoso caminho desde que o primeiro projecto de lei, a Lei 3/94, saiu do processo de paz de Roma e do acordo político das elites políticas no poder que dele resultou. Percorreu este caminho sem muita estratégia, no sentido de ter uma política definida explícita e uma hierarquia de objectivos e metas estratégicos e operacionais, um calendário e instrumentos para medir o progresso (por exemplo, no sentido de uma base de dados e instrumentos de monitoria). A principal força motriz do processo e da definição das suas formas e conteúdos são considerações claramente políticas do partido no poder, localizado no centro, mas praticamente nunca as partes interessadas locais. A abordagem escolhida reflecte, por um lado, a necessidade de reforma de uma máquina político-administrativa excessivamente centralizada, herdada do passado colonial e da fase socialista pós-independência, e, por outro, a de manter o controlo central do partido sobre a economia política, ou seja, recursos, política, Estado e distribuição de riqueza.

O resultado deste processo é a sobejamente conhecida abordagem bifurcada da descentralização, na qual os municípios nas áreas urbanas, com a sua característica de autonomia fiscal e administrativa, e democracia multipartidária de representação local, coexistem com órgãos desconcentrados do estado (central), os Órgãos Locais do Estado – OLE – que cobrem os níveis provinciais, distritais e subdistritais. Este sistema dual de governo local, além de produzir um ‘sistema de duas classes’ de cidadania e governos locais, é potencialmente conflitual, no sentido em que os municípios e as unidades locais dos órgãos do Estado competem, no mesmo

espaço político local, pelos recursos fiscais e humanos, bem como pela lealdade do eleitorado, embora estejam espacial e funcionalmente separadas, com espaços claramente definidos. O representante do Estado em alguns municípios aumenta o potencial de conflito resultante da estrutura institucional. Economicamente falando, o sistema de descentralização presentemente em vigor representa um modelo dispendioso de governação local, já que requer recursos escassos para três instituições. Nos últimos anos, a actual coligação da elite dirigida pelo Presidente Guebuza tem promovido e privilegiado claramente a desconcentração, isto é, os distritos, destacando o seu papel como unidades primárias para a planificação e consulta (que já lhes tinha sido atribuído nos primeiros anos após a independência), por exemplo, no âmbito da Presidência Aberta e Inclusiva. Isto é considerado uma tentativa de alargar o alcance do partido dominante às zonas rurais, destinada a alargar relações patrono-cliente a essas áreas e a consolidar assim a base de poder do partido dominante. Este processo é acompanhado pelo que foi designado ‘tendência’ para a recentralização. Parece que a retórica de descentralização, politicamente vigorosa, ainda não é totalmente acompanhada pela ‘descentralização da mentalidade’.

A fórmula do gradualismo, que articula o processo da devolução com o da desconcentração, é comumente entendida como significando duas coisas. Em primeiro lugar, significa o aumento do número de municípios, dando o estatuto formal de autarquias a fracções de entidades locais do estado, ou seja, às sedes de distritos, aldeias/povoações. Em segundo lugar, significa também transferir para os municípios, sob certas condições, funções e recursos que até aí pertenciam aos OLE, ou seja, ao Estado. Este último factor consubstanciaria e melhoraria de facto as funções de prestação de serviços dos municípios, se a transferência gradual ocorresse num processo bem delineado com forte ‘tutela’ (ou seja, monitoria e supervisão) das instituições do Estado central (por exemplo os ministérios da tutela), de forma a garantir qualidade e cobertura. O gradualismo do primeiro tipo pode, contudo, conter grandes incoerências e, de facto, ser contraproducente para a ideia central da descentralização, que é fornecer melhores serviços a nível local. O aumento do número de municípios poderia conduzir tanto a uma proliferação de pequenas autarquias com insuficientes recursos, como a OLE subprovinciais mais pobres, uma vez que as suas unidades passíveis de municipalização representam os seus centros administrativos e económicos com melhores condições dos OLE locais. Este tipo de gradualismo pode funcionar apenas na eventualidade – actualmente considerada bastante improvável – de vir a aumentar consideravelmente a atribuição de recursos (humanos, financeiros e infra-estruturais) do Estado central aos municípios (mais pequenos) e aos OLE distritais e subdistritais.

A descentralização não foi inicialmente impulsionada por uma agenda anti-pobreza explícita, privilegiando antes a reconfiguração e consolidação da administração do Estado e a melhoria da prestação de serviços na situação do pós-guerra. A ligação explícita entre a descentralização e a redução da pobreza apareceu muito mais tarde, numa altura em que o governo, apoiado pelos seus Parceiros de Apoio Programático (PAP), concebeu e levou à prática o seu primeiro programa de redução de pobreza, PARPA I, que vigorou entre 2001 e 2005. Como faltava ao processo de descentralização uma estratégia explícita e publicamente evidente e, por conseguinte, um processo de monitoria que lhe estivesse ligado, tem sido difícil não só avaliar sistematicamente os resultados que a descentralização tem produzido até agora, mas também o impacto que teve, ou não, na redução dos níveis de pobreza. Assim, e de acordo com argumentos académicos sobre a pouca adequação da descentralização à redução da pobreza (Manor, 1999), subsistem dúvidas sobre até que ponto as alterações nos níveis de pobreza têm uma relação plausível ou causal com os progressos da descentralização.

Apesar dos obstáculos institucionais, a descentralização, nas suas duas dimensões de desconcentração e municipalização, trouxe mudanças consideráveis a Moçambique nos últimos 20 anos:

- A planificação e o financiamento distritais descentralizados, que começaram como um projecto-piloto bastante pequeno na província de Nampula há mais de quinze anos, tornaram-se um programa nacional abrangente que dá recursos e poder de compra aos distritos, apesar das dúvidas públicas sobre a modalidade de atribuição do Fundo de Desenvolvimento Distrital e sobre a justiça, prestação de contas e sustentabilidade.
- Tal como o demonstra uma avaliação exaustiva da municipalização (ANAMM & BM, 2009), as autarquias moçambicanas começaram a fazer progressos relativamente à situação anterior no fornecimento rentável de alguns serviços básicos, apesar da notória falta de recursos (humanos, financeiros e infra-estruturais) e dos muitos desafios com que continuam a debater-se nas áreas da capacidade técnica, uso da terra e gestão ambiental, e da justiça e governação. Estes últimos desafios surgem muitas vezes dos riscos morais e da apropriação de recursos pela elite ligada à economia política local, assim como de intervenções aleatórias ou politicamente tendenciosas por parte das instituições estatais centrais de 'tutela' e de sectores em que, com poucas excepções, não se nota nenhuma inclinação forte a favor da descentralização.
- Foram criadas as fundações de um enquadramento fiscal sólido que, contudo, apenas cobre as autarquias, por enquanto. Os desafios residem

na sua utilização eficaz e na gestão transparente e funcional das finanças públicas municipais.

- A municipalização deu também um valioso ímpeto à democratização, através de eleições municipais periódicas, que fazem parte da agenda política nacional. Isto produziu ‘mudanças de regime’ bem sucedidas nalguns municípios e levou à reconfiguração dos partidos políticos na oposição à Frelimo, bem como a intervenções mais fortes da mesma Frelimo e do seu governo, visando reduzir o espaço para surgimento de elites locais que pudessem ameaçar a sua posição dominante.

Numa perspectiva de futuro, identificamos vários **desafios importantes**.

Para os governos locais, tanto as autarquias como os OLE, cumprirem melhor as suas tarefas primárias enquanto produtores e fornecedores de serviços públicos básicos, as suas receitas têm de aumentar drasticamente, tanto através do seu próprio esforço na geração de receitas, como, acima de tudo, por via do aumento de transferências do Estado central, especialmente para a prestação dos serviços básicos. Conforme demonstrado pelos estudos de caso sobre água e saúde, estes continuam a ser bastante frágeis, sem um apoio consistente do Estado central. Os municípios, em particular quando comparados com os seus congéneres em muitos outros países africanos, têm uma menor quota do orçamento nacional. A nossa ‘defesa’ da concessão de mais recursos do Estado central aos governos locais tem em conta, por um lado, as implicações e desafios dramáticos com que se deparam, como consequência da trajectória de Moçambique em direcção a uma economia baseada nos recursos naturais, e dos investimentos em megaprojectos e ela associados; e, por outro, os recursos adicionais projectados que se espera que sejam gerados pelo governo central através de tributação. Não pode também ser descartado o apoio de doadores orientado para os governos locais e conciliado com as modalidades prevalentes de atribuição de ajuda, ou seja, dentro do quadro da descentralização fiscal integrada, que dá a possibilidade de dar apoio orçamental especificamente atribuído aos governos locais. O pressuposto histórico implícito nesta proposta é que a autoridade tributária centralizada e uma legislação de controlos e equilíbrios claros visando limitar os poderes do governante se congregaram para produzir ‘Estados fiscais’ fortes, com boa prestação de serviços e capacidade de investimento em infra-estrutura (Moore, 2008, Dincecco, 2011). Estados desse tipo estão muito mais bem colocados para lidar com as distorções da distribuição das finanças públicas, por exemplo, através de ajustamentos horizontais (geográficos) dos recursos disponíveis e mecanismos de equalização intergovernamental.

O aumento das transferências do governo moçambicano para os governos locais requer, do nosso ponto de vista, pelo menos três acções corajosas por parte

do governo. A primeira é o alargamento do quadro da descentralização fiscal existente, de forma a incluir unidades distritais e subdistritais. Isto promoveria não só o seu direito legal a transferências e a uma base fiscal própria, mas também a negociação de uma fórmula de partição da receita, com vista à distribuição horizontal (geográfica) e vertical das receitas fiscais do Estado central, que tenha em conta dados 'objectivos', tais como território, dimensão populacional e perfis de necessidades, etc.

A segunda é o investimento em sistemas de Gestão de Finanças Públicas (GFP) muito mais à medida das necessidades dos governos locais e mais adequados a eles. Apesar de anteriores programas apoiados por doadores terem investido recursos consideráveis na criação, testagem e redimensionamento de, por exemplo, pacotes de gestão financeira municipal, incluindo a harmonização com o sistema de GFP do governo central (e-SISTAFE), não está claro qual é a política do governo em relação a uma revisão do quadro legal e institucional do e-SISTAFE para melhor servir as necessidades de ambos os tipos de governos locais.

Um terceiro elemento importante neste contexto seria um fortalecimento substancial de mecanismos de controlo financeiro interno, isto é, um exercício mais rigoroso e consequente da função de tutela financeira do Ministério das Finanças, sobre as quase inexistentes unidades de controlo interno nos municípios, bem como o investimento na capacidade de auditoria externa da Secção de Auditoria Geral do Tribunal Administrativo. Não se pode dizer que as práticas de gestão financeira em muitos municípios estejam de acordo com as normas e, por enquanto, nenhuma das suas contas foi julgada pela Secção de Auditoria Geral do Tribunal Administrativo, desde que os municípios moçambicanos surgiram em 1997.

**4.** Finalmente, dada a ausência de uma política e de uma estratégia de descentralização explícita, seria importante, nesta fase do processo de descentralização, formular uma política que, sendo largamente consensual, reflectisse não só as ideias e as preferências estratégicas do governo central, mas também das partes interessadas locais, incluindo as elites e a sociedade civil. Se tal estratégia resultasse num entendimento claro e num quadro legal de subsidiariedade (ou seja, o princípio segundo o qual ao nível de governo mais adequado para solucionar questões de fornecimento e gestão de serviço local são dados a autoridade e os recursos para o fazer) estaria vencida uma batalha crucial rumo à descentralização efectiva. Uma estratégia explícita poderia também alcançar melhores condições de enquadramento da descentralização – uma mais ampla aceitação por parte do eleitorado e dos contribuintes, especialmente se conseguisse simplificar o vasto conjunto de leis e de instrumentos legais que regulam a descentralização e condensá-los num quadro institucional fácil de entender e fácil de usar para os governos e para a governação locais.

Ao escrever estas conclusões gerais, vêm-me à mente outras considerações que vão além das análises contidas neste volume. A descentralização, tal como foi posta em marcha em Moçambique pela elite dominante em circunstâncias históricas, políticas e socioeconómicas determinadas, é um *topos* que tem a sua origem num determinado cenário e contexto ocidental, por muito que não fosse desconhecido em estados africanos pré-coloniais (Diallo, 1996). Tal como em Moçambique, também em países europeus o grau de descentralização/centralização sempre foi de natureza política, e não apenas técnica, ou seja, um resultado de conflitos, lutas e acordos políticos entre as forças sociais que visam o controlo central de todos os aspectos da economia política de uma dada sociedade e as que vêm na descentralização uma forma de ganhar acesso a uma quota-parte do poder, dos recursos e da riqueza do país. Olhando para a abordagem da descentralização de inspiração ocidental que se está a dar em Moçambique, tendo a concordar com o polémico filósofo Paul Feyerabend, que defendeu que 'é um erro supor que a essência de um período histórico que começou num lugar pode ser transferida para outro' (Feyerabend, 1996: 49). Num contexto mais amplo, isto vem também confirmar o que o antigo membro da direcção da Frelimo José Luís Cabaço sucintamente assinalou sobre desenvolvimento, quando escreveu: 'Desenvolvimento é um *produto cultural* dos países do centro, enquanto que nos países da periferia global é um *projecto cultural*' (Cabaço, 2010: 302). Se estes pressupostos estiverem correctos, só o tempo dirá até que ponto a descentralização em Moçambique deixa de ser um projecto vagamente definido e passa a ser um produto tangível e sustentável.

Finalmente, tenho a alegria e o agradável dever de **expressar a minha gratidão** a muitas pessoas, colegas e amigos que contribuíram decisivamente para a produção deste livro.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer sinceramente a todos os autores e co-autores deste livro, pelo seu apoio ao nosso esforço conjunto, pela sua perseverança e criatividade ao escreverem e reverem repetidamente as suas contribuições. A maior parte deles mostrou o seu empenho reservando tempo nos seus atarefados horários profissionais para intensa interacção com o editor e para participação activa no *workshop* de dois dias organizado pelo IESE em Maputo, em Junho de 2011, pelo que merecem um grande obrigado. Incluo nestes agradecimentos os participantes que, através do seu saber e da sua crítica, enriqueceram consideravelmente as discussões e deram, assim, valiosos contributos aos autores: Euclides Gonçalves, Ivan Vasquez, João Cândido Pereira, John Barnes, Jonas Pohlmann e Nobre Canhanga.

A nossa gratidão vai especificamente para aquelas personalidades, em ministérios, gabinetes governamentais, municípios, administrações distritais e

instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil e comunidades onde foi feito o trabalho de campo, que partilharam a sua experiência e os seus conhecimentos com os pesquisadores e autores deste volume. Sem a informação, os documentos e os dados fornecidos, as opiniões expressas e as histórias contadas, não teria sido possível escrever os capítulos desta obra de uma forma informada e viva. Embora não tenha sido poupado nenhum esforço para reproduzir com o maior cuidado e com os mais altos níveis de fidelidade todas as opiniões e fontes referidas neste volume, pode ter havido erros de interpretação, lapsos e omissões. A responsabilidade destes erros, lapsos e omissões só pode ser atribuída aos autores.

Uma parte considerável do meu trabalho de escrita e edição deste livro foi feito em Bona, na Alemanha, no ambiente mais propício e agradável da antiga capital alemã, onde está sediado o *Deutsches Institute für Entwicklungspolitik*, Instituto Alemão de Desenvolvimento (DIE/GDI). A direcção do instituto e, nomeadamente, o Departamento de Governança, Soberania e Segurança, liderado por Jörg Faust, ofereceu-me uma bolsa de três meses e um excelente ambiente de trabalho. Devo-lhe a ele e à sua equipa, especialmente à minha 'orientadora', Julia Leininger, os meus sinceros agradecimentos por todas as complexas discussões, pelos comentários e pelo incentivo, sem falar já do apoio institucional que recebi.

A produção deste volume, que teve uma parte das contribuições originais escrita em inglês, não teria sido possível sem os que contribuíram para ela com os seus conhecimentos de tradução, edição e revisão de texto. Assim, o nosso sincero muito obrigado a todos os tradutores, Ana Maria Madeira, Sarita Hendriksen-Mojana e Vítor Santos, e aos editores e revisores, Ana Maria Madeira, David Alberto Langa, John Barnes e Maria Teresa Marang Weimer (Londres). Devemos um agradecimento especial à Teresa pelo seu grande esforço na produção final da base de dados utilizada para a análise fiscal no capítulo 2 da Parte II, e pela revisão final de citações e bibliografia. A dedicação e o profissionalismo de José Capão e da sua empresa Kapticua deram os retoques finais e qualidade à produção e impressão da obra.

Desde o início, o projecto do livro contou com o apoio moral e material do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). A nossa gratidão vai, portanto, para os directores do IESE e particularmente para Luís de Brito, pela sua paciência e pelo competente apoio a esta iniciativa, e pela organização do memorável e extremamente produtivo *workshop* de dois dias no Hotel Cardoso, em Junho de 2011. Um agradecimento especial também a Oksana Mandlate e a Ângela Cunha, do IESE, pelo seu eficiente apoio no processo final de produção.

A elaboração do livro, as discussões académicas entre os autores e os especialistas de apoio, o trabalho de campo para alguns dos estudos, as traduções e as revisões para este livro não teriam sido possíveis sem o generoso apoio

financeiro das Embaixadas da Suíça e do Reino dos Países Baixos em Maputo. Toda a equipa de autores gostaria, portanto, de expressar a sua gratidão a Marc de Tollenaere e à sua sucessora, Laura Bott, e a Nobre Canhanga, na Embaixada da Suíça, e a Paul Litjens, a Loes Lammerts e ao seu sucessor, Michael Thijssen, por terem acreditado neste projecto do livro e o terem apoiado, desde o início. Ao mesmo tempo, gostaríamos de pedir desculpas pelos atrasos na produção da obra, pelos quais o editor assume inteira responsabilidade.

Finalmente, tenho o prazer de dirigir um muito obrigado específico a algumas personalidades, por razões que elas próprias conhecerão: Ed Connerly, José Guambe, David Jackson, José Macuane, Padil Salimo e, por último, mas não menos importante, Adília Nilza Cassamo.

Maputo, Março de 2012

## Notas

1. Plano de Acção de Redução de Pobreza Absoluta (PARPA).
2. Tanto Valá (2009) como Chiziane (2008) falam de um 'caminho sinuoso'.
3. O autor desempenhou o cargo de seu Director Residente de 1992 a 1994.
4. Ver, por exemplo, Rothschild (1996), com um prefácio do autor (pp. V-IX).
5. Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL).



# Parte 1

## Contexto macro

### DESCONCENTRAÇÃO VS DEVOLUÇÃO: ALIANÇAS POLÍTICO-ECONÓMICAS, ESTRATÉGIA, DOADORES

#### Introdução e resumo

Na Parte I deste livro, o leitor encontra uma análise do contexto macro da descentralização em Moçambique, sem o entendimento do qual não é fácil compreender a forma como esta reforma do sistema político-administrativo e do Estado está a ser conduzida e o impacto produzido quer pela descentralização administrativa (desconcentração), quer pela devolução, ou seja, descentralização democrática, quer pela descentralização fiscal.<sup>1</sup>

No primeiro artigo, os autores *Weimer, Macuane e Buur* investigam a estrutura e a dinâmica da economia política de Moçambique, que é considerada essencial para o entendimento da descentralização, o seu objectivo primordial e os seus limites. Usando a teoria de formação de acordos e coligações políticas (*political settlement*) formulada por Mushtaq Khan (2010) e outros, os autores analisam os 'factores fundacionais' da economia política de Moçambique, ou seja, o partido predominante, Frelimo, e o seu relacionamento com o Estado e a administração pública, bem como com a economia e seu modo predominante de acumulação de capital. Tomando em conta a trajectória para uma economia de extracção dominada por uma aliança de interesses nacionais ligados à coligação no poder

e a capitais internacionais, por um lado, e à manutenção do poder como partido dominante por outro, a análise conclui que a descentralização só faz parte da ‘regra de jogo político’ quando pode ser instrumentalizada, na forma de desconcentração, para estender uma parte da renda aos ‘clientes’ locais, com o fim de salvaguardar a lealdade do eleitorado e, assim, a predominância política e económica do partido. Uma descentralização de poderes e recursos no sentido de devolução é, sob esta perspectiva, uma opção arriscada que pode criar potenciais ‘rivals’ e uma eventual erosão do poder da coligação no poder, criando uma coligação autoritária fraca e um ‘clientelismo competitivo’ dentro da Frelimo.

O segundo artigo na Parte I, da autoria de *Weimer*, traça o historial do modelo actual de descentralização em Moçambique, com as suas duas componentes de desconcentração e devolução (municipalização), com recurso à metodologia de ‘dependência do caminho escolhido’ (*‘path dependency’*). Analisando as circunstâncias políticas do processo de paz de 1990 – 1994, considerado como uma ‘conjuntura crítica’ para a escolha estratégica da reforma do modelo de Estado, o autor conclui que a redefinição do quadro inicial de descentralização na base da Lei 3/94, através da emenda constitucional de 1996 e o pacote autárquico de 1997, produziu uma abordagem bifurcada da descentralização. Esta, em última análise, produz duas classes de cidadãos e acarreta consequências política e administrativamente caras, para além de parcialmente disfuncionais para a reforma do Estado, mantendo, lado a lado, princípios irreconciliáveis entre os dois elementos do actual modelo de descentralização e abrindo cada vez mais espaço para a re-centralização. O facto de não existir uma política e uma estratégia nacionais de descentralização formalmente aprovadas desde os meados dos anos noventa é interpretado como resultado não apenas da falta de reconciliação lógica entre elementos técnicos, mas também da falta de reconciliação política entre elites, na coligação dominante do partido Frelimo.

Tomando em consideração a dependência orçamental externa de Moçambique, o terceiro artigo escrito por *Borowczak e Weimer* sujeita três programas de descentralização financiados por doadores a uma análise crítica, aplicando a metodologia de estudo de caso. São, na vertente da desconcentração, o Programa Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizado (PNPFD) e o Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios na Zona Centro E Norte (‘P-13’), na vertente da municipalização. O terceiro estudo de caso incide sobre um conjunto de projectos apoiados pela Cooperação Internacional da Alemanha (GIZ), que abrange as duas vertentes. Nota-se, desde os meados dos anos noventa, uma certa preferência dos doadores por programas de municipalização em termos de volume de Assistência Técnica (AT) e financiamento, bem como um alinhamento e *upscaling* cada vez mais fortes, quer no PNPFD, quer no P13, bem

como uma harmonização crescente com os princípios e formas de financiamento derivados da agenda de desenvolvimento proveniente da Declaração de Paris. Contudo, por um lado, não existem dados palpáveis que mostrem o impacto destes programas na redução da pobreza absoluta, ou seja, dados que avaliem a eficácia da ajuda externa. A análise coloca sérias dúvidas quanto à coerência, sustentabilidade e *'accountability'* da ajuda externa à descentralização. A fragmentação, as flutuações nas intervenções e programas de descentralização de agências de apoio financeiro e de assistência técnica, incluindo viragens abruptas, resultam, em grande aparte, da falta de uma estratégia e de uma política clara do governo.



# 1

## A ECONOMIA DO *POLITICAL SETTLEMENT* EM MOÇAMBIQUE: CONTEXTO E IMPLICAÇÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Bernhard Weimer, José Jaime Macuane e Lars Buur

### 1. Introdução

Um dos aspectos mais interessantes da organização do poder em Moçambique é o facto de ser o mesmo partido e, mais ou menos, o mesmo grupo de líderes sénior do Partido Frelimo a governarem desde a independência. Na sua maioria, eles têm sido capazes de manter-se unidos ao longo das mudanças ideológicas dos meados dos anos 80, a dispensação multipartidária da década de 90 e a primeira parte do novo milénio, apesar de diferenças substantivas, conflitos e tensões no seio da coligação. É uma coligação governamental que continua a estar organizada à volta do Partido Frelimo após a sobrevivência de três mudanças de regime: de Machel, Chissano e Guebuza. Todos os líderes moçambicanos trabalhavam a partir da premissa básica de uma mesma organização partidária, embora em diferentes graus, desde que a Constituição de 1990 separou formalmente o partido e o estado. Embora, informalmente, isto não tenha necessariamente sido sempre o caso. O partido como organização não é necessariamente tão monolítico como parece.

As principais forças socioeconómicas e políticas, sub-elites, interesses regionais, círculos eleitorais etc., alinhados à coligação do Partido Frelimo no poder, sofreram uma alteração ao longo do tempo e os traços destas mudanças podem, no geral, ser identificados durante os primeiros anos após a independência. As mudanças têm sido no alinhamento do partido, partindo de uma aliança operária e camponesa

após a independência para funcionários do estado, e mais tarde, após as reformas económicas dos anos 80, expandindo-se para incluir grupos económicos nas áreas da comunicação, transporte, minerais, energia e comércio, deixando para trás um sector produtivo baseado na agricultura, fraco e isolado, sem grande apoio do governo.

O factor crucial do sucesso da organização do poder dentro e à volta do Partido Frelimo é o controlo exercido pelo partido sobre o Estado. Conforme defendido por Sumich, 'o estado tem permanecido a fonte primária ou garantia do poder da classe da elite da Frelimo' (Sumich, 2008: 114), garantindo a capacidade do partido de liderar o governo e de gerir a economia. Assim, o poder do partido e a garantia da coesão suficiente interpartidária têm estado intrinsecamente ligados ao controlo sobre o Estado feito pelo partido. Isto implica a mitigação contínua do potencial de competição e conflito no seio e fora da Frelimo. O resultado tem sido a realização de ajustamentos à estrutura do poder em resposta às crises económicas e políticas, através de arranjos políticos, ou seja, de *political settlements*, às vezes conflituosos, entre fracções e segmentos do partido (como organização), alinhados às elites constituintes do partido no poder.

Argumentamos neste capítulo que, por estranho que pareça, durante os últimos vinte anos, após o Acordo Geral de Paz de 1992 (AGP), assinado em Roma entre a Frelimo e a Renamo, os efeitos das mudanças políticas e económicas têm, de certa forma, sido limitados, a pesar de haver uma certa dinâmica na mudança da estrutura económica e de mudanças nas coligações no partido dominante, com bruscas mudanças na ideologia, nas abordagens de desenvolvimento e no fortalecimento institucional no que diz respeito ao papel do Estado. Conforme sucintamente foi observado pelo sociólogo moçambicano Elísio Macamo: '*plus ça change, plus c'est la même chose*' (Macamo, 2001).<sup>t2</sup>

Dada a falta de espaço no contexto deste livro, a nossa análise não pode fazer justiça a todos os aspectos do tópico, mas esperamos proporcionar clareza suficiente sobre o modo como o *political settlement* está estruturado em Moçambique, isto é, sobre a distribuição do poder na sociedade, para proporcionar o contexto e a dinâmica necessários à análise mais geral e o argumento chave relativo à economia política da descentralização em Moçambique, conforme abordada neste volume.

### 1.1 *Political settlements*

Com base em conceitos oriundos do trabalho teórico de Khan (2010) e de outros sobre o poder, mudanças e *political settlements*, sugerimos, em termos simples, que o 'arranjo político' ou *political settlement* em Moçambique e no seio da Frelimo passou por três fases decisivas, com a possibilidade de uma quarta fase a

aproximar-se rapidamente (ver Buur *et al.*, 2012). O Quadro em Anexo apresenta uma descrição simplificada destas fases.

No que concerne à primeira fase, o argumento tem sido o de que, se não na realidade, pelo menos a partir de uma perspectiva ideológica, uma *potencial coligação de desenvolvimento* foi constituída após a independência, em 1975. Após uma série de fracassos políticos, ela transformou-se num *regime autoritário fraco*, na medida em que a economia e a guerra de desestabilização se transformaram numa guerra civil em finais da década de 70 e inícios da década de 80. Desde que Joaquim Chissano assumiu o poder em substituição de Samora Machel, após a sua morte trágica em 1986, até ao início do novo milénio, a coligação começou a afigurar-se cada vez mais uma *coligação fraca do partido dominante*, na medida em que o controlo do partido sobre o Estado e a sociedade afrouxou, mas ela manteve o poder sobre a economia. Isto alterou-se quando Emílio Armando Guebuza se tornou Secretário-geral da Frelimo em 2002 e Presidente da República, bem como presidente do partido após as eleições de 2004, com este último, uma vez mais, a tornar-se no centro de organização crucial da distribuição de benefícios e recursos na sociedade, no Estado e na economia. Ao longo do tempo, a coligação veio a assemelhar-se, cada vez mais, a uma *forte coligação do partido dominante* operando num sistema multipartidário formal. Recentemente, a questão que se coloca é se o *political settlement* em Moçambique se tornou numa *coligação competitiva clientelista do partido dominante* com facções elitistas em competição lutando pelo controlo do poder no seio do Partido Frelimo, ao invés de uma luta entre partidos.

A designação das fases é, por si, o menos interessante, para além do facto de que as denominações sugerem um processo de fluxo e refluxo entre a liberalização social e a progressão, em direcção a um maior controlo e a um regime autoritário que, paradoxalmente, poderia ver uma coligação competitiva clientelista do partido dominante a emergir com um maior controlo sobre a economia e rendas estratégicas, bem como uma maior competição entre diferentes facções do partido relativamente ao acesso aos recursos. Aqui a *problemática* da descentralização apresenta questões especiais para a evolução do *political settlement*, quanto à direcção tomada. Se a descentralização implica uma tentativa de mudar a ‘geografia e a sociologia do poder’ conforme Mazula (2004) sugere, precisamos de ter um entendimento sobre que poder deverá ser alterado, a sua estrutura, localização, instituições e economia política. Por outras palavras, precisamos de analisar o contexto político e económico macro no qual a descentralização em Moçambique ocorre.

Em termos metodológicos, baseamo-nos nos princípios fundamentais do poder e análise da mudança<sup>3</sup> (para Moçambique, Ecorys, 2008) e princípios de análise do *political settlement* conforme sugerido por Khan (2010) e outros (Whitfield &

Therkildsen, 2011; Buur *et al.*, 2012). Assim, o poder, em relação à descentralização em Moçambique, precisa de ser compreendido nas suas várias dimensões (económica, política, controlo do Estado, etc.) influenciando os processos políticos e o discurso da descentralização. Aqui, a ênfase recairá sobre duas dimensões. Primeiro, a abordagem da *análise do poder e das mudanças* tem destacado os ‘factores fundacionais’ do modo como o poder é organizado, referindo-se às características estruturais e institucionais enraizadas na economia política, que só se alteram lentamente ao longo de vastos períodos de tempo. Segundo, tanto a *análise do poder e das mudanças* como a *do political settlement* enfatizam a importância das ‘regras do jogo’, isto é, a forma como o poder é organizado e distribuído na sociedade. As ‘regras do jogo’ fazem referência aos arranjos institucionais formais e informais que distribuem direitos e benefícios na sociedade. As regras podem ser alteradas por decisões políticas e negociações entre grupos poderosos da coligação no poder, actores internacionais, etc., sem, contudo, terem necessariamente um impacto imediato sobre as características fundacionais da coisa política, do regime como tal. Contrariamente, as regras do jogo podem ser vistas como processos de ajuste conjuntural com vista a salvaguardar um melhor controlo e gestão por parte das elites, dos factores fundacionais da economia política.

Em Moçambique, a força motriz doméstica para as mudanças das ‘regras do jogo’ é organizada no seio e em volta do Partido Frelimo. Particularmente, a análise do *political settlement* político elucida a relação entre secções ou facções da elite política<sup>4</sup>. Na perspectiva de Khan, *political settlement* refere-se à distribuição do poder e a um sistema compatível de instituições capazes de gerar resultados económicos e níveis de estabilidade política. Um aspecto importante aqui é assegurar a distribuição de benefícios entre os membros da elite e da sociedade como um todo que seja economicamente sustentável. Um *political settlement*, portanto, requer instituições formais e informais que criam benefícios em conformidade com o relativo poder dos grupos e indivíduos da elite que fazem parte de uma coligação governamental. De forma importante, Khan argumenta que este tipo de ‘arranjos políticos’, nos países em desenvolvimento, são ‘clientelistas’. Por clientelista, ele sugere que um patrono organiza grupos de clientes através da oferta de certos benefícios em troca do seu apoio (que pode ser organizacional, financeiro, acesso aos recursos e oportunidades económicas, etc.).<sup>5</sup> Conforme Whitfield e Therkildsen salientaram aquando do reforço ou suporte do quadro de Khan, ‘diferenças na organização e estrutura das redes de patrono-cliente em vários países são prováveis de reflectir diferenças na organização produtiva de sociedades, diferenças nas suas histórias organizacionais e políticas e diferenças nas suas histórias coloniais’ (Whitfield & Therkildsen, 2011: 9). Enquanto Khan argumenta que a motivação por detrás das redes ou das relações patrono-cliente

são primariamente económicas, sugerimos que elas podem também ser políticas – particularmente relacionadas com a sobrevivência da coligação governamental política e o seu acesso aos benefícios políticos e económicos, bem como com a sua manutenção (ver também Buur *et al.*, 2012 onde isto é demonstrado para os sectores produtivos).

Em contraste com os ‘arranjos políticos’ capitalistas ocidentais e os de países mais ricos em desenvolvimento, onde as instituições produtivas formais dominam a política e a economia, e geram rendimento suficiente e valor acrescentado para assegurar a dominação de uma aliança da classe capitalista, em países mais pobres, mal estruturados e menos produtivos, tais como Moçambique, e no caso de *political settlements* clientelistas, existe uma lacuna significativa entre a distribuição prevalecente do poder e as obrigações clientelistas da elite patrona, por um lado, e a estrutura de instituições produtivas formais, por outro. Por esta razão, o comportamento económico oportunista e todas as formas de *rent seeking*, a predação,<sup>6</sup> bem como a corrupção, são partes intrínsecas de um *political settlement* clientelista. Elas poderão ser consideradas como um ‘mal necessário’ para a promoção de uma trajectória de desenvolvimento capitalista em países de rendimento mais baixo, em ambas as circunstâncias. Primeiro, ela poderá servir a estabilização política através de várias formas de relações patrono-cliente, recursos extra-orçamentais, etc., até um ponto em que o desenvolvimento ‘económico e institucional permita que sejam levantados recursos redistributivos suficientes através do sistema de impostos para estabilizar a economia e a coisa política’ (Khan, s.d. Sumário).

Por outras palavras, os processos de transição para modos de acumulação capitalista podem ser considerados um ‘condutor da corrupção e da procura de renda’. Aqui, o ‘colapso dos sistemas de produção pré-capitalistas conduz a muitas variantes de transferências não mercantis para novas classes e grupos’ e possivelmente para ‘a emergência de uma classe capitalista viável’, embora ‘a pilhagem e maior empobrecimento’ possam ser um resultado provável também (Khan, s.d. Sumário). Historicamente, não existe nenhum precedente para o surgimento do capitalismo sem transformações fundamentais de direitos de propriedade preexistentes através de mecanismos do mercado ou de mecanismos não-mercantis. Assim, as questões da falta de consolidação política e económica, bem como a acumulação primitiva por meio de práticas corruptas estão fundamentalmente inter-relacionadas.<sup>7</sup>

A forma particular como o *political settlement* moçambicano é organizado – à volta do Partido Frelimo e do controlo sobre o Estado e a economia, bem como as formas de governação institucional fraca com práticas legalmente questionáveis (por exemplo, o conflito de interesse e incompatibilidades institucionais no

seio de detentores de cargos públicos) – têm prováveis implicações no processo da descentralização do poder e dos recursos. Este é particularmente o caso de Moçambique, onde o desafio principal para a coligação governamental foi equiparado com um acto permanente de equilíbrio político, ou seja, uma tentativa de balanço sobre o ‘fio da lâmina’, na ‘sombra permanente da violência política’ (Levy, 2010; North *et al.*, 2010), tomando em consideração os limites estruturais da distribuição da riqueza, por um lado, e a pressão social por parte dos grupos excluídos contestando a organização do poder na sociedade, por outro lado. Dependendo da gestão bem-sucedida do desafio desse equilíbrio e do grau do ‘interesse abrangente’ (Olson, 2000)<sup>8</sup> que uma determinada elite tem, ou não, o resultado poderá ser um movimento gradual em direcção a uma organização mais aberta do *political settlement* na coligação governamental organizada pela Frelimo, ou na direcção de um maior invólucro, ou seja, de um isolamento do partido das forças sociais e económicas da sociedade ‘real’.

## 1.2 Descentralização

Como factores chave que determinam o resultado de um *political settlement* num contexto clientelista com respeito à descentralização, identificamos os seguintes:

- O grau de exclusividade e/ou abertura da coligação governamental, tanto na dimensão vertical (em diversas classes e estratos da sociedade) como horizontal (geográfica).
- O modo predominante da acumulação de capital, associado às formas de apropriação de rendas e lucros.
- As visões e estratégias de desenvolvimento, ou seja, a perspectiva da elite em torno do desenvolvimento (visões socioeconómicas mais abrangentes e inclusivas *vs* mais exclusivas), traduzidas em abordagens e programas da utilização de recursos para a criação de riqueza e emprego através da transformação e industrialização.
- O grau até ao qual o poder e os recursos para o aumento da capacidade de prestação de serviços públicos pelo Estado são redistribuídos – por exemplo, através da descentralização – para corresponder às necessidades públicas, da redução da pobreza e da criação da riqueza.

Argumentaremos particularmente na última secção deste artigo que existe pouco interesse e incentivo político, quer para uma *coligação do regime autoritário*, quer para uma *coligação governamental clientelista competitiva*, em descentralizar substancialmente o poder e recursos, a não ser que exista uma necessidade política urgente de mudar as regras de jogo e realinhar e fazer ajustes, para que a coligação

permaneça no poder. Uma razão para isto é o facto de a descentralização, no sentido de devolução de autoridade e recursos, poder, se não for controlada, criar condições conducentes a 'rivalidades ou adversidades'. A outra é a exclusão ou marginalização, na criação de coligações e do *political settlement*, de elites políticas e económicas locais potencialmente poderosas. Com poucas excepções, as elites locais em Moçambique enfrentam dificuldades em ter uma voz ao nível nacional e têm favorecido algum tipo de 'localismo', reclamando apenas uma certa representatividade nos governos provincial e municipal e nos Conselhos Consultivos dos distritos<sup>9</sup>, sendo mal representadas nos órgãos ao nível nacional.

Desta forma, as elites locais eram justapostas às elites baseadas em Maputo,<sup>10</sup> organizadas no seio e à volta do aparelho do partido-estado<sup>11</sup>. Argumentamos que o *political settlement* tem, contrariamente, sido o 'negócio' das oligarquias do partido e de famílias importantes cobrindo duas 'gerações'. Primeiro, a *Geração de 25 de Setembro*, dos combatentes de libertação da Frelimo (incluindo um segmento importante das elites Makonde na província de Cabo Delgado), que se refere ao dia do início da guerra de independência em 1964. Segundo, a *Geração de 8 de Março*, nomeada após a data em 1976, quando Samora Machel chamou todos os jovens para abandonarem os seus estudos e calçarem os sapatos dos cerca de 300.000 gestores e técnicos nos sectores do Estado e da economia dos descendentes de portugueses que tinham deixado o país durante e após a Independência e a violência do período de transição. Enquanto a primeira tem estado a ocupar a maioria das posições importantes no poder, no seio do partido e, mais tarde, no sector de negócios, a última geração tem desempenhado funções chave no Estado, governo e administração pública – nem sempre sem tensões e conflitos entre as duas.

Usamos os termos elite política, oligarquia ou classe política indistintamente. É importante notar que estes termos não reflectem facilmente a natureza composta do poder hegemónico. Para Moçambique, tem sido destacado que esta é composta por vários segmentos distintos, mas ainda assim sobrepostos, tais como as sub-elites económicas, burocráticas e políticas, intelectuais, etc., bem como combatentes da guerra de libertação (Macuane, 2010). Não reconhecer a natureza composta do poder hegemónico induzirá conclusões analíticas erradas. O mesmo é verdadeiro para a distinção feita entre as elites do Estado e não estatais em Moçambique, 'porque as pessoas das elites têm uma afiliação sobreposta em grupos múltiplos ao longo do *continuum* estatal - não estatal' (Macuane, 2010: 18). Isto poderá ser particularmente verdadeiro para as 'elites fabricadas' (Macuane, 2010) da civil sociedade, que são uma parte (cooptada) da elite política, mas dificilmente com qualquer mandato significativo.<sup>12</sup> Em Moçambique, parece que os militares (para além dos veteranos de guerra em postos de comando) têm sido uma componente

menos importante nas coligações governamentais, diferentemente, por exemplo, da Tanzânia (Therkildsen, 2011). O mesmo é verdade para o poder hereditário e as chefaturas tradicionais, que constituem uma parte da elite nacional em outros países africanos tais como o Botswana, Gana ou Namíbia, onde eles têm a sua própria representação institucional ao nível nacional (Mijiga, 1998).

As próximas secções irão analisar os aspectos dominantes e estruturantes da economia política, através do exame, em primeiro plano, do quadro institucional do partido dominante e da sua relação com o sistema político-administrativo e com o Estado. Isto é seguido por uma análise dos traços estruturais de uma economia que sustenta os *political settlements*, conforme acima descrito. E, por último, olhamos com maior detalhe para a questão das implicações sobre a descentralização política.<sup>13</sup>

## 2. As dimensões políticas e institucionais do *political settlement*

### 2.1 Frelimo – Um partido dominante do Estado

Um dos factores mais importantes, se não um factor fundamental e decisivo, da economia política moçambicana tem sido e continua a ser a Frelimo, o partido emanado de uma coligação dos movimentos de independência, transformando-se numa frente e, mais tarde, num partido, celebrando o seu 50º aniversário em 2012. O partido tem estado no poder desde a independência em 1975 e transitou de um partido de vanguarda Marxista-Leninista (1977) para um ‘partido de estado dominante’. Após a constituição multipartidária liberal de 1990, deixou formalmente por trás os princípios fundacionais do partido único Marxista-Leninista. No próprio entendimento do partido e da elite do partido no poder, o partido é quem molda, é o fazedor *de facto* da história contemporânea de Moçambique e é, assim, num certo sentido, o ‘dono do país’. Que o partido e a elite do partido no poder sejam também os principais beneficiários da economia política institucionalizada por este Estado e governo, no geral, é considerado como ‘natural’ e evidente devido à missão histórica do partido como libertador das algemas do colonialismo. Conforme expresso pelas palavras do General Chipande, na reserva, o homem tido como tendo disparado o tiro que assinalou o início da guerra de libertação em Moçambique, ‘lutamos pela liberdade e portanto temos direito a enriquecer’.

A ambição da Frelimo era, na altura da luta de libertação, representar o único movimento de libertação composto por várias facções e, após 1977, assegurar que o partido permanecesse comprometido com os princípios, as práticas e programas

que visavam atingir a libertação nacional, a justiça social, o acesso por parte das ‘massas’ à terra, água, educação e saúde; a igualdade política e social entre os homens e mulheres, a população rural e urbana, sem discriminação étnica, religiosa e racial, isto é, num estado laico secular. Nas palavras de um dos seus membros fundadores e principal autor das duas constituições moçambicanas, Óscar Monteiro (2002), isto visava representar, no contexto pan-africano, uma abordagem de vanguarda socialista inovadora para a libertação, nacionalismo, direitos humanos, solidariedade internacional e internacionalismo. Enquanto estas missões históricas continuam a ser reiteradas por uma facção ideológica mais velha da coligação do partido no poder, um compromisso do partido para com os princípios fundamentais básicos, por exemplo, com a justiça social e a solidariedade, está cada vez mais a ser questionado no seio do próprio partido por facções da coligação, bem como por observadores internacionais, uma vez fiéis ao partido e à sua causa (Saul, 2010; Hanlon & Smart, 2008).

A batalha de libertação da Frelimo e as suas estratégias perante o ‘Leviatã’ do estado colonial, isto é, o seu projecto do Estado e criação da nação ao longo das linhas nacionalistas, usando a retórica socialista até meados da década de 80, foram bem documentadas (Newitt, 1995; Hall & Young, 1997; Monteiro, s/d). Classificado, após a transição do estado de partido único (1975-1994)<sup>14</sup> para uma democracia multipartidária formal (de 1994 até hoje), como um ‘partido de estado dominante’ (Dinerman, 2007: 6) ou um ‘partido no poder num sistema de partido dominante’ (Salih *et al.*, 2006), isto constitui a base e a pedra angular da vida política e económica em Moçambique. Assim, o presente sistema político de Moçambique poderia ser adequadamente um estado *de facto*, e não *de jure*, de partido único.

As tentativas contínuas da Frelimo de assegurar o poder sobre as populações, o território, a economia e as instituições do Estado, bem como a sua capacidade de moldar a política e o seu poder discursivo, tanto ao nível nacional como internacionalmente têm sido decisivas para que ela permaneça no poder por mais de 30 anos, enfrentando múltiplas crises existenciais económicas, causadas pela guerra civil ou por escrutínios eleitorais. Apesar de certas clivagens internas e da diversidade de interesses, ideologias, bem como das origens étnicas e religiosas dos membros da coligação governamental e das massas que eles mobilizam, a Frelimo tem sido e tem-se projectado como sendo um partido altamente unificado, em que interesses comuns e corporativos da coligação governamental e dos seus diferentes grupos de elite têm tido maior peso do que a diversidade de opinião. Até aqui, as forças centrípetas que mantêm o partido unido têm sido mais fortes do que as forças centrífugas, e é importante sublinhar que nem o partido se dividiu, nem nos tempos recentes expulsou quaisquer membros seniores ou foi por estes

abandonado, apesar do tratamento duro, algumas vezes<sup>15</sup>. É também importante observar que nenhum candidato presidencial em Moçambique se pode basear numa maioria de eleitores baseados na etnia, como é o caso de outros países, como o Zimbabwe ou a Namíbia, o que força o candidato à presidência a procurar alianças para além de fronteiras ideológicas, étnicas e regionais. Enquanto fissuras na unidade do partido, ou seja, ‘lutas entre linhas’ ideológicas etc. têm sido sempre evidentes apesar da projecção do espírito de unidade, pelo menos desde meados dos anos 80, com a trágica morte do primeiro Presidente de Moçambique, Samora Machel, estas fissuras tornaram-se mais aparentes por uma combinação de razões. Isto inclui mudanças na ideologia, dependência de um novo conjunto de actores externos após o fim da Guerra fria, falta de apoio eleitoral por parte dos membros do partido, mudanças nas abordagens relativas às questões do governo, partido e assuntos económicos, desempenho fraco da governação e a enfraquecer e, mais recentemente, a transição económica para uma economia baseada em recursos minerais e energéticos, dominada por um grupo de pessoas à volta do actual presidente, Guebuza.

### 2.1.1 Institucionalizando o partido

A Frelimo pode ser considerada um partido com um grau elevado de institucionalização, tanto nas suas dimensões externas como internas. No concernente a esta última, os factores chave são o grau elevado de organização interna do partido; o facto de a Frelimo ter ganhado todas as eleições parlamentares e presidenciais desde 1994; o crescimento do seu número de membros (de um número estimado de 300.000 em inícios da década de 90 para 1.6 milhões em 2004, e para mais de 3.6 milhões neste momento); o seu acesso aos recursos do Estado, bem como a sua aparente base económica sólida. Os seus recursos financeiros consistem em contribuições dos membros e quotas pagas a partir do orçamento do Estado para todos os partidos, de acordo com o número de assentos no parlamento. Estima-se que a receita da Frelimo oriunda destas duas últimas fontes correspondeu a pelo menos 3 milhões de USD em 2005 (Golaszinski, 2007). Isto aumentou consideravelmente, após as eleições gerais de 2009 nas quais a Frelimo venceu com uma maioria considerável. Isto, contudo, é apenas uma fracção dos recursos a que o partido pode ter acesso através do seu investimento e empreendimentos e companhias financeiras que geram rendas (ver Secção 3).

No concernente à dimensão externa, a Frelimo depende de uma política externa do seu governo competente, bem-sucedida e diversificada, com uma máquina diplomática bem ‘lubrificada’. Crucial para a sua política externa é uma diplomacia altamente qualificada e internacionalmente respeitada, baseada em *realpolitik*, capaz de avaliar adequadamente os custos e os benefícios mútuos e de

gerar simpatia internacional, que se traduz na ODA, no investimento e noutras formas de ajuda, apesar da percepção recente de que a política externa se reduziu ao aspecto de angariar investimento externo directo. Assim, a Frelimo tem sido conhecida, desde os seus primeiros dias, como um movimento de libertação, para negociar e manter relações internacionais e apoio altamente diversificado, independentemente da Guerra Fria e do Conflito Sino-Soviético. A sua obra-prima tem sido, sem dúvida, a adesão de Moçambique como um membro pleno à Commonwealth das Nações em 1995, particularmente significativo pelo facto de ser o único país membro cuja língua oficial é o Português e não o Inglês. Não obstante a diversidade das relações externas, a Frelimo tem conseguido com sucesso cultivar relações especiais de amizade e solidariedade com partidos com a mesma orientação (por exemplo, o Partido Comunista da China) e particularmente aqueles na região da África Austral. Ela tem relações ‘fraternas’ muito fortes com os antigos movimentos de libertação em Angola (Movimento Para Libertação de Angola-MPLA), Namíbia (*South West African Peoples Organization-SWAPO*), África do Sul (*African National Congress-ANC*), Zimbabwe (*Zimbabwe African National Union-Patriotic Front-ZANU-PF*) e com o principal partido na Tanzânia (*Chama Cha Mapinduzi-CCM*), que são, como a própria Frelimo, a principal força política dos sistemas de partido dominante nos seus respectivos países (Salih *et al.*, 2006).

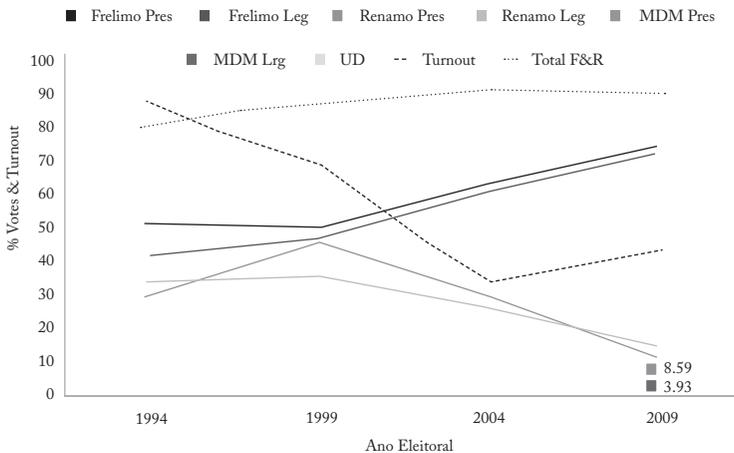
Apesar de tendências fortes em direcção ao centralismo e da invocação do seu carácter de fundador do Estado e da nação moçambicana independente, surgindo da sua natureza como um movimento de libertação militarmente organizado e do seu passado Marxista-Leninista, a Frelimo, contudo, apresenta o que parece um constante medo de perder o seu controlo sobre o país. Este medo deve-se em parte aos sinais que emergiram durante a década de 80, de que a desestabilização iniciada pelo regime da Rodésia e assumida pelo regime do *apartheid* após 1980, não era apenas causada pelos ‘inimigos externos da revolução moçambicana’, mas também reflectia a insatisfação interna entre a classe camponesa, a burguesia ostracizada, etc.<sup>16</sup> Este receio foi transportado para o sistema multipartidário, com processos eleitorais alimentando esse medo.

### 2.1.2 Competição política

Após 1986, a administração de Chissano herdou uma coligação de partido autoritário na guerra e estava inicialmente vulnerável pelo facto de os níveis mais baixos da coligação poderem ser mobilizados pela Renamo através de contestações territoriais e populares. Esta foi uma contestação que simplesmente continuou na dispensação democrática, embora com um conjunto de regras de jogo diferentes – e consideravelmente menos violenta. Enquanto Chissano, no geral, conseguiu

mudar a direcção da coligação governamental, de uma coligação de partido único autoritária e vulnerável para uma coligação de partido único dominante ao longo do tempo, após o AGP em 1992, ela também estava fraca por várias razões. A razão mais importante era a fraqueza eleitoral. Tomando em consideração o imenso poder organizacional colhido pela Frelimo, o seu controlo sobre o Estado, a sociedade e a economia, a competição política num contexto multipartidário não deveria ter sido necessariamente uma ameaça para a Frelimo. Contudo, as eleições competitivas transformaram-se numa das principais causas do medo para o partido e para a coligação do partido no poder desde 1994. A Figura 1 apresenta os resultados eleitorais desde a introdução do sistema multipartidário em Moçambique em 1994.

Figura 1: Tendências eleitorais desde 1994



Fonte: compilado pelos autores com base em dados do CNE.

Nas primeiras eleições democráticas pós-guerra realizadas em 1994, o candidato presidencial da Frelimo, Joaquim Chissano, obteve 53% dos votos, enquanto o seu rival da Renamo, Afonso Dhlakama, recebeu cerca de 33%. Esta foi uma margem muito mais baixa do que a esperada pelos observadores, pela comunidade de doadores internacionais e pela Frelimo. A participação dos eleitores foi muito elevada e a realidade é que a Renamo venceu em metade das províncias na região centro e norte, mas devido ao princípio do 'vencedor-leva-tudo', os governadores e administradores foram nomeados pelo presidente e a Renamo foi mantida fora de qualquer forma de instituição do Estado e do governo, apesar do seu substancial apoio pelo eleitor. Isto repetiu-se nas eleições gerais de 1999 nas quais

Chissano venceu novamente a presidência, mas com uma margem ainda mais estreita de 4% sobre o candidato da coligação Renamo-União Eleitoral, Afonso Dhlakama – 52% e 48%, respectivamente. Tanto a oposição como os observadores subsequentemente citaram falhas no processo de contagem e parece existir alguma dúvida de que os resultados das eleições presidenciais e parlamentares tenham sido manipulados. De facto, existem indicações fortes de que a Frelimo terá perdido a eleição presidencial, mas terá manipulado a contagem para emergir, estreitamente, como vencedora, após um atraso de três dias no anúncio da vitória. Parte da liderança da Frelimo é tida como tendo deixado a capital, Maputo, na altura da contagem, reunindo-se em Malehice, o local de nascimento do ex-Presidente Chissano, na Província de Gaza, alegadamente para discutir os passos necessários para lidar com esta situação política imprevista<sup>17</sup>. Tanto as eleições presidenciais como as parlamentares tinham sido muito contestadas, com níveis de participação do eleitorado considerados como elevados.

Após o que poderia ser chamado de um ‘choque eleitoral’ para a Frelimo nas eleições gerais de 1994 e nas eleições presidenciais de 1999, em que a Renamo desafiou o partido no poder, a Frelimo conseguiu consolidar as suas vitórias nas eleições de 2004 e 2009, atingindo quase uma maioria absoluta nas eleições de 2009, com base numa participação muito baixa dos eleitores. É importante observar que as eleições gerais parecem ter criado padrões para o sucesso eleitoral: com uma participação muito baixa do eleitorado em geral, mas com uma participação elevada dos eleitores-membros do Partido Frelimo, a Frelimo deverá continuar a vencer com margens cada vez maiores.

A Figura 1 também mostra que a extensão de partidos nascidos por divisões na oposição, como o MDM, um partido resultante da fragmentação da Renamo e criado pelo Presidente do Município da Beira, Deviz Simango, dificilmente joga um papel na política dos partidos moçambicanos. Nem a Frelimo nem a Renamo têm interesse no surgimento de ‘terceiras forças’ políticas. Parece existir, algumas vezes, uma forma informal de arranjo político entre a Frelimo e a Renamo em certas questões políticas, o que resulta no enfraquecimento de novas forças políticas, tais como o MDM. A Renamo, o partido da oposição mais forte e considerado uma história de sucesso da transformação de um movimento rebelde armado num partido político em consonância com os seus sucessos eleitorais (Manning, 2004; Birkelund, 2005), sofre de falta de qualidade de liderança, de consolidação institucional interna, de recursos, e de um apoio institucional externo cada vez menor, que tende a mudar em direcção ao apoio ao MDM.<sup>18</sup> A estratégia da Frelimo de ‘receptividade e repressão’ (Birkelund, 2005) *vis-à-vis* à Renamo e a exclusão sistemática do acesso aos benefícios e rendas clientelistas constituem impedimentos estruturais para a consolidação da Renamo.

Assim, Moçambique enfrenta consideráveis desafios para a consolidação do seu sistema democrático e, portanto, da legitimidade do partido no poder. O declínio contínuo da participação eleitoral por parte do eleitorado ilustra esta tendência. Um sistema eleitoral exclusivo (formalmente com um limite eleitoral de 5%), uma administração eleitoral fraca, eleições contestadas a nível nacional e internacional, um partido no poder profundamente enraizado em instituições do Estado e o uso de recursos do Estado para a realização de campanhas e um 'sistema monopartidário não-institucionalizado' (Carbone, 2005) são limitações para a representatividade, reduzem a eficácia do controlo e equilíbrio institucional (*checks and balances*) e contribuem para o progresso, a um ritmo lento, em direcção à sua consolidação, se assim for. Neste sentido, Moçambique é um desses casos de democracia parada no 'purgatório' entre a transição para a democracia e a sua consolidação (Schmitter, 2010: 85) ou, na metáfora de Joseph, num processo 'de abertura para um invólucro encerrado' (Joseph, 1999). Representa um regime híbrido, devido à sua combinação de elementos autoritários e democráticos (Diamond, 2002).

## 2.2 O Estado

A relação intrínseca entre a Frelimo e o Estado moçambicano emana das circunstâncias históricas da luta pela independência. Por um lado, a Frelimo tinha como alvo o estado colonial, tentando desmantelá-lo no período imediatamente a seguir à independência ('escangalhamento') e transformando-o num 'estado popular socialista', com uma economia centralmente planificada baseada na justiça social e relações de produção socialistas, pilotadas nas zonas libertadas. Sob a liderança da Frelimo, o Homem Novo como sujeito da história visava substituir a mente atrasada e obscurantista do sujeito oprimido pelo colonialismo. Ainda assim, no alcance dos seus objectivos de transformação, a Frelimo tinha que instrumentalizar o próprio Estado contra o qual combateu na luta de libertação. Assim, enquanto 'o *gap* entre o estado moderno e as comunidades se tornou maior', na medida em que o âmbito do estado independente se tornou maior, foi aquilo 'que tinha sido herdado do período colonial' que constituiu a base para o novo estado, que se esforçou por satisfazer as expectativas: 'O aumento das necessidades e demandas a seguir à queda do poder colonial nos estados independentes colocou um fardo pesado sobre a maquinaria do estado que não estava preparada para enfrentar esta situação' (Monteiro, 2002: 3; original em inglês). Especialmente no campo económico, foi difícil moldar o Estado e fazer com que ele respondesse de acordo com a nova agenda política e económica. Conforme Monteiro diria *a posteriori*:

Embora isto implicasse uma mudança na natureza da função e no estilo de gestão herdado da burocracia colonial, a estrutura e os métodos do estado permaneceram basicamente os mesmos. Não foi a economia a mudar o estilo de gestão do estado – mas foi o contrário (Monteiro, 2002: 3).

A coisa política que a Frelimo enxertou sobre a estrutura base do estado colonial em Moçambique não foi apenas um outro estado soberano comum com um território, pessoas, uma economia e um sistema administrativo, bem como um monopólio de poder coercivo. Ela visava ser muito mais do que isso: uma entidade colectiva *sui generis*, uma entidade chamada *Estado* (Estado, com a letra maiúscula), em oposição a um arranjo contratual social entre os cidadãos com direitos políticos individuais e colectivos e deveres confiados ao Estado como uma expressão colectiva dos interesses e direitos dos cidadãos (Newitt, 1995: 445). Este *Estado* representava um poder supremo, inquestionável, um poder discursivo e coercivo de ‘ordenar as pessoas, coisas e ideias’ (Dillon, 1995: 323), com uma reivindicação monopolística sobre os recursos, a administração, a justiça, a violência, credo e mesmo códigos de vestuário: um ser colectivo conferido com a sua própria razão, a ‘Razão do Estado’.

A relação entre o Estado e o partido era, como tal, simples e complexa. Por um lado, o partido lidera e dá direcção a todas as actividades do Estado, onde este era percebido como sendo um servente com vontade e sempre pronto a executar os programas políticos e ideológicos do partido. Por outro lado, o partido de vanguarda e a sua liderança política muitas vezes não confiavam no pessoal ou nos burocratas do Estado, em parte porque muitos daqueles que se tinham tornado funcionários do Estado vinham dos sectores mais educados da população, emergindo após os anos 60, quando o regime Português começou a usar mais recursos na formação e recrutamento de Africanos numa tentativa de criar uma burguesia africana, notavelmente em postos de funcionários públicos, saúde, educação, caminhos-de-ferro, transporte e funcionários portuários e bancos, em contraste com os escalões superiores do Estado e do domínio económico dominados por indivíduos de origem Asiática, Goesa ou Portuguesa.

A relação conflituosa entre o Estado e o partido seria um traço constante relativo à forma como o poder seria organizado em Moçambique ao longo do tempo. Apesar das múltiplas reformas iniciadas a partir de meados dos anos 80 com vista à reestruturação do Estado, dissociando o Estado e o partido, a produção da democracia multipartidária governada pela adesão aos princípios da boa governação e por aí em diante, o tipo de relação tem sido uma dominação do partido e dependência contínua sobre o Estado para a realização das políticas do Partido Frelimo. Assim, o controlo sobre o Estado e os seus burocratas tem sido

uma preocupação geral para a Frelimo e, apesar do relaxamento em certos períodos de tempo, o controlo tem sido constantemente reafirmado.

### 2.3 Administração Pública

Quando Maputo substituiu Lisboa como centro metropolitano onde as alavancas políticas e económicas estavam a ser manuseadas – quais eram os traços estruturais e institucionais que caracterizavam o Estado moçambicano pós-colonial e a sua administração pública? Além disso, quais são as actuais implicações do legado histórico da configuração particular do Partido e do Estado para a administração pública?

Primeiro, a divisão territorial administrativa em 11 Províncias, 128 Distritos e 23 centros urbanos, incluindo a capital provincial e nacional, tem sido baseada, no geral, na divisão colonial do território efectuada em 1958.<sup>19</sup> Foi confirmada pela legislação pós-independência e tem visto algumas alterações desde então, mesmo após o Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992, onde uma Comissão Técnica da Administração Territorial foi criada com vista a reintegrar os territórios mantidos pela Renamo na administração pública.<sup>20</sup>

Segundo, no início do projecto socialista da Frelimo e dos seus próprios princípios de organização, a separação entre o partido e o Estado conforme formalmente prevista pela Constituição de 1990, após um período de relaxamento durante a presidência de Chissano, não foi materializada. A ideia de que o partido é supremo ao Estado que serve o seu propósito político, notavelmente na execução dos programas sociais, económicos e ideológicos, assumida sob decisão do partido, é tomada como verdadeira ou como um dado adquirido hoje. Apesar da liberalização económica de 1986 em diante, da mudança para a democracia multipartidária (1990-1994) e de uma série de reformas, os resíduos da anterior fusão entre o partido e o Estado continuam notáveis. Isto é claro nas campanhas eleitorais da Frelimo, onde a lealdade para com o partido é reforçada e a afiliação como membro do partido por parte de funcionários públicos é informalmente solicitada como uma condição para entrar na função pública. De facto, após a entrada no poder do presente Chefe de Estado e presidente da Frelimo, a ligação entre o partido e o Estado foi reafirmada, através, por exemplo, da obrigação dos funcionários públicos de participar em reuniões das células do partido, revitalizadas nas instituições do Estado (ministérios, universidades, etc.). Já no início do seu mandato, o próprio Presidente Guebuza salientou, num encontro com os quadros do partido, que o governador provincial, o administrador distrital, etc., estavam a cumprir com as funções na administração do Estado porque o partido os tinha colocado lá – razão pela qual eles deviam lealdade ao partido,

expressa na participação nas reuniões das células do partido. No caso de não-conformidade, os nomeados pelo Estado enfrentariam o risco de ser considerados ‘tecnocratas’, alienados do partido e, portanto, perderiam a sua lealdade.<sup>21</sup> Assim, um eminente estudioso da política Africana escreveria:

‘... ele [Guebuza] demonstra uma abordagem cada vez mais centralizada para o partido e o governo e com a implicação de que as decisões do partido sejam também decisões do governo. Ambas precisam de ser respeitadas, afirma ele. Diferentemente do seu predecessor mais articulado e mais democraticamente moderado como presidente, Guebuza parece ter a intenção de governar autocraticamente, fazendo a micro gestão e controlando o patrocínio directamente. (Rotberg, 2007: 34. Original em inglês)

Terceiro, o sistema administrativo público, incluindo a função pública, tem sido fragmentado e é institucionalmente fraco, em termos quantitativos e qualitativos. Parte da herança do colonialismo e do socialismo em Moçambique é uma burocracia toda inclusiva, do topo para a base, pesada, muitas vezes inflexível e exageradamente regulada, com pouca propensão para a delegação de responsabilidades para hierarquias mais baixas de funcionários públicos. Ela proporciona acesso limitado à informação aos cidadãos e aos órgãos de comunicação social, mas serve como um ‘*red tape*’ ou burocracia excessiva para a iniciativa privada e o lugar das práticas corruptas. A Reforma do Sector Público, de 2001 em diante, não proporcionou ou representou qualquer avanço significativo em termos de uma maior abertura ao utente e à administração pública burocrática sensível ao sector empresarial, se foi julgado por vários índices, tais como os Indicadores da Governação Mundial e o Índice de Facilidade de Negócios ou *Ease of Doing Business Index*, que indicam pouca mudança em termos de melhor desempenho.<sup>22</sup>

Quarto, o recrutamento no sector público é exíguo e com capacidade rudimentar. Em 2008, a administração pública contava com um total de 167.420 funcionários públicos<sup>23</sup>, muitos dos quais empregues na educação, saúde e polícia e baseados nas províncias e distritos (84.7%). Como resultado das distorções de base da administração pública, eles têm um perfil académico variando de baixo a médio. Muito poucos quadros melhor educados (com nível académico superior e universitário) detêm postos como chefes de departamento e assumem funções sénior nos ministérios em Maputo e nas suas delegações nas capitais provinciais. No total, menos de 400, na sua maioria homens, tinham a capacidade de agir em posições de liderança. A reforma do sector público que tem sido implementada desde 2001 tem contribuído para mitigar alguns destes constrangimentos, mas os recursos humanos qualificados e especializados continuam muito abaixo

das necessidades. Entre 2001 e 2007, os funcionários públicos com um grau universitário aumentaram apenas de 4% para 8% (MFP, 2008).

Quinto, um estudo comissionado pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) concluiu que a macroestrutura do governo não corresponde a uma compreensão analítica e política das necessidades funcionais de melhor governação e melhoria de serviços, mas equivale, pelo contrário, a uma proliferação de ministérios. Assim, ele confirmou um estudo anterior que constatou que a macroestrutura do sistema administrativo e governamental tinha permanecido, no geral, inalterada ao longo dos últimos 20 a 30 anos, à excepção da proliferação de comissões interministeriais, institutos, secretarias do estado, unidades especializadas, etc., muitas das quais com autonomia administrativa e financeira, mas todos subordinados ou sob a tutela dos órgãos centrais do Estado. De 1986 até hoje, mais de 110 organizações foram criadas e o seu pessoal recrutado, os seus membros e líderes todos com direito a salários e, acima de tudo, com benefícios no caso de reuniões, viagens, etc. Nunca chegou a ser estimado qual é o fardo fiscal que isto representa para o orçamento. Os ministérios sectoriais (saúde, educação, agricultura, etc.), frequentemente apoiados por doadores através das abordagens sectoriais integradas (SWAps) ou apoio ao orçamento do sector, não estão nem a favor do apoio directo ao orçamento (para o Ministério das Finanças), nem da descentralização, na medida em que receiam perder o acesso e o controlo dos seus próprios orçamentos (Hodges & Tibana, 2005). Estes ministérios de tutela têm sido comparados a 'silos' discretos e isolados, com pouca comunicação entre si (Anon, 2010).

Por último, a cooptação das autoridades tradicionais no sistema administrativo político não foi inicialmente prevista aquando da independência, quando esta instituição passou por uma tentativa de abolição. Durante a guerra civil, contudo, elas tinham a tendência para apoiar aberta ou clandestinamente a rebelião da Renamo. Depois do AGP, procurava-se definir um papel para estas autoridades no sistema de governação liderado pela Frelimo. De 2000 em diante, na base do Decreto 15/2000 de 20 de Junho, elas foram integradas nas estruturas político-administrativas locais, junto de representantes locais do Partido Frelimo. Estas têm funções consultivas, de controlo e mobilização para o Estado, o governo e a Frelimo, por exemplo, em tempos de campanhas. Esta integração segue, em grande escala, o padrão colonial da integração das autoridades tradicionais (*régulos*) numa administração local com pouca responsabilização no sentido de cima para baixo, mas com uma responsabilização substancial no sentido de baixo para cima (Buur & Kyed, 2006; 2007).

Em conclusão, o partido é altamente institucionalizado, tanto externa como domesticamente, onde permeia a vida social, económica, política e cultural no

Moçambique moderno. O partido está intrinsecamente ligado ao Estado e à sua administração pública. Esta relação orgânica íntima torna a distinção e separação entre o partido e Estado e instituições paraestatais (empresas públicas autónomas) num projecto difícil. Contrariamente às declarações programáticas da Frelimo, nunca houve uma mudança revolucionária ou uma transformação profunda dos traços coloniais do Estado. Pelo contrário, a lógica organizacional e estrutural da administração colonial (Macamo, 2001) com uma relação, pouco envolvente, com o cidadão e a sociedade, tem-se reafirmado, pelo menos até à liberalização política iniciada em princípios dos anos noventa e intensificada na fase civil pós-guerra.

Portanto, em princípio, a Frelimo é um partido político de base, bem organizado e competente, que se supõe não ter medo da competição política, dado o seu lugar predominante na política e no controlo relativo sobre o Estado. Enquanto isto é, no geral correcto, os resultados de eleições locais, uma desconfiança geral da função pública, um constante medo de inimigos internos, etc., não obstante, significam que o Partido Frelimo, apesar do seu poder substancial e do controlo, vive em constante receio de perder o poder. Isto tem implicações na forma como a economia é gerida. Conforme será explorado com maiores detalhes na secção seguinte, o partido, os grupos elitistas do partido e indivíduos importantes alinhados ao partido, directa (via participações em investimentos) ou indirectamente (através do Estado e de empresas públicas), estão no controlo dos postos de comando mais altos de uma economia.

### 3. Traços económicos do *political settlement*

Economicamente, a descrição quintessencial de Moçambique após as reformas económicas iniciadas em meados dos anos 80 tem sido uma história de sucesso no crescimento económico, embora tendo começado de uma base muito baixa (de Sousa & Sulemane, 2007). Enquanto a economia tinha declinado antes das reformas, a taxa de crescimento subiu e estava estimada em 3.6% em 1987 e em cerca de 4% nos anos seguintes, o que era ‘impressionante em relação à queda média de 8 por cento no período de 1981 a 1986, mas estava consideravelmente abaixo da expectativa’ (Marshall, 1992: 11). Após o AGP e as eleições de 1994, o Banco Mundial estimava que a taxa de crescimento média anual do PIB a partir de 1995 tinha sido 8.6% durante os anos democráticos de Chissano (Banco Mundial, 2005), correspondendo a uma duplicação do PIB *per capita* de 1994 a 2004 (Virtanen & Ehrenpreis, 2007).<sup>24</sup> Moçambique é considerado um dos países africanos com as mais altas taxas de crescimento. O crescimento tinha sido conduzido, em parte, por níveis muito elevados e cada vez mais elevados de ajuda externa que, nos finais da

primeira década no novo Milénio, correspondem a mais de 50% do orçamento do estado (Clément, 2008), e por Investimento Directo Estrangeiro (IDE), que tem sido atraído primariamente para os megaprojectos nos sectores de energia, minerais e gás (Bartholomew, 2008: 12). Os megaprojectos têm funcionado como modelos para potenciais investidores que foram importantes, primeiro, a agir contra a imagem negativa e os sentimentos emergindo das políticas económicas socialistas e centralistas do pós-independência e do aparelho produtivo propriedade ou sob liderança do Estado; e segundo, a legacia da guerra e a destruição que deixou uma capacidade limitada do estado para assegurar e proteger os investimentos capitais de grande escala. Contudo, enquanto os megaprojectos correspondem à maioria dos ganhos em termos de crescimento geral da indústria de transformação ou de processamento e exportação, existem alguns pontos negativos relacionados com esta força do crescimento económico. Por um lado, o crescimento ocorreu com um efeito limitado de criação de emprego formal e sustentável e de redução da pobreza numa base mais ampla. Por outro lado, o crescimento económico tem sido baseado em investimentos estrangeiros com pouco ou nenhum desenvolvimento das capacidades capitalistas ou empresariais nacionais de substância, nos sectores produtivos.

Ao contrário disso, as reformas económicas criaram uma elite emergente no sector privado. A privatização e outras políticas do governo foram usadas como um meio de manutenção de uma forte presença do Estado na economia (ver Pitcher, 2002) e para acumular riqueza privada por parte dos membros da elite governante da Frelimo (ver Hanlon, 1996; Hanlon e Smart, 2008). Fora destes processos, um pequeno grupo empresarial está a emergir lentamente, formando um grupo de interesse chave na coligação do partido no poder. Como será claro a partir desta secção, o domínio económico marca o poder contínuo da coligação do partido no poder, através da provisão de diferentes tipos de rendas ao partido e aos seus protagonistas, bem como através de certas oportunidades económicas que asseguram a manutenção da coligação do partido no poder.

### 3.1 Traços estruturais<sup>25</sup>

Os traços estruturais da economia moçambicana têm mantido esta economia como uma economia altamente dependente de factores económicos globais, conforme indicado por dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatísticas (INE)<sup>26</sup> sobre o PIB, a partir de 2009. Ela incluía um sector primário correspondendo a 26.3% do PIB incluindo a indústria extractiva, com uma industrialização baixa onde o sector de transformação secundário contribui 12.8% para o PIB. A economia é, contudo, atraída em direcção a um aumento do crescimento do sector

terciário, referindo-se aos sectores não-produtivos como serviços, comércio, a banca, etc., que representa perto de 40% do PIB e excluindo a construção (3.4%) e utilidades públicas (água e electricidade, 4.8%). Os principais traços da economia são resumidos a seguir.

Primeiro, o padrão do crescimento económico em Moçambique está excessivamente concentrado e apoia-se num conjunto limitado de produtos de exportação – entre eles ‘recursos de ponta’<sup>27</sup> – serviços e firmas, especificamente no sector da energia e indústria extractiva. A economia produz o que não é consumido (localmente) e consome o que não produz. Consequentemente, a acumulação e o rendimento das classes domésticas capitalistas pouco se baseiam na produção e transformação de matéria-prima, mas nas rendas das economias de serviço e da indústria extractiva. Trata-se de uma economia pesadamente dependente dos mercados internacionais e de influxos de capital externo com tendência para gerar ciclicamente saídas negativas de capital, onde o capital exportado é superior ao capital importado.<sup>28</sup> Castel-Branco e Ossemame (2010: 143) argumentam que, devido à natureza extractiva da economia e consequente dependência relativamente aos recursos naturais e infra-estruturas existentes, o modelo de acumulação gera desigualdades estruturais no desenvolvimento capitalista em diferentes regiões do país.

Segundo, a economia moçambicana é uma economia típica de consumo, contrariamente a uma economia baseada em investimentos para a produção e mercados domésticos e internacionais. Tanto o consumo privado como o público continuam a dominar a composição do PIB, com as despesas do consumo do agregado familiar tendo uma porção mais elevada em relação ao consumo público. Como consequência, o investimento medido pela formação bruta de capital tem permanecido estruturalmente baixo, embora tenha mais do que duplicado a partir dos anos 1970 e 1980 (10% do PIB) para cerca de 25%, em 2004, devido às condições criadas pelo AGP e ao investimento em projectos de infra-estruturas, etc. Ele chegou mesmo a atingir picos na segunda metade da década de 90, mas não é considerado suficiente para gerar um momento auto-sustentado para a transformação económica.

Terceiro, a contribuição da agricultura para o PIB reduziu significativamente durante os últimos trinta anos, de 35% nos anos 80 para 20 a 25% no início do novo milénio, o que poderia sugerir que a transformação estrutural ocorreu, mas este não é realmente o caso. Em 1990, o peso relativo aos serviços ultrapassou o da agricultura e de 2000 em diante, a contribuição da indústria para o PIB excedeu o da agricultura, principalmente baseada no produto da fundição de alumínio da Mozal, nos arredores de Maputo. Esta redução no peso relativo da agricultura não é portanto atribuível ao processo de maturação económica da economia, no sentido

de um aumento na produtividade agrícola e na produção alimentando a indústria de transformação e de processamento – um traço ‘normal’ e desejável das economias em maturação. A força de trabalho na agricultura como percentagem da força de trabalho total é entre 70 e 80%. A agricultura, portanto, reduziu em termos do seu peso na economia, enquanto continua a proporcionar um meio de subsistência para a grande maioria dos moçambicanos e para as mulheres em particular. Os moçambicanos nas zonas rurais e os camponeses constituem entre 70% e 80% da população e o ‘sector informal’, particularmente no Moçambique rural, dá trabalho e rendimento a mais de 85% da população economicamente activa. Ainda assim, a agricultura camponesa e o seu potencial para abastecer os mercados domésticos e regionais continua a ser marginalizada e não está adequadamente reflectida na política pública para o sector, com algumas excepções, como a indústria do açúcar (ver Buur *et al.*, 2011; 2012). Oligopólios de importação politicamente bem conectados e protegidos na área de produtos alimentícios (arroz, farinha de trigo, soja, frangos, óleos consumíveis, etc.) proporcionam incentivos negativos para a produção doméstica.<sup>29</sup>

Limitando a transformação agrícola nas zonas rurais – uma importante ‘arena de batalha política’ (Galli, 2003) – o governo limitava o potencial de acumulação ao nível local que poderia contribuir para o desenvolvimento de elites locais poderosas, conforme argumenta Boone (2003). Desta forma, mantendo as populações rurais em estado de sobrevivência e testemunhando algumas mudanças para melhor através da prestação de serviços baseada na ajuda nos sectores da saúde, água e educação bem como na agricultura e nas infra-estruturas, com formas controláveis de Fundos Distritais de Desenvolvimento<sup>30</sup>, não desafia o controlo que os comerciantes, ligados à coligação governamental, têm sobre a importação de alimentos para os principais centros urbanos e as suas importantes populações e círculos eleitorais (Maputo, Beira, Matola, Nampula, Quelimane e Nacala).<sup>31</sup>

Quarto, a economia tem continuado, em grande medida, a ser uma economia de serviços. O sector de serviços, notavelmente os sistemas de caminhos-de-ferro e portos usados pelos países vizinhos, tem sido dominante no PIB com um peso superior a 30% nas décadas de 70 e 80 e aumentou para mais de 50% de 1994 em diante. Contudo, este sector também passou por mudanças estruturais dramáticas no sentido em que já não é um subsector de transporte orientado para a região e dominado por receitas dos caminhos-de-ferro e portos que domina o sector de serviços, mas, contrariamente, o crescimento do sector bancário, seguros e telecomunicações, bem como o transporte aéreo, transporte doméstico e turismo.

Quinto, a industrialização dificilmente ocorreu nos últimos 30 a 40 anos, apesar do surgimento de megaprojectos no início do novo milénio. Em 2005, a

contribuição da indústria e do sector de transformação para o PIB, incluindo a mineração e serviços como a produção de energia eléctrica, era de 27% e 20%, respectivamente. Esta permanece nos mesmos níveis como na década de 70 e inícios de 80. De acordo com um estudo do Banco Mundial realizado em 1996, mais de 92% das empresas estatais ou com intervenção do Estado que foram privatizadas como parte das reformas económicas iniciadas na altura, foram compradas por moçambicanos ou empresas nacionais (Cramer, 2001). Muitos deles eram funcionários do Estado e oficiais da Frelimo (Pitcher, 2002). Mas muitas das empresas privatizadas vendidas a compradores nacionais tinham equipamento obsoleto (Pitcher, 2002), com a consequência de que muitos daqueles que compravam e investiam, de acordo com o antigo Ministro das Finanças desse período, ‘...perderam dinheiro tentando aumentar e aplicar o seu investimento, dada a falta de tecnologia, capacidade financeira e de gestão’.<sup>32</sup> Aqueles que saíram a ganhar com a compra de empresas mais pequenas e de tamanho médio que estavam destruídas e empobrecidas, foram aqueles ‘que tinham acesso a propriedades, que ao longo do tempo poderiam vender para fazer novos investimentos ou poderiam arrendar para novos investidores estrangeiros’ (*ibid.*). Estes factores também destruíram os planos ambiciosos da transformação da ‘economia de serviços’ numa economia de industrialização, expressos no Plano da Perspectiva Indicativa 1981-1990 que, acima de tudo, carecia de uma análise profunda e realista do financiamento do projecto, bem como implicações da guerra e implementação real do plano ambicioso. A tendência para o aumento do nível de industrialização de 2000 em diante é atribuída aos principais investimentos em megaprojectos como a Mozal (fundição de alumínio) e exploração de areias pesadas, para além da transformação do tabaco e da produção de açúcar.

Sexto, a economia é altamente intensiva em termos de importação, conforme demonstrado pelo aumento da importação de bens e serviços, até 50% do PIB nos anos a seguir ao AGP, nivelando e oscilando em cerca de 34% de 2000 em diante. Desde meados do último século tem havido um défice estrutural na balança do comércio, que claramente permaneceu relativamente igual até 2000, com a exportação de bens e serviços apenas alcançando 12% do PIB, significativamente menos do que as importações. Os principais bens de exportação, embora em declínio, são os produtos clássicos, isto é, a madeira, produtos pesqueiros, caju e algodão, que enfrentam desafios atribuídos à sobre-exploração de recursos (peixe, camarão, madeira, etc.) e à competição internacional rígida dos principais produtores, aliada ao mercado volátil (caju, algodão, açúcar, tabaco). Apenas com o surgimento das principais plantações de açúcar e da Mozal, após o ano de 2000, é que os dados de exportação aumentaram dramaticamente, principalmente devido à exportação de alumínio para a Europa e para o Japão, bem como para culturas

de rendimentos, não processadas ou semi processadas. Em 2006, Moçambique testemunhou uma balança comercial positiva pela primeira vez na sua história, devido à Mozal. Desde então, tem recebido estímulos da exportação de gás (da Província de Inhambane para a África do Sul) e de areias pesadas enriquecidas (para a Austrália), com expectativas de o carvão vir a proporcionar o próximo maior sector decisivo. A economia de Moçambique, portanto, tem mantido, há mais de 35 anos, o seu traço estrutural como uma economia extremamente aberta com dependência em alguns produtos de exportação: os bens de importação e exportação e os serviços atingiram 80% do PIB em 2006, tornando a economia extremamente vulnerável a choques de preços externos para os seus produtos de importação (como petróleo e alimentos) e dependência sobre alguns bens de exportação. Mas esta abertura, aliada à integridade territorial frágil do país, também facilita o comércio ilícito e o tráfico de drogas e de seres humanos e a operação de redes criminosas internacionais com alegadas ligações com a elite política e círculos do sector empresarial (Astill-Brown & Weimer, 2010). O proprietário de uma grande empresa comercial, politicamente bem-conectado e financiando abertamente parte da campanha eleitoral da Frelimo em 2009, foi alegado pelo governo americano como sendo ‘barão’ no tráfico de drogas – uma acusação refutada pela pessoa incriminada e por grande parte da opinião pública em Moçambique alinhada ao partido no poder.<sup>33</sup>

Por último, a economia de Moçambique continua a ser estruturalmente dependente da ajuda externa, com um particular aumento da intensidade da ajuda – influxos de ajuda como percentagem do PIB e das importações – a partir da introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987. De acordo com a OECD-DAC, a Ajuda Oficial de Desenvolvimento (ODA) oscila entre 20 e 30% do Rendimento Nacional Bruto entre 2000 e 2004, e a ajuda dos doadores contribuiu para cerca de 50% do orçamento periódico durante a última década (ver de Renzio & Hanlon, 2009). Isto torna Moçambique o ‘oitavo maior país dependente da ajuda ao nível mundial, com uma taxa de ajuda para o Rendimento Nacional Bruto (RNB) que é quatro vezes a média da África Subsaariana’ (de Renzio & Hanlon, 2009: 2). No desembolso da ODA líquida, em 2008, foi 22,9% do RNB.

Os traços estruturais da economia têm implicações nas teorias económicas do *political settlement*, particularmente o financiamento da coligação do partido no poder e a sua capacidade de manter a coesão e de combater as forças centrífugas, e de lidar com outras forças políticas, fora e dentro do partido e a coligação de elites que o consubstancia. Além disso, isto tem implicações na vontade e nos incentivos políticos para a descentralização, cuja ausência mereceria uma reflexão mais profunda.

### 3.2 Actividades ou negócios públicos e privados no *political settlement*

O facto de a ajuda dos doadores ser substancial, com a ‘renda da ajuda’ (*‘aid rent’*) subsidiando quase automaticamente o orçamento anual em 50% das despesas,<sup>34</sup> é importante para compreender a capacidade da elite dominante assegurar o apoio contínuo da burocracia do Estado. Esta é importante por pelo menos duas razões: primeiro, porque os funcionários do sector público são relativamente bem-organizados e geralmente mais numerosos do que as pessoas empregues em todo o sector privado formal – principalmente por causa da expansão dos sectores da saúde e da educação, que são intensivos em termos de mão-de-obra (ver Therkildsen & Buur, 2010) – e porque os serviços de segurança têm uma importância cada vez maior em Moçambique. Segundo, a burocracia do Estado moçambicano é cada vez mais importante para que se vençam eleições, como um ‘círculo eleitoral’ no seu próprio direito e como guardiões do acesso aos recursos e à documentação formal nas preparações eleitorais, campanhas, etc.. O acesso à ‘renda da ajuda’ é, portanto, crucial para a manutenção da coligação do partido no poder em Moçambique. Primeiro, porque isto permite que o partido estabeleça relações positivas com um dos *stakeholders* e grupo de interesse mais poderosos (se não o mais poderoso), isto é a burocracia e, através desta relação, com as facções dominantes da coligação, que garantem a perpetuação do poder. Segundo, o *aid rent* alivia, em grande medida, o peso das despesas sociais no Orçamento do Estado que, sem ajuda externa, teriam que ser suportadas por receitas próprias. Assim, a ajuda externa oferece um fôlego às finanças públicas e à elite que as controla.

A natureza particular do partido na relação da coligação no poder com a burocracia do Estado não pode ser subestimada, porque os burocratas do sector público usam, de acordo com um estudo recente, ‘a sua forte posição para negociar melhores condições de emprego [e para] desviar recursos para despesas relacionadas com salários, a partir de outras partes do orçamento’, onde os auditores, revisões de despesas, políticos ou doadores ‘aparentemente não irão, ou não podem, aplicar uma conformidade por parte dos burocratas, para prevenir este desvio ou divergência na execução orçamental do dia-a-dia’ (Therkildsen & Buur, 2010, original em inglês). Em Moçambique, os recursos económicos e os direitos que dão acesso aos recursos são muitas vezes seriamente dependentes da burocracia do Estado, apesar de uma forte dominação do executivo. De facto, nos sectores estratégicos como a mineração e a extração de recursos energéticos, distinguir entre os interesses do topo, isto é, dos órgãos decisores no executivo, a burocracia e as empresas privadas é um exercício académico fútil, conforme indica um estudo recente realizado pela CIP: os actores chave têm ou têm tido participações em todas as três esferas (Machel, 2012). Igualmente importante é o

facto de que em países pobres dependentes de doadores, como Moçambique, os interesses capitalistas eficazes são poucos e fracamente organizados em contraste com as economias de mercado desenvolvidas, sendo que para os interesses de negócio é importante manter-se em bons termos com estes, na medida em que eles controlam os recursos económicos (ver Buur *et al.*, 2012).

Nesta rede de interesses económicos de empresas privadas e públicas e de instituições públicas autónomas (conhecidas como ‘paraestatais’), eles desempenham um papel central, especialmente nos caminhos-de-ferro e portos, produção e transmissão de energia eléctrica, telecomunicações, etc. Eles têm um papel importante a desempenhar *vis-à-vis* à coligação do partido no poder, como provedores de postos de emprego lucrativos e como mecanismos de financiamento.<sup>35</sup> As empresas paraestatais moçambicanas, geralmente operando com elevadas despesas de capital, são actores macroeconómicos importantes e representam uma parte considerável do volume de investimento público e também da demanda nacional de bens e serviços. Não existe informação consistente e transparente sobre elas, especialmente no que diz respeito às pessoas colectivas e individuais envolvidas nos sectores extractivos e de energia, em que não só empresas estatais (como a electricidade, EDM e hidrocarbonetos ENH), mas também empresas ligadas à elite política ou *nomenklatura* (sendo a mais importante, INSITEC) têm acções (Mosse & Hanlon, 2010; Machel, 2012). Muitas vezes elas são isoladas – ou insuladas? – do escrutínio público, por exemplo, por parte da Inspeção-Geral das Finanças (IGF) ou da Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA), uma repartição dentro da Direcção Nacional do Património do MF. Sugere-se que as paraestatais proporcionam ‘oportunidades dinâmicas para a corrupção’, apresentando riscos fiduciários graves (Lawson *et al.* 2008: 12). Os doadores consideram as empresas públicas como ‘caixas negras’ em relação à responsabilização e à transparência na área de gestão de finanças públicas, notavelmente *procurement* ou aquisições (Weimer & Macuane, 2011: 15).

No caso dos maiores investidores, como a Electricidade de Moçambique (EDM), Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) e Aeroportos de Moçambique (ADM), apesar da sua dimensão, da sua posição dominante no mercado e, no caso dos CFM, EDM e TDM, do seu lucro, o retorno aos cofres do Estado devido ao seu investimento de capital, em termos de receitas de capital, é marginal, lançando, desta forma, algumas dúvidas sobre a produtividade capital do grupo de empresas paraestatais como um todo. Isso não é o caso do financiamento do *political settlement* através dos paraestatais, que é largamente feito fora do sistema formal.<sup>36</sup> Na mesma esteira, as paraestatais têm proporcionado posições de gestão ao nível do topo para os políticos da Frelimo, como foi o caso da MCEL /TDM, CFM, Petromoc, Cahora Bassa e, mais recentemente, as Linhas Aéreas de Moçambique

(LAM). Em alguns casos, os nomeados continuam a manter a sua função como membros do parlamento, o que levanta questões sobre a sua imparcialidade para o desempenho do seu papel de supervisão sobre o executivo e as empresas públicas. Evidência anedótica em artigos de imprensa, por exemplo no 'caso da ADM', sugerem que práticas transparentes e eficientes de gestão financeira e *procurement* nas paraestatais beneficiam o partido no poder e proporcionam diversas formas de financiamento para a coligação do partido<sup>37</sup>.

Um caso particular é o investimento da empresa da Frelimo SPI, que tem acções na Kudumba, uma companhia que opera *scanners* não-invasivos no porto de Maputo e noutros portos moçambicanos. Vencendo o contrato após um concurso público com um processo e um resultado questionáveis em 2006 (Mosse & Munguambe, 2007), a Kudumba opera os *scanners* a uma taxa de 20 USD a 100 USD por contentor (Hanlon & Smart, 2008: 116). Estima-se que ela proporciona à SPI/Frelimo uma renda de 30 a 50 milhões de USD por ano. Sabe-se que os pagamentos do 'excedente' ou das contribuições ao partido são uma questão contenciosa e dão ao 'tesouro' (ou àqueles que controlam o tesouro) do partido, um poder considerável, na medida em que o presidente ou o responsável conhece potencialmente o compromisso fiscal dos membros sénior e pode usar isso contra eles no caso do surgimento de conflitos relativos a contribuições.

Comparativamente ao sector de empresas públicas, o sector privado em Moçambique é um pequeno actor, à excepção de algumas empresas e sectores (como a construção, serviços financeiros e importação de alimentos). Dados do recenseamento do sector privado<sup>38</sup> revelam que em 2002/2003 as pequenas e médias empresas (PMEs) correspondiam a 98,6% do número total de empresas registadas e contribuíam para o PIB com 33,4% (República de Moçambique, 2007). Muitas delas estão concentradas nas áreas de serviço, particularmente no comércio, reparação automóvel, restaurantes, indústria hoteleira, etc. e no sector de processamento ou transformação. Estavam principalmente localizadas na cidade capital, Maputo e Província de Maputo. O sector privado moçambicano é altamente estratificado. A paisagem empresarial demonstra a existência de menos de 30.000 PMEs, das quais 80% são consideradas microempresas e apenas um pouco mais de 10% são empresas médias, estas últimas com uma média de cerca de 25 trabalhadores por unidade (Kaufmann, 2007; MIC, 2006). Menos de 400 empresas ou menos de 1,5% do total de empresas são consideradas 'grandes', com uma média superior a 150 trabalhadores por unidade, com uma forte concentração na Cidade de Maputo (72%). Muitas das pequenas e médias empresas estão localizadas em Gaza e em Cabo Delgado, isto é, fora das províncias onde o principal investimento privado e público está a decorrer (Maputo, Nampula e Tete), sugerindo que os principais investimentos e o desenvolvimento das PME

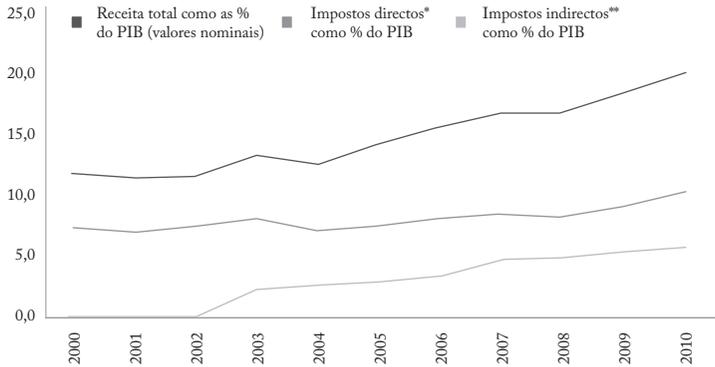
não representam necessariamente um factor determinante e dinâmico para as PME's. A estratégia do governo tem sido a de estabelecer ligações entre estes megaprojectos e as PME's. Contudo, geralmente, as PME's com proprietários locais não têm sido capazes de aproveitar estes grandes investimentos, na sua maioria com proprietários estrangeiros. Nos raros casos em que isso ocorreu, tal ficou a dever-se ao facto de eles serem associados ou afiliados dos parceiros estrangeiros (Banco Africano de Desenvolvimento, 2008).

Apesar do seu tamanho pequeno, estima-se que as PME's contribuem em cerca de 41% para o volume do negócio bruto – especialmente no sector de transformação – enquanto os restantes 59% são atribuídos às grandes empresas. Apesar de os grandes investimentos públicos no sector de construção resultantes dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) DM e do PARPA, o sector da construção é apenas classificado como terceiro, a seguir à indústria transformadora, e ao comércio grossista e retalhista, em termos do volume de negócios e número de empresas do sector de PME's (Kaufmann, 2007). As razões geralmente apresentadas para explicar a fraqueza estrutural das PME's são a falta de capital e de acesso ao crédito para investimento de capital, equipamento obsoleto, falta de um espírito empreendedor, de experiência e de competência, aliada à falta de exposição aos 'ventos de uma economia de mercado capitalista' e a um clima de negócios pouco favorável (Kaufmann, 2007) e à escassez de indivíduos capitalistas.<sup>39</sup> Mas os dados sobre as PME's são fracos, na medida em que a maioria delas opera no seio de uma zona cinzenta ou nublada da economia informal ou ao longo de linhas parcialmente informais. Assim, embora as PME's, particularmente as microempresas, proporcionem meios de subsistência para muitos moçambicanos, elas mal conseguem representar as bases económicas para o *political settlement* em Moçambique, através do financiamento da coligação do partido no poder.

### 3.3 Financiando o *political settlement*?

Qual é o potencial de Moçambique para o financiamento formal do *political settlement*, por exemplo, através da geração de recursos domésticos no geral e de receitas em particular?<sup>40</sup> A Figura 2, a seguir, apresenta uma descrição geral da evolução do rácio fiscal ao longo da última década.

Figura 2: Receita Fiscal como % do PIB



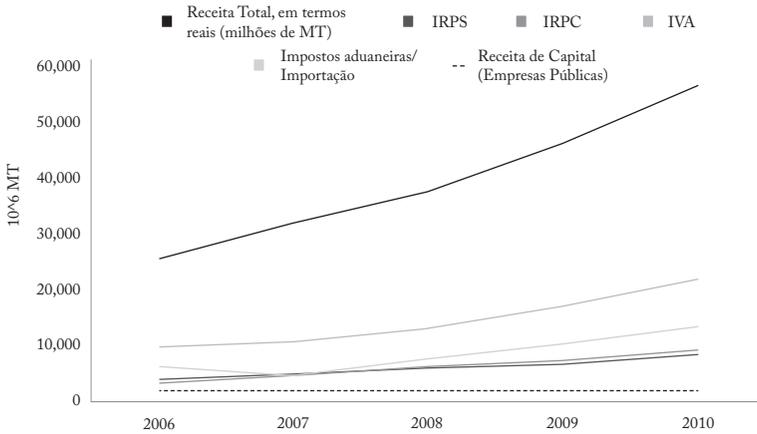
Fonte: autores, com base em dados da *Autoridade Tributária de Moçambique*.

\* Imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas e de pessoas singulares;

\*\* incluindo o IVA, direitos aduaneiros e tarifas ou impostos de exportação, consumo especial, etc.

A figura mostra um aumento regular do rácio de impostos / PIB até perto de 20%, com a contribuição de impostos indirectos (taxas aduaneiras, IVA), a principal fonte de receitas numa economia aberta e consumista, crescendo de forma correspondente, mas com os impostos sobre o rendimento (IRPS, IRPC) apresentando uma subida a partir de 2002, ano em que a actual estrutura destes impostos foi definida. É, contudo, difícil ver o impacto directo das reformas da administração fiscal e da criação da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) em 2006, relativamente à evolução do rácio de impostos. Se examinarmos, com maior detalhe, a arrecadação da receita pelas fontes de receita seleccionadas, torna-se evidente que a estrutura de receitas segue os traços dominantes da economia política, conforme descrito na análise acima. No diagrama a seguir, é apresentada uma lista desagregada de diferentes fontes de receitas.

Figura 3: Receita 2006-2010, termos reais (em milhões de MT)



Fonte: autores, com base em dados da *Autoridade Tributária de Moçambique*.

Os gráficos no diagrama mostram, em primeiro lugar, uma duplicação dramática da arrecadação de receitas no período observado, atribuída, em princípio, ao IVA e a direitos de importação que, no seu todo, formam o grosso da receita total (acima de 50%). Segundo, vemos um investimento de capital pelo Estado relativamente improdutivo, o que se traduz numa baixa contribuição das receitas de capital das empresas públicas. Terceiro, vemos que a arrecadação do IRPS (proveniente de actividades profissionais e do emprego), até 2008, está acima da receita proveniente do IRPC, ou seja, dos lucros das empresas e, conseqüentemente, progressivamente alinhado ao IRPS.

Uma análise diferenciada apresentada por Ossemane (2011) proporciona as principais razões para estes desenvolvimentos. Primeiramente, investimentos de capital de grande escala até aqui para benefício do regime moçambicano, não apenas a partir de incentivos fiscais consideráveis, especialmente nas Zonas Industriais Livres (ZIF) e nas Zonas Económicas Especiais (ZEE), mas também a partir de isenções fiscais generosas. Em segundo lugar, isto, por seu turno, resulta num fardo de impostos mais pesado para a mão-de-obra (salários), em comparação com o lucro de capital, e num custo macroeconómico (custo de oportunidade) para a economia como um todo, na forma de receitas não realizadas e oportunidades de acumulação de capital doméstico. Em 2008, estimava-se que a tributação directa de cinco megaprojectos (incluindo a Mozal, Sasol-gas, Kenmare-Areais Pesadas) poderia

aumentar a arrecadação total de impostos em 60%, o que contribuiria para um rácio de impostos / PIB bem acima de 20%, de 2012 em diante, com uma contribuição líquida adicional para o PIB através da tributação dos megaprojectos na margem de 1,7% (2009) até mais de 5% (2012) (Ecorys, 2008: 24f). Foi estimado que a seguir a 2012 a receita anual adicional dos megaprojectos corresponderia a aproximadamente 6% do PIB, ou entre 40 a 50 milhões de USD por ano. Neste cenário, com a premissa de exportações dinâmicas de petróleo e gás – na altura em que este estudo foi feito o aumento explosivo da exploração do carvão ainda não era assim tão óbvio – as potenciais receitas foram estimadas como tendo um crescimento mais constante ou regular do que as despesas, especialmente se todos os principais investimentos na energia hidroeléctrica, carvão e outros recursos minerais forem captados pelas projecções do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e sujeitos a tributação (Ecorys, 2008: 25). Tomando em consideração o aumento do carvão e o enorme potencial de exportação de gás, estas estimativas apresentam certamente do lado muito conservativo.

Isto poderia potencialmente colocar o Governo Moçambicano e a coligação do partido no poder numa posição muito confortável, na medida em que, neste cenário, a futura receita doméstica irá reduzir ao mínimo o peso relativo do presente nível da ajuda externa que, de acordo com o OECD/DAC, é de cerca de 2.2 biliões de USD, tudo incluído, sob a premissa de que o último permanece inalterável ao longo dos próximos 10 anos e que todas os megaprojectos e investimentos nos sectores de mineração e energia são, de facto, tributados e as receitas arrecadadas. Estima-se que, neste cenário, a receita doméstica possa, a partir de 2015, ser duas vezes mais elevada do que o actual nível de ajuda.

Mas, desde a identificação dos recursos naturais, passando pelo investimento, até que a rentabilidade ou a produção do lucro venha a ser alcançada e os investimentos sejam pagos, poderá passar um longo tempo de espera, com numerosos obstáculos. Considere-se o caso das recentes descobertas do gás em Moçambique, *off shore* da Província de Cabo Delgado. Aqui, depósitos muito grandes têm sido identificados, proporcionando um potencial para a ‘mudança do jogo’ na exploração do gás, não só em Moçambique, mas na África em geral. Os investimentos necessários são enormes. Até aqui, o investimento apenas para um quarto do gás identificado corresponde a 25 biliões de USD para uma planta de Gás Natural Liquidificado (LNG) ou Gás Liquefeito, o que é igual a duas vezes e meio o PIB anual de Moçambique. Enquanto este investimento, de acordo com as projecções da DfID relativas à Tanzânia, pode proporcionar até 125 biliões USD de receitas sobre o período de vida produtiva do investimento, são necessários aproximadamente 15 anos até que as instalações de LNG se tornem operacionais e cinco anos mais antes do investimento inicial ser totalmente pago.<sup>41</sup> Isto requer

uma enorme capacidade técnica por parte da presente coligação governamental na planificação estratégica e operacional e de monitoria numa perspectiva de longo prazo, em que a tentação para o *front-load* da venda do gás pode ser alta (e desta forma tocar nas potenciais receitas/rendas futuras), mas com uma viabilidade limitada, se for adoptada uma abordagem de desenvolvimento mais considerada em prol do desenvolvimento de uma indústria nacional<sup>42</sup>. Apesar do investimento no carvão e noutros minerais ter um horizonte temporal menos longo, custos irre recuperáveis, investimentos na infra-estrutura de transportes (por exemplo, uma nova linha de ferro de Tete para Nacala), custos de desenvolvimento de capacidade humana e por aí em diante, sugere-se que seja adoptado um período temporal de cinco a dez anos, pelo menos, até ao ponto em que os benefícios económicos e fiscais da exploração de carvão alterarão estruturalmente a economia, a receita e a balança de pagamento.

Além do mais, o sector privado moçambicano, com algumas excepções como possivelmente a INSITEC, o conglomerado de negócios alinhado ao actual presidente, encontra-se dificilmente numa posição de responder favoravelmente à demanda gerada pelo crescimento contínuo da economia e pelos principais investimentos públicos e privados na indústria extractiva, na agricultura e na infra-estrutura pública (Kaufmann, 2007; Weimer & Macuane, 2011). Desde o início do presente mandato presidencial em 2005, tem havido uma concentração de empresas ligadas aos interesses de negócios do presidente e/ ou dos seus associados na INSITEC, bem como à sua entidade de investimento familiar, INTELEC, para além de *joint ventures* ou consórcios entre estas entidades de investimento e outras entidades do topo da Frelimo, como a facilidade de investimento de Graça Machel, Wantana. A empresa multisectorial da INSITEC, que está envolvida nos sectores bancário, de transformação, energia e indústria extractiva, produção de cimento, transporte e caminhos-de-ferro, engenharia civil, construção e consultoria, possui uma estratégia visivelmente clara de expansão e diversificação, em associação com o investimento de capital internacional e investimento directo estrangeiro (Hanlon & Mosse, 2009). O seu ramo de construção de estradas e engenharia civil, a CETA, é agora considerado um dos poucos actores domésticos no mercado das obras públicas – ainda com tamanho e capacidade média, em comparação com as poucas empresas internacionais grandes de origem Portuguesa, Sul-Africana, Italiana e Chinesa que dominam o mercado na construção de estradas. Como tal, a CETA é dificilmente elegível para grandes projectos de infra-estrutura, tais como outras empresas moçambicanas alinhadas com o actual presidente, a não ser em parceria com empresas internacionais.

Estes grandes investimentos nas infra-estruturas técnicas são vistos como as forças motrizes do desenvolvimento económico em Moçambique para a próxima

década (Ncube, 2011). A concentração e a proximidade em relação ao poder executivo e à coligação do partido no poder, como organizadores e financiadores, representa um principal desafio para a qualificação de padrões e valor pelo dinheiro ou melhor aplicação do capital em bens públicos, bem como a conformidade com as regras dos concursos públicos nacionais e internacionais, no caso de empresas ligadas à *nomenklatura*, ou cobertas por arranjos de ajuda especial, como é o caso de empresas chinesas, construindo grandes edifícios (como, por exemplo, o terminal do aeroporto e o estádio desportivo nacional em Maputo). A viragem em direcção a uma economia extractiva orientada para a exportação com pouca acumulação de capital doméstico ou com uma acumulação de capital doméstico altamente concentrada e sem grandes ligações económicas intersectoriais tem implicações importantes para o desenvolvimento de Moçambique. Enquanto uma mudança profunda na agricultura, pescas, recursos florestais, recursos de mineração e recursos energéticos (areias pesadas, carvão, gás, etc.), incluindo energia hidroeléctrica, parece estar nas cartas, o tipo de economia e o tipo de benefícios para as várias camadas e classes sociais resultantes dessa mudança ainda não estão claros.

Especialmente o gás natural e o carvão de qualidade elevada têm perspectivas esplêndidas. Outros minerais como o cobre, o ouro, pedras semipreciosas e preciosas, diamantes, urânio e outros ainda, parecem ter potencial considerável. A prospecção do petróleo tem estado a decorrer, até aqui com pouco conhecimento formal dos resultados tangíveis, mas com expectativas compensadas pelas vastas reservas de carvão e gás. O estoque de riquezas em termos de recursos de Moçambique, incluindo os recursos renováveis e não-renováveis, é altamente diversificado, com um mínimo estimado de 18% e, dependendo das assunções sobre o potencial de reservas de petróleo, entre 40% e 78% atribuíveis aos recursos do subsolo (Bucuane & Mulder, 2008: 117). Se fizermos uma comparação entre a dotação de Moçambique em termos de recursos do subsolo como uma parte do total do seu estoque de riquezas, o país necessita de ser considerado como altamente dotado, ao mesmo nível que a Malásia, a Noruega, a Indonésia ou a Mauritânia. No caso de assunções favoráveis sobre a riqueza em termos de gás, carvão e petróleo, Moçambique poderia mesmo subir a escala para níveis de países intensivos em recursos, como a Venezuela, a Argélia, o Irão ou a Federação Russa. Mesmo para as estimativas mais modestas, é seguro assumir que a porção de exportações de minerais e de energia no total de exportações e como percentagem do PIB irá aumentar e, como resultado mais provável, também o PIB *per capita*. Obviamente, isto não implica necessariamente uma redução abrangente da pobreza, um aumento no desenvolvimento humano ou uma contribuição para a estabilidade política, conforme demonstrado por uma visão sobre os países ricos

em recursos, mas económica e politicamente pobres no modo de governação (Bucuane & Mulder, 2008). Por outro lado, uma renda de recursos minerais bem distribuída na forma horizontal e vertical, por exemplo, através de um sistema de descentralização fiscal efectivo e da manutenção de um baixo fardo fiscal para a população, está positivamente correlacionada com uma baixa demanda de mudanças políticas e democráticas (Ross, 2001; McGuire, 2010).

Em conclusão, a análise acima referente aos traços chave da economia moçambicana sugere que o modelo colonial de extracção de recursos e de acumulação de capital na base de rendas, em parceria com o capital internacional e com o investimento directo estrangeiro é, até certo ponto, reproduzido (ver Mosca, 2005; 2011; Castel-Branco, 2008a; 2009a; b). Aqui, a elite política defende o interesse do *political settlement* estabelecido, ‘empoderando-o’ num sentido estreito, com implicações negativas para os sectores produtivos alinhados à agricultura<sup>43</sup>. O padrão é o de uma economia fragmentada em quatro segmentos distintos, ainda que parcialmente sobrepostos, compostos por um sector informal, um sector privado formal dominado por empresas públicas ligadas à coligação governamental, com muito menos peso das PME, uma economia de extracção de recursos e uma economia ilícita.

O sector informal, semi-legal, que não paga impostos, algumas vezes denominado de *economia não-observada* (Francisco & Paulo, 2007), em que bens, serviços, habitação, mão-de-obra e mesmo arbitragem de conflitos são permutados e que opera para além das fronteiras moçambicanas, cobre a maioria dos meios de subsistência e a maioria da população moçambicana. As fronteiras entre este sector e o sector formal são fluidas. Contudo, a sua considerável contribuição para o PIB, estimada em mais de 40%, não está reflectida nas estatísticas macroeconómicas, apesar dos esforços nesse sentido.

O sector formal, a parte da economia sem orientação estratégica para a extracção de recursos minerais e energéticos, que corresponde de certa maneira ao investimento e à demanda pública (por exemplo, a construção de infra-estrutura técnica e social), está associado a um processo orçamental apoiado por um nível de ODA consistentemente elevado, proporcionado pelos Parceiros da Ajuda Programática (PAPs) e por formas cada vez maiores de Apoio Geral ao Orçamento (AGO) e de Apoio ao Orçamento Sectorial (AOS). Isto é complementado por um apoio político macroeconómico e por várias reformas, notavelmente na Gestão das Finanças Públicas (GFP) que deveriam, ou potencialmente poderiam, contribuir para uma gestão mais eficiente e mais transparente dos fundos públicos, embora o tamanho, o ritmo e o impacto das reformas da GFP tenham sido questionados, bem como uma certa estagnação do progresso observado (de Renzio, 2011). O sector privado, à excepção de alguns ramos, é composto por algumas

principais empresas e empresas competitivas, muitas das quais concentradas na cidade de Maputo, e por um vasto número de PME's. Este último subsector é subdesenvolvido e dificilmente encontra condições conducentes ao crescimento, no concernente ao acesso ao crédito a taxas razoáveis, força de trabalho qualificada, burocracia pró-activa, etc.

A economia orientada para a extracção de recursos está ligada aos membros do topo da *nomenklatura* e às suas entidades de investimento, incluindo os ligados ao actual presidente e ao partido no poder, em combinação com uma dependência do investimento privado estrangeiro directo em sectores estratégicos como energia e hidroeléctrica, recursos naturais (petróleo, gás), turismo e mineração, na medida em que a parte mais dinâmica da economia formal é o que mantém ou se reserva no futuro, em contraste com os projectos de grande escala na agricultura promovidos no passado. Esta parte da economia é de interesse particular para segmentos poderosos da aliança das classes que controlam o Estado, já que proporciona acesso às rendas e à manutenção do *political settlement*, bem como um certo distanciamento dos compromissos relacionados com o *aid rent* e com a Declaração de Paris, como a democratização, a boa governação, a justiça social, os direitos humanos e por aí em diante.

Por último, uma economia ilícita e ilegal de redes criminosas, operando na arena internacional e especializadas em tráfico de drogas e pessoas, pilhagem dos recursos naturais e lavagem de dinheiro, parece prosperar na plataforma de outros domínios económicos. Parece possuir, em alguns casos, ligações e protecção política, com interesses no sector formal, por exemplo, nos sectores bancário e de câmbio, habitação, turismo e outros. Citando a Procuradoria-Geral de Moçambique, o dinheiro da droga é reportado estando a passar para o negócio de propriedades e de construção em expansão, em Maputo.<sup>44</sup>

Enquanto a economia orientada para a extracção de recursos e a economia ilícita e ilegal da droga poderiam proporcionar alguns novos enclaves e possibilidades para a acumulação, pois esta actividade económica não pode ser facilmente contida e o volume aumenta, o seu potencial de desenvolvimento é duvidoso, ao contrário do Investimento Estrangeiro Directo (IED), que é o mais politicamente controlado e é onde os parceiros moçambicanos estão previsivelmente alinhados com a elite do partido e com a coligação no poder.

## 4. *Political settlement* e Descentralização

### 4.1 O cisma central – local e o *political settlement*

A distribuição do poder e dos benefícios nas ópticas regional e local, bem como entre as elites centrais e locais, tem sido uma questão importante para a forma como o *political settlement* tem evoluído ao longo do tempo. Já na altura da luta de libertação e da ‘natureza composta’ da Frelimo (surgindo dos três diferentes movimentos), os receios de fragmentação étnica e regional eram inibidores e a necessidade de os prevenir estava no centro do processo de construção da nação. Assim, evitar quaisquer concessões no sentido de acomodar interesses particularísticos ou localizados era uma *conditio sine qua non* no processo de construção do Estado. De facto, as fissuras centro/sul *versus* centro/norte constituíam uma das principais contradições na ideologia da Frelimo, na altura da luta armada de libertação. Isto conduziu à alienação de figuras chave da liderança das regiões norte e centro, eventualmente sendo designados ‘reaccionários’, sentenciados à morte por decisões políticas e executados<sup>45</sup>. Neste contexto e de forma mais geral, o receio de ‘empoderar’ as elites locais tem sido uma questão politicamente sensível, inibidora e controversa no processo da construção do Estado e da nação, frequentemente escondida pelos apelos à ‘unidade nacional’.

Após a independência, apesar da retórica sobre a unidade nacional, as fissuras regionais *versus* Estado central/governo continuaram a ser uma questão delicada. Por exemplo, a nomeação de governadores para as províncias, com base na origem étnica como parte da promoção da unidade nacional, não foi sempre bem recebida por partes da elite do partido em Maputo. Em muitos casos, isto contrastou com as aspirações das elites provinciais do partido, que exigiram a nomeação de governadores nascidos nas províncias. Na década de 90, sob a presidência de Chissano, o critério de ‘origem ou nascimento’ fez temporariamente parte da política de nomeação de governadores. Contudo, a experiência fracassou, considerando que o desempenho de muitos destes ‘governadores naturais desses locais’ constituiu uma decepção, aparentemente também devido à sua base de legitimidade fraca partindo das potenciais cisões locais, que não são tomadas em consideração no processo de nomeação. Por exemplo, na Província de Sofala, a rivalidade entre os Sena e os Ndau tem sido um elemento determinante na arena da política local. O mesmo padrão é repetido no Niassa entre os grupos étnicos Nyanja e Ajaua. Em Nampula, mesmo no seio do único grupo étnico – Macua – as diferenças entre a população Macua das regiões costeiras (com uma influência Islâmica historicamente forte) e a população do interior estão claramente reflectidas na política provincial, produziram fissuras políticas e têm influenciado

o comportamento do eleitorado.<sup>46</sup> Isto tem sido claramente reflectido nos padrões de voto nas eleições nacionais e locais (do Rosário, 2009). Apesar da força da Frelimo ao nível nacional, esta não tem sido uma questão facilmente contornável e a Frelimo tem tentado sistematicamente gerir não só a relação sensível entre várias elites étnicas e regionais, mas também os efeitos do exercício da autoridade central (tanto do Estado ou do partido) ao nível local, que, apesar de ser efectivo, tem uma legitimidade que é vista como dúbia por grupos locais e que foi eventualmente desafiada nas eleições gerais.

Para lidar com estes tipos de fissuras, os órgãos centrais do Partido Frelimo, notavelmente a comissão política (anterior: *politburo*), tem, desde a independência, colocado e promovido personalidades históricas locais sénior como as principais referências e as mais poderosas para a autoridade do Estado e do partido. Por exemplo, e apenas para mencionar alguns, o General Chipande<sup>47</sup> de Cabo Delgado, o falecido ex-General Bonifácio Gruveta da Zambézia e o General Nihia de Nampula tornaram-se em autoridades políticas *de facto* nas suas respectivas províncias natais. Na maioria destes casos, esta 'autoridade informal ou histórica' tem também estado ligada à função de assegurar os interesses económicos particularísticos ou vantagens concedidas através do Estado e do partido. Por exemplo, o Coronel Sérgio Vieira, nascido na Província de Tete, chefiou, por muitos anos até 2011, o ambicioso Programa de Desenvolvimento do Vale do Rio Zambeze. Até recentemente, o General Chipande estava entre os accionistas do 'Corredor do Norte', uma infra-estrutura que liga a costa de Moçambique e as zonas do interior e o Malawi, composta por uma rede de caminhos-de-ferro e estradas e pelo porto estratégico de Nacala. O General Gruveta estava conectado à exploração de madeira e a vários outros negócios na sua província natal. Estes poucos exemplos sugerem que a distribuição do poder central ao longo de linhas regionais também tem estado conectada com os interesses económicos e com o benefício das 'figuras históricas chave'. Além do mais, apesar das tentativas de acomodar os interesses percebidos como sendo das elites locais, isto não tem sido sempre reflectido nos padrões de voto assegurando as vitórias eleitorais para o partido no poder. Até às eleições de 2004, a Frelimo nunca tinha ganhado as eleições, por exemplo, nas províncias da Zambézia e Nampula. No caso de Nampula, esta situação foi revertida apenas em 2004, quando o Presidente Guebuza, descendente de parentes do sul e na altura membro fundador da organização étnica sediada em Maputo (para a promoção do povo Ronga), usou o seu local de nascimento, Murrupula, na Província de Nampula, para 'vender' a imagem de um político nascido localmente e, assim, conquistar os membros das elites Macua<sup>48</sup>. No caso da Zambézia, a inversão da 'sorte eleitoral' a favor da Frelimo só ocorreu em 2009, no contexto de uma oposição

da Renamo politicamente mais fraca e após a reprovação da lista do MDM das eleições legislativas por parte da Comissão Nacional de Eleições. Neste contexto, é importante recordar que a Zambézia e Nampula se encontram entre as províncias mais pobres, mas também mais populosas do país.

Na tentativa de assegurar um *political settlement* estável ao longo do eixo central *versus* local, as decisões políticas sobre a descentralização têm sido caracterizadas pelo ‘progresso e recuo’ (Kulipossa & Manor, 2007) e por medidas contraditórias (Buur, 2009), permitindo o conceito de gradualismo como princípio de descentralização, mas sem se operacionalizar na forma de uma política e de uma estratégia e servindo o propósito da retórica do político e suas oportunidades<sup>49</sup>. Exemplos da medida de descentralização ao nível local do Estado e do partido são: a reinstituição das autoridades tradicionais (já mencionada); a definição da centralidade do distrito como a unidade chave de planificação e o discurso e intervenções que se seguiram, incluindo o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) dos ‘sete milhões’, bem como o aumento da importância do escrutínio interno do partido para as eleições dos presidentes dos conselhos municipais. Contudo, estas aparentes concessões para os interesses da elite local têm sido manipulados com um véu e escondem algumas vezes a franca intenção de se apoderar do controlo central sobre as elites locais. Como no período colonial, as autoridades locais têm sido mais um instrumento do Estado central para controlar elites locais e, assim, assegurar o poder central, em vez de serem representantes dos interesses das comunidades locais. Num contexto multipartidário, contudo, o sucesso de tais tentativas de cooptar e instrumentalizar os membros da elite local não pode ser tomado como garantido. As eleições internas (primárias) para candidato da Frelimo a presidente do município de Maputo para as eleições de 2008 organizadas pelo partido para forçar a substituição de Eneas Comiche, o então presidente do município (e membro sénior da Comissão Política) – altamente popular e bem-sucedido do ponto de vista do seu eleitorado – passaram uma forte mensagem às fileiras do partido: preferências locais baseadas na melhoria da governação municipal e prestação de serviços não seriam toleradas se isso entrasse em choque com interesses associados com os segmentos dominantes da elite do partido<sup>50</sup>. Isto poderia ter sido uma das causas do nível elevado de abstenção nas eleições autárquicas em Maputo e, de certa forma, para a mudança das tendências de voto dos eleitores da Frelimo a favor do recém-criado MDM, que conseguiu vencer quatro lugares.

Noutros casos, o partido tem tido pouco sucesso aquando da intervenção na política local. É o caso na Cidade da Beira, onde candidatos sucessivos, impostos pelos órgãos do partido central, tinham sido contestados e perderam as eleições, carecendo do apoio político local necessário para as suas campanhas.

Tanto nas eleições autárquicas de 2003 como nas de 2008, a Frelimo na Beira perdeu, portanto, nas áreas afluentes, onde supostamente o partido no poder deveria ter maior apoio. Mais recentemente, a mesma situação ocorreu nas eleições intercalares em Quelimane, a quarta maior cidade em Moçambique. O candidato da Frelimo (internamente) contestado, imposto pelos órgãos centrais do partido, também perdeu a eleição a favor do candidato da MDM, uma derrota para a Frelimo que foi difícil de engolir e ainda é, dois meses após as eleições, sujeito a debate interno<sup>51</sup>. Comentando, no contexto das eleições autárquicas em Marromeu, em 2003, sobre a ambivalência de ser nomeado candidato às eleições locais e perdê-las a favor da oposição, um organizador do partido sugeriu que ‘alguém é bem-sucedido quando vence [as eleições internas] mesmo quando perde’ (entrevista em Marromeu, 2010).<sup>52</sup>

Estes exemplos do desempenho eleitoral sugerem uma forte tendência por parte da coligação política central para dominar a política local, com resultados mistos. A simbólica inclusão no *political settlement* dos representantes históricos (locais e regionais) do partido, por parte do centro do seu poder em Maputo, a transferência de recursos para as redes clientelistas locais (por exemplo, o fundo distrital de ‘sete milhões’) e a delegação de alguma autoridade administrativa através de novos regulamentos de desconcentração, bem como a adopção de procedimentos democráticos para a selecção (local) de candidatos para as eleições autárquicas têm sido instrumentos necessários, mas obviamente não suficientes para a manutenção do poder ao nível do governo local. Assim, argumentamos que a marginalização ou mesmo a exclusão do interesse da elite local do *political settlement* poderá ser vista como um sinal da fraqueza da governação da Frelimo, especialmente nos casos onde a oposição (local) é forte.

Neste sentido, pode ser dito que a acomodação de interesses particulares através da cooptação de alguns membros das elites locais e grupos, bem como a representação simbólica através de figuras históricas de perfil elevado com credenciais locais tem sido uma estratégia minimalista imposta pelas limitações do passado em termos de rendas económicas, por um lado, e por considerações históricas e ideológicas sobre o Estado e a criação da nação, por outro lado, que têm estado no centro da bagagem ideológica da Frelimo. Neste sentido, o movimento em direcção à descentralização no âmbito da coligação de Chissano tem sido influenciado por preocupações sobre a distribuição de um conjunto mínimo de benefícios por actores locais ao nível geograficamente mais vasto possível, sem renunciar completamente ao controlo central. Esta lógica está reflectida na tendência em direcção à desconcentração, com progresso significativo feito pelo Presidente Guebuza com a promulgação da lei sobre a desconcentração (8/2003) e o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) de 2006,

agora chamado FDD. Isto conduziu a uma série de regulamentos administrativos e à desconcentração da gestão de alguns fundos sectoriais, tais como a educação, a saúde e a água, com um sucesso misto nos últimos dois casos.<sup>53</sup> Mas, ao mesmo tempo, a intensificação da Presidência Aberta e Inclusiva (PAI) de Guebuza, um instrumento do topo para a base envolvendo comunidades locais e membros da elite através da consulta, controlo e comando ao mesmo tempo, tem, no geral, minado tentativas de desconcentração e levado mesmo à duplicação ou marginalização de processos de planificação institucionalizada, bem como de processos administrativos (Leininger, 2011).<sup>54</sup> Conforme ilustrado no próximo capítulo deste volume, o imperativo centralizador foi também o centro da retirada do apoio para a tentativa inicial de expandir a governação local através das autarquias para todos os distritos, aquando do AGP. A subsequente redução da autarcização para, inicialmente, apenas 33 cidades, vilas e aldeias (com apenas mais 10 acrescentadas em 2008) sugere que a persistência do controlo central nos processos de descentralização política é de importância considerável, mesmo que o preço seja o de ignorar a dinâmica local que dita os resultados eleitorais.

Em suma, as decisões políticas sobre descentralização têm sido fortemente influenciadas por considerações ideológicas e históricas sobre o Estado e a criação da nação, criando um caminho de dependência (*path dependency*) sobre o centralismo. Um outro factor relacionado com a dependência sobre os doadores e com um rácio relativamente baixo de impostos/PIB até 2004 era a falta de capacidade da estrutura económica central para contribuir para uma partilha mais abrangente de benefícios e rendas com as elites e os actores locais, resultando numa estratégia de redistribuição minimalista que permitiu apenas a acomodação de alguns centros políticos fora de Maputo como actores no *political settlement*. Este processo, contudo, não tem decorrido sem uma fricção no seio do partido, com as tendências centralistas à volta do Presidente Guebuza, que nem sempre é bem-sucedido na imposição da sua vontade. Assim, forças locais de dentro e de fora do partido têm sido capazes de desafiar, em certas ocasiões, a legitimidade do Estado e da elite política, principalmente através de processos de democratização ao nível municipal. A fraqueza do partido ao nível do governo local poderá, portanto, explicar até certo ponto por que motivo a autarcização progrediu de forma menos dinâmica do que a desconcentração. Isto poderá igualmente informar-nos sobre as futuras tendências, a não ser que as bases políticas e institucionais do *political settlement*, principalmente fundamentadas em ideias rígidas sobre a autoridade central e o controlo da política e recursos, sejam revisitadas e a importância dos governos locais na construção do Estado e dos acordos políticos seja redescoberta, nomeadamente tomando em conta os futuros benefícios económicos gerados em algumas províncias ricas em recursos minerais.

## 4.2 Implicações para a descentralização

Em conformidade com os argumentos apresentados na secção anterior, somos agora capazes de revisitarmos a nossa análise realizada nas Secções 2 e 3 e tecer algumas conclusões sobre o peso relativo da descentralização em Moçambique. No que diz respeito à dimensão política (partido) do *political settlement*, sugerimos que Moçambique tem testemunhado uma expansão do sistema clientelista para os escalões mais baixos do governo e da administração, com um centro capaz de, a partir de um ponto de partida baixo, mobilizar cada vez mais rendas suficientes (incluindo *aid rent*), recursos do Estado e, com uma capacidade de manobra distribucional, cooptar ou ‘usurpar’ quaisquer concorrentes sérios ou concorrentes ao poder (central), tanto partidos da oposição política, como elites culturais locais ou governos locais fortes. Parece tomar a forma daquilo a que Boone denomina de ‘ocupação territorial’ ou ‘desconcentração’ (Boone, 2003: 333), implicando uma escolha política, por parte das elites no poder, de lidar com as formações do Estado local e as sociedades, bem como com os seus representantes, de uma forma que evita negociações, compromissos produtivos e de transformação. E isto implica, aparentemente, uma relutância em expandir a descentralização ou devolução do poder, legitimidade e recursos, por exemplo, através de formas de devolução, ou seja, de descentralização democrática, de modo a evitar a emergência de potenciais arenas políticas que poderão ‘causar rivalidades’. Por outras palavras, particularmente no concernente às coligações autoritárias e ao clientelismo competitivo, parece não existir qualquer incentivo forte para a elite política promover a descentralização, a não ser que a coligação no poder exija, para a sua consolidação, um ajuste ao *political settlement*, que inclua escalões mais baixos do Estado e da sociedade. Além disso, existe também uma tendência, por parte de uma importante facção da coligação do partido no poder, para a burocracia do Estado central que, com uma mentalidade centralista histórica, vê a descentralização como uma perda do poder e uma redução de potenciais fontes de *rent seeking*. Conforme já argumentado<sup>55</sup>, a janela de oportunidade para uma descentralização (devolução) substantiva, para repensar e reestruturar o Estado da Frelimo, tinha sido aberta apenas brevemente no contexto do processo de paz durante a coligação do partido dominante (fraca) sob Chissano, antes de voltar a fechar-se novamente.

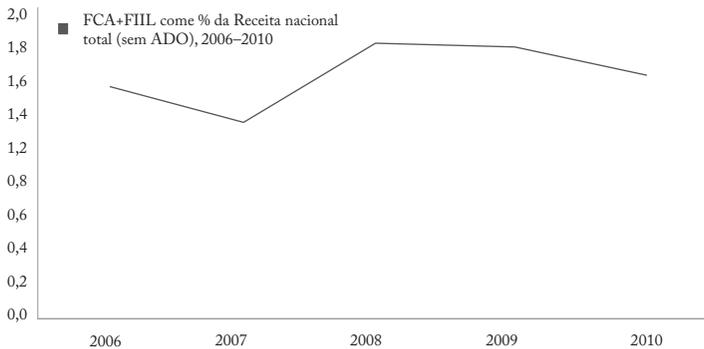
Em relação à dimensão económica e às suas implicações para a descentralização, revisitamos os quatro domínios económicos inter-relacionados (no final da Secção 3) que estruturam a economia política moçambicana: o sector informal, um sector privado formal dominado por empresas públicas ligadas à coligação governamental e, com muito menor peso, às PME, a economia de extracção de recursos (minerais), bem como uma economia ilícita. A partir de uma perspectiva de descentralização

política, a existência destes domínios e a sua natureza interligada deixam dúvidas muito sérias no concernente aos incentivos políticos e económicos para a definição de políticas fortes e dinâmicas sobre a descentralização, notavelmente no que diz respeito à descentralização fiscal.

Uma razão para isto, na nossa opinião, é o facto de o acesso aos recursos económicos e direitos de exploração em Moçambique ser altamente dependente da burocracia do Estado central. Conforme demonstrado acima, a burocracia do Estado será frequentemente contrária às políticas de descentralização, na medida em que elas são vistas como (potencialmente) minando o poder da burocracia do Estado sobre o controlo e acesso aos recursos (financeiros). Analisando a distribuição do orçamento, em vários níveis do governo, observamos uma falta de vontade por parte do partido dominante em partilhar recursos com os governos locais, para além da modalidade de desconcentração clientelista largamente financiada por doadores, com alocações de recursos cada vez maiores<sup>56</sup> e uma porção pequena e quase constante do orçamento nacional para as autarquias. Apesar de uma eloquente retórica sobre a descentralização durante a última ou as duas últimas décadas, as várias coligações governamentais pouco fizeram para partilharem as riquezas cada vez maiores (recursos) com os governos locais e com as sociedades, por exemplo, através de uma maior percentagem das despesas nacionais alocadas ao nível local e/ou de um sólido e dinâmico sistema de descentralização fiscal. A comparação com outros países africanos nos últimos anos é reveladora: enquanto Moçambique gastou, em média, menos de 5% da despesa nacional ao nível subnacional (distrito e municípios), a Nigéria gasta 50%, a Etiópia, a África do Sul e o Uganda 40%, e o Gana entre 12 e 15%. Apenas o Burkina Faso e o Mali se encontram ao mesmo nível de Moçambique (Dickovick & Riedl 2010: 24).

Calculámos a soma dos orçamentos das transferências executadas do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e do fundo de investimento consignado (Fundo de Investimento de Iniciativa Local – FIIL) em relação à receita gerada domesticamente e observámos que uma média de 1,6% tinha sido transferida para os municípios, correspondendo, mais ou menos, àquilo que a legislação determina (Lei 1/2008). A Figura 4, a seguir, apresenta os valores para 2006-2010.

Figura 4: Transferências do governo central para os municípios como % percentagem da receita total



Fonte: cálculos baseados em dados da ATM e SISTAFE.

Enquanto o aumento em 2008 foi provavelmente causado pelo aumento no número de autarquias nesse ano, o declínio a seguir é de difícil explicação, tomando em consideração que a taxa de crescimento média anual da receita doméstica, entre 2006 e 2010, é superior a 22%. A figura sugere que as transferências para os municípios estão completamente dissociadas da dinâmica de crescimento da geração de receitas e, de forma mais geral, do crescimento económico, que influencia a primeira. Se nós, adicionalmente, considerarmos que o apoio orçamental dos doadores ao governo central não tem qualquer impacto directo sobre o volume de transferências para as autarquias<sup>57</sup>, devemos concluir que estes últimos estão virtualmente dissociados da dinâmica das finanças públicas e da economia política.

Uma segunda razão da inibição política para descentralizar de uma forma mais significativa e abrangente está relacionada com a própria natureza estratégica dos principais recursos do solo e subsolo para a coligação governamental, que torna pouco provável que esta venha a promover a descentralização e as entidades do governo local e, assim, potencialmente criar rivalidades locais nas regiões centro e norte, bem dotadas de recursos e com entidades descentralizadas (potencialmente) capazes de beneficiar substancialmente da riqueza e da exploração do rendimento dos recursos naturais à sua porta. Pelo contrário, a base económica local que pode contribuir e apoiar o esforço em direcção à descentralização política é limitada. Os governos locais podem apenas envolver-se ou na economia informal, que é vasta mas com pouca concentração, e/ou na economia formal, que dificilmente é economicamente viável. Alterar este *status quo* iria necessariamente requerer um

esforço de descentralização mais activo, incluindo a possibilidade de uma partilha mais justa dos recursos de receita geral através de mecanismos de transferência intergovernamental. A partir de uma perspectiva económica é, portanto, improvável que a descentralização do poder e dos recursos venha a testemunhar uma evolução particularmente dinâmica no contexto da actual coligação do partido no Estado. Se isto estivesse para acontecer, poderia desafiar a manutenção e a organização do *political settlement* conforme ele tem sido organizado nas últimas três décadas.

Resumindo a nossa análise sobre a descentralização no contexto da economia política moçambicana, podemos concluir, portanto, que a perspectiva de uma descentralização dinâmica e forte e de governos locais responsáveis e bem dotados é difícil. O que foi concluído no concernente à relação entre as coligações do governo central e as sociedades e governos locais, para a África em geral, pode ser subscrito também a partir da nossa própria perspectiva analítica sobre Moçambique:

Conforme actualmente constituídos, os níveis nacionais do governo em África serão parceiros pobres envolvendo as comunidades locais no desenvolvimento, tanto na democracia como na economia. Em muitos casos, os regimes nacionais só existem porque grupos mínimos que contribuem ou monopolistas políticos controlados receberam ou mobilizaram recursos com vista a estabelecer sistemas de constituição de regras ou regulamentos que eles usavam para manter as suas vantagens relativas existentes durante o colapso dos sistemas imperiais. Como esta vantagem é geralmente em detrimento da maioria que vive fora da capital, os recursos e as políticas para a melhoria destas áreas aparecem lentamente. O processo lento da base para o topo, através do qual uma verdadeira constituição pública é construída, uma constituição que reflecta e elabore valores geralmente mantidos, que seja edificada sobre as relações políticas existentes e que proteja a diversidade social, nunca pôde ser desenvolvido... A refundação do estado africano deve resolver estes problemas, se pretender ter sucesso. (Wunsch, 2000: 487. Original em inglês)

Tabela 1: Características-chaves do *Political Settlement* em Moçambique

COLIGAÇÃO GOVERNAMENTAL	ELEMENTOS DA CRISE	ESTRUTURA E CARACTERÍSTICAS DA COLIGAÇÃO GOVERNAMENTAL	BASE ECONÓMICA E FINANCEIRA
<p>Machel após a Independência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fase Marxista- Leninista (1975-1984)</li> <li>• Acordo de Nkomati (1984) liberalização e PRE, (1986)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partida de recursos humanos e fuga da capital;</li> <li>• Guerra de desestabilização transformando-se em guerra civil, com destruição massiva;</li> <li>• Opção de ouro para as remessas dos trabalhadores migrantes a partir da RAS unilateralmente canceladas (1978);</li> <li>• Crise de bens de consumo nas zonas urbanas e câmbio, esgotando a balança de pagamentos (1982 em diante);</li> <li>• Acordo de Nkomati contestado interna e externamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coligação de Desenvolvimento Potencial que se transformou numa Coligação Autoritária Vulnerável durante as condições de guerra.</i></li> </ul>	<p>A partir da estrutura económica colonial, industrialização e relações económicas privilegiadas com a África do Sul para uma economia socialista centralmente planificada, parcialmente uma economia de troca; direccionada para a exportação, migração/remessas e transferências do Bloco Oriental COMECON.</p>
<p>Chissano (1987–2005), assumindo a presidência após Mbuzini (1987)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas económicas e políticas (1986-1994)</li> <li>• Fase Liberal (1994-2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerra civil e colapso do sistema político e económico;</li> <li>• Perda parcial do controlo do território e da população;</li> <li>• Fraqueza eleitoral aos níveis nacional e local.</li> </ul>	<p><i>Coligação Autoritária Vulnerável que se tornou numa Coligação do partido dominante ampla, mas fraca.</i></p>	<p>A partir da economia de sobrevivência para uma economia dominada pela ajuda dos doadores; rendas estratégicas dos comerciantes; transferências através da privatização para potenciais empresários económicos; reabilitação de sectores estratégicos; mega-investimentos na fundição da Mozal, areias pesadas e gás.</p>
<p>Guebuza eleito presidente (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma da Frelimo, centralização e monopolização (2002–2009)</li> <li>• Expandindo a coligação após tumultos em 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fadiga dos doadores;</li> <li>• Políticas agrícolas inadequadas e mudança frequente dos ministros na agricultura;</li> <li>• Pobreza não reduzida substancialmente;</li> <li>• Oposição popular;</li> <li>• Crítica interna na Frelimo e tendências de exclusão;</li> <li>• Projecto de reforma constitucional pouco claro.</li> </ul>	<p><i>Coligação do partido dominante forte, personalizada e centralizada com características autoritárias, que poderia estar a caminhar em direcção ao Clientelismo Competitivo.</i></p>	<p>Partindo de uma economia de ajuda dos doadores, IDE dinâmico no sector da energia, gás, óleo, carvão, mineiros; em direcção a novos parceiros (China, Brasil Índia); doadores comprometidos com a mega- extracção; obtenção de créditos do estado e garantias; rendas de comerciantes e economia de drogas.</p>

# 2

## PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: 'MANTENDO A FALTA DE CLAREZA?'<sup>58</sup>: CONJUNTURAS CRÍTICAS, CAMINHOS, RESULTADOS

Bernhard Weimer

### 1. Introdução e contexto

Em Dezembro de 2010, o Governo Moçambicano apresentou uma versão preliminar da Política Nacional de Descentralização (PEND – *Política e Estratégia Nacional de Descentralização*) a um grupo de doadores. A ideia era ter a PEND – uma ‘meta’ a ser atingida pelo governo dentro do quadro da revisão conjunta desde 2006 – aprovada e adoptada nos meses seguintes.<sup>59</sup> Isto não se havia verificado até Janeiro de 2012, altura da redacção final deste capítulo.

Os esforços pela definição e aprovação de uma política e uma estratégia nacional de descentralização formalmente definida marcaram os últimos quinze anos da governação no país, tendo sido apresentadas várias propostas (ver Secção 4, a seguir) que foram rejeitadas inúmeras vezes, por razões que parecem estar relacionadas com a falta de consenso entre os órgãos de tomada de decisões do partido Frelimo e do seu governo. A aprovação e publicação da PEND, e as correspondentes implementação e monitoria, de acordo com um quadro estabelecido, teriam significado, em primeiro lugar, a definição pública de uma perspectiva para a transformação do sistema político e administrativo moçambicano a favor do governo local. Esta perspectiva era esperada pelas partes envolvidas e por outros grupos interessados desde o início do discurso sobre a

descentralização em finais da década de oitenta: as autoridades ao nível do governo central e local, parte das elites socioeconómicas e culturais aos vários níveis, a população em geral e os doadores estavam desejosos de apoiar esta transformação (Weimer & Fandrych, 1997: 125; Fandrych, 2001: 192).

Em segundo lugar, a PEND poderia ter significado a reconciliação bem-sucedida de dois conteúdos e abordagens diferentes da descentralização, que estão definidos na Constituição Moçambicana desde a sua emenda parcial em 1996: a devolução ou a descentralização democrática e a desconcentração ou descentralização administrativa.<sup>60</sup> Em Moçambique, a descentralização democrática é considerada o desenvolvimento das autarquias, às quais foi concedida uma certa autonomia administrativa e fiscal, com a realização de eleições regulares para a escolha do Presidente do Conselho Municipal e dos membros da Assembleia Municipal (AM). A descentralização administrativa, por sua vez representada pelos Órgãos Locais do Estado (central) (OLE), tem sido implementada por meio de instituições subordinadas com pouca autonomia. A partir de uma perspectiva académica, muitos se têm questionado se a desconcentração pode ser considerada uma forma genuína de descentralização.<sup>61</sup> As duas componentes da descentralização, ambas partes integrantes da reforma do sector público desde 2001, as suas diferentes lógicas inerentes, as diferentes modalidades de acesso ao poder e aos recursos, e as suas diferentes credenciais democráticas formam um sistema complexo de políticas e administração pública. A literatura classifica este sistema como um 'modelo de dois pilares' (Fandrych, 2003), um 'modelo de descentralização bifurcado' (Borowczak & Weimer, neste volume) ou, de forma mais crítica, como 'um tipo de *apartheid* [administrativo]' (Galli, 2003: 9), na medida em que conduz não só a um sistema administrativo fragmentado, mas também a um sistema de 'duas classes de cidadãos' (Chiziane, 2008: 145), tratados diferentemente em termos dos direitos e deveres como contribuintes, eleitores, entre outros.

Em terceiro lugar, a reconciliação das duas formas de descentralização teria significado uma operacionalização do que liga as duas diferentes formas e abordagens: o **gradualismo**. Em Moçambique, o gradualismo denota, em termos institucionais-jurídicos, dois processos: por um lado, o aumento do número das autarquias através da adopção de legislação para a criação de novas autarquias a partir da transformação de subunidades dos OLEs (vilas, povoações)<sup>62</sup> e, por outro lado, a transferência de um maior número de funções e dos recursos presentemente atribuídos aos OLEs para as autarquias.

De acordo com os governantes e legisladores moçambicanos, o *gradualismo* também possui uma dimensão técnica e política, nomeadamente, um caminho cauteloso e sequencial em direcção à descentralização – contrariamente a uma abordagem de '*big bang*'. Segundo a literatura, isto significa avaliar e edificar

a descentralização gradualmente, passo a passo, com base nas experiências adquiridas na primeira fase da descentralização, com vista a evitar os riscos de uma ‘estrada potencialmente perigosa, com grandes buracos, notavelmente relacionados com a descentralização fiscal’ (Bird, 1990; Shah & Chaudhry, 2004) ou, por outras palavras, uma abordagem baseada na aprendizagem prática (aprender fazendo). Isto implicaria, contudo, ter pelo menos uma estratégia e um quadro de monitoria que incluísse um banco de dados para avaliar as mudanças desejadas, elementos que têm estado, de certa forma, ausentes no caso de Moçambique, onde a primeira década da descentralização produziu resultados diversos, fragmentados e pouco documentados.<sup>63</sup>

Para alguns analistas (Weimer & Fandrych, 1997; Soiri, 1999; Fandrych, 2001: 193ff), o *gradualismo* é uma fórmula que representa o denominador comum mais baixo, uma espécie de compromisso em matéria de descentralização entre duas alas opostas dentro do partido hegemónico, ou seja, entre uma ala reformista a favor da devolução e uma ala conservadora, que se lhe opõe. Com esta fórmula, seria possível continuar com a autarcização de uma forma cautelosa, permitindo a revisão e a reformulação do conteúdo e do processo de descentralização em qualquer momento, no caso de necessidade de se manter a unidade no seio do partido. Este compromisso reflecte, de acordo com Buur (2009), uma estratégia implícita: por um lado, a sobrevivência do regime, dado o conflito inerente no seio da elite da Frelimo em relação ao grau de partilha do poder entre os vários níveis do Estado, e, por outro lado, numa perspectiva de ‘amigo-inimigo’, prevenir a instrumentalização da descentralização pela oposição política e por outras elites (locais) excluídas para seu benefício na sua luta pelo poder

Com este pano de fundo, várias questões emergem: Por que razão optaram a Frelimo e o seu então sistema de partido único, em 1994, por um modelo de devolução radical e inclusivo, um modelo que teria expandido a descentralização democrática e as suas instituições formais (presidentes dos conselhos municipais e administradores eleitos), bem como representantes das assembleias multipartidárias, para todas as áreas rurais (distritos) e aglomerações urbanas (cidades e vilas)? O que motivou a mudança repentina, em 1996, através de uma emenda constitucional, daquela visão e o recuo na devolução, ora limitada apenas às zonas urbanas? E quais são as consequências desta decisão e do estabelecimento de um ‘modelo de dois pilares’ do governo local em termos da política e estratégia e da qualidade dos governos locais?

Para tentar responder a estas questões, este capítulo é estruturado da seguinte forma: primeiramente, a metodologia qualitativa usada para esta análise é apresentada, e combina elementos de duas abordagens: *process-tracing* (‘rastreadibilidade do processo’) e análise do percurso crítico. Depois, apresenta-se

o contexto e uma breve narrativa do primeiro período de reformas, procurando explicar as variáveis e os resultados do processo histórico que conduziu ao actual modelo. A quarta secção examina de forma mais profunda os elementos centrais do modelo e analisa as várias tentativas de formular uma estratégia de descentralização coerente, que procure conciliar os dois modelos. Por último, são apresentadas as conclusões.

## 2. Considerações teóricas e metodologia

Para a análise e explicação de processos institucionais e seus resultados, tais como o processo de descentralização em Moçambique, a literatura na área das ciências sociais sugere uma abordagem denominada 'institucionalismo histórico', na qual os conceitos de 'dependência histórica ou dependência de percurso' e 'conjunturas críticas' são considerados elementos-chave (Pierson, 2004; Capoccia & Kelemen, 2007). O estabelecimento das instituições resultantes das conjunturas críticas na história é visto como gerando e perpetuando um processo auto-sustentado de estabilidade e arranjo institucional. 'Tais conjunturas são críticas porque colocam os arranjos institucionais em percursos ou trajetórias que são difíceis de alterar' (Pierson, 2004: 135).

Aqui, sugiro que a conjuntura crítica para o que observamos hoje como quadro institucional para a abordagem de descentralização bifurcada e, de certa medida, contraditória em Moçambique é o resultado de tal conjuntura crítica no período pós-guerra, especificamente no período de 1992-1996. Para fins de análise, dividimos este período em dois subconjuntos distintos: os primeiros dois anos a seguir à assinatura do Acordo Geral de Paz em Roma (Outubro de 1992) até Outubro de 1994, nos quais a primeira legislação sobre a descentralização (Lei 3/94) foi aprovada pelo então parlamento monopartidário; e o período de Outubro de 1994 até Dezembro de 1996, quando a Constituição foi unanimemente revista pelo novo parlamento multipartidário (Lei 9/96), limitando o alcance e o impacto da legislação aprovada anteriormente. Especialmente o primeiro período, assim como os anos precedentes à negociação do AGP, foram marcados por um momento crítico para a descentralização em Moçambique, no qual a dominância estrutural e a influência por parte da Frelimo sobre a acção política foi significativamente relaxada ou mesmo limitada, conduzindo a uma maior variedade de possíveis escolhas políticas e, de facto, conforme observado por vários estudiosos, a um realinhamento da elite política do país (Levy, 2010b; Buur *et al.*, 2011). Tais circunstâncias, aliadas à 'importância crucial da contingência' na tomada de decisões, são típicas das conjunturas críticas (Capoccia & Kelemen, 2007: 342).

De acordo com a literatura sobre os métodos qualitativos nas ciências sociais (Goertz, 2005), considero a metodologia do ‘rastreamento do processo’ com narrativas históricas um método complementar para a análise de conjunturas críticas (Falletti, 2006; Collier, 2010). Sem entrar nos detalhes do debate académico sobre este método,<sup>64</sup> seria suficiente, no nosso contexto, definir rastreamento do processo como um exercício no qual ‘o investigador deve proporcionar narrativas teóricas explícitas que identificam ou rastreiam cuidadosamente e comparam as sequências dos eventos que constituem o processo’ (Aminzade, 1993: 108, citado em Falletti, 2006: 2). No presente artigo é, portanto, essencial narrar e captar as ações políticas que se apresentam, as percepções, motivações, expectativas e estratégias adoptadas por actores-chave, notavelmente no seio da Frelimo e do seu governo, durante a conjuntura crítica, na qual havia algum espaço para o debate e oportunidades para a mudança estrutural na formulação de políticas e dos seus resultados. Por outras palavras, o resultado deste processo, isto é, o quadro institucional de dois pilares e a sua combinação particular de devolução e desconcentração, deve ser compreendido como o resultado de um compromisso político entre os actores com diferentes posições e visões concernentes aos determinantes da política de descentralização.

Quais são estes determinantes e quem são os actores?

Num modelo simples, assumimos dois actores no seio da Frelimo: os ‘reformistas’, interessados na devolução radical, os conservadores, a ‘velha guarda’ (Soiri, 1998: 19), interessados em manter um controlo central sobre os governos locais, mas concedendo um grau de descentralização administrativa ou desconcentração. Ambos têm diferentes posições concernentes às variáveis-chaves ou às características do processo de descentralização. Para fins da nossa análise, estas variáveis derivam da vasta literatura sobre a descentralização produzida a partir dos anos oitenta (por exemplo, Cheema & Rondinelli, 1984; Vengroff & Salem, 1992; Wunsch, 1998; Manor, 1999).

A seguinte tabela apresenta este raciocínio de maneira simplificada, ao mesmo tempo que torna mais explícitos os pressupostos teóricos que fundamentam as duas posições/modelos.<sup>65</sup>

Tabela 2: Determinantes dos resultados da descentralização

	Critérios-chaves para os governos locais	Posição dos governantes	
		Reformadores	Conservadores
AF	Autonomia/Autoridade (fiscal, orçamental, patrimonial)	Sim	Não
S	Subsidiariedade/ relações de tutela administrativa intergovernamental	Sim	Não
F	Transferências fiscais (propósito geral e subvenções condicionadas)	Sim	Não
RS	Fórmula de partilha de receitas	Sim	Não
LP	Personalidade jurídica própria dos governos locais (lei pública)	Sim	Não
EL	Eleição multipartidária de líderes (presidentes dos conselhos municipais, administradores)	Sim	Não
EA	Eleições multipartidárias dos representantes de assembleias	Sim	Não
PC	Abordagens participativas/Consulta	Sim	Sim
AA	Autoridade administrativa	Sim	Sim (parcial)
P	Planificação (estratégica, operacional)	Sim	Sim
Y	Modelo/Resultado	Devolução (DEV)	Desconcentração (DEC)

Os dois diferentes resultados de um processo de descentralização, em termos do quadro institucional ou da política nacional e estratégia da descentralização, podem, portanto, ser representados pelas seguintes fórmulas:<sup>66</sup>

$$Y_{DEV} = f(AF \times S \times F \times RS \times LP \times EL \times EA \times AA \times P \times PC)$$

$$Y_{DEC} = f(-AF \times -S \times -RS \times -F \times -LP \times -EL \times -EA \times AA \times P \times PC)$$

Nelas, o resultado concernente à devolução,  $Y_{DEV}$ , é a função da existência simultânea de, pelo menos, os elementos AF a EA. Por outras palavras, AF a EA são condições necessárias para o resultado da devolução.

No que diz respeito ao resultado da desconcentração,  $Y_{DEC}$ , este depende da ocorrência de não - AF ( $\neg AF$ ), não -S ( $\neg S$ ), até não -EA, e da ocorrência de AA, P e PC. Estas são condições necessárias para a desconcentração. Para a devolução, as últimas três são condições não necessárias ou opcionais.

O *gradualismo* em direção ao modelo de devolução pode ser definido como um movimento, ao longo do tempo, de  $Y_{DEC}$  para  $Y_{DEV}$ . E como seria a política nacional e a estratégia de descentralização (PEND) numa combinação do modelo da desconcentração e do modelo de devolução, ou na abordagem bifurcada?

*Em termos de forma*, ela poderia ser representada pela seguinte fórmula:

$$\begin{aligned}
 PEND &= f(Y_{DEV} + Y_{DEC}) \\
 &= (AF \times S \times F \times RS \times LP \times EL \times EA \times AA \times P \times PC) + \\
 &(-AF \times -S \times -RS \times -F \times -LP \times -EL \times -EA \times AA \times P \times PC)
 \end{aligned}$$

Nesta equação, a maioria das variáveis dos resultados parciais ( $Y_{DEV}$  e  $Y_{DEC}$ ) são mutuamente exclusivas. Um quadro político coerente para a descentralização necessitaria de reconhecer isto e de resolver esta contradição através de uma mudança gradual das variáveis ao longo do tempo, por exemplo, introduzindo AF ou EA ou EL no resultado de desconcentração  $Y_{DEC}$ . Como iremos observar nesta secção, até aqui as várias tentativas de uma PEND não encontraram uma solução adequada para este desafio, nem encontraram a vontade política necessária e o consenso no seio da elite política para que isto tivesse efeito, conforme se reflecte em muitas das contribuições para este livro, com consequências adversas para o processo de descentralização e para os seus resultados. A principal razão é a contradição lógica entre os elementos constitutivos do quadro institucional da descentralização em Moçambique, conforme expresso numa versão simplificada na fórmula acima.

Está claro que a presente abordagem bifurcada da descentralização em Moçambique não está diretamente relacionada com as mudanças constitucionais adoptadas em 1996, que lhe conferiram um estatuto constitucional primordial. A conjuntura crítica no período pós-guerra civil tinha, de facto, produzido uma nova e radical abordagem para a descentralização (Weimer, 2004), a qual, contudo, provou não ser consensual no seio da elite hegemónica e, portanto, sofreu uma revisão e retrocesso. A secção seguinte delinea momentos-chave deste processo.

### 3. Descentralização: narrativa histórica e conjunturas críticas

#### 3.1 Pontos de partida

De acordo com José Óscar Monteiro,<sup>67</sup> um dos pensadores moçambicanos mais influentes e consistentes nas questões da construção do Estado e da descentralização em Moçambique, um dos grandes desafios do país tem sido o de estabelecer uma ligação entre um Estado e uma burocracia altamente centralizados e as comunidades sob a sua administração e governação, ligação que, na sua opinião, é uma condição necessária para a construção de um Estado viável

em Moçambique (Monteiro, 2006; Monteiro, s/d). De acordo com este autor, aquando da independência, o Estado Moçambicano enfrentou três principais desafios. Em primeiro lugar, o Estado era uma criação externa, sem nenhuma legitimidade, projectado sobre um ambiente social e político altamente diverso, predominantemente Africano. Segundo, ele era altamente centralizado em termos da sua economia política e do sistema administrativo-político estabelecido, para garantir a extracção de recursos e a acumulação na metrópole. Terceiro, o Estado era fraco e com pouca penetração social, na medida em que as suas funções administrativas e do governo estavam concentradas na cidade capital e nalgumas capitais provinciais, estando grande parte do território privado de funções importantes do Estado e de serviços públicos (Monteiro, 2006).

Ainda assim, os primeiros anos da governação da Frelimo e o socialismo não reduziram a lacuna entre o Estado e as comunidades. Pelo contrário, as políticas adoptadas no âmbito da ideologia da construção da nação socialista, o desenvolvimento orientado pelo estado e pelo regime político de 'centralismo democrático', aliados à exclusão da tradição e da cultura Africana, levaram a maior burocratização e fragmentação dos governos locais, e à erosão da legitimidade do governo central. Fandrych analisa de forma pormenorizada os governos locais disfuncionais, réplicas das instituições do Estado central e de instituições partidárias, afectadas pela falta de recursos, por funções administrativas desintegradas<sup>68</sup> e por uma dupla subordinação<sup>69</sup> (Fandrych, 2001: Capítulos II e III). Segundo este autor, o resultado foi um centralismo altamente conflituoso, uma administração local ineficiente e um obstáculo para a democratização (multipartidária) e liberalização trazidas pela reforma constitucional de 1990. Como a experiência dos 16 anos de conflito armado (1977-1992) demonstra amplamente, os governos locais eram incapazes de controlar o território e de proteger a sua população nas várias regiões de Moçambique, à excepção das principais vilas.

A fragmentação da administração local não deve ser vista, portanto, somente como resultado da guerra, mas principalmente como consequência do projecto de modernização (socialista) da construção da nação no início do período pós-colonial. Paradoxalmente, esta modernização não poderia ocorrer sem diferenciação, desagregação e processos de ajuste nos subsistemas do Estado que, por seu turno, produziram o que Offe designou de 'défice do estado' (*Staatsdefizit*) (Offe, 1987), particularmente ao nível local do governo. Num estado subestruturado e institucionalmente fraco, este défice foi aproveitado pelas forças do poder local, comerciantes, líderes locais (tanto da Renamo como da Frelimo) com uma orientação militarizada e práticas coercivas, bem como por chefes e régulos locais (Alexander, 1997). A proliferação destes últimos foi observada em algumas das províncias moçambicanas como, por exemplo, Nampula (Ivala,

1999: 172f). O caos, as contradições e conflitos emergindo da desagregação do Estado e do comportamento arbitrário dos líderes locais, reforçados pelos efeitos da guerra, foram designados por ‘decomposição’ do tecido social e económico, e das instituições do Estado (Derlugian, 1990). Portanto, o fracasso do Estado centralizado diagnosticado noutros países Africanos (Olowu & Wunsch, 1990) também ocorreu no Moçambique devastado pela guerra: a arrogância das classes do Estado centralizado, a sua incapacidade de prestar serviços públicos básicos e bens, a sua exploração de mão-de-obra e de recursos através de um comando centralizado e de abordagens de controlo, bem como práticas corruptas ou práticas patrimoniais, andavam de mãos dadas com a expropriação ou ‘desempoderamento’ das comunidades locais, observado por Manor (1999: Parte II). Tais práticas resultaram numa ‘crise da autoridade’ do Estado e do seu partido dominante (Alexander, 1997: 20).

### 3.2 Conjuntura crítica: fase I

*‘Sempre que nós, a Frelimo e o nosso Estado, nos encontramos numa grave crise, redescobrimos as virtudes do governo local’*, afirmava mais tarde Aguiar Mazula, o Ministro da Administração Estatal (1990- 1994) na altura da conjuntura crítica que levou à descentralização.<sup>70</sup> Nesta função, Aguiar Mazula foi também membro da delegação da Frelimo nas Negociações de Paz (1990-1992) com a Renamo, realizadas no Mosteiro de Santo Egídio em Roma. Ele fazia parte de um pequeno grupo de reformadores, composto por governadores provinciais (notavelmente das províncias de Sofala, Nampula e Inhambane) e por alguns membros do Comité Central, que se reuniam ‘clandestinamente’.<sup>71</sup> A sua visão e o seu projecto eram de conceptualização de uma alternativa para o ‘Estado de Nachingwea’, centralista, autoritário e de partido único, que surgira no segundo Congresso da Frelimo nas áreas libertadas em 1972 e fora instalado nos primeiros dez anos de independência. Crucial para esta reconceptualização foi o modelo de devolução radical representado pelos factores constituintes acima enumerados, um quadro democrático formal (multipartidário) para o poder local legitimado e a criação de um espaço para o exercício do poder através de formações locais sociais e das elites, incluindo as ‘tradicionais’. Um poder reforçado de supervisão do Estado central, aliado aos mecanismos de responsabilização ascendentes, asseguraria que os governos locais fossem rigorosamente monitorados e chamados à acção quando necessário. De acordo com estes visionários, o resultado final de longo prazo da abordagem de devolução poderia eventualmente culminar com uma estrutura federal da administração pública em Moçambique, considerada mais adequada para o contexto moçambicano altamente diverso em termos culturais, linguísticos, sociais e de recursos naturais.<sup>72</sup>

Se a transformação do estado é compreendida como uma mudança das relações económicas e de poder no respeitante ao (i) propósito, (ii) localização do poder, e (iii) actores que exercitam o poder (Hameiri, 2009), então o grupo clandestino necessitaria de ser considerado como constituído por verdadeiros reformistas, no sentido de que eles tentaram produzir uma mudança irreversível nas relações interinstitucionais<sup>73</sup>.

Mazula, no seu Ministério, tinha preparado a elaboração de um quadro institucional e legal para a devolução, no contexto do PROL, na base de uma nota conceptual atribuída a Óscar Monteiro<sup>74</sup>, um processo coordenado por José Guambe, o então Director Nacional da Administração Local no MAE, que também contribuiu para este processo com o seu pensamento conceptual e operacional, estudos e pressão, para além de gerir, de facto, a PROL.<sup>75</sup>

Longe do Ministério, Mazula também aproveitou a janela de oportunidade da sua participação na delegação da Frelimo nas negociações de paz de Roma para lançar alguns 'tubos de ensaio' inovadores no concernente à democratização e a outras questões com vista à democratização do Estado e dos seus procedimentos,<sup>76</sup> assim como para incitar a Renamo relativamente a um caminho mais democrático e para influenciar com as suas ideias de reforma a equipa da Frelimo nas negociações.<sup>77</sup>

Enquanto Mazula teve sucesso na produção da famosa Lei da Devolução, lei nº 4/94, aprovada pelo Parlamento da Frelimo em Setembro de 1994, numa das suas últimas sessões antes das primeiras eleições multipartidárias gerais do mês seguinte, a questão da reforma da descentralização permaneceu fora do AGP. De acordo com Mazula, as afinidades do 'estado de espírito do comissário político-militar' de ambos os chefes das equipas de negociação, Armando Guebuza (Frelimo) e Raúl Domingos (Renamo), pesaram mais do que o pensamento inovador sobre a descentralização e a reforma do Estado.<sup>78</sup>

Os **resultados** destes eventos da primeira fase da conjuntura crítica podem ser resumidos conforme se segue:

- Uma estratégia de devolução radical com a legislação correspondente (3/94) foi instituída pelo Parlamento da Frelimo, com o objectivo de transformar profundamente o sistema político-administrativo moçambicano, democratizando-o, através da eleição dos presidentes dos conselhos municipais, administradores distritais e assembleias distritais e municipais num contexto multipartidário. As eleições estavam previstas para 1996.
- Ela cobre a totalidade dos 128 distritos e 13 zonas urbanas (cidades capitais e vilas), o que significa a eventual descontinuidade dos conselhos executivos directamente subordinados ao governo central e ministérios de tutela;

- Ela introduz, pela primeira vez, o princípio de autonomia do governo local, subsidiariedade e as relações intergovernamentais (fiscais), substituindo a subordinação dos governos locais por uma relação de tutela/supervisão pelo governo central. E define também as funções das autarquias, estabelecendo o princípio de ‘finanças seguem função’, isto é, transferências do governo na forma do propósito geral e subvenções condicionadas;
- Ela prevê o reconhecimento da autoridade tradicional nas instituições localmente relevantes;
- Ela prevê o estabelecimento de uma associação nacional de municípios ou autarquias, isto é, um órgão de pressão e advocacia para os governos locais em Moçambique;
- Ela define a implementação gradual desta estratégia (*gradualismo*), tanto por motivos de prudência como pela fórmula de compromisso político relativamente aos membros da Frelimo opostos às mudanças radicais.

É, de facto, espantoso que este projecto, idealizado e desenhado por um grupo claramente minoritário no seio da Frelimo, tenha tido a bênção do Comité Político daquele partido<sup>79</sup> antes de ser aprovado pelo parlamento de partido único.

### 3.3 Conjuntura crítica: fase II

Este sucesso de Mazula, da sua equipa e da ala reformista, não iria, contudo, durar muito tempo. Em 1995, já sob o então recém-eleito governo de Chissano, com Alfredo Gamito a substituir Mazula como Ministro da Administração Estatal, aquando da apresentação das propostas legislativas para as leis ou regulamentos necessários para a operacionalização das estipulações da legislação de base para o Parlamento recém-eleito, tornou-se claro que a reforma radical da descentralização não seria continuada conforme o que for a aprovado. Para grande surpresa do Ministro Gamito, alguns dos seus camaradas da Frelimo no Parlamento, que tinham participado na anterior aprovação unânime da lei 3/94, questionavam a sua compatibilidade com a constituição. Gamito, insistindo na constitucionalidade da lei 3/94 e defendendo as leis e regulamentos propostos, diria posteriormente que ‘apanhou um tiro nas suas costas dado pelos seus camaradas’.<sup>80</sup>

Portanto, na segunda fase da conjuntura crítica, o espaço para uma reforma profunda e para a democratização foi gradualmente encerrado, também no caso do microcosmo da reforma de descentralização em Moçambique.<sup>81</sup>

O processo e os argumentos usados pelos deputados da Frelimo e da Renamo no debate politicamente animado dentro e fora do Parlamento são bem documentados (Weimer & Fandrych, 1997, 1998; Fandrych, 2001). Dado o espaço limitado aqui,

eles não serão repetidos neste contexto. Enquanto a Renamo estava, por uma questão de princípio, contra o processo de devolução representado pela lei 3/94 e eventualmente boicotou o processo legislativo associado, bem como as primeiras eleições autárquicas, movida, em particular em 1997/98, por uma atitude de confrontação e boicote,<sup>82</sup> a Frelimo estava dividida. Inicialmente, o grupo reformista, incluindo o ministro Gamito, estava a favor da manutenção do quadro legal e não via qualquer obstáculo constitucional (Fandrych, 2001: 175ff). Mais tarde, teve que curvar-se perante uma maioria conservadora na Frelimo e as orientações emanando do Comité Político a favor da ideia da reforma da lei da descentralização e do seu fundamento estratégico através de uma Emenda Constitucional (Lei 9/96), unanimemente adoptada pelo Parlamento (através de aclamação) em Novembro de 1996.<sup>83</sup> Esta emenda, mantida na reforma da Constituição de 2004, cimenta o sistema bifurcado dos governos locais em Moçambique.

Vale a pena frisar que a posição da Renamo era absolutamente contraditória: enquanto, por um lado, retoricamente promovia a democracia institucional local, boicotava quase toda a legislação subsequente para este fim apresentada pela Frelimo no Parlamento. No concernente à emenda constitucional, a Renamo votou com a Frelimo a favor de um sistema bifurcado de governo local. De acordo com os líderes de opinião naquele partido, a Renamo tinha como propósito adquirir o poder e o controlo do Estado e não só dos governos locais, mas também dos governos locais nas zonas rurais, que seriam menores do que os distritos e limites 'tradicionais' correspondentes.<sup>84</sup>

A partir de um ponto de vista superficial, as razões para esta mudança poderiam estar relacionadas com pequenas inconsistências constitucionais. Mas as principais razões eram políticas: em primeiro lugar, as eleições gerais de 1994 produziram um resultado surpreendente, no sentido em que demonstraram um grande apoio do eleitorado rural à Renamo nas províncias densamente povoadas e ricas em recursos no centro e norte do país (de Brito, 1995). E em segundo lugar, os projectos do grupo reformista na Frelimo eram vistos como questionando, e possivelmente minando, os princípios básicos do Estado da Frelimo, a hegemonia nacional do partido e o sistema patrimonial de governação.<sup>85</sup> O medo ou receio, perfeitamente compreensível do ponto de vista hegemónico, era o de que se as eleições para os governos locais prosseguissem em 1996, conforme previsto pela legislação original (revogada), o resultado seria provavelmente a transferência de grande parte das áreas rurais, das suas populações e recursos para o controlo da Renamo – um evento a ser prevenido a todo o custo.<sup>86</sup>

Contudo, na medida em que um recuo total da estratégia de reforma da devolução era visto como sendo potencialmente um embaraço político, considerando, por um lado, as expectativas generalizadas e populares concernentes

a uma verdadeira reforma do governo local e, por outro lado, o apoio prestado a este processo por doadores importantes como o Banco Mundial e a GTZ,<sup>87</sup> a Frelimo optou por um compromisso misto de desconcentração (para os governos distritais) e devolução (para as áreas urbanas/autarquias – estas últimas com uma tendência clara para votar pela Frelimo<sup>88</sup>).

Os elementos-chave do resultado, o quadro institucional bifurcado para os governos locais desta segunda fase da conjuntura crítica, podem ser resumidos da seguinte forma:

- O pacote autárquico foi aprovado com um quadro jurídico revisto (Lei 7/97) e regulamentos correspondentes,<sup>89</sup> bem como com a designação de um ‘primeiro lote’ de 33 autarquias. As eleições autárquicas foram realizadas em 1998, 2003 e 2008, com um número adicional de 10 autarquias designadas em 2008. Em 2000, um número total estimado de 544 cidades, vilas, sedes distritais e aldeias/localidades foram consideradas como potencialmente elegíveis para a autarcização.<sup>90</sup>
- A lei prevê dois tipos de autarquias urbanas: municípios (urbanos) e ‘povoações’ (rurais). Este último tipo ainda não foi designado /criado.
- Os distritos (isto é, as zonas rurais) são excluídos do processo de devolução e permanecem subordinados à administração (central) do Estado. Mais tarde (em 2003) são designados os Órgãos Locais do Estado (OLEs), em que os distritos coexistem com as autarquias, que formam um tipo de espaço autónomo, ‘extraterritorial’, dentro da área do distrito.
- Trata-se de uma forma de gradualismo, que já não reflecte uma abordagem técnica prudente para a introdução de uma reforma nacional de longo alcance, faseada ou gradual e baseada em critérios claros, mas, contrariamente, é uma opção política a ser activada em caso de necessidade de reconciliar os conflitos potenciais no seio da Frelimo ou de limitar o espaço político para a oposição, ou para ambos os fins. O lema pode ser resumido com o título de um livro sobre a questão: ‘*Keeping it vague*’ ou ‘Mantendo a falta de clareza’ (Pijnenburg, 2004).
- Deu-se a retirada, na Lei 7/97, tanto das disposições legais para a criação de uma Associação Nacional de Municípios como das funções atribuídas às autoridades tradicionais. Estas últimas foram posteriormente incorporadas tanto na administração local (distrital) como nas autarquias como ‘Autoridades Comunitárias’, com base no decreto 15/2000, que reflecte globalmente o modelo colonial de interacção entre líderes locais e o Estado/ governo/ partido.<sup>91</sup>

Todos os principais eventos e actos relacionados com a descentralização e com o governo local desde a emenda constitucional de Novembro de 1996 têm dependido do percurso escolhido na altura,<sup>92</sup> aquando do encerramento da conjuntura crítica em 1996.

Como já foi observado, o resultado deste processo forma um conjunto de certa forma incoerente, ainda que a sua estrutura institucional seja estável, com elementos parciais e lógicos mutuamente exclusivos no concernente às suas duas componentes, isto é, a devolução e a desconcentração.

### 3.4 Dependência histórica (*Path dependence*)

A chamada dependência histórica, ou *path dependence*, requer uma evidência de informação de retorno, ou *feedback* positivo, sobre as decisões tomadas na altura da conjuntura crítica que conduzem a um equilíbrio institucional relativo resistente às mudanças (Pierson, 2004: 44).

Tenho a convicção de que ambos os elementos,  $Y_{DEV}$  e  $Y_{DEC}$ , tiveram um retorno positivo engendrado pela política do governo central, e não como resultado das pressões de baixo e dos próprios governos locais.

No concernente à desconcentração, os aspectos-chave do retorno ou *feedback* positivo são:

- A criação, em 2003, de um quadro legal para os Órgãos Locais do Estado (OLEs), através da Lei 5/2003 e, em 2006, os correspondentes regulamentos.<sup>93</sup> As OLEs incluem todas as entidades sub-nacionais (províncias, distritos, localidades, etc.) do Estado (central), para as quais as funções administrativas são desconcentradas.
- A ligação dos OLEs ao e-SISTAFE (não às autarquias).
- A definição do distrito como o principal nível de planificação.
- A introdução do OIIL, primeiro como um instrumento de financiamento da infra-estrutura distrital e, mais tarde, para os meios de subsistência rurais que foram posteriormente transformados num esquema de crédito dentro do quadro do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).<sup>94</sup>
- A criação do Representante do Estado nas autarquias (através do Decreto 65/2003, de 31 de Dezembro), nomeado pelo governo central, cargo que, especialmente nas autarquias governadas pela Renamo, em dois dos territórios municipais, foi reduzido.<sup>95</sup>
- O enfoque primário, no contexto da Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), sobre os distritos.<sup>96</sup>
- O apoio dos doadores para a desconcentração e PNPFD emergente.

A dinâmica da informação de retorno ou *feedback* positivo do modelo de devolução pode ser resumida conforme se segue:

- Criação de 10 novas autarquias em 2008.
- Aprovação da legislação para a transferência de funções do Estado para as autarquias.
- Eleições regulares e, no caso de morte ou resignação dos presidentes dos conselhos municipais, a realização de eleições intercalares nas respectivas autarquias.
- A reforma da legislação sobre as finanças municipais em 2008.
- A criação, em 2010, de uma facilidade de financiamento para as cidades capitais provinciais, para o alívio da pobreza nas suas jurisdições, dentro do quadro do PERPU.
- Apoio massivo dos doadores à autarcização e emergência de um Programa de Desenvolvimento Municipal Nacional alinhado.<sup>97</sup>

Antes de passarmos a examinar o impacto geral, a dinâmica e a estabilidade deste quadro institucional no capítulo conclusivo, precisamos de examinar as várias tentativas, com início já em 1997, com vista à formulação de uma política nacional coerente e da sua estratégia, bem como a operacionalização do gradualismo que, conforme já foi observado no início, ainda hoje não está concluído.

## **4. À procura de visão e coerência: em direcção a uma estratégia nacional de descentralização?**

### 4.1 Descrição geral

Entre 1996 e 2010, houve várias tentativas de formular uma política nacional de descentralização e a sua estratégia, bem como os respectivos elementos deste documento, eventualmente a ser aprovado pelo Conselho de Ministros. A tabela seguinte apresenta uma descrição geral dos elementos mais relevantes.

Tabela 3: Documentos seleccionados sobre a política de descentralização e estratégia

Nr.	Data	Título	Autor(es)	Instituição	Tipo	Fonte
A	Janeiro de 1998	Estratégia Nacional de descentralização Administrativa em Moçambique	MAE	MAE, Projecto Moz/93/501	Documento Político	MAE, 1998a, Chichava & Moiane, 1998
B	Maior de 2005	Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico em Moçambique para 2005-2010 (Proposta)	MAE, DNDA (PDM)	MAE, DNDA (PDM)	Política sectorial/ documento de estratégia (proposta final)	MAE, 2005a; MAE, 2005b.
C	Agosto de 2005	Estratégia Nacional Planificação e Finanças Descentralizadas	MPD, DNPO	MPD, DNPO	Proposta preliminar	MPD, 2005
D	Março de 2006	Formulação de uma 'Política e Estratégia Nacional de Descentralização (DPED). Opções de Políticas para as Reformas de Descentralização'	David Jackson, Leonardo Romeo e Teodoro Waty	MDP/PPFD	Estudo	Jackson et al., 2006
E	Novembro de 2006	Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND)	Teodoro Waty e Machatine P. Munguambe	UTRESP	Versão preliminar do documento de política	Waty & Munguambe, 2006
F	Novembro de 2009	Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação (Proposta)	José Óscar Monteiro e José Jaime Macuane	MAE	Versão preliminar do documento de política	Monteiro & Macuane, 2009
G	Setembro de 2010	Plano Estratégico do Sector da Administração Local (PESAL)	MAE	MAE	Plano Estratégico do Ministério	MAE, 2010a
H	Agosto de 2010	Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação (Proposta)	MAE	MAE	Documento de Política	MAE, 2010b

Existem muitas estratégias adicionais (sectoriais), tanto elaboradas como aprovadas, incidindo sobre os governos locais, que não estão necessariamente harmonizadas ou enquadradas no pensamento estratégico ou propostas contidas nos documentos relevantes acima enumerados. Dois exemplos deverão ser suficientes. O primeiro é o Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), que resultou no estabelecimento, em 2011, do Fundo de Alívio da Pobreza Urbana, por enquanto restrito às capitais provinciais (GoM, 2010). Apesar de representar um documento que testemunhou o envolvimento de cinco ministérios – um caso único no concernente a uma abordagem coordenada para a descentralização – ele é modelado sobre o OIIL (introduzido ao nível distrital em 2006) e apresenta um conjunto de desafios similares em termos de conformidade por parte dos beneficiários e compatibilidade com o quadro legal que governa as autarquias.<sup>98</sup> O segundo exemplo é a Estratégia Nacional sobre a Segurança Social Básica (GoM, 2010). Enquanto o documento destaca o princípio de subsidiariedade, não prevê

um papel explícito para as autarquias nem para o 'representante do Estado' e, portanto, deixa a operacionalização das suas políticas nas zonas urbanas às escuras.

Estes exemplos, bem como a tabela acima, indicam que vários actores desenvolveram as suas próprias visões e propostas e poderão representar diferenças substanciais no uso ou na aplicação, e no significado de 'descentralização'. Não está claro quem detém a liderança, a coordenação e a monitoria dos processos e estratégias (parciais). Além disso, as diferentes designações das propostas (PND, DPED, PEND, etc.) sugerem que o âmbito da tarefa para a formulação da estratégia de descentralização é entendido diferentemente por diferentes actores e em diferentes momentos.

Um olhar sobre os mecanismos de coordenação do governo poderá ilustrar este ponto.

No respeitante ao PPF, a coordenação (também em relação aos doadores) esteve sempre nas mãos do Ministério do Plano e Finanças (MPF), ou Plano e Desenvolvimento (MPD), respectivamente, apesar do facto de a Direcção Nacional de Administração Local (DNAL) do Ministério da Administração Estatal (MAE) se ocupar institucionalmente dos distritos e de ser, no início do milénio, instrumental na produção da legislação sobre os OLEs. No concernente às autarquias, a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA) do MAE é responsável por 'acompanhar ou seguir' as questões e projectos de desenvolvimento municipal, exercendo, de facto, a função de tutela administrativa sobre as autarquias. Até 2005, a coordenação entre o MAE e o MPF sobre as questões relativas à descentralização era considerada positiva, basicamente devido a uma boa relação de trabalho entre os directores nacionais. Mas com as mudanças institucionais e de pessoal introduzidas no início do primeiro mandato de Guebuza (2004-2009), os desafios para a coordenação intragovernamental relativamente a questões da descentralização aumentaram.

No concernente à autarcização, a coordenação era mais do tipo *ad hoc*, através do Grupo Interministerial para o Desenvolvimento Autárquico (GIDA), presidido pelo MAE, embora a intenção do GIDA fosse a de promover a coordenação regular e exaustiva no apoio às autarquias, e, notavelmente, à descentralização sectorial.<sup>99</sup> O PPF continuou a ser coordenado pela sua Unidade de Gestão do Programa no MPD. Representantes seleccionados das agências doadoras e de programas de apoio municipal eram ocasionalmente convidados a participar nas reuniões do GIDA, normalmente presididas pelo Director Nacional para o Desenvolvimento Autárquico (DNDA) e, em algumas ocasiões, pelo ministro. Uma das tarefas do GIDA era implementar e monitorar as decisões nas Reuniões Nacionais das Autarquias realizadas em Manica e Lichinga em 2005.<sup>100</sup> Contudo, a cooperação dos ministérios de tutela nem sempre era aberta e o GIDA

eventualmente começou a ter reuniões cada vez menos frequentes. Uma tentativa, em 2009, de ressuscitar o grupo teve pouco sucesso, impedindo-o de produzir um impacto sobre o alinhamento dos programas autárquicos com apoio doador, a interacção com os ministérios chave (ex., MF) ou a documentação e disseminação das melhores práticas. O fraco desempenho do GIDA poderá ser explicado pela fraca capacidade institucional do próprio MAE, pela irregularidade das suas reuniões e pela falta de adesão das instituições que faziam parte do grupo com a sua agenda, bem como pela ausência de um mandato claro e TORs e pela falta de uma liderança dinâmica.

Um outro factor está relacionado com a economia política da descentralização e os seus programas de apoio. Vista a partir deste ângulo, a coordenação não é meramente uma questão técnica nem de vontade política. Interesses institucionais e mesmo pessoais desempenham um papel significativo. Conflitos e fricções entre os ministérios, departamentos e pessoas à volta da liderança, protagonismo e competição relativa ao acesso ao financiamento externo – por outras palavras, o comportamento informal e clientelista espelhado nas relações interinstitucionais – podem afectar negativamente a coordenação efectiva (Eaton *et al.* 2011: Capítulo 4).

Por último, a história infinita de formulação de uma estratégia de descentralização desde o estabelecimento do sistema dual de governos locais não é apenas uma história de muitas propostas por várias instituições, mas um processo caracterizado por 'muitos consultores, mas pouca consulta'. Muitos documentos não estiveram sujeitos a um debate público amplo sobre numa questão tão importante como a descentralização, envolvendo não só o governo central mas também actores importantes, tais como as autarquias, o Tribunal Administrativo, o Parlamento e a sociedade civil.

#### 4.2 Em direcção a uma estratégia nacional? Três tentativas exemplares

Dado o espaço limitado, faremos apenas uma breve análise de três documentos produzidos a partir de 2006, após a aprovação da legislação sobre os OLEs. Estes documentos são mencionados na tabela acima como documentos D, E e H e podem ser considerados como sendo o pensamento mais amadurecido ou aturado sobre questões estratégicas relacionadas com a descentralização, representando subsídios básicos para o processo de conceptualização em curso, da visão e estratégias do Governo Moçambicano – até aqui sem qualquer política e estratégia formalmente adoptadas em resultado destes exercícios.

#### 4.2.1 Opções de políticas para as Reformas de Descentralização<sup>101</sup> de Março de 2006

Partindo do existente quadro constitucional e *de facto* institucional bifurcado, os autores deste estudo analítico pretendiam tornar as visões estratégicas dos governantes moçambicanos mais explícitas, bem como apresentar opções para uma estratégia de descentralização dentro do contexto geral da reforma do sector público. As opções apresentadas foram:

- Um sistema unificado de governos locais, tanto para os distritos como para as autarquias, isto é, uma transformação gradual das administrações distritais em autarquias;
- Uma melhoria do actual sistema dos governos locais com um enfoque sobre os distritos, relações mais bem definidas entre o distrito e as autarquias e um enfoque mais profundo sobre a prestação de serviços, aliado a uma melhor dotação de recursos para ambos;
- Opção b), contudo centrada ao nível provincial, iria fortalecer consideravelmente o nível intermédio das relações intergovernamentais (fiscais) e atribuir um papel mais proeminente aos governos provinciais no concernente à supervisão, planificação, alocação de recursos e supervisão das agências sub-provinciais (executoras).

O documento contém uma abordagem (analítica) coerente para a definição e operacionalização do gradualismo, para ambos os tipos de governo local, e para a função da escolha política ou das opções políticas (coexistência ou convergência das duas formas existentes de governo local neste momento).

O documento também recomenda um processo de consulta abrangente na estratégia de descentralização, envolvendo todos os actores (governo, províncias, autarquias, sociedade civil e público em geral). Tendo em vista o seu carácter de documento estratégico, ele também faz propostas no concernente à abordagem de gestão e monitoria da descentralização, advogando a formulação de um programa nacional da descentralização, incluindo o apoio doador, logo que a política e a estratégia tivessem sido formalmente adoptadas.

#### 4.2.2 Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND)<sup>102</sup> de Novembro de 2006

O documento, elaborado pelos consultores contratados pela UTRESP, tenta ir ao encontro do compromisso do governo relativo à elaboração e aprovação da política nacional de descentralização/estratégia, reflectindo um marco limite no Quadro de Avaliação do Desempenho definido para 2006 e 2007.<sup>103</sup> Ele combina os traços de um documento de política pública estratégica com os de um programa.

Sem uma âncora firme no quadro constitucional,<sup>104</sup> mas reflectindo a realidade empírica do sistema dual do governo local, os objectivos estratégicos e as escolhas permanecem vagos.<sup>105</sup> A sua ideia estratégica é a manutenção de um sistema dual. Nem o Gradualismo nem a descentralização fiscal são suficientemente abordados ou operacionalizados. Os critérios ou opções da estratégia não são apresentados de forma explícita, conduzindo a uma visão um tanto ou quanto deturpada do propósito estratégico da descentralização (por exemplo, em relação à transformação da administração pública ou à redução da pobreza).

#### 4.2.3 Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação.

Proposta (PEND)<sup>106</sup> de Agosto de 2010

O governo, obviamente não suficientemente satisfeito com as propostas políticas/estratégias acima discutidas, iniciou um novo processo de desenho de uma Política Nacional e Estratégia de Descentralização (PEND), em Abril de 2008, quando os TORs foram apresentados publicamente, por ocasião do Seminário Nacional sobre a Descentralização, organizado pelo MAE.<sup>107</sup> Os consultores contratados para este fim, sob a liderança de Óscar Monteiro (ver Documento F), tinham a vantagem de serem capazes de tomar em consideração não só os documentos estratégicos previamente elaborados, mas também o concernente a subsídios substantivos de natureza analítica (Boex & Nguenha, 2008; Illal & Toneto, 2008; Tschinkel & Tump, 2008; Boex & Macuácuá, 2009). O trabalho foi inovador no sentido de que a equipa de consultores se reuniu com muitos representantes dos governos provinciais, distritais e municipais ou autárquicos e pôde contar com o apoio da liderança por parte do MAE e da sua Unidade Técnica de Descentralização (UTD), bem como do grupo de referência (MAE, MFIN, MPP, UTRESP).

As suas propostas, que se deveriam ter tornado um documento com um forte sentido de apropriação pelo MAE, tiveram vários elementos inovadores, tais como:

- O reconhecimento do princípio de subsidiariedade.<sup>108</sup>
- Um horizonte temporal para as actividades por parte de vários actores, no concernente às actividades associadas à devolução, à desconcentração e à desburocratização.
- Monitoria da descentralização e estabelecimento de comissões ou comités aos níveis nacional e provincial para esse fim.
- Uma mudança do enfoque relativamente aos níveis subdistritais no elemento de desconcentração.
- O princípio da demanda por parte das comunidades para se tornarem municípios ou autarquias, complementando o princípio de nomeação (por instituições centrais).

- Maior autonomia fiscal e responsabilidade pela orçamentação e gestão financeira dos distritos.

Conceptualmente, o documento sugere quatro ‘pilares’ da descentralização, nomeadamente:<sup>109</sup>

- Descentralização democrática eleitoral (autarquias).
- Descentralização administrativa participativa (OLEs).
- Desconcentração burocrática.
- Descentralização fiscal.

As instituições estabelecidas dentro da hierarquia desconcentrada subordinadas ao governo central (governos provinciais, distritais, chefe de posto, etc.) são reconhecidas como as principais forças motrizes ou condutores (‘actores’) da descentralização. O papel ‘ambíguo do Representante do Estado’ (Chiziane, 2008: 147) nas autarquias é mantido. Por outro lado, no respeitante à visão de descentralização, a comunidade (‘autarquia’ natural), o seu ‘empoderamento’ e o seu papel no desenvolvimento local para a redução da pobreza constitui o principal enfoque.

Conforme indicado em documentos prévios (à excepção do Documento D), o gradualismo é confirmado como um princípio, mas não operacionalizado e definido em termos de marcos limites/*benchmarks*. O mesmo se aplica à descentralização fiscal, não estando claro como os recursos orçamentais gerais deverão ser partilhados, e quando e em que condições as principais mudanças a favor das unidades sub-nacionais irão ocorrer.

Portanto, estão longe de estar definidas as condições que irão activar o processo de transformação a partir dos OLEs (‘descentralização administrativa participativa’) para as formas eleitorais municipais da descentralização, ou a partir da desconcentração burocrática para a descentralização administrativa participativa. É igualmente pouco claro que forma de descentralização (ou combinação) traz eventualmente o desejado ‘empoderamento’ da comunidade, o espaço definido para o envolvimento dos cidadãos e do Estado (local).<sup>110</sup>

Portanto, o documento responde apenas vagamente às questões que um documento estratégico e político deveria abordar: Quais são, no respeitante ao cronograma, o sequenciamento das acções, as mudanças das responsabilidades, os recursos e o poder, os pontos-chaves da descentralização em Moçambique? A que é que o Estado Moçambicano e o seu sistema de administração de políticas públicas se assemelham ou assemelharão, por exemplo, daqui a 20 anos?

## 5. Conclusões

O ponto central da questão no respeitante ao desenvolvimento de uma política e de uma estratégia de descentralização coerentes em Moçambique é a incompatibilidade dos elementos constituintes da devolução e da desconcentração, dependendo do caminho percorrido desde a conjuntura crítica em inícios da década de 90.<sup>111</sup>

Conforme já foi observado, existe uma incompatibilidade lógica. Considere-se, por exemplo, o Elemento AF (Autonomia/Autoridade com respeito às questões fiscais, orçamentais, patrimoniais). A partir de um ponto de vista lógico, é impossível que esta autonomia exista e não exista ao mesmo tempo, a não ser que exista uma perspectiva de longo prazo para a introdução da autonomia fiscal nos governos locais onde ela não existe no momento presente, isto é, para autarcizar gradualmente os governos distritais. O gradualismo deverá dar uma resposta a este sequenciamento. Na medida em que não é operacionalizado na proposta estratégica discutida, a inconsistência lógica permanece e as perspectivas continuam vagas.

Vamos, contudo, assumir que o gradualismo é definido e operacionalizado com uma sequência clara de instalação de autarquias nos territórios distritais (vilas, aldeias) onde elas não existiam antes. Qual seria o resultado? Como é que estruturas do nível central organizadas,<sup>112</sup> ou 'vilas', com as suas infra-estruturas económicas, sociais, comerciais, etc., e a sua dinâmica económica e relações de intercâmbio social com o interior, seriam 'cortadas' e institucionalmente transformadas em município, com os seus traços chave da democracia eleitoral, autonomia e autoridade fiscal? Não seria isto o equivalente a retirar ou extrair o 'coração' económico, fiscal e administrativo de uma região empobrecida que permanece uma parte do distrito e privada de recursos importantes, tal como a receita das transacções do mercado? Seria isto compatível com o objectivo estratégico geral do desenvolvimento socioeconómico e do alívio da pobreza?

E qual seria a aparência do sistema local do governo Moçambicano e a sua capacidade de desempenhar funções básicas (prestação de serviços), em tais condições, incluindo a sua legitimidade, considerando a perspectiva da sua fracturação?

O aumento gradual no número das autarquias também implicaria *manter todas as outras coisas constantes*, nomeadamente as incompatibilidades fiscais, e a relativa redução da porção de cada autarquia na transferência do Estado central, na medida em que existe um tecto legal (de 1.5% da receita doméstica total).<sup>113</sup> A porção disponível teria que ser dividida em muito mais sub-porções ou fatias, implicando pedaços muito menores para cada um.

Esta análise apresenta um forte argumento a favor de uma revisão profunda e crítica do percurso que a descentralização seguiu até agora. Estes argumentos ecoam noutros contextos (Chiziane, 2008).

É evidente que o resultado desta abordagem, parcialmente documentada neste volume, é vago em termos do pensamento político e estratégico, e da implementação. Não obstante algum progresso feito, notavelmente nas autarquias e no concernente à provisão custo-eficiente de serviços (ANAMM/Banco Mundial, 2009) e das práticas democráticas eleitorais, com o aumento da participação política nas autarquias (Chiziane, 2008: 145), o resultado geral é, de certa forma, ambíguo e insatisfatório, relativamente às expectativas elevadas no início do processo da descentralização.

De facto, o estado central e particularmente os sectores resistiram à devolução e às pressões das autarquias no sentido de aumentar substancialmente a sua porção do orçamento nacional, que se encontra entre as mais baixas em comparação com outros países africanos (Dickovick & Riedl, 2010:24). Além disso, a complexidade e o custo de transacção para os governos locais – e para os cidadãos – aumentaram: existem agora, de facto, três tipos de governos locais: governos distritais e suas ‘estruturas’ subordinadas, governos municipais e o representante do estado ‘no último caso’. Parece ser não só uma solução ineficaz e ineficiente, mas, acima de tudo, a mais cara, considerando que os três possuem os seus próprios custos periódicos (predominantemente salários e custos operacionais), financiados através da contribuição dos cidadãos (e, até certo ponto, do financiamento doador).

Este processo também levou a uma percepção generalizada, por parte dos líderes políticos a todos os níveis do governo e dos cidadãos, de que as autarquias realmente não fazem parte, ou estão fora, do Estado. Esta percepção poderá ser atribuída, em primeiro lugar, à designação dada às autarquias, sugerindo um tipo de entidade autónoma, auto-suficiente, quase independente. E, em segundo lugar, existe até agora a falta de um princípio claro de subsidiariedade que definiria tarefas e atributos a todos os níveis da administração pública do mesmo Estado. Esta percepção é claramente absurda em termos conceptuais e práticos e não é um bom agouro para a construção do Estado e sua consolidação através da reforma do governo local.

Cada uma das componentes conceptualmente diferentes e (parcialmente) mutuamente exclusivas, constituindo a abordagem moçambicana bifurcada para o governo local, tem visto o seu próprio processo de dissipação: por um lado, novas autarquias foram criadas e a sua base tributária foi reformada e melhorada em 2008. Por outro lado, a OLE recebeu apoio através da OIIL e da difusão do modelo do PPF, que agora é um programa nacional. Este modelo também foi expandido para as zonas urbanas através do Programa Estratégico de Redução da

Pobreza Urbana (PERPU) para o período de 2011-2014.<sup>114</sup>

Isto pode significar que o conflito potencial subjacente no seio da Frelimo, que, de 1996 em diante criou e consolidou este processo bifurcado, não foi resolvido. O grupo reformista foi fortalecido pelos presidentes dos conselhos municipais como potenciais aliados. Por outro lado, o défice democrático nos distritos, a arena da batalha para a democracia real (Nguenha, 1992), não foi resolvido, e eles permaneceram sob o controlo do governo central. Esta tendência foi acentuada a partir de 2005.

Ao mesmo tempo, e paralelo a este processo, as intervenções centralistas nas autarquias aumentaram ao longo do tempo e o aspecto funcional do gradualismo, isto é, o aumento da transferência das funções e recursos, estagnou, apesar da legislação que deveria ter facilitado este tipo de gradualismo. Em algumas autarquias, notavelmente naquelas onde existe de facto ou o potencial eleitorado a favor dos partidos da oposição, um Representante do Estado [Central] foi instalado, o que limita o espaço de manobra dos órgãos de tomada de decisões municipais e é uma fonte de conflito mesmo em relação à provisão de serviços básicos.<sup>115</sup> E, provavelmente de maneira excepcional no caso da Beira, que é gerida pelo presidente do município da oposição Deviz Simango e pelo seu partido MDM, o governo central tentou redefinir as fronteiras municipais, o que teria implicado a perda do número de votos e contribuintes, ou uma restrição significativa da base institucional municipal (Chaimite, 2010).

Além do mais, o envolvimento e, possivelmente, a interferência dos representantes centrais da Frelimo e da Renamo nas questões municipais aumentou, com um impacto negativo num processo dinâmico de democracia local. Exemplificativo é o processo de selecção dos candidatos a presidente dos conselhos municipais por parte das delegações do partido central, ou a PAI, no qual o Presidente do País (e da Frelimo) dá 'orientações', durante as suas visitas provinciais, que afectam potencialmente a tomada de decisões e a alocação de recursos nas autarquias. Críticos, mesmo ao nível dos ministérios, indicam que através da PAI está a emergir um sistema de planificação, orçamentação e monitoria paralelo ao estabelecido sistema dos OLE, que mina as funções de supervisão parlamentar no concernente ao orçamento.<sup>116</sup>

Tendências em direcção à re-centralização têm sido observadas, por exemplo, no sector de águas.<sup>117</sup> Analisando o quadro legislativo e a prática da descentralização em Moçambique, Chiziane (2011) discerne 'tendências de re-centralização do poder administrativo'. Ele indica um conjunto de decretos legislativos chave (muitos dos quais em forma de decretos do Conselho de Ministros e não actos legislativos ou leis aprovadas pelo Parlamento), que ilustram este ponto. Entre eles, destacam-se os seguintes:

- Decreto 65/2003, que estabelece a figura do Representante do Estado nas autarquias, que é visto como um tipo de ‘comissário central’, disfuncional para a auto-governança municipal e incorporando um ‘marco importante’ da re-centralização (Chiziane, 2011: 41ff).
- Decreto 51/2004, que regula a organização e a operação de serviços técnicos e administrativos das autarquias. Isto é visto como uma ‘clara violação’ do princípio constitucional de auto-governança e autonomia administrativa das autarquias, notavelmente tomando em consideração as implicações orçamentais do decreto para as despesas correntes ou periódicas, isto é, para salários (Chiziane, 2011: 46ff).
- Decreto 33/2006, que define o quadro para a transferência de funções e competências (por exemplo, por implicação, recursos) para as autarquias que solicitaram tal transferência. Na opinião do autor, o decreto viola o princípio de subsidiariedade e reflecte uma forte resistência, por parte das autoridades centrais, à transferência de funções e recursos, por exemplo, na área do ensino primário, contrariamente à melhoria das condições do quadro de provisão de serviços autárquicos básicos.
- Lei 6/2007, que revê as competências do Ministério da Administração Estatal como órgão de tutela concernente aos actos administrativos municipais. Esta lei introduz instrumentos de sanção à função do MAE de tutela, enquanto o autor argumenta que estes deveriam permanecer nas mãos do Tribunal Administrativo, salientando a necessidade de manter uma separação clara entre os poderes judiciário e executivo.

Moçambique parece ser, pelo menos parcialmente, uma excepção na interacção entre a descentralização e a re-centralização analisada por um recente estudo comparativo (Dickovick, 2011). Enquanto podemos observar esta ‘dialéctica’ em operação em Moçambique, basicamente orientada por diferentes opiniões no seio da Frelimo e facilitada pela ausência de uma estratégia de descentralização bem definida, notamos uma diferença substancial relativamente à principal causa da re-centralização observada por este autor. De acordo com Dickovick, a re-centralização irá provavelmente ocorrer quando a liderança do país procurar resolver uma crise económica extraordinária. No caso de Moçambique, a re-centralização não tem sido associada a uma crise económica, ao contrário disso, considerando as taxas de crescimento impressionantes que o país testemunha desde o início da década de 90.

Uma tendência percebida em direcção à re-centralização em Moçambique – apesar de um discurso político a favor da descentralização – parece ter sido basicamente conduzida por dois factores: em primeiro lugar, pela adesão à ideia

do controlo central dos recursos e políticas, inerente à trajectória da Frelimo para exercitar o poder; em segundo lugar, a actual liderança da Frelimo, incluindo o presidente, é considerada como tendo mais simpatias pela desconcentração do que pela autarcização, isto é, pelas agências do governo local que estão sob a influência e controlo do governo central. Esta posição poderá ser formada pelos receios políticos no seio do partido no poder em relação ao facto de a oposição (MDM) estar a ganhar mais poder ao nível local do governo – um receio que não é injustificado, se olharmos para a vitória eleitoral impressionante do MDM na capital provincial da Zambézia, Quelimane, nas eleições autárquicas de Dezembro de 2011.

O que foi anteriormente exposto leva-nos a concluir que houve uma consolidação da abordagem bifurcada da administração pública territorial e do governo local nos últimos 15 anos. As divisões políticas entre as 'duas classes' de cidadãos (Chiziane, 2008: 146), nomeadamente entre cidadãos municipais com sufrágio eleitoral local simples e 'sujeitos'<sup>118</sup> sem poder substancial emergindo do voto e, portanto, com força de intervenção limitada nos assuntos locais, foram cimentadas. Tanto a autarcização como a desconcentração têm assistido à sua própria dinâmica positiva em termos de opiniões (*feedback*), desenvolvidas de uma forma de cima para a base, mas não estão reconciliadas através de uma política nacional de descentralização claramente definida. Além disso, o processo simultâneo da desconcentração e da devolução é incoerente na sua própria lógica de gradualismo e poderá ser contrário ao estabelecimento de um local eficaz, eficiente e transparente, especialmente no concernente às suas funções de prestação de serviços. Portanto, a complexidade do governo local e da governação criada pelo governo central aumentou, tal como o número de leis que governam a descentralização e os governos locais. Se os critérios-chave para uma descentralização bem-sucedida constituem um quadro simples e fácil de entender pelos governos locais e igualmente pelo cidadão, bem como um processo político local viável (Wunsch, 1998) que, através de negociações da base para o topo e de batalhas políticas influenciam e moldam os resultados da descentralização, então Moçambique não constitui um caso com uma história de sucesso. A complexidade do governo local e da governação local, bem como a contínua ausência de uma estratégia de descentralização coerente, em que os governos locais teriam a palavra, tiveram efeito no fortalecimento da influência do Estado Central e do partido político dominante ao nível do governo local e prejudicaram a emergência de um governo local eficiente e eficaz, tanto nas suas formas desconcentradas como devolvidas. Olhando para este diagnóstico no seu todo, não se augura nada de bom para uma descentralização de sucesso, eficaz e sustentável em Moçambique e para um papel activo de todos os cidadãos neste processo, conforme pretendido pelo próprio pensamento estratégico inicial do

governo. Será Moçambique apenas um outro caso em que um processo ‘lento, da base para o topo, através do qual é construída uma constituição pública genuína, um processo que reflecte e elabora valores geralmente mantidos, que é construído sob relações políticas existentes e protege a diversidade social, nunca se pode desenvolver’ (Wunsch, 2000: 487)? Haverá novamente uma conjuntura crítica para que Moçambique revise o âmbito e a abordagem da descentralização?

# 3

## **ANDAR COM BENGALA EMPRESTADA REVISITADO: O APOIO INTERNACIONAL À DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, 1995-2011**

Winfried Borowczak e Bernhard Weimer

### **1. Introdução**

Em 1999, um ano após as primeiras eleições autárquicas em Moçambique, um estudo bastante debatido na altura questionou se as autarquias iriam ‘andar com bengala emprestada’, isto é com apoio internacional, em vez de ‘andar com as suas próprias pernas’, ou seja, com base em recursos próprios e em transferências do governo central (Soiri, 1999). Os autores do presente estudo acharam por bem revisitar esta questão na sua análise do apoio internacional à descentralização em Moçambique. Este ponto de partida parece óbvio num país como Moçambique, com uma alta dependência do governo de doações. De acordo com a literatura, a alta dependência externa de países recipientes pode produzir efeitos de uma renda neo-patrimonial e o risco de governação pouco eficaz e transparente (Moore, 2004; Bayart, 2010, capítulo 9). Moçambique faz parte dos países com características de alta dependência de fundos externos, em que os parceiros de ajuda desempenham um papel importante no financiamento e no ‘diálogo político’, incluindo na promoção e no apoio à descentralização. Partimos da premissa que a descentralização é um processo complexo, de longa duração e não livre de hesitações e de inconsistências. Naturalmente, a intervenção de doadores e de agências de cooperação<sup>119</sup> num tal processo também é complexa e raramente

linear. Os motivos e objectivos expressos do apoio externo à descentralização foram múltiplos e variaram bastante durante os últimos vinte anos. Assim, Moçambique não foge do padrão observado em muitos países em vias de desenvolvimento (Eaton *et al.*, 2011).

Em Moçambique, na primeira metade dos anos 90, uns viram na descentralização uma contribuição necessária à consolidação da paz depois do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma de 1992, isto é num estado e numa sociedade fragmentados pela guerra (por exemplo, Fandrych *et al.* 1995; Anon 1996)<sup>120</sup>. Outros acharam a reintegração da administração local e o fortalecimento da sua capacidade na planificação importantes para a reintegração socioeconómica (Barnes *et al.*, 1997). Um outro grupo de autores salientou a importância da descentralização para a democratização e reforma da administração local em curso (Guambe, 1992), e para a redução de pobreza (de Jong, 1999; Soiri, 1999; Correia, 2005). Na altura, o documento-chave e orientador para a comunidade doadora no período pós AGP identificou o apoio às eleições locais como uma das prioridades para assistência, coordenada pela UNDP (1995)<sup>121</sup>. A partir das primeiras eleições autárquicas (1998) e das segundas eleições gerais (1999), o apoio dos doadores e os seus programas focalizaram-se, sobretudo, na capacitação institucional das autarquias e governação local, planificação e finanças descentralizadas e, mais recentemente, nas relações fiscais intergovernamentais, a partir do início da primeira década do novo milénio, cada vez mais associado ao objectivo estratégico de redução da pobreza definido nos consecutivos Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA).<sup>122</sup>

Moçambique é só um caso específico dentro de uma vasta corrente da cooperação internacional que, desde os anos 1990, define descentralização como elemento-chave de reformas do sector público e da boa governação, tudo testemunhado pela produção de uma ampla gama de literatura (Romeo, 2003; Eaton *et al.*, 2011; Connerly *et al.*, 2010; Fandrych, 2001; Smoke, 2010). Uma parte desta literatura é de carácter normativo, como os manuais para descentralização e governação local (USAID 2000; UNCDF 2005). Outra parte contém estratégias, orientação e programação de intervenção (SDC, 2001; OEZA, 2005; USAID, 2009), documentação de *Best practice* e lições aprendidas (Blaser *et al.*, 2003; OECD, 2004), sistemas de monitoria e indicadores de descentralização (USAID 2009; Eaton & Schroeder, 2010).

Na nossa análise, partimos da observação, na literatura, de que a descentralização, considerada como fazendo parte da agenda de governação<sup>123</sup>, não produz necessariamente um impacto positivo para a melhoria da governação nem mudanças a favor da redução da pobreza em países de tipo neo-patrimonial (Crook, 2003: 86). Antes pelo contrário, de acordo com o argumento de Crook, este apoio corre

o risco de reforçar os fenómenos de captura das elites locais pelas elites nacionais dominantes, funcionalizando as elites locais com o objectivo de manter a hegemonia política (e económica) das elites nacionais através do seu sistema clientelista. De acordo com a literatura, o ‘combustível’ para que este sistema funcione são as rendas, incluindo ‘rendas estratégicas’ na forma de ajuda externa (Moore, 2004; 2008). Pressupomos que Moçambique, tão dependente da ajuda externa, mas também tão fortemente apoiado, dificilmente pode escapar desta lógica.

O nosso segundo ponto de partida baseia-se na observação de que, apesar de tanto esforço para coordenar, normalizar e alinhar (*streamlining*) os projectos e programas de descentralização,<sup>124</sup> os exemplos bem harmonizados e coordenados são raros (Thomsen & Saide, 2011). Estes surgem, por assim dizer, por acaso, quer na área da municipalização quer na da desconcentração, apenas recente e gradualmente, apesar da não existência de uma política e de uma estratégia de descentralização governamental bem definida que iria orientar as intervenções dos doadores.

Neste contexto, a nossa análise procura trazer respostas a várias perguntas: Quais foram os doadores que apoiaram Moçambique na área da descentralização, em termos de programas, focos e volume de financiamento? Quais foram as suas modalidades de apoio e como coordenaram as suas intervenções? E como a intervenção deles afectou a mudança estrutural da modalidade de ajuda virada para governos locais em favor de programas e projectos para o apoio directo e sectorial ao orçamento do governo central? E, finalmente, em que medida o apoio internacional contribuiu para o desenvolvimento de governos locais sustentáveis e políticas, programas e práticas públicas de descentralização?

Antes de procurar respostas para todas essas questões, através da análise de três estudos de caso, vamos, primeiro, apresentar o nosso quadro analítico, a metodologia usada, juntamente com o argumento principal deste artigo. E vamos, ainda, tornar explícitos os critérios de selecção dos estudos de caso, tendo em conta a existência de muitos programas bi - e multilaterais de apoio à descentralização em Moçambique. O último capítulo permite tecer algumas conclusões gerais e específicas.

## 2. Aspectos teóricos e de metodologia

### 2.1 Enquadramento conceptual e critérios analíticos

Analisando as áreas de intervenção dos doadores em Moçambique, usamos, num primeiro passo de tipificação, as três dimensões principais da descentralização:

1) a descentralização política; 2) a descentralização administrativa; e 3) a descentralização fiscal (Manor, 1999; Eaton & Schroeder, 2010), e acrescentamos uma quarta dimensão, a da descentralização para fins de combate à pobreza (de Jong *et al.*, 1999; Romeo, 2003)<sup>125</sup>.

Os doadores que apoiam a descentralização em Moçambique intervêm, em vários graus, numa ou noutra dimensão. A partir de 2004, com o surgimento da arquitectura de gestão e monitoria da ajuda externa associada à Agenda de Paris, a dimensão da ‘descentralização para a redução da pobreza’ representa um tipo de ‘guarda-chuva’ que, como presunção teórica, cobre e justifica todas as outras dimensões mencionadas dos vários programas de apoio à descentralização.

Contudo, os **programas sectoriais** com os seus grandes volumes de apoio financeiro e (potencialmente) alto grau de impacto na redução da pobreza ao nível dos governos locais, sobretudo quando associados à descentralização administrativa (Schneider, 2003), nem sempre são percebidos como fazendo parte de uma agenda de descentralização. Por isso, raras vezes são ‘alinhados’ ou ‘harmonizados’ com esta. Em 2005, um estudo sobre a descentralização de serviços concluiu que ‘... *the key sector ministries have not demonstrated a strong commitment to decentralization, and across government sectors there is no clear definition of roles and responsibilities for various levels of local authority*’ (Anon, 2005: 38).

Um estudo interno da equipa do Banco Mundial sobre serviços sectoriais ao nível local concluiu que o progresso será lento, apesar de um cometimento retórico do governo em prol da descentralização. Como maiores obstáculos foram identificadas a insuficiência de recursos devido a uma descentralização fiscal incompleta, a falta de capacidade institucional nos governos locais, bem como a ambiguidade do quadro institucional - legal para os governos locais (Anon, 2005). Estudos mais recentes sobre os sectores da saúde, educação, água e estradas reiteram algumas destas conclusões e diagnosticam a falta de uma estratégia clara para a capacitação institucional e para a alocação de recursos para os governos locais nos sectores sociais, e o subaproveitamento do quadro institucional - legal já estabelecido para a descentralização. Estes estudos deixam o leitor entender que nem sempre a ideia da descentralização cai num chão fértil nos ministérios sectoriais ou é efectivamente bem aplicada mesmo em ministérios ou noutras instituições públicas que professam ter uma estratégia de descentralização (Macamo & Chaliane, 2008; Kulipossa & Nguenha, 2009). Essa lacuna pode ser explicada com uma estrutura dos actores principais (governo e doadores) e incentivos/desincentivos políticos, económicos e burocráticos a favor ou não da transferência de responsabilidades e de recursos do governo central para o nível dos governos locais (Eaton *et al.*, 2011). Segundo estes autores, estes variam em função de mudanças na dinâmica da economia política e das suas conjunturas

(Eaton *et al.*, 2011: XVI). Os programas de apoio não são apenas processos técnicos, mas eminentemente políticos, e como tal, contestados, alterados e até desviados num contínuo entre a descentralização e re-centralização (Hutchcroft, 2001), dependendo das prioridades e dos programas políticos dos líderes do dia e dos seus partidos, dos conflitos entre eles e dos alinhamentos políticos e económicos das elites nacionais e locais no processo de *political settlement* entre eles. Este factor influencia o sucesso da descentralização efectiva, na medida em que o *settlement* político entre os elementos da elite resulta de um processo de negociações inclusivo e abrangente entre as elites políticas e socioeconómicas, nomeadamente ao nível local (di John & Putzel, 2009). No caso de Moçambique, o *settlement* político no âmbito da descentralização tornou-se mais exclusivo depois do AGP, incluindo o boicote da oposição às eleições autárquicas de 1997, que afectou claramente o apoio à descentralização e o seu sucesso.<sup>126</sup>

O aspecto da política bem como a natureza da economia política do país, o seu sistema político administrativo e os próprios *politics* da descentralização são muitas vezes ignorados no desenho e na implementação de programas e projectos de apoio à descentralização. Por outras palavras, a intervenção dos doadores pode ter uma tendência para tratar a descentralização de uma forma técnica, de acordo com prescrições normativas, ignorando assim a dinâmica da economia política e os incentivos e desincentivos políticos existentes que possam impedir, ou promover, a descentralização em vários estágios da sua implementação (Eaton *et al.*, 2011). Ignorar, por exemplo, o grau do clientelismo e a existência, mais ou menos acentuada, das características de um estado neo-patrimonial determinará também o sucesso ou o falhanço da descentralização e da intervenção dos doadores (Cammack *et al.*, 2007). A literatura recente sugere que a descentralização e a *performance* dos governos locais na produção e na distribuição de bens públicos em quantidade e qualidade suficientes pode ser mais promissora no caso de uma concentração e controlo das fontes de renda no nível das lideranças centrais em combinação com uma visão desenvolvimentista, mais abrangente e de longo prazo, associada a critérios orçamentais rígidos<sup>127</sup> para os governos locais. Ao contrário, a descentralização pode ser menos bem-sucedida nos casos onde há mais pressões clientelistas e uma tendência para a 'descentralização da corrupção', nomeadamente em governos locais resultantes de sistemas eleitoralistas competitivos (Booth, 2011a:4).

No caso de Moçambique, concordamos com Romeo (2003), que considera o apoio internacional à descentralização como um paradigma – aliás, um paradigma com fraca fundamentação analítica e empírica, na nossa opinião – em que as reformas da descentralização são cada vez mais associadas aos programas de redução da pobreza. Este paradigma é constituído pela interligação entre: (i)

as reformas da descentralização, (ii) boa governação local, (iii) desenvolvimento económico e social, e (iv) redução de pobreza (Romeo, 2003: 89). Teoricamente, o apoio dos doadores à descentralização inclui actividades de *upstreaming*, ou seja, a transformação e a replicação de experiências com projectos-piloto em programas mais abrangentes, incluindo a elaboração de políticas e de programas nacionais, e da respectiva legislação. Inclui também o *downstreaming* no sentido de, por exemplo, descentralizar sistematicamente fundos sociais e de redução de pobreza ou práticas definidas centralmente aos níveis sub-nacionais. A nossa hipótese de trabalho é a de que, na ausência de uma política e de uma estratégia nacional de descentralização nos últimos 15 anos em Moçambique, os doadores, regra geral, acabaram por escolher dimensões e áreas de intervenção da sua própria preferência.

Podemos presumir que o sucesso/insucesso, bem como o impacto que o apoio de países doadores à descentralização produz num determinado país, variam com os seguintes factores técnicos chave:

- A(s) área(s) focal(ais) do apoio;
- A duração e a sustentabilidade do programa, e o volume do apoio;
- A modalidade e os instrumentos de apoio (por exemplo, assistência técnica, projectos, apoio ao orçamento, apoio a ONGs locais), incluindo actividades de *upstreaming* e *downstreaming*;
- O grau da coerência dos programas individuais e a coordenação eficiente entre eles.

Já vimos que a coordenação entre doadores e entre estes e o governo foi identificada na literatura como uma peça-chave para alcançar resultados e impacto palpáveis dos programas de descentralização (Eaton *et al.*, 2011). Estes autores salientam também a coordenação intra-institucional, isto é entre vários ministérios e departamentos na parte do governo, bem como entre os vários departamentos e os seus próprios programas em instituições da cooperação bi e multilateral.

Obviamente existem outros factores importantes não técnicos, ou seja, contextuais, que co-determinam o sucesso ou não de intervenções na área da descentralização. Na literatura, tais factores são associados à diversidade étnico-cultural e linguística na relação entre o principal (o eleitor) e o agente (governo local) (Hiskey, 2010), à grande dimensão territorial de muitos estados africanos, com poucas aglomerações urbanas com funções de ‘lugares centrais’ (Christaller, 1933) de funcionamento do estado e dos seus principais serviços (Herbst, 2000) e a situações de conflito ou de pós-guerra (Siegle & O’Mahony, 2010), entre outros. Contudo, na presente análise, estes factores são negligenciados ou tratados apenas marginalmente.

O nosso argumento é de que o apoio internacional à descentralização em Moçambique foi disperso, fragmentado e pouco coordenado numa ‘paisagem’ com muitos projectos-piloto que não foram sucedidos por esforços de *upstreaming*. Apenas recentemente, isto é depois de mais de uma dúzia de anos de descentralização, surgem programas melhor coordenados e alinhados. Por falta de uma política e estratégica nacional e de um papel mais proactivo do governo central em coordenar os programas apoiados externamente, estes reflectem as preferências e abordagens técnicas individuais dos doadores e não necessariamente as do governo central ou das autarquias. A modalidade de apoio ao orçamento e o apoio à ‘descentralização fiscal integrada’<sup>128</sup> (Faust & von Haldenwang, 2010) ainda é pouco relevante no debate entre os doadores (PAP) e os governos central e locais em matéria de descentralização no âmbito da Revisão Anual Conjunta (RAC) *Annual Joint Review*, que exclui um importante grupo de partes interessadas, as próprias autarquias e as suas lideranças.

## 2.2 Foco e metodologia

Neste artigo analisamos programas e projectos de apoio à descentralização financiados por doadores bi e multilaterais. Três estudos de caso, escolhidos num universo de uma dúzia de programas, permitem tirar algumas conclusões genéricas e específicas, nomeadamente sobre os desafios da coordenação, harmonização e *upstreaming*. Contudo, não se trata de casos que possam ser considerados estatisticamente representativos – o universo de doadores/programas é demasiado pequeno e heterogéneo para tal – mas sim de casos que contam uma história específica. Ao contar e comparar estas histórias, usamos a metodologia de *Process tracing* através de narrativas históricas da génese dos processos e dos conteúdos e dimensões dos programas sob análise. Esta metodologia qualitativa é reconhecida nas ciências sociais, nomeadamente em estudos de caso (Falleti, 2006; Collier, 2010).

Nesta ordem de ideias, incluímos uma narrativa histórica e estudo de caso que se focaliza exclusivamente nos OLEs, isto é num programa que apoia a vertente de descentralização administrativa, também chamado desconcentração, na base da lei 8/2005. O foco é sobre a génese do **Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD)**, que começou por ser um projecto-piloto singular, implementado a partir de 1997 pelo *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF), primeiro em poucos distritos da Província de Nampula. Este programa representa um caso bem-sucedido de *upstreaming* produzindo simultaneamente efeitos de *downstreaming*, no que diz respeito ao Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), vulgo ‘sete milhões’.<sup>129</sup>

Segundo, incluímos um caso que, pelo menos durante algum tempo, vem apoiando as duas vertentes de descentralização em simultâneo. Trata-se da **Cooperação Alemã** que, através de múltiplos projectos e programas, tem vindo a apoiar a descentralização em Moçambique desde 1995. No âmbito do apoio alemão, foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD) com métodos participativos, no distrito de Guro (Província de Manica). A metodologia usada influencia bastante o projecto - piloto do UNCDF em Nampula e, assim, o PNPFD.

Terceiro, seleccionámos também um caso de doadores que prestam apoio à municipalização, ou seja, à descentralização política e democrática, na base da lei 7/1997, respectivamente do 'pacote autárquico': o **Programa de Apoio a Treze Cidades nas Zonas Centro e Norte de Moçambique**, vulgo 'P-13'. Este programa surge, em 2007, como fusão de três programas bilaterais, a saber: o Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM) da *Swiss Development Cooperation* (SDC), o Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM) da *Austrian Development Cooperation* (ADC), e o P-5 e P-7,<sup>130</sup> respectivamente, da *Danish International Development Agency* (DANIDA). Cada um destes programas individuais apoiava inicialmente apenas alguns municípios-piloto com focos temáticos diversos. O P-13 representa, até agora, o único caso de um programa multilateral multifacetado com um Fundo Comum, em suporte de um considerável número de autarquias. Aposta no alinhamento com os sistemas nacionais de gestão financeira e municipal, tentando, assim, ir ao encontro da filosofia e dos princípios da Agenda de Paris.

Contar estas histórias não significa desprezar outras histórias de apoio programático e institucional à descentralização que mereceriam ser contadas. Contudo, não encontramos espaço para tal na presente obra. Entre estas, de certeza devem constar os três programas financiados pelo Banco Mundial, o Programa de Reformas dos Órgãos Locais (PROL), de 1994-2010, o Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM) de 2001 a 2007, e a sua componente do PPFd de 2004-2008. No âmbito do PROL, foi produzido o Pacote Autárquico, ou seja, a base legal-institucional das autarquias moçambicanas. O PDM ampliou e diversificou o apoio às autarquias bem como ao governo central, através de três componentes, nomeadamente, o apoio à reforma da legislação para as autarquias, a capacitação institucional das autarquias (com co-financiamento do Fundo Nórdico) e os créditos atribuídos a algumas autarquias (cidades capitais) para investimento e aquisição de equipamento. O PDM teve várias lacunas e a avaliação geral final concluiu que o programa foi 'modestamente satisfatório' (World Bank, 2007)<sup>131</sup>, apesar do grande volume total do projecto de US\$ 45.81 milhões no fim do período, mais US\$ 4 milhões do que o inicialmente programado.

Outras histórias importantes que mereceriam ser contadas são as da cooperação descentralizada, em Moçambique ‘pouco aproveitada’ (Faria & Chichava, 1999), por exemplo, programas de apoio específico a uma província, aos seus distritos ou municípios<sup>132</sup>, ou no âmbito de parcerias e gemelagens entre municípios moçambicanos e estrangeiros.<sup>133</sup>

Um outro programa relevante neste contexto, fazendo uso de uma abordagem promissora de apoio à descentralização no âmbito da Agenda de Paris (Thomsen & Saide, 2011), é a Iniciativa ART-PAPDEL<sup>134</sup> para o Desenvolvimento Económico Local (DEL), promovida pelas Nações Unidas (UNDP)<sup>135</sup>. Iniciado em 2008 e financiado pela Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (AECID) bem como por regiões e cidades espanholas, o programa, por enquanto, abrange 10 municípios e 16 distritos em quatro províncias moçambicanas.

Não deverá, com certeza, faltar a história do Programa de Governação Democrática Autárquica (PROGOV)<sup>136</sup>, financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID), como um caso que produziu resultados mistos. Originalmente programado para um período de pelo menos cinco anos (2005-2010), com ênfase na democratização dos governos locais, o programa e os seus cinco municípios beneficiários (Chimoio, Gúrué, Monapo, Nacala e Vilankulo), com os seus autarcas, munícipes e orçamentos, foram vítimas de cortes financeiros severos pelo governo do presidente americano, George Bush Jr. Estes atingiram fatalmente o programa, no meio do período de implementação e numa altura em que a agência americana apreciava como ‘excelente’ a qualidade da implementação. Um mercado municipal inacabado no *Bairro da Cabeça do Velho* em Chimoio testemunha até hoje o fim precipitado. Apesar da vida bastante reduzida do PROGOV, produziu-se, no CM de Nacala, o Sistema de Gestão Municipal (SGM), que viria a ter consequências positivas para a gestão financeira de potencialmente todas as autarquias moçambicanas.

### 3. Apoio internacional à descentralização em Moçambique

#### 3.1 Actores, programas e abordagens: o panorama global

Primeiro, olhamos para o apoio à municipalização. As Tabelas 6, 7 e 9 no anexo mostram os principais programas de parceiros internacionais que apoiaram a municipalização em Moçambique durante os últimos 18 anos, bem como o volume de apoio. Estima-se que o total do apoio ronde um pouco mais de US\$ 300 milhões, ou seja, em média, US\$ 16.7 milhões por ano. Este valor está

substancialmente abaixo do valor médio anual de aproximadamente US\$ 25 milhões, que o governo central transferiu para as autarquias, em termos de Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e de Fundo de Investimento de Iniciativas Locais (FIIL), entre 2006 e 2010<sup>137</sup>. Comparado com o valor total da ajuda externa que os parceiros internacionais que apoiam a autarcização em Moçambique desembolsaram em média nos anos 2007-2010, os US\$ 16.7 milhões de ajuda média anual aos programas de apoio às autarquias representa apenas 3,3% do total<sup>138</sup>. Estes números sugerem que as autarquias moçambicanas conseguiram aprender a andar 'sem bengala emprestada', pelo menos por parte dos doadores, sendo as fontes principais as transferências do governo central<sup>139</sup>.

A Tabela 2 e o Quadro 3 também mostram graficamente como as intervenções dos doadores são dispersas, uma verdadeira miscelânea heterogénea quer em termos temáticos, quer em termos de duração dos programas, quer, às vezes, em termos de coerência interna destes, como no caso da cooperação alemã. No que diz respeito à abrangência programática, à duração de programas e ao volume de apoio, os programas mais consistentes são os do Banco Mundial, da Suíça, Dinamarca, Áustria e Espanha. Como já foi dito, até agora, apenas a Áustria, a Dinamarca e a Suíça tentaram harmonizar os seus programas individuais, através do programa conjunto P-13.

Uma miscelânea nota-se também em termos de municípios beneficiados. Vários municípios contaram com apoio múltiplo durante os últimos 18 anos, estando Quelimane no topo da lista com seis programas financiados por doadores; Beira, Dondo, Maputo, Mocuba e Pemba com cinco, e Ilha e Nacala com quatro. Dezasseis de entre os quarenta e três municípios moçambicanos, ou seja, 17%, incluindo a maioria dos criados em 2008, até agora não tiveram nenhum apoio internacional.

Analisando o apoio internacional à desconcentração, nota-se que o volume total de apoio à planificação e financiamento distrital é de aproximadamente US\$ 180 milhões, significativamente menor em comparação com o apoio à municipalização. Apoiantes dos OLEs da primeira hora e de longo prazo são a Cooperação Alemã e a Cooperação Suíça, entre os doadores bilaterais (como no caso da municipalização), e UNCDF / UNDP, no caso dos multilaterais. Ao contrário do apoio à municipalização, o Banco Mundial juntou-se ao grupo de doadores que apoiaram a desconcentração relativamente tarde. Nota-se também a evolução, no sentido de *upstreaming*, de, *grosso modo*, uma única abordagem de planificação e financiamento descentralizado, o PPFDF, a partir de um projecto - piloto na Província de Nampula, até se tornar num verdadeiro programa nacional, o PNPFD.

O volume total de apoio à descentralização nas suas duas vertentes – menos de US\$ 500 milhões no período sob consideração – é pouco, isto é menos de

10 por cento da ajuda externa total (cf. Tabela 4, em anexo). Pode concluir-se que os valores gastos em programas de descentralização não correspondem necessariamente ao discurso político dos doadores em favor da descentralização. Uma das razões para este desequilíbrio é o facto já referido atrás: os programas sectoriais carecem, em grande parte, da dimensão da descentralização.

## 3.2 Estudos de caso

### 3.2.1 PPFDF em Nampula: UNCDF/UNDP e um punhado de doadores fazem a história de descentralização

Nos anos pós AGP, o UNCDF começou a implementar, em 1993, um projecto no âmbito da Reconstrução Nacional na Província de Nampula, em parceria com a Direcção Nacional de Plano e Orçamento (DNPO) do então Ministério de Plano e Finanças (MPF), projecto este chamado '*Local Development Fund Programme in Nampula Province*' a partir de 1995. Foi no tempo em que as tais FDL eram um instrumento privilegiado na cooperação internacional. Neste caso, um momento inovador foi a adaptação da abordagem usada pelo UNCDF à de um outro projecto, na Província de Manica, apoiado pela GTZ, que, na altura, tinha começado a experimentar a **planificação distrital participativa**. Já o título do seu novo projecto, entre 1998 e 2001, espelha parcialmente isto: *District Planning and Financing Project in Nampula Province*, ou seja, Projecto de Planificação e Finanças Distritais em Nampula. A adopção da planificação distrital em moldes já idealizados e testados pela GTZ, em combinação com o financiamento distrital através de um FDL, também encaixou na linha política geral do UNCDF na altura (cf. Winter, 2004). Na época, o UNCDF colaborou, no Distrito de Mecuburi, com um projecto com uma filosofia semelhante financiado pela Cooperação Suíça (MOZ 44, mais tarde MOZ 28). Este Distrito iria tornar-se um tipo de laboratório para a abordagem que, mais tarde, foi conhecida como Programa de Planificação e Financiamento Descentralizado (PPFD) (Wetimane, 2003).

A partir de 2001, o projecto ficou conhecido como *Support to Decentralized Planning and Financing in Nampula Province*, co-financiado pelos Países Baixos. Em 2002, foi alargado à Província de Cabo Delgado (co-financiado pelo Reino de Noruega), com nova designação: *Support to Decentralized Planning and Financing in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado*. Na verdade, as duas componentes provinciais actuaram bastante separadas. De facto, foram, por muito tempo, dois projectos somente com uma designação unificada. Em 2003, finalmente, foi estabelecida uma única direcção para ambas as componentes com sede em Maputo, na DNPO do então MPF. Foi também elaborado um único quadro lógico. Ambas as medidas tinham o objectivo de garantir uma única abordagem

de implementação. Mas uma avaliação intermédia em finais de 2004 chegou à conclusão de que isso, pelo menos até àquele momento, não era o caso (Borowczak *et al.* 2004:33). Em 2003, o Banco Mundial (BM) entrou em cena e replicou as experiências ganhas nas duas províncias nortenhas em distritos seleccionados nas províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia.

Sob a sigla PPF, UNCDF/UNDP tinham entretanto criado uma ‘marca’ no âmbito da descentralização / desconcentração em Moçambique. O projecto em Nampula e Cabo Delgado, por vezes designado por ‘PPFD Norte’, assim complementado pelo ‘PPFD- Centro’ (com o apoio do BM), e o que se pode chamar ‘PPFD- Sul’ (com o apoio da GTZ/ GIZ e DCI), foi finalmente continuado, até que em 2010 serviu como *role model* para a criação do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPF). O último entrou em pleno funcionamento a partir de 2011, na base de um Memorando de Entendimento (MdE) alinhado com as normas e processos nacionais de planificação, orçamentação e auditoria, no âmbito da Agenda de Paris (MoU, 2010).

Já a partir da fase inicial dos projectos, e antes da aprovação da Lei 8/2003 sobre os OLEs, o governo tentou orientar as intervenções dos doadores, contudo, sem recurso a uma estratégia de descentralização, mas sim através de manuais e orientações, qualificados como métodos típicos da abordagem do governo. São de mencionar, sobretudo, as orientações e manuais para a elaboração do Plano Distrital de Desenvolvimento (MAE/MPF, 1998; MPF/MOPH, 2001), ou sobre a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital (MAE/MADER/MPF, 2003). Tudo isto contribuiu para aperfeiçoar e aprofundar quer a própria planificação, quer o método participativo dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD).

Além da própria planificação distrital através do PDD (a partir de 2004, designado por ‘Plano Estratégico do Desenvolvimento Distrital (PEDD)’<sup>140</sup>, o PPF-Norte revolucionou também as finanças distritais. Isto foi possível sobretudo graças à criação e à testagem do ‘Sistema de Registo e Controlo de Receitas’ (SISRECORE) e do ‘Plano Económico e Social e Orçamento Distrital – PESOD’, isto é o plano e orçamento distrital anual na sua área de actuação em Nampula. Foi o Distrito de Mecuburi que produziu, em 2002, o primeiro PESOD na história pós – Independência.

Quais são as condicionantes de um tal processo de difusão bem-sucedido de um modelo basicamente definido pelos doadores? Trata-se de um conjunto de factores, que contribuiriam para este desenlace.

O primeiro factor é buscar uma história institucional com passos consideravelmente seguros e sem grandes rupturas. Como descrito acima, a ‘história’ começou com o desembarque do UNCDF em 1993 na Província de

Nampula. Este doador e agência de cooperação técnica em simultâneo<sup>141</sup> continuou lá até 2008,<sup>142</sup> sempre no mesmo *setting*, mas adaptando o seu projecto/programa e, assim, a sua actuação às novas realidades, crescentes demandas, novos conceitos e novas oportunidades.<sup>143</sup> O UNDP entrou neste projecto a partir de 1998 como doador, tornando-se paulatinamente um co-implementador, sobretudo desde 2003/04 e após a saída do UNCDF, tornando-se o implementador principal até agora.

Iniciado em 1993 em somente três distritos da Província de Nampula, em 2000, um total de 14 distritos da província já tinham começado a elaborar e/ou tinham terminado os seus PDDs (Pijenburg, 2004:111), número este que inclui, a partir de 2002, todos os 18 distritos da Província de Nampula (Borowczak *et al.* 2004). Com a sua experiência acumulada, Nampula conseguiu adaptar-se, sem grande *stresse*, à introdução em 2006 dos Orçamentos de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), também conhecidos por ‘Sete Milhões’, destinados a financiar infra-estruturas públicas. O *stresse* era menos forte do que em províncias como Maputo ou Gaza, onde não havia quase nenhuma experiência em planificação distrital e em finanças descentralizadas.

Com a transformação dos distritos em unidades orçamentais e a atribuição de uma significativa dotação de meios financeiros na forma dos ‘Sete Milhões’, o mandato do UNCDF como financiador através de fundos alocados aos distritos tinha terminado.

Um outro aspecto desta história é a grande estabilidade de relacionamento entre os doadores e os governos envolvidos, sobretudo o da Província de Nampula e mais tarde também o de Cabo Delgado, bem como com o governo central através do MPF e, a partir de 2005, do Ministério de Plano e Desenvolvimento (MPD)<sup>144</sup>. Isto não quer dizer que não tenha havido em alguns momentos específicos, situações críticas<sup>145</sup>, mas estas, *in the long run*, foram sempre ultrapassadas. O pessoal enviado/contratado do UNCDF/UNDP trabalhou desde 1998 da forma mais integrada possível nas estruturas e nas mesmas instalações governamentais. Assim, foi sempre solicitado primeiro e sabia de antemão de onde e para onde os ventos políticos de descentralização sopravam. Além disso, através do PPF, foi apoiada também uma componente salarial do pessoal nacional, providenciando, assim, benefícios bem como oportunidades de formação e de troca de experiências de longo prazo ao pessoal técnico chave no processo de implementação e de tomada de decisões.

Este pode ser um factor explicativo para o terceiro factor do sucesso do PPF: uma extraordinária continuidade do pessoal, sobretudo em Nampula e ao nível nacional (no MPF/MPD). Ao contrário do habitual na cooperação internacional, há pessoal de liderança, bem como de execução, que trabalhou e/ou trabalha neste contexto de descentralização, isto é de planificação distrital e

de finanças descentralizadas, há 8, 12 e até 15 anos para o UNCDF e/ou UNDP, nos escritórios do ministério. Sob estas condições, a memória institucional e a capacidade de reter pessoal técnico chave foi extraordinária.

Um outro factor de sucesso é o substancial volume financeiro disponível ao longo de toda a história do PPF. Embora o fluxo de meios financeiros nem sempre fosse óptimo (UNCDF 2004:26 e 28; Métier, 2006:30), os doadores bilaterais, bem como UNCDF e UNDP, garantiram, com fundos próprios, a estabilidade financeira e, assim, o espaço de manobra. Foram sobretudo os governos dos Países Baixos (Província de Nampula) e, mais tarde, da Noruega (Província de Cabo Delgado), bem como, em menor escala, SDC (Nampula) and *Development Cooperation Ireland* (DCI) com fundos canalizados ao MPF/ MPD, que financiaram o PPF - Norte e os seus programas sucessores. Os fundos próprios do UNCDF e do UNDP foram também substanciais, apesar de atingirem apenas metade do volume de financiamento do BM para o PPF - Centro.

Como foi dito acima, o PPF - Norte e os seus projectos anteriores 'revolucionaram' as finanças e todo o processo da planificação e orçamentação distrital por via de instrumentos como o PEDD, o SISRECORE e sobretudo o PESOD. Isso preparou o chão para a implantação gradual do e-SISTAFE nos distritos. Mas isto é somente um aspecto. Um outro é que, com os fundos disponíveis desde o princípio, o PPF (e os seus projectos ante e sucessores) pôde alocar fundos à disposição das Administrações Distritais (a partir de 2003, 'Governos do Distrito').

É de lembrar que, até 2006, os distritos ainda não eram, na prática, unidades orçamentais próprias. As suas despesas eram, com poucas excepções, parte dos orçamentos provinciais, em analogia com as direcções sectoriais e outras entidades provinciais. Os fundos disponibilizados ao nível distrital pelos doadores contribuíram para evitar um aperfeiçoamento da planificação 'em seco' isto é com planos sem financiamento, e possibilitaram um processo de aprendizagem e também uma testagem dos novos instrumentos idealizados e desenvolvidos sob condições reais, isto é uma aprendizagem com dinheiro real.

Finalmente, há que mencionar o apoio substancial de várias ONGs à planificação distrital participativa. Verificou-se sobretudo nos distritos da Província de Nampula, mas também na Província de Cabo Delgado, onde, embora em menor escala, actuaram ao longo dos anos muitas ONGs ao nível local, nomeadamente na capacitação técnica da população, e na institucionalização e no aperfeiçoamento dos processos de planificação distrital participativa, com enfoque nos Conselhos Consultivos (CC) e noutras Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC). Ajudaram a disseminar a informação sobre a planificação participativa junto da população, normalmente muito distante do Estado e muitas

vezes bastante céptica perante o Governo. Em muitos casos, também formaram pessoal das Administrações Distritais, membros dos CC e de ONGs em técnicas de planificação distrital. Em Nampula, ajudaram, junto do Governo Provincial, a institucionalizar a Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado de Nampula (UCODIN)<sup>146</sup>, mais tarde rebaptizado Observatório da Pobreza (OP), respectivamente de Desenvolvimento. Juntamente com os seus parceiros nacionais, tentaram influenciar o debate sobre a política de descentralização através de um *paper* de posicionamento, em que exigiram, entre outras, eleições para os Conselhos Consultivos e uma monitoria mais adequada e rigorosa dos ‘Sete milhões’.<sup>147</sup>

Já um relatório de avaliação de 2000 do programa *District Planning & Financing Project in Nampula Province* realça o papel importante da ONG holandesa SNV nos distritos de Mogincual, Angoche, Mogovolas e Moma, a chamada ‘Região MAMM’ (UWC/UEM, 2000:26). A avaliação intermédia de 2004 do subsequente projecto PPF - Norte menciona um total de sete ONGs cooperando com o programa do UNCDF, das quais cinco actuando em Nampula e duas em Cabo Delgado. Com três ONGs havia na altura uma espécie de Memorando de Entendimento (Borowczak *et al.* 2004:32-34).<sup>148</sup> O relatório da avaliação do PPF - Norte dentro da Revisão Conjunta do PPF/PRODER de 2006 confirma o papel importante das ONGs para o funcionamento do PPF - Norte (Métier, 2006:32-38). Um relatório de 2009 sobre a participação comunitária na planificação distrital fala mesmo de uma ‘Rede de Parceiros’ do PPF - Norte (SAL CDS & Massala Consult, 2009:39).

Onde há muito sol, necessariamente há também sombra. Desde 1998, a filosofia do PPF apostava fortemente numa planificação distrital **participativa**. A base concepcional desta abordagem, ou seja, a sua hipótese de trabalho, era de que com uma planificação participativa os investimentos subsequentes seriam mais equitativos, contribuindo assim para um eficiente alívio da pobreza (quase garantido). Um exemplo disso foi a emenda ao projecto *Support to Decentralized Planning and Financing in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado* do UNCDF/UNDP de 2003, que criou uma única direcção e um único quadro lógico. Neste documento, as definições de ‘objectivo de desenvolvimento’ e de ‘objectivo imediato’ criam este nexos (UNCDF, 2003: 3). Mas os relatórios de avaliação, bem como outros estudos, chegaram, com maior ou menor grau, à conclusão de que a participação da população na planificação distrital, na maioria dos casos, deixou muito a desejar (Borowczak *et al.* 2004: 46-59; SAL CDS & Massala Consult, 2009: 41-58).

Ligado a este aspecto encontra-se o facto de que os créditos concedidos com meios do OILL e legitimados pela planificação (PEDD) e orçamentação (PESOD) tinham sempre um retorno ínfimo em termos da realização dos

projectos propostos no âmbito do trabalho dos IPCCs. Assim, a ideia de usar os reembolsos para alimentar um Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) tornou-se uma ilusão<sup>149</sup>. Não faltam relatórios, estudos e artigos críticos na imprensa sobre isto e sobre a falta de transparência e a corrupção no uso destes créditos<sup>150</sup>. O idealizado alívio da pobreza nunca se concretizou desta forma. Os recentes dados sobre a evolução da pobreza, sobretudo na Província de Nampula, tampouco são encorajadores (MPD, 2010b: 26).

Em jeito de conclusão, pode-se referir que os doadores do PPF - Norte (e seus projectos antecessores) sempre se conformaram com esta realidade. Nunca questionaram substancialmente o seu apoio à desconcentração de maneira categórica, mesmo em momentos mais problemáticos, talvez à excepção de uma carta enviada ao Ministro do Plano e Desenvolvimento em Agosto de 2007, em que colocaram questões críticas acerca da abordagem governamental à descentralização (cf. Secção 4.3).

Mas houve outros momentos críticos, que poderiam ter merecido um ‘diálogo político’ crítico com o governo. Foram estes a substituição de um modelo ‘radical’ de devolução na base da Lei 3/1994, abrangendo também os distritos, pelo modelo preferido de desconcentração para estes, baseado na LOLE de 2003, e a redefinição da finalidade dos fundos descentralizados, os ‘Sete Milhões’. Estes eram, de início, exclusivamente destinados a financiar investimentos públicos (infra-estruturas) locais participativamente planificados e, desta forma, a replicar e *mainstream* a abordagem idealizada pelo UNCDF. Mas, em 2006, no âmbito da Presidência Aberta e Inclusiva, o Presidente Guebuza redefiniu o propósito dos OIILs. Destinam-se agora a fins de ‘reforço’ dos meios privados locais, na base de créditos, para projectos chamados ‘de alívio da pobreza e criação de emprego’. Nem esta viragem da filosofia do PPF por orientações superiores levou a um repensar por parte dos doadores e agências de cooperação envolvidos no PPF.

Os resultados péssimos na redução da pobreza, nas Províncias de Nampula e, em menor escala, de Cabo Delgado, publicados em 2010, fundamentais para a justificação política do engajamento dos doadores na descentralização, tampouco levaram a uma revisão do seu posicionamento. Os interesses institucionais sempre prevaleceram e o prestígio de ser *role model*, desde há anos ansiado pelo PNPFD, para a vertente de desconcentração da descentralização em Moçambique, foi suficiente para continuar até hoje.

Assim, pode-se concluir que o impacto sobre a pobreza e sobre a democratização dos governos distritais deixa a desejar, apesar do facto de o PPF ter sido um programa bem-sucedido, no sentido da difusão de uma abordagem experimentada por poucos doadores num ‘projectinho’ em poucos distritos de uma única província até ao nível de um programa nacional. Sob este ângulo, o ‘*taking risks*’ – o lema dos

programas do UNCDF nos anos 90 (UNDP, 1999; Romeo, 2002) – também na altura do PPF Nampula, valeu a pena.

### 3.2.2 'Dançar em dois casamentos' simultaneamente? A Cooperação Alemã entre municípios e distritos, níveis central e local

O apoio da Cooperação Alemã à descentralização em Moçambique perde-se nos nevoeiros da guerra civil e da desestabilização, quando em 1989 a GTZ iniciou, na Província de Manica, a partir dos seus escritórios em Mutare / Zimbawe, a implementação do *Manica Agriculture Recovery and Reconstruction Project* (MARRP). Este projecto tinha já alguns elementos de fortalecimento institucional da então Comissão Provincial do Plano e das administrações distritais em planificação distrital em zonas fisicamente acessíveis sob as condições de guerra. Em finais de 1992, imediatamente após o AGP, foram concebidos e implementados na Província de Sofala dois projectos, um Projecto Integrado de Segurança Alimentar (PISA) e um outro de Promoção de Instituições Locais (PIL). Os dois em conjunto formaram o 'Programa de Reabilitação e Reconstrução de Sofala' (PRRS). É de realçar que a componente de promoção de instituições locais, na segunda metade dos anos 90, levou sobretudo à intensificação da planificação distrital participativa na Província de Sofala.

Em 1995, em Manica, começou a operar o 'Projecto de Apoio à Planificação Provincial' (PAPP). É de lembrar que as províncias executaram, desde o fim da guerra, cada vez mais das despesas correntes e algumas despesas de investimento<sup>152</sup>, mas apresentavam capacidades bastante reduzidas de planificação e execução orçamental. O apoio às províncias neste campo era, portanto, também considerado como apoio à descentralização. Mas o PAPP não se restringiu ao nível provincial. Com o seu apoio técnico, foi elaborado em 1996/97, no Distrito de Guro, o primeiro plano estratégico distrital em Moçambique, já com elementos da participação comunitária (Administração de Guro, 1998:6). Havia também uma certa interacção entre este projecto de capacitação em planificação provincial e distrital e o projecto MARRP, que na altura era uma espécie de projecto âncora da Cooperação Alemã na Província de Manica.

Em 1995 teve início também, na Província de Inhambane, um projecto financiado pela Cooperação Alemã, sob a supervisão da GTZ e implementado pela empresa de consultoria Luso Consult<sup>153</sup>, com a designação de '*Decentralised Social Policy*' (DESOPOL). Este projecto visava, entre outros, a capacitação da então Comissão Provincial do Plano, a partir de 1996, Direcção Provincial de Planificação e Finanças (DPPF)<sup>154</sup>, em métodos de planificação provincial e distrital. Além disso o DESOPOL visava capacitar pessoal chave de duas administrações distritais seleccionadas (Homoíne e Jangamo) da Cidade de

Inhambane e de líderes comunitários em identificação e planificação participativa, bem como na implementação de projectos locais de infra-estruturas públicas de carácter social e económico. Para este fim, o DESOPOL tinha também um fundo, o chamado 'Fundo DESOPOL'. Assim, foi possível financiar e concluir o ciclo completo de identificação, planificação e execução de um projecto, incluindo a obra feita. Deste modo, o DESOPOL foi diferente do PAPP de Manica, que não tinha dinheiro para investir, mas semelhante aos projectos de planificação distrital da UNCDF em Nampula, com os seus fundos distritais. Imediatamente após a formação de cerca de 20 funcionários públicos das mencionadas administrações públicas e de três líderes comunitários, concluída nos princípios de 1997, começou o primeiro ciclo de identificação e planificação participativa, seguido pela execução de três obras. Estas já em 1998 estavam concluídas.

Em princípios de 1996 começou a operar mais um projecto da GTZ no âmbito da descentralização, o 'Projecto de Descentralização e Democratização' (PDD-GTZ).<sup>155</sup> Este projecto visava, como o próprio título indica, apoiar a descentralização e a democratização em Moçambique e, sobretudo, apoiar o país nas vésperas das primeiras eleições municipais democráticas esperadas na altura para 1997/98. Inicialmente, o projecto, associado ao PROL e baseado juntamente com este no MAE, assessorou a DNAL na escolha de 'candidatos' para a municipalização entre as vilas e distritos do país e na elaboração de estudos para tal, incluindo estudos sobre o papel das autoridades tradicionais na governação autárquica, inicialmente prevista na legislação 3/1994. Mas, gradualmente, sobretudo depois da criação das primeiras autarquias em 1997, o PDD-GTZ iniciou as primeiras actividades de apoio material e de capacitação institucional em três dos novos municípios, nomeadamente em Angoche, Manica e Vilankulo. Além disso, foi instituída uma delegação do projecto na cidade de Nampula.

O forte engajamento da Cooperação Alemã nos projectos acima descritos baseou-se na visão teórica duma interligação entre reconstrução e reintegração, descentralização e democratização, planificação e participação. Esta visão está espelhada nos documentos de planificação dos projectos mencionados e foi concisamente exprimida por Barnes, Ising e Weimer em 1997, na altura coordenadores ou assessores da GTZ (Barnes *et al.*, 1997). É de lembrar que dois dos três projectos mencionados, isto é PAPP, DESOPOL e PDD-GTZ, tinham sido concebidos quase exclusivamente pela GTZ em 1994 e 1995, numa época em que a visão e o carácter da descentralização tinham sido claramente definidos com base na Lei 3/1994. O PDD-GTZ, desenhado em 1995 em estreita colaboração com o MAE, resultou de uma solicitação pelo próprio ministro do pelouro. Assim, a GTZ respondeu à visão de um Moçambique territorialmente municipalizado por completo, isto é na base do modelo da descentralização democrática, ou seja, de

devolução. Mas quando os três projectos se encontravam em execução, o Governo da Frelimo mudou a sua visão da descentralização: a emenda constitucional de 1996 fez com que o modelo de devolução ficasse apenas para zonas urbanas, enquanto o da desconcentração ficava para os distritos, com um gradualismo de municipalização sem horizontes fixos, isto é à mercê de interesses e oportunidades políticas (Buur, 2010)<sup>156</sup>.

Perante esta nova realidade, a GTZ reagiu de maneira difusa. Os três projectos continuaram e o PDD-GTZ teve um forte papel na operacionalização da concepção do ‘Pacote Autárquico’. Por outras palavras, a GTZ ‘digeriu’ o gradualismo e a bifurcação da descentralização moçambicana nas vertentes de municipalização e desconcentração, em câmbio duma forte influência na vertente da municipalização nesta fase crucial. Em 1997, o PDD-GTZ começou – como foi dito acima – com actividades piloto em três dos recém-criados municípios, continuando também com as suas actividades de assessoria no MAE. Depois de um período de replanificação, associado à crise de financiamento no seio da GTZ em 1999 (ver abaixo), a agência alemã começou, em princípios de 2000, a apoiar nove municípios seleccionados sobretudo nas Províncias de Nampula e Manica, bem como Sofala e Inhambane, em menor escala. A sede do projecto, agora rebaptizado ‘Projecto de Descentralização e Desenvolvimento Municipal (PDDM)’ foi oficialmente transferida para Chimoio e a assessoria ao MAE no âmbito da descentralização chegou a ser drasticamente reduzida, deixando de ter escritório no MAE. A partir de 2003, o PDDM deixou de assessorar os municípios na Província de Nampula, dado que os governos da Alemanha e de Moçambique decidiram que a Cooperação Alemã em todas as esferas se concentraria, a partir desse ano, regionalmente nas Províncias de Manica, Sofala e Inhambane. O PDDM e, assim, a GTZ, perderam ainda mais importância para o processo de descentralização e, em princípios de 2004, o PDDM foi absorvido pelo novo ‘Programa de Desenvolvimento Rural’ (PRODER), mas com actividades próprias, insignificantes na área de municipalização.

Nesta área da municipalização, a Cooperação Alemã continuou a apoiar a municipalização através do Serviço Alemão de Desenvolvimento (*Deutscher Entwicklungsdienst* – DED). As actividades de assessoria por parte do DED em alguns municípios já tinham começado em 2000 como um *joint-venture* com a GTZ, no âmbito do PDDM. O PDDM tinha cooperantes do DED nos municípios seleccionados, enquanto a coordenação e outras actividades específicas foram realizadas por pessoal da própria GTZ. Depois do fecho do PDDM, a assessoria do DED, dispersa e sem grandes meios financeiros, continuou até hoje. Com a integração do DED na GTZ a partir de 2011, o apoio à municipalização voltou a ser feito pela GTZ/GIZ.

Com a Lei 3/1994 posta de lado, mas parcialmente substituída pelo pacote autárquico de 1997 e ainda longe da LOLE de 2003, o PAPP na Província de Manica concentrou os seus esforços no aperfeiçoamento da planificação provincial e na introdução da planificação distrital participativa nesta província. O grande entrave a esta última actividade era a falta de fundos próprios substanciais, para financiar a realização dos planos distritais elaborados. O idealizado financiamento por meios financeiros do orçamento provincial e/ou do programa MARRP nunca teve resultados satisfatórios.

O projecto DESOPOL de Inhambane tinha – como foi dito acima – em 1998 finalizado o primeiro ciclo de projectos locais, que resultaram em três centros de saúde. Mas no mesmo ano, a GTZ foi apanhada por uma crise financeira de liquidez (*Barmittelkrise*, em alemão), que inviabilizou mais actividades desta natureza<sup>157</sup>. Somente a partir de 2002 foi possível reactivar o seu ‘Fundo DESOPOL’ e de novo financiar projectos locais. Entre 1998/99 e 2002, o DESOPOL continuava a apoiar a planificação provincial estratégica e também a introduzir a planificação distrital participativa. O Distrito de Massinga, como distrito piloto, foi o primeiro a ter um PDD aprovado em 2002 (Distrito de Massinga, 2002). Mas como o DESOPOL nunca comunicou as suas experiências em planificação participativa e entre 1998/99 e 2002 teve problemas em financiar tais actividades, e como em Manica e Sofala a planificação distrital tinha sido sempre uma planificação ‘em seco’ (isto é sem FDL), o centro de acção e de atenção em matéria de planificação provincial, distrital e, assim, em descentralização tinha-se movido por completo para o PPF em Nampula.<sup>158</sup>

A perda de protagonismo não significa que a Cooperação Alemã tenha deixado de apoiar a descentralização. O PRRS de Sofala, após cerca de seis anos de laboração, e também absorvendo alguns outros projectos de menor escala, em 1999 foi convertido em ‘Programa de Desenvolvimento Rural na Província de Sofala’ (PRODER-Sofala). Este programa continuou, entre outras, com as actividades do PRRS/PIL no âmbito da planificação distrital participativa. O MARRP de Manica, em 2000, foi convertido em ‘Projecto de Capacitação de Instituições Públicas e Privadas (PROCIPP)’. Absorvendo o PAPP, o PROCIPP tinha, entre outros, um forte enfoque na capacitação de algumas administrações distritais seleccionadas e de membros da DPPF em planificação distrital participativa, com a intenção de criar, na DPPF de Manica, a capacidade técnica para orientar os processos de planificação nos distritos desta província.

Mas o PRODER-Sofala e o PROCIPP tiveram somente uma breve existência. Após um aturado processo de estudos e de reprogramação por parte da GTZ em 2003, foi lançado no início de 2004 o ‘Programa de Desenvolvimento Rural’, mantendo a abreviatura de PRODER, cobrindo as Províncias de Manica e Sofala,

e sendo alargado à Província de Inhambane. Este programa representou uma certa continuação, mas também englobou a reprogramação técnica quer do PROCIPP, quer do anterior PRODER de Sofala. Também absorveu alguns outros projectos, nomeadamente o projecto DESOPOL e o PDDM. O facto realmente novo era que a Cooperação Alemã tinha, pela primeira vez, uma direcção do programa com sede em Maputo e, assim, junto do governo central, mais concretamente na Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural (DNDR) no Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), a partir de 1995, com o MPD/DNDR como parceiro principal. O novo PRODER resultou do interesse, por parte da Cooperação Alemã, de unificar a experiência adquirida ao longo dos anos num único programa, para assim poder informar outros actores ao nível nacional sobre as lições aprendidas na planificação distrital e no desenvolvimento rural nas três províncias da actuação da GTZ. Do ponto de vista da descentralização, estas expectativas somente em parte se concretizaram.

Na vertente de municipalização, a Cooperação Alemã nunca mais alcançou a influência que teve por um curto espaço de tempo durante a vigência do PDD-GTZ, isto é entre 1996 e 1999. Já com o PDDM, começou o declínio da influência da GTZ nesta área. A tentativa de recuperar protagonismo neste campo a partir de 2008, no âmbito do programa 'Planificação e Finanças Descentralizadas' (PPFD/GTZ), com algumas actividades isoladas nos Municípios de Dondo (na área da orçamentação participativa) e de Gorongosa, ambos na Província de Sofala, era pouco mais que insignificante (cf. GTZ, 2010b: 61). Mas esta iniciativa da GTZ mostra também uma tendência característica de toda a Cooperação Alemã, as influências inconsistentes por parte do doador principal, o Ministério Federal de Cooperação Económica e de Desenvolvimento (BMZ). Neste caso concreto, a iniciativa de recuperar o protagonismo veio do ministério que o programa PPFD/GTZ<sup>159</sup> finalmente aceitou, embora nos documentos de planificação este tipo de actividades não estivesse previsto. O Governo de Moçambique nunca foi devidamente informado sobre esta mudança no *set-up* do PPFD/GTZ.

Este tipo de influência do BMZ já se tinha experimentado em finais de 2006, durante a preparação de uma nova fase do programa PRODER para 2007-09. O BMZ pretendeu utilizar Moçambique e o programa PRODER para testar uma espécie de *kit* de metodologias e instrumentos normalizados designados em alemão por *Profilbaustein*<sup>160</sup>. Tratou-se do *Profilbaustein* de Descentralização elaborado no próprio BMZ. Dado que o PRODER era um programa de desenvolvimento rural, mas com um forte enfoque na planificação e no desenvolvimento distrital participativo, isto é um programa de desenvolvimento rural atípico, a equipa local da GTZ e o parceiro nacional, a DNDR dentro do MPD, não estavam muito a favor desta nova orientação técnica. Mas o BMZ conseguiu finalmente impor a

sua visão. A partir de 2007, o programa foi ‘limpo’ de quase todas as actividades ligadas ao desenvolvimento rural e convertido num programa de planificação distrital, finanças descentralizadas, controlo administrativo-financeiro externo e interno, tendo sido rebaptizado de PPF/D/GTZ. O parceiro nacional resignou-se e foi substituído, dentro do MPD, pela DNPO.<sup>161</sup>

Como foi dito acima, a Cooperação Alemã, através dos seus diversos projectos/programas da GTZ em matéria de planificação distrital participativa, tinha sempre carência de meios financeiros substanciais, para financiar projectos participativamente planificados e, mais tarde, o PESOD<sup>162</sup>. A única excepção, o projecto DESOPOL e o seu fundo, tinha sido, em grande medida, vítima de tensões e contenciosos internos da Cooperação Alemã, por via da famosa *Barmittelkrise*. Mas as vantagens de um instrumento financeiro eram claras, também para os protagonistas da Cooperação Alemã. Portanto, já em 2001, foram veiculadas as primeiras ideias de um tal fundo. Em 2002, começaram as primeiras *fact finding missions*. Mas este processo levou três anos, até 2005, para ser concluído. O ‘Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Rural’ (FINDER) finalmente, em 2006, conseguiu operar, restringido à Província de Inhambane. Mas, como já indica o nome, o FINDER não encaixou muito na nova orientação da GTZ e do seu PPF/D/GTZ a partir de 2007. Mais importante ainda era que um tal fundo estava concepcionalmente fora do tempo, com os ‘Sete Milhões’ sendo já uma realidade nos distritos, criada pelo governo de Moçambique. Mas, como os meios financeiros já estavam programados, o FINDER começou a operar, e opera até hoje, implementado pela empresa de consultoria GITEC, fortemente controlada pela KfW e, assim, um pouco desconexa da já amorfa estrutura da Cooperação Alemã no campo da descentralização, bem como das novas práticas alinhadas, estabelecidas pela Agenda de Paris.

Em jeito de conclusão, pode dizer-se que a Cooperação Alemã e, sobretudo, a GTZ/GIZ conheceram altos e baixos no protagonismo em termos de descentralização em Moçambique, mas nunca conseguiram ‘dançar em dois casamentos’ com o mesmo êxito. *In the long run*, desde finais dos anos 1990, o seu protagonismo diminuiu constantemente. Ademais, o papel da KfW e do DED foi sempre de reduzida importância para a descentralização.

Na vertente da municipalização e do desenvolvimento autárquico, a Cooperação Alemã não é um actor importante, apesar de actividades residuais por parte do DED e de algumas tentativas hesitantes de recuperar o protagonismo pela GTZ, instigados pelo BMZ.<sup>163</sup> Na vertente de desconcentração, a participação activa do PRODER na revisão conjunta dos três grandes programas de descentralização/desconcentração, isto é em conjunto com o PPF/D- Norte/UNCDF/UNDP e o PPF/D Centro/Banco Mundial em 2006, preservou a Cooperação Alemã de cair

no esquecimento neste contexto.<sup>164</sup> Já a conflituosa reprogramação da fase seguinte no mesmo ano, parcialmente celebrada em praça pública, custou imagem, energias e, outra vez, protagonismo. Sobretudo na implementação e no aperfeiçoamento da planificação distrital participativa, a base do sistema dos Conselhos Locais na Província de Inhambane, a GTZ contribuiu desde 2007 com novos impulsos para a descentralização na vertente de desconcentração.<sup>165</sup>

Este sucesso contribuiu para que a GTZ/GIZ faça parte, desde 2011, do 'Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas' (PNPFD).<sup>166</sup> É de destacar que o PNPFD, em princípio, usa a abordagem programática (*programme based approach*) com um Fundo Comum, implementado pelas instituições governamentais, assessoradas por empresas de consultoria na base de concursos públicos. Mas a Cooperação Alemã conseguiu colocar a GTZ/GIZ e o seu mais uma vez rebaptizado 'Programa de Descentralização' (PD) neste programa nacional, como agência técnica de implementação exclusiva nas Províncias de Inhambane, Sofala e Manica e com contribuições em espécie (MuO, 2010). Assim, os interesses institucionais da GTZ/GIZ, em particular, e da Cooperação Alemã, em geral, foram preservados, apesar de fortes divergências internas ao longo da história da descentralização em Moçambique e do reduzido protagonismo concepcional desde a 'bifurcação' deste processo há 15 anos. Esta realidade, aliás, nunca foi realmente questionada pelos diversos protagonistas alemães.

### 3.2.3 P-13 – Apoio harmonizado para o desenvolvimento autárquico: para que programa sectorial e apoio orçamental municipal?

O Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios nas Regiões Centro e Norte de Moçambique nasce em 2007, através de uma decisão política por parte dos parceiros ADC, DANIDA e SDC, um processo consultivo para juntar, ou seja, harmonizar os seus respectivos programas bilaterais, PADM, P-7 e PADEM, respectivamente. Quais são as características dos projectos antecessores individuais cujos municípios beneficiários e áreas de intervenção foram juntos, num único Programa, quase como num sentido aritmético de adição?

O PADM, implementado em duas fases de dois anos cada, de 2003 a 2007, abrangia apenas dois municípios na Província de Sofala, Dondo e Marromeu.<sup>167</sup> Gerido por uma empresa austríaca, a ECOTEC, apurada por concurso internacional, o programa, em parceria institucional com as Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF) e de Obras Públicas e de Habitação (DPOPH), bem como com a Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), focalizou as actividades em planificação participativa e planeamento físico, na construção de infra-estruturas

(nomeadamente mercados e um centro municipal com sala de sessões, escritórios etc., em Dondo) e no ordenamento de assentamentos informais, incluindo construção de vias de acesso, valas de drenagem, cadastro, etc. De acordo com a avaliação intermédia, os resultados palpáveis e bem-sucedidos do programa foram as infra-estruturas, uma metodologia participativa de melhoramento (*upgrading*) de assentamentos informais, bem documentada num filme<sup>168</sup>, e a capacitação institucional e técnica municipal nestas matérias. Os investimentos e custos destas intervenções e a sua manutenção nem sempre foram reflectidos nos orçamentos e no património dos dois municípios. Como o sistema de *procurement* era austríaco, os projectos realizados tinham pouco sentido de posse (*ownership*) pelas duas autarquias. Outro ponto menos bem-sucedido foi a falta de orientação *pro-poor*, parcialmente atribuível a um fraco desenho do Projecto (Winderl, 2007). Apesar disso, o projecto foi avaliado como bastante positivo, devido à combinação de três elementos: formação de técnicos e capacitação institucional, apoio à planificação participativa e, mais importante, disponibilidade de financiamento para projectos de infra-estruturas (Ecotec, 2007).

Desenhado em 1999 por um académico de reputação internacional na área de descentralização<sup>169</sup> e com uma fase piloto em 2000, o PADEM, deliberadamente, abrangeu cinco pequenos e remotos municípios na Região Norte, longe de Maputo<sup>170</sup>. O Programa, com foco na governação autárquica, foi gerido por uma equipa técnica multidisciplinar da própria SDC, baseada, primeiro, em Maputo e, a partir de 2003, em Nampula. Tal como a sua congénere austríaca, também o PADEM tinha o foco sobre processos de planificação e de orçamentação participativa, e no financiamento de infra-estruturas para a administração e serviços municipais (saúde, educação, abastecimento de água, mercados), com um forte ênfase na capacitação institucional. Os primeiros veículos próprios das autarquias de Metangula e Mocímboa da Praia foram doados pelo projecto. O PADEM privilegiou uma abordagem directa, ao nível local, com os órgãos e cidadãos municipais como parceiros privilegiados, a partir de 2002, na base de um Memorando de Entendimento (MdE) com estes e sem um *Steering Committee* com envolvimento do governo central. Um MdE com o governo central (MAE) apenas foi assinado em 2004.

Em consonância com a recomendação do designer do programa, também a gestão de conflitos fez parte da abordagem do programa, embora executada por um programa específico complementar, financiado pelo Ministério de Relações Exteriores da Suíça.<sup>171</sup> Através de uma conferência internacional sobre a capacitação institucional dos governos locais moçambicanos,<sup>172</sup> bem como através da publicação e disseminação de varias brochuras, a SDC tentou partilhar as experiências ganhas nos 'seus' municípios pilotos e, assim, influenciar boas práticas

em outras autarquias e o debate sobre a política nacional de descentralização – sem grande sucesso de *upstreaming*, ou *mainstreaming*, como a avaliação final do projecto nota (Jarnete *et al.*, 2006).

O *mainstreaming* das experiências de planificação e orçamentação participativas bem documentadas (Weimer & Nguenha, 2008) também teve pouco sucesso. Como a avaliação final nota, esse depende acima de tudo da boa vontade e da qualidade de liderança dos dirigentes municipais, pois a legislação não é conducente a estes processos, que tendencialmente alienam as assembleias eleitas (Jarnete *et al.*, 2006). Talvez a maior falha do PADEM tenha sido a sua tentativa, em cooperação com a DPOPH de Cabo Delgado e a ONG suíça, Helvetas, de transformar o sistema de abastecimento municipal em Mocimboa da Praia num pequeno sistema municipal eficaz e bem gerido.<sup>173</sup> Falhou por motivo de descoordenação interna entre o PADEM e o sector de água e saneamento, bem como pela gestão pouco transparente de fundos transferidos para o orçamento municipal pelo CM. Isso aconteceu por altura das eleições intercalares do PCM, acompanhadas por violência política entre membros da Frelimo e da Renamo, em 2005, depois do falecimento do primeiro PCM, Abdalla Camissa. Uma das lições deste caso foi considerar o apoio directo ao orçamento municipal um alto risco e, de facto, prematuro nestas circunstâncias. Apesar destas fraquezas, o PADEM manteve uma coerência desde o seu início, produziu impactos palpáveis (infra-estruturas, capacitação institucional, processos e abordagens de gestão, etc.), influenciou vários outros programas semelhantes e ficou atento, mais do que os outros programas analisados neste capítulo, às adaptações necessárias resultantes de mudanças dos factores políticos exógenos, tais como os ciclos eleitorais gerais e autárquicos (Jarnete *et al.*, 2006).

Enquanto os programas suíço e austríaco privilegiaram a cooperação e a interacção directa com os órgãos e com as populações autárquicas, e muito menos com o governo central, os Programas P-5 e P-7, financiados pela DANIDA, apostaram na inserção do seu apoio às autarquias num programa sectorial ambiental (*Environmental Sector Programme – ESP*) negociado com o governo central, isto é com o Ministério da Coordenação da Acção Ambiental (MICOA). O ESP também abrangia o Programa *Greater Maputo*, um programa de planificação espacial e urbana integrada para as cidades de Maputo e Matola. Em consonância com a natureza do Programa P-7, este previu apoio às autarquias para ‘mitigar problemas ambientais severos das populações urbanas mais pobres’ (GoM/DANIDA, 2004), com estratégias e actividades sectoriais para gestão de solos urbanos, saneamento e gestão de resíduos sólidos. Estas foram acompanhadas pela capacitação institucional (entre outros, pelo Instituto de Formação Média em Administração Pública e Autárquica IFAPA, subordinado ao MAE) em matéria

de gestão e métodos participativos e por um fundo de investimento para infra-estruturas, por exemplo, em sistemas de abastecimento de água. A responsabilidade de implementação foi entregue directamente aos CMs das sete autarquias, com o Centro de Desenvolvimento Sustentável – Zonas Urbanas (CDS-ZU) do MICOA em Nampula, a desempenhar a função de assessoria técnica. Os CMs e o CDS-ZU foram apoiados por uma empresa de consultoria dinamarquesa (NIRAS), apurada através de um concurso público internacional. Um *Steering Committee*, composto pelos representantes dos órgãos centrais (MICOA, MAE) da ANAMM, do CDS-ZU, das autarquias parceiras e da DANIDA, aprovou os planos e orçamentos anuais e fez a monitoria da execução. A planificação e as transferências trimestrais foram alinhadas ao calendário do ciclo orçamental municipal e do governo central. Os municípios contaram com a assistência técnica de assessores integrados nos CMs e, assim, subordinados aos PCM, mas contratados pelo P-7 e pagos pela Unidade de Gestão do Programa (UGP), com salários acima do nível dos seus colegas municipais. Este enquadramento produziu, às vezes, não apenas um certo isolamento dos assessores nas equipas técnicas do CM, mas, potencialmente, também um conflito entre o assessor e o PCM, por um lado, e a UGP, por outro, no que diz respeito à prestação de contas e à responsabilização destes assessores.

O P-13 representa um processo cumulativo de integração dos três projectos, feito através de um exercício bastante participativo, longo e complexo, em 2007 e 2008, em que todos os actores relevantes foram envolvidos: os PCMs e *staff* sénior das treze autarquias, o governo central (MICOA, MAE, MOPH), a direcção do CDS-ZU, o ANAMM e os representantes dos três parceiros internacionais, para além dos consultores e facilitadores. A proposta que resultou deste processo foi apresentada aos *stakeholders* em Fevereiro de 2008 (Eurosis & Gerster Consulting, 2008) e os orçamentos municipais e o Plano Quinquenal de Implementação do Programa (MICOA/CDS-ZU, 2009) foram aprovados em Novembro de 2008 e Maio de 2009, respectivamente. Um consórcio de empresas de consultoria<sup>174</sup> foi apurado através de um concurso público para prestar a assistência técnica nas cinco áreas de intervenção. A gestão financeira ficou, como no caso do P-7, nas mãos da Unidade de Gestão Financeira do Programa (UGFP), sediada na DANIDA, prestando contas ao *Steering Committee*.

O que complicou, do ponto de vista técnico, o processo de integração dos três projectos individuais num único programa, foram as abordagens e regras diferentes de planificação e de orçamentação das três agências envolvidas e a disponibilização desfasada de fundos. Contudo, a integração resultou no P-13, um programa ambicioso e difícil de gerir, tomando em conta os altos custos monetários e logísticos de transacção na operação dum programa deste tamanho, com cinco

áreas de intervenção<sup>175</sup> em 13 municípios espalhados por cinco províncias. Para além destes factores técnicos, houve desafios de índole política. A inclusão da cidade capital da Província de Sofala, Beira – desde as eleições municipais de 2008, a única autarquia sob a governação do PCM Devez Simango e do Partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM) – complicou politicamente o processo de integração dos projectos e o arranque formal do P-13. Partes interessadas importantes, politicamente bem conectadas, tentaram atrasar o início do projecto para impedir a aquisição, através do P-13, de bens e meios pelo CM da Beira, temendo um aproveitamento deste facto pelo candidato do MDM na sua campanha eleitoral, em Outubro de 2008<sup>176</sup>.

Valeu a pena este grande esforço, ambicioso, virado para a construção, através de *'up and mainstreaming'*, e para a integração de um projecto multidimensional, *multi-stakeholder*, harmonizado? Poderá ser considerado um passo decisivo no caminho indicado para a realização da Agenda de Paris?

Argumentando tecnicamente, a nossa resposta é: sim.

O P-13 é, pois, o primeiro do seu género e reúne, não apenas a experiencia acumulada dos três projectos anteriores, mas também algumas inovações importantes inspiradas pela Agenda de Paris, a saber:

- Uma abordagem integrada, 'holística', com intervenções relevantes e interligadas para a melhor planificação e gestão urbana, bem como os serviços relevantes para os municípios, e com fundos suficientes para o investimento;
- Um alinhamento, em curso, aos procedimentos e processos de planificação e orçamentação municipal, às auditorias e sistemas de *procurement* nacional, etc., com transferências *'on budget'*, *'on plan'*, *'on parliament'* (local) e prestação de contas estabelecidas no âmbito do 'pacote autárquico' e da legislação nacional relevante;
- Um foco claro na gestão mais eficiente e transparente dos orçamentos (receitas e despesas), na tributação municipal e nas relações fiscais intergovernamentais, acompanhadas por estudos analíticos sobre a base tributária autárquica e sobre a capacitação institucional;
- Um maior investimento no desenvolvimento e *roll out*, em cada vez mais autarquias parceiras, do SGM. Trata-se de um sistema de gestão orçamental, do património, das receitas principais, das despesas e da contabilidade, apoiado por Tecnologia Informática e de Comunicação (TIC). O SGM está em processo de ser harmonizado com o SISTAFE do governo central, bem como com as normas estabelecidas pelo Auditor Geral (Tribunal Administrativo, 3ª Secção) para as contas anuais da gerência municipal. Aguarda a sua certificação, em fases, pelo CEDSIF.

Contudo, existem vários obstáculos endógenos, de natureza técnica, no caminho para um maior alinhamento e harmonização. Primeiro, a arquitectura institucional e o modelo de gestão acarretam altíssimos custos de transacção e tornam o programa pesado, lento e pouco flexível (Revière *et al.*, 2010). Segundo, existe um claro perigo de o P-13 se tornar um programa dedicado ao financiamento de compras e investimentos, desviando, assim, o seu enfoque da governação municipal integrada em prol do melhoramento dos serviços municipais em contrapartida de um maior envolvimento do cidadão, como eleitor, contribuinte e consumidor, ao fim e ao cabo, como dono da sua cidade. As componentes da gestão financeira e de planificação e gestão ambiental e de solos urbanos tiveram uma execução mais fraca, excluindo compras (Revière *et al.*, 2010: 36).

Terceiro, e associado a isso, constatou-se uma fraca capacidade de absorver os fundos adicionais às receitas próprias e às transferências do governo central disponibilizados pelo P-13. Em 2009, em plena execução do P-13, menos de metade das autarquias conseguiram absorver entre 60 e 95 por cento dos orçamentos alocados através do P-13 naquele ano, uma situação que pouco mudou no ano a seguir.<sup>177</sup> A falta de capacidade de absorver a ajuda externa coloca pertinentemente as questões de *domestic accountability* (de Renzio, 2006) e da vulnerabilidade dos governos locais aos fenómenos de *elite capture* e da corrupção (Bardhan, 2002) – bem como a pergunta colocada por Joe Hanlon há uns anos atrás: *Do donors promote corruption?* (Hanlon, 2004) Será, neste contexto, que a demissão alegadamente forçada pelo seu partido FRELIMO, em Agosto de 2011, de seis PCMs, três dos quais de municípios membros do P-13, por alegada ‘gestão ruínosa’<sup>178</sup> e pouco transparente está associada a este fenómeno da economia política autárquica? Será que o fortalecimento da governação autárquica através de sistemas como o SGM e de melhor prestação de contas no âmbito do P-13 se torna um ‘objectivo elusivo’ (de Renzio, 2011), tomando em conta que, em nenhum momento da existência das autarquias moçambicanas, as contas municipais foram julgados pelo Tribunal Administrativo?

Continuará a ser um desafio, na próxima fase do P-13, um programa chamado Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA) com a ambição de se tornar num programa nacional. Já foram idealizadas formas de fortalecer a gestão financeira através do SGM, bem como novas e alinhadas formas de prestar contas não apenas ao cidadão e à Assembleia Municipal, mas também ao *Steering Committee* e a uma agremiação nacional de consulta composta por membros dos órgãos centrais do Estado, do parlamento e da sociedade civil moçambicana. Também não está excluída a possibilidade de estabelecer um tipo de Fundo Comum de Desenvolvimento para Governação Local Autárquica, aberto a outros doadores e gerido pelas normas e instrumentos do SISTAFE e SGM.<sup>179</sup> Estas

ideias reflectem parcialmente o paradigma de apoiar o estado local, proveniente de uma conferência no Uganda em 1995,<sup>180</sup> analisado na literatura recente (Hyden, 2007). Este autor vê nessa abordagem uma alternativa viável para promover os governos locais em circunstâncias de países africanos institucionalmente fracos e dependentes de financiamento externo.

## 4. Conclusões

Nesta secção, tecemos algumas respostas às questões colocadas na secção 2, com referência específica aos critérios lá discutidos. Primeiro oferecemos algumas conclusões gerais, para depois aprofundar algumas questões específicas, nomeadamente sobre a coordenação, a descentralização no âmbito da Agenda de Paris e a contribuição da descentralização para o alívio da pobreza.

### 4.1 Conclusões gerais

Primeiro, o **volume do apoio internacional** à descentralização no período 1995-2011 é modesto, em relação às transferências do governo central para as autarquias e às dotações para os distritos, a partir de 2006, no âmbito do OIIL. Como vimos, as autarquias não andam com uma 'bengala emprestada' pelos doadores, mas sim com uma bengala providenciada pelo governo central, à qual elas têm um direito legal. Isso não significa que a ajuda internacional não tenha tido um impacto importante, nomeadamente na capacitação institucional e na capacidade de investir em serviços e infra-estruturas públicas. No caso dos OLEs, o financiamento através de dotações anuais no Orçamento do Estado (OE) inclui uma parte desconhecida da ajuda externa. Programas específicos com financiamento externo, como o PPF, produziram efeitos semelhantes no caso das autarquias, efeitos reforçados pela actuação das ONGs, pelo menos na fase inicial do PPF. Contrariamente a uma percepção generalizada, os programas de apoio às autarquias receberam mais financiamento programático directo do que os da desconcentração (cf. Tabela 9, no anexo). Contudo, uma análise mais profunda do volume do apoio externo à descentralização teria que incluir no cálculo a parte da ajuda externa ao OE, que acaba sendo alocada aos orçamentos distritais. Por outro lado, na ajuda externa às autarquias, a parte gasta em custos de operação (gestão de projectos e assistência técnica) deveria ser descontada. Estes financiam os custos (e benefícios) das entidades executoras, isto é o agente da cooperação (por exemplo, no caso da GTZ/GIZ), uma empresa contratada (caso do P-13) ou uma unidade de gestão de projecto (caso do PPF).

Segundo, em termos de conteúdo, a análise anterior permite-nos concluir que os **focos temáticos dos programas** foram a descentralização administrativa e política (nomeadamente nas autarquias), com menos ênfase na descentralização fiscal, com uma certa excepção nos casos do PPF<sup>181</sup> e do P-13. O discurso da descentralização para redução da pobreza, na fase inicial da descentralização quase ausente, surge na medida em que, a partir de 2001, o PARPA I e, mais tarde, o PARPA II foram aprovados como orientação política e estratégica por parte do governo e adoptados pelos doadores. O PARPA reflecte a autarcização e desconcentração como objectivos centrais na área da governação. Mas a contribuição efectiva dos programas de descentralização para o alívio da pobreza mantém-se duvidosa, quer no caso das autarquias, quer dos OLEs (cf. Secção 3.2 e 4.2.3).

Terceiro, a análise sustenta a conclusão de que **o apoio à descentralização foi fragmentado e aleatório**, quer em termos temporais, geográficos, enfoque temático e abordagem técnica, quer em termos de financiamento. Excepções são o PPF e, mais tarde, o P-13. Esta fragmentação resulta, na nossa opinião, por um lado, da ausência de uma política e estratégia claras adoptadas pelo governo e de um papel mais decisivo deste na alocação e monitoria de projectos e programas de apoio. Por outro lado, este ‘vazio’ abriu as portas para os doadores implementarem projectos e programas quase a seu bel-prazer, de acordo com os seus próprios critérios, modas e variação de orçamentos, como o caso da Cooperação Alemã bem ilustra. Assim, o apoio ficou refém de ‘modas’ concepcionais, mudanças abruptas de prioridades e de pessoal, cortes orçamentais, etc., pondo em causa a previsibilidade da ajuda do parceiro internacional. Diferentemente, o caso do PPF prova que uma parceria consistente, paciente e coerente entre os governos central, provincial e distrital, e os doadores, bem como a inserção do programa no processo de planificação e orçamentação eventualmente estabelecidos, resulta num programa nacional, mesmo se no seu início tinha a forma de um projecto-piloto num canto isolado, apoiado por menos de um ‘punhado de doadores’ e por uma boa dose de voluntarismo do pessoal envolvido, tanto nacional como internacional.

Provavelmente esta abordagem, na ausência de uma política nacional de autarcização, teria tido menos sucesso no caso das autarquias, tomando em conta o universo e a dispersão destas, bem como a sua autonomia e qualidade jurídica, diferentes dos OLEs. Do estudo de caso sobre o P-13, podemos depreender que a força motriz para o alinhamento com os sistemas nacionais e o *upstreaming* de experiencias foi um pequeno grupo de doadores, apostado nos princípios da Agenda de Paris, incluindo a harmonização, em vez do governo central ou das próprias autarquias e sua associação nacional.

Finalmente, o apoio à descentralização, quer na municipalização, quer na desconcentração privilegiaram as **abordagens da assistência técnica**, a capacitação institucional (nas autarquias *ad infinitum*), e os fundos locais para investimento, no âmbito da gestão cíclica de programas e projectos, e quadros lógicos sofisticados. A dimensão da ‘boa governação’ e da análise da economia política da descentralização num sistema neo-patrimonial é um fenómeno que apenas aparece nos discursos mais recentes dos doadores, na medida em que estudos facultam informações sobre o risco da falta de transparência e da corrupção ao nível local, quer nas autarquias (Nuvunga *et al.*, 2007), quer nos OLEs.<sup>182</sup> Só agora, mais de uma década e meia depois do início da descentralização, cresce a consciência de que o sistema político administrativo e as relações entre os níveis central e local operam na base de relações de patronagem e clientelismo, e não em conformidade com o raciocínio Weberiano de políticas públicas, um ponto observado pela literatura (Crook, 2003, Hyden, 2007).

Quanto ao relacionamento entre o apoio externo à municipalização e a governação municipal, não há informação e pesquisas suficientes sobre o relacionamento qualitativo entre estas variáveis e o possível impacto da ajuda externa à governação. Um único estudo de caso, que examina a tese segundo a qual a ajuda externa erode a governação local, não traz conclusões inequívocas. O caso de um município (Chibuto) sem projecto de ajuda externa não tem melhor qualidade de governação que o caso do Município de Dondo, um ‘menino amado’ pela comunidade doadora que apoia o desenvolvimento autárquico (Nuvunga, 2007).

## 4.2 Conclusões específicas

### 4.2.1 Coordenação

Considerámos que a coordenação de programas e projectos de descentralização entre os doadores e o governo não é meramente um processo técnico. A economia política e os interesses institucionais e até pessoais dos actores desempenham um papel. Podem existir fricções e conflitos entre ministérios e até departamentos do mesmo ministério, resultantes de uma competição entre governantes e chefes pelo protagonismo, liderança e acesso a fundos externos, ou seja, mecanismos informais de natureza clientelista e patrimonial – padrões institucionais estabelecidos, difíceis de mudar. Portanto, a coordenação dos programas pelo governo não é apenas uma questão de eficiência técnica ou de ‘vontade política’.

São estes desafios, bem como a complexidade técnica dos programas de descentralização, que podem complicar a sua coordenação, quer entre as instituições chave do governo envolvidas em programas de descentralização,<sup>183</sup> quer entre os doadores, quer entre ambos. Consequentemente, a questão da

arquitectura da coordenação sempre foi um desafio para o próprio governo e, em vários momentos, tema de destaque na agenda e nos debates do Grupo de Trabalho sobre Descentralização (*Decentralization Working Group – DWG*) criado pelos doadores a partir de 1998.

No caso do governo, o protagonismo e o papel chave de coordenação com os doadores no PPF/D sempre estiveram sob a responsabilidade do MPF/MPD, apesar do facto de o MAE ter uma Direcção Nacional de Administração Local (DNAL) que lida com questões dos OLE e que, no início dos anos 2000, foi instrumental em produzir a LOLE. Institucionalmente, a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA) do MAE é considerada a entidade responsável por acompanhar projectos de apoio às autarquias. A coordenação entre estes dois ministérios foi boa até meados dos anos 2000, basicamente devido a um bom entendimento entre Directores Nacionais nas duas instituições. Mas, com as mudanças dos recursos humanos no primeiro mandato Guebuza, os desafios de coordenação intra-governamental cresceram.

A prática que surgiu foi a da coordenação esporádica, através do Grupo Interministerial de Descentralização e Autárquica (GIDA), liderado pelo MAE, no caso das autarquias, e através da Unidade de Gestão no Ministério de Plano e Finanças e MDP, respectivamente, no caso do PPF/D. A intenção do GIDA foi, desde o seu início em 2006, promover uma coordenação abrangente e regular, apoiando, assim, as autarquias e a descentralização sectorial.<sup>184</sup>

Representantes de agências doadoras e dos seus programas participaram, a convite, não sistematicamente, nas reuniões ocasionais, normalmente dirigidas pelo Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNAL).<sup>185</sup> O GIDA desempenhou um papel importante na tentativa de monitorar a implementação das decisões da Reunião Nacional dos Municípios em Lichinga e Manica em 2005.<sup>186</sup> Depois de cair em desuso, o MAE, a partir de 2009, tentou ressuscitar o GIDA, contudo sem grande sucesso e com impacto discutível sobre o alinhamento dos programas de apoio à autarcização e na divulgação de *'best practice'*. Factores como a irregularidade das reuniões, a fraca adesão das instituições avisadas, a falta de termos de referência claros, a mudança de directores nacionais e os altos custos de transacção desta forma de coordenação<sup>187</sup> podem explicar o fraco desempenho do GIDA.

Como é que as agências e programas internacionais se coordenaram entre si e com o governo?

Como já foi referido, a coordenação de actividades relacionadas com a reconstrução pós-guerra, incluindo a descentralização, apoiadas pela comunidade internacional, estava inicialmente sob a responsabilidade do PNUD, coordenador chefe do *Development Partners Group* (DPG). Na medida em que nos finais

dos anos 90 e no início dos anos 2000 o número de doadores com programas de descentralização aumentou, e com as mudanças do quadro legal para os OLEs (2003), tornou-se necessária uma forma mais sistemática de partilhar informações, coordenar actividades e alinhar os objectivos dos respectivos programas aos do PARPA. Assim surgiu, já em 2001, o Grupo de Trabalho Informal de Descentralização, uma espécie de plataforma de discussão e consulta entre doadores, ONGs e, parcialmente, o Governo, sobre assuntos estratégicos e operacionais relacionados com a descentralização no âmbito do PARPA. O *desk officer* do PNUD para descentralização convocava e documentava as reuniões deste Grupo.

O Grupo definiu os seus TORs (não formalmente aprovados) e produziu actas, partilhadas entre os membros e com o governo. Tentou promover o diálogo entre os doadores e o governo através de um *Issue Paper*,<sup>188</sup> em 2002, bem como através de estudos de consultoria sobre temas considerados relevantes para o governo e para os seus parceiros (Allen & Dupont, 2005). Em meados de 2004, foi estabelecido um Sub-Grupo de Municipalização, com os seus próprios TORs e regras claras de interacção com o DWG em termos de sequência de reuniões, *reporting*, etc. Naquela altura, também foi discutida a revisão da designação do Grupo (em vez de Grupo de Descentralização, 'Grupo de Governação Local') e o estabelecimento de um posto de Coordenador (assalariado) do DWG, com salário pago por um ou por vários dos projectos e programas. Na medida em que um grupo de doadores deu preferência exclusiva ao apoio do PPF (por exemplo, Países Baixos, Noruega, UNCDF) e outro à municipalização (por exemplo, Espanha, USAID), com doadores como a Alemanha, a Áustria e a Suíça apoiando ambos, surgiram tensões ocasionais no Grupo. Contudo, o grupo manteve a sua visão holística, isto é, olhar para a municipalização e desconcentração. Apesar de várias tentativas falhadas no sentido de convencer o MAE a chefiar e a coordenar o grupo, a interacção com o governo, e nomeadamente com o MAE foi bastante produtiva. Isso é testemunhado pelo facto de que o MAE, encarregado da elaboração do Decreto sobre a Lei dos OLE, se aproveitou da *expertise* do Grupo para partilhar vários esboços da legislação com ela e para incorporar comentários e propostas no decreto aprovado em 2006.

Com o MoU sobre os princípios da Agenda de Paris assinado em 2004, o Grupo transformou-se gradualmente num *Working Group* no âmbito da arquitectura do processo da Revisão Anual Conjunta (RAC), sendo hoje subordinado ao pilar de governação. É um dos 29 grupos de trabalho formais temáticos compostos por representantes dos parceiros internacionais do governo e, parcialmente, da sociedade civil.<sup>189</sup> As tarefas técnicas incluem recolher e fazer a triagem de informações, discutir propostas de legislação relevantes, programas e

políticas, programar visitas de campo, coordenar estudos e avaliações e, sobretudo, monitorar o desempenho do governo na implementação do PARPA e dos programas e orçamentos anuais pelo governo, bem como preparar os *inputs* para o *Aide Memoire* resultante da RAC. Isso, muitas vezes, implica conflitos entre os parceiros sobre a veracidade de dados e a fiabilidade das fontes, e a formulação dos textos para o *input*. Às vezes, resultam de negociações entre os representantes dos doadores e do governo e não de uma análise objectiva dos dados.

Esta análise mostra que a instalação de uma arquitectura pesada de monitoria da descentralização no âmbito da Agenda de Paris é capaz de contribuir para uma coordenação mais eficaz entre os doadores de programas de descentralização, consubstanciada, por exemplo, no processo da negociação para o PNPFD. Mas, por outro lado, contribuiu também para o enfraquecimento das relações entre os doadores e o governo, para não dizer para a crise de confiança entre eles. Portanto, concluímos, talvez ousadamente, que os mecanismos informais de coordenação e de interacção que caracterizaram o Grupo de Trabalho da Descentralização antes da formalização no âmbito da Agenda de Paris foram mais produtivos, criativos e pró e interactivos.

A história da coordenação mostra, também, que o governo, com uma certa excepção do PPF, nunca mostrou o rigor necessário em levar a tarefa de coordenação nas suas mãos, estruturá-la e negociar com cada um dos actores estrangeiros no processo de descentralização o seu próprio papel e lugar na implementação de um programa nacional.

#### 4.2.2 Descentralização, Declaração de Paris e eficácia da ajuda

Como vimos na secção anterior, a descentralização, fazendo parte dos objectivos do PARPA na área de governação, está sujeita à monitoria da RAC, estabelecida no âmbito da implementação da agenda desenvolvimentista proveniente da Declaração de Paris.

A tabela abaixo reflecte os indicadores que foram usados para a monitoria dos progressos na descentralização. No cômputo geral, a *performance* nos últimos anos deste sub-sector do pilar da governação foi avaliada positivamente pelos parceiros da cooperação, ao contrário da *performance* do sector da governação como tal.

Tabela 4: Descentralização em Moçambique - Indicadores do QAD na Revisão Anual

Indicadores	Ano						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% do Orçamento transferido para províncias, distritos e autarquias	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
% dos Conselhos Consultivos distritais operacionais (3 reuniões anuais de prestação de contas)		-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Mecanismos de transferências fiscais definidos para OLEs	Sim	Sim	Sim		-	-	-
Proposta de aumentar o número de autarquias submetida pelo governo à Assembleia da República	-	-	-	Sim	Sim	-	-
% das receitas próprias autárquicas / receitas totais	Sim	Sim					
Adoptada Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND)	-	Sim	Sim	-	-	-	-

Fonte: www.pap.org.mz.

Pode depreender-se que foram mudados os indicadores durante o período de observação. Entre 2005 e 2007, estes tinham um carácter mais ‘político’ em vez de técnico, com os parceiros, dominantes na RAC, tentando influenciar – ou provocar? – o debate sobre o PEND, sobre o gradualismo no aumento do número das autarquias e sobre uma fórmula na distribuição do orçamento entre os níveis do governo. A natureza política do posicionamento dos doadores apoiantes da descentralização torna-se clara num *paper* dos *Programme Aid Partners* (PAP) sobre o esboço da Política Nacional de Descentralização, produzido pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) em 2007. Este foi enviado ao Ministro de Planificação e Desenvolvimento, Aiuba Cuereneia, em Agosto de 2007, através de uma carta em nome dos três membros da Troica dos PAP, pela Chefe da Cooperação Norueguesa.<sup>190</sup> Enquanto a carta exprimiu ‘concerns’ sobre a qualidade de governação e prestação de contas, no *paper*, os doadores colocaram, na essência, as suas dúvidas relacionadas com a descentralização, pedindo ao governo o esclarecimento das suas perspectivas sobre três assuntos:

- O relacionamento entre a desconcentração e a municipalização no quadro do gradualismo e da democratização ao nível local.
- O relacionamento entre a verticalidade dos processos de tomada de decisões nos sectores (agricultura, sectores sociais, justiça) e a nas arenas territoriais/locais.
- As vantagens e a eficácia de cada uma das duas vertentes da descentralização no que diz respeito à redução da pobreza.

Não é conhecida a resposta imediata do governo. Mas a análise da estratégia de descentralização deixa perceber que esta carta parece ter tido pouco impacto, tanto nos posicionamentos do governo, como no dos doadores. A assinatura, em Março de 2010, do MoU sobre o PNPFD sugere que as dúvidas que inspiraram

a carta ou foram ignoradas ou suprimidas, pois nada tinha mudado em termos substanciais no quadro institucional e no pensamento estratégico do governo sobre a descentralização do qual o PNPFD faz parte.<sup>191</sup>

Apesar de uma avaliação positiva do progresso na descentralização pelos parceiros no âmbito da RAC e o surgimento recente do PNPFD moldado nos princípios da Agenda de Paris, temos sérias dúvidas sobre se esta é conducente à promoção da descentralização efectiva no contexto actual de Moçambique, no sentido de alargar e ampliar os serviços públicos básicos aos níveis locais do Estado ou das autarquias. Com estas dúvidas, reforçamos as formuladas num recente estudo, com teor relativamente optimista sobre a descentralização, a eficácia da ajuda externa e a Agenda de Paris em Moçambique (Thomsen & Saíde, 2011). Quais são os nossos argumentos?

Primeiro, já constatámos uma certa resistência à descentralização pelos vários sectores (saúde, educação, estradas, água, etc.). Segundo, a economia política, o modo de acumulação e a estratégia de desenvolvimento, actualmente, obedecem a uma lógica centralizadora.<sup>192</sup> Outro factor é a existência de clivagens socioculturais e socioeconómicas notórias entre o *modus operandi* das sociedades locais em Moçambique, por um lado, e o do estado central moderno, por outro. Estas diferenças estruturais persistem, apesar das várias tentativas da Frelimo, desde a Independência, de as alterar, através das suas políticas e dos seus métodos de governação, tributação, comunicação e mobilização. A maneira das populações locais se referirem aos representantes do estado / partido vindos da cidade capital de Maputo como ‘estruturas vindas da nação’ circunscreve bem esta clivagem. A literatura ainda discute outros elementos desta clivagem: a noção de reciprocidade na justiça socioeconómica e a informalidade das relações de produção e distribuição (Hyden, 2007: 217ff), prevalentes, na nossa opinião, também nas sociedades locais em Moçambique, mas não suficientemente reflectidas nos programas de descentralização.

Concordamos com Hyden, quando refere que estas condições não são necessariamente compatíveis com a lógica da Agenda de Paris e com a actual abordagem da descentralização, quer por parte do governo, quer por parte dos doadores. A premissa inerente à Agenda de Paris de alinhar as práticas dos doadores e as suas modalidades de canalização de fundos para os governos locais, na base de políticas claras e usando os sistemas nacionais de planificação, orçamentação e controlo, etc., pode ser pouco realista actualmente. Não existe uma política e uma estratégia nacional de descentralização, mas, mesmo que existisse, a implementação de políticas é dominada pelo sistema político administrativo do país, que não funciona necessariamente da maneira esperada ou desejada quer pelas comunidades, quer pelos parceiros internacionais, apesar, por exemplo, dos avanços na gestão das finanças públicas, nomeadamente o SISTAFE.<sup>193</sup>

Estes factores e condições contextuais põem em questão o funcionamento da lógica da Agenda de Paris para programas de descentralização. No entanto, mesmo que o contexto fosse mais conducente e alinhado às exigências de um estado e de uma burocracia Weberiana – premissa implícita da Agenda de Paris – os parceiros desejando apoiar financeiramente os governos locais, por exemplo, através da promoção da descentralização fiscal integrada (Faust, Haldenwang, Neidhardt, 2009), enfrentariam desafios técnicos e políticos de vária ordem. Apenas queremos chamar a atenção para quatro desses desafios, com referência específica ao apoio às autarquias, a saber:

- Apesar dos progressos significativos na elaboração do SGM, associado e harmonizado com o SISTAFE no âmbito do P-13, as autarquias carecem ainda de um sistema robusto, fácil e economicamente atractivo para a gestão das suas finanças, acoplado ao sistema nacional para fins da gestão das relações intergovernamentais, como existe, por exemplo, em Cabo Verde.<sup>194</sup> Sem considerar o SGM, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) estima que o *roll out* do SISTAFE para os municípios moçambicanos pode durar ainda mais do que dez anos (CEDSIF, 2010). A fraca institucionalização de mecanismos de *domestic accountability*, a falta de condicionalismos rigorosos (*hard budget constraints*) nas transferências financeiras, bem como os associados fenómenos de ‘risco moral’ (*moral hazard*) e de captura pela elite local já foram acima referidos. A necessidade de aumentar as receitas dos governos locais, recomendada num estudo recente, (Thomsen & Saíde, 2011) é tratada no artigo de Weimer na Parte IV deste livro.
- Faltam também, no caso dos governos locais, evidências suficientes para confirmar a observação formulada por Braeutigam e outros (Braeutigam, 2008) de que a modernização e o crescimento dos sistemas de gestão financeira e da tributação são acompanhados pelo crescimento das competências técnicas da burocracia. Pelo contrário, as evidências nos projectos examinados atrás sugerem a grande dificuldade dos governos locais em atrair e reter pessoal técnico formado. Os ‘ciclos eternos’ de capacitação técnica e de cursos de formação (Jarnete *et al.*, 2006) parecem não produzir a tal burocracia Weberiana nos governos locais.
- Mas mesmo um aumento substancial teórico do volume da ajuda para fins de apoio aos orçamentos dos governos locais, através das transferências intergovernamentais, iria, no contexto da actual legislação, produzir poucos efeitos nas autarquias. A base de cálculo das transferências para as autarquias é o volume das receitas domésticas no orçamento anual, com um tecto de 1,5% do total – não o volume total das receitas, incluindo

o apoio externo ao orçamento. Por outras palavras, usar os instrumentos do *budget support* e o alinhamento ao sistema nacional para aumentar os recursos dos municípios requereria uma alteração do quadro legal. E, no caso do OIIL, este ‘bicho-de-sete-cabeças’,<sup>195</sup> os distritos, sem autonomia financeira, nem têm o direito legal ao OIIL ou aos fundos providenciados através do PNPF e, por consequência, o volume das dotações aos distritos depende, exclusivamente, da vontade política do governo do dia, exprimido no seu orçamento anual. É que uma fórmula de partilha das receitas através dos vários níveis da administração pública no âmbito da descentralização fiscal, negociada entre os vários níveis e com qualidade legal ou, como no caso do Uganda, constitucional, fica longe no actual contexto moçambicano.

Evidências anedóticas sugerem que os desafios podem ser ainda maiores quanto a outros elementos-chaves de alinhamento com os sistemas nacionais na lógica da Agenda de Paris, tais como *procurement* e *audit* (CIP, 2010b; Anon, 2011).

Sob estas condições, a ocupação dos doadores no *Working Group* de Descentralização com a definição de indicadores e medição de dados para aferir o progresso na descentralização é um exercício pouco frutífero. Que saída, para, pelo menos gradualmente, ir ao encontro da lógica da Agenda de Paris nas circunstâncias actuais em Moçambique?

Na opinião dos autores, existem três caminhos teóricos.

Primeiro, pode-se aplicar a lógica da Agenda de Paris directamente na cooperação entre doadores e autarquias moçambicanas individuais (ou consórcios de autarquias), na base de um Memorando de Entendimento (MdE), pois as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, com autonomia financeira, patrimonial e administrativa. Esta opção provavelmente não seria politicamente aceitável, quer por parte do governo, quer dos doadores. A segunda opção seria os doadores interessados em apoiar a descentralização promoverem e associarem-se ao caminho gradual trilhado pelo P-13 e pelo seu programa sucessor, que tem alguns elementos de alinhamento e harmonização. Isto significa, eventualmente, o *earmarking* de uma percentagem da ajuda externa ao OE para as autarquias e o uso dos sistemas nacionais para a transferir. Assim, o apoio às autarquias obedeceria à abordagem da descentralização fiscal integrada. A terceira opção seria uma combinação entre a primeira e a segunda possibilidades.

Mas será que a Agenda de Paris irá continuar a existir até testemunhar o nascimento e a consolidação de um programa desenhado de acordo com esta lógica?<sup>196</sup> Ou será que, de facto, um novo modelo sugerido por Hyden e outros pode ser viável, um modelo baseado num Fundo Comum de Desenvolvimento

para Governação Local gerido por um consórcio de *stakeholders*, incluindo governo, parlamento, governos locais e sociedade civil?

#### 4.2.3 Impacto sobre a pobreza

A inclusão do combate à pobreza na descentralização não foi um facto consumado no início do processo. Estudos realizados em 1999 lançaram este desafio aos doadores, interrogando-os sobre se, de facto, o apoio à descentralização poderia contribuir para a redução da pobreza (de Jong *et al.*, 1999; Soiri, 1999). Apesar deste cepticismo, hoje em dia a ligação entre a descentralização e a redução de pobreza é reflectida no PARPA, mais bem explorado e conceptualizado (de Jong *et al.*, 1999; Correia, 2005), e representa um 'paradigma' (Romeo) internacionalmente aceite, apesar das persistentes dificuldades analíticas e metodológicas de encontrar uma causalidade entre uma e outra. Os doadores justificam, nos seus planos estratégicos de cooperação plurianuais, a *raison d'être* do seu apoio a Moçambique com a redução da pobreza e os que apoiam a descentralização não são excepção. O estudo recente citado acima confirma esta noção (Thomsen & Saíde, 2011), apesar de faltarem dados empíricos e uma análise mais profunda para a sustentarem. Nem o Relatório da Avaliação do Impacto (RAI) do PARPA II, (MPD, 2009) nem o relatório da Terceira Avaliação da Pobreza em Moçambique (MPD, 2010b) avançam dados e argumentos que sugiram uma correlação positiva entre a descentralização e o alívio da pobreza.

O aumento da pobreza em zonas urbanas, que coincidem com as autarquias, muitas delas apoiadas por programas financiados por doadores, permitem-nos concluir que a autarcização teve pouco impacto na criação de riqueza abrangente e sustentável. Um estudo realizado no âmbito do RAI sobre a descentralização na área da educação, saúde e estradas (Kulipossa & Nguenha, 2009) deixa o leitor céptico sobre a capacidade dos governos locais de contribuir com eficiência e eficácia para a redução da pobreza nestes sectores. Um estudo mais profundo sobre o papel das autarquias na redução da pobreza urbana chega à mesma conclusão, argumentando que as autarquias ainda não têm nem visão nem capacidade para fazerem parte integral de uma estratégica nacional de redução da pobreza (Dávila *et al.*, 2008). E o estudo mais abrangente com o título 'Lições de dez anos de municipalização', promovido pelo governo, ANAMM e doadores proeminentes na área, concluiu que o desempenho das autarquias na sua função principal, na sua *raison d'être*, isto é, na produção e na distribuição de serviços básicos municipais (gestão de solos e de resíduos sólidos, abastecimento de água e saneamento) em qualidade e quantidade suficientes ainda é fraco e carece de mais meios financeiros (próprios), de capacitação institucional e de formação de técnicos (Association of Mozambican Municipalities & World Bank, 2009). Por consequência,

concordamos com Manor, que já em 1999 trouxe evidências de que o apoio à descentralização não representa necessariamente um instrumento eficaz para a redução da pobreza (Manor, 1999).

### 4.3 Considerações finais e perspectivas

Em que medida os programas internacionais de apoio à descentralização contribuíram para a sustentabilidade dos governos locais em Moçambique? A análise produziu evidências de que estes programas contribuíram substancialmente para a definição de um quadro institucional- legal, para a capacitação institucional, em experiências e em termos de financiamento para investimentos locais, e para a participação comunitária na planificação e em outras áreas. Também vimos que o peso financeiro da descentralização, quer no caso dos OIIL, quer no caso das finanças autárquicas, é suportado principalmente pelo governo central. Mas isso tudo significa sustentabilidade ou viabilidade dos governos locais?

Sugerimos que um indicador para a sustentabilidade institucional dos governos locais seja o registo e a manutenção de património público adquirido no âmbito dos programas de apoio externo à descentralização, conforme as normas de aquisição e aprovisionamento (*procurement*), e da contabilidade pública. Um outro indicador pode ser a inclusão de despesas correntes para a manutenção do património no orçamento anual dos governos locais. Estudos recentes (Weimer & Macuane, 2011; P-13, 2011) concluem que isso ainda não representa uma boa prática em todos os governos locais, deixando, assim, dúvidas sobre a sustentabilidade técnica e orçamental do seu património adquirido no âmbito de programas de descentralização.

É difícil fazer um diagnóstico diferente no contexto de um sistema clientelista e patrimonial, com graves problemas de governação ao nível local. Até agora, nenhum dos doadores ousou ir mais longe do que os métodos convencionais técnicos no desenho e na implementação das suas políticas e programas de apoio à descentralização. Abordagens baseadas na análise da economia política parecem ser usadas apenas ao nível macro da política (Ecorys, 2008; Levy, 2010b).

A nossa análise levanta, desta forma, sérias dúvidas sobre a coerência, a sustentabilidade e o *accountability* da ajuda externa à descentralização. A fragmentação, as flutuações nas intervenções e programas de descentralização de agências de apoio financeiro e de assistência técnica, incluindo viragens abruptas, resultam, em grande parte, da falta de uma estratégia e política clara do governo. Isso produziu um vácuo que impediu o surgimento de modalidades e métodos de actuação, e áreas geográficas de intervenção bem definidas. À parte poucas excepções de sucesso de *upstreaming and downstreaming*, a

experiência moçambicana com o apoio internacional à descentralização ainda pode ser considerada de carácter experimental, num tipo de laboratório sem grande coerência e sustentabilidade, e com poucas lições documentadas e aprendidas. Tirando o PPF e, possivelmente o P-13, o lema *'Keeping it vague'* (Pijnenberg) não apenas se refere ao posicionamento do governo em relação à descentralização, mas também caracteriza, em grande parte, a abordagem dos doadores na área da descentralização nos últimos 15 anos.

## Anexo 1

Tabela 5: Dimensões de apoio internacional à descentralização

DIMENSÕES	ÁREAS / ASPECTOS-CHAVE DO APOIO
Descentralização política	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma da legislação e das instituições eleitorais</li> <li>2. Capacitação de órgãos eleitorais</li> <li>3. Execução e monitoria de eleições de governos locais</li> <li>4. Educação cívica do eleitorado</li> <li>5. Pluralismo político, empowerment e voice da sociedade civil local</li> <li>6. Mecanismos de prestação de contas, monitoria da governação local</li> <li>7. Planificação e orçamentação participativa local</li> <li>8. Relações interinstitucionais locais (executivo, legislativo)</li> </ol>
Descentralização administrativa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma do sector público e legal</li> <li>2. Reforma do funcionalismo público</li> <li>3. Políticas e estratégias de descentralização / desconcentração</li> <li>4. Descentralização / desconcentração sectorial efectiva</li> <li>5. Capacitação institucional de governos locais</li> <li>6. Planificação e orçamentação</li> <li>7. Urbanização e gestão de solos</li> <li>8. Prestação de serviços públicos e bens públicos</li> <li>9. Relações intergovernamentais, de supervisão e tutela</li> <li>10. Estudos</li> </ol>
Descentralização fiscal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma fiscal</li> <li>2. Sistemas nacionais e locais de gestão das finanças</li> <li>3. Relações fiscais intergovernamentais</li> <li>4. Orçamentação e tributação local</li> <li>5. Gestão de orçamentos, receitas e despesas</li> <li>6. Orçamentação participativa</li> <li>7. Contabilidade pública</li> <li>8. Apoio às auditorias externas</li> <li>9. Capacitação institucional</li> <li>10. Estudos</li> </ol>
Descentralização para redução da pobreza	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas e programas de combate à pobreza</li> <li>2. Planificação, programação, orçamentação</li> <li>3. Programas sectoriais</li> <li>4. Fundos sociais</li> <li>5. Financiamento (sectorial, directo ao orçamento)</li> <li>6. Redes locais de segurança social</li> <li>7. Estudos de análise e monitoria da pobreza</li> <li>8. Perfis (locais) de pobreza</li> <li>9. Monitoria da pobreza</li> </ol>

Tabela 6: Apoio à desconcentração e Órgãos Locais do Estado (OLEs) - Programas e Orçamentos

PROJECTO / PROGRAMA		ORÇAMENTOS 1994-2011 (MILHÕES US\$)	BENEFICIÁRIOS SUB-NACIONAIS
Moz 44, Moz 28	SDC	5.00	Mecuburi, Província de Nampula
PPFD NPL + Norte	SDC	0.80	Província e Distritos de Nampula e Cabo Delgado
PPFD: NPL	UNCDF/UNDP + EKN + SDC	6.10	Província e Distritos de Nampula
PPFD: NPL+CD	UNCDF/UNDP e + EKN + Noruega	16.08	Província e Distritos de Nampula e Cabo Delgado
PPFD Norte	UNCDF/UNDP e + EKN + Noruega + DCI+SDC	6.50	Província e Distritos de Nampula, Cabo Delgado + DNP
PPFD Centro	Banco Mundial (BM)	41.50	Distritos seleccionados: Províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia
DESOPOL	GTZ/GIZ	4.40	Província e Distritos de Inhambane
PRODER	GTZ/GIZ (valor planificado)	14.70	Províncias e Distritos de Inhambane, Manica e Sofala
PPFD-GTZ	GTZ/GIZ	19.60	Províncias e Distritos de Inhambane, Manica e Sofala
FINDER	KFW	8.50	Província e Distritos de Inhambane
Apoio-PPFD	DCI	5.00	Províncias e Distritos de Niassa e Inhambane (via DNP)
PCIG*	UNDP	0.00	Programa de Capacitação Institucional de Gaza (+ Distritos)
PNPFD	BM, DCI, EKN, GIZ, SDC, UNDP (2010-2014)	46.29	Programa Nacional: todos os distritos e todo o país
PRoGOAS	SDC/Helvetas/Water Aid	5.53	Distritos seleccionados: Províncias de Nampula e Cabo Delgado (SDPI)
<b>TOTAL</b>		<b>180.00</b>	

Fonte: dados compilados pelos autores.

\* Financiado por UNCDF via PPF-D-Norte

Tabela 7: Apoio às autarquias - Programas e orçamentos

PROJECTO / PROGRAMA		ORÇAMENTOS 1994-2011 (MILHÕES US\$)	BENEFICIÁRIOS
Água Viena <sup>1</sup>	EKN	1.70	Cholwe, Inhambane, Maxixe, Xai-Xai
ASM	UNICEF	22.00	Betra, Dondo, Maputo, Mocuba, Quelimane
Betra San	EU	71.41	Betra
DIV <sup>1</sup>	UNHABITAT	3.18	Betra, Dondo, Maputo, Mocuba, Nampula, Pemba, Quelimane
PD	GTZ/GIZ	1.20	Catandica, Chimoió, Dondo, Gordola, Gorongosa, Manica, Vilankulo
EM <sup>1</sup>	Coop France	4.00	Maputo, Matola, Nampula, Pemba, Quelimane,
FUSP	EKN +	5.20	Cholwe, Inhambane, Maxixe, Xai-Xai
IGF-Mun + D <sup>1</sup>	Coop France	1.20	Não específico
OP <sup>1</sup>	GTZ/GIZ	sem info.	Catandica, Chimoió, Dondo, Manica
PADEM	SDC	5.20	Cuamba, Ilha, Metangula, Mocimboa dP, Montepuez
PAIDM	ADC	5.00	Dondo, Marroneu
PAMM	AECID	6.24	Manhiça, Matola, Namaacha, IFAPA
PDD	GTZ/GIZ	8.30	Angoche, Manica, Vilankulo
PDDM	GTZ/GIZ <sup>6</sup>		Catandica, Chimoió, Manica, Vilankulo
PDM <sup>3</sup>	BM	45.81	Betra, Dondo, Maputo, Nampula, Nacala, Pemba, Quelimane, Xai-Xai
PROGOV	USAID	4.20	Chimoió, Gurúe, Monapo, Nacala, Vilankulo
PROL	BM	32.20	Não específico
PROMAPUTO	BM	43.00	Maputo
P-5	DANIDA	7.40	Ilha, Montepuez, Nampula, Mocuba, Nacala, Pemba
P-7	DANIDA	4.20	Ilha, Montepuez, Nampula, Mocuba, Nacala, Pemba, Quelimane
P-13	ADC,DANIDA, SDC <sup>5</sup>		Betra, Cuamba, Dondo, Ilha, Marroneu, Metangula, Montepuez, Nampula, Mocimboa dP, Mocuba, Nacala, Pemba, Quelimane
Outros <sup>2</sup>		17.30	
		12.66	
TOTAL		301.40	

Fonte: compilação pelos autores.

1) Designação não oficial, 2) GTZ- AGRERU; DANIDA- Greater Maputo; ADC- PAARSSII; etc. EU-PAMODZI Maputo etc., 3) A componente de capacitação institucional abrange todas as autarquias, 4) EKN+Embassy of the Kingdom of the Netherlands & Viena & Proíncia de Frísia, 5) Partilha do orçamento entre os parceiros: ADC: 23%, DANIDA: 56%, SDC: 21%, 6) Sem Deutscher Entwicklungsdienst (DED)

**Tabela 8: Autarquias beneficiadas com mais de três projectos / programas**

Nº DE PROJECTOS	AUTARQUIAS
6	Quelimane
5	Beira, Dondo, Maputo, Mocuba, Pemba
4	Ilha, Nacala

**Tabela 9: Apoio financeiro externo à descentralização (1996-2011)\***

TIPO DE DESCENTRALIZAÇÃO	MILHÕES DE USD
Desconcentração / OLEs	180.00
Municipalização	301.40
<b>TOTAL</b>	<b>481.40</b>

\* Sem ONGs.

Tabela 10: Apoio Internacional à descentralização em Moçambique

APOIO À DESCENTRALIZAÇÃO/ OLEs											
Ano	KFW	GTZ/GIZ	UNDP	BM	DCI	Nor EKN*	EKN*	UNCDF/ UNDP	SDC	SDC	
2011			PNPFD								ProGoAS + Support for SDPI (Helvens/ Water Aid)
2010			PPFD-Sul Fase Transitória	PPFD Centro Fase Transitória	PPFD Norte Fase Transitória		PPFD Norte Fase Transitória				
2009											
2008	FINDER		PCIG / PPFD-Sul								
2007											
2006						PPFD: NPL+CD+MPD (+ Niassa e Inhambane via DCI)					
2005				PPFD Centro							
2004											
2003								PPFD: NPL+CD			
2004											
2003											
2002											
2001		DESOPOL (Inh) PRRS (SoF) MARRP (Man)									
2000											
1999											
1996											
1995											
1994									MOZ 44, 28		

Fonte: Compilação pelos autores com base em documentos de projectos das várias agências, do DWG e de Thomson e Saúde, 2011.

NB: O Mapa apenas reflecte os anos dos períodos dos programas, não o mês do início e fim dos projectos / programas.

\* EKN=Embassy of the Netherlands & Vriens & Provincia de Frísia 1) Designação não oficial.



## Notas

1. Com essa diferenciação, ignorando a 'privatização' e a 'delegação', seguimos a definição comum na literatura dos elementos-chave para o vasto conceito de descentralização (ver, por exemplo: Manor, 1999).
2. 'Quanto mais mudanças ocorrem, mais as coisas permanecem na mesma'. Título original em Francês.
3. Com base numa metodologia elaborada pelo Instituto de Relações Internacionais dos Países Baixos ou *Netherlands Institute for International Relations Clingendael* e pelo Instituto de Desenvolvimento Internacional ou *Overseas Development Institute* (ODI), uma Análise de Poder e Mudanças foi realizada em cerca de 30 países, em nome do Ministério Holandês dos Negócios Estrangeiros. Para o caso de Moçambique, ver Ecorys, 2008. Seguindo esta abordagem, deixamos de lado a vasta literatura académica sobre a mudança social e política. Para uma descrição geral a partir de uma perspectiva internacional, ver: Finnemore & Sikkink (1998); concernente ao institucionalismo e política comparativa, ver: Hall & Taylor (1996); e à relação entre as intervenções do Banco Mundial e a mudança política em África, ver, por exemplo, Harrison (2005); Whitfield (2009).
4. Para a análise das elites políticas em Moçambique, ver: Macuane (2010); Buur *et al.* (2012).
5. Estas redes ou relações patrono-cliente criam uma forma de mobilização política que pode ser baseada em redes informais e muitas vezes interpretam e interferem com o 'público primordial' (isto é, estruturas étnicas, clã e estruturas familiares) e/ou operam no seio de 'públicos cívicos', isto é, organizações formais como os partidos políticos, organizações do sector privado ou aparelho do estado ou uma combinação de todos estes. Para a distinção dos dois tipos de público em África, ver Ekeh (1975). De acordo com Ekeh, muitas vezes as elites fazem parte de ambos os 'públicos' e, portanto, usam o seu poder e influenciam ambas as esferas.
6. Por *rent* (renda), queremos designar formas de rendimento de indivíduos, empresas (públicas e privadas) e organizações corporativas (incluindo os partidos políticos), o que não é resultado do trabalho ou geração de valores de *surplus* e valores de uso, mas resulta contrariamente das vantagens estratégicas, em termos de recursos naturais e monopólios políticos e económicos sobre estes recursos, incluindo a terra e recursos do solo. O *rent seeking* é o uso de recursos e o esforço na criação, manutenção e transferência de renda (Khan & Jomo, 2000: 70). Poderá ter a forma legal (*lobbying* ou pressão, contribuições para os partidos) e a forma ilícita (subornos, nepotismo, venda de influências, contribuições políticas ilícitas), esgotando os recursos que são definidos como custos sociais. De acordo com Moore (1998; 2002), os estados rendeiros adquiriam um 'rendimento não merecido' (*unearned income*), fora ou à margem do sistema fiscal e sem produzir um equivalente em termos de bens e serviços públicos.
7. A corrupção, conforme alguns argumentam, aumenta o risco da maldição dos recursos, isto é, a destruição, os efeitos nefastos da política e economia sobre os sectores económicos fora dos sectores da extracção de recursos naturais e sobre o desenvolvimento humano em geral. Considerando a rápida transição de Moçambique como um actor internacional rico em recursos naturais na área de 'recursos de ponta' (carvão, gás, energia hidroeléctrica, minerais), e o seu fraco registo comprovado em termos de boa governação institucional - excepto no caso de algumas 'ilhas' de eficiência - o risco do crescimento económico causado pela exportação de recursos minerais como força motriz principal afectando negativamente o desenvolvimento (humano) e uma base sócio económica mais ampla da criação de riqueza não pode ser descartado (ver Bucuane & Mulder, 2008).
8. No original, *encompassing interest*.
9. Ver Macuane *et al.* no caso da Província de Nampula, neste volume.
10. Estas podem ser subdivididas em '*naturais*' (isto é, pessoas nascidas em Maputo) e '*vientes*' (aqueles que migraram para Maputo e aí fixaram residência).

11. Um bom exemplo disto é a forma como as últimas eleições autárquicas foram geridas pelo Partido Frelimo, mais recentemente no caso das eleições intercalares em Quelimane, onde o resultado pode ser lido como uma clara recusa do centralismo e uma celebração do localismo, que tem sido crescente na Zambézia e noutras províncias.
12. Um caso no ponto, constituído por várias entrevistas, é o G-20, uma organização da sociedade civil e 'ligada' ao governo que participa na monitoria da implementação do PARPA junto do governo e dos doadores. Ela tem sido designada de 'tigre no papel' (Francisco & Matter, 2007).
13. Entendemos por *descentralização política* a devolução de poderes e recursos a governos locais dotados com um certo grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e com um sistema de representação política baseado num sistema eleitoral multipartidário.
14. Na altura, a Frelimo estava organizada ao longo de princípios Leninistas, cujos elementos característicos são de acordo com a teoria da ciência política (Colas, s.d.: 429): centralismo democrático, tomada de decisões do topo para a base, controlo do Estado, economia e segurança (militar e da polícia), identificação do inimigo interno e externo, controlo interno concernente aos 'infiltrados' com subsequente purificação dos suspeitos, uma militância do discurso político – de combate contra o inimigo declarado (colonialismo, imperialismo, 'bandidos armados', corrupção, pobreza, etc.) e absorção da sociedade civil (ver, por exemplo, Buur 2010). Alguns destes elementos continuam vivos e/ou foram reintroduzidos através da reforma do partido pelo actual líder, de 2003 em diante.
15. Conflitos no seio do partido e, de facto, na sequência dos processos políticos internos em mudança, na ocasião, conduziram a uma acção legal contra os membros do partido ou do governo, tanto na era de Chissano como na de Guebuza. Mas viram a detenção e o julgamento de ministros do interior (Manuel António, em inícios da década de 90 e Almerino Manhenje em 2008/9), por razões do atentado de golpe de estado (*coup d'état*) inicialmente e por abuso e má-aplicação de fundos no segundo caso. Os dois continuam a ser membros do partido.
16. Para a classe camponesa, ver Geffray & Pedersen (1985; 1988); Geffray, (1990).
17. Comunicação pessoal com o editor de um jornal semanal.
18. Um caso ilustrativo é o da Fundação Alemã *Konrad Adenauer Foundation*. Sobre a falta de consolidação interna, ver também: Manning (2004) e Birkelund (2005). De acordo com uma pesquisa realizada entre os membros da Renamo, a fraqueza interna é causada, *inter-alia*, por uma falta de capacidade organizacional (só sete dos 128 distritos isto é, 5% têm uma representação), falta de financiamento interno suficiente e transparente associado a falta de capacidade para proporcionar patrocínio para a sua clientela; falta de uma estratégia política abrangente e orientação programática, bem como uma falta de supervisão e de controlo. Muitos dos seus membros das bases não se sentem protegidos pelo partido e receiam manifestar publicamente a sua aliança.
19. Na altura, existiam: 10 Distritos (hoje: províncias), subdivididos em 62 Concelhos, 46 Circunscrições e 175 Postos (administrativos).
20. Na altura da redacção deste artigo, o governo envidou esforços administrativos e legais para a criação de mais distritos, através da divisão dos existentes.
21. Comunicação pessoal, em condição de anonimato, por um membro sénior da administração pública que participou na dita reunião de Junho de 2005.
22. Após o Presidente Guebuza ter assumido o poder em 2005 com o mandato de combater a mentalidade do *deixa andar (laissez faire)* indisciplinado) caracterizando a burocracia do estado, houve um breve período de certas tentativas de agilizar a burocracia, mas muito depressa ela perdeu a sua força, na medida em que o próprio Presidente se tornou cada vez mais envolvido na micro gestão, na promoção de iniciativas de governação popular (Presidência Aberta e Inclusiva), na gestão de investimento direito estrangeiro e de oportunidades de *business*, incluindo o negócio para companhias afiliadas, etc.
23. Todos os dados extraídos do *Notícias*, 11 de Outubro de 2008:3.

24. A excepção a estas tendências foram as cheias de 2000, que causaram a queda de todos os indicadores, e a actual crise económica global em 2008 e 2009, em que o crescimento sofreu uma queda para cerca de 6% por ano.
25. Esta secção baseia-se nas conclusões de vários estudos, notavelmente: Hodges & Tibana (2005); Mosca (2005; 2011); Bucuane & Mulder (2008), Ecorys (2008); Castel-Branco *et al.* (2009); Castel-Branco & Ossemame (2010).
26. O conceito designa recursos de grande valor comercial e a demanda internacional, notavelmente recursos mineiros, concentrados numa área geográfica (ponto), como o carvão na região de Moatize, apenas para mencionar um exemplo.
27. Para dar uma dimensão das saídas de capital dos países em desenvolvimento: eles perderam entre US\$ 723 biliões e US\$ 844 biliões por ano, em média, através de fluxos ilícitos ao longo de uma década, terminando em 2009. Em termos do dólar corrente, os fluxos aumentaram em 15.19% por ano, partindo de US\$ 386 biliões no início da década para US\$ 903 biliões em 2009. <http://www.africafocus.org/docs11/iff1112.php>. No momento presente, Moçambique atravessa um influxo líquido mas, quando os investimentos em carvão, areias pesadas e gás tiverem sido pagos, estes investimentos poderão potencialmente criar uma outra saída cíclica de capital.
28. Os interesses do sector familiar, isto é, cerca de 400,000 camponeses ou agricultores de pequena escala *vis-à-vis* menos de 500 agricultores comerciais estão dificilmente reflectidos nas políticas tais como a Revolução Verde apoiada pelo capital multinacional, as indústrias de sementes e fertilizantes e a prática de atribuição de principais concessões de terra a consórcios internacionais. Um dos exemplos recentes é a concessão controversa de grandes reservas de terra nas Províncias do Niassa e Nampula, formalmente usadas por agricultores de pequena escala ou pequenos produtores para o cultivo de culturas locais de subsistência, ao *Global Solidarity Forest Fund* (GSFF). Trata-se de um fundo de investimento de, entre outros, um Fundo de Pensões Holandês, a Igreja Luterana da Suécia e da Noruega e a Diocese de Vasteras, aplicado em plantações de monocultura de árvores, principalmente consistindo em árvores de eucalipto exógenas. Mas a concentração em políticas como a Revolução Verde pode também levar a uma interpretação errada da imagem. A burocracia do Estado na agricultura parece continuar a ser formalmente orientada para o apoio à agricultura de subsistência aos níveis distrital e provincial (por exemplo, através de extensionistas), mas com capacidade e recursos limitados.
29. Ver artigo de Forquilha & Orre, neste volume.
30. Poder-se-ia argumentar o mesmo para exportações como peixe, caju, algodão e tabaco.
31. Entrevista com Magid Osmane por Lars Buur (2010).
32. A Procuradoria-Geral de Moçambique, investigando o caso, não encontrou qualquer evidência de tráfico de drogas, mas de fuga ao fisco e violações dos procedimentos alfandegários e do regulamento de divisas (ver: Paul Fauvet, Moçambique: Bachir continua a ser um barão da droga, insiste a Embaixada dos EUA, *Allafrica.com*, 8 de Setembro de 2011. <http://allafrica.com/stories/201109090451.html>).
33. Apenas em 2011/2012 há sinais de que esta alta taxa está a reduzir gradualmente, por várias razões, incluindo ligadas à crise económica em alguns países doadores.
34. De acordo com a legislação, elas estão sujeitas a regras de *procurement* em vigor, desde que sejam propriedade do estado em 100%. As instituições autónomas do Estado (ex., o INSS [segurança social], FARE [Reabilitação Económica], etc.) e Empresas Públicas (CFM- Caminhos-de-Ferro, EDM- electricidade, TDM-telecomunicações, ADM-aerportos, etc.) não são sistematicamente cobertas pelo Sistema da Administração Financeira do Estado (e-sistafe) ou por uma supervisão regular, ou sujeitas a auditoria regular do Estado (Pessoa *et al.*, 2010, CIP, 2010b), embora a legislação sobre o processo de *procurement* trate estas instituições em pé de igualdade com as instituições da administração pública.
35. Apesar de o sector paraestatal e de as empresas públicas produzirem frequentemente défices (como a Rádio Moçambique (RM); a Televisão de Moçambique (TVM); e os transportes públicos (TPM) e terem recebido cerca de 2% do OE como subsídios em 2009 (Pessoa *et al.*, 2010: 41ff).

- Entre 2006 e 2010, as empresas estatais e aquelas em que o Estado é accionista contribuíram com apenas uma média anual de 4.5 % para a receita do Estado ('receita de capital'), menos de um quarto da contribuição do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) que, de qualquer forma, já é comparado com a arrecadação do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) e o IVA (Ossemame, 2011).
36. Gestores sénior das ADM e o antigo ministro dos Transportes e Comunicações, a organização da supervisão ou tutela das ADM, receberam penas de prisão por vários crimes, incluindo desvio e uso abusivo dos recursos do Estado, num valor estimado em US\$ 1.8 milhões. <http://www.canalmoz.co.mz/hoje/19350-dinheiro-roubado-no-aeroporto-de-mocambique-e-credito-de-um-banco-chines-.html>
  37. [http://www.ine.gov.mz/censos\\_dir/cempre/resultadoscempre.pdf](http://www.ine.gov.mz/censos_dir/cempre/resultadoscempre.pdf)
  38. Nas palavras de um observador ligado ao sector bancário, 'Moçambique é um país capitalista com poucos capitalistas' (comunicação pessoal em condições de anonimato).
  39. Para uma discussão adicional, ver Castel-Branco (2011).
  40. Com base nas actuais descobertas de gás em Moçambique, falamos aproximadamente de 100 biliões de USD em investimentos e potenciais receitas do Estado ao longo do tempo, na ordem de cerca de 500 biliões de USD. Isto não inclui as receitas do petróleo ainda potencialmente mais lucrativas, que até agora têm estado em baixo do radar.
  41. Notas pessoais da apresentação do Banco Mundial sobre o trabalho relativo ao futuro plano mestre do gás em Moçambique, Dezembro de 2011.
  42. Ver, por exemplo, Mosca (2011); *Economia de defesa do poder. Savana*, 10.06.2011. Economicando: 7.
  43. Canal de Moçambique, 21 de Junho de 2011. Para uma descrição histórica sobre o tráfico de drogas em Moçambique, ver Fauvet (2010).
  44. Ver Ncomo (2003) para detalhes adicionais.
  45. Ver, por exemplo, as contribuições de Macuane *et al.* sobre Nampula, e de Rosário sobre a Ilha de Moçambique, neste volume.
  46. A categoria de 'General', no caso de Chipande e de todos os outros líderes da Frelimo citados nesta secção, é aqui mantida, apesar do facto de todos os oficiais da Frelimo terem sido oficialmente desmobilizados aquando do AGP, passando para a 'reserva' no que se tornou num entendimento comum.
  47. Antes de assumir oficialmente o posto, Guebuza ofereceu uma grande festa para membros seleccionados da elite Macua na residência presidencial em Maputo. Comunicação pessoal com um dos participantes.
  48. Ver contribuição de Weimer na Parte I deste volume.
  49. Comiche tinha sido contra os membros da elite do partido e os seus interesses, e contra membros fundadores chave do partido relacionados com a distribuição de terras e com a aprovação de títulos de propriedade e de concessões de construção.
  50. Entrevista com o antigo Ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito. *Novo Jornal*, Luanda/Angola, 12 de Fevereiro de 2012: 12.
  51. Para uma discussão adicional sobre a eleição do governo local e tendências, ver as contribuições de Rosário e Nuvunga neste volume.
  52. Ver contribuições de Uandela (sobre o abastecimento de água) e de Weimer (sobre a saúde) neste volume.
  53. Ver também Leininger *et al.* neste volume.
  54. Ver contribuição de Weimer neste volume.
  55. A parte da despesa total nacional alocada para os 128 distritos de Moçambique aumentou de 2.7% em 2007 e 4.3% em 2008 para 6.5% em 2009 (Ames *et al.*, 2010).
  56. A lei determina que o governo central calcule as transferências com base na receita doméstica,

excluindo o apoio doador.

57. Título original do livro de Pijnenburg (2004): 'Keeping it vague'.
58. O PAF tinha a aprovação do PEND como indicadores para 2006 e 2007. Ver: Capítulo de Borowczak e Weimer neste livro.
59. Relativamente à distinção destes termos, concordo com Manor (1999). Uma terceira categoria discutida por este autor, a 'descentralização fiscal', é, no contexto moçambicano, parte da devolução no sentido de municipalização ou autarcização. Para uma discussão mais detalhada das formas e conteúdos da descentralização, ver Fandrych (2001: 36-60) e Cheema & Rondinelli (1984; 2007).
60. O argumento de Mawhood de que a desconcentração é parte integrante de qualquer sistema administrativo, sem qualquer atributo jurídico-legal e, portanto, reversível, não se aplica ao caso de Moçambique, na medida em que os OLEs estão consagrados na constituição e são parte da sua noção de estado unitário (ver Mawhood, 1993).
61. De um total de 544 autarquias teoricamente possíveis (23 cidades de diferentes categorias, mais 128 Sedes Distritais (vilas), acrescidas de 393 postos administrativos / povoações) até agora já foram criadas 43 autarquias, das quais 23 cidades e 10 vilas receberam o estatuto em 1997, tendo outras 10 vilas sido criadas em 2008.
62. Alguns dos requisitos técnicos mínimos necessários para uma abordagem gradual e faseada das reformas da descentralização mencionados na literatura são, para além da existência de uma visão e estratégia de descentralização ou um livro branco/'white paper', um órgão do governo (ex., comissões interministeriais) para a implementação e monitoria, a disponibilidade de dados de base e um banco de dados actualizado regularmente, bem como instrumentos definidos para a monitoria e avaliação da gestão (Bird, 1990), requisitos esses que, na sua maioria, estão mais ou menos ausentes no caso de Moçambique. No concernente ao banco de dados sobre as autarquias, o governo optou por produzir boletins de informação municipal (MAE, 1998) e perfis municipais (Métier, 2004) que, contudo, não foram sistematicamente usados para a monitoria das mudanças produzidas pelo processo de autarcização ao longo dos últimos 15 anos.
63. Uma boa descrição geral é apresentada por Falletti (2006).
64. A tabela é inspirada por Fandrych (2001: 207) e no seu sumário dos princípios que constituem a devolução e a desconcentração, seguindo a sistematização de Vengroff & Salem (1992).
65. Para uso da lógica formal nas ciências sociais, ver: Goertz & Mahony (2011: capítulo nove).
66. Monteiro foi o primeiro ministro da Administração Estatal (1986-1990) e provavelmente o relator legal com maior influência na legislação sobre a descentralização, tanto para a autarcização como para as OLEs.
67. 'um arranjo através do qual o pessoal no terreno dos ministérios centrais, bem como pessoal administrativo das jurisdições locais trabalhavam independentemente de cada um' (Cheema & Rondinelli, 1984:20).
68. Por exemplo, um director distrital da educação está subordinado tanto ao Administrador Distrital (de cujo 'governo' ele faz parte), bem como em termos técnicos, ao ministério de tutela que paga o seu salário.
69. Em conversa com o autor, Lichinga, 5 de Outubro de 2001.
70. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
71. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011. De facto, o Artigo 190, alínea 4, da Lei 9/96 sobre a emenda constitucional, abre realmente a possibilidade de criação das autarquias acima ou abaixo dos limites territoriais das actualmente juridicamente estabelecidas, referidas como municípios e povoações (esta última ainda não foi criada em termos práticos).
72. De acordo com Glotz e Schultze (1995), este é um traço chave das reformas que merece esse nome.
73. Implementação da Descentralização em Moçambique através de um projecto distrital. Maputo, Fevereiro de 1994.
74. Ver: Guambe (1992; 1993).

75. Por exemplo, sobre a adopção de um orçamento anual para o futuro parlamento multipartidário com uma maioria de dois terços ou a introdução de um sistema eleitoral por maioria simples de votos. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
76. A equipa central era composta por Emílio A. Guebuza (chefe da delegação), Teodato Hunguana, (Ministro do Trabalho na altura), Madeira e Mazula. No concenrente à documentação do AGP, Verdella Rocca (1995); para uma posição mais analítica, Weimer (2000). De acordo com Mazula, as suas propostas tinham como alvo principal o único membro da equipa visto como não sendo representante do círculo eleitoral do Sul, o então Ministro no Gabinete da Presidência, Francisco Madeira, oriundo da Beira. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
77. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
78. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
79. Conversa com o autor na altura. Para detalhes das questões alegadamente anticonstitucionais na legislação, ver: Weimer & Fandrych (1999) e Fandrych (2001).
80. Relativamente ao macrocosmo africano, ver: Joseph (1998) (Africa 1990-1997. *From 'abertura' to closure*).
81. Para detalhes: Boletim sobre o Processo de Paz em Moçambique, Número 18, Junho de 1997.
82. O Ministro Gamito, um dos primeiros promotores da lei 3/94, mais tarde teve que retroceder, obviamente por motivos de pressão no seio da liderança do partido. Numa entrevista ao Notícias, declarou que a designação de 23 autarquias rurais era uma 'aventura' cujo destino era incerto. Notícias, 08/04/97: 1.
83. Comunicação pessoal. Ver também: Fandrych, (2001:197f) (entrevista com o membro do parlamento da Renamo, Chico Francisco).
84. O grupo reformista eventualmente desintegrou-se. Mazula, ao longo do tempo, perdeu todas as suas funções como Membro do Comité Político e do executivo, enquanto os governadores provinciais foram substituídos e, no caso de Sofala, criaram o seu próprio partido (local) ou juntaram-se à oposição.
85. Entrevista com Mazula, 18 de Junho de 2011.
86. Ver o artigo de Borowczak & Weimer, nesta parte do livro.
87. Ver o capítulo de Nuvunga, na Parte III deste volume.
88. Para uma interpretação e uma análise jurídico-legal: Cistac (2001) e Cistac & Chiziane (2008).
89. Ver Fandrych (2001: 178); Jackson *et al.* (2006): estes autores chegam à estimativa na base da divisão territorial em categoria de Cidade, Maputo (Categoria A), dez capitais provinciais (Categoria B), doze cidades (Categorias C e D), 128 Sedes Distritais (vilas) e 393 localidades. Entretanto (2011), a divisão territorial foi ligeiramente revista.
90. Os líderes comunitários incluem tanto líderes 'tradicionais' (hereditário) como secretários locais dos Grupos Dinamizadores, ligados ao Partido Frelimo, homens de negócios, etc. Para uma análise crítica dos líderes comunitários, ver: Kyed; Buur; da Silva, 2007.
91. Um resumo destes é apresentado no Anexo ao capítulo de Borowczak e Weimer.
92. O antigo Ministro da Administração Estatal, Monteiro, proporcionou subsídios essenciais para o processo legislativo.
93. Ver contribuição de Borowczak e Weimer nesta parte do livro.
94. Para um estudo sobre as autarquias de Nacala, Angoche e Ilha de Moçambique, ver: Ames *et al.* (2010: 17 ff).
95. Ver contribuição de Leininger *et al.* na Parte II deste volume.
96. Faz-se referência ao Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA), o programa seguinte ao 'P-13'. Ver contribuição de Borowczak & Weimer neste volume.
97. Avaliação interna pela Inspecção Geral de Finanças (IGF).
98. Os membros do GIDA eram: MAE-DNDA; MPD; MOPH, MF – Direcção Nacional de Orçamento (DNO); MICOA – Direcção Nacional de Planificação e Ordenamento Territorial

(DINAPOT); Ministério de Agricultura (MAG); Ministério de Interior (MINT); Ministério de Indústria e Comércio (MIC); Ministério de Educação (MEC); Administração Nacional de Estradas (ANE); Conselho Regulador de Águas (CRA); Electricidade de Moçambique (EDM) e ANAMM.

99. A monitoria era feita com uma matriz, que definia as acções (pelos ministérios, etc.), a responsabilidade institucional e os prazos.
100. [Opções de política para a reforma da descentralização]; faz-se referência ao Documento D na Figura acima.
101. [proposta preliminar da política nacional de descentralização]; isto faz referência ao documento E na figura acima.
102. Ver o capítulo de Borowcak & Weimer nesta parte do livro.
103. A segunda categoria das autarquias, 'povoações' constitucionalmente previstas, não é mencionada no documento provisório, que, contudo, introduz uma nova categoria de autarquias institucionais, deficientemente definidas e claramente fora do quadro legal.
104. Esta crítica reflecte duas revisões, nomeadamente; a) UTRESP, Relatório das consultas de carácter político. Processo de elaboração da Política Nacional de Descentralização, Maputo, 9/11/2006; José M. Guambe; Bernhard Weimer. Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND). Parecer técnico, Maputo, 27 de Novembro de 2006.
105. [Política nacional de descentralização e estratégia da sua implementação (proposta)]; isto faz referência ao documento H na Figura acima.
106. Seminário Nacional sobre a Descentralização. Maputo, 16-18 de Abril de 2008.
107. Isto é, atribuir responsabilidades e recursos ao nível mais apropriado para as funções clássicas da prestação de serviços, ao longo da hierarquia institucional.
108. A relação entre a) e b) no que diz respeito ao 'cidadão' é discutida com maior detalhe por Monteiro (2011).
109. Portanto, não está claro se e como a separação estrutural entre o espaço das 'pessoas' e o espaço do estado' (Galli, 2003) pode ser resolvida.
110. Negligenciamos, na nossa discussão, possíveis incompatibilidades jurídico-legais, nomeadamente concernentes à forma como a transferência de responsabilidades do estado para as autarquias foi decretada pelo governo, possivelmente violando disposições constitucionais (Matsinhe, 2008: 25).
111. A teoria das estruturas da área central organizadas (*Zentrale Orte*) foi desenvolvida pelo geógrafo económico Alemão Christaller, no final dos anos vinte/ início dos anos trinta do último século (Christaller, 1933).
112. Ver artigo de Nguenha *et al.* na Parte II deste volume.
113. *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana*, aprovado pelo Conselho de Ministros em Dezembro de 2010.
114. Ver, por exemplo, para Nacala: Democratização e Participação da Comunidade nas Autarquias Moçambicanas. Planeamento participativo num ambiente politicamente sensível: O caso da Cidade de Nacala. Histórias Autárquicas (4).<http://www.progov.org.mz/pt/historias.php>.
115. Comunicação pessoal.
116. Ver contribuição de Uandela na Parte IV deste volume.
117. Referência ao livro '*citizens and subjects*' (Mamdani, 1996).
118. 'Doador' e 'agência de cooperação' são normalmente entidades distintas. Um doador é, grosso modo, um financiador de programas e projectos ou da ajuda orçamental directa. Uma agência de cooperação é uma entidade de intervenção directa ou indirecta que usa fundos de um doador. No caso da Alemanha por exemplo, o doador é o Governo Alemão através do Ministério de Cooperação Económica e Desenvolvimento, enquanto as agências GTZ e KfW aparecem como entidades de intervenção técnica ou financeira directa. Mas há também países doadores em que uma tal distinção não é tão acentuada. Para efeitos de mais fácil leitura, neste artigo usamos os

- termos 'doador' e 'agência de cooperação' em simultâneo sem distinção. Somente em situações específicas fazemos a necessária distinção.
119. O War-Torn Societies Project (WSP) em Moçambique do UN Institute for Social Development (UNRISD) em Genebra considerou a descentralização como um elemento chave na consolidação de paz (Anon, 1996). Sobre WSP ver: Johanssen (2001).
  120. As outras áreas prioritárias de apoio: o parlamento, a justiça, a polícia e o registo civil.
  121. A partir de 2011: Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP).
  122. Nos documentos programáticos de Moçambique, por exemplo, no PARPA, Programa Quinquenal do Governo bem como no Quadro da Avaliação do Desempenho (QAD), no âmbito da Revisão Anual Conjunta entre o governo e os Parceiros de Ajuda Programática (PAP), a descentralização faz parte do pilar de governação e da reforma do sector público. Revisão Conjunta (vários anos), [www.pap.org.mz](http://www.pap.org.mz)
  123. Sobre a arquitectura institucional da coordenação, cf. secção 4.2.1.
  124. Ver Tabela 5 no Anexo.
  125. Por exemplo, o apoio institucional e programático às autarquias governadas pela Renamo nem sempre é visto com bons olhos por representantes de governantes (sub-nacionais) da dominante Frelimo, alegando que o 'projecto está a apoiar a oposição' (experiência pessoal de um dos autores, enquanto director do PROGOV).
  126. Condicionismos orçamentais rígidos (*hard budget constraints*) significam, entre outros, dar preferência a transferências do governo central consignadas às transferências de propósito geral (*general purpose ou block grants*). Ver: Bird & Vaillantcourt, 1998.
  127. Com os elementos e transferências do governo central, base tributária própria dos governos locais e uma parte definida do apoio externo ao orçamento do governo central.
  128. Ver artigo de Forquilha & Orre na Parte II deste livro.
  129. P-5: Programa de Cinco Cidades; P-7: Programa de Sete Cidades.
  130. Os elementos menos satisfatórios foram os atrasos na contribuição financeira dos parceiros nacionais (governos central e municipais) e a falta de sentido de posse (*ownership*) pelas autarquias, bem como a preparação inadequada do programa pelo Banco Mundial no início (World Bank, 2007).
  131. Por exemplo, os casos do apoio sueco para a Província de Niassa ou da Irlanda para as províncias de Inhambane e Niassa.
  132. Exemplos são a gemelagem entre a Cidade de Bergen, Noruega, e a Ilha de Moçambique, que resultou na reabilitação de prédios históricos na antiga capital moçambicana, ou a gemelagem entre Monapo e Mertola (Portugal), através da qual a autarquia moçambicana beneficiou de um centro de comunicação, muito frequentado pela juventude, veículos (ambulância, tractores), entre outros.
  133. ART = Articulating Territorial and Thematic Networks for Human Development.
  134. <http://www.art-initiative.org/>
  135. <http://www.progov.org.mz>
  136. Calculado na base de informações de E-Sistafe.
  137. Calculado na base de informações de ODAMOZ.
  138. Ver Artigo de Nguenha *et al.* neste livro.
  139. A substituição da designação Plano Distrital de Desenvolvimento (PDD) por Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD), em 2006, foi consequência de uma orientação *interna* do Governo, dado que o PDD coincidiu com a sigla de um partido que em 2006 se tinha constituído e que tinha sido uma cisão do partido principal da oposição Renamo. O caso mostra a alta politização da descentralização, mesmo em aspectos meramente técnicos (observação pessoal de um dos autores enquanto membro da equipa da revisão conjunta do PPF/PRODER em 2006).

140. As entidades implementadoras formais eram as Direcções Provinciais de Planificação e Finanças (DPPF), primeiro em Nampula, mais tarde também em Cabo Delgado, bem como, finalmente, também o MPF/MPD. Mas a o UNCDF/UNDP enviaram assessores internacionais e contrataram também assessores nacionais. Devido à muito maior capacidade profissional e, sobretudo, porque estes controlavam, em última instância, os fluxos financeiros, o UNCDF/UNDP tornaram-se também agências técnicas de implementação.
141. É difícil de determinar o fim exacto da presença do UNCDF neste programa, dado que as informações disponíveis são contraditórias. Por exemplo, segundo o *webportal* ODAMOZ, a última fase foi planificada entre 3/2004 - 4/2006, mas, na realidade, foi implementada entre 5/2006 - 12/2008. Ademais, a última prestação foi transferida no 1º trimestre de 2009. Cf. ODAmoz 2011: [www.odamoz.org.mz/projects/494259](http://www.odamoz.org.mz/projects/494259) (15.09.2011).
142. Pijnenburg, por exemplo, descreve esta adaptação à nova realidade da descentralização pormenorizadamente para os anos 90, (cf. Pijnenberg 2004:107-09).
143. No primeiro mandato do actual Presidente Guebuza, a parte das finanças do então MPF foi passada para o Ministério das Finanças (MPF), criado no início de 2005.
144. Por exemplo, no início da componente de Cabo Delgado (Borowczak *et al.* 2004: 38-40).
145. Cf. Artigo de Macuane *et al.*, neste livro.
146. Posicionamento da Plataforma Nacional da Sociedade Civil sobre Governação Local. Maputo, 2006.
147. As ONGs tornaram-se, de facto, Organizações Quase Governamentais numa zona cinzenta entre Estado e Sociedade. Esta perversão do conceito da Organização Não-Governamental, muito característico em Moçambique, merece um estudo próprio.
148. O FDD como mecanismo de apoio para DEL, não fez parte do conceito original do PPF. Foi criado, por orientações políticas superiores, em 2006, para espanto dos implementadores do PPF, que viram ser alterado o propósito dos então '7 bilhões' (ver em baixo).
149. Cf. a série de estudos publicados pelo Centro de Integridade Pública (CIP): Rastreando as Despesas Públicas. <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=actual&docno=94>. Para Nampula: Anon (2009); para Cabo Delgado: Anon (2011: 4).
150. Entende-se por Cooperação Alemã, para efeitos deste artigo, o conjunto das seguintes instituições: o Ministério Federal de Cooperação Económica e de Desenvolvimento (BMZ), o doador; a Agência de Cooperação Técnica (GTZ), desde 01.01.2011, Agência de Cooperação Internacional (GIZ); o Banco de Reconstrução/Agência de Cooperação Financeira (KfW) e o Serviço Alemão de Cooperação (DED), desde 01.01.2011 parte integrante da nova GIZ. O actor mais importante e também mais visível no âmbito da descentralização em Moçambique foi e continua sendo a GTZ/GIZ.
151. Entre 1999 e 2001, as províncias executaram em média anual, 33 % da despesa corrente total, nomeadamente salários. A execução da despesa de investimento subiu de 2% (1999) para 6 % (2001) (Jackson *et al.* 2004: 69).
152. Um forte sector de empresas de consultoria também se pode considerar como fazendo parte da Cooperação Alemã de facto, dado que dependem em grande medida de meios financeiros do BMZ, atribuídos via GTZ e KfW na base de concursos públicos ou restritos.
153. Em meados de 1996, as Comissões Provinciais do Plano foram dissolvidas e a parte de planificação fundida com as antigas Direcções Provinciais das Finanças (DPF), para as novas Direcções Provinciais de Planificação e Finanças (DPPF).
154. A sigla era PDD, mas para evitar confusão com o 'Plano de Desenvolvimento Distrital' designamos, no presente artigo, o projecto da GTZ por 'PDD-GTZ'.
155. Cf. Artigo de Weimer, neste livro.
156. Esta crise de liquidez a partir de 1998 era consequência de uma luta político-burocrática entre o doador BMZ e a agência de cooperação GTZ. Assim, também o 'Fundo DESOPOL' foi atingido, bem como o PDD-GTZ. Dos três projectos locais a financiar pelo 'Fundo DESOPOL' em 1998

- já o terceiro tinha sido financiado pela Cooperação Irlandesa, graças à boa 'cooperação bilateral' local entre DESOPOL e DCI. Isto salvou bastante a imagem da GTZ nesse momento junto de outros actores da Província de Inhambane.
157. Esta perda de protagonismo por parte da GTZ já foi analisada em 2004 por Borowczak (2004: 30).
  158. O 'Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas' (PPFD) da GTZ tinha, a partir de 2007, substituído o anterior PRODER.
  159. Tradução literal: 'bloco de construção perfilado'.
  160. Um 'dano colateral' da conflituosa reprogramação do PRODER era que o coordenador nacional do programa foi 'sacado' em finais de 2006. Dado que 2 dos 3 coordenadores provinciais, na mesma altura, voltaram para a sede da GTZ na Alemanha e que a substituta do coordenador nacional só chegou em meados de 2007, o novo PPFD/GTZ esteve quase decapitado por cerca de um ano (cf. GTZ, 2010b:38-40).
  161. Esta afirmação não quer dizer que a GTZ não tivesse diversos meios financeiros para resolver determinados problemas estratégicos do ponto de vista da implementação dos seus programas. No âmbito do PPFD/GTZ, a GTZ assinou, por exemplo, em 2007, um acordo financeiro com o Governo Provincial de Inhambane para custear as despesas de funcionamento dos Conselhos Locais, no âmbito da planificação distrital participativa em toda a província. Mas esta 'bengala pequena' não significava financiar o próprio PESOD.
  162. Esta afirmação geral não quer dizer que as actividades e/ou financiamentos para municípios beneficiários, sobretudo se não tiverem outros parceiros, não possam ser importantes de diferentes pontos de vista. Mas no desenvolvimento concepcional, o protagonismo encontra-se sobretudo no programa P13 e nos seus programas/projectos antecessores.
  163. O PRODER, em 2006, tinha recebido boas notas, no âmbito de uma revisão conjunta com o PPFD Norte de UNCDF/UNDF e com o PPFD Centro do Banco Mundial.
  164. Ironicamente, esta actividade em todos os distritos de Inhambane, nacionalmente reconhecida e aplaudida, foi fortemente combatida pela coordenação nacional do PPFD/GTZ, mas sem êxito. O coordenador provincial foi, no entanto, 'sacado'.
  165. Outros impulsos novos pelo PPFD/GTZ vieram da assessoria junto do Tribunal Administrativo no âmbito do controlo externo de finanças provinciais e distritais.
  166. Bem como os distritos de Buzi, Chibabava, Dondo, Machanga, e Marromeu, que, por razões óbvias, não foram integrados no P-13.
  167. A Caminho da Cidade. Small city slum upgrading, Beira 2006.
  168. Professor Wolf Linder, Instituto de Ciências Políticas, Universidade de Berna, Suíça; ver Linder *et al.* (1999).
  169. Em consequência do *Mid Term Review*, em 2002 (Linder & Lutz, 2002), o PADEM foi transferido para a delegação da SDC na 'capital do Norte', a Cidade de Nampula, no âmbito do que o Chefe da Cooperação chamou de 'desmaputizar' o apoio suíço em termos técnicos e de projectos, complementando assim, ao nível central, a ajuda directa ao orçamento, bem como Programas Sectoriais Integrados (PSI) ou *Sector Wide Approach* (SWAP) na área da saúde, e água e saneamento.
  170. Este programa de *Peace Building* (EDA IV), em parceria com o Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE), dirigido pelo Ex-Reitor da UEM, Prof Mazula, ficou envolvido na negociação de um 'Acordo Local de Paz' em Montepuez, município parceiro do PADEM, depois da crise política relacionada com a contestação violenta dos resultados eleitorais de 1999. Ver: Ostheimer (2001).
  171. Documentado por Macuane e Weimer, 2003.
  172. Outras falhas neste sector autárquico importante para a população municipal são tratadas por Uandela, neste livro.
  173. NIRAS - Euroconsult Mott MacDonald Joint Venture.

174. A) Governação autárquica, b) planificação estratégica e operacional, c) finanças e tributação autárquica, d) planificação e gestão ambiental e urbana, e) serviços municipais. Ver MICOA&CDS-ZU, 2009.
175. Informação pessoal, notas de campo.
176. Fonte: P-13 UGFP.
177. Edis sucumbem às ordens do partido. *O País online*, 13 Agosto 2011. <http://www.opais.co.mz/index.php/politica/63-politica/15875-edis-sucumbem-as-ordens-do-partido.html>
178. Um ponto considerado crucial para o sucesso de governação local *pro-poor* (Booth, 2011a).
179. Hammarskjöld Foundation, Autonomous Development Funds in Africa: Report from an expert consultation in Kampala, Uganda 4-6 April 1995. (Uppsala, 1995).
180. O PPFDF promoveu os primeiros estudos sobre as relações fiscais intergovernamentais. Cf. Boex *et al.* 2008.
181. Cf. Forquilha & Orre, neste livro.
182. Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério de Plano e Finanças (MPF), [a partir de 2006 separado em Ministério de Finanças (MF) e Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD)], Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (MICOA).
183. Foram consideradas como membros as seguintes instituições: MAE-DNDA; MPD; MOPH, MF – Direcção Nacional de Orçamento (DNO); MICOA – Direcção Nacional de Planificação e Ordenamento Territorial (DINAPOT); Ministério de Agricultura (MAG); Ministério de Interior (MINT); Ministério de Indústria e Comércio (MIC); Ministério de Educação (MEC); Administração Nacional de Estradas (ANE); Conselho Regulador de Águas (CRA); Electricidade de Moçambique (EDM) e ANAMM.
184. Raras vezes o próprio ministro do pelouro participou na reunião.
185. A monitoria foi feita através de uma Matriz, que definiu as acções, a responsabilidade sectorial e os prazos para execução. Ver, por exemplo: MAE, Matriz da Reunião com os Municípios em Lichinga e Manica, Maio 2006.
186. Os custos da coordenação, definida como cooperação planificada, crescem exponencialmente com o número de participantes (Ax & Gerok, 1989: 49).
187. Summary of the policy and operational issues for a dialogue with the Government of Mozambique regarding decentralized planning and finance. Maputo, March 2002 (unpublished).
188. Ver: Termos de Referência, Revisão Anual 2011 – Anexo II, Contactos dos Grupos. [www.pap.org.www](http://www.pap.org.www)
189. National Decentralization Policy. Draft of 5 February 2007. Comments by Development Partners, July 2007.
190. Uma excepção é a revisão da Lei das Finanças Autárquicas e do Código Tributário Autárquico, alterados em 2008. Mas este tema não faz parte explícita das preocupações exprimidas pelos PAP em 2007.
191. Ver artigo de Weimer *et al.* nesta Parte do livro.
192. De Renzio, de uma forma crítica, observa uma estagnação na evolução dos sistemas de gestão das finanças públicas em Moçambique (cf. de Renzio, 2011).
193. O Sistema de Informação Municipal, que liga as finanças de todas as autarquias ao sistema de gestão financeira do estado cabo-verdiano, é operado pelo Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI). <http://www.nosi.cv>
194. Entrevista com um oficial sénior do MPD. O entrevistado referiu-se ao facto de que, em termos da legislação orçamental, o OIIL representa uma despesa (dotação) que, uma vez chegada ao nível do governo local, se transforma numa espécie de fundo social para actividades económicas, mas gerido como um fundo de crédito com pessoas privadas como beneficiárias, que devem reembolsar este crédito, incluindo pagamento de juros. Há evidências de que a última parte nesta cadeia é a parte mais fraca (ver Forquilha & Orre, na Parte II deste livro).

195. Por exemplo, nas capitais europeias, nas sedes dos seus governos e parlamentos, bem como em Bruxelas, no seio da EU, levantam-se, paradoxalmente, cada vez mais dúvidas sobre a eficácia e a efectividade de uma Agenda que partiu da premissa de aumentar a eficácia da ajuda para o desenvolvimento.



# Parte 2

## Relações entre o estado central e local

### GOVERNOS LOCAIS ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E RE-CENTRALIZAÇÃO: POLÍTICA, FINANCIAMENTO E DISCURSO

#### Introdução e Resumo

Nesta parte do livro, os autores debruçam-se sobre as relações entre o Estado central e as elites que o controlam, por um lado, e os governos locais, por outro. Diferentes dimensões (fiscais, políticas, discursivas) deste relacionamento são examinadas. O relacionamento entre os dois níveis e a maneira como este está estruturado é decisivo para a qualidade da descentralização e, por consequência, para a qualidade da governação local. O Estado central tem várias opções técnicas e políticas para definir este relacionamento entre os poderes central e locais. De acordo com Boone (2003), estas variam entre a ‘negligência benigna’, via ‘partilha de poder’, até à ‘usurpação do poder local’ pelo estado central, dependendo sobretudo do grau da organização social, política e económica do poder local e da percepção deste ‘capital social’ local pela coligação central no poder, ou seja, se encara o estado local e as suas elites como potenciais ameaças ou como aliados. Uma forma comum de estruturação das relações intergovernamentais é a desconcentração ou ‘ocupação territorial’ (Boone) pelo Estado central, nomeadamente em regimes clientelistas. Há evidências no continente Africano de que, através da descentralização, é estendido o sistema clientelista da captura de rendas e de benefícios pelas elites

locais, em detrimento de outros objectivos políticos, como a redução da pobreza ou o melhoramento dos serviços públicos locais (Crook, 2003). Por outro lado, a intervenção técnica e normativa do estado central na governação local e na produção e distribuição de serviços públicos é um elemento imprescindível para serviços públicos de qualidade e com maior cobertura (Booth, 2010). Um outro aspecto chave é a qualidade das relações fiscais intergovernamentais que determinam a base de recursos financeiros disponíveis para os governos locais (juntamente com a sua base própria de tributação). Teoricamente, estes devem variar consoante o número e o tamanho das funções atribuídas aos governos locais.

Os autores dos primeiros dois artigos deste capítulo analisam os aspectos financeiros e fiscais do relacionamento intergovernamental em Moçambique. O primeiro artigo, da autoria de *Aslak Orre e Salvador Cadete Forquilha* submetem o Orçamento de Investimento por Iniciativa Local (OIIL) a um escrutínio crítico. Por iniciativa presidencial, o OIIL foi transformado num sistema local de crédito para geração de rendimento e empregos, substituindo a sua vocação inicial de fundo para investimento público. Foi rebaptizado Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Analisando, com base em três estudos de caso, o impacto deste instrumento financeiro da abordagem da descentralização no desenvolvimento distrital, os autores concluem, por um lado, que o FDD está longe de produzir os efeitos esperados, quer em termos de produtividade (em geral aumento de rendimentos), quer em termos do reembolso dos créditos pelos beneficiários, necessário para alimentar o FDD, um fundo rotativo. Por outro lado transformou os Governos Distritais numa espécie de banco, função para a qual não estão preparados, com desafios enormes de contabilidade e 'accountability'. Aliás, os autores confirmam, no caso de Moçambique, a plausibilidade da teoria de Crook e do raciocínio das análises na primeira parte deste livro, quando afirmam que o OIIL/FDD deve ser entendido como 'veículo político' para assegurar a predominância do partido Frelimo, ou seja, o voto do eleitorado rural no partido no poder, bem como o sucesso da governação Guebuziana.

*Ngwenha, Raich e Weimer*, interessados na questão da sustentabilidade financeira das autarquias moçambicanas, examinam o seu desempenho na gestão dos seus orçamentos com recurso a uma base de dados das finanças de uma amostra de 12 municípios elaborada para este fim. Os conceitos de sustentabilidade, empenho e dependência de fontes não próprias de receitas (transferências, doações) são operacionalizados através de uma série de indicadores e categorias de receitas e despesas nos seus orçamentos. Incluíram também um indicador que serve para medir os efeitos orçamentais de eleições autárquicas. A análise quantitativa da amostra permite aos autores tirar algumas conclusões. Primeiro, os municípios apresentam uma alta dependência de recursos que não vêm das suas bases próprias

de receitas, combinada com um baixo esforço fiscal e fraca sustentabilidade. Segundo, no que diz respeito a variações entre os municípios, o tamanho da população não parece ser o critério decisivo para diferenças no desempenho fiscal. Por exemplo, Nacala-Porto está entre os municípios com o indicador de dependência mais alto, cerca de 80%, ao mesmo nível que Metangula, Ilha de Moçambique e Mocímboa da Praia, que têm consideravelmente menos população. Isto quer dizer que o mesmo modelo de gestão do orçamento pode ou não servir municípios de diferentes tamanhos. Por outras palavras, critérios adicionais como a qualidade de prestação de contas e a qualidade da liderança nos municípios devem ser levados em consideração – um aspecto geral salientado por estudos recentes (Booth, 2010; 2011). Finalmente, os ciclos eleitorais parecem afectar, certamente de uma forma moderada, o nível de gasto durante os anos eleitorais.

A contribuição do colectivo *Leininger, Heyl, Maihack e Reichenbach* oferece ao eleitor uma apreciação analítica valiosa sobre um instrumento chave de governação no mandato Guebuza, e sobre os seus efeitos na descentralização: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), que se tornou uma espécie de ‘marca registada’ do actual presidente. Com uma abordagem sofisticada de investigação qualitativa e quantitativa e com trabalho de campo em quatro distritos de cada uma das Províncias de Nampula e Sofala, os investigadores apresentam respostas para duas perguntas. Primeira, em que medida a PAI está a influenciar e a estruturar as relações entre os governos centrais e local no que diz respeito aos ciclos de planificação e de implementação de programas e políticas? E, segunda: de que maneira a PAI intervém na forma das relações entre o governo e a sociedade local e afecta o funcionamento normal das instituições da governação local (Governo Distrital, Conselhos Locais, etc.)? O estudo não apoia a noção de que o PAI é um processo de apoio à descentralização – antes pelo contrário. Eis as principais conclusões:

- Um dos instrumentos chave da PAI, as *matrizes* que resumem os resultados das auscultações e dos comícios e as decisões do presidente, e determinam acções de seguimento a serem executadas pelos governos provinciais e distritais, representa um instrumento de planificação paralelo aos instrumentos já existentes (PESOD), que muitas das vezes interfere com os ciclos de planificação e de monitoria locais institucionalizados;
- A PAI, desenhada, entre outros, para auscultar a população e promover a interacção governo central-local, reforça tendências centralizadoras e estabiliza a linha de comando político e técnico *top-down* (de cima para baixo), desta forma, constringendo ou esvaziando processos locais de governação;
- A PAI, com a sua forte carga de mobilização política, não contribui necessariamente para promover uma maior confiança entre o cidadão e

eleitorado local e o seu governo local, na medida em que este é sujeito a correcções pelo governo central, na pessoa do presidente.

No último capítulo desta Parte II do livro, *José Jaime Macuane, Domingos do Rosário, Padil Salimo e Bernhard Weimer* analisam um aspecto pouco discutido no contexto da descentralização em Moçambique: o papel da província na governação descentralizada. Embora equiparada, com o seu estatuto legal de Órgão Local do Estado (OLE), ao Distrito, Posto Administrativo e Localidade, a província, obviamente, tem poderes orçamentários, políticos, administrativos, de planificação e de controlo, etc. mais amplos do que os outros OLEs subordinados a esta. O executivo da província, presidido por um governador politicamente escolhido e administrativamente nomeado pelo Presidente da República, é directamente subordinado ao governo central e dispõe, desde 2009, de um parlamento eleito através de eleições multipartidárias (dominado pela maioria da Frelimo em todas as províncias), cujo papel institucional é de monitoria e fiscalização, sem poderes legislativos e decisórios, por exemplo, sobre orçamentos, contas provinciais, etc. Do ponto de vista teórico, a província, ou seja, o nível intermédio do sistema político-administrativo e territorial entre o estado central e local, desempenha uma função ímpar para ‘manter a nação unida’ (Sato, 2007: 186), sendo a unidade territorial fundamental para as funções alocativas e distributivas do orçamento e, por isso, para a distribuição equitativa de recursos públicos e para a estabilidade política e social.

Os autores apresentam ao leitor um estudo de caso da província de Nampula, uma das províncias chave em termos demográficos, sócio-económicos e políticos no país. Buscando subsídios históricos, económicos, culturais e eleitorais gerados através de pesquisa de campo, vasta literatura e um *workshop* de validação, os autores mostram aquilo a que chamam ‘um grande paradoxo’, basicamente pelas seguintes razões:

- Apesar de se tratar da Província que testemunhou o nascimento e o crescimento da abordagem participativa de planificação e de governação local, no âmbito do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e de outras boas práticas de governação local com um forte envolvimento das comunidades locais através dos conselhos locais, estes não podem necessariamente ser considerados ‘empoderados’ e donos dos processos de governação local, mas, sim, sujeitos a uma forte centralização dos processos de planificação, orçamentação e tomada de decisões inerentes a uma lógica centralista, funcionalista (e não territorialista) do sistema de governação pelo partido dominante e pelas suas respectivas coligações no poder.

- A província, economicamente bastante dinâmica, contribui, por um lado, em grande medida para o crescimento económico nacional e das receitas públicas, mas exhibe, por outro, características de desenvolvimento humano e de investimento social que não correspondem à dinâmica económica e à contribuição da província para o PIB nacional – antes pelo contrário.<sup>1</sup> Na perspectiva ‘do povo’, as elites da província representadas ao nível central do Estado em posições de chefias e de governantes não conseguiram inverter esta situação.
- O exemplo de Nampula também mostra como as relações entre o governo central e os governos locais, apesar dos passos dados tanto na descentralização política como na desconcentração, ainda se regem por estratégias minimalistas de descentralização, ou seja, de desconcentração, a custo de uma representação mais territorial de interesses locais e provinciais. A marginalização de sectores e interesses regionais e locais importantes podem criar o que Åkesson e Nilsson (2006: 5) chamam de uma ‘contra revolução silenciosa’ entre líderes locais e populações rurais e urbanas.

Confirma-se também, no caso de Nampula, a observação geral do cientista social do *London School of Economics*, Sumich, que afirma que o partido dominante e a maneira de governar ‘...criou um conjunto de valores e um sistema cultural para certos grupos favorecidos, que moldaram a geografia social e moral’ (Sumich, 2010a: 1f; traduzido pelo organizador) do país, estruturando a sociedade moçambicana e juntando vários pontos e partes do país. A descentralização deve ser compreendida nestes limites, isto é, como instrumento para manter esta estrutura e esta geografia.

# 1

## **UMA INICIATIVA CONDENADA AO SUCESSO. O FUNDO DISTRITAL DOS 7 MILHÕES E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE**

Aslak Orre e Salvador Cadete Forquilha<sup>2</sup>

### **1. Introdução**

#### 1.1 O que é a iniciativa dos '7 milhões'?

O fundo dos '7 milhões de Meticais' surgiu no contexto da descentralização em Moçambique. Quando o governo, em 2005, anunciou que cada distrito receberia um fundo de subvenção para o estabelecimento de um fundo de desenvolvimento, os doadores e muitos observadores em Moçambique esperavam que o fundo fosse a essência da planificação participativa e descentralizada do desenvolvimento. Contrariamente a isso, este tornou-se um mecanismo de empréstimo semelhante a um microcrédito, operando os governos dos distritos praticamente como banqueiros locais.

'A iniciativa de alocar 7 milhões aos distritos está condenada ao sucesso'. A afirmação foi feita pelo antigo vice-ministro da Planificação e Desenvolvimento, Vítor Bernardo, em entrevista ao semanário *Domingo*.<sup>3</sup> Escolhemos estas palavras como título deste capítulo por três razões: primeiro, evidentemente, a originalidade da escolha das palavras por parte do vice-ministro torna simplesmente a sua afirmação numa boa citação; segundo, a afirmação é também característica do tipo de discurso optimista, no qual o governo tem consistentemente conduzido a

discussão sobre o fundo de ‘7 milhões’ – o que não é surpreendente, considerando que esta foi uma das invenções políticas mais prestigiosas do Presidente Guebuza. Por último, a citação indiscutivelmente provoca debate e é, portanto, justo deixar bem claro, de uma vez por todas, que as conclusões deste estudo não suportam o optimismo inabalável do vice-ministro.

Este capítulo visa ajudar a preencher a lacuna de conhecimento<sup>4</sup> sobre esta invenção chave de política em Moçambique. O capítulo tem o duplo propósito de contribuir com a informação necessária sobre a implementação da iniciativa, bem como avaliar as consequências da sua gestão e implementação. Será que a iniciativa dos 7 milhões está em conformidade com os objectivos estipulados pelo próprio governo? Será que os 7 milhões conduzem à promoção de uma governação local transparente? Será que eles contribuirão para a construção de um estilo de governo local weberiano? Neste sentido, poderá esta iniciativa ser considerada um sucesso?

O artigo debruça-se sobre os novos fundos para os 128 distritos do país, mas a sua designação tem sido confusa. Será que isto deve ser tratado como uma iniciativa política, um programa temporário ou uma reforma permanente? Até 2010, a designação mais oficial era Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL). O fundo do OIIL foi recentemente rebaptizado com o acrónimo FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital – embora continuando essencialmente o mesmo que o OIIL. Este artigo centra-se sobretudo no período anterior à criação do ‘FDD’.

O nome que tem sido mais comumente aplicado a este dinheiro é ‘sete bilhões’, que com a conversão da moeda (que foi reduzida para três zeros) se transformou em ‘sete milhões’. Este foi o valor da subvenção fixa que foi transferida para cada distrito durante o primeiro ano de implementação (2006). Nessa altura, a soma correspondia a aproximadamente USD 300,000.<sup>5</sup> Por motivos de simplicidade, este programa – escolhemos programa devido ao seu carácter de transição – é portanto doravante designado de OIIL e só ocasionalmente referido por ‘os sete milhões’.

A expectativa inicial da maioria da população era de que os sete milhões fossem alocados aos projectos de infra-estruturas locais – por exemplo, salas de aula, fontes de água, pequenas pontes – fundamentando-se, portanto, no modelo desenvolvido em alguns distritos piloto com os ‘Fundos de desenvolvimento distrital’. Contudo, um despacho do governo, em meados de 2006, reorientou dramaticamente o uso do dinheiro. Desde então, os fundos deviam ser usados para estimular as actividades económicas directamente, através da inserção do dinheiro em projectos. Os beneficiários de projectos receberiam financiamento em forma de empréstimo – com a implicação de que um fundo rotativo seria criado nos distritos à medida que os devedores fossem reembolsando os valores.

O financiamento do OIIL foi introduzido em cada distrito, entre 2006 e 2010. Em geral, os distritos alocam o dinheiro a centenas de projectos muito pequenos, fomentando a produção em pequenas machambas, no sector pesqueiro e na criação de animais, bem como em recursos naturais aproveitados (mel, caju), apoiando o comércio formal e informal de bens de consumo e serviços tais como moageiras, carpintarias, alfaiatarias, lojas de fotocópias, reparação de bicicletas e actividades similares de baixa tecnologia.

## 1.2 O estudo

Este capítulo baseia-se, em grande medida, em estudos de caso, realizados em 2009 e 2010, em três distritos: Gorongosa no centro, Zavala no sul e Monapo no norte. A metodologia do estudo de caso produziu dados originais através da recolha de documentação escrita sobre o OIIL ao nível das administrações distritais e entrevistas a actores chave tais como oficiais distritais, membros dos conselhos consultivos, beneficiários dos empréstimos ou créditos do OIIL, bem como a alguns requerentes locais que não receberam financiamento. A pesquisa focalizou-se essencialmente sobre as seguintes questões: o processo de alocação (quem tinha poder de decisão sobre os fundos e os critérios usados para a selecção de projectos e beneficiários); definição do perfil dos beneficiários (que tipo de pessoas tendia a ser favorecida); projectos financiados (que tipo de actividade económica foi financiada, indicações sobre os seus resultados); monitoria dos projectos (quem monitoriza os projectos e como); e, por último, percepções sobre o OIIL (qual é a percepção dos actores sobre o propósito e os resultados). Para além do material do estudo de caso, o artigo também se baseia em actas de reuniões dos conselhos consultivos e numa colecção sistemática de artigos de jornais, bem como no que se encontrava disponível em termos de documentação do governo e outra.

Como um prelúdio para a nossa conclusão, não está de forma alguma claro que a iniciativa esteja condenada ao sucesso quando vista a partir de uma perspectiva da governação, onde a transparência e a responsabilização são valores chave na governação local. Devemos ainda sugerir que nem existe qualquer evidência de que ela irá transformar-se num mecanismo eficaz para a redução da pobreza. Se existe qualquer sucesso a discernir, encontrá-lo-emos nas vantagens políticas a curto prazo desta transferência massiva de fundos para os governos distritais sem dinheiro. Um efeito líquido em que a liderança local do partido no poder tem acesso a meios de clientelismo político sem precedentes.

### 1.3 Impactos da governação: construção do estado ou do partido?

Para além de trazer algumas visões novas para o processo de implementação, com alguns detalhes empíricos, este capítulo debruça-se brevemente sobre os resultados em termos de desenvolvimento económico local e possíveis efeitos *em termos de redução de pobreza*, e ainda assim, a conclusão está concentrada nos impactos que a iniciativa do OIIL tem tido ou irá provavelmente ter sobre a governação local em particular e a governação do país como um todo.

A análise baseia-se nas assunções do capítulo introdutório na Parte I deste volume, por Weimer, Macuane e Buur, onde os autores assumem que a economia política particular de Moçambique conduz à recapitulação ou reforma da governação em escolhas políticas que são essencialmente motivadas pelas necessidades políticas de uma elite política de renda e orientada pelo clientelismo político à volta da Presidência e do Partido dominante – Frelimo. Uma hipótese é, portanto, que o OIIL reforçou as tendências clientelistas da economia política do estado da Frelimo, desta forma minando a institucionalização da governação local transparente e responsável. Alternativamente, poderão existir razões para assumir que a iniciativa do OIIL levará ao alcance dos objectivos estipulados através de tecnocratas ministeriais orientados para a reforma e doadores, tal como a governação descentralizada caracterizada por oficiais do governo local que tomam decisões autónomas e justas sobre o desenvolvimento (económico) local, após um processo de planificação participativa ou democrático. As duas hipóteses são, a seguir, consideradas.

A compreensão da iniciativa do OIIL em termos da teoria tradicional da descentralização constitui um desafio analítico. No seu estudo recente, Connerly *et al.* (2010) distinguiram três possíveis objectivos da descentralização: segurança, democratização e desenvolvimento. Como é que o Programa do OIIL se enquadra? Primeiro, a segurança como um motivo – estabilizando o país por meio da descentralização e partilha do poder, conforme frequentemente analisado noutros casos africanos (Crawford & Hartmann, 2008: 6-8) – poderá ter sido uma questão durante e logo a seguir ao fim das negociações que culminaram com o fim da guerra em Moçambique, mas que podemos rapidamente excluir como um motivo por detrás do OIIL. Não foi incluído em qualquer discurso do governo da Frelimo ou da oposição. Conforme já foi argumentado, a descentralização democrática não era uma questão quando o OIIL foi instituído. Os traços mais salientes dos motivos apresentados pelo Governo estavam, portanto, ligados aos efeitos de desenvolvimento esperados, tais como o combate à pobreza e à escassez de alimentos, bem como o fomento do desenvolvimento económico local. Contudo, um motivo que não tem a ver com nenhum dos acima apresentados

poderá escapar à perspectiva de Connerly *et al.*, nomeadamente o relativo à retenção ou à expansão do controlo político para a elite política central, por meio de actos de descentralização.

Apresentado em termos da distinção comum entre a desconcentração e a devolução administrativa (Crook & Manor, 1999: 6-7), verificamos que o Programa do OIIL tinha pouco a ver com a devolução – ou ‘descentralização democrática’, conforme comumente concebida. Sendo aplicado nos distritos, o OIIL nunca teve a ver com o trazer a democracia para um novo nível ou devolver direitos de impostos e despesas a partir dos órgãos centrais para órgãos localmente eleitos. Em Moçambique, este é o domínio das autarquias locais. Ele não envolveu qualquer mudança jurídico-legal ou de outra natureza nas relações de responsabilização ou prestação de contas entre os oficiais do governo local e os cidadãos, algo frequentemente apontado como justificação para a descentralização. O OIIL também não procurou aumentar a participação do cidadão na governação local, na medida em que não implicou quaisquer reformas institucionais fundamentais para acomodar tal participação.

A desconcentração, como uma outra forma de descentralização, é geralmente vista como uma maneira de fortalecer as agências executivas aos níveis inferiores do governo, relativamente à provisão de serviços públicos típicos. O fortalecimento das administrações distritais por si, ou a transferência de mais responsabilidades em termos de serviços públicos para níveis mais baixos poderá ter sido um objecto da descentralização em Moçambique (ver os outros capítulos). Ainda assim, o OIIL não trouxe novos recursos para os distritos, para a prestação de serviços públicos ou investimento em infra-estruturas sociais. Contrariamente, o OIIL proporcionou às agências do governo local (distritos e postos administrativos) uma nova tarefa decididamente pouco típica das agências públicas: a de administrar créditos. Isto poderia ser retratado como um caso de descentralização fiscal, proporcionando aos distritos maiores poderes para a efectuação de despesas – mas nenhum poder de tributação novo se seguiu com o programa e foi, contrariamente, desconectado da reforma fiscal local do país. Além disso, os distritos não têm influência sobre o tamanho relativo dos gastos. De facto, o OIIL implica uma maior desconexão entre o tamanho das despesas ou gastos locais e a arrecadação de receitas locais, criando, portanto, uma ‘ilusão fiscal’ (Kimenyi, 2005). Só se aceitarmos que o OIIL poderia ter formado um fundo rotativo onde os juros tivessem criado uma fonte local de rendimento distrital é que este poderia ser retratado como uma forma de descentralização fiscal.

O desafio em usar a teoria de descentralização para analisar o OIIL é que ela não respeita as variáveis regulares de análise, onde as relações entre os políticos ao nível central e local e as burocracias estão no centro e, algumas vezes, as suas

relações com cidadãos. O OIIL define uma relação directa entre os oficiais da administração distrital e os burocratas e cidadãos como ‘clientes’. Como um fenómeno de transferência directa de dinheiro, é, portanto, possivelmente também frutífero ver a sua conjugação com a recente literatura sobre os fenómenos na África Austral, tais como os chamados ‘fundos de desenvolvimento do eleitorado’, que também têm tendência para colocar quantias de dinheiro maiores nas mãos de oficiais e políticos operando ao nível local (Mwalulu & Irungu 2004; Kimenyi, 2005; van de Walle, 2009; van Zyl, 2010; Murray, 2011). Esta literatura tende a destacar os desafios significativos para a governação associados à discrição com que os políticos locais gerem os fundos, aumentando o âmbito da política de clientelismo.

A análise começa por mostrar como o OIIL estava estreitamente relacionado com os decretos e directivas do Presidente Guebuza e foi por eles moldado. A próxima secção, portanto, analisa o retrato do governo no contexto da iniciativa do OIIL, olhando para as intenções indicadas, as instruções para a sua implementação e os relatórios dos resultados. Antes de concluir, o capítulo passa para uma discussão do programa dos sete milhões, conforme observado nos três distritos em que foram feitos estudos de caso.

Finalmente, alguns esclarecimentos são necessários. Este estudo usará as letras ‘MT’ como abreviatura da moeda do país, o Metical, e a taxa de câmbio simplificado de 25 MT/1USD, que era a taxa média no início de 2009. Os termos ‘OIIL’ e ‘sete milhões’ são aplicados alternadamente, já que ambas as expressões são sinónimos comuns para o fundo em causa. A abreviatura CCs refere-se aos Conselhos Consultivos, que é um sinónimo comum para designar os órgãos que a Lei dos Órgãos Locais do Estado denomina de Conselhos Locais.

## 2. Da planificação participativa à banca: a iniciativa do Presidente

É importante observar que a nossa análise cobre meramente a Iniciativa do OIIL em termos do seu impacto sobre as zonas rurais e vilas (não as autarquias urbanas onde os governos locais são eleitos), na medida em que foi às administrações distritais que foram alocados os sete milhões de MT. Até 2010, as autarquias locais não estavam inclusas neste mecanismo de financiamento.

Os conselhos dos representantes locais – os chamados conselhos consultivos, ou CCs – eram um elemento crucial no modo de descentralização ‘sem eleições’ na agenda, em zonas rurais onde não há autarquias (ver Forquilha & Orre, neste volume). A ideia do fundo de desenvolvimento distrital (FDD) foi de que ele iria

proporcionar recursos financeiros a partir do orçamento do estado (e de doadores, directamente), tornando, portanto, significativa a planificação participativa do desenvolvimento local. Um processo paralelo da descentralização fiscal ainda não proporcionou, aos distritos, os meios ou mecanismos para a tributação e despesas – transformando, portanto, as transferências do estado central na única opção viável. Numa formulação e interpretação tipicamente moçambicana, um documento chave do governo afirma que o OIIL constitui o resultado de um processo de:

...aprofundamento e aperfeiçoamento de movimento de descentralização e desconcentração da actividade de planificação e orçamentação no país com vista ao empoderamento dos níveis de governação mais próximos das populações impulsionando deste modo o desenvolvimento local e do país, com a participação das comunidades. (MPD, 2008: 5)

Consideramos que o OIIL, de facto, faz o oposto: ele distancia-se e coloca em risco os pequenos ganhos em termos de ‘empoderamento popular’ que as instituições de planificação distrital poderão ter iniciado.

Em grande medida, o Programa do OIIL é resultado da própria iniciativa do Presidente Guebuza. Quando assumiu o poder em 2005, começou a dotar os distritos com as suas próprias linhas orçamentais<sup>6</sup> bem como com dinheiro real (os sete milhões *MTs*<sup>7</sup>), que eram há muito esperados pela gente envolvida no processo de descentralização. Esta última assumia – erradamente, como rapidamente se tornou óbvio – que os sete milhões eram similares a um Fundo de Investimento em infra-estruturas distritais (conhecido como FDD).

O influxo de dinheiro para os distritos, em 2006, foi repentino e massivo e chegou sem instruções adequadas sobre como estes fundos deveriam ser integrados no orçamento anual distrital e no plano de trabalho (PESOD). A confusão seguinte foi descrita por Buur (2008: 1):<sup>8</sup>

A partir de 2006 e ao longo de 2007, enquanto visitando os distritos de todo o país, o Presidente Guebuza começou a abordar a questão dos CCDs e fazer discursos relacionados com o fundo distrital FDD/OIIL. Como muitos funcionários provinciais, o administrador do distrito considerava os discursos como Decretos Presidenciais anulando leis, decretos oficiais do estado, ‘orientações’ e outros tipos de regulamentos formais.

Os discursos presidenciais eram escrutinados e causavam considerável insegurança entre os funcionários do estado. Mesmo quando as ‘orientações’ eram dadas no respeitante ao fundo OIIL, os administradores seguiam instruções emitidas pelo presidente, por exemplo, em discursos transmitidos

pela rádio, apesar de eles diferirem das 'orientações' provinciais e ministeriais. Por outras palavras, o PESOD 2006 e a emergência do fundo OIIL eram profundamente confusos.

A mudança na política emitida em meados de 2006 (de infra-estruturas para as actividades económicas) parece ter sido resultado da irritação do Presidente pela forma como muitos distritos gastaram a primeira parte dos 'sete milhões', grande parte dela em infra-estruturas administrativas e públicas locais. Em algumas áreas, o financiamento foi gasto na reabilitação ou construção de casas e escritórios para o estado local e seus oficiais sénior (por exemplo, em Zavala, onde os sete milhões parecem ter financiado a reabilitação das residências do administrador do distrito e do secretário permanente do distrito. Um administrador resumiu: 'O ano de 2006 foi verdadeiramente uma festa!' Foi a primeira e a única vez em que as administrações distritais tiveram discrição (embora negociações com os CCs) para gastarem dinheiro conforme lhes interessava.

A instrução prevalecente era que o OIIL devia ser usado para 1) a criação de emprego, 2) a geração de rendimentos e 3) produção de alimentos. Isto foi firmemente estabelecido pelo Presidente em Agosto de 2006, numa reunião contando com a participação de ministros, governadores provinciais, administradores de distritos e outros oficiais (MPD 2008:2). Ele também esclareceu que os fundos deviam ser pagos aos beneficiários em dinheiro – e não em espécie, tal como gado – e que *se tratava de empréstimos*. A implicação desta última afirmação foi, evidentemente, o estabelecimento de um fundo distrital rotativo.

A Política do Presidente teve impactos profundos nos conselhos consultivos. Ele retirou a ênfase da planificação participativa ligada a infra-estruturas sociais locais – até então o enfoque do processo de planificação, que tinha o apoio dos doadores – para a qual pouco dinheiro era alocado. Ao contrário disso, procurou criar um novo 'mecanismo de crédito' para expandir fundos para as zonas rurais onde nenhum banco estava interessado em operar, deixando a responsabilidade (e o poder) sobre os órgãos locais do estado para operarem o que se tinha praticamente transformado num 'esquema de microcrédito'. Talvez como uma forma de controlo ou 'verificação' sobre as administrações distritais que recebiam formalmente o dinheiro, o Presidente envolveu os conselhos consultivos no processo.<sup>9</sup>

No estudo de revisão de Gonçalves (2008) de mais de sessenta actas dos CCD, ele observa como a política do Presidente tinha fundamentalmente alterado as actividades dos CCs: os conselhos consultivos, do topo para a base, vieram assumir a tarefa de aprovar as propostas dos projectos do OIIL, na medida em que esta é a sua tarefa absolutamente predominante e quase *exclusiva*:

A gestão do OIIL é o assunto mais discutido nas sessões dos Conselhos Locais de Distrito. Frequentemente, quando o assunto OIIL foi abordado, tratou-se da aprovação de projectos. Noutros casos, tratou-se da reorientação e reavaliação de projectos ou da constituição de comissões de monitoria dos projectos. (Gonçalves, 2008: 11).<sup>10</sup>

Isto deverá ter surgido como um desenvolvimento surpreendente para os que advogavam o modelo de planificação participativa que, por mais de dez anos, tem sugerido que os conselhos locais devem participar numa variedade de tarefas na governação local (Blin, 2007).

### 3. Analisando o que o governo diz sobre o OIIL

Com vista a avaliar os efeitos do OIIL no âmbito da governação, é necessário compreender dois aspectos: por um lado, a decisão da sua implementação e, por outro lado, a sua implementação real. Começamos portanto por analisar a comunicação chave do governo em torno do OIIL. Será que satisfaz os padrões de transparência necessários a um desembolso de fundos públicos desta dimensão?

#### 3.1 Uma justificação confusa

Numa reunião de alto nível realizada na Ilha de Moçambique, em Fevereiro de 2009, representantes de vários ministérios, governadores e um grande número de administradores distritais discutiram as experiências do país relativas ao OIIL. O relatório que circulou, depois da reunião, mostra uma imagem interessante sobre o que os políticos e dirigentes do aparelho do estado a nível central e local pensam sobre o assunto (MPD, 2008). O relatório discute a execução orçamental do fundo e apresenta uma lista das 'vantagens' do OIIL e os seus principais 'constrangimentos' (isto é, problemas). Nas partes finais e mais longas, a 'situação actual' e os 'impactos do OIIL' são apresentados como a soma dos dez relatórios provinciais sobre os resultados.

Depois de algumas frases sobre o OIIL no contexto de desenvolvimento distrital e de aprofundamento da democracia, o documento simplesmente afirma que a decisão de dedicar o OIIL à estimulação de 'actividades económicas' (em oposição a 'infra-estruturas') era uma resposta directa à crise do preço internacional de produtos alimentares que, severamente, ameaçava Moçambique na altura. Não se faz nenhuma outra menção ao pensamento por detrás desta decisão comparativamente à original. Poder-se-ia esperar que esta política idiossincrática

requeresse uma análise profunda, na medida em que existe uma enorme diferença entre dotar os distritos com um orçamento para investir em infra-estruturas locais (algo que tinha sido trazido pelas experiências acumuladas em anos de exercícios piloto) e, de repente, deixar 128 distritos a gerir um programa de microcrédito (para o qual nenhuma experiência piloto tinha sido realizada).

Para acrescentar mais confusão ainda, Guebuza refere-se repetidamente ao OIIL no quadro de um objectivo ainda maior, o de ‘monetizar’ a zona rural<sup>11</sup> – embora poucos Moçambicanos pareçam ter dado demasiada ênfase sobre essa parte do programa.<sup>12</sup>

De acordo com o sumário do relatório do governo, inicialmente houve uma ausência de clareza e de normas que acompanhassem os gastos do OIIL (isto é, o tipo de projectos), com a ‘intenção tácita’ de permitir a acumulação das experiências de diferentes práticas, com vista a retirar lições e melhores práticas (MPD, 2008:10). Este parece ser um argumento sólido – mas seria seguramente muito mais responsável assumir que esta aprendizagem teria lugar se fosse baseada em factos e estudos, bem como em dados e estatísticas fidedignas. Seguramente que o ‘conhecimento baseado no terreno’ de muitos oficiais locais presentes na reunião compensaria a falta de estudos sistemáticos – mas, se assim fosse, o mesmo conhecimento poderia ter sido melhor aplicado antecipadamente para evitar a óbvia má e esbanjadora aplicação dos fundos do OIIL.

### 3.2 O governo no concernente aos resultados e impactos

O relatório da Ilha apresenta dados básicos. Enquanto em 2006, o OIIL começou com a execução orçamental de 910 milhões de MT (cerca de 36 milhões de dólares americanos – USD), expandiu-se em 55 por cento para 1,414 milhões de MT (USD 56 milhões) em 2009.<sup>13</sup> O aumento é dado como prova da dedicação inequívoca do governo de aumentar rapidamente a produção de alimentos e a geração de rendimentos. Como iremos observar, a nossa principal objecção a isto é que existe muito pouca evidência fidedigna – ou mesmo sistemas para a recolha de evidências – deste argumento.

O governo parece ter concluído na reunião da Ilha que, ‘apesar dos constrangimentos’, os resultados positivos do OIIL superam os aspectos negativos. Os resultados são subseqüentemente apresentados em alguns parágrafos com dados relacionados com o OIIL e ‘factos’ em cada uma das províncias (MPD, 2008:19–25). Numa tabela resumindo os resultados provinciais (com discrepâncias notáveis), constatamos que, de um total de aproximadamente 26.000 projectos financiados, 107.950 postos de trabalho foram criados. Na população de cerca de 13 milhões que vive nos distritos (isto é, fora das áreas da autarquia, a que o OIIL

não está alocado), isto corresponde a aproximadamente 1,5% da população em idade produtiva.

Para fins analíticos, acrescentamos, na Tabela 1, o número de habitantes e distritos por província, um facto básico que cruzamos com os dados do governo marcados a cinzento e que produz alguns dados interessantes. Os números, por si só, devem ter sido suficientes para alimentar o debate: Como poderá ser explicado que Nampula e Inhambane tenham criado duas vezes mais postos de trabalho do que qualquer outra província, e cinco vezes tanto quanto na maioria das províncias?

**Tabela 1: Total de postos de trabalho nos OIIL em 2006-2008, conforme reportado na Reunião da Ilha**

Província (Nº. de Distritos)	Habitantes <sup>14</sup>	Projectos financiados	Criados	Postos de Trabalho		
				Por projecto	POR 1000	Por distrito
Niassa (15)			2 478	2.0	2.1	165
Cabo Delgado (16)	1 632 809	4 319	4 319	1.0	2.6	270
Nampula (19)	4 076 642	4 300	29 894	7.0	7.3	1 573
Zambézia (16)	3 892 854	2 983	14 810	5.0	3.8	926
Tete (11)	1 832 339	1 404	6 775	4.8	3.7	616
Manica (9)	1 418 927	2 183	5 882	2.7	4.1	654
Sofala (12)	1 654 163	2 110	8 000	3.8	4.8	667
Inhambane (12)	1 267 035	469	25 536	54.4	20.2	2 128
Gaza (11)	1 219 013	6 092	4 571	0.8	3.7	416
Maputo prov. (7)	1 259 713	854	5 685	6.7	4.5	812
<b>TOTAL (128)</b>		<b>25 943</b>	<b>107 950</b>	<b>4.2</b>	<b>5.3</b>	<b>843</b>

Fonte: MPD, 2008.

Não é surpreendente que a implementação dos projectos do OIIL produzisse diferentes resultados, na medida em que as províncias e distritos investiriam os seus recursos em projectos de vários tamanhos e tipos. No entanto, é significativo que o número reportado de postos de trabalho por projecto varie até ao extremo da criação de postos de trabalho, que se encontrava entre os objectivos mais importantes. Segundo a Tabela 1, enquanto na Província de Gaza, foi criado, por cada projecto financiado, menos de um posto de emprego, na vizinha Inhambane, com aproximadamente o mesmo tamanho de população e condições climáticas e socioeconómicas semelhantes, 54 postos de trabalho foram criados por projectos. Gaza financiou um número recorde de projectos, embora com o menor número de postos de trabalho criados por projecto – Inhambane, o oposto – mas, ainda assim, produziu cerca de seis vezes mais postos de trabalho que Gaza. Será que Inhambane, uma província na qual as notícias reportaram níveis elevados de má utilização de fundos (ver a seguir), gastou os seus meios excepcionalmente bem?

A melhor medida de eficiência para a forma como os Fundos do OIIL eram colocados em uso seria ver quantos postos de trabalho foram criados por habitante e por distrito. Também aqui, Inhambane parece vencer toda a competição: 20 em cada 1000 pessoas beneficiaram de postos de trabalho através de projectos do OIIL – em média, 2.128 postos de trabalho foram criados por distrito. Em Gaza, a província vizinha, só foram reportados 3.7 postos de trabalho criados por 1000 habitantes, no âmbito do OIIL, e um por eficiência do distrito, de apenas 416 postos de trabalho. A província menos eficiente parece ter sido a província menos povoada do Niassa, que só conseguiu criar um número limitado de 2.1 postos de trabalho por mil e 165 postos de trabalho por distrito – só 8 por cento de Inhambane.

Como é que esta variação pode ser explicada? Se os números forem tomados à letra, então todas as províncias devem imediatamente estudar o sucesso de Inhambane, talvez combinado com Nampula e Zambézia, e algumas das áreas com o pior desempenho devem ser sujeitas a um escrutínio sério, devido ao uso ineficiente ou ao desperdício do dinheiro público. Alternativamente, poder-se-ia dizer que os números representam inteiramente diferentes conteúdos, que um ‘emprego’ em Niassa não representa o mesmo que um emprego em Inhambane – ou que este produz muito mais valor ou itens alimentares por posto de trabalho.

Não estamos convencidos de nenhuma das duas possíveis explicações. O mais provável é que as disparidades entre os números sejam explicadas por uma ausência total de consistência na apresentação de relatórios<sup>15</sup> – com uma possível explicação adicional de que tem havido um discurso um tanto ou quanto ‘politicamente correcto’ dos números em curso. Em qualquer caso, as ‘estatísticas’ produzidas foram de tal natureza, que é impossível saber muito mais a partir delas. Elas não foram detalhadamente explicadas pelo governo e podem apontar para lições em qualquer direcção. Os relatórios sobre a produção de alimentos também não têm sido fiáveis.

### 3.3 Dificuldades e lições aprendidas com os projectos do OIIL

Os relatórios das províncias também contêm muitos dados relativos ao tipo de projectos financiados. É-nos dada a possibilidade de vislumbrar em que é que os fundos foram gastos em cada província: no Niassa, 513 projectos produziram alimentos e 716 geraram emprego, 711 (!) eram ‘agro-indústrias’ na forma de moinhos; em Nampula, 385 cabeças de gado foram adquiridas e entregues aos beneficiários, 39 barragens foram construídas; na Zambézia, tractores, motobombas e bois para tracção animal foram comprados, contribuindo para a mecanização da agricultura; em Gaza, carpintarias de pequena escala e oficinas de azulejos estavam a propagar-se ‘um pouco em todos os distritos’ (MPD, 2008:19-

25) – e por aí em diante. A informação proporcionada carece de especificidade e não apresenta o contexto.

Nenhum dos projectos, por si próprio, é destacado como exemplo de sucesso. As ‘vantagens’ do OIIL que são salientadas são todas ao nível aglomerado; o próprio processo é positivamente acentuado e repete, sobretudo, a justificação inicial da política – de certa forma remanescente da maior parte da retórica da Frelimo e do governo sobre o OIIL. No que diz respeito aos constrangimentos, estes são muitos e parecem ser – em contraste com as vantagens mencionadas – muito mais baseados na experiência dos primeiros anos, conforme eram transmitidas pelos participantes à reunião. É importante repetir (MPD, 2008:14-16):

- Instruções pouco claras sobre os processos de manuseio dos fundos do OIIL; deficiente selecção de projectos; práticas amplamente diferentes relativamente às taxas de juros.
- Ausência de monitoria e de acompanhamento dos projectos financiados; CCs não envolvidos na monitoria.
- Os beneficiários carecem de experiência em gestão de negócios, desenho deficiente de projectos e viabilidade dos projectos; Alguns beneficiários sofrem de ‘má-vontade’.<sup>16</sup>
- Falta de contratos claros entre o distrito e os beneficiários; termos de reembolso pouco claros e taxas de juro.
- As associações beneficiando dos fundos estão a fracassar ou não estão a funcionar realmente como associações.
- Falta de reembolso, na medida em que os beneficiários geralmente não estão familiarizados com os sistemas de crédito.
- Projectos não coordenados e deficientemente planeados, resultando na falta de sinergias na cadeia de valores.

Por último, o *rapporteur* do governo também afirmou que o ‘maior desafio’ de toda a iniciativa é a falta de reembolso por parte dos beneficiários. O Ministério do Plano, baseando-se na informação enviada a partir das direcções provinciais do plano e finanças, definiu a taxa total de reembolso, ao nível nacional, em 1,8 por cento, em finais de 2009. Esta percentagem, na realidade, mina completamente a esperança de, num futuro próximo, vir a realizar-se a política de Guebuza de criar um fundo distrital rotativo a partir dos recursos do OIIL e, assim, a política depende da continuação de transferências de novo dinheiro a partir do governo e dos seus doadores. Todas estas observações se sobrepõem às constatações nos três distritos alvos do estudo.

### 3.4 O que foi reportado pelos órgãos de comunicação social

Uma revisão de 66 artigos de jornais sobre o OIIL no período de 2006 a inícios de 2009 foi realizada no âmbito deste estudo.<sup>17</sup> Eles enquadram-se em três categorias gerais, de acordo com a mensagem geral e o conteúdo. Sete foram ‘independentemente críticos’. A maioria dos artigos, 41 deles (24 no *Notícias*), enquadram-se na categoria de artigos que foram ‘reportados neutralmente e/ou como apoiando’, no seu estilo. Estes artigos reproduziram de forma pouco crítica os dados oficiais dos Fundos do OIIL, sua alocação e resultados.

A última categoria é a mais interessante em termos analíticos, constituída por aqueles que reportam ‘as preocupações do governo’, dezoito ao todo (dez no *Notícias*). Estes artigos repetem as preocupações dos representantes do governo – muitas vezes do Presidente, dos Governadores ou dos administradores – relativamente ao OIIL. Sem fundamentalmente se questionar a política, questiona-se a sua implementação um tanto ou quanto errónea. Com o passar do tempo, os artigos reportam cada vez mais as preocupações dos representantes do governo. Já em 2006 se falava de desvios na aplicação e em inícios de 2007 é reportado que os administradores de distritos foram demitidos por esta razão. No total, os artigos falam sobre cinco diferentes administradores e secretários permanentes que foram suspensos das suas funções. E a seguir, Guebuza começa a falar sobre a necessidade de as populações serem ‘vigilantes’ relativamente à aplicação dos fundos. A reportagem sobre o governo atinge um pico em 2008 e isto acontece quando Guebuza, durante os comícios no âmbito da sua ‘presidência aberta’ usa uma linguagem dura, referindo que as pessoas não estavam a reembolsar os fundos e alertando-as para não trazerem ‘histórias’ sobre o porquê do não reembolso de empréstimos. Notavelmente, a primeira reportagem que dá conta do apelo de Guebuza a um reembolso só aparece em finais de Julho de 2008 – mais de dois anos após o início do programa. Nessa altura, alguns órgãos e figuras do governo começam a acusar os outros de complicar a gestão de fundos.

Estes relatos sobre as preocupações do governo informam-nos de que, já em inícios de 2008, o governo sabia que algo estava errado com este ‘programa de microcrédito’, pelo menos se comparado com o ideal do Grameen Bank (que supostamente eleva um grande número da população da pobreza). As reportagens dos órgãos de comunicação social e os relatórios da reunião da Ilha mostram que o governo poderia ter sabido, já há algum tempo, que os projectos, em muitos distritos, estavam a ser afectados por vários problemas e que havia falta de produtividade. Seja como for, a taxa de reembolso assombrosa já tinha há muito contado a sua história. Contudo, a taxa de reembolso era a única ‘prova sólida’ da situação nos distritos. Conforme já foi observado, as ‘estatísticas’ e a informação

vinda dos distritos e agregada ao nível provincial são simples e não suficientemente fidedignas para servirem de base à tomada de medidas políticas sólidas. No entanto, o governo tende a tratar as ‘estatísticas’ sobre a criação de emprego e a produtividade como ‘prova’ do sucesso da política.

## 4. Os ‘Sete milhões’ observados na prática

Qual era a prática *real* da iniciativa do OIIL quando implementada? Observamo-la nos três distritos alvo, a partir das constatações que são discutidas nas subsecções subsequentes. As áreas de preocupação mais importantes identificadas como resultado da pesquisa são destacadas.

### 4.1 Processo de alocação

A prática observada em todos os distritos é que a chamada ‘equipa técnica’ da administração (originalmente criada para o processo de planificação do distrito) tinha um papel chave na coordenação do processo de distribuição do OIIL. A equipa era geralmente composta por alguns oficiais chave e alguns funcionários públicos subordinados. Eles transmitiam a informação sobre os fundos, recebiam as solicitações e afirmavam aconselhar relativamente aos projectos.<sup>18</sup> Eles também recolhiam informação sobre os beneficiários e os projectos e recolhiam estatísticas sobre o reembolso. De uma forma geral, desempenhavam o papel intermédio entre o administrador e os conselhos consultivos. Parecia que os administradores tentavam distanciar-se publicamente, de certa forma, do processo de alocação e, ainda assim, o envolvimento das administrações no Processo do OIIL era evidente. Nas palavras do Administrador do Distrito de Monapo:<sup>19</sup>

...só os 59 membros do CCD discutiam os projectos, nós na administração abandonávamos a sala. O CC é o ‘proprietário dos projectos’. Contudo, o papel do governo também não é distante.

E prosseguiu, descrevendo:

Em algum momento no tempo, temos que deixar os pequenos projectos (‘projectozinhos’) e o estado terá de assumir responsabilidade pelo desenvolvimento [...] ainda assim, se nós nos reorientarmos em direcção a maiores projectos, entramos em conflito com o processo participativo do

CC. [...] Os CCs carecem de visão e de uma política de longo prazo. Eles são fracós. [...] Constitui um desafio o facto de que os membros dos IPCCs sejam todos analfabetos.

Todas as administrações distritais afirmaram que os CCs, tanto ao nível da localidade como do posto administrativo, tinham estado envolvidos na selecção dos requerentes. Isto conduziu, no papel, a um processo de exame complicado, cuja funcionalidade real era difícil de identificar. Em Gorongosa, muitos beneficiários indicaram apenas uma relação directa entre a administração ao nível do posto administrativo ou da localidade.

Existem actas das reuniões dos conselhos que sugerem que o papel dos CC na 'aprovação' dos requerentes ao OIIL tinha limitações. O processo poderia ser controlado por algumas personalidades poderosas que, cuidadosamente, faziam a selecção a partir de uma lista de indivíduos previamente seleccionados antes de a submeter ao CC. Fundamentalmente, assumimos que a tomada da decisão *de jure* no seio do conselho era uma medida efectiva para 'pacificar' a crítica dos membros do conselho, enquanto alguns indivíduos chave poderiam, de facto, manter um controlo real sobre as despesas, regulando a informação disponibilizada ao conselho. Com esta medida, a 'tensão' entre a administração e os conselhos, tão explícita em 2006, foi eliminada. À medida que iam aparecendo mais oportunidades para os membros do conselho obterem 'uma fatia do bolo', a sua independência como 'monitores' também ia diminuindo. Em todos os distritos, um grande número de membros do CC eram beneficiários. Assumimos que esta tendência tenha ocorrido durante os últimos dois anos e que tenha eliminado parte da monitoria e das funções de responsabilização dos conselhos consultivos.

#### 4.2 Resultados e estatísticas: Quem sabe o que está a acontecer?

Constitui uma assunção do senso comum a ideia de que, para a eficiência e a eficácia de uma política de desenvolvimento sólida a longo prazo, é necessário que esta esteja baseada em boa documentação: se não sobre os seus impactos gerais sobre a sociedade, pelo menos deve ser capaz de gerir estatísticas numéricas sobre a sua implementação. As nossas constatações indicam a existência de uma deficiência generalizada e grave no fluxo de informação sobre o destino que se dá aos fundos do OIIL, para não falar dos seus resultados imediatos.

O défice em termos de informação fidedigna era evidente nas estatísticas apresentadas na reunião nacional sobre o OIIL na Ilha de Moçambique, realizada em Fevereiro de 2009. A má apresentação dos factos ocorre de duas formas. Primeiro, os dados – sobre o desembolso e o reembolso, bem como sobre os

resultados – são frequentemente apresentados de forma caótica e inconsistente em diferentes níveis do governo e nos seus respectivos relatórios. Em Nampula, o governo provincial facultou-nos a sua folha resumo ou sumário da informação sobre os ‘impactos do OIIL’ que usa categorias de resumo de ‘impactos’ ligeiramente diferentes:

Tabela 2: Resultados do OIIL no Distrito de Monapo e na Província de Nampula (2006-2008)

	Projectos financiados	Postos de trabalho criados	Alimentos produzidos (tons)	Cabritos distribuídos (cabecas)	Gado bovino distribuído (cabecas)	Barragens	Moinhos	Tractores
Monapo	156	1324	957	30	30	4	13	3
Total Província	4,335	2,9894	8,8608	601	385	38	190	14

Fonte: MDP, 2009.

Os números são merecedores de alguns comentários. Tal como muitos dos dados e ‘factos’ do OIIL, eles são relativamente difíceis de interpretar e inspiram pouca confiança. Por exemplo, se o OIIL em Monapo – e o investimento de cerca de menos de USD 700.000 entre 2006 e 2008 – tivesse criado 1.324 postos de trabalho (cerca de USD 500 por emprego) no sentido de *novos postos de trabalho a tempo inteiro*, isto teria sido o equivalente a nada menos do que um sucesso tremendo. Em Monapo, isto teria significado que os 156 projectos financiados (na documentação do distrito, o número de projectos é só de 115) teriam criado postos de trabalho para uma média de não menos de 8,5 pessoas previamente desempregadas, o que é altamente improvável.<sup>20</sup> Muitas pessoas em Monapo – e, de facto, em Moçambique – que se envolvem no tipo de actividades que foram apoiadas (comércio na produção agrícola, produção de milho e criação de aves/frangos, etc.) fazem-no apenas a tempo parcial e tentam suplementar o seu rendimento numa variedade de formas.<sup>21</sup>

A natureza dos projectos é tal, que muito poucos deles irão gerar qualquer coisa como um emprego seguro a tempo inteiro. Na realidade, muito menos novos postos de trabalho foram criados. Em grande medida, a política distrital sobre os beneficiários significou que só ‘pessoas com capacidade provada’ é que receberiam financiamento para os seus projectos. Isto significa que muitos, se não a maioria dos beneficiários, já tinham algum rendimento (ou postos de trabalho) através dos seus projectos. Poucas associações financiadas criaram postos de trabalho a tempo inteiro, na medida em que elas operavam principalmente de uma maneira casual e não de uma forma tipicamente de negócios. Além do mais, havia

inúmeras reclamações de que as associações não eram associações verdadeiras, mas organizações *ad-hoc* criadas por um indivíduo forte usando a associação como uma forma de atrair financiamento para interesses privados. Muitos projectos são muito pequenos e criam, no máximo, alguns postos de trabalho no seu todo. Do mesmo modo, os relatórios da província sobre os resultados da produção de alimentos em Monapo parecem ser exagerados, reportando um total de 957 toneladas de produtos.

Em contraste, os relatórios do próprio governo do Distrito de Monapo definiram os números em 346 postos de trabalho criados e 302 toneladas de alimentos. De alguma forma, os relatórios da província tinham mais do que triplicado os resultados!

A mesma desordem nos números e nos relatórios tinha sido observada em outros estudos de caso (Buur, 2008), bem como em relatórios do governo (DPPF Inhambane, 2007). A esta imagem, deve ser acrescentada a suspeita geral entre os nossos entrevistados e populações normais (também reportada em artigos de jornais) relativa à existência de ‘projectos fantasmas’ – o corolário do OIIL do fenómeno de ‘trabalhadores fantasmas’ (nomes de pessoas que não existem, mas que, ainda assim, levantam os seus salários). Estamos também preocupados com a prática de alguns distritos, tais como Zavala, que convertem parte do seu ‘fundo rotativo’ de dinheiro em produtos ou espécie, o que acontece quando as populações devem, supostamente, pagar um vitelo pelos seus empréstimos subsidiados para a compra de gado. A transparência, muito rapidamente, fica afectada.

O segundo tipo de distorção de factos é que as listas das actividades e das entidades financiadas não são correctas no que diz respeito ao conteúdo. Em Gorongosa, observámos que a própria lista de projectos da administração não correspondia à realidade dos projectos: a ‘Comercialização agrícola’ era, na realidade, a venda de licor, Fanta e biscoitos em bancas (barracas) semi-improvisadas. Um ‘antigo combatente’, que estava registado como vendendo ‘produtos de primeira necessidade’ na sua banca, tinha mais bebidas alcoólicas do que qualquer outro produto. Em Zavala, as pessoas com quem conversámos na rua geralmente não confiavam na existência de muitos dos projectos apresentados na lista – ostensivamente ‘sabendo’ que os fundos tinham sido usados na compra de carros ou investidos em Maputo. Repetidas vezes, encontrámos várias pessoas que tinham histórias sobre associações falsas; havia outras onde o ‘presidente’ tinha fugido com o dinheiro e associações que tinham simplesmente dividido o dinheiro e usado o mesmo para outros fins, de acordo com a vontade de cada um.

### 4.3 Os projectos do OIIL: produtividade e reembolso

As constatações apresentadas a seguir<sup>22</sup> levantam dúvidas sobre a capacidade do OIIL: a forma como ele é praticado, o facto de monetizar as zonas rurais e de resultar num aumento significativo do emprego, do rendimento e da produção de alimentos; em suma, de promover o desenvolvimento económico local.

A questão do reembolso é encarada pelo governo como o principal desafio para a Iniciativa do OIIL. É certamente um indicador de que algo está errado. Acreditamos que a taxa baixa de reembolso está ligada a pelo menos dois desafios. O primeiro é a produtividade do projecto – que nos diz algo sobre a *capacidade* dos projectos de reembolsarem os empréstimos. O segundo é a *motivação* dos beneficiários para reembolsar.

Só três das várias dúzias de projectos que visitámos tinham a aparência de ser verdadeiramente um sucesso. Dois localizam-se em Monapo, em que figuras da administração local do estado tinham participações pessoais. Uma situação semelhante contribuiu para o sucesso da associação agrícola de Nauranga, em Gorongosa, que investiu em sistemas de irrigação.

Conforme observámos em todos os distritos, muitos dos projectos estão a passar por uma situação difícil, devido a um plano de negócios pouco claro (ou mesmo à sua ausência) e a fraca gestão. Nesta fase, não existe nenhum material disponível para avaliar a qualidade com que a maioria dos beneficiários aplicou o seu financiamento para produzir alimentos, gerar postos de trabalho ou rendimento, mas as ‘histórias’ dos casos contam-nos uma história clara. Em 2009 e 2010, a maioria dos projectos beneficiários visitados sofriam de uma grave estagnação. Os vendedores do Mercado em Vunduzi - Gorongosa tinham falta de produtos para vender, visto que tinham um volume de negócios pequeno demais para comprar novas mercadorias. Aqueles que se tinham instalado em ‘bancas fixas’ com azulejos e telhados de zinco constatavam que o seu investimento não era justificado pelo volume de negócios: o retorno era insuficiente para reduzir o valor a pagar, isto é, para o reembolso. Os beneficiários dos projectos agrícolas reclamaram que as secas, as pragas, as inundações inconvenientes e a redução dos preços do mercado impossibilitavam o reembolso. Em Gorongosa, verificámos que muitos dos beneficiários tinham aplicado o seu financiamento em actividades comerciais, comprando e vendendo cabritos ou produtos em pequenas bancas ou armazéns, em troca de margens de lucro extremamente baixas. Relativamente a alguns projectos, contrariamente, o problema parecia ser que o gestor não tinha uma ideia clara sobre como calcular e planificar ou prever lucros. Contudo, também verificámos que a baixa qualidade de algumas das barracas semipermanentes não parecia reflectir os investimentos, nem se aproximavam remotamente do valor dos

empréstimos do OIIL. Daí haver a possibilidade de eles, de facto, terem desviado, de imediato, parte do financiamento para outros fins.

O consumo imediato e ou a comercialização básica é verdadeiramente ‘uma resposta do homem pobre’ a uma oferta de crédito como o OIIL – e muitos economistas teriam certamente explicado a sua pobreza através de uma referência ao seu fracasso em investir em actividades lucrativas. Mas estas estratégias podem também ser baseadas numa análise relativamente profunda das possibilidades locais: se não se sabe como fazer um retorno e as sanções do não reembolso não são graves, então pode-se muito bem consumir o crédito.

Geralmente, o baixo valor acrescentado a partir das vendas nas barracas é uma consequência da necessidade de manter os preços baixos: muitos vendedores das pequenas bancas do mercado tendem a fazer uma subcotação dos preços dos outros e os clientes são poucos e extremamente pobres, com um nível de ‘demanda’ muito baixo, e o mesmo se aplica às oportunidades de tirar um bom lucro. De recordar que, nas zonas rurais, o rendimento médio em dinheiro por pessoa não excede USD 31 por ano – nem mesmo 9 cêntimos por dia (Hanlon & Smart, 2008: 333). ‘Medidas de lado da oferta ou *supply-side measures* não são suficientes para estimular o crescimento quando os pobres são tão pobres.’ (Hanlon & Smart, 2008: 346).

Em Monapo, muitos dos beneficiários reclamavam de erros técnicos com a maquinaria ou que terceiros tinham obstruído os seus projectos de tal forma que eles tinham agora cessado a produção. Algumas das associações em Gorongosa não estavam a funcionar como associações – mas a constituição de uma associação era uma pré-condição para a atracção do financiamento do OIIL. Em Zavala, ficámos surpreendidos com o número de pessoas que tinham simplesmente pago por algumas cabeças de gado – mas em que a doença e a morte do gado eram explicações comuns para justificar por que motivo não podiam reembolsar em espécie (vitelos para o fundo rotativo).

Os problemas dos projectos eram sempre apresentados como a razão para a falta de reembolso. Um projecto avícola em Zavala tinha sofrido pelo facto de um grupo de frangos ter sido morto por um choque de calor num camião durante o transporte, e o pessoal de uma carpintaria em Monapo reclamava por ter pouco material para trabalhar, visto que as chuvas tinham interrompido o transporte de madeira das zonas rurais e, em qualquer caso, havia muito poucos clientes locais com dinheiro, hoje em dia. Em suma, quase todos os beneficiários explicaram como os projectos tinham sido afectados negativamente pela baixa actividade económica generalizada.

Uma outra explicação para a falta de reembolso é a motivação dos beneficiários. Poderá parecer que alguns tinham outros planos que não passavam por reembolsar

os fundos. A questão é porquê – e nós só podemos apresentar respostas especulativas. A *vontade* dos beneficiários de reembolsar depende parcialmente da mensagem transmitida no momento em que receberam o financiamento e as expectativas iniciais criadas pelos financiadores no Governo. Uma razão comum poderá ter sido apresentada por um jornalista do Notícias: eles pensavam que este fosse um fundo de subvenção:

Alguns beneficiários dos distritos de Muecate, Malema, Murrupula, Mogovolas e Nampula-Rápale, que falaram à nossa reportagem, afirmaram que não vão efectuar reembolso nenhum porque ‘esse dinheiro, nós fomos oferecidos e esses que querem que nós devolvamos querem nos roubar, por isso vamos esperar até que o presidente venha aqui no próximo ano para queixarmos’. (Notícias, 30 de Agosto de 2008)

A coisa mais surpreendente nesta afirmação é que ela emerge em finais de Agosto de 2008. Em 2006, havia certamente sinais confusos à volta dos fundos. Contudo, de 2007 em diante, não poderia ter havido qualquer dúvida para qualquer administrador razoavelmente competente de que a mensagem a transmitir publicamente era de que o financiamento do OIIL vinha em forma de empréstimo, não de fundo de subvenção. Daí que é possível que muitos beneficiários tenham, de facto, sido mal informados – por alguém na administração, nos conselhos consultivos ou nas autoridades comunitárias.

Contudo, a nossa análise sobre a capacidade e a vontade de reembolsar pode ser melhorada como resultado da nossa experiência no terreno em Monapo. Tivemos o privilégio de participar na reunião com representantes de dezoito projectos em Monapo, no dia 13 de Fevereiro de 2009. Eles tinham sido convocados pela administração para prestarem informações sobre os projectos. O administrador presidiu à reunião, na presença do director do sector da educação, o procurador distrital e sete autoridades comunitárias (das quais quatro estavam em uniforme). No discurso de abertura, o administrador do distrito declarou que a reunião era uma ‘sessão de trabalho’ com o propósito de ‘avaliar os projectos e a forma como eles funcionam’. E prosseguiu:

Temos que reembolsar porque tudo o que fizemos foi legal e todos vocês assinaram contratos. O Procurador Distrital está aqui para ver como o dinheiro está a ser reembolsado e para tentar reavê-lo. Quero saber como e quando é que vocês prevêm reembolsar. Mas isto não é apenas um assunto que se aplica aos presentes aqui. Esta sala poderia estar cheia.

Durante a reunião, cada um dos representantes – todos homens – levantou-se e falou dos problemas com os seus projectos, e em que ponto o seu reembolso se encontrava. Os oficiais do distrito solicitaram um recibo do banco dos representantes como prova do seu depósito para a conta de reembolso do distrito, mas muitos não traziam consigo estes comprovativos. A seguir, eles apresentaram os seus planos de reembolso e os novos prazos foram cuidadosamente registados pelos oficiais da administração. A tabela a seguir resume os números que foram apresentados na reunião:

**Tabela 3: Monapo: Projectos do OIIL financiados e reembolsados (em MT)**

Ano	Projecto	Recebido	Reembolsado	A pagar	Reembolsado %
2006	Comércio – produtos agrícolas	35 000	21 500	13 500	61
2006	Comércio – produtos agrícolas	25 000	8 000	17 000	32
2006	Moinhos	65 000	5 000	60 000	8
2006	Comércio – produtos agrícolas	20 000	7 000	13 000	35
2006	Comércio – produtos agrícolas	25 000	8 000	17 000	32
2006	Moinhos	140 000	13 000	127 000	9
2007	Tractor (associação)	1 250 000	22 000	1 228 000	2
2007	Moinhos	130 000	-	130 000	0
2007	Associação agrícola	60 000	-	60 000	0
2007	Carpintaria	270 000	-	270 000	0
2007	Produção de sementes de sésamo	60 000	22 000	38 000	37
2007	Moinhos (OJM)	80 000	-	80 000	0
2007	Moinhos	130 000	33 000	97 000	25
2007	Tractor (privado)	1 200 000	-	1 200 000	0
2007	Moinhos	65 000	-	65 000	0
2008	Armazém de produtos agrícolas	650 000	-	650 000	0
2008	Comércio – produtos agrícolas	130 000	-	130 000	0
2008	Associação agrícola	76 900	-	76 900	0
	<b>Total</b>	<b>4 411 900</b>	<b>139 500</b>	<b>4 272 400</b>	<b>3</b>

Source: National Budget estimates 1997/1998 to 2005–2006

Esta selecção de beneficiários – que receberam, entre todos, cerca de 20 por cento de todos os meios do OIIL para três anos – tinha, de acordo com os números dados pelos próprios representantes, reembolsado abaixo da média oficial do distrito. Após a reunião, um oficial do governo disse: ‘Estes são os honestos! Os que não pagam não têm a coragem de vir!’ Uma vez mais, estes números sugerem que mesmo o relatório distrital limitado sobre o reembolso era algo inflacionado.

Mantemos que a falta de pagamento não pode ser reduzida a ‘desonestidade’ por

parte dos beneficiários. A situação local é mais complexa. Um comerciante afirmou que tinha dado produtos agrícolas a indivíduos que não chegaram a pagar-lhe por isso. Quando pressionado pelo administrador sobre as razões pelas quais não tinha feito a denúncia à polícia, ele, de forma relutante, respondeu que as pessoas que não tinham pago eram pessoas das 'autoridades'. O representante do projecto que foi tratado com mais escárnio por parte dos oficiais da administração era um representante do projecto de moinhos que tinha recebido 80.000 MT em 2007, mas que não tinha reembolsado nada. Embora não tenha sido mencionado na reunião, o projecto está registado nos ficheiros do distrito, junto da OJM (Organização da Juventude Moçambicana, pertencente à Frelimo) em Itoculo. O seu representante não foi capaz de responder às perguntas inquiridoras do procurador e dos oficiais do distrito. Mas permaneceu extremamente calmo perante as críticas, revelando a confiança de não vir a sofrer quaisquer consequências. Outras vozes locais sugeriram que os fundos tinham sido desviados para as actividades do partido. O nosso estudo de casos sugere que tanto a falta de capacidade como a falta de vontade são explicações plausíveis para as taxas baixas de reembolso.

#### 4.4 Uma nota sobre a forma como a taxa de juro é praticada

Se um fundo rotativo deverá ser estabelecido sem exigência de transferências contínuas de dinheiro a partir do centro, os beneficiários, de facto, necessitam de se comprometer a fazer o reembolso. Além disso, as taxas de juro precisam de ser mais altas do que a inflação, se não, os fundos irão depreciar-se ao longo do tempo. Quando as taxas de juro comerciais se encontravam a 15 por cento, em todo o período de 2006-10, os empréstimos do OIIL eram emitidos a uma taxa muito abaixo desta, em termos nominais e reais. No mesmo período, a inflação baseada no consumidor correspondia a uma média de cerca de 10 por cento ao ano.<sup>23</sup>

Em 2007, o primeiro ano dos empréstimos para os projectos, o distrito de Gorongosa operou com uma taxa de juro de 12 por cento para todos os projectos, independentemente do seu carácter. Muitos projectos com um ciclo de um ano tiveram dois anos para procederem ao reembolso dos empréstimos, considerando que os prazos tinham sido definidos um ano após o fim do projecto. Consequentemente, parece que o reembolso esperado pelo distrito, do crédito inicial mais a taxa de juro, foi calculado antecipadamente como sendo duas vezes doze (24 por cento) no topo do crédito inicial.<sup>24</sup> No início de 2010, o distrito considerava que, mesmo que os beneficiários dos projectos não tivessem reembolsado, na totalidade, os 124 por cento após dois anos, conforme se esperava deles, não iriam incorrer em qualquer juro. De facto, muitos projectos de 2007 só tinham pago uma fracção do total, mais de um ano após o prazo. A taxa de

juro anual real seria, portanto, na prática, mais baixa. Em Monapo, a taxa de juro nominal para projectos produtivos foi estimada em 8 por cento para o reembolso ou liquidação em 24 meses, tornando a taxa de juro anual real inferior a 4 por cento. As taxas de juro comercial e de mercado tinham sido estimadas em 12 por cento. Mas o governo de Monapo seguiu a prática curiosa de dedução das taxas de juro das contas dos beneficiários do projecto desde a partida, e nenhum juro adicional seria calculado daquele momento em diante. Isto assegurou o pagamento de uma ‘taxa de juro’, mas preveniu que a administração do distrito utilizasse as taxas de juro correntes como uma forma de pressionar o devedor a reembolsar – a alavanca mais elementar de um banqueiro.

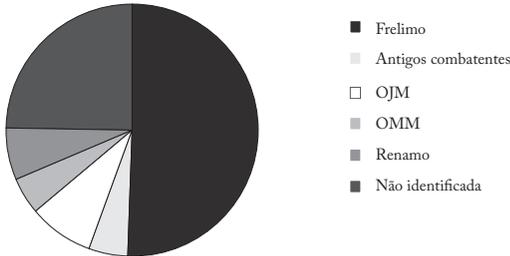
Estas práticas são obviamente um problema significativo para a ideia de um fundo rotativo. Primeiro, fazer com que as taxas de juro parassem de incorrer após um determinado ponto, faria pouco, e nem precisamos de o dizer aqui, para encorajar os beneficiários dos projectos a reembolsarem os empréstimos a tempo. Segundo, mesmo se o reembolso tivesse ocorrido em qualquer altura próxima do período ‘previsto’, os fundos iriam depreciar-se, na medida em que a inflação excederia, de facto, as taxas de juro. A prática de manuseio dos reembolsos e dos juros demonstra que os sistemas financeiros dos distritos não estavam aptos para lidar com este tipo de desafios. Acima de tudo, a prática laxista respeitante ao pagamento de juros também levanta algumas dúvidas sobre os distritos e as próprias intenções do governo: será que *realmente* importa que empréstimos não sejam reembolsados? Talvez existam agendas cruzadas a serem encontradas numa economia política do país. A secção a seguir irá sugerir alguns mecanismos.

## 5. A orientação política do OIIL em Gorongosa

Enquanto em Zavala e Monapo, o partido da oposição e outras pessoas eram de opinião de que os Fundos do OIIL favoreciam sistematicamente pessoas da Frelimo, era em Gorongosa que a ligação entre o partido e o financiamento do OIIL era mais clara, apesar de Gorongosa ser o distrito com uma história em que mais se evidencia a força da Renamo e do apoio do eleitorado à Renamo. A lista de nomes de 61 beneficiários de projectos num posto administrativo foi escrutinada (dezasseis projectos foram visitados) com a ajuda de um informante chave estreitamente ligado ao aparelho da Frelimo. O informante conhecia todos os membros da lista, à excepção de quinze pessoas (alguns eram líderes de associações).<sup>25</sup> A revisão revelou que 69% dos beneficiários de projectos eram membros da Frelimo ou associações chefiadas por membros da Frelimo – e, mais provável ainda, se nós pudéssemos ter verificado a afiliação partidária de todos,

seriam 79% (se projectássemos a mesma taxa percentual aos restantes quinze).<sup>26</sup> A Figura 1 resume a filiação política de 61 beneficiários de projectos:

Figura 1: Aliança política dos beneficiários do OILL em PA Vunduzi, Gorongosa



Fonte: autores

Onze dos beneficiários eram membros de organizações ou associações da Frelimo, como os antigos combatentes, a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e a Organização da Mulher Moçambicana (OMM). Dos restantes 31 beneficiários do OILL, havia membros da Frelimo, com diverso estatuto. Muitos eram mencionados como ‘membros normais’, mas alguns eram figuras distintas, tais como: secretários de mobilização e propaganda na localidade e níveis distritais; secretário da célula do partido; chefe do secretariado do posto administrativo; e um secretário do círculo da Frelimo [várias células]. Além disso, deverá ser observado que muitos dos beneficiários de projectos eram, de facto, associações compostas por cinco a dez indivíduos.

Muitos destes beneficiários confirmaram, nas entrevistas, ter observado que a sua afiliação partidária parecia influenciar positivamente as suas possibilidades de receber financiamento. Duas antigas figuras de chefia na Renamo (no Distrito de Gorongosa) afirmaram, de forma directa, que tinham renunciado publicamente à sua adesão à Renamo para aumentar as suas possibilidades de receber financiamento do OILL. Alguns eram também porta-vozes de associações de pessoas que confirmaram que todos os membros da associação eram, de facto, membros da Frelimo (ou da OJM/OMM) e que a motivação para se constituírem em associação tinha sido a possibilidade de se tornarem elegíveis para os fundos do OILL.<sup>27</sup>

Eu trabalhava sozinho e não tinha planos de constituir uma associação. Mas o mfumo [autoridade tradicional] e um outro oficial do partido residente vieram com a informação sobre os sete milhões. Eles disseram

que tinham que ser dez pessoas. Reunimos dez pessoas interessadas. Este grupo inventou o nome da associação. [...] A associação não tem nenhum estatuto, na medida em que ainda não recebemos qualquer fundo.<sup>28</sup>

Alguns Membros da Frelimo na vila de Gorongosa acusaram os ‘poderosos’ de beneficiarem dos fundos do OIIL, usando as populações pobres nas zonas rurais apenas como pretexto. Quase como para deitar sal na ferida, o nosso informante afirmou que dois dos únicos quatro membros da Renamo na lista que tinham os seus projectos aprovados, de facto, não tinham recebido fundos.

Quando viajámos 45 quilómetros ou mais entre a vila de Gorongosa, através da pequena vila de Cavalo – através do posto administrativo de Vunduzi – em direcção à localidade da Casa Banana, verificámos a importância das bandeiras do partido como simbolismo das façanhas políticas. Pela estrada, contámos cerca de quinze bandeiras novas vermelhas, da Frelimo, e apenas um par de velhas bandeiras da Renamo. Este ‘Via Frelimo’, de facto, correspondia em grande escala ao posicionamento geográfico dos beneficiários de projectos. Até certo ponto, as bandeiras reflectiam, portanto, a geografia política na área: a Frelimo gere a fidelidade política nas principais vias e vilas em seu redor, dando prioridade a estas áreas, enquanto as zonas do interior (incluindo as áreas de Monte Gorongosa) continuam a ser consideradas como ‘pertencendo à Renamo’.<sup>29</sup>

Oficiais na administração de Gorongosa rapidamente refutaram a existência de uma tática intencional de ligar os símbolos da Frelimo ao dinheiro do OIIL e muito menos de favorecer sistematicamente os Membros da Frelimo aquando da alocação de fundos.<sup>30</sup>

Contudo, a concentração de beneficiários no campo da Frelimo parece simplesmente demasiado desequilibrada para ser uma coincidência. Se, de facto, não houve ordens ou uma ‘política’ emanadas do partido central no distrito e oficiais a favor da Frelimo, então talvez as explicações mais prováveis sejam que as populações nos conselhos consultivos e nos órgãos locais do estado (distrito, posto administrativo, localidade), bem como as autoridades comunitárias que conjuntamente disseminaram a informação sobre a existência deste mecanismo de financiamento único – e, subsequentemente, canalizaram as solicitações através de várias camadas do sistema do CC – não eram assim tão neutras na gestão de questões. Os autores testemunharam vários casos em que a bandeira da Frelimo estava ostensivamente hasteada junto de um empreendimento financiado no âmbito dos 7 milhões, como, por exemplo, uma moageira ou uma mercearia. Num distrito de Niassa, um administrador confirmou que parte dos sete milhões tinha sido gasto na reabilitação do gabinete distrital da Frelimo.<sup>31</sup> Estes e outros exemplos poderão ser a razão pela qual, numa grande reunião pública realizada na

Beira, Afonso Dhlakama atacou a experiência dos ‘sete milhões’, exclamando que a alocação do financiamento era discriminatória e que só membros e simpatizantes da Frelimo recebiam financiamento.<sup>32</sup> Uma versão similar da mesma mensagem vem do delegado da Renamo em Inhambane:

A realidade é que se eu estivesse a competir com a Frelimo, eu teria ganho as eleições. Mas também tenho que competir com a Frelimo e o estado. Ele tem os sete milhões.<sup>33</sup>

## 6. Conclusões

As constatações disponíveis a partir do estudo dos documentos do governo e de estudos profundos nos três distritos revelaram tantas fraquezas imediatas nos vários relatórios do programa do OIIL que é difícil chamar a isso sucesso. Mesmo se fizermos uma análise do ponto de vista da ‘descentralização com o desenvolvimento como um objectivo’, um programa de microcrédito que vise produzir alimentos, gerar trabalho e rendimento – como o governo neste momento argumenta – a evidência constitui uma consternação. Os beneficiários de projectos não estão a reembolsar os empréstimos e, portanto, não serão capazes de produzir um fundo rotativo. A ausência do reembolso (provavelmente menos de 3 por cento na média nacional) é, por seu turno, um sinal de que os projectos são, de longe, incapazes de produzir o desenvolvimento económico local pretendido. Poderá haver impactos benéficos de longo prazo, do influxo de capital para as zonas rurais – não obstante os seus beneficiários ou uso – mas neste momento não existe nenhuma evidência imediata de que o OIIL tenha estimulado a actividade económica para além de alguns beneficiários. De qualquer forma, esse estímulo depende da continuação do fluxo de capitais do orçamento do estado para os bolsos rurais. Poderá também ser uma boa ideia num país como Moçambique, mas, nesse caso, estamos a falar de um esquema de transferência de dinheiro incondicional, ao invés de um mecanismo de microcrédito.

Assim, quais são os efeitos sobre a governação? Constatámos que a velocidade tremenda com a qual o Presidente fez pressão a favor da reforma do OIIL teve impactos significativos sobre as estruturas do governo local aos níveis distrital e subdistrital. O enfoque dos órgãos locais do estado mudou de direcção a partir de 2006 – com o dinheiro, claramente – partindo da agenda de descentralização orientada para a planificação participativa do desenvolvimento, em direcção à operação como banqueira virtual. Por um lado, ele retirou a atenção do governo distrital das tarefas e da lógica previstas pela actual legislação que regula os

órgãos locais do estado, que não diz nada sobre a operação de um programa de microcrédito. Por outras palavras, ele transformou as administrações distritais em gestoras de um programa com instruções pouco claras e confusas, deixando muita margem de manobra à discricção – e ao erro: os primeiros anos do OIIL têm mostrado que muitos governos dos distritos e os CCs eram absolutamente ineptos para gerirem um esquema de crédito grande, com tentativas de práticas egoístas ao nível do topo. A combinação trouxe uma situação sem precedentes de acusações de corrupção conducentes ao despedimento de administradores dos distritos. Além disso, poder-se-ia argumentar que o OIIL opera na fronteira do que é legal, dada a sua pouca regulamentação como actividade. Isto enfatiza o que foi indicado noutros capítulos deste volume: a tendência do Governo Moçambicano para continuar as velhas práticas de decisão por decreto. Este hábito de ‘imediatismo semipermanente’ tem efeitos adversos sobre qualquer futura institucionalização de uma administração pública sólida ao nível local.

Será que podemos ver no OIIL o início da descentralização fiscal? Provavelmente não, na medida em que a sua estrutura é de transferência desconcentrada do orçamento e não de descentralização fiscal. Se a ideia do fundo rotativo, de facto, vier a materializar-se, as administrações distritais transformam as porções do orçamento central num empréstimo, transformando o dinheiro público num bem privado, agindo o estado local como um tipo de banco de desenvolvimento. A partir de uma perspectiva rígida de finanças públicas, o estado local recebe receitas resultantes de pagamentos de juros e estes devem estar reflectidos no orçamento como tal. Este poderia gerar um rendimento a partir de juros – mas só se a taxa de reembolso e, mais importante ainda, as taxas de juro operadas, fossem suficientemente elevadas para, de facto, alimentar um ‘fundo rotativo’ (FDD). Este não era, portanto, o caso. O reembolso é desanimador e as taxas de juro são demasiado altas. Por enquanto, a iniciativa do OIIL depende de uma transferência de dinheiro contínua, na ordem de dez milhões de dólares por ano, com vista a operar em qualquer área próxima da actividade actual. Evidentemente, esta situação está muito longe de aumentar a autonomia fiscal nos distritos.

Enquanto em 2006 se realizaram debates sérios em muitos conselhos locais sobre a alocação dos 7 milhões para as administrações distritais’ (Buur, 2008; Gonçalves, 2008) – algo que muitos esperavam que viria a gerar a responsabilização e a transparência (Hanlon & Smart, 2008:187-9) – as nossas recentes observações indicam uma diluição das funções de responsabilização dos CCs. Recorde-se que, a partir de 2007, os conselhos consultivos eram explicitamente compostos por responsáveis pela ‘aprovação’ dos requerimentos ou pedidos, no âmbito do OIIL. Não obstante o facto de um grande número de membros dos CCs serem oficiais do governo eles próprios (Gonçalves, 2008), muitos são também beneficiários,

assumindo, desta forma, o papel de beneficiário dos mesmos fundos que era suposto monitorarem.

Apesar de estamos seguros da existência de casos de CCAs e CCDs muito dinâmicos e ‘independentes’, os desenvolvimentos recentes sugerem claramente que não se pode simplesmente assumir que a atribuição de uma responsabilidade parcial aos conselhos locais relativamente ao OIIL tenha resultado numa maior transparência e responsabilização nos distritos, nem se pode assumir que isto seja apenas uma questão de ‘aprendizagem e experiência’, antes dos conselhos locais poderem desempenhar efectivamente o papel de ‘controlo’ do poder do estado local e das elites do partido. Os muitos escândalos de corrupção que surgiram no início do programa constituem uma indicação daquilo que muitas pessoas tendem a assumir quando se pergunta sobre o OIIL nos distritos: homens locais fortes enchem os seus bolsos de várias formas, com os fundos dos sete milhões.

A economia política do estado local da Frelimo também significa que poderá haver muitas razões para duvidar da ‘função de responsabilização’ dos CCs, relativamente ao Fundo do OIIL. O caso de Gorongosa mostrou quão rígida é a alocação dos fundos, ligada ao aparelho local da Frelimo, com o objectivo de compensar os seus seguidores/clientes com dinheiro dos sete milhões de *MTs*. Parece ter sido particularmente grave no período próximo das eleições de 2009. Os CCs, dominados como são pelos seguidores fiéis à Frelimo, são, provavelmente, muitas vezes, cúmplices das administrações distritais nesta prática. Isto reduz ainda mais a sua probabilidade de operarem como ‘cão de guarda’ ou vigilante – a não ser que o administrador do distrito seja manifestamente pouco popular no seio da Frelimo. Em conclusão, então, a evidência é de que o mecanismo do OIIL tenha, de facto, reforçado a ‘vantagem de incumbência da Frelimo’ antes das eleições de 2009. Numa perspectiva de longo prazo, poderá ser reforçada a fusão do partido e do aparelho do estado ao nível local.

Talvez possamos, portanto, concluir que, até agora, o programa dos sete milhões de *MTs* está ‘condenado ao sucesso’, na medida em que se assemelha a um veículo político com vista a assegurar uma dominação contínua do Governo da Frelimo e o sucesso da Presidência de Guebuza. De facto, embora sujeito à mesma lógica da política de clientelismo, o partido Frelimo, ao nível local, poderá ter encontrado um mecanismo de angariação de votos com mais sucesso do que os fundos de desenvolvimento do eleitorado dos MPs nos países vizinhos da Commonwealth.

# 2

## FINANÇAS LOCAIS: DESEMPENHO E SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS MOÇAMBICANOS

Eduardo Nguenha, Uri Raich e Bernhard Weimer<sup>34</sup>

### 1. Introdução

Uma pesquisa recente sobre a governação local questiona a utilidade do vasto conceito de ‘boa governação’ para a produção e a distribuição de bens e serviços providenciados pelas autoridades locais, alegando que não ‘é baseado em evidências’ (Booth, 2011: 1). Ao providenciar evidências empíricas sobre as finanças dos governos locais, alinhadas com os princípios básicos das finanças públicas e com a teoria das relações fiscais intergovernamentais, este capítulo parte da hipótese de que a sustentabilidade financeira dos governos locais e o seu desempenho eficiente e transparente na gestão dos recursos públicos disponíveis são factores cruciais para o provimento local de serviços, especialmente em cidades e vilas de crescimento rápido. Neste contexto, é apresentada uma análise do desempenho e da sustentabilidade financeira de municípios Moçambicanos seleccionados, usando um conjunto de seis indicadores. A literatura de onde estes indicadores provêm olha para a questão da responsabilidade (*accountability*) dos governos locais, para os diferentes tipos de receitas do governo local no quadro da descentralização fiscal, para os métodos usados para avaliar o desempenho e para a influência dos ciclos eleitorais nos padrões da despesa.

O objectivo principal deste capítulo é explicar as variações da sustentabilidade e do desempenho numa amostra de doze municípios Moçambicanos ao longo

do tempo e em comparação uns com os outros. Esta comparação é decisiva para determinar se o quadro institucional estabelecido e a prática actual de gestão das receitas e despesas são, em termos de sustentabilidade, realmente ‘as mais ajustadas’ para uma gama de municípios desde a cidade capital, passando pelas capitais provinciais até às cidades médias e pequenas. A análise usa uma base de dados produzida pelos autores em colaboração com autoridades municipais seleccionadas, com dados sobre a execução orçamental (tanto receita como despesa) para os anos de 2005 a 2009.<sup>35</sup>

A base de dados foi organizada para este estudo que envolveu a recolha de dados primários, visto que não estão disponíveis em Moçambique bases de dados abrangentes sobre as finanças municipais. Devido a limitações de tempo e orçamentais, os autores seleccionaram uma amostra de municípios cobrindo cerca de um terço dos municípios Moçambicanos. Esta amostra inclui os seguintes municípios, classificados segundo o tamanho da população (2007):

**Tabela 4: Amostra: municípios seleccionados e dados demográficos**

Nº	Nome	População			Provincia
		1997	2007	Taxa de Crescimento (%)	
1	Maputo Cidade	966,000	1,094,628	1.33	Maputo
2	Nampula Cidade	310,955	471,717	5.17	Nampula
3	Beira	405,040	431,583	0.66	Sofala
4	Nacala-Porto	161,460	206,449	2.79	Nampula
5	Pemba	87,662	138,716	5.82	Cabo Delgado
6	Xai-Xai	102,053	115,752	1.34	Gaza
7	Cuamba	58,594	79,013	3.48	Niassa
8	Ilha de Moçambique	43,188	48,063	1.13	Nampula
9	Marromeu	18,827	39,409	10.93	Sofala
10	Mocimboa da Praia	26,132	39,010	4.93	Cabo Delgado
11	Vilankulo	20,644	37,176	8.01	Inhambane
12	Metangula	6,852	12,772	8.64	Niassa
	<b>Total</b>	<b>2,207,407</b>	<b>2,714,288</b>	<b>2.30</b>	

Fonte: INE, Censo Populacional (1997, 2007)

## 2. Princípios gerais das finanças sub-nacionais

A descentralização requer uma mudança de autoridade e recursos, de cima para baixo, do governo central para os governos sub-nacionais, aumentando assim as fontes de receita e as responsabilidades da despesa ao nível sub-nacional. Para além disto, nos governos democráticos descentralizados, o controlo sobre o uso dos recursos também muda dos governos centrais para os cidadãos e eleitores que são os derradeiros usuários dos bens e serviços. Por conseguinte, em sistemas descentralizados, a responsabilidade local e *accountability* tornam-se cruciais para uma escolha eficaz. Se os cidadãos têm que assegurar o uso adequado dos recursos públicos, eles necessitam dos meios para manter os governos locais responsáveis. Embora ‘não haja um quadro geral teórico ou conceptual sobre as ligações entre fontes de rendimento do estado e as relações estado – sociedade’ (Moore, 1998: 90), há uma forte associação entre geração de receitas locais e o estabelecimento de relações estado-cidadão responsáveis e de confiança (para a África Oriental ver: Fjeldstad, 2001b; Fjeldstad & Therkildsen, 2008).

### 2.1 Fontes de Receita

Os governos sub-nacionais têm várias fontes de receita para financiar as suas obrigações com a despesa. Fontes de receita características incluem: receitas próprias, transferências intergovernamentais, empréstimos locais e, em alguns casos, também ajuda internacional, bem como contribuições comunitárias geradas localmente. A ligação entre geração local de receitas e responsabilidade (*accountability*) deriva da presunção de que os governos locais tratam receitas de fontes diferentes de maneira diferente. Por exemplo, supõe-se que os governos locais gastam o dinheiro angariado através de impostos de maneira diferente do dinheiro que recebem através de outros meios, tais como ajuda internacional ou transferências intergovernamentais (e.g. Jones & Stuart, 1985).

Este critério origem - base admite que a responsabilidade provém da fonte de onde a receita é originária. Assim, quanto mais capacidade os governos locais têm de obter receita a partir das suas bases tributárias próprias, maior a sua responsabilidade (*accountability*) para com os cidadãos e menor o risco de captura dos benefícios provenientes da despesa pública pela elite local (Bardhan, 2002).<sup>36</sup> Para que esta relação de reforço mútuo entre responsabilidade (*accountability*) e receita própria se mantenha, os sistemas de receita local devem ser transparentes e os cidadãos devem ser capazes de confiar nas suas autoridades locais. No entanto, a experiência mostra que, com frequência, a falta de transparência, a captura pelas elites e a cobrança coerciva de impostos é o que medeia a relação entre os cidadãos e os governos locais, em vez da confiança e da responsabilidade (*accountability*) (ver Caixa, em baixo).

### Caixa: Cobrança Coerciva de Impostos

A forma como os governos tributam os seus cidadãos é fundamental para estabelecer relações Estado–cidadão fortes. De acordo com a literatura, normas e instituições da sociedade (em vez de meros determinantes económicos) estimulam a aquiescência aos impostos (Alm & Martinez-Vazquez, 2001). No entanto, com frequência as autoridades locais vêem a tributação de forma demasiado limitada, e concebem-na como um instrumento extractivo do estado em vez de uma forma para criar ligações permanentes entre o estado e os seus cidadãos. Os trabalhos de Fjeldstad (2002) e Luoga (2002) sobre a tributação local na Tanzânia ilustram como os contribuintes se sentem explorados e insatisfeitos com a prestação de serviços quando os impostos são cobrados de uma forma arbitrária e coerciva. Isto mina a legitimidade dos governos locais e aumenta a resistência aos impostos.

A cobrança coerciva de impostos está claramente em disparidade com a responsabilidade (*accountability*) local já que ela promove o uso de mecanismos não voluntários e de extorsão na execução tributária. Para além destes custos sociais, a coerção também tem considerações económicas já que a sua obrigatoriedade pode ser bastante cara e, em certos cenários, com custos mais altos do que a receita adicional que ela traz. Uma das formas de evitar a cobrança coerciva de impostos é através de tributação associativa, por meio da qual as autoridades se relacionam de forma proactiva com associações privadas ou de organização comunitária (e.g. nas área de transportes públicos ou mercados) que são incumbidas da cobrança de taxas e impostos em contrapartida de uma quota-parte da receita para propósitos associativos (Joshi & Aye, 2008).

Além do mais, o raciocínio, ou seja, a premissa lógica é de que governos democráticos locais são mais responsáveis e de confiança quando cobram e gastam independentemente. Ao arrecadar impostos e deixando a jurisdição local suportar a carga fiscal marginal, as acções orçamentais dos governos locais são guiadas por considerações do tipo imposto *vs* benefício e melhorias na eficiência económica (Norregaard, 1997). Contrariamente, a responsabilidade (*accountability*) fica obscura quando ‘se separa o prazer dos benefícios da despesa dos tormentos da tributação’.

Apesar destas alegações, alguns pesquisadores argumentam que a ligação entre geração de receitas locais e responsabilidade (*accountability*) não é clara, pois as bases de tributação local são limitadas e conta-se sempre com fontes de receita não locais (Gloppen & Rakner, 2002; Devas, 2002). De modo a lidar com esta realidade, Moore (1998) desenvolveu o conceito de rendimento ‘ganho.’ Este conceito sugere que o rendimento é ‘ganho’ conforme o grau de esforço que um

estado realiza no trabalho com os cidadãos. Os estados ganham rendimentos à medida que (i) se desdobram numa organização extensiva para cobrá-los e, (ii) que providenciam serviços alternativos aos cidadãos. Quanto mais um estado ganha os seus rendimentos pela via de um aparato burocrático para arrecadação de impostos, mais ele precisa de entrar em acordos mútuos com os cidadãos sobre o provimento de serviços e representação – em troca de contribuições tributárias – uma relação conhecida como *‘ligação Wickselliana’*.<sup>37</sup>

Quanto maior a dependência dos governos de rendimentos ‘ganhos’, maior a probabilidade de as relações Estado–cidadão serem caracterizadas pela responsabilidade (*accountability*) e pela capacidade de resposta. Moore aplica o conceito de ‘rendimento ganho’ ao nível nacional, mas não há razão para que ele não possa ser usado ao nível local. De facto, Fjeldstad (2002) argumenta que, uma vez que as autoridades locais interagem de maneira mais próxima com os cidadãos do que os órgãos do aparelho do estado, as receitas dos governos locais podem ser consideradas um campo de testagem mais relevante do conceito de ‘rendimento ganho’ do que o governo central.<sup>38</sup>

## 2.2 Orçamento

Para além da fonte de receita, a responsabilidade (*accountability*) local também é determinada pela forma como as autoridades locais gastam os seus orçamentos. O bem-estar colectivo de uma comunidade só é aumentado se as receitas locais forem gastas em serviços locais e em infra-estruturas dessa comunidade. Assim, se as receitas angariadas localmente forem gastas de forma ineficiente (e.g. predominantemente em salários, equipamento e consumíveis para a burocracia municipal) ou se forem gastas em programas não prioritários (do ponto de vista dos contribuintes locais), então, aumentar as receitas angariadas localmente vai prejudicar o bem-estar social. O tamanho, a composição/flexibilidade e a transparência dos orçamentos locais também são importantes para assegurar que a despesa local responda às preferências dos contribuintes locais.

## 2.3 Tamanho do orçamento

Ter orçamentos adequados é uma condição fundamental da descentralização, pois, para que os governos locais possam ser capazes de dar respostas, eles requerem recursos e autonomia suficientes. Sem isto, o compromisso pode conduzir à frustração e à desilusão dos cidadãos. De acordo com esta lógica (*rationale*), o tamanho do orçamento está certamente associado à responsabilidade (*accountability*) e à participação dos cidadãos. Souza (2001), por exemplo,

constatou uma forte associação entre os aumentos das receitas locais e a adopção de orçamentação participativa em duas cidades brasileiras nos anos 1990.

## 2.4 Composição do Orçamento / Flexibilidade

Para além do tamanho, a flexibilidade ou a parte do orçamento que pode ser alocada conforme as preferências dos cidadãos também tem importância. Esta flexibilidade refere-se a dois factores: (i) o nível de controlo do governo local sobre as fontes de receita não próprias e (ii) a relação entre despesas de capital e despesas correntes. No tocante ao primeiro, a alocação do orçamento conforme as preferências locais é frequentemente limitada por ajuda restritiva, transferências não consignadas (*block grants*) e empréstimos que chegam às tesourarias locais com condições específicas e objectivos pré-determinados. Em segundo lugar e no que respeita ao montante do capital (investimento) relativamente às despesas correntes, há, com frequência, uma flexibilidade reduzida para influenciar esta relação. Os orçamentos locais nos países em desenvolvimento têm caracteristicamente uma grande componente de despesas correntes (sobretudo salários e remunerações) que são difíceis de reduzir em favor do aumento do orçamento de capital. Com altos níveis de despesas correntes, o poder dos cidadãos para influenciar as alocações do orçamento local depende, em grande medida, do tamanho do orçamento de capital – e apenas marginalmente da parte das despesas correntes não salariais sobre as quais os cidadãos podem ter algum tipo de poder.

## 2.5 Transparência do Orçamento

A transparência é um outro elemento que afecta a alocação do orçamento ao nível local. Sem transparência, os cidadãos não terão informação para fazer escolhas eficazes. A disponibilidade de informação é, de facto, uma determinante crucial tanto da responsabilidade (*accountability*) como da participação dos cidadãos. Por exemplo, um estudo da WBI (2003) constatou que, na América Latina, o acesso à informação sobre a origem e o propósito dos recursos locais aumenta a confiança dos cidadãos, o que é uma base para a participação cívica.

## 2.6 Ciclos Eleitorais

Finalmente, foi observado que os ciclos eleitorais interferem com os ciclos orçamentais e com os padrões de despesa e de tributação, pois, com frequência, os políticos tentam ganhar a confiança dos eleitores tanto através do aumento da despesa como investindo em bens populares e politicamente visíveis como em impostos baixos (Rogoff, 1990; Skoufias *et al.*, 2001).

Com frequência, os cidadãos locais relacionam a melhoria de serviços a eventos eleitorais periódicos, em vez de à despesa consistente com investimento pelos seus governos locais durante os anos não eleitorais.<sup>39</sup> O uso dos orçamentos do governo local em campanhas políticas com recurso a despesa corrente não salarial (bens, serviços, combustível) não deve ser excluído, especialmente da parte do candidato, em funções, a presidente e da parte do seu partido. Este tipo de ‘despesa de campanha’ pode não agradar necessariamente ao eleitorado numa situação em que a despesa de capital e o provimento de serviços públicos sejam inadequados, representando um risco político para o candidato em funções.

O abaixamento de impostos para a campanha eleitoral e a compra de votos podem constituir aquilo que às vezes é referido como ‘o acordo do diabo’ entre as autoridades locais e o eleitorado (Tendler, 2002): pode ter um impacto extremamente negativo na capacidade do governo local, a médio e longo prazo, de angariar receita para o estágio pré-eleitoral, com a consequência de um défice no financiamento necessário para infra-estruturas, serviços e bem-estar social.

### 3. Desempenho financeiro dos municípios moçambicanos

#### 3.1 Indicadores

A secção anterior deste capítulo abordou os princípios mais importantes das finanças públicas locais e até que ponto eles contribuem para o fortalecimento das relações estado - sociedade. Uma série de combinações entre as diversas fontes de receita e despesa podem, assim, ser usadas para medir quantitativamente o desempenho financeiro dos governos locais. Tais medidas não permitem determinar o melhor de um sistema financeiro local tanto em termos de eficiência como de equidade, mas permitem fazer comparações consistentes do desempenho ao longo do tempo e através de vários governos locais.

Na análise, usa-se seis indicadores para medir os seguintes quatro princípios financeiros:

- *Sustentabilidade*: isto refere-se à capacidade de um governo local de gerar recursos suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes).
- *Empenho*: isto refere-se ao nível até ao qual um governo local explora os seus instrumentos próprios de receita para arrecadar recursos das suas bases próprias de receita (impostos ou receitas fiscais).
- *Dependência*: isto refere-se à capacidade de cobrir necessidades básicas da despesa com receitas próprias. O complemento deste princípio é o da

‘necessidade fiscal’, que estabelece que, na medida do possível, deve haver um equilíbrio entre a alocação de despesa (despesa de capital) e os meios de receta.

- *Ciclos eleitorais*: este indicador refere-se à variação dos padrões da despesa local durante os ciclos eleitorais.

**Tabela 5: Indicadores de Desempenho Financeiro**

Princípio	Indicadores de Desempenho Financeiro
Sustentabilidade	1. Fontes próprias de receitas / Despesas Correntes 2. Receitas correntes* / Despesas correntes
Empenho	3. Receitas Fiscais / Fontes próprias de receitas
Dependência	4. Fontes de receitas não próprias / Receitas totais 5. Ajuda + SPG** / Despesas de capital
Ciclo Eleitoral	6. Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral *** / Despesa média não salarial pc em Ano não Eleitoral

\*Receitas correntes = Fontes próprias de receitas + GPG (Subvenção para Propósito Geral); .

\*\*Subvenção para Propósito Especial;

\*\*\*Ano Eleitoral.

(1) *Receitas próprias / Despesas correntes*: Este indicador avalia até que ponto um município gera recursos próprios suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes). Um valor inferior a 1 representa dependência de outras fontes de receita.

(2) *Receitas Correntes / Despesas correntes*: Ao contrário do anterior, este indicador leva em conta as subvenções para propósitos gerais que um município recebe. No caso de Moçambique, isto corresponde ao Fundo de Compensação Autárquica – FCA. Visto que, por lei, em Moçambique os municípios têm direito ao FCA, este pode considerar-se uma fonte de receita estável que os municípios podem alocar para qualquer fim. Quanto mais próximo este indicador estiver de um, melhor a sustentabilidade.

(3) *Receitas fiscais / Receitas próprias*: Este indicador mede o empenho dos municípios em arrecadar receitas fiscais (isto é impostos). Os impostos não estão associados ao provimento de nenhum serviço (como as obrigações e taxas). Assim, este indicador representa o esforço que os municípios fazem para arrecadar receitas para o provimento de bens públicos locais. Quanto mais próximo este indicador estiver de um, melhor a capacidade de um governo local de usar os impostos como instrumentos para financiar bens públicos.

(4) *Fontes não próprias de receitas / Receitas totais*: Este indicador mede a dependência de fontes não próprias de receitas. Em Moçambique, estas compõem-se de transferências, notavelmente o incondicional FCA e o condicional Fundo de Investimento de Iniciativas Locais – FIIL, donativos, ajuda e receitas consignadas (isto é do Fundo de Estradas – FE) para construção e reabilitação de estradas.<sup>40</sup> Quanto mais próximo este indicador estiver de um, mais alto o nível de dependência.

(5) *Ajuda + SPG / Despesas de capital*: Este indicador mostra a proporção das despesas de capital (investimento) que são financiadas através de ajuda e Subvenções para Propósitos Especiais (FIIL, no caso de Moçambique). Devido aos orçamentos limitados em Moçambique, a maior parte do investimento é financiado através de ajuda e/ou a transferência de capital FIIL. Um valor baixo (isto é muito afastado de 1) demonstra uma grande sujeição às receitas próprias ou autonomia para financiar investimentos locais.

(6) *Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral / Despesa média não salarial pc em Ano não Eleitoral*: Este indicador procura investigar se os orçamentos locais são sensíveis aos ciclos políticos. Fá-lo comparando as despesas não salariais *per capita* entre um ano eleitoral (2008) e a média dos anos não eleitorais (2005-2007). As categorias não salariais de despesa incluem despesas em bens e serviços e em investimentos de capital que são os mais visíveis e, como tal, sujeitos a intervenção política. O valor 1 não mostra diferença nos padrões de despesa entre anos eleitorais e não eleitorais. Um valor superior a 1 demonstra mais despesa nos anos eleitorais; um valor inferior a 1 demonstra menos despesa em anos eleitorais.

### 3.2 Escolha da amostra e aspectos metodológicos

A parte analítica deste capítulo usou uma amostra de 12 municípios dos 43 actualmente existentes em Moçambique, representando 27% do número total de municípios e 50% da população vivendo em áreas municipais. O critério para a amostragem levou em consideração a localização geográfica, o tamanho da população e os custos associados à recolha de dados.

A escolha dos 12 municípios também dependeu da disponibilidade e do acesso fácil à informação relevante ao nível do governo local.

Recolher os dados financeiros relevantes para a nossa análise (isto é dados sobre despesa e receita através dos classificadores estabelecidos) foi um grande desafio, uma vez que, ao nível central, nem o Ministério das Finanças e a Autoridade Tributária de Moçambique – ATM, nem o Instituto Nacional de Estatística – INE e a Agencia Nacional de Auditoria, i.e., o Tribunal Administrativo – TA<sup>41</sup> dispõem de uma recolha sistemática de dados financeiros e outros (demográficos, económicos, etc.) sobre os municípios. A Direcção Nacional de Orçamento – DNO, no Ministério das Finanças, publica apenas projecções orçamentais dos municípios, antes da aprovação dos orçamentos municipais pelas respectivas assembleias municipais. Estas projecções diferem consideravelmente dos orçamentos executados.

Por conseguinte, devido à não existência, ao nível do governo central, de uma base de dados sobre finanças municipais, actualizada numa base regular e diferenciada por projecções orçamentais, orçamentos aprovados e executados, os

pesquisadores criaram, com um esforço considerável, uma tal base para a amostra de municípios seleccionada, usando as Contas de Gerência 2005–2009 como fonte chave. Esta base de dados que reflecte os orçamentos executados é, muito provavelmente, a única desta natureza existente no país e poderia, na realidade deveria, servir como o ponto de partida para produzir sistemática e regularmente uma base de dados para todos os municípios Moçambicanos e, assim, um excelente instrumento de gestão, monitoria e pesquisa, disponível para o Ministério das Finanças e igualmente para as instituições académicas.

O período entre 2005 e 2009 foi escolhido devido à disponibilidade e consistência relativa dos dados financeiros observados nesse período e ao facto de o mesmo ter conseguido captar o efeito da mudança eleitoral na administração / governos municipais de 2008 a 2009.

Em geral, os pesquisadores constataram um considerável grau de consistência na classificação e nos relatórios financeiros. Algumas excepções incluíram a classificação dos impostos integralmente transferidos do governo central para os governos municipais no início da reforma fiscal de 2008 e uma generalizada falta de relatórios das doações e subvenções para propósitos condicionados (e.g. na construção de estradas, equipamento), originadas por práticas diferenciadas dos doadores e/ou o Fundo de Estradas, resultando em apoio *off budget* (extra orçamento) e *off treasury* (extra tesouraria) aos municípios.<sup>42</sup>

Em resumo, isto significa uma baixa qualidade dos dados agregados disponíveis para um período de tempo relativamente curto de cinco anos, o que, embora permitindo uma análise indicativa, impõe, obviamente, limites a uma análise qualitativa profunda de dados do orçamento e tendências.

Antes de passar aos cálculos, apresentamos algumas definições chave dos termos usados na análise:

- *Receitas Próprias*: Estas consistem em todas as receitas associadas aos impostos (receitas fiscais), taxas, licenças, e tarifas / obrigações (receitas não fiscais), bem como na receita proveniente de (a) transferências de propriedade própria, (b) prestação de serviços próprios, (c) rendimento de bens fixos e móveis (aluguer de bens móveis, equipamento, máquinas e aluguer de bens fixos e privilégios do uso da terra) e (d) rendimento de investimento de capital (participações financeiras).
- *Receitas Não Próprias*: Estes recursos incluem transferências do governo central (com frequência legalmente institucionalizadas), recursos resultantes de acordos de crédito/empréstimo, subvenções/doações, e outras transferências tanto correntes como as de capital.
- *Receitas fiscais*: Estas incluem a soma dos impostos arrecadados localmente, conforme previsto no Código Tributário Autárquico, que incluem (a) o

imposto pessoal, (b) o imposto autárquico sobre veículos, (c) Imposto Autárquico de SISA (IASISA) e (d) Contribuição de Melhorias.<sup>43</sup>

- *Receitas totais*: É a soma de todas as receitas fiscais, receitas não fiscais, transferências, subvenções/doações e créditos/empréstimos.
- *Despesas correntes*: Estas consistem em custos com remunerações, custos de operação como aquisição de bens e serviços para funções administrativas, e transferências correntes do município para outras instituições públicas, privadas e socais. Também estão aqui incluídas todas as remunerações, despesas com bens e serviços relativos aos balanços financeiros (técnicos) nos exercícios findos se e quando existentes.
- *Despesas de capital*: Incluem todos os custos com a aquisição de património fixo e património governamental, cobertos por todas as receitas, ou seja, internas e externas.

A tabela a seguir dá uma visão geral do tipo de receita e da sua competência resultante da reforma fiscal de 2008 (*Lei 1/2008*, Decreto 64/2008 – Código Tributário Autárquico).<sup>44</sup>

**Tabela 6: Tipo de Receita e Autoridade de Cobrança**

Receita / Tipo de Imposto	Nível Nacional	Nível Municipal
<b>1. Impostos sobre o Rendimento</b>		
Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC)	X	
Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS)	X	
Imposto Simplificado para Pequenos Comerciantes (ISPC)	X	
<b>2. Imposto sobre Transacções de Bens e Serviços</b>		
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	X	
Imposto sobre o Consumo Especial (ICE)	X	
Imposto Autárquico de SISA (IASISA)		X
<b>3. Imposto sobre Propriedade (para bens)</b>		
Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV)		X
Imposto Predial Autárquico (IPRA)		X
<b>4. Outros Impostos</b>		
Impostos aduaneiros	X	
Imposto de selo	X	
Taxa de doação e herança	X	
Imposto Especial sobre Jogo	X	
Imposto de Reconstrução Nacional (IRN)	X	
Imposto Pessoal Autárquico (IPA)		X
Contribuição de Melhorias		X
<b>5. Diversos Impostos, Licenças e Tarifas/Obrigações</b>	X	X

Fonte: Lei 15/2002 de 26 de Junho (Lei Base); Lei 1/2008 de 16 de Janeiro.

### 3.3 Análise de dados

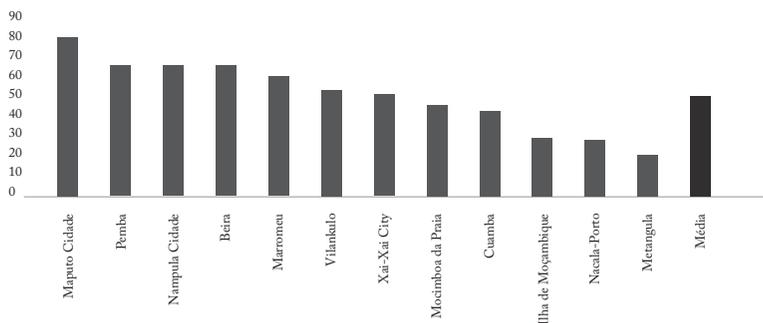
#### 3.3.1 Sustentabilidade

##### (1) Receitas próprias / Despesas Correntes:

Os dados demonstram que, em média, a amostra de municípios cobre exactamente metade dos seus custos operativos / despesas correntes com as suas receitas próprias. Na verdade, quando se olha para a variação deste indicador através do tempo, fica claro que é relativamente estável a um nível de cerca de 50%, com apenas uma pequena diminuição em 2008 (Gráfico 1). Através da secção, a variação é alta, com municípios como Maputo cobrindo cerca de 80% e outros como a Ilha, Nacala e Metangula cobrindo menos de 30%. No entanto, é perceptível que nenhum dos municípios na amostra gera recursos suficientes para cobrir os seus custos operativos mínimos, mostrando uma dependência estrutural de outras fontes de receita. No mínimo, os municípios deveriam concentrar esforços para gerar recursos próprios suficientes para cobrir as despesas operativas mínimas (que seria um valor de 1 neste indicador). A cobertura da despesa corrente através da receita corrente, sobretudo os impostos, deve ser considerada uma espécie de 'regra de ouro' para uma gestão fiscal sadia.

Figura 2: Receitas próprias / Despesas correntes (%)

Média, 2005-2009, por município



Fonte: base de dados dos autores.

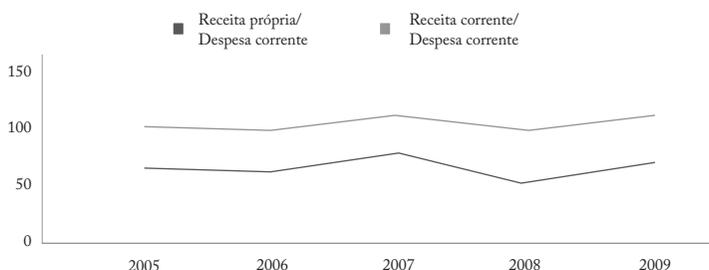
##### (2) Receitas correntes / Despesas correntes:

Se, para além das receitas próprias, adicionarmos a subvenção para propósitos gerais (Fundo de Compensação Autárquica) a que os municípios têm direito por lei (Lei 01/08), a situação de dependência retratada pelo indicador anterior melhora. Neste caso, o valor do indicador é quase um, mostrando que entre a

sua receita própria e o Fundo de Compensação Autárquica, os municípios da amostra reúnem o montante exacto de recursos para cobrir as suas despesas correntes. A variação municipal está presente com apenas dois municípios na amostra (Nacala e Metangula) continuando a demonstrar uma dependência de cerca de 30% de recursos externos adicionais para cobrir as suas despesas correntes.<sup>45</sup> No outro extremo, municípios como Mocimboa, Marromeu e Maputo mostram uma situação mais positiva, visto que o indicador mostra que, quando a subvenção para propósitos gerais é adicionada, eles não apenas cobrem todas as suas despesas operacionais como também dedicam uma parte da receita do FCA ao investimento de capital. Olhando para a variação deste indicador ao longo do tempo, destaca-se uma tendência de aumento, com um valor médio positivo de 1.13 em 2009 (o último ano na série). Esta tendência positiva mostra um aumento na capacidade dos municípios de cobrir todas as suas despesas correntes com as suas receitas próprias e a subvenção para propósitos gerais (FCA).

Figura 3: Receitas correntes e próprias / Despesa corrente (%)

Média da amostra, 2005-2009



Fonte: base de dados dos autores.

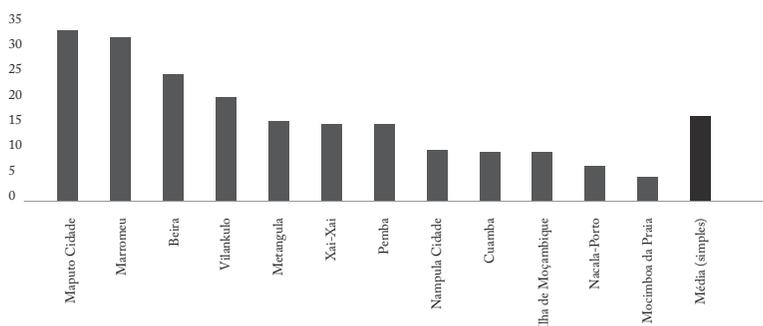
### 3.3.2 Empenho

#### (3) Receitas fiscais / Receitas próprias:

Análises recentes sobre o potencial da receita municipal em Moçambique (Boex, 2011; Weimer, 2012) e seis estudos de caso (Chimunuane *et al.*, 2010a; b; c; Weimer *et al.*, 2010a; b; c) mostraram que uma das insuficiências das receitas municipais em Moçambique é a sua muito baixa arrecadação de receitas fiscais (impostos) e uma comparativamente alta sujeição às receitas não fiscais (principalmente taxas e licenças). De modo semelhante, os resultados desta análise mostram uma tendência muito similar, com alguns resultados preocupantes. Em média, os municípios geram apenas 16% das suas receitas próprias a partir dos impostos, conforme demonstra o seguinte gráfico:

Figura 4: Receitas fiscais versus receitas próprias totais

Média, 2005–2009, por município



Fonte: base de dados os autores.

Em todo o caso, as receitas fiscais estão numa proporção extremamente baixa, sendo as razões para isso debatidas no próximo capítulo deste volume. Casos extremos são os de Mocimboa e Nacala, que geram apenas 5% das suas receitas próprias da arrecadação de impostos. No entanto, os outros municípios não se saem muito melhor, com aqueles com melhor desempenho (Maputo, Marroneu e Beira), arrecadando entre 25% e 30% das suas receitas próprias a partir dos impostos. Esta é uma insuficiência estrutural, pois os pagamentos de taxas e licenças estão associados ao provimento de serviços específicos mais as transações do mercado, deixando o provimento de bens e serviços públicos (que são em geral financiados pelos impostos) negligenciado. Adicionalmente, a capacidade limitada de pagar pelos serviços, em conjunto com a falta de resiliência das taxas e licenças, salientam as limitações destes instrumentos de receita e clamam por uma mais ampla sujeição às receitas fiscais.

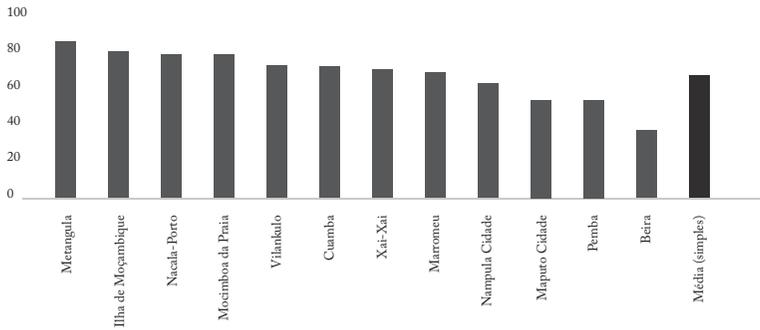
### Dependência

#### (4) Receitas não próprias/ Receitas totais:

O resultado deste indicador demonstra que, em média, os municípios desta amostra têm uma dependência fiscal de 70%, que é uma taxa semelhante à observada em países com níveis de desenvolvimento comparáveis. Claro que o nível de dependência varia por município, com níveis muito altos de dependência (cerca de 80%) em lugares como a Ilha e Metangula e, melhores executores como a Beira, Pemba e Maputo, com uma dependência de cerca de 40%.

Figura 5: Transferências e doações *versus* receitas totais (%)

Média, 2005-2009, por município

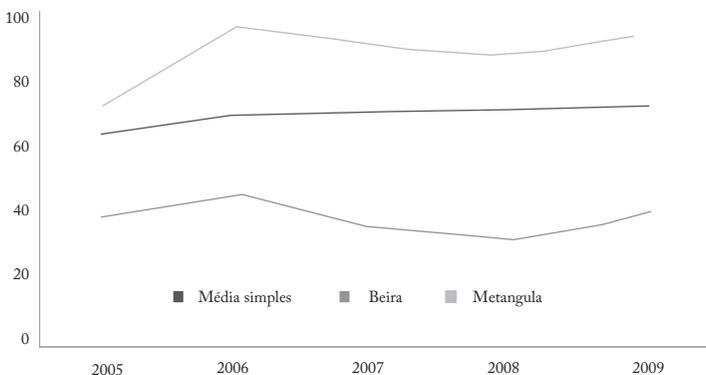


Fonte: base de dados dos autores.

A análise deste indicador através do tempo mostra um incremento contínuo, significando que os municípios estão a tornar-se mais dependentes de receitas não próprias. De 2005 a 2009, esta dependência aumentou em 10%. No entanto, deve notar-se que esta dependência pode não necessariamente estar a aumentar porque as transferências e a ajuda estão a aumentar, mas porque os municípios não estão a fazer um grande esforço para aumentar as suas receitas próprias – como recentemente documentado num estudo do P-13/Banco Mundial (Boex, 2011) e no capítulo de Weimer, na Parte III deste livro.<sup>46</sup>

Figura 6: Dependência: Média e variações

Média da amostra e variações



Fonte: base de dados dos autores.

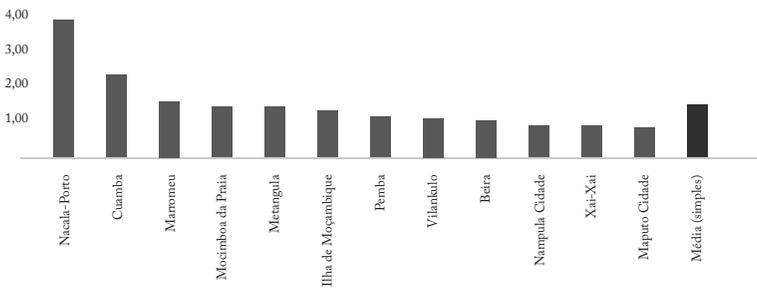
(5) Ajuda + SPG / Despesas de capital:

Este indicador, que afere a importância das receitas não próprias no financiamento das despesas de capital (investimentos), mostra que em 9 dos 12 municípios todas

as despesas de capital são cobertas ou por ajuda ou por transferências de capital FIIL – Fundo de Investimento de Iniciativa Local. Por outras palavras, isto significa que, como demonstra o gráfico abaixo, apenas três municípios da amostra (Nampula, Xai-Xai e Maputo) dedicam uma parte (cerca de 10%) das suas receitas próprias para financiar investimentos de capital. Nenhum dos outros municípios demonstra qualquer capacidade para fazer investimentos de capital com os seus recursos próprios e, de facto, usam estas outras fontes de financiamento (Ajuda + SPG) para cobrir outras despesas (*non capital*). Quando a tendência deste indicador é analisada através do tempo, os resultados mostram que o valor do indicador está a subir, implicando que a sujeição à ajuda e a transferências para o financiamento de investimentos de capital também está a aumentar. À medida que os municípios reforçam as suas fontes de receita, seria de esperar que este *ratio* declinasse e não aumentasse, o que demonstra uma dependência estrutural das transferências e da ajuda para financiar despesas de capital.

Figura 7: Eficiência das despesas de capital

Ajuda + SPGs / Despesas de capital

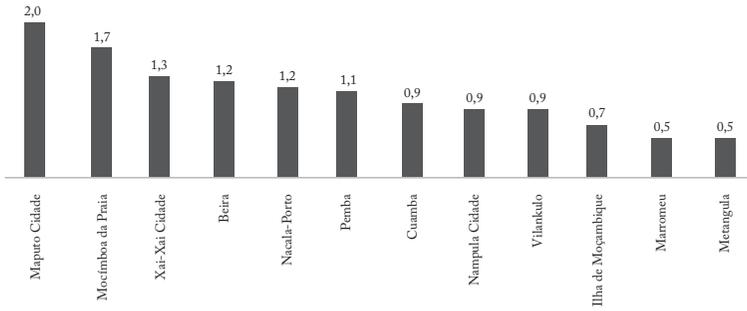


Fonte: base de dados dos autores.

(6) Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral / Despesas médias não salariais pc em Ano Não Eleitoral:

Este indicador, que pretende descobrir se há investimento de capital adicional realizado em anos eleitorais, mostra que, em média, os municípios gastam cerca de 10% mais em anos eleitorais do que em anos não eleitorais. A amostra está dividida exactamente ao meio, com 6 municípios levando a cabo um aumento de gastos de capital durante o ano eleitoral e 6 gastando menos. Maputo e Mocimboa posicionam-se num extremo e Metangula e Marromeu no outro. Olhando para a grande variação deste indicador, é perceptível que o comportamento dos gastos em ano eleitoral não parece ter uma correlação com o tamanho do município mas, talvez, com outros determinantes que não pudemos observar.

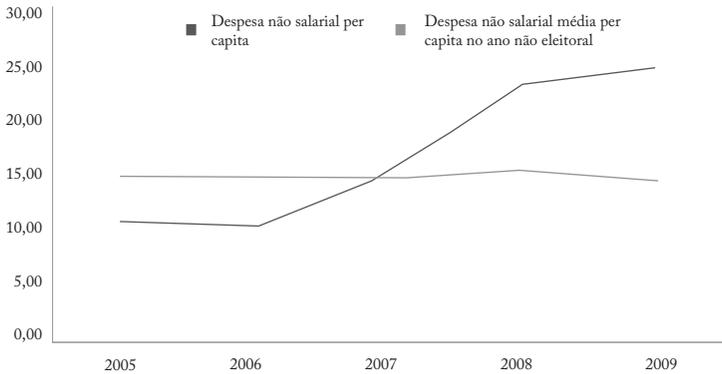
Figura 8: Despesa em ano eleitoral versus ano não eleitoral



Fonte: base de dados dos autores.

Este indicador mostra que, no caso das eleições municipais de 2008, em média, a despesa não salarial aumentou no ano eleitoral em todos os municípios e aumentou mesmo ligeiramente no ano seguinte. Isto confirma constatações gerais e sugere que as eleições são conducentes a mudanças nos padrões de despesa em favor de investimentos e bens (Skoufias *et al.*, 2011).

Figura 9: Ciclo eleitoral e despesa não salarial



Fonte: base de dados dos autores.

## Conclusões

A análise dos seis indicadores de desempenho financeiro mostra uma tendência constante no sentido de um aumento da sujeição às receitas não próprias (isto é transferências e ajuda), uma capacidade limitada para investimentos de capital e uma alta sujeição às fontes de receita não fiscais. Por outras palavras, com base na análise de 12 municípios, pode concluir-se que os municípios em Moçambique apresentam uma alta dependência de recursos que não vêm das suas bases próprias de impostos, combinada com um baixo esforço fiscal e fraca sustentabilidade. Para além disto, os ciclos eleitorais parecem afectar, certamente de uma forma moderada, o nível de gasto durante os anos eleitorais.<sup>47</sup>

No que diz respeito a variações entre os municípios, o tamanho da população não parece ser o critério decisivo para diferenças no desempenho. Por exemplo, em relação ao esforço de geração de receita (conforme medido pela receita fiscal / receita total), municípios mais pequenos como Vilankulo e Marromeu jogam na liga superior em conjunto com a cidade capital, Maputo, enquanto as cidades mais dinâmicas economicamente e de tamanho considerável da Província de Nampula, as Cidade de Nampula e Nacala Porto, estão no escalão mais baixo de desempenho, juntamente com a pequena e remota cidade de Mocímbo da Praia.

Em relação à dependência de recursos não próprios, Nacala-Porto está entre os municípios com o indicador de dependência mais alto, cerca de 80%, ao mesmo nível que Metangula, Ilha de Moçambique e Mocímbo da Praia, que têm consideravelmente menos população. Isto quer dizer que o mesmo modelo de gestão do orçamento pode ou não servir municípios de diferentes tamanhos. Por outras palavras, critérios adicionais como a qualidade da liderança e a capacidade de gestão dos presidentes dos municípios devem ser levados em consideração – um aspecto geral salientado pelos estudos acima mencionados (Booth, 2010; 2011).

Embora o uso do indicador tenha ajudado a medir o desempenho financeiro dos municípios, e especialmente a padronizar o desempenho entre os municípios, deve reconhecer-se que tal análise é apenas indicativa. Algumas das considerações que devemos ter em mente quando levamos a cabo este tipo de análises, são as seguintes:

- Independentemente da forma como os orçamentos municipais e planos alocam as suas despesas (entre correntes e de capital), na prática, as prioridades dos gastos, isto é garantir o pagamento dos salários mensais, prevalece sempre nos municípios. Por essa razão, a maior parte dos gastos acaba alocada a despesas periódicas (maioritariamente salários) e, com frequência, há uma grande discrepância entre orçamentos planeados e executados – que quase sempre requerem um ajustamento no lado do capital do orçamento.

- Analisar a estrutura das despesas é uma tarefa complexa. As práticas actuais do orçamento não permitem ter a percepção dos custos de providenciar bens e serviços municipais. Em lugar disto, é usada uma diferença simplista entre despesas correntes e de capital. Embora isto facilite as coisas do ponto de vista contabilístico, não providencia uma referência normativa sobre quanto deve ser alocado a cada categoria de despesa. É importante reconhecer que o uso de indicadores de desempenho não escapou a esta falha.
- A qualidade da análise também é afectada pela eventual fraca qualidade dos dados e séries de curto prazo. Apesar de a análise ter beneficiado de uma base de dados que foi especificamente criada para este estudo, com a assistência directa dos municípios, uma análise mais concisa revelou, em alguns casos, a fraca qualidade dos dados. Isto foi observado pela variabilidade muito alta da contabilidade municipal de ano para ano sem nenhuma razão aparente. Também acreditamos que a análise mais útil dos indicadores se refere à comparação entre os municípios em vez das séries temporais de dados. Isto acontece porque cinco anos não são um período suficientemente longo para avaliar tendências constantes, especialmente à luz da pouca favorável qualidade dos dados.
- Apesar de esta análise não ter beneficiado de pesquisa qualitativa, a análise quantitativa esclareceu o facto de o desempenho municipal ser condicionado pelo nível de desenvolvimento dos diferentes municípios. *Ceteris paribus*, há espaço para melhorar o desempenho através de mudanças nas políticas públicas municipais e no comportamento na gestão. Também é verdade que as características das estruturas fiscais (tamanho da população, folha de salários, acesso a financiamento externo, etc.) condicionam tal desempenho. Uma vez mais, embora não directamente observado, isto parece explicar parcialmente a variação dos indicadores em alguns dos resultados apresentados.
- Finalmente, é importante reconhecer que há factores contextuais e não observáveis que também explicam os resultados dos indicadores, aos quais esta análise não faz referência. Portanto, uma vez identificados os padrões do desempenho (na base de um exercício como o realizado neste capítulo), é importante dar um passo em frente para tentar entender por que é que o desempenho das finanças municipais muda tanto de ano para ano num determinado município e por que é que o desempenho varia tanto através dos diferentes municípios.

# 3

## INSTITUIÇÕES INFORMAIS E DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE – A PRESIDÊNCIA ABERTA E INCLUSIVA<sup>48</sup>

Julia Leininger, Charlotte Heyl, Henrik Maihack e Benjamin Reichenbach<sup>49</sup>

### 1. Introdução

Esta análise concentra-se na inter-relação entre instituições informais e formais. Através do estudo de uma determinada instituição importante em Moçambique, a Presidência *Aberta e Inclusiva* (PAI) do Presidente Armando E. Guebuza, pretendemos avaliar a influência das instituições informais sobre a descentralização em Moçambique. A PAI constitui uma das peças centrais da Presidência de Guebuza, que assumiu o poder em 2005 com a promessa de combater a pobreza e a corrupção, e levar uma administração pública mais eficiente para mais perto das populações, particularmente nas zonas rurais. A PAI estabelece uma ligação directa entre o governo central e a administração pública ao nível distrital e, recentemente, também ao nível municipal, na medida em que o presidente envolve directamente os funcionários públicos e a população local num fórum institucionalizado durante as visitas presidenciais. Embora a PAI aparentemente influencie a tomada de decisões políticas ao nível sub-nacional, ela não está consagrada na constituição ou codificada por lei – transformando-a numa instituição informal – e os seus efeitos até agora ainda não foram sistematicamente analisados.

No respeitante ao processo de descentralização, a Lei de Órgãos Locais do Estado Moçambicano (LOLE, 2003) atribui certas funções, papéis e responsabilidades a diferentes actores ao nível central, provincial e distrital. A

partir de uma perspectiva teórica, só se os actores ajustarem as suas expectativas e acções às disposições das leis ou regras formalizadas é que estas instituições cumprem o seu papel (Scharpf, 2000: 77). Para muitos cidadãos moçambicanos, a realidade é muitas vezes diferente. Eles estão cientes da importância das instituições informais que regularmente lidam com a circunvenção das instituições formais, com consequências adversas para a formulação efectiva e transparente de políticas em diferentes níveis do estado. Como o artigo introdutório à Parte I deste volume demonstra, arranjos informais constituem uma parte intrínseca da economia política Moçambicana e dos assentamentos políticos entre as elites politicamente dominantes.<sup>50</sup> Este fenómeno não é exclusivo de Moçambique, mas, contrariamente, uma característica comum aos muitos países em vias de desenvolvimento, onde a capacidade do estado é fraca, em particular ao nível sub-nacional (Bratton & van de Walle, 1997; Chabal, 1999).

Desde que assumiu o poder, a avaliação e melhoria do processo de descentralização tem sido um objectivo autodeclarado do Presidente Guebuza e, nessa conformidade, constitui também um dos principais propósitos da PAI. O governo afirma que a PAI foi criada com o objectivo de garantir uma melhor presença do estado nas zonas rurais, através da capacitação das administrações locais e da melhoria da prestação de serviços públicos e tornando os governos locais mais responsáveis perante as populações (*Gabinete de Estudos da Presidência da República*, 2009: 8). Neste âmbito, a PAI pode ser primariamente percebida como um instrumento de supervisão política e uma instituição de monitoria vertical, definida pelo governo central com o propósito de controlar o funcionamento dos governos locais. Ao mesmo tempo, a PAI cria um espaço participativo para interacções adicionais entre o governo nacional e os cidadãos, principalmente concentrado no desenvolvimento socioeconómico, em questões de subsistência e infra-estrutura e em questões de governação ao nível distrital no concernente à administração distrital, bem como em níveis sub-nacionais adicionais, tais como o Posto Administrativo ou a Localidade.

No geral, a PAI funciona como uma instituição informal intermédia entre os diferentes actores e o aparelho do estado a todos níveis do estado em Moçambique. Contra os antecedentes históricos de decisões políticas altamente centralizadas dentro do quadro do estado colonial português e durante a ascendência do estado Marxista-Leninista após a independência política em 1975, seguida da introdução da democracia multipartidária em inícios da década de 90, a PAI pode ser caracterizada como um factor potencialmente determinante das relações entre o estado central- local e os partidos no geral, e da descentralização, no âmbito daquilo a que os autores acima mencionados referem como uma *coligação partidária dominante forte* liderada por Guebuza, em particular.<sup>51</sup> Pelo facto de

a PAI ser uma parte da agenda do governo central de Guebuza com vista a influenciar e, de certa forma, a moldar o processo de descentralização, ela, em última instância, conduz a mudanças na natureza das interações e das relações entre o estado e os seus cidadãos.

Com base nestes antecedentes, este artigo procura responder às duas questões de pesquisa:

- Como é que a *Presidência Aberta e Inclusiva* influencia os processos políticos sub-nacionais? E quais são as consequências para as relações entre os governos central e locais?
- Como é que a *Presidência Aberta e Inclusiva* influencia as funções das instituições formais ao nível sub-nacional? E como é que esta influência molda as relações entre os cidadãos e os governos locais?

Na análise que se segue, concentramo-nos na influência da PAI sobre instituições formais que pertencem ao processo de desconcentração da descentralização em Moçambique, tais como a administração distrital e os Conselhos Consultivos (CC). O estudo está estruturado em três partes. Na primeira secção, introduzimos conceitos chave e a nossa abordagem metodológica. Com base num desenho comparativo qualitativo, apresentamos os argumentos para a selecção dos oito distritos de Nampula e Sofala para análise. A segunda secção descreve as variáveis dependentes e independentes. Apresentamos uma breve história do processo de descentralização e analisamos os seus sucessos e fracassos. Subsequentemente, descrevemos os padrões, processos e objectivos da PAI. Na terceira secção, analisamos a influência da PAI sobre os processos políticos e sobre as instituições formais ao nível sub-nacional. Esta análise é baseada em fontes primárias da nossa pesquisa de campo, realizada no período de Fevereiro a Maio de 2011. O estudo termina com uma avaliação da relevância da PAI para o processo de descentralização Moçambicano e, particularmente, para a relação entre os governos central e locais e entre os cidadãos e os governos locais.

## 2. Definindo o Cenário: Desenho da Pesquisa

Nesta secção, será introduzido o quadro analítico para uma avaliação sistemática da influência da PAI sobre o processo de descentralização em Moçambique. Ele inclui a abordagem teórica do institucionalismo centrado no actor, os conceitos de instituições formais e informais, o conceito de ciclo político, bem como o método comparativo qualitativo, que orientou e estruturou a pesquisa.

## 2.1 Instituições informais e formais

O institucionalismo centrado no actor, de Fritz W. Scharpf, segue o entendimento de Douglass C. North das instituições como um sistema, baseado em regras, que estimula ou limita certas acções e, conseqüentemente, molda as expectativas, preferências e interacções dos actores (North, 1992; Scharpf, 2000: 77). Scharpf assume que as decisões políticas são um produto das interacções entre os actores, que seguem motivos específicos e estruturados, mas não necessariamente vinculados pelo contexto institucional (Scharpf, 2000: 17). O institucionalismo centrado no actor permite ao investigador olhar, num primeiro passo, para o contexto institucional e, num segundo passo, para o comportamento de certos actores nesse contexto (Scharpf, 2000: 86).

Enquanto Scharpf prefere concentrar-se na influência das instituições formais como as constituições e as leis sobre os actores políticos, outros autores enfatizam fortemente a importância das instituições informais que determinam a capacidade das instituições formais (Haynes, 2003: 29-33). Gretchen Helmke e Steven Levitsky (2006) elaboram ainda, analiticamente, as potenciais formas das interacções entre instituições formais e informais. Instituições informais são regras socialmente partilhadas, geralmente escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora de canais oficialmente sancionados (Helmke & Levitsky, 2006:5).<sup>52</sup> Elas muitas vezes persistem no seio de instituições formais como burocracias ou órgãos legislativos e poderão ser aplicadas por instituições formais (por exemplo, o papel do estado italiano no crime organizado) (Helmke & Levitsky, 2003: 10).

Instituições informais poderão ter uma influência de acomodação, complementação, substituição ou competição com instituições formais existentes (Helmke & Levitsky, 2006). Instituições complementares garantem que regras formais sejam, de facto, aplicadas. Instituições informais de acomodação criam incentivos para o comportamento que altera os efeitos substantivos das regras formais, mas sem as violar directamente (Helmke & Levitsky, 2006: 15). Instituições informais em competição proporcionam incentivos que são 'incompatíveis com as regras formais' (Helmke & Levitsky, 2006: 15) e instituições informais são criadas tendo em mente objectivos semelhantes aos das instituições formais, mas ameaçam substituí-las e mesmo eliminar a sua capacidade (Helmke & Levitsky, 2006: 13-16).

## 2.2 Ciclo político em diferentes níveis do estado

Considerando que este artigo se debruça sobre a influência da PAI na descentralização, analisamos o ciclo político em diferentes níveis do estado.

Concentramo-nos na definição da agenda, formulação de políticas e sua implementação (Jann & Wegrich, 2011: 84).<sup>53</sup> Enquanto a *definição da agenda* envolve a identificação e articulação de tópicos relevantes e o desenvolvimento de programas, a *formulação de políticas* refere-se à negociação, à resolução de conflitos, à edificação de consenso, à formulação e acordos sobre políticas que constituem os objectivos, instrumentos e meios. A *Implementação* é a aplicação prática das estratégias formuladas através da alocação e da distribuição de recursos. Não assumimos que estas fases ocorram em isolamento ou separadas das outras, mas, contrariamente, que elas estão interconectadas e interligadas ou que ocorrem em paralelo (Faust & Lauth, 2003: 306). A análise destes três passos do ciclo político requer um entendimento do conteúdo específico das políticas (objectivos, prioridades e instrumentos), que foi discutido, acordado e planeado para ser implementado. O analista deverá também estar ciente de todas as instituições e actores que estão envolvidos no processo da definição da agenda, bem como na formulação e na aplicação de políticas aos níveis nacional e sub-nacional do estado.

### 2.3 Método e selecção de casos

Metodologicamente, o método comparativo qualitativo é aplicado com vista a sistematizar os dados recolhidos e a identificar padrões da instituição informal – PAI – e sua influência sobre os processos políticos e instituições em diferentes níveis do estado. Unidades sub-nacionais (províncias e distritos) são comparadas com a lógica do método de diferença de Mill (Mill, 1970), que exige homogeneidade nos factores contextuais e variação nas variáveis em operação.<sup>54</sup> Neste estudo, o método comparativo qualitativo combina a comparação diacrónica de cada distrito, a comparação horizontal de pares de distritos e a comparação de níveis múltiplos com dados recolhidos ao nível nacional e provincial.<sup>55</sup>

De acordo com o método da diferença, foram seleccionadas duas províncias e, numa segunda fase, quatro distritos em cada província. O contexto estrutural foi definido como o desenvolvimento socioeconómico que foi medido com dados sobre a saúde, educação e pobreza absoluta. Assim, poderiam ser identificadas províncias com um contexto socioeconómico similar.<sup>56</sup> Adicionalmente, a variação na variável independente tinha que ser garantida. Já que não existia qualquer conhecimento sistemático sobre a PAI, foi feita a assunção de que ela assumia diferentes formas nos distritos com estruturas políticas divergentes. A estrutura política era compreendida como diferentes níveis de apoio ao partido político no poder ou a oposição expressa nos resultados eleitorais. Consequentemente, as províncias alvo deste estudo de pesquisa tinham que apresentar factores contextuais homogéneos, bem como distritos com um forte apoio à oposição e

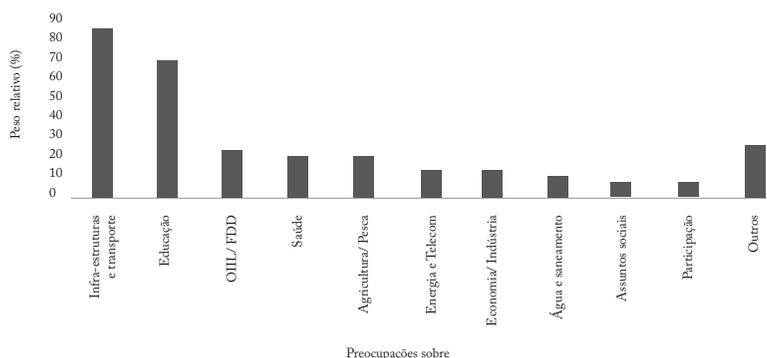
ao partido governamental. Estas condições prévias restringiram o âmbito das províncias relevantes e, por último, foram seleccionadas as províncias de Nampula e Sofala. Em cada uma destas províncias, foram seleccionados os dois distritos com o apoio mais forte e os dois distritos com o apoio mais fraco a Guebuza nas eleições presidenciais de 2004 e 2009. Isto resultou na análise dos distritos de Angoche, Mogincual, Mogovolas e Nacarôa, na Província de Nampula, e Búzi, Caia, Dondo e Gorongosa, na Província de Sofala.<sup>57</sup>

### 3. Introduzindo Instituições e Processos: a PAI e a Descentralização

#### 3.1 Presidência Aberta e Inclusiva como instituição informal

A *Presidência Aberta e Inclusiva* é uma iniciativa do Presidente Moçambicano, que foi lançada em 2005 para permitir que ele interagisse directamente com o eleitorado, representantes da administração e da sociedade civil ao nível do governo local. Desde então, ela tem funcionado como um instrumento de monitoria do executivo e tem sido também o principal elemento da Governação Aberta do governo<sup>58</sup>. Os objectivos autoproclamados da PAI são a garantia da implementação e da coerência do programa nacional quinquenal do governo, a provisão da responsabilização, a melhoria da prestação de serviços públicos e a presença do estado nas zonas rurais. O Presidente Armando E. Guebuza tinha como alvo visitar todos os 128 distritos durante o seu mandato de cinco anos. No seu segundo mandato, Guebuza (de 2010 em diante) expandiu ainda mais o alcance geográfico da PAI.<sup>59</sup> Enquanto inicialmente visitava as sedes distritais, começou também a envolver-se ao nível dos postos administrativos e, a partir de 2011, também junto das localidades. De 2005 a 2010, a clarificação do objectivo e dos procedimentos apropriados de distribuição dos fundos de investimento local (os chamados sete milhões) constituiu uma das principais metas da PAI. A partir de 2010, os tópicos da PAI expandiram-se para o desenvolvimento rural em geral. Este desenvolvimento está reflectido numa variedade de preocupações que foram apresentadas durante a PAI em cinco distritos analisados no nosso estudo, em que, por exemplos, as infra-estruturas, transporte e educação correspondem à maioria das preocupações (49%), enquanto os 7 milhões cobrem apenas 7% (ver Figura 10).

Figura 10: Preocupações da PAI em cinco distritos classificadas por sectores (2005-2010)\*



\* Distritos: Angoche, Gorongosa, Mogovolas, Mogincual e Nacaroa.

Fonte: Leininger 2011.

O processo da PAI pode ser dividido em três fases: preparação, desempenho e seguimento (ver Tabela 11). A fase de preparação inclui a selecção das províncias e dos distritos e a preparação das visitas presidenciais. Os distritos a serem visitados são propostos pelo governo provincial tomando em consideração as exigências dos distritos e, finalmente, são seleccionados pelo Ministério de Administração Estatal (MAE) de acordo com a Presidência. Uma equipa composta por elementos do MAE e da Presidência viaja para os distritos para as visitas de preparação várias semanas antes da PAI. Ao nível distrital, a administração prepara um relatório sobre o desenvolvimento do distrito e os avanços na implementação dos planos de desenvolvimento. Além disso, as preparações incluem arranjos nos distritos, por exemplo, reparação de estradas, pintura e renovação de casas. Adicionalmente, as populações são mobilizadas para participarem na visita presidencial, especialmente pelo ramo local da Frelimo. A parte relativa ao desempenho é composta por quatro principais elementos: 1) uma reunião com o governo provincial e distrital, na qual o Presidente é informado sobre o estado de desenvolvimento da província em geral; 2) uma reunião com a administração distrital informando sobre o desenvolvimento socioeconómico do distrito; 3) um comício popular, que é uma reunião pública, onde o presidente faz um discurso e dá a palavra a um número limitado de pessoas (cerca de 5-15) para articularem as suas inquietações e preocupações relativas ao desenvolvimento; 4) finalmente, o balanço diário, que é uma avaliação dos resultados do dia facilitada pelo presidente e pela sua comitiva, bem como pela administração provincial e distrital e pelos Conselhos Consultivos (CC). Para além destes elementos chave do desempenho de cada comício da

PAI com o governo distrital, o CC e os comités do partido ou a inauguração de edifícios públicos também têm lugar.

No processo de seguimento, as inquietações e exigências apresentadas no comício popular e no balanço diário são anotadas nas matrizes. Adicionalmente, as matrizes contêm recomendações presidenciais e orientações,<sup>60</sup> bem como o nível do governo (distrito, província, nacional) que é responsável pela implementação. As matrizes servem, subsequentemente, como um instrumento de monitoria do seguimento da PAI, que será posteriormente explicada na secção 4.1. As exigências registadas nas matrizes não podem necessariamente ser consideradas como representativas de toda a população. A oportunidade de apresentar preocupações durante um comício da PAI nem sempre é igualmente acessível a todos os cidadãos. Existe uma tendência para seleccionar previamente os intervenientes. Este procedimento de selecção não parece ser transparente e padronizado, e não é necessariamente abrangente. De acordo com as nossas observações, estão envolvidos no processo de selecção principalmente membros da administração pública e oficiais do Partido Frelimo ao nível distrital, o que não é a intenção do nível nacional. Em contraste, a Presidência e os ministérios parecem estar genuinamente interessados nos desafios ao nível distrital. Na medida em que os administradores distritais são responsabilizados e podem enfrentar sanções a seguir à PAI, eles têm um forte incentivo para controlar os tópicos a serem apresentados durante o comício. Os procedimentos de pré-selecção para o comício tendem a levar à exclusão dos membros da oposição e dos representantes de certas organizações da sociedade civil (OSCs). Simultaneamente, existem também casos em que a oposição se recusa a participar no processo da PAI.

**Tabela 7: Tarefas descentralizadas e responsabilidades no Processo da PAI**

Fase da PAI	Tarefas e Responsabilidades	Nível do Estado e Actores Responsáveis
Preparação	Seleccção das províncias e distritos	Proposto por cada província, seleccionado pelo MAE e pela presidência
	Visitas de preparação	MAE e presidência
	Compilação dos relatórios	Governo provincial e administração distrital
	Renovação da infra-estrutura distrital e mobilização da população	Administração distrital, Frelimo
Desempenho	Reuniões	Presidente – governo provincial, administração distrital, município
	Comício	Presidente – cidadãos sobre nível local ou municípios
	Balanço	Presidente – governo provincial, administração distrital, conselhos consultivos
Seguimento	Implementação das matrizes	Administração distrital e governo provincial com apoio dos níveis mais baixos, supostos serem controlados pelo nível nacional.
	Monitoria das matrizes	Governo provincial e ministérios nacionais

Fontes: compilação dos autores

A PAI é uma instituição informal. Não é codificada ou não está consagrada na constituição, em qualquer lei ou decreto presidencial. Nessa conformidade, a PAI não está prevista na LOLE. Não obstante, ela molda claramente as expectativas, preferências e interações dos actores. Por exemplo, os administradores distritais seleccionam previamente os intervenientes para um comício no âmbito da PAI, porque estão cientes das potenciais sanções subsequentes, devido a afirmações depreciativas ou prejudiciais feitas sobre um administrador corrupto durante o comício. Simultaneamente, um processo da PAI não é completamente transparente; por exemplo, não está previsto onde ela irá ocorrer e que tipo de sanção será aplicada. Como muitas instituições informais, a PAI está estreitamente interligada às instituições formais: por exemplo, as matrizes são implementadas pela administração distrital, postos administrativos e representantes das localidades.

As exigências registadas nas matrizes não podem necessariamente ser consideradas como sendo representativas de toda a população. A oportunidade de apresentar preocupações durante o comício muitas vezes não está igualmente acessível a todos os cidadãos. Existe uma tendência para seleccionar previamente os intervenientes. Este procedimento de selecção não parece ser transparente e padronizado, e não é necessariamente abrangente. De acordo com as nossas observações, isto não é a intenção do nível nacional. Em contraste, a Presidência e os ministérios parecem estar genuinamente interessados nos desafios ao nível distrital. Na medida em que os administradores distritais são responsabilizados e podem enfrentar sanções a seguir à PAI, eles têm um forte incentivo para controlarem os tópicos a serem apresentados durante o comício. Os procedimentos de pré-selecção para o comício tendem a levar à exclusão dos membros da oposição e dos representantes de certas OSCs. Simultaneamente, existem também casos em que a oposição se recusa a participar no processo da PAI. A falta de representatividade é problemática no concernente aos canais de responsabilização limitados entre os cidadãos e o governo sub-nacional, bem como à aparente prioridade da *implementação das matrizes*.

### 3.2 Aspectos relevantes do processo de descentralização moçambicano

Na medida em que o processo de descentralização nas suas duas dimensões de descentralização administrativa (desconcentração) e devolução (descentralização política ou democrática) já foi analisado neste volume,<sup>61</sup> restringimo-nos a fazer algumas observações sobre os aspectos deste processo relevante para a nossa análise. A nossa avaliação das forças e fraquezas mais importantes é baseada numa revisão da literatura sobre a descentralização em Moçambique.

Primeiro, a descentralização em Moçambique é um processo paralelo à desconcentração, concernente aos Órgãos Locais do Estado (OLEs) e à devolução, na forma de municipalização. Ambos os processos estão interligados através do princípio de gradualismo. *Gradualismo* significa, em teoria, que não só os OLEs serão gradualmente transformados em autarquias e portanto, que o número destas autarquias aumentará, superando as actuais 43, mas também que existem autarquias que irão receber cada vez mais funções e recursos (por exemplo, na saúde primária e na educação), que até agora eram exclusivamente consignados aos OLEs (Buur, 2009: 99). A descentralização em Moçambique é, portanto, também descrita como um processo a duas velocidades (Forquilha, 2007: 1-2). Ambas as componentes do processo de descentralização revelam, todavia, a ausência de uma componente de descentralização fiscal forte e unificada, com uma forte base de receitas apenas restrita às autarquias.

Segundo, no concernente à desconcentração, a LOLE define os papéis dos quatro níveis sub-nacionais da governação do estado (províncias, distritos, postos administrativos e localidades; LOLE, 2003: Art.11-14) e delinea as funções e competências dos representantes do estado.<sup>62</sup> Os Governos Provinciais são nomeados pelo Presidente da República (LOLE, 2003: Art.16; Constituição de Moçambique, 2004: Art.160, 2). Os Administradores distritais são nomeados pelo Ministro responsável pela administração do estado local (LOLE, 2003: Art.34).

De modo geral, a LOLE fortaleceu o papel dos distritos, designando-os como as 'principais unidades da organização territorial e do funcionamento da administração do estado local e a base para a planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique' (LOLE, 2003: Art.12,1). É discutível se a LOLE também introduziu ou não um nível de autonomia no nível sub-nacional da governação do estado, conforme sugerido por Plagemann (2009a: 56).<sup>63</sup>

O estabelecimento de novos órgãos consultivos ao nível sub-nacional constitui uma parte institucional da componente de desconcentração da LOLE. Nessa conformidade, as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) foram criadas em 2005. A lei atribui um papel importante às IPCCs ao nível distrital e sub-distrital devido à 'participação da população residente na elaboração dos planos de desenvolvimento' e com 'a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros para a resolução dos problemas do distrito' (Decreto 11/2005: Art.103).<sup>64</sup> Todas as IPCCs nomeiam membros para representarem a sua unidade a um nível superior. Por conseguinte, membros das IPCCs são escolhidos a partir das suas comunidades por um período de quatro anos, devido à sua autoridade ou importância no seio da sua comunidade. Comparado a outros órgãos locais das IPCC, supõe-se que o Conselho Consultivo Distrital

(CC) desempenhe o papel mais importante na governação distrital, para além do Administrador Distrital (MAE / MPD 2009). O CC, que é composto por 30 a 50 membros, reúne-se duas vezes por ano e a sua principal tarefa é a aprovação do Plano Económico Social e Orçamento Distrital (PESOD).

O Administrador do Distrito e o CC cooperam na supervisão da planificação e na implementação dos orçamentos, apesar de os CCs não poderem rejeitar o orçamento de um modo formal. O Administrador do Distrito é responsável pelo orçamento relativamente às autoridades provinciais. Os governos provinciais compilam e controlam todos os planos distritais. Apesar da importância inquestionável dos PESOD, as actividades sectoriais continuam a depender da aprovação final do Ministério das Finanças e do Ministério do Plano e Desenvolvimento ao nível nacional. Ambos os ministérios 'têm o direito de verificar as actividades sectoriais planeadas para cada ano, com vista a assegurar que elas estejam em conformidade com as prioridades definidas' (Buur & Baloi, 2009: 34). Neste sentido, a descentralização está apenas limitada à desconcentração administrativa, sem muita autonomia fiscal.

Não existe nenhum modo claro para a denominação dos membros dos conselhos consultivos. Oficialmente, não existe nenhuma ligação com os partidos políticos, apesar de os membros poderem estar afiliados aos partidos políticos. Não encontramos nenhuma evidência, na nossa pesquisa no terreno, da existência de uma tendência para que os membros dos partidos de oposição mais fortes estejam excluídos dos conselhos, enquanto os oficiais da Frelimo são definitivamente membros de alguns conselhos. Além disso, organizações afiliadas à Frelimo, como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) ou a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) estão representadas nas IPCCs. A forte presença ou mesmo predominância dos membros da Frelimo pode ser explicada por factores contextuais como o sistema de partido dominante e o processo centralizado do estabelecimento das IPCCs (Forquilha, 2011: 47). O fortalecimento dos distritos com o estabelecimento das IPCCs contribuiu para a integração das instituições sub-nacionais numa lógica de decisões políticas do topo para a base, por parte da Frelimo.

Terceiro, conforme já foi mencionado, as autarquias, criadas em 1998 e num total de 43 neste momento,<sup>65</sup> têm um grau considerável de autonomia financeira e administrativa. Em contraste com os OLEs, os seus líderes (os Presidentes dos Conselhos Municipais) são eleitos em eleições multipartidárias regulares, tal como as suas Assembleias, que institucionalmente proporcionam verificações e balanços ao Presidente do Conselho Municipal e ao seu executivo (o Conselho Municipal), isto é, através da aprovação dos orçamentos anuais, programas e contas. Assim, o Presidente do Conselho Municipal e a Assembleia das Autarquias permanecem

os únicos órgãos sub-nacionais directamente eleitos pela população em eleições regulares, excepto no caso das Assembleias Provinciais criadas em 2008. O desafio mais difícil para as autarquias é aumentar os seus recursos financeiros, dada a escala reduzida de transferências do governo central e a subutilização da sua própria base de receitas, (Weimer, 2012) necessária para a prática da auto-administração instalada numa fundação democrática básica (Reaud & Weimer, 2010: 34). A seguinte tabela resume o nosso entendimento das forças e fraquezas da descentralização em Moçambique.

**Tabela 8: Forças e Fraquezas do Processo de Descentralização Moçambicano**

Relação entre...	Forças	Fraquezas
... governo central e instituições sub-nacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento das competências distritais e papel central no desenvolvimento rural</li> <li>• Estabelecimento de IPPCs</li> <li>• Autonomia dos municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de política e estratégia de descentralização claras</li> <li>• Autonomia fiscal insuficiente das províncias e distritos</li> <li>• Recursos financeiros insuficientes dos municípios à luz das suas responsabilidades</li> <li>• Confusão sobre as competências devido a sobreposição territorial entre os distritos e autarquias</li> <li>• Nenhum banco de dados para a monitoria do progresso da descentralização</li> </ul>
...cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação popular na definição da agenda e formulação de políticas (planificação distrital e orçamento) através dos IPPCs</li> <li>• Eleição das Assembleias Municipais e presidentes dos conselhos municipais</li> <li>• Eleição das Assembleias Provinciais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum direito para a eleição dos Administradores Distritais ou Governadores Provinciais</li> <li>• Nenhum mecanismo claro sobre a denominação dos membros dos IPPCs</li> </ul>

Fonte: compilada pelos autores, com base na literatura citada.

De modo geral, o Governo Moçambicano iniciou a descentralização como um processo dinâmico da reforma do estado em finais da década de 90. Não obstante, a ausência de uma estratégia de descentralização explícita e abrangente continua a ser um dos principais problemas e resulta na falta de uma alocação clara de competências e poder para as instituições sub-nacionais (Plagemann, 2009b; Fuhr, 2009).<sup>66</sup> Conforme demonstrado por Weimer (neste volume), a ausência de uma estratégia e os processos de desconcentração e devolução, que ocorrem em simultâneo, produzem, a longo prazo, efeitos contraproducentes e ilógicos para os objectivos que se pretendem com a descentralização. Além do mais, a sobreposição territorial entre os distritos e as autarquias causa uma forma híbrida de descentralização e conflitos, incluindo de natureza eleitoral.<sup>67</sup>

## 4. Analisando interacções: a influência da PAI no processo de descentralização moçambicano

### 4.1 A influência da PAI no processo político ao nível sub-nacional

Em Moçambique, a definição da agenda e a formulação de políticas são baseadas em vários instrumentos de planificação das políticas de desenvolvimento em todos os níveis do estado Moçambicano. Considerando o legado de uma forte centralização da planificação de políticas durante o período de um estado de partido dominante e a multitude de doadores internacionais actualmente presentes em Moçambique, o país possui uma miríade de planos de desenvolvimento e estratégias a todos os níveis e em todos os sectores. No entanto, deve ser reconhecido que existe uma certa forma de coerência formal entre as políticas de desenvolvimento existentes. Existem referências claras ao Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (PARPA) e ao Plano Quinquenal do Governo (PQG) nos PESODs anuais e nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) ao nível distrital. Como é que a PAI influencia estes planos políticos e a sua elaboração?

A PAI intervém na definição da agenda e na formulação da política local, a primeira e segunda fases do ciclo político. Observamos que ela promove a coerência dos conteúdos políticos, prioridades e alvos entre os planos de desenvolvimento a diferentes níveis do estado. Um elemento da visita presidencial ao nível sub-nacional (distrito, posto administrativo, etc.) é o balanço junto das autoridades locais, que ocorre antes e depois do comício. O balanço tem diversas funções. Um dos seus principais objectivos é o Presidente poder avaliar pessoalmente o actual estado da integração do PQG nos planos de desenvolvimento e a sua implementação. Neste sentido, a PAI funciona como um meio para garantir a realização do PQG anual. Os balanços facilitam a avaliação da conformidade com o PQG aos níveis sub-nacionais. Portanto, as autoridades distritais prestam directamente as contas ao Presidente. Apesar de ele geralmente não fazer referência aos planos de desenvolvimento durante o seu discurso no comício, estes planos existentes muitas vezes têm que ser reajustados após os balanços. A PAI desempenha aqui um dos seus objectivos autoproclamados: avaliar a coerência das políticas de desenvolvimento sobre diferentes níveis do estado e sectores na implementação do PQG.

Para além da avaliação do Presidente durante o *balanço*, a PAI cria um instrumento de planificação adicional para os planos já existentes (ex., PESOD). Estes são referidos como matrizes da visita presidencial no respectivo distrito. O MAE é responsável pela sua compilação e pela monitoria da sua implementação. As matrizes apresentam uma lista de preocupações articuladas durante o comício.

Contudo, nem sempre é visível se o conteúdo destas matrizes é apenas baseado nas intervenções registadas no comício, se resulta da sessão de balanço ou se vem de ambas as fontes. Para além da listagem das intervenções feitas durante a PAI, as matrizes também contêm actores responsáveis aos diferentes níveis do estado pelo tratamento da respectiva intervenção. As matrizes indicam as instituições que são responsáveis pela implementação das intervenções mencionadas na respectiva matriz, por exemplo, os Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) ou a Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação (DPOPH). Em contraste com as matrizes orientadas para um problema, emanando da PAI, os PESODs incluem dados mais abrangentes e detalhados, e tabelas referentes a todos os sectores da administração distrital, baseados num processo de planificação que envolve a administração distrital e os CCs. Daí que as matrizes e os PESODs sejam, fundamentalmente, dois tipos de documentos diferentes.

O número de intervenções listadas nas matrizes dos oito distritos analisados varia entre três questões (Angoche) e 58 questões (Nacarôa) por distrito. A qualidade das matrizes nos diferentes distritos varia consideravelmente e cria uma incoerência entre diferentes matrizes. Assim, permanece difícil avaliar sistematicamente de que forma as matrizes estão actualizadas e, mais importante ainda, de que forma estão relacionadas com as políticas formais de desenvolvimento. Certamente, os PESODs geralmente cobrem todas as principais questões de desenvolvimento de um determinado distrito, numa formulação mais geral do que nas questões concretas incluídas nas matrizes. Mas uma correlação concreta e sistemática ou uma referência transversal entre os tópicos e metas particulares listados nas matrizes e os PESODs é rara. Como a integração das matrizes nos PESODs subsequentes não é oficial e publicamente definida para todos os actores envolvidos no processo político, a criação das matrizes conduz a uma coexistência de dois instrumentos de planificação cujas ligações não estão claras. Isto poderá promover incoerência entre diferentes programas de desenvolvimento e no processo de planificação do distrito.

Todavia, as entrevistas confirmam que os PESODs têm que ser, muitas vezes, reajustados após a PAI. Os resultados destes ajustes variam consoante as capacidades das administrações distritais. Através da avaliação dos programas e dos projectos distritais nos balanços e da confrontação do Presidente com os problemas levantados nos comícios, a PAI aumenta a pressão sobre as autoridades locais para a abordagem dos projectos e programas à luz das inquietações, reclamações e sugestões recebidas e para a satisfação das exigências feitas durante o comício. Nesta base, a PAI poderá contribuir para acelerar a implementação das questões que já estão incluídas nos planos existentes, mas que ainda não tenham sido realizadas, devido à indisponibilidade de recursos ou por razões de redefinição

das prioridades dos projectos e despesas, particularmente ao nível distrital. A implementação das matrizes é estreitamente monitorada por instituições ao nível nacional (MAE) e/ou ao nível provincial. Apesar de não haver prazos estipulados para a implementação das matrizes, prevê-se um rápido progresso, na medida em que as matrizes têm que ser actualizadas trimestralmente. Isto leva à implementação prioritizada das matrizes por parte das administrações distritais e pelas suas Equipas Técnicas Distritais (ETDs). Consequentemente, a priorização das questões de desenvolvimento definidas nos PESOD pode ser alterada e complementada por matrizes. Além disso, a priorização das matrizes fortalece o papel do governo central, porque torna os actores sub-nacionais, em particular os administradores distritais, responsáveis ao nível nacional.

Apesar das intervenções serem claramente atribuídas a certos órgãos do estado a diferentes níveis, as matrizes não especificam os instrumentos com os quais se deve resolver os problemas, nem fazem referência a alocação de recursos adicionais. Os Secretários Permanentes fazem a supervisão da implementação das matrizes ao nível distrital (Entrevista com o Administração Distrital, Nampula). Aquando da avaliação das matrizes acessíveis nos distritos de Nampula e Sofala, estudados pela equipa de avaliação, há uma tendência se torna visível: a atribuição da responsabilidade para a realização ou conformidade com uma determinada questão particular listada nas matrizes a vários órgãos em níveis diferentes da hierarquia do estado, notavelmente as instituições administrativas e sectoriais ao nível provincial e distrital. Em particular, é este o caso em questões de natureza multisectorial: mais do que uma instituição é responsabilizada pela resolução de uma certa questão sem, contudo, se definir claramente a divisão das competências. Isto levanta a questão do papel dos governos provinciais na implementação das matrizes. Os governos provinciais foram, muitas vezes, indicados como actores decisivos para a monitoria das recomendações presidenciais após a realização da PAI. Eles também desempenham um papel crucial na preparação da visita presidencial, garantindo que a província e os seus distritos sejam apresentados de uma forma positiva, aquando da chegada do Presidente.

Em suma, relativamente à influência da PAI sobre o processo de implementação de políticas e às instituições ao nível sub-nacional, podemos concluir que tem um impacto considerável sobre o volume de trabalho das administrações sub-nacionais. Enquanto a PAI contribui, por um lado, para a melhoria da coerência entre o Plano Quinquenal do Governo e os planos de desenvolvimento sub-nacionais, ele estabelece, por outro lado, um instrumento de planificação adicional, as matrizes da visita presidencial. Como consequência, as matrizes da PAI têm que ser implementadas em paralelo com as políticas de desenvolvimento existentes, sem recursos humanos ou financeiros adicionais, produzindo potencialmente

uma pressão sobre os recursos existentes. A implementação das matrizes tem aparentemente prioridade sobre outros planos de desenvolvimento (locais). Elas estão altamente orientadas para o desenvolvimento (ver Figura 12), mas são frequentemente implementadas em prejuízo dos planos de desenvolvimento já existentes. Apesar destas lacunas, a PAI é um instrumento de monitoria eficaz que cria incentivos fortes para que as autoridades sub-nacionais estejam em conformidade com a implementação das matrizes.<sup>68</sup>

#### 4.2 A influência da PAI sobre instituições políticas formais

As PAIs planeadas são anunciadas à administração distrital, pelo governo central,<sup>69</sup> com um período de antecedência relativamente curto (geralmente apenas com alguns meses de antecedência), tornando difícil que a administração distrital e os CCs antecipem a PAI nos seus esforços de planificação. Conforme acima delineado, dependendo do tempo em que a PAI ocorre num distrito, a visita presidencial poderá afectar diferentes etapas do ciclo político e, portanto, interagir directamente com a função e com as acções das instituições formais, principalmente a administração distrital e os CCs. Não importa quando ocorre; comparativamente a um cenário de instituições formais estruturalmente frágeis ao nível descentralizado que são regularmente substituídas por uma rede informal que liga o estado e o sector privado ao partido no poder (Frelimo), a PAI, neste momento, parece mais alinhada às instituições formais. Daí que, ao invés de substituir instituições formais fracas ao nível sub-nacional, a PAI se tenha tornado, de facto, uma instituição concorrente implementada a partir do topo e promovendo uma abordagem de tomada de decisões políticas do estilo do topo para a base. Esta situação ameaça tornar a tomada de decisões políticas locais, por exemplo através dos CCs, desprovida de significado para os cidadãos, já que as decisões podem, potencialmente, ser anuladas pelo presidente durante a PAI.

Não é surpreendente que os oficiais do governo e a grande maioria dos membros do CC argumentem que a PAI se tornou numa instituição que complementa o seu trabalho ou, pelo menos, que substitui certas funções do estado ao nível descentralizado, onde a capacidade e os recursos são escassos. Estes actores, de modo geral, consideram a PAI uma instituição que melhora o compromisso e a confiança nas instituições formais, particularmente os CCs. O governo central argumenta que a PAI permite que o governo central ajuste as políticas nacionais às necessidades das zonas rurais, com base nos comentários de reacção (*feedback*) que o Presidente recebe durante as suas visitas aos distritos, para além dos procedimentos de planificação anual da base para o topo. São alguns membros da administração distrital – embora, muitas vezes, não seja o próprio

Administrador do Distrito, sob pressão imensa à luz da potencial revelação das suas lacunas perante o Presidente – a apreciar o efeito positivo da orientação e da pressão presidencial, tida como conducente a uma implementação mais eficiente do programa ao nível distrital. Contudo, a capacidade dos CCs e, portanto, a necessidade de desenvolvimento de capacidades, não parece ser a mesma em todos os distritos. No entanto, não existem indicações fortes de que a maioria dos membros do CC esteja próxima ou seja membro do partido no poder – Frelimo – e de que a sua selecção para membro do CC seja coordenada pelas estruturas do partido local (Sande, 2011).<sup>70</sup> Assim, muitos membros do CC estão provavelmente estereotipados na sua avaliação da influência da PAI.

Com base na avaliação positiva por parte de muitos funcionários públicos, bem como por membros dos CCs, e tomando em consideração a sua afiliação com a Frelimo, existem, de facto, indicações de que a PAI conduziu a uma nova centralização da tomada de decisões políticas, em vez de promover a descentralização e a governação local. Os representantes da sociedade civil exprimem dúvidas relativas ao mérito da PAI e consideram-na como estando actualmente a competir com instituições frágeis, mas, não obstante, instituições democráticas formais em evolução. Até aqui, uma instituição não-executiva como o CC parece continuar a depender de visitas dos representantes do executivo ou do esclarecimento do seu papel e responsabilidade, que em grande medida coincide com a tarefa de realmente controlar e independentemente assessorar o mesmo executivo a um nível mais baixo do governo, sujeito à PAI.<sup>71</sup> Para apresentar de forma mais clara, com o lançamento da PAI, o Presidente Guebuza assessora directamente instituições ao nível sub-nacional sobre como lidar com os representantes e planos que ele próprio define (indirectamente, através de ministérios responsáveis). Desta forma, a PAI confunde as relações de responsabilização democrática, protegendo o Presidente de ter de ser directamente responsável ou de prestar contas à população ao nível rural. Neste contexto, torna-se cada vez mais claro que a PAI não pode ser caracterizada como uma instituição informal complementar, continuando a existir dúvidas consideráveis concernentes ao facto de ela substituir as instituições formais de monitoria existentes e o controlo ao nível sub-nacional, ineficazes como elas podem ser, em alguns casos. Dado o facto de a PAI não ser nem complementar nem substituir uma instituição formal, a questão, então, é saber até que ponto ela, de facto, se tornou uma instituição concorrente em termos da proporção de incentivos para os actores políticos, que são incompatíveis com as regras de instituições formais, e, portanto, viola as regras democráticas formais sobre o nível sub-nacional. Por outras palavras, até que ponto a PAI terá mudado os incentivos da governação participativa ao nível sub-nacional?

É interessante notar que mesmo um oficial do Ministério do Plano e Desenvolvimento (Entrevista com o MPD) reconheceu que a PAI, potencialmente, torna as instituições locais insignificantes para a população, porque ela cria a impressão de que estas instituições continuam a depender da supervisão presidencial para se tornarem mais eficazes. Consequentemente, de acordo com esta entrevista, o principal objectivo da PAI deve ser, em última instância, fortalecer estas instituições, evitando a impressão de que a PAI conduz a uma nova centralização da tomada de decisões políticas.

Não é surpreendente que talvez os partidos da oposição considerem a PAI como uma indicação de que as instituições formais, como a administração distrital e os CCs, sejam em grande parte corruptas, disfuncionais e não representativas. Eles argumentam que a PAI aumenta o risco, para instituições formais como as Assembleias Provinciais e Municipais, de serem marginalizadas por um executivo já demasiado poderoso, que continua a ser estreitamente controlado pela Frelimo. Esta marginalização das instituições legislativas pela PAI apresenta uma ameaça directa ao estabelecimento de um sistema de verificações e de balanços e, portanto, de uma qualidade democrática. Representantes do MDM e da Renamo em vários distritos salientam que os órgãos legislativos ao nível municipal, provincial e nacional são, neste momento, as únicas instituições formais, através das quais os partidos da oposição podem apresentar as suas reclamações ou inquietações, enquanto os CCs continuam a ser controlados pelos membros da Frelimo.<sup>72</sup> Conforme acima mencionado, a PAI promove a implementação das questões apresentadas durante o comício. Ela consolida ainda mais a sugestão de que os problemas ao nível distrital e provincial só podem ser resolvidos pelo nível central. Consequentemente, os incentivos para que a população entre em contacto com os parlamentares em diferentes níveis do estado, particularmente durante a fase de definição da agenda do ciclo político, e transmita as suas preocupações em debates parlamentares são desencorajados.<sup>73</sup>

Tabela 9: Influência da PAI sobre as Instituições Formais

A influência do PAI sobre ... é um tanto ou quanto...	Substitutiva	Competição	Explicação
CCs		X	Tendência de re-centralizar a tomada de decisões políticas através do constrangimento do já limitado espaço político independente para os CCs e por conseguinte minando o desenvolvimento institucional ao nível sub-nacional, a longo prazo.
Administração Distrital	X		A PAI assume as funções da administração distrital, que neste momento carece de capacidade, garantindo a implementação de políticas sobre o nível distrital.
Implementação da Lei ao Nível Distrital	X		Respondendo as reclamações ou queixas individuais sobre o crime e outras injustiças observadas ao nível descentralizado, a PAI assume as funções do sistema judiciário local fraco.
Assembleias Municipais		X	A PAI neste momento compete na tomada de decisão legislativa ao nível sub-nacional e desta forma leva à percepção popular de instituições legislativas fracas.
Assembleias Provinciais		X	Ver explicação das Assembleias Municipais
Governo Provincial		X	A PAI compete com o governo provincial, porque ao longo da PAI permanece pouco claro para a maior parte da população distrital, que instituição é responsável pela monitoria dos desenvolvimentos ao nível distrital.

\* 'Complementaridade' e 'Acomodação' não são aqui listados porque não encontramos qualquer evidência nestas duas opções para a interação entre as instituições formais e informais no nosso estudo de caso.

Fonte: Compilado pelos autores.

No entanto, alguns representantes de OSC ao nível provincial salientam que, com vista a facilitar um diálogo entre o governo e a população e a acelerar a implementação de políticas ao nível distrital, a curto e médio prazo, a PAI poderia teoricamente ser uma instituição útil. Outros apontam para a longa tradição de interações entre o governo nacional e a população rural, mesmo nos tempos do estado de partido único, sobre o qual a PAI está edificada. Não obstante estas potenciais vantagens, existe um consenso entre muitos representantes de OSC de que a PAI poderá ser compreendida como um exemplo da tendência política geral em Moçambique, que começou com o primeiro mandato de Guebuza como presidente, em 2005: enquanto o Presidente, como instituição, está a tornar-se mais poderoso, as instituições locais são gradualmente enfraquecidas. Nesta interpretação, a PAI é compreendida como sendo uma incorporação institucional da cultura política patrimonial e hierárquica associada ao partido dominante. Ligada a esta avaliação está a crítica que grassa entre as OSC e a oposição política, relativa ao vasto consumo de recursos financeiros e humanos durante todas as fases do processo da PAI (preparação, realização e seguimento), particularmente ao nível sub-nacional. Considerando que estes recursos possam ser gastos com o propósito de colocar a personalidade do Presidente no centro do processo político, mesmo ao nível distrital, existe um perigo de que a política personalizada deste possa diminuir, a longo prazo, o desenvolvimento e a credibilidade das instituições formais ao nível sub-nacional.

Conforme já mencionado anteriormente, a PAI é considerada, pela maioria dos representantes das OSC independentes, como tendo conduzido a uma situação em que as instituições formais ao nível distrital só podem cumprir com o seu papel quando estão sob pressão directa do nível central. Este problema é particularmente referido no respeitante à influência da PAI sobre a implementação e a avaliação de políticas, os dois últimos passos do ciclo político. Nesta interpretação da PAI, sugere-se uma falta de confiança, por parte do governo central, na capacidade institucional e política, e na influência das estruturas descentralizadas em Moçambique. De modo geral, existem preocupações sérias, entre todos os representantes das OSC Moçambicanas, de que a PAI interfere com o trabalho das instituições existentes ao nível sub-nacional. Como consequência, a PAI parece ser mais um substituto de administrações distritais ineficientes e corruptas. Considerando todos estes argumentos no seu todo, a PAI, neste momento, é vista como contribuindo para uma nova centralização ou (re-)centralização da tomada de decisões políticas, prejudicando, na sua forma actual, o desenvolvimento de instituições democráticas formais ao nível sub-nacional, ao invés de o melhorar. Desta forma, as fraquezas e lacunas do processo de descentralização Moçambicano identificadas na Tabela (3) acima são perpetuadas.

Em suma, seguindo a análise do processo da PAI e as características estruturais e institucionais do processo de descentralização moçambicano, podemos concluir que existe um grave perigo de a PAI marginalizar as instituições formais existentes, impedindo, desta forma, o seu desenvolvimento institucional e independência política, estreitando o espaço democrático a longo prazo e perpetuando as lacunas da descentralização em Moçambique. Enquanto as instituições legislativas a todos os níveis do estado estão estruturalmente fracas, os CCs ao nível distrital – onde instituições legislativas clássicas não existem – continuam nas mãos dos apoiantes da Frelimo e do executivo, e sob a influência do governo central em Maputo. A partir desta perspectiva e tomando em consideração tanto o actual quadro institucional fraco, com instituições formais politicamente dependentes e não representativas ao nível distrital, como a existência de um governo central forte, exemplificado pela PAI, este último é, certamente, ameaçado por um desenvolvimento institucional descentralizado das OLEs sub-provinciais e pela qualidade da democracia local. Embora a PAI não possa ser considerada directamente como violando regras democráticas formais – para Helmke e Levitsky, as principais características de uma instituição concorrente (Helmke & Levitsky, 2006: 16) – a sua tendência para considerar, indirectamente, novas instituições formais ao nível sub-nacional como não tendo sentido para muitos cidadãos, através da re-centralização da tomada de decisões políticas, permite, não obstante, a categorização cautelosa da PAI como uma instituição informal concorrente.

## 5. Conclusões

No início da nossa pesquisa, propusemo-nos investigar o papel de uma instituição informal – a PAI – no processo de descentralização moçambicano. De forma mais precisa, a nossa análise tinha como objectivo examinar a influência da PAI sobre os processos políticos formalizados e instituições políticas formais ao nível sub-nacional, e as consequências desta influência sobre as relações entre os governos central e locais e entre os cidadãos e o governo local.

A análise da influência da PAI sobre o processo político sub-nacional demonstra a existência de uma influência clara da PAI sobre instituições locais formais e sobre a planificação do desenvolvimento. Com a criação das matrizes, são estabelecidos instrumentos de planificação paralelos, que potencialmente reduzem, ou pelo menos interferem, nos processos políticos formais ao nível sub-nacional. Além disso, a PAI, adicionalmente, consolida a dependência das instituições locais do governo central, na medida em que não proporciona recursos financeiros ou humanos adicionais para implementar estas matrizes. Desta forma, a PAI não conduz à melhoria da capacidade e a decisões políticas mais descentralizadas; pelo contrário, tende a agravar, se não impede, a implementação de políticas por parte de instituições locais. Assim, a PAI contribui para a estabilização de uma hierarquia do topo para a base no processo de tomada de decisões políticas, que reforça a dominância do governo central e do partido dominante e, portanto, restringe a tomada de decisões participativas e democráticas ao nível sub-nacional.

Não obstante estas conclusões, a PAI também tem certos efeitos positivos devido à monitoria da planificação da política de desenvolvimento ao nível sub-nacional. Em particular, as administrações de nível distrital, muitas vezes, sofrem ou são afectadas por uma capacidade humana e institucional fraca, que conduz ao desvio ou à utilização abusiva de fundos reservados para a implementação de esquemas de desenvolvimento. Enfrentar o risco potencial de ser publicamente repreendido, disciplinado ou transferido para outros distritos devido ao mau desempenho aquando da visita presidencial, representa um impacto positivo da PAI sobre o desempenho dos funcionários públicos locais. A PAI exige, de facto, um esforço mais vigoroso numa planificação e execução efectivas e eficientes das actividades e orçamentos de desenvolvimento planeados.

Através da intervenção directa na planificação de políticas e na sua implementação ao nível do distrito, a PAI gera, contudo, a impressão entre os cidadãos de que a influência do governo nacional continua a ser necessária para a melhoria dos processos inadequados, insuficientes ou mesmo deficientes de planificação e execução da política local. Daí que a PAI ameace exacerbar a desconfiança já existente entre partes da população, concernente à capacidade das

instituições locais de administrar, de facto, programas que foram originalmente introduzidos com vista a melhorar as suas vidas. Ao mesmo tempo, a PAI poderá influenciar não só a confiança das pessoas nas instituições, mas também a sua vontade de se envolver na política local. Para além do seu impacto sobre o processo sub-nacional de tomada de decisões políticas, a Presidência Aberta e Inclusiva do presidente Guebuza deve ser interpretada no contexto de uma estratégia por parte do partido dominante com o propósito de aumentar o seu poder ao nível das comunidades de base. A PAI pode, portanto, ser caracterizada como uma intenção manifesta do presidente Guebuza de combinar a monitoria da implementação da política do governo com a reconsolidação do 'controlo' da Frelimo sobre os processos políticos ao nível sub-nacional. Na base desta análise, podemos concluir que, na sua forma actual, a PAI contribui para expandir as bases locais do partido, em vez de facilitar a consolidação das instituições formais, como as administrações distritais ou os CCs, e os processos participativos e politicamente pluralistas de tomada de decisões políticas e de monitoria sobre o nível sub-nacional ligado a este.

# 4

## ENTRE O ESTADO, AMAKHAS, AMPAMELAS, LANDINS E ONGs: RELAÇÕES SOCIAIS, HISTÓRIA, POLÍTICA, CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO EM NAMPULÁ<sup>74</sup>

José Jaime Macuane, Padil Salimo, Domingos M. do Rosário e Bernhard Weimer<sup>75</sup>

### 1. Introdução

A descentralização tem sido indicada em vários documentos do governo como um instrumento de expansão da participação dos cidadãos nos processos governativos e, conseqüentemente, de promoção do desenvolvimento socioeconómico. No caso particular da desconcentração, um novo impulso foi dado com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), a Lei nº 8/2003 de 19 de Maio, e, dois anos depois do respectivo regulamento, pelo decreto 11/2005, de 10 de Junho, ao qual, posteriormente, se seguiu outra legislação sobre a organização dos governos distritais, desconcentração da gestão de recursos humanos (Decreto 5/2006, de 12 de Abril; Decreto 6/2006 de 12 de Abril) e gestão de fundos sectoriais.

O artigo 3 da Lei 8/2003, relativo aos princípios de organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado, a par da observação do princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada entre vários níveis do sistema político-administrativo, indica como elementos importantes a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais, assim como a abertura à participação dos cidadãos e o incentivo à iniciativa local na resolução dos problemas das comunidades. Na actuação dos órgãos locais do Estado, estes elementos também são combinados com a observância dos princípios de unidade, hierarquia e coordenação institucional na

relação com os órgãos centrais do Estado (artigo 7) e na relação com as autarquias locais, no respeito pela autonomia, atribuições e competências próprias, assim como a coordenação dos planos, programas e projectos.

Em linhas gerais, o quadro legal fornece elementos sobre participação cidadã e articulação institucional entre os níveis central e local e entre as instituições deste último nível, com particular destaque para a relação entre os órgãos locais do Estado (província, distrito, posto administrativo e localidade) e as autarquias locais. Por outras palavras, a legislação reflecte uma ideia clara sobre o relacionamento entre o Estado central e local, com as províncias desempenhando uma função ao nível intermediário, embora tenham um estatuto legal não muito diferente dos outros OLEs dos níveis inferiores. Contudo, analisando a prática do processo de descentralização com base em exemplos concretos – a ideia básica deste volume – pode-se ver que a efectivação de uma governação integrada e potenciadora do desenvolvimento ao nível local, mesmo volvidos quase dez anos no actual formato, ainda tem muitos obstáculos a superar.

Os autores do presente estudo analisam, neste estudo de caso, o OLE do nível intermédio entre o Estado central e local, isto é a província, no contexto da descentralização em Moçambique. Do ponto de vista teórico, por exemplo, do federalismo fiscal (Boadway, 2007), é de interesse analítico perceber o papel que o nível intermediário desempenha na arquitectura de um Estado – isto é a região, a província ou o nível estadual – mais especificamente o papel que este nível desempenha na descentralização, uma vez que está no centro das relações entre o Estado central e o local. Este nível intermédio territorial é de particular importância no que diz respeito ao desempenho de funções básicas de qualquer executivo que é responsável por governar um país com uma população dispersa num vasto território; nomeadamente, a alocação e distribuição de recursos financeiros (e a equidade destas), a execução e monitoria de políticas públicas adoptadas centralmente, a tributação, bem como a produção e a distribuição de bens e serviços públicos (Boadway, 2007). Em muitos casos, o nível intermediário, a província, desempenha um papel crucial em ‘manter a nação unida’ (Sato, 2007: 186), num exercício de equilíbrio fiscal e legal num contínuo cujos extremos são representados pelo separatismo territorial, por um lado, e pela autonomia, por outro.

Em Moçambique, com o Estado percebido e legislado como unitário e, de facto, dominado pela ‘nação’<sup>76</sup> e o partido dominante representando o Estado e a nação, nunca houve um debate amplo e sério sobre esta matéria, nem antes nem depois da guerra civil (1976-1992). Depois do Acordo Geral de Paz (AGP) e antes de as províncias serem ‘absorvidas’ pela LOLE, houve, contudo, algumas propostas específicas sobre a reestruturação do escalão territorial provincial, na medida em que a Lei 5 /78 que governava a organização e o funcionamento deste

escalão já não era adequada<sup>77</sup>. A província tinha não apenas que ser ajustada à nova realidade política e económica emanada da Constituição de 1990 e do AGP, mas também que ser levada em consideração na pretendida reforma do sector público (Monteiro, 2000). Desde então, poucos estudos foram feitos com o objectivo de analisar as funções, os desafios e o sucesso da província no sistema hierárquico de governação e de administração pública; isto é, de perceber o seu relacionamento como os órgãos de poder acima (Estado central) e abaixo (governos locais) dele. Um dos poucos estudos feitos sobre a matéria em Moçambique é o estudo sobre Niassa (Åkesson & Nilsson, 2006).

Por que é a Província de Nampula de interesse especial neste contexto?

Primeiro, esta província ocupa um lugar de destaque na história recente de governação local. Foi nela que iniciaram, de forma piloto mas sistemática, as experiências de planificação e de finanças descentralizadas, que inspiraram a legislação e as práticas actuais de governação local, principalmente no que concerne aos órgãos locais do Estado.<sup>78</sup> As experiências de participação na monitoria da pobreza a nível provincial alongam a lista de exemplos pioneiros de boas práticas desta província em questões de governação local. Foi em Nampula que houve a iniciativa de se substituir o nome, até certo ponto pessimista e inoportuno, de 'Observatório de Pobreza', pelo 'Observatório de Desenvolvimento'. Esta inovação foi disseminada pelo país todo e hoje constitui a denominação oficial deste fórum em que a sociedade civil, o governo e os doadores se encontram para discutir a implementação dos programas, políticas e planos de combate à pobreza.

Segundo, a peculiaridade de Nampula não se limita às boas práticas de governação local, estendendo-se ao seu posicionamento no xadrez político nacional no contexto de democratização. Assim, foi nesta província que, nas eleições autárquicas de 2003, houve o maior número de municípios conquistados pela oposição, três (Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche) dos cinco que tiveram o primeiro experimento de governação de um partido da oposição em Moçambique desde a Independência.<sup>79</sup> Ademais, desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994 até 2004, Nampula, que é o maior círculo eleitoral do país, mostrava uma dinâmica própria que parece representar aquilo a que Serra (1999) chama um 'eleitorado incapturável', resistente às tentativas de conquista pelo partido no poder.

Terceiro, apesar dessa pujança no que diz respeito à governação, o desempenho da província no que concerne ao desenvolvimento socioeconómico não é dos melhores a nível nacional. Historicamente, a província tem ocupado a posição de 3º lugar no PIB nacional, superada apenas pelos PIBs da Província e Cidade de Maputo. O crescimento médio do PIB no período entre 2001 e 2010 esteve entre 7,5% e 8%, que, no caso do período de 2001 a 2006, foi abaixo da média nacional

que foi de 8,7%. No mesmo período, o PIB per capita da província também se manteve abaixo da média nacional. Nampula também apresenta uma taxa de desemprego elevada, situação que, a julgar pelas projecções contidas no Plano Estratégico da Província, não deverá mudar drasticamente nos próximos anos (GPN, 2009; INE, 2009).

Entre 2001 e 2006, a Província de Nampula registou um crescimento acumulado do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de 20,8%, acima da média nacional, que foi de 17,3%. Porém, a província ainda regista os mais baixos índices de desenvolvimento humano do país (0,402), um dos mais baixos índices de esperança de vida (0,329), um dos piores índices de educação (0,390), um dos piores índices de esperança de vida à nascença (44,7), uma das piores taxas de analfabetismo de adultos (36,1), a pior taxa de combinação de escolaridade (44,7) (UNDP, 2007; MEC, 2008a; b; UNDP, 2009; GPN, 2009). Dados do Anuário Estatístico de 2008<sup>80</sup> mostram que a província, apesar da sua extensão física, ocupava o 8º lugar em extensão de estradas asfaltadas, estando apenas melhor que a Zambézia e o Niassa. Entre 2006 e 2008, a Província de Nampula também esteve entre as que menos disponibilidade de camas hospitalares e de médicos por 10.000 habitantes teve, estando apenas melhor que Zambézia, Niassa e, parcialmente, Cabo Delgado. No mesmo período, Nampula também apresentou a maior incidência de nados vivos com menos de 2500 gramas e uma média de baixo peso à nascença maior que a média nacional e a mais alta do País, à excepção de 2006, em que a de Cabo Delgado foi a mais alta (INE, 2009).

Quarto, comparando com outras províncias, a alocação dos recursos pelo Governo Central também tem sido desfavorável a esta província. Neste âmbito, apesar de ter apresentado o maior número de desempregados registados em 2007 e 2008, a província teve menos beneficiários dos centros de formação profissional do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) do que províncias com menores quantidades de desempregados registados no mesmo período, o que sugere uma resposta desproporcional e não adequada aos problemas de desemprego que a província enfrenta. Ainda na mesma linha, estudos sobre as alocações orçamentais por províncias mostram que províncias mais populosas como Nampula e Zambézia acabam tendo um gasto *per capita* em áreas de serviços básicos como água, agricultura, saúde e educação mais baixo que as restantes províncias do País, sem uma correlação visível entre níveis de pobreza e as alocações do orçamento às províncias. Esta situação deve-se às metodologias de alocação do orçamento que acabam por não canalizar os recursos de forma equitativa entre as províncias, desconsiderando, desta forma, as diferenças de nível de pobreza e de desenvolvimento humano entre as diferentes províncias (McCoy & Cunamizana, 2008; Sal e Caldeira & Ximungo Consultores, 2009).

Finalmente, o último relatório de Avaliação da Pobreza mostra que a província registou um aumento do índice de incidência da pobreza em dois pontos percentuais (de 52,6 para 54.7) e tem a segunda maior prevalência de malnutrição crónica (56%) (MPD, 2010b).

Portanto, a situação de Nampula é um caso interessante para se fazer a análise da relação entre a governação central e a governação local e o desenvolvimento local, porque, enquanto num elemento, a província é uma referência positiva nacional, no outro, o desenvolvimento socioeconómico, a sua posição relativa é desfavorável.

Desta forma, Nampula constitui um bom estudo de caso sobre a relação entre a governação local e o desenvolvimento socioeconómico local, devido à aparente dissonância entre estes dois elementos, pelo menos quando se olha para a experiência recente da província. Este elemento servirá de ponto de partida para a análise da relação entre os governos central e local, e das suas implicações para o processo de descentralização, bem como dos seus efeitos.

Este capítulo deriva de um trabalho originalmente feito para o Governo de Nampula e para a Embaixada do Reino dos Países Baixos, em 2010, ao qual foram acrescentadas novas fontes, informação e análise de estudos mais recentes. O trabalho original consistiu da revisão documental e de entrevistas realizadas a representantes do governo provincial e distrital, académicos, membros da sociedade civil e personalidades conhecedoras da história e da realidade da Província de Nampula. As entrevistas foram realizadas entre os meses de Janeiro e Março de 2010 em Maputo e Nampula, nesta última, tanto na capital provincial como em três distritos (Mogovolas, Ribáuè e Angoche) e dois municípios (Ribáuè e Angoche). A escolha destes distritos e municípios teve por base o facto de dois deles terem também municípios (Angoche e Ribáuè) e de um deles ter um município que foi governado pela oposição (Angoche) e o outro (Ribáuè) ter um novo município, localizado numa zona historicamente governada pelo partido governamental, a Frelimo. Mogovolas foi escolhido por ser um distrito que não preenche cumulativamente nenhum dos critérios dos outros dois, sendo, por essa razão, mais adequado como contraste e controlo em relação aos outros dois casos. É de referir que a escolha destes distritos também se deveu à limitação de recursos e ao contexto específico dos interesses das entidades que encomendaram o estudo original. Contudo, a análise global e as fontes primárias não se limitaram aos três casos aqui indicados, tendo sido complementadas, também, com fontes primárias de trabalhos de investigação sobre a política e a governação na província de Nampula feitos anteriormente pelos autores deste capítulo.

Para se colmatar os efeitos de algumas das limitações metodológicas acima indicadas, uma versão preliminar do estudo original beneficiou de subsídios de um seminário de validação, na Cidade de Nampula, que contou com a presença de

representantes do governo provincial e distrital e de actores da sociedade civil, que permitiram minimizar o risco de as conclusões do estudo estarem fundamentadas em elementos pouco consistentes ou que não reflectissem a realidade, conforme vivida ou percebida pelos diferentes actores políticos e sociais. Este exercício foi combinado com um instrumental analítico fundamentado na análise de três aspectos: (i) factores histórico-culturais da vida local que podem ter reflexos no comportamento dos actores e nas dinâmicas de governação; (ii) factores estruturais, com foco nas instituições, formais e informais, de âmbito social e político que influenciam a governação; e (iii) factores da economia política da governação assentes na análise das motivações e interesses estratégicos dos actores envolvidos no processo de governação e que potencialmente podem influenciar dinâmicas, relações de poder e mudanças políticas.

Ao longo do texto haverá várias referências ao poder central que, no contexto deste estudo, é entendido como o Estado e o Governo central, assim como o partido no poder que, no contexto moçambicano de partido dominante, exerce um poder que se confunde com o poder do Estado.

O capítulo é composto por 4 secções. Na primeira, são apresentados os elementos que fazem de Nampula uma referência nacional de governação local e, à guisa de problematização do estudo, as implicações que isso tem para o desenvolvimento local e as relações da província com os processos nacionais mais amplos que também ditam a dinâmica e os efeitos, a nível local, do processo de descentralização. Esta secção fecha com a apresentação do argumento do trabalho. Na segunda secção, apresenta-se o contexto da governação em Nampula, no qual se aborda a situação geográfica, a população, a história e a experiência de governação local democrática no contexto de multipartidarismo. A terceira secção aborda as relações entre os níveis local e central e o modo como estas determinam as dinâmicas de governação local e condicionam a consolidação das boas experiências de governação local da província, bem como a relação entre os poderes locais e estes com o poder central. Finalmente, a quarta secção apresenta as conclusões do estudo, retomando a discussão sobre a relação entre o nível local e o nível central e as suas influências no curso e efeitos do processo de descentralização.

## **2. O que faz da experiência de Governação local de Nampula uma Referência Nacional?**

Em vários estudos e documentos sobre governação, descentralização e processos participativos, a Província de Nampula é repetidamente mencionada como sendo o centro das experimentações de processos inovadores no campo da governação,

com destaque para o Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e outras experiências que também contribuem para a promoção da boa governação à escala nacional. Esta secção faz uma revisão de alguns dos exemplos indicados como boas práticas e, no fim, problematiza o efeito dessas experiências, confrontando-as com aquilo que é o resultado esperado do processo de descentralização: o desenvolvimento socioeconómico da província em comparação com as tendências nacionais.

## 2.1 A experiência pioneira do PPFD em Nampula – História, Avanços e Legado

A experiência de Nampula na implementação do PPFD, que começou de forma piloto nos anos 90 e depois foi replicada para o norte (Cabo Delgado) e posteriormente para todo o País, teve uma influência positiva em vários processos de governação participativa local, tais como: (i) a criação de espaços de participação das comunidades locais na definição e controlo de planos de desenvolvimento; (ii) a institucionalização de conselhos consultivos locais como veículos de articulação permanente com os governos distritais; (iii) a articulação e diálogo com a sociedade civil; (iv) a institucionalização do processo de planificação participativa e de financiamento descentralizado; e v) a monitoria e a prestação de contas caracterizadas pela elevada exposição dos governantes distritais ao escrutínio público (Weimer *et al.*, 2004; Jackson, 2007; Borowczak & Weimer, neste volume).

Nampula contribuiu substantivamente para a consolidação do PPFD e para a sua expansão à escala nacional, através da produção de diferentes materiais e de apoio técnico na capacitação dos actores governamentais no distrito, comunidades, associações, etc. Este processo também contou com a contribuição das ONGs que formam a 'rede de parceiros' do PPFD<sup>81</sup> e que foram muito actuaentes na produção de manuais e na capacitação de actores locais (Tengler, 2007).

As práticas dos distritos de Nampula trouxeram para a esfera da governação sobretudo cinco experiências importantes, que ainda hoje representam a via para o reforço da boa governação, nomeadamente:

- O facto de, pela primeira vez, os governos distritais se abrirem para dar voz às comunidades na tomada de decisões sobre assuntos de seu interesse, com destaque para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e dos Planos Económicos e Sociais e Orçamento dos Distritos – PESODs;
- A criação de instituições e de mecanismos locais de consulta que viabilizam o processo participativo, que acabaram inspirando o País na criação dos Conselhos Locais, plasmados na Lei dos órgãos locais do Estado/LOLE;

- A abertura do governo, a nível provincial e distrital, para cooperar, coordenar e dialogar permanentemente com as organizações da sociedade civil;
- O crescimento, embora não muito forte, da consciência cívica das comunidades locais para o controlo e responsabilização das acções dos seus governantes;
- O efeito replicador da experiência de governação participativa, primeiro para algumas províncias e depois para todo o país, numa abordagem integrada e nacional.

### 2.3 Outras experiências de boas práticas a nível local

A experiência e o pioneirismo da província em governação participativa vão para além do PPF, alargando-se a outras iniciativas, tais como a criação de mecanismos de consulta e coordenação na implementação de programas e planos de desenvolvimento e de combate à pobreza, a capacitação das organizações comunitárias de base, o reconhecimento das autoridades comunitárias e a disseminação e capacitação sobre boas práticas de governação e gestão do desenvolvimento económico local. Estas experiências são brevemente descritas abaixo.

Em 2004, o Governo Provincial de Nampula convidou a sociedade civil e o sector privado local para o estabelecimento do que se chamou, a nível central, Observatório de Pobreza e, em Nampula, Observatório de Desenvolvimento Provincial (ODP), nome que viria a ser adoptado, posteriormente, a nível nacional. O ODP, cuja função principal é acompanhar e coordenar o processo de monitoria e de avaliação da implementação do Plano Estratégico da Província de Nampula (PEP), das intervenções do governo, da sociedade civil e do sector privado, permitiu o estabelecimento, na província, de um fórum de consulta, monitoria e avaliação das actividades realizadas pelos diferentes actores. Neste fórum, sentam-se, lado a lado, membros do governo, parceiros de cooperação nacionais e internacionais, organizações da sociedade civil e agentes económicos.

No âmbito do ODP, as ONGs constituíram uma plataforma de trabalho, organizada em grupos temáticos que abarcam as seguintes áreas: Governação, Grupo de Água e Saneamento, Educação, HIV/SIDA, Agricultura, e Gestão de Recursos Naturais e Micro finanças (Jackson, 2007). A constituição das redes e/ou plataformas da sociedade civil é apontada como tendo contribuído para a melhoria significativa das formas de articulação entre o Governo Provincial e Distrital e as ONGs, assim como para um significativo avanço no alinhamento dos projectos e áreas de intervenção territorial por parte das diversas organizações

não-governamentais actuando na Província.

A criação do ODP foi antecedida, em 2003, pela criação da Unidade de Coordenação do Desenvolvimento de Nampula (UCODIN), que é um órgão integrado na Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF). Além de secretariar o ODP, a UCODIN faz a articulação entre o Governo Provincial e as organizações da sociedade civil e o sector privado. Devido aos desafios inerentes à coordenação do desenvolvimento na província, as competências da UCODIN foram alargadas, passando a incluir a monitoria e a avaliação da implementação da estratégia e dos planos de desenvolvimento provincial.

A combinação de uma estreita colaboração entre o Governo, as ONGs e o sector privado e a existência de um mecanismo de articulação de carácter permanente como a UCODIN são comumente apontadas como inovações da província dignas de realce. Este arranjo foi muito importante para a elaboração do Plano Estratégico da Província de Nampula 2010-2020, actualmente a ser implementado. A UCODIN constitui um elo importante de ligação entre o ODP e o Observatório de Desenvolvimento Nacional (ODN). Existe uma percepção generalizada de que o ODP de Nampula é um dos mais bem organizados e mais funcionais do País.

A explicação para este contexto no qual as organizações da sociedade civil operam na província e a sua relação privilegiada com o governo, segundo informantes locais, prende-se com alguns factores que merecem ser referidos: o primeiro é de natureza política e está particularmente ligado à liderança. Em 1994, após as primeiras eleições multipartidárias, é nomeada para Governador da Província uma figura da elite local com experiência de sociedade civil, que conhecia e compreendia com clareza a importância desta e que encorajou o desenvolvimento de parcerias (ver 3.3. em baixo). Este sentido de abertura à sociedade civil continuou com a vinda de um novo Governador em 2000. Simultaneamente, a coordenação do PPFDF estimulou a criação da rede de parceiros do PPFDF que incluía ONGs. Esta iniciativa terá conduzido a um certo grau de institucionalização do relacionamento entre o governo e as ONGs, que passaram a realizar algumas acções conjuntas. O segundo factor tem a ver com a criação do CEPKA (Centro de Pesquisa Konrad Adenauer, da Universidade Católica de Moçambique, em Nampula). O CEPKA bem como outras organizações como a Universidade Pedagógica tiveram um papel chave na promoção de debates de natureza académica muito importantes. Com esta iniciativa, o nível de críspação política entre as elites intelectuais de Nampula diminuiu, tendo-se verificado uma certa abertura para a aceitação das diferenças de opinião e maior tolerância. O terceiro factor está relacionado com o papel da cooperação internacional. O peso da contribuição que é dada pela Embaixada da Holanda e pela Cooperação Suíça para o processo de desenvolvimento da Província de Nampula manifestou-se sempre com um forte apoio às iniciativas das ONGs,

particularmente à SNV e à HELVETAS, que são, respectivamente, organizações de origem dos países de cada uma daquelas agências. A partir destas ONGs, foram igualmente criadas ONGs locais apoiadas directamente por elas (tal é o caso da Akilizetho e da Facilidade de Desenvolvimento da Sociedade Civil (FDSC), ambas criadas com o apoio da Embaixada da Holanda). Portanto, as dinâmicas que foram sendo desenvolvidas no campo da relação Governo/ONGs podem ser, em parte, entendidas como consequência dessa cooperação. A natureza de trabalho destas organizações e de outras combina actividades de provisão de serviços básicos com a promoção da cidadania. Tendo em conta os constrangimentos fiscais de que o país padece, o Governo precisa desse importante apoio na provisão de serviços básicos. O quarto factor está relacionado com a capacidade técnica das ONGs. Em Nampula, um número razoável de ONGs é dirigido por pessoas com forte capacidade de expressarem as suas próprias opiniões como activistas da sociedade civil, para além de possuir um número razoável de pessoal qualificado. Por outro lado, o estabelecimento da plataforma de ONGs e de grupos organizados em redes temáticas e a sua incorporação nos mecanismos e/ou espaços criados pelo Governo contribuíram para o fortalecimento da coordenação das acções conjuntas e para o reforço de parcerias de desenvolvimento.

A nível de base, a província também possui um histórico substancial em capacitação dos cidadãos para uma melhor participação na governação local. Neste contexto, o destaque vai para as organizações de base comunitária (como os comités de desenvolvimento local - CDLs), e para os conselhos consultivos locais, através dos líderes comunitários. Algumas organizações actuando em Nampula na área de governação, como a Concern, a Helvetas, a SNV e a Akilizetho, entre outras, desde os anos 1990 que participaram activamente na capacitação de CDLs e naquilo que hoje são os CLs, havendo indícios claros de que os CLs que contam com a participação de representantes dos CDLs que foram alvos de capacitação tendem a ser mais interventivos (Bakker & Gilissen, 2009).

À semelhança de outras partes do país, com a aprovação do Decreto 15/2000 sobre as autoridades comunitárias, começou um processo de reconhecimento, a nível das comunidades, de diferentes tipos de líderes tradicionais e comunitários. De acordo com os dados do Ministério de Administração Estatal (MAE), a Província de Nampula é a que possui o maior número de autoridades comunitárias, relativamente a outras províncias. Entre os Chefes Tradicionais de Iº Escalão reconhecidos até 2009, 24% (de um total de 1.655) encontravam-se na Província de Nampula, tal como cerca de 35% do total de 3.380 Secretários do Iº Escalão (correspondente a 1.175, todos do sexo masculino) existentes no país. Segundo dados do MAE de 2009, a Província de Nampula vinha sendo aquela com maior número de chefes tradicionais reconhecidos, com cerca de 27% de um total de

4.313. Entre os chefes tradicionais legitimados, Nampula tinha cerca de 28% (1.514 de um total de 5.450), que, na altura, era a percentagem mais alta do País. Em suma, mesmo num processo desta natureza, coordenado centralmente, a província destacava-se no âmbito nacional não só pela maior quantidade de autoridades comunitárias, mas também pelo seu reconhecimento pelas autoridades estatais.

No quadro do exercício de governação participativa, a Província de Nampula foi igualmente implementando iniciativas locais de desenvolvimento económico e ensaiando modelos, alguns dos quais concebidos centralmente, mas implementados com sucesso na província. Nesse quadro, Nampula criou um centro de pesquisas para produção e transferência de tecnologias e consolidação dos conhecimentos na área de produção de materiais alternativos e de baixo custo para a construção de edifícios, num projecto conhecido pela designação 'Vila Tecnológica de Namialo.' Esta experiência encontra-se hoje disseminada noutras partes do País, como parte integrante do PPF, e inclui uma componente de produção de materiais de formação (brochuras) em português e nas línguas nacionais, voltadas para a produção de materiais de construção de baixo custo, bem como para técnicas de construção civil e de manutenção de edifícios públicos.<sup>82</sup>

Em 2008, a província criou um centro de capacitação das lideranças locais, funcionários públicos e conselhos consultivos locais, e de disseminação de boas práticas de governação e desenvolvimento económico local, denominado Centro de Governação de Namaíta (CEGOV). O objectivo do CEGOV é constituir um exemplo de sucesso na criação de modelos e padrões de referência, no que concerne à abordagem de capacitação/formação no âmbito da governação local e de sustentabilidade das experiências de governação local.

## 2.4 Das boas práticas aos resultados: causas, questões e desafios

Em suma, a experiência pioneira do PPF e o activismo das organizações da sociedade civil nas questões relacionadas com a governação contribuíram para a perenidade de experiências passadas de governação local, que acabam por se reproduzir para além dos sectores tradicionais, como os de planificação participativa. Estas experiências, inspiradoras de programas nacionais, denotam um grau considerável de inovação e de permeabilidade dos actores locais a boas práticas de governação. Além disso, a sua transposição para o contexto nacional ou a indicação de Nampula como referência de algumas boas práticas é sinal de que há uma certa permeabilidade da política e da governação nacional às práticas e inovações oriundas ou adoptadas de forma mais expressiva nesta província.

Portanto, estes e outros exemplos inovadores e de boas práticas, incorporados de forma espontânea nas políticas nacionais, algumas delas de natureza estruturante e

que influenciam o rumo do desenvolvimento, mostram a importância, no campo das ideias, que Nampula tem tido na governação local em Moçambique.

No entanto, isso não significa necessariamente que os actores da província de Nampula tenham conseguido ter voz e peso suficientes para influenciarem a política nacional a seu favor, ou mesmo consolidar as boas práticas de governação local já experimentadas anteriormente.

Esta dissonância demanda uma reflexão mais profunda sobre a relação entre as dinâmicas locais, a experiência de intervencionismo nas políticas e na governação e as suas implicações nas relações que se estabelecem entre os actores e governos locais, e o Estado e o Governo Central. A experiência de Nampula sugere que há uma descontinuidade entre esse dinamismo e inovação local, e a influência da província e dos actores locais de uma forma geral nas políticas e processos políticos nacionais. Como no caso de Niassa, os actores locais têm tido um espaço para actuação e participação através de várias instituições de consulta, mas pouco poder institucional para tomarem decisões e produzirem impacto nas políticas públicas, alocação de recursos, etc. (Åkesson & Nilsson, 2006).

A reflexão sobre as causas dessa descontinuidade constitui o foco do próximo capítulo, que se irá debruçar sobre os motivos pelos quais, apesar das experiências da governação local em Nampula terem inspirado o processo de descentralização à escala nacional, a província tem sido aparentemente ineficaz em influenciar, a seu favor, a governação nacional ou as políticas públicas do governo central. Uma das causas é a diminuição da presença, actuação, voz e advocacia de ONGs nacionais e internacionais, resultante de dois factores, sendo o primeiro a conversão/promoção da experiência do PFFD num programa nacional, que reduziu a importância relativa da Província de Nampula como 'laboratório' e província piloto. O outro factor é que os doadores reorientaram a sua abordagem à ajuda externa para Moçambique a favor da modalidade de apoio geral ou sectorial ao orçamento do Estado, a custo de orçamentos para projectos executados por ONGs. Estas mudanças não demoraram a fazer-se sentir na Província de Nampula, onde muitas das ONGs chave no apoio à governação local ou fecharam a porta ou testemunharam uma redução drástica dos seus orçamentos.

Contudo, o nosso argumento principal é que a descontinuidade entre o dinamismo local e a influência em processos decisórios nacionais é fruto das tensões que sempre existiram entre as elites e processos políticos locais e o Governo central e os processos políticos mais amplos. Esta descontinuidade, conforme avançado no primeiro capítulo deste livro sobre a economia política da descentralização, deriva da lógica minimalista de descentralização, que tem historicamente caracterizado as relações entre o governo central e o nível local de governação que, no caso de Nampula, tem fortes raízes históricas, culturais e políticas. Estas raízes determinam a

relação entre os grupos a nível local e também destes com o nível central, que acabam estando vertidas nas instituições e práticas locais de governação e na relação destas com o que ocorre a nível da política nacional e do governo central.

No contexto de um Estado historicamente centralizado, a existência de um hiato entre os processos locais e nacionais limita o alcance dos benefícios da descentralização, de tal forma que, a despeito do pioneirismo e dinamismo de Nampula no que concerne à governação local, o seu lugar como actor relevante no contexto decisório nacional ainda é limitado e, conseqüentemente, continua a ser um actor periférico nos benefícios decorrentes das políticas públicas nacionais. A situação relativa da província no contexto nacional tem sido reflexo das estratégias de acomodação de demandas dos actores locais pelo governo central e pelas elites políticas nacionais, em que o Estado desempenha apenas minimamente a função de subsidiariedade às iniciativas locais de forma sistémica e institucional, continuando a exercer a autoridade estatal de forma centralizada e a subsidiar processos de acomodação dos actores locais, que são essenciais à manutenção de um modelo de governação ainda centralizado. As relações entre os actores locais, ditadas por elementos históricos, políticos e culturais, e a natureza das relações entre o nível central e o local também influenciam o grau de consolidação das boas práticas historicamente adoptadas na província. No nosso entender, este padrão, embora analisado com base na província de Nampula, é semelhante, nalguns aspectos, ao de outras províncias do país.

Isto faz com que se possa afirmar que, no âmbito da descentralização em curso no país, apesar da existência de algumas boas práticas na governação local, e da existência de uma pressão de elites e grupos locais para um maior atendimento às suas necessidades a nível da política e das políticas públicas nacionais, a resposta a este tipo de demandas nem sempre resulta num desenvolvimento assinalável a nível local nem no reforço constante do próprio processo de descentralização.

Este argumento é desenvolvido nas duas próximas secções, sendo que a secção seguinte apresenta o contexto da governação em Nampula, cujo foco está nas relações entre os actores e as instituições locais, e a subsequente apresenta as relações entre os níveis central e local e o modo como influenciam, de forma estruturante, a governação local e os seus efeitos.

### **3. Contexto da Governação em Nampula**

A geografia, a história, a população, as relações sociais e políticas e a situação socioeconómica daí decorrentes são relevantes para entender as dinâmicas de governação que se desenvolvem em Nampula. Neste contexto, é importante analisar

como a etnicidade, as relações entre os diversos grupos sociais e as estruturas de poder tradicional e entre estas e as autoridades estatais, tanto coloniais como do período posterior à independência, influenciam a dinâmica de governação local, mesmo no actual contexto de democracia multipartidária. Nesta secção, analisa-se estes elementos e mostra-se como os mesmos são interdependentes e influenciam a governação local.

### 3.1 Geografia, População, Etnicidade e História de Nampula

A Província de Nampula, que tem como capital a Cidade de Nampula, está situada no Nordeste de Moçambique e tem uma superfície de 81 606 km<sup>2</sup>, correspondente a cerca de 10% do território moçambicano (799 380km<sup>2</sup>). Nampula é limitada a Este pelo Oceano Índico, a Sul pela Província da Zambézia, a Norte pela Província de Cabo Delgado e a Oeste pela Província de Niassa. Nampula é constituída por 21 distritos e 6 cidades e vilas que se tornaram municípios à luz das Leis 2/97 de 18 de Fevereiro e 3/2008, de 02 de Maio. A Província não faz fronteira com nenhum outro país.

Segundo o Relatório do Censo Populacional de 2007, Nampula possui 3 985 285 habitantes, ou seja, 19,7% da população do País, o que faz dela a província mais habitada de Moçambique. A maior parte da população pertence ao grupo étnico Macua, que é, do ponto de vista numérico, o mais importante de Moçambique e o mais homogéneo (Pélissier, 1984).

A unidade social Macua é constituída pela família matrilinear, *o nihimo*. A estrutura de parentesco Macua sofreu uma grande modificação com o desenvolvimento acelerado do comércio a longa distância e com o comércio de escravos nos meados do século XIX. Isto forneceu aos grandes chefes Macuas mais próximos do litoral oportunidades sem precedentes para reforçarem o seu poder a expensas de tribos rivais e transformaram-se no principal motivo de contenda entre os maiores potentados. A escravatura bem como períodos prolongados de seca contribuíram também para a desestabilização da estrutura económica, social e política local. Isto significa que os recursos do trabalho passaram a ser controlados e coordenados pelo clã e pelos chefes das linhagens mais fortes. Esta situação levou a conflitos com linhagens mais novas, tendo algumas, em contacto com os muçulmanos do Sultanato de Angoche e dos *yao* (no Lago do Niassa), adoptado o Islão. A influência exercida pelo Islão vai jogar um papel determinante nas sociedades macuas da zona costeira. Em cada grupo social de tipo Xeicado ou sultanato, no caso de Angoche, a autoridade política exercida pelo Chehe ou pelo sultão, fortemente influenciada pela patrilinearidade, passou a coexistir com a estrutura linhageira e matrilinear (Machado, 1910; Branquinho, 1969; Alpers, 1974; Rita-Ferreira, 1982).

Para Medeiros (1995), a colonização política moderna não tomou em conta

a complexidade deste grupo, de tal forma que muitos autores que trabalharam na zona realizaram uma classificação arbitrária, partindo apenas de certos traços culturais artificiais, verificados na altura da ocupação portuguesa. Por sua vez, Rita-Ferreira (1975) nota que os Macuas constituem um único e grande conjunto étnico, mas marcado por particularidades locais.

Neste contexto, na zona costeira encontram-se os '*Matibanes*', que habitam a zona de Nacala Porto, Matibane; os '*Nabaras*', que habitam nas regiões ao Norte do distrito de Mogincual, distrito de Mossuril e todos aqueles que, de uma ou de outra forma, se consideram originários do distrito da Ilha de Moçambique; os *Amassangage*, situados na península de Sangage no distrito de Angoche. Os *Ampamelas* ou *Imbamelas* (o nome *Ampamela* era usado pelos Macuas do interior de maneira a exprimiemr um regionalismo em relação aos Macuas da Costa) estavam instalados no actual posto administrativo de Boila. Os *Morevones* encontravam-se a partir de Naburi, distrito de Pebane na Zambézia, em Moma e no litoral de Angoche e os *Kotis* habitavam as ilhas de Angoche e todo o território em frente às mesmas ilhas. Finalmente, os *Amakbas* são uma sociedade homogénea que ocupa toda a zona costeira de Nampula (Correia, 1938; Conceição, 1999).

O comércio de escravos, dominado pelos clãs do litoral, foi uma das principais fontes do conflito com o interior (de onde principalmente provinham os escravos) e está na base das rivalidades entre estes grupos, reflectidas em posicionamentos diferentes quanto à resistência e ao apoio à ocupação portuguesa (Pélissier, 1984), cujas reminiscências ainda se fazem hoje sentir, através de uma clivagem política interior-litoral, facilmente visível no alinhamento político em torno dos principais partidos políticos do país.

Geograficamente, a localização de Nampula teve uma grande influência na relação da província tanto com o regime colonial como com a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), enquanto movimento de libertação e como Governo, depois da Independência em 1975. A luta anticolonial, que tinha começado na província de Cabo Delgado, havia sido programada para tomar a direcção Norte-Sul em direcção a Nampula, uma das províncias mais habitadas do País. No entanto, o sucesso político-militar da Frelimo nas zonas mais a Norte, como Cabo Delgado, não se repetiu em Nampula.

Na óptica da polícia secreta portuguesa, a PIDE,

Um dos principais factores que contribui para o insucesso da Frelimo a cumprir com seus objectivos, penetrar e começar a luta armada no distrito de Moçambique<sup>83</sup> é, sem alguma dúvida, o facto de a etnia mais representativa do distrito ser a Macua, que até este momento se revela muito fiel aos portugueses e está pouco impressionada com as ideias da subversão.<sup>84</sup>

Um aspecto importante para a não entrada da Frelimo tinha sido a estratégia usada pelas autoridades coloniais, que tinham feito tudo para proteger a Província de Nampula, considerada, por elas, o seu berço. A Associação Comercial e Agrícola e Industrial de Nampula dizia:

Nosso distrito é o símbolo de Moçambique. Em seus pés chumbaram todas tentativas de subversão, graças à Portugalidade e à lealdade de suas populações. Nampula é também a capital militar da província.<sup>85</sup>

De entre outros elementos, a geografia e a forte implantação do regime colonial nesta província contribuíram para a relativa fraca adesão dos naturais de Nampula à luta armada de libertação nacional. A forte presença do exército colonial português nesta província foi vista como tendo resultado na destruição da personalidade da sua população, através da sua subjugação e do recrutamento massivo de naturais de Nampula para servirem o aparelho repressivo colonial (*Notícias da Beira*, 1974). Esta percepção teria influenciado uma visão relativamente negativa das elites políticas do período pós-independência em relação a Nampula, o que mereceu um reparo por parte dos ‘Democratas de Nampula’, um grupo progressista actuante nos anos 70.<sup>86</sup> Segundo este grupo, a suposta aversão dos naturais de Província em relação à Frelimo era um mito construído pelos ‘reaccionários’, de forma a colocar os Macuas contra o novo poder. Diziam eles:

Os Macuas apresentam uma certa passividade que deriva de factores particulares de ordem histórica e geográfica. Ao longo de toda a história os Macuas tinham sido sempre escravizados pelos invasores, cujos últimos tinham sido os portugueses. Isto era ligado a seu relativo isolamento geográfico, sem fronteira com o estrangeiro, e pelo facto de os Macuas, entanto que etnia oprimida, terem um certo comportamento e características particulares.<sup>87</sup>

Estas e outras explicações e justificações não bastaram para convencer o novo regime, na óptica do qual a presença do exército colonial tinha resultado na destruição da personalidade da população de Nampula – com a instalação da prostituição e do alcoolismo e com o recrutamento de muitos naturais de Nampula para servirem a polícia secreta portuguesa.<sup>88</sup> Este posicionamento influenciou o padrão de relações entre o poder central e a província, que posteriormente se reflectiria, já no período multipartidário, nas sistemáticas derrotas do partido no poder nas eleições gerais até 2004 e também na derrota do partido governamental em três municípios em 2003 e nas vitórias apertadas em alguns deles (por exemplo, Nacala Porto) nas eleições autárquicas de 2008.<sup>89</sup>

Em síntese, a geografia, a história e a etnicidade são factores determinantes para a compreensão das relações entre os actores locais, assim como destes com o poder central, relações estas que têm sido historicamente tensas.

### 3.2 As estruturas locais de poder

Ainda no período da dominação colonial, à semelhança de outras províncias do país, dois tipos de Administração tinham sido exercidos na Província de Nampula: a administração directa, onde as populações se confrontavam directamente com o colonialismo, e a administração indirecta, com a entrega do poder aos régulos, cabos de terra, chefes tradicionais e, nas plantações, aos capatazes, que eram intermediários que representavam indirectamente os interesses dos portugueses na província (*Notícias da Beira*, 1974).

Os régulos impostos pela administração portuguesa nem sempre eram os líderes linhageiros locais (Pyiamwene Mamwenes), embora pertencessem quase sempre às linhagens locais (agora) dominantes. Quando o régulo era simultaneamente Mwene, isto é, quando era ao mesmo tempo o decano (proclamado) da linhagem, as suas funções tradicionais eram reforçadas e o seu poder sobre a organização linhageira tornava-se muito maior, aliás, sempre em consonância com o da Pyiamwene ('rainha'), a pessoa e símbolo mais alto da hierarquia linhageira. Algumas vezes, principalmente no começo da ocupação estrangeira, a aristocracia local fazia nomear um cativo ou um homem plebeu para o cargo de régulo com o objectivo de se defender da brutalidade colonial e de observar 'a administração através dessa esteira furada', que era o régulo fantoche (Medeiros, 1995). A marginalização/manipulação da legítima estrutura tradicional durante o período colonial teve a sua continuidade na província de Nampula também através do posicionamento ambíguo da Frelimo em relação a este assunto. Primeiro, durante a luta de libertação, havia a ideia de que este sistema de autoridade reflectia o sistema administrativo colonial e que, portanto, devia ser combatido. No período pós-colonial, as autoridades tradicionais legítimas foram substituídas pelos secretários dos bairros e pelos grupos dinamizadores, estruturas que estavam ao serviço do governo do dia, resultando daí a sobreposição da autoridade política ligada ao partido no poder às autoridades tradicionais locais (Medeiros, 1995) ou religiosas, nomeadamente muçulmanas, na costa da província (Morier-Genoud, 2007).

Durante a guerra civil de 16 anos, a Renamo acenou aos chefes tradicionais com a possibilidade de reconquistarem a identidade e a autoridade que lhes tinham sido negadas depois da independência, usando-os como forma de reforçar o seu controlo nas zonas de sua influência. De acordo com Geffray (1990), a

valorização das culturas comunitárias e as religiões locais constituíam uma forma de alguns segmentos sociais se distinguirem do ateísmo exacerbado praticado durante o período da Revolução.

Depois do fim da guerra civil, em 1992, o relacionamento entre o Estado dirigido pela Frelimo e as autoridades tradicionais em Nampula conheceu uma dinâmica diferente em relação às restantes províncias do país, não só pelo facto de terem prestado apoio à Renamo, durante a campanha eleitoral para as 1<sup>as</sup> Eleições Gerais de 1994, mas também por se terem, na maior parte das vezes, recusado a colaborar com o sistema administrativo estatal implantado nas zonas sob seu antigo domínio. A atitude das autoridades tradicionais em Nampula resultou na mudança de estratégia do governo do dia. Ao nível sociopolítico, o momento mais significativo foi a convocação, 'na altura do então Governador Alfredo Gamito, em Agosto de 1995, da primeira grande reunião com todas as Autoridades Tradicionais, Dignitários religiosos, Régulos, Reais, Rainhas da província de Nampula com o objectivo de discutir a situação e o futuro das Autoridades Tradicionais na nova conjuntura político-administrativa do país' (GPN, 1995). Esta reunião foi determinante nas discussões que resultaram futuramente na aprovação do Decreto 15/2000, de 20 de Junho, relativo à articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias. Mas, como observa Ivala (1999:165), neste processo, muitas das vezes eram os antigos régulos do tempo colonial que reclamavam o estatuto de chefe ou de autoridade tradicional com uma função administrativa, junto do governo local. Assim, de certo modo, repetiu-se a dinâmica colonial que 'diluiu e procurou esvaziar do seu verdadeiro conteúdo as chefias tradicionais, que eram basicamente comunitárias'.

Em suma, apesar de uma aparente homogeneidade étnica, a província de Nampula possui peculiaridades no que concerne às relações de sub-grupos do mesmo grupo étnico Macua, ditadas por questões históricas de contacto com outras culturas, com particular ênfase para a cultura islâmica (na costa), que influenciaram a estrutura económica e as relações entre os povos do litoral e do interior. Ademais, à semelhança do que ocorreu em várias partes do país (Forquilha, 2010), a implantação pelo colonialismo de um modelo de administração indirecta levou à manipulação da autoridade tradicional, prática essa que foi continuada tanto no período pós-independência como no contexto multipartidário. Finalmente, a posição geográfica e o significado histórico da província para o colonialismo ditaram o papel ambíguo que a mesma desempenhou na luta de libertação nacional; como quartel-general do colonialismo e, ao mesmo tempo, uma província com pouco envolvimento directo na adesão à causa de libertação nacional, com repercussões futuras na forma como as elites do poder central veriam a província no contexto pós-independência. Estes elementos tiveram influência na dinâmica

de governação local e nas relações desta com a governação nacional, e nas consequências daí advenientes. As próximas subsecções expandem esta análise, reflectindo sobre a dinâmica política no contexto de democracia multipartidária e da descentralização decorrentes do processo de democratização do país.

### 3.3 Nampula no Contexto da Democracia Multipartidária

A democracia multipartidária veio a dar outros contornos às dinâmicas acima descritas. Em termos eleitorais, até ao fim da década passada, a província de Nampula era fortemente dominada pela Renamo. Nas eleições gerais de 1994 e 1999, a Renamo obteve a maioria dos assentos na Assembleia da República (AR) no círculo eleitoral de Nampula. Nas eleições autárquicas de 2003, a Renamo conquistou três municípios, nomeadamente Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche, todos situados na região costeira da Província, contra apenas dois da Frelimo, situados no interior (Monapo e Nampula Cidade). Mas, a partir de 2004, esta tendência de forte domínio político da Renamo na Província começou a inverter-se, com a Frelimo obtendo a maioria dos assentos, o que se repetiu também em 2009. Nas eleições autárquicas de 2008, a Frelimo também conquistou todos os municípios de Nampula, embora tenha havido uma segunda volta em Nacala e o processo da Ilha de Moçambique tenha sido considerado por alguns observadores eleitorais como tendo sido manipulado.<sup>90</sup> Até 2004, a cartografia eleitoral de Nampula<sup>91</sup> revelava a existência de um forte padrão de voto favorável à Frelimo no interior e à Renamo no litoral, o que remete para os aspectos históricos e culturais acima descritos. Um aspecto digno de nota é que a participação eleitoral média da província nas eleições gerais tem sido abaixo da média nacional, enquanto nas eleições autárquicas (excluindo as eleições de 1998, em que houve uma grande abstenção e o boicote da oposição) tem estado acima da média nacional. Este elemento também pode ser reflexo do histórico de cidadania a nível local, reflectido nas tradições de participação em processos governativos locais já indicadas acima, que se contrapõem ao sentimento de uma certa impotência em influenciar as questões nacionais, o que presumivelmente poderia desestimular a participação nas eleições gerais.

Quando se olha para a história política da província, fica claro que as questões de etnicidade e as relações entre as populações do interior e do litoral são elementos definidores das relações que se desenvolvem entre os actores a nível local, assim como destes com o partido no poder, o Estado e as estruturas governamentais centrais, com implicações na governação local. Estas relações explicam a dinâmica inerente à descentralização e contribuem para os efeitos da mesma, conforme será desenvolvido na próxima secção.

## 4. Entre o Local e Central: Relações de Poder e Descentralização em Nampula

Esta secção irá debruçar-se sobre o modo como as relações de poder<sup>92</sup> entre o nível central e a província e desta com os outras estruturas de poder local, fortemente ditadas por um lógica centralista, consubstanciada no princípio de uma estrutura verticalmente hierarquizada, conforme enunciado na Lei 8/2003, pode estar a contribuir para limitar os avanços da descentralização. Para tal, analisar-se-á os seguintes aspectos: (i) de que forma é que as relações entre os vários actores a nível local podem limitar a consolidação das boas práticas de governação local; (ii) como as relações do poder central (Estado e partido no poder ou elites políticas) com as estruturas de poder local inibem a expansão e a consolidação dos processos democráticos a nível local e (iii) como as elites políticas nacionais e o Estado responderam às demandas dos grupos e elites locais por um maior desenvolvimento da província, num contexto de percepção da posição relativamente desfavorável que Nampula ocupa no contexto do desenvolvimento socioeconómico a nível nacional.

### 4.1 Constrangimentos à Continuidade e Consolidação das Boas Práticas

A continuidade e a sustentabilidade das boas práticas no âmbito da governação local sofrem ameaças de dois factores: a natureza das relações entre os grupos a nível local e a interferência do poder central, seja ele o Estado ou o partido no governo. Dois exemplos – a forma como tem evoluído a experiência dos conselhos locais e o factor liderança na continuidade dos processos – ilustram essas tendências.

Sobre os conselhos locais, a situação de Nampula repete o que os estudos sobre a matéria (Borowczak *et al.*, 2004; Pijnenburg, 2004; Massala Consult Lda., 2009; Forquilha, 2009) já disseram, mais especificamente a excessiva influência do partido governamental na selecção dos membros e seu funcionamento. No dizer de um líder tradicional,

A selecção dos membros dos Conselhos Consultivos muitas vezes é feita por indicação do Secretário do partido ou do bairro que também é da Frelimo, e em alguns casos pelo Administrador. Isso é um problema em parte porque conseguimos ver que há zonas onde não chegam projectos porque as pessoas apoiam a Renamo. O dinheiro dos 7 milhões não está a ajudar as pessoas; ao contrário, está a beneficiar o Administrador e outros camaradas.<sup>93</sup>

Um outro entrevistado disse o seguinte:

Numa sessão de governo se questionou em que medida é que os membros da Frelimo estavam representados no Conselho Local. Existe uma politização tremenda dos Conselhos Consultivos Locais. O primeiro secretário do partido Frelimo no distrito é um problema grave e é o único representante de forças políticas que é convidado a fazer parte das sessões dos Conselhos Locais. A ideia de considerar os Conselhos Consultivos Locais como órgãos de consulta foi premeditada e visa mantê-los como actores não críticos, muito menos de prestação de contas.<sup>94</sup>

A introdução do Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIIL), vulgarmente conhecido por '7 milhões', teve efeitos colaterais negativos em algumas boas práticas de governação local já implantadas e em processo de consolidação. Nos três distritos visitados durante este estudo, foi constatado que em vez de o OIIL estar a promover processos e mecanismos de governação participativa e a contribuir para o desenvolvimento local, estava a contribuir significativamente para a erosão dos processos de participação na planificação local; exacerbou o nível de desconfiança dos membros dos CLs relativamente às instituições, sobretudo, àquelas envolvidas na gestão do OIIL; e está a desencorajar a participação dos membros dos CLs no espaço político legalmente aberto à sua participação.

Por exemplo, no distrito de Mogovolas, membros do Conselho Consultivo Distrital (CCD) indicaram que o dinheiro do OIIL conduziu ao desmoronamento do CCD local:

...Quando o nosso Administrador Chale foi para Nacala, o Conselho Consultivo Distrital sofreu um duro golpe. O novo administrador não queria saber, nem ouvir falar do Conselho Consultivo. E o que levou ao administrador não querer saber do CC foram os 7 milhões. Levámos o assunto ao partido e ao SISE [Serviço de Informação e Segurança de Estado]. Fomos lá explicar que a forma de governação não estava a andar bem. Com muita sorte fomos ouvidos e mudaram o administrador. Agora estamos muito bem. O novo administrador recuperou o CCD no lixo.<sup>95</sup>

Há uma certa unanimidade em considerar que a forma como o processo de gestão dos '7 milhões' foi inicialmente conduzido veio destruir toda a arquitectura da planificação participativa no distrito. Os membros dos Conselhos Consultivos abandonaram as discussões no âmbito da planificação distrital (estradas, pontes,

hospitais, escolas, furos de água, saneamento, aumento da produção agrícola, etc.) e concentraram-se essencialmente na aprovação de projectos financiados pelo OIIL.

No que concerne ao factor liderança, a nomeação de administradores pelo poder central, sem uma clara orientação política sobre o processo, em alguns casos resultou na reversão de boas práticas já consagradas. Neste âmbito, existe a percepção de que o desempenho e o sucesso de governação local assim como a continuação das boas práticas dependem muito da personalidade e do carácter do administrador. Existem distritos que estiveram na linha de frente do processo de implementação do PPFD mas que hoje estão totalmente num processo percebido como de regressão e decadência. As mudanças de administradores, em muitos distritos, trouxeram novas dinâmicas de governação local. Em alguns o cenário foi de retrocesso e noutros de relativo progresso. A natureza dessas mudanças foi fundamentalmente ditada pelo estilo de liderança de cada administrador, que conta muito para a qualidade dos processos de governação participativa.

Mogovolas, por exemplo, não foi um dos primeiros distritos a abraçar a abordagem de governação participativa, mas em pouco tempo passou a ser uma referência em termos de sucesso na governação local. Neste distrito, a articulação entre o governo distrital, as ONGs e os Conselhos Locais foi de grande abertura e isso criou condições para processos governativos que foram considerados como tendo sido transparentes:

Durante o tempo em que estive o administrador Chale, as relações com os conselhos consultivos locais eram boas, trabalhávamos sem problemas, havia transparência na gestão, e deixava as organizações fazerem o seu trabalho. E como consequência disso, vimos que o distrito de tempo em tempo ia melhorando o seu desempenho, tanto em termos de qualidade de serviços como a nível do relacionamento inter-institucional.<sup>96</sup>

No entanto, ainda no mesmo distrito, quando o antigo administrador foi transferido para Nacala, onde viria a ser eleito Presidente do Conselho Municipal em 2008, foi indicado um outro administrador e a situação anterior muda, conforme atestam as palavras dos membros do conselho consultivo local, anteriormente mencionadas:

... O novo administrador não queria saber, nem ouvir falar do Conselho Consultivo. E o que levou ao administrador não querer saber do CC foram os 7 milhões [...] com muita sorte fomos ouvidos e mudaram o administrador. Agora estamos muito bem.<sup>97</sup>

Portanto, a personalidade e a forma como o novo administrador encarou as relações com os CLs retomaram os processos e dinâmicas de governação que já tinham entrado em colapso.

No dizer de um membro de uma ONG Local na cidade de Nampula,

O desempenho da governação distrital em Nampula é favorecido ou não pelo carácter do líder. Existem distritos que no passado estavam na dianteira do processo de planificação. Mecubúri, por exemplo, já foi um dos mais importantes centros de demonstração de boas práticas de planificação local. Hoje o distrito está entre os mais atrasados. Por que é que isso está a acontecer? O facto de ter sido colocada uma pessoa que não dá valor a estes processos de planificação e gestão inclusiva, infelizmente o distrito está onde está hoje. Nós vimos no tempo da administradora que esteve em Mecubúri quando este processo iniciou,<sup>98</sup> que infelizmente não está mais entre nós, mas vimos uma dinâmica incrível de governação participativa.

Um outro elemento que influencia o desempenho das lideranças locais tem a ver com a aceitação pelas elites locais dos administradores indicados pelo poder central.<sup>99</sup> Ademais, as relações de poder entre as elites da costa e os povos do interior, embora num contexto democrático e de um país independente, ainda se fazem sentir para além dos padrões de votação, uma vez que também são um fundamento importante na avaliação e aceitação das instituições do Estado a nível local, dependendo de quem é nomeado para as liderar. Entrevistas com vários informantes revelaram que as elites da costa ainda resistem à ideia de envio de governantes do interior ou que não tenham as credenciais de elite que os tornem mais aceitáveis nos distritos e municípios do litoral.

Por exemplo, em Angoche, alguns círculos ligados às elites locais protestavam contra o facto de os detentores dos poderes descentralizados (municipalizados), de um lado, e a maior parte dos directores distritais, do outro lado, não serem oriundos de Angoche, mas do interior. Segundo estas elites, o atraso económico e social de Angoche justificava-se apenas pelo facto de os principais servidores do Estado ao nível local não serem oriundos da zona, estarem de passagem e não olharem o distrito com senso de *ownership*.<sup>100</sup> As palavras de um líder local captam esse sentimento:

Nós nunca aparecemos como administradores nos distritos do sul, mas para governar Angoche, nomeiam muitos landins.<sup>101</sup> Mesmo os analfabetos do sul são administradores aqui [...]. Entre os dezassete directores distritais existentes aqui, nenhum é angocheano. Mas o nível de estudos desses

directores não é assim tão elevado que de alguns angocheanos. Para nós a Frelimo pertence aos landins [...] Depois da independência assinaram um pacto com os *Ampamelas*,<sup>102</sup> são eles que ocupam agora posições importantes na Administração do Distrito. Porque é que não há um *Koti*<sup>103</sup> no poder? Quando querem um administrador vem do sul, quando querem um director para uma escola secundária, vem do interior...<sup>104</sup>

Estas ideias, ainda enraizadas, muitas vezes confundem-se com uma oposição estrutural ao poder do dia, que se vem reproduzindo deste o período colonial, passando pela independência até aos dias de hoje. Os efeitos disso na governação local podem não ser necessariamente deletérios, mas não deixa de saltar à vista o facto de, no maior grupo étnico do país, aparentemente homogéneo, haver divisões tão profundas como estas e que ditam a aceitação do governo e, conseqüentemente, a legitimação da governação local. Esta divisão, certamente, enfraquece a província em qualquer pretensão de se apresentar como um interlocutor de peso no âmbito da política nacional.

#### 4.2 O poder central e as estruturas locais de poder

A relação do Estado e do partido no poder, com a sua filosofia e prática de controlo e centralização, com os actores e poderes locais gera uma dinâmica de governação na província que vai na contramão da consolidação das boas práticas. Neste ponto, particular destaque vai para a relação do poder central com as autoridades tradicionais, com a máquina administrativa do Estado e com os municípios.

A implementação do Decreto 15/2000 não resolveu o problema da Autoridade tradicional<sup>105</sup> em Nampula. Apesar dos avanços acima referidos, as deficiências no reconhecimento e na legitimação destas autoridades impedem-nas de preencher cabalmente a sua função de representação ao nível dos Conselhos Consultivos Locais, o que, no entender de alguns, faz do discurso de inclusão de todos os segmentos sociais um 'mero discurso político',<sup>106</sup> na medida em uma parte da população é excluída de participar activamente neste fórum para a identificação, discussão e aprovação de projectos de desenvolvimento das comunidades que representam. O reconhecimento das Autoridades Comunitárias, apesar de haver uma base legal, ainda está sujeito à dinâmica de competição política e à ambigüidade que historicamente caracterizou a relação entre estas autoridades e os sucessivos governos do dia. Além disso, a essência da própria autoridade tradicional no contexto democrático ainda é ambígua. Neste âmbito, é preciso também levar em conta que a relação dessas autoridades comunitárias com as elites políticas, e a sua conseqüente captura por estas, num contexto de competição eleitoral, pode

levar à 'captura de cidadania' das suas comunidades, impondo e/ou influenciando as suas escolhas políticas, obrigando-as a votar num determinado partido.

As palavras de um cabo de terra em Ribáuè ilustram essa relação problemática das autoridades tradicionais com a cidadania:

No tempo das eleições, o Régulo Metaveia, que foi afastado do cargo, porque desde há muito tempo apoia a Renamo, durante a campanha eleitoral fazia mobilização da comunidade para votar na Renamo e quando viu que seria derrotado, decidiu não votar e mobilizou a população da sua área a não votar, e a população não foi votar.<sup>107</sup>

O funcionamento das estruturas estatais a nível local é outro ponto crítico. Segundo alguns entrevistados, a estrutura burocrática do governo distrital absorve influências partidárias no seu normal funcionamento. Os chefes dos sectores ao nível do distrito têm que ser membros do partido Frelimo. Em muitos casos, os técnicos com percepções diferentes sobre matérias específicas no âmbito das actividades dos seus sectores são muitas vezes conotados como sendo da oposição. Dados todos esses factores, a percepção dos administradores e das chefias dos serviços no distrito é de que as actividades que eles levam a cabo devem estar mais viradas para responder aos ditames partidários. Isto sugere que ainda há ambiguidade entre a disciplina partidária e o cumprimento do manifesto eleitoral do partido vencedor, que é legítimo, e o funcionamento normal da administração pública e das estruturas estatais e de representação criadas a nível local. Esta ambiguidade pode ter como efeito uma certa desmobilização dos actores, tanto do Estado como da sociedade civil, na promoção dos valores da (boa) governação local, pondo assim em perigo aspectos como participação, inclusividade e igualdade dos cidadãos. No limite, estas questões podem acabar inviabilizando a consolidação dos sucessos obtidos na descentralização e na governação local, por sinal sob a liderança do partido no poder.

Relativamente à relação com os municípios, há que referir que, apesar de previstas, em princípio, na legislação, não há práticas institucionalizadas de articulação nem entre os órgãos desconcentrados e os órgãos descentralizados nem entre estes últimos. Mais ainda, as práticas existentes nem sempre garantem a harmonia entre os órgãos locais do Estado e as autarquias, algumas vezes até em detrimento da autonomia destas últimas, violando o que está plasmado na Lei. Esta fraqueza, que data desde a primeira experiência de municipalização (1998-2003), com apenas a Frelimo no poder, resultou na eclosão de conflitos para a manutenção e conservação do monopólio da cobrança de taxas e impostos no território autárquico (do Rosário, 2009). Este conflito veio a agudizar-se nos

municípios da região costeira de Nampula, no quinquênio (2003-2008), com a vitória da Renamo em três municípios da província. Outro factor que agudizou os conflitos entre o poder local (Municipal) eleito e que era controlado pela Renamo, por um lado, e o poder controlador do partido dominante e o Estado por outro, foi a introdução do Representante do Estado em algumas autarquias de Nampula (Ilha de Moçambique, Nacala-Porto) bem como a criação de um distrito, ou seja, OLE, na circunscrição territorial das duas autarquias. No caso da Cidade de Ilha de Moçambique, estes conflitos são analisados com mais profundidade na contribuição de Do Rosário, na Parte III deste livro.

Portanto, as relações entre a província e o poder central, seja ele o Estado/Governo Central ou o partido no poder com as estruturas de poder local em muitas ocasiões enfraqueceram a autoridade destas, reduziram as suas competências de forma sub-reptícia (mesmo violando a legislação), ou manipularam a sua essência (como no caso das autoridades tradicionais), subvertendo os processos democráticos e limitando os direitos dos cidadãos. É importante realçar que esta relação extravasa as relações partidárias, uma vez que a influência do partido governamental sobre a máquina administrativa tem efeitos deletérios mesmo para o cumprimento do manifesto eleitoral deste mesmo partido, que está materializado nos planos e programas do governo. Ainda mais, no caso da relação com os municípios, os conflitos começaram mesmo num contexto em que os órgãos de poder local eram controlados pela Frelimo. Isso reforça a ideia de que, acima de tudo, se está perante uma relação de poder entre o central e a província que tem alguns efeitos deletérios e que compromete a consolidação da governação democrática descentralizada, algumas vezes não importando se o governo e o poder local são controlados pela mesma força política que controla o Governo Central.

#### 4.3 Entre o Central e o Local: formas de resposta e acomodação às demandas das elites locais

Conforme referido no início do capítulo, apesar das suas experiências de participação a nível local e de ser o maior círculo eleitoral e o terceiro PIB do país, Nampula tem um fraco poder de influência nas políticas nacionais, o que condiciona a alocação de recursos e influencia os seus níveis de desenvolvimento socioeconómico.

Esta situação certamente não passou despercebida por parte de alguns actores locais, que se têm organizado para mudar este estado de coisas. Contudo, as formas de acomodação das suas demandas pelo poder central não mudaram de forma significativa a situação. A lógica de actuação do poder central e a falta de articulação dos interesses dos actores locais, devido às relações complexas e às vezes

tensas existentes entre os mesmos e à falta de interesses homogêneos, conforme já descrito, são alguns dos elementos que contribuíram para a fraca promoção dos interesses da província no contexto nacional.

A criação do movimento cívico ASSANA (Associação dos Amigos de Nampula), composto por certos segmentos das elites macua de Nampula, no início dos anos 90, surge da percepção da existência de um certo vazio na promoção dos interesses da província. A legalização desta organização mostrava, dentre outras coisas, que existia, no seio deste grupo étnico, uma certa necessidade de valorização ou de revitalização étnica e de ganhar voz colectiva em assuntos da política nacional. A reacção das elites no poder foi a cooptação das elites desta organização, provavelmente temendo que ela se transformasse rapidamente num partido político, ou num movimento de contestação contra o regime. Esta hipótese não era de excluir, ainda mais porque a maior parte das elites Macua se consideravam excluídas do poder político e económico ao nível do país e reivindicavam mais recursos e serviços para o Norte do país e, em particular, para Nampula.<sup>108</sup> Depois das eleições de 1994, Rosário Mualeia, então Secretário-Geral da ASSANA, foi nomeado governador de Nampula; Adelaide Amurane, Vice-Ministra do Trabalho; José Abudo, Ministro da Justiça e Dionísio Cherewa tornou-se mais tarde candidato do Partido Frelimo às eleições autárquicas de 1998 em Nampula. É verdade que a 'captura' da espinha dorsal da Associação enfraqueceu momentaneamente este movimento, que por algum tempo ficou adormecido. Contudo, é interessante notar que, passados alguns anos, se assiste a uma segunda onda de nomeações de membros oriundos da associação para o Governo saído das eleições de 2004,<sup>109</sup> o que, para alguns, não passa de meras formalidades para fechar a boca dos Macuas, para estes não reivindicarem suas pretensões.<sup>110</sup> Porém, este processo não pode ser visto apenas a nível simbólico, de representação e representatividade dessas elites nas esferas de tomada de decisão. Ele também é acompanhado de uma componente económica forte, com destaque para os investimentos que estão a ser feitos no Corredor de Desenvolvimento do Norte, na criação da Zona Económica Especial e na concentração dos investimentos do *Millenium Challenge Account* nesta província nortenha e de outros investimentos de vulto que poderão mudar consideravelmente este aparente abandono pelo poder central a que Nampula estaria votada. Ainda neste âmbito, há que referir também os investimentos feitos na área de águas, em Angoche e Nacala, que contribuíram para reverter um crónico problema de anos de deficiências no abastecimento de água, com contornos políticos sérios, chegando, no passado, a influenciar o curso das eleições autárquicas.

Os efeitos dessas medidas no desenvolvimento da província ainda não se fazem sentir de forma visível, a julgar pelos resultados do relatório de avaliação

da pobreza (MPD, 2010b), referido no início do capítulo. Embora ainda seja cedo para que investimentos deste calibre possam gerar efeitos visíveis, há que referir que a forma de acomodação de demandas de carácter nacional da província, por parte do poder central, tem sido mais de acomodação de interesses particulares e direccionados, o que é favorecido pelo carácter fragmentado destes mesmos interesses, bem como a cooptação de líderes provinciais ao nível central do partido e do governo. Nalguns casos, procurou-se acomodar interesses locais com um potencial efeito substancial no desenvolvimento local, através de negociações feitas em períodos de campanha, em troca de apoio político, como aparentemente ocorreu nas eleições de 2004, tendo ditado a vitória inédita da Frelimo em Nampula. Estas promessas, feitas num contexto de existência de interesses fragmentados e de fraco poder de *enforcement*, não bastam para mudar o padrão de relações historicamente predominante entre o poder central e os actores locais. Neste âmbito, alguns dos nossos entrevistados reclamavam das promessas de campanha feitas sobre a construção das Estradas Angoche-Nampula e Nampula-Cuamba, muito importantes para o Desenvolvimento da Província, mas que nunca mais se concretizavam.<sup>111</sup> Outros interlocutores achavam que a cooptação das elites de Nampula em estruturas nacionais não tinha resultado em benefícios palpáveis para a população da província. Os grandes investimentos, nomeadamente no Corredor de Nacala e na Zona Económica Especial (ZEE) de Nacala, estão a ser vistos como sendo dominados por uma aliança de interesses comerciais de moçambicanos de origem asiática e de interesses estratégicos políticos, económicos e comerciais de Maputo.

Face a estas bases fundadoras do Estado moçambicano, o papel das organizações da sociedade civil, principalmente das ONGs, que foram actores importantes na disseminação e na capacitação das comunidades em processos participativos na província, não basta para reverter a qualidade das relações historicamente predominantes entre o poder central e os actores locais. Por exemplo, a ligação entre o ODP e o OD nacional, que no caso de Nampula é feita pela UCODIN, não tem a eficiência e a eficácia necessárias e suficientes para reverter os desequilíbrios regionais na alocação de recursos públicos a favor, neste caso, da Província de Nampula. Mesmo que esta tenha um poder de influência menos limitado, e as formas de articulação das questões/contribuições da sociedade civil sejam mais adequadas tanto a nível provincial como a nível nacional, é difícil imaginar que um dia terão carácter vinculativo. No dizer de um entrevistado, as sessões do ODP, apesar de todas as inovações anteriormente referidas, parecem-se mais com uma 'sessão do Governo alargada', devido ao fraco poder de determinação da agenda e dos resultados do encontro por parte da sociedade civil. Na verdade, arranjos como os ODs e os CLs enquadram-se na categoria dos chamados *soft contract*,

cujo incumprimento pode eventualmente implicar algumas sanções (neste caso, nem isso se aplica), mas não tem nenhuma eficácia legal (Drewry, 2005). Isto é que faz com que a participação da sociedade civil nestes espaços não tenha a devida eficácia sob o ponto de vista de aprovação de políticas públicas que dêem resposta às demandas apresentadas (Macuane, 2010b).

Como os autores do estudo sobre Niassa afirmam,

*As long as there are no substantial efforts to discuss Mozambican politics in terms of long term social contracts, politicians can continue to pursue a struggle for vertical political ‘decision-making’ power with little, or no, consideration of demands for social power in a horizontal perspective. As a consequence of this, there is a risk that the decentralization process in Mozambique will turn out to be mainly de-concentration, reproducing the centralized line of thought, in which the functional development principle is dominating and limiting the space for horizontal power and territorial planning. Resisting decentralization, in favor of de-concentration, is a means for influencing long term willing compliance in relation to vertical and centralized thinking (Åkesson & Nilsson, 2006: 7).*

A fragmentação e a inconsistência dos interesses das elites locais, a flexibilidade contratual e o carácter não vinculativo dos arranjos de participação da sociedade civil, a definição de políticas públicas e a ausência de mecanismos eficientes, vinculativos e, conseqüentemente, eficazes de ligação entre os processos participativos de planificação para o desenvolvimento e o processo de definição de políticas públicas e programas de desenvolvimento a nível nacional ajudam a explicar por que motivo Nampula, apesar da sua rica experiência de governação local e de uma cidadania actuante, ainda partilha uma proporção ínfima dos benefícios que provêm de muitas políticas públicas nacionais, o que contribui para a persistência do seu relativo baixo desenvolvimento socioeconómico. A forma de relação entre o poder central e as elites locais também contribui para limitar o conteúdo e a eficácia da agenda de descentralização que estes grupos têm, reduzindo a perenidade das boas práticas historicamente implementadas na província.

## 5. Conclusões

No contexto da descentralização em Moçambique, Nampula é indubitavelmente uma referência, mas ao mesmo tempo um grande paradoxo. Numa análise superficial, pode-se dizer que as experiências de governação participativa, que

incluem também a planificação para o desenvolvimento socioeconómico a nível local, já de longa tradição e, em muitos casos, já solidamente implantadas e transpostas para as políticas nacionais, deveriam ser o esteio para um desenvolvimento socioeconómico mais pujante e uma base de negociação com o poder central para a alocação de recursos proporcionais ao tamanho populacional, aos desafios de desenvolvimento e à capacidade de gestão descentralizada já comprovada. No entanto, como aqui foi constatado, isso não ocorre.

No entanto, um olhar mais atento mostra que o paradoxo é apenas aparente, uma vez que, a par das boas práticas de governação local, combinadas com a alternância no poder local, algo que faz parte dos hábitos políticos nacionais apenas de forma bissexta, há processos paralelos que ocorrem e que erodem ou mesmo anulam as boas experiências da província. Estes processos têm como epicentro as relações entre os grupos e elites locais e entre estes e o poder central, que historicamente têm sido conflituosas e/ou tensas, gerando um hiato entre a aparente pujança da governação local e os processos políticos a nível central, intermediados pelo Governo central e pelo partido no poder, a Frelimo.

Estes elementos sugerem que a província de Nampula, apesar de ter tido um relativo sucesso nas dinâmicas de participação local e de ter colocado o seu nome na história da descentralização em Moçambique, carece da existência de um elo que torne esta experiência benéfica para o seu desenvolvimento socioeconómico. Esta lacuna deve-se à falta de mecanismos de articulação dos vários interesses e iniciativas a nível da província e da sua transformação numa força de pressão e/ou negociação junto ao poder central, seja ele o governo central ou as elites do partido governamental, demandando por respostas para os problemas de desenvolvimento que a província enfrenta. No entanto, factores políticos, históricos e sociais impedem a articulação das várias iniciativas e actores em prol do desenvolvimento da província. No contexto multipartidário, no qual a relação entre os vários actores locais também tem claros contornos e alinhamentos políticos que podem ditar os resultados da política nacional, a forma como o governo central lida com esses actores e dinâmicas tende a perpetuar os hiatos entre o aparente vigor da participação local na busca de soluções para o seu desenvolvimento socioeconómico e a intervenção subsidiária ou impulsionadora que deveria vir do nível central. Mesmo num contexto de competição política e com o histórico da província como uma das mais significativas bases de apoio da oposição ao poder central, as iniciativas das elites locais para estabelecer este elo de ligação não têm surtido efeitos, tanto devido à estreiteza e à heterogeneidade desses interesses, como pela acção estratégica do poder central de acomodar parte desses interesses de um modo que garanta a continuidade daquele como o epicentro da governação no país, apesar da retórica persistente e omnipresente sobre a importância e os

avanços da descentralização. Com a vitória eleitoral do partido governamental em 2004 e 2009, houve uma particular preocupação em garantir a representação simbólica da província no governo central. No entanto, esta representação, aparentemente, apenas acomodou parte dos interesses e o seu impacto do ponto de vista da partilha dos recursos públicos e dos benefícios das políticas nacionais para a província ainda são intangíveis. No entanto, uma coisa está clara: os actores locais de Nampula ainda têm muito a fazer para converterem o seu histórico de participação local em credenciais para participarem como actores importantes na política nacional e, desta forma, obterem mais benefícios das políticas públicas nacionais.

O exemplo de Nampula mostra como as relações entre o governo central e os governos locais, apesar dos passos dados tanto na descentralização política como na desconcentração, ainda se regem por estratégias minimalistas de descentralização, ou seja, de desconcentração, fundamentadas numa forte filosofia centralista do poder político e caracterizadas por algumas concessões, um quadro legal funcional e estratégias de acomodação de alguns actores locais, como as autoridades tradicionais e outras elites locais, mas com uma intervenção do poder central, seja ele o Estado/governo central ou as elites político-partidárias do país, o que, algumas vezes, contribui para limitar ou mesmo anular as práticas promotoras da (boa) governação local. Contudo, essas concessões não implicam necessariamente abrir espaço para uma participação do nível local em processos mais estruturantes. Consequentemente, quando se olha para o caso de Nampula, com uma considerável tradição de cidadania local e boas práticas de governação local, algumas que inspiraram o processo de descentralização nacional, mas, mesmo assim, desfavorecido pela partilha desfavorável dos recursos públicos, pode-se concluir que falta um elo de ligação, que, no caso, é a forma como o poder central se relaciona com os governos e actores locais, reforçando e subsidiando as dinâmicas e actores locais nos seus esforços de busca do desenvolvimento socioeconómico local.

Muitas das formas de intervenção do poder central a nível local, seja pela via do Estado e do Governo, seja pela via do partido no poder, repetem-se em várias províncias do país. Por exemplo, as relações entre o poder central e as autoridades tradicionais, conforme descritas no caso de Nampula, também se repetem noutros quadrantes (vide Forquilha, 2010). A autonomia municipal também tem sido constantemente desafiada pelo poder político central, tanto pela via institucional – como a criação da figura do representante do Estado e do Governo da Cidade de Maputo no mesmo território onde já existe um município – como pela via de processos partidários internos supostamente democráticos, como ocorreu na cidade de Maputo, quando o Edil local Enéas Comiche perdeu a nomeação do seu

partido para as eleições de 2008, depois de uma gestão considerada positiva. A par das peculiaridades que Nampula tem e que configuram uma história relativamente ímpar de descentralização, os padrões de relações entre o poder central e os actores locais parecem ser, no essencial, comuns a muitas províncias do país, o que sugere que a tendência centralizadora das elites políticas nacionais, cujo *locus* primário é o partido no poder e se espalha pelo Estado (a nível central e local), tem sido um factor que não só retarda o processo de devolução às entidades locais, como também pode retrair e até reverter a consolidação das boas práticas de governação local já existentes nalguns quadrantes do país.

Tomando em conta a dinâmica socioeconómica, com os seus recursos e benefícios não equitativamente espelhados por todo o país, por um lado, e as disparidades regionais já existentes, por outro, associada às fraquezas institucionais do sistema político-administrativo e à viragem para uma coligação do poder mais competitiva,<sup>112</sup> é duvidoso que a forma actual de governação e das relações intergovernamentais consiga manter a estabilidade política e social necessária para um desenvolvimento humano mais abrangente e palpável. Como este e outros estudos mostram, a marginalização de sectores e interesses regionais e locais importantes pode criar o que Åkesson e Nilsson (2006: 5) chamam de uma ‘contra revolução silenciosa’ entre líderes locais e populações rurais e urbanas. Em circunstâncias como essas, poderia ser necessário revisitar o papel e a capacidade da província, na sua função de ‘manter a nação unida’.

## Notas

1. Esta transferência líquida de recursos (*net resource transfer*) em favor da nação merece um estudo aprofundado.
2. Este capítulo é o resultado da cooperação entre Aslak Orre, do Instituto Christian Michelsen (CMI) de Bergen, Noruega, Euclides Gonçalves e Salvador Cadete Forquilha, que são investigadores associados do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Os fundos para a realização do projecto foram parcialmente obtidos de um grande projecto de pesquisa financiado pelo Conselho Norueguês para a Investigação (Norwegian Research Council) intitulado 'Reconstructing traditional authority – for whom? Political parties, state administration and traditional authorities in Angola and Moçambique'. Orre e Forquilha também receberam financiamento do projecto deste livro, financiado pela Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) e a Embaixada do Reino dos Países Baixos. Os autores estão muito gratos ao Sr. Marc de Tollenaere, ex-funcionário da SDC em Maputo, pelo seu entusiasmo e apoio moral ao projecto, bem como por nos ter permitido usar a sua enorme colecção de artigos de jornais sobre o assunto.
3. 'A iniciativa de alocar 7 milhões aos distritos está condenada ao sucesso' – quem o diz é Vitor Bernardo, Vice-Ministro da Planificação e Desenvolvimento. *Domingo* (07.12.08).
4. Para nosso conhecimento, tem havido poucas, se não nenhuma, tentativas para a recolha de experiências de mais do que um distrito, para além da atenção considerável dada ao tópico pelos jornalistas (CIP 2010a).
5. Usamos MT como uma abreviatura para a moeda moçambicana, Meticais e a taxa de câmbio aproximada de 25MT:USD1, que era a taxa comum em inícios de 2009. Os termos OIIL e '7 milhões' são usados alternativamente, na medida em que ambas as expressões são sinónimos comuns para os fundos em questão. A abreviatura CCs faz referência aos Conselhos Consultivos, comumente usados como sinónimos para o que a lei dos órgãos locais refere como Conselhos Locais – CL.
6. A transferência de dinheiro foi, contudo, uma transferência discricionária por parte do governo central para um Órgão do Estado Local, o Distrito. Em termos jurídico-legais, o Distrito não tem direito a este dinheiro que pode ser retirado através de uma decisão orçamental, pelo governo. Assim, ele difere das autarquias urbanas, que em termos jurídico-legais têm direito a transferências em bloco (Fundo de Compensação Autárquica).
7. Pode-se notar, inicialmente, que a distribuição de fundos pelos 128 distritos correspondeu a um valor limite de 7 milhões de MT em 2006, mas que, em 2007, um sistema de critérios introduziu um sistema de pesos na alocação para compensar os distritos com maiores necessidades.
8. Um oficial bem posicionado observou o mesmo tipo de confusão numa apresentação ao PNUD, no dia 01 de Dezembro de 2008 (Título da apresentação: *Descentralização fiscal: Fundamentos do Orçamento de Investimento Local – origem, operação e perspectivas*). Ver também Hanlon, no Boletim do Processo Eleitoral em Moçambique ou *Mozambique Political Process Bulletin* (2007). *Decentralisation: Controversy over MT 7 mn for district job creation. Vol:34*.
9. A relativa fraqueza observada em relação aos conselhos consultivos (ver Forquilha & Orre) sugeriu que não se pode automaticamente assumir que eles irão responsabilizar os administradores do governo local. Tudo parece depender das relações pessoais dos administradores no seio da comunidade local. Muitos administradores foram exonerados após considerável pressão popular – tipicamente administradores vistos como sendo de fora ou 'externos'. O fenómeno de administradores 'externos' é descrito de forma excelente pelo antropólogo Harry West (West, 2005).
10. Tradução dos autores para a língua portuguesa.
11. Apesar de alguns constrangimentos, Guebuza acredita que os sete milhões estão a mudar os distritos (*Magazine*, 22.10.08).

12. A estratégia de monetização só pode ser vista como sendo uma meia medida: parte do argumento para a provisão de crédito através do mecanismo do OIIL é que este deve ser dado a pequenos empreendedores (*Notícias*, 04.06.09), que não são capazes de atrair financiamento a partir do sector bancário. O resultado directo é que o governo irá estimular ainda a parte 'não oficial' da economia que não é tributada (só uma fracção dos beneficiários do OIIL gere actividades oficiais que são tributadas); daí que nenhum aumento da receita fiscal se pode esperar da política a curto e médio prazos. Mesmo entre as actividades tributadas, os seus deveres fiscais poderão não aumentar com os créditos do OIIL. Por exemplo, uma barraca do mercado, para operar, geralmente paga uma taxa diária única ao órgão do estado local.
13. Para colocar este número em perspectiva, 56 milhões USD é mais do que duas vezes o apoio que a Noruega, um dos doadores mais influentes, dá ao orçamento anual de Moçambique.
14. Fonte do censo <http://www.ine.gov.mz/censo2007/tp/evp>.
15. Numa entrevista, Guebuza também reagiu à forma deficiente de reportar: 'Temos alguns problemas estatísticos ou de planificação. Quando nos apresentam um relatório dizem que o retorno dos sete milhões foi de 200 mil (meticais), nós ficamos atrapalhados, mas nós não sabemos o que significam os 200 mil.' (*Magazine*, 22.10.08).
16. Esta noção de má vontade ou desonestidade entre um grande número de beneficiários está também reflectida no relatório do CIP sobre o OIIL (CIP, 2010a).
17. A colecção revista de 66 artigos (ver a lista completa no anexo) inclui artigos do *Notícias* (37), *Domingo* (12) e *Zambeze* (7), *AIM* (2), revista *Magazine* (3), *Mediafax* (1), *O País* (2), *Savana* (1), *Vertical* (1).
18. Abibo Aurélio (chefe da equipa técnica distrital - ETD), Distrito de Monapo. Monapo: 10 de Fevereiro de 2009; Vitor Armando, Chefe da equipa de planificação (ETD), Governo do Distrito de Gorongosa. Gorongosa: 23 de Fevereiro de 2009.
19. Saíde Fernando, administrador do distrito, Monapo. Monapo: 10 de Fevereiro de 2009.
20. A média do financiamento do projecto é - se retirarmos os projectos de tractores com custos elevados - aproximadamente US 5000 por projecto, uma soma elevada em Monapo. Mas na medida em que pelo menos metade são associações com uma média de 10 pessoas envolvidas, isto significa que uma soma muito mais pequena, provavelmente algo como USD 1000, está disponível para cada beneficiário. Se a soma foi destinada apenas para salários, terá sido um rendimento anual aceitável em Monapo, mas a partir desta soma, 'a taxa de juros' de 8 ou 12 por cento e todas as despesas de capital inicial necessitam de ser deduzidas.
21. Se, de facto, se falava de 1,324 empregos a tempo inteiro, poder-se-ia questionar o porquê do investimento de USD 500 por cada posto de trabalho não ter sido considerado antes!
22. Referências são em grande medida omissas para não comprometer os informantes.
23. Fonte: Economist Intelligence Unit.
24. Para um projecto de tamanho regular de 50.000 Meticais, o reembolso esperado foi estimado em 62.000. Para um projecto típico de tamanho grande, de 125.000 Meticais, o reembolso esperado foi estimado em 155.000. Esta forma de calcular, de facto, implica uma taxa anual de juros de 11,35 por cento - e não doze - assumindo que o pagamento total só teria lugar após dois anos.
25. O informante aparentemente não estava ciente da sensibilidade da informação, algo que ocorreu à equipa de trabalho de campo só depois de esta informação ter sido transmitida. Assim, o informante permanecerá anónimo.
26. O informante estava tão familiarizado com o posto administrativo sede de Vunduzi que foi estranho observar que havia nomes da lista de beneficiários que não conhecia. Isto poderá dever-se ao facto de alguns dos beneficiários não serem, realmente, do posto administrativo sede de Vunduzi (o que, neste caso, poderia ter sido interpretado pelos locais como uma irregularidade). Por exemplo, constatámos que um indivíduo que é membro do CC do distrito e também um 'mfumo' (autoridade tradicional de categoria 'mais baixa') no posto administrativo vizinho de Nhamadzi, estava na lista de beneficiários de Vunduzi com a soma de 60.000 MT (USD 2.400) para a abertura de uma banca fixa (geralmente uma barraca semipermanente).

27. Entrevistas: António da Costa, vendedor de cabritos e camponês, Vunduzi. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; Domingos, proprietário de um quiosque, beneficiário do OIIL. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; João Fundisse, membro da OJM e beneficiário do OIIL. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; Baltazar Parafino Gopane, presidente da Associação da pista da Casa Banana. Casa Banana: 26 de Fevereiro, 2009; Luís Celestino Manuel, presidente da Associação dos Camponeses de Nhalicato, beneficiário do OIIL. Casa Banana: 26 de Fevereiro, 2009; Elisio Manuel, secretário de uma Célula da Frelimo, membro do CCPA Vunduzi e beneficiário do OIIL. Vunduzi: 25 de Fevereiro, 2009; Gemusse Marichera, secretário da Associação de Muche, ex-político da Renamo, agora da Frelimo. Casa Banana: 26 de Fevereiro, 2009.
28. Luís Celestino Manuel, Presidente da Associação dos Camponeses de Nhalicato, beneficiário do OIIL. Casa Banana: 26 de Fevereiro de 2009.
29. Padre Figueiredo, Gorongosa: 27 de Fevereiro de 2009.
30. Entrevista com Vítor Armando, líder da equipa técnica distrital (ETD), governo distrital de Gorongosa. Gorongosa: 23 de Fevereiro de 2009.
31. Comunicação pessoal com Salvador Forquilha em Julho de 2007 durante uma visita à província de Niassa.
32. *Mediafax*, 24.08.09: 'Dhlakama atira-se contra Guebuza e Daviz Simango'.
33. Mabeucane Ester Manuel. Maxixe: 21 de Fevereiro de 2009.
34. Os autores gostariam de agradecer a Minoz Hassam, Ozias Chimunuane e Teresa MM Weimer pelas suas valiosas contribuições para a produção, criação, revisão e controlo de qualidade da base de dados usada para a análise neste capítulo. A sua gratidão estende-se aos presidentes e conselhos municipais dos municípios da amostra, que providenciaram acesso aos seus orçamentos e a dados da execução orçamental, bem como aos programas de apoio municipal PROMAPUTO e P-13, que proporcionaram aos pesquisadores e autores um ambiente institucional favorável à recolha e análise de dados. Agradecemos também a Carolin Moje pela sua revisão.
35. A exceção é Marromeu, para a qual os dados sobre a execução orçamental de 2005 não estavam disponíveis.
36. O enfoque deste critério origem - base está na responsabilidade (*accountability*) de cima para baixo, dos governos locais para os cidadãos, já que o nível local é onde o compromisso mais intenso estado - cidadão tem lugar e onde os cidadãos experimentam o nível mais alto de representação política.
37. De acordo com o raciocínio teórico do economista sueco Knut Wicksell (1853-1926), o peso marginal da tributação deve ser, do ponto de vista do cidadão, pelo menos igual - se não menor - ao benefício marginal em termos de serviços públicos recebidos.
38. Para uma crítica ao conceito de Moore de rendimento ganho / não ganho, ver: Therkildsen (2001).
39. O mesmo pode ser verdade em relação às visitas presidenciais aos governos locais, conforme a experiência da *Presidência Aberta e Inclusiva (PAI)* em Moçambique demonstra (ver artigo por Julia Leininger *et al.* neste livro).
40. Um novo Fundo para a Redução da Pobreza Humana, criado em Maio de 2011 para as cidades capitais provinciais, foi negligenciado nesta análise.
41. A Terceira Secção do TA desempenha as funções de Auditor Geral.
42. Há evidências anedóticas nos municípios de Nacala, Ilha de Moçambique e Cuamba nos anos 2005-2008. O apoio do *Millenium Challenge Corporation* (MCA) para equipamento informático destinado ao planeamento do uso da terra e cadastro aos municípios tais como Nampula e Cuamba é, em geral, dado *off-budget* (extra orçamento).
43. Os investimentos do município na melhoria estrutural dos bairros (isto é jardins infantis, parques) podem ser recuperados através da colecta de contribuições dos beneficiários deste investimento.
44. Para uma análise mais detalhada, ver Weimer, na Parte IV deste volume.
45. Os casos de Nacala e Metangula parecem ser casos extremos de dependência dos doadores.

46. Ver também Weimer, 2012.
47. Um estudo recente do P-13 / Banco Mundial chegou a conclusões muito semelhantes. Este estudo faz algumas recomendações sobre a forma como os municípios e a Autoridade Tributária podem ajudar, de uma forma mais ampla, a melhorar a presente situação.
48. Esta análise é baseada no quadro analítico e nos dados de um projecto de pesquisa orientado para a política sobre a responsabilização ou prestação de contas informal em Moçambique. Os membros da equipa do projecto incluem os autores Stefan Langer e Anna-Luisa Peruzzo. Um estudo exaustivo será publicado na devida altura. Os autores gostariam de agradecer às mais de 120 pessoas entrevistadas que tornaram este estudo possível. Agradecimentos especiais ao professor José Jaime Macuane e Padil Salimo da MAP Consultoria, pelo seu apoio intelectual e logístico durante o projecto. Comentários valiosos durante o *workshop* com os autores em Junho de 2011 ajudaram a melhorar o manuscrito. Os autores são os únicos responsáveis por quaisquer lacunas remanescentes.
49. Autora correspondente: Julia Leininger (Julia.Leininger@die-gdi.de).
50. Ver o artigo de Weimer, Macuane & Buur, na Parte I deste volume.
51. Ver Weimer, Macuane & Buur, neste volume.
52. Helmke e Levitsky definem instituições formais como 'regras e procedimentos que são criados, comunicados e aplicados através de canais que são largamente aceites como oficiais' (Helmke & Levitsky, 2006: 5).
53. Jann e Wegrich originalmente acrescentaram uma quarta fase de avaliação, que serve para examinar e avaliar políticas, e informar sobre a formulação de novas políticas (Jann & Wegrich, 2011: 84).
54. A homogeneidade dos factores contextuais permite a indicação das relações entre a variável independente e a variável dependente. Se apenas a variável independente e a dependente variam, a variável independente tem potencial para explicar a variável dependente (Nohlen & Schultze, 2010: 1155-1156).
55. A comparação é baseada em fontes primárias: primeiro, esta análise baseia-se em documentos oficiais e, segundo, a equipa de pesquisa realizou 120 entrevistas a funcionários do aparelho do estado Moçambicano ao nível nacional, provincial, distrital e parcialmente local, a membros dos partidos políticos e da sociedade civil, bem como a actores internacionais, entre Fevereiro e Abril de 2011, em Maputo, Nampula e Sofala.
56. A Saúde foi operacionalizada através da taxa de mortalidade materna, a educação através da taxa de alfabetismo e a pobreza absoluta através da linha nacional da pobreza.
57. Os detalhes desta selecção de casos são explicados em pormenor no estudo original (Heyl et al., 2011: capítulo 4.3).
58. Governação Aberta é um mecanismo de governação aberta a todos os níveis do estado, com o objectivo de interagir com o eleitorado através de comícios nos quais o governo do respectivo nível do estado proporciona informação aos cidadãos e os cidadãos podem apresentar as suas preocupações (*Gabinete de Estudos*, 2009: 7).
59. Em 2011, uma reforma territorial aumentou o número de distritos para 150.
60. A diferença entre recomendações e orientações é que a primeira deve ser satisfeita pela entidade responsável, enquanto a segunda deverá ser satisfeita por outra entidade.
61. Ver contribuição de Weimer na Parte I deste volume e Fuhr (2009).
62. Adicionalmente, existe um quinto nível sub-nacional mesmo abaixo das localidades, a chamada povoação.
63. Para além do facto de a autonomia não estar explicitamente prevista na LOLE, as unidades sub-nacionais da administração pública permanecem juridicamente subordinadas ao governo central, em contraste com as autarquias que têm, em termos jurídicos explícitos, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e não estão subordinadas ao governo central, que só exerce uma tutela relativa sobre eles. Ver: Weimer, na Parte I do volume.

64. As IPCCs deverão ser construídas em todos os níveis descentralizados do estado: distritos, postos administrativos, localidades e povoações (*Gabinete de Estudos da Presidência da República*, 2009: 9). Ver também Forquilha & Orre, na Parte III deste volume.
65. Em 1998, foram criadas 33 autarquias. Antes das eleições municipais de 2008, foram criadas mais dez, pelo Parlamento Moçambicano (Buur, 2009: 115).
66. Para uma análise mais profunda, ver Weimer, na Parte I deste volume.
67. Ver do Rosário, neste volume.
68. Os participantes no seminário de 29 de Abril de 2011, no qual a equipa de pesquisa esteve presente, nas suas constatações preliminares, afirmaram que a PAI e as matrizes resultantes se assemelham à abordagem da campanha e do comício usada pelo primeiro presidente de Moçambique, Samora Machel, durante a potencial coligação para o desenvolvimento (Weimer, Macuane & Buur neste volume), sob o sistema socialista em finais dos anos setenta e inícios da década de oitenta.
69. Gabinete do Presidente e MAE.
70. Ver Orre & Forquilha relativamente às IPCCs, neste volume.
71. Deve ser reconhecido que as CCs não são uma instituição não executiva pura, na medida em que o administrador do distrito é também o presidente dos CCs e que 30% dos seus membros têm de ser funcionários públicos. Além disso, os CCs são meramente instituições de consulta que, portanto, não podem ser interpretados como um órgão legislativo ao nível distrital.
72. Os estudos de caso de Forquilha & Orre, e Orre & Forquilha neste volume confirmam esta leitura.
73. Nacional, para a PAI, no caso de esta ocorrer nos seus respectivos distritos de origem, o que consolida ainda mais a impressão, entre o legislativo, da dependência do legislador perante o executivo. A independência do legislador é, portanto indirecta ou directamente estrangida pela PAI, na medida em que os MPs só podem entrar em contacto com o seu ciclo eleitoral sob supervisão presidencial.
74. Os termos em itálicos denominam, coloquialmente, grupos etnolinguísticos, com referência a Macuas na zona costeira (*Amakbas*) e do interior (*Ampamelas*) da Província de Nampula, bem como a grupos do Sul de Moçambique (*Landin*). Ver secção 3.1 para pormenores.
75. Os autores agradecem à Embaixada dos Países Baixos o apoio dado na realização do estudo e a autorização para a conversão do mesmo neste artigo para publicação. Também estão gratos ao Governo da Província de Nampula pelo apoio prestado na realização do estudo original e pela discussão franca e profunda realizada aquando da apresentação dos resultados em Maio de 2010. O agradecimento estende-se, também, a todos os entrevistados.
76. Para muitas habitantes da periferia moçambicana, 'nação' é sinónimo de Maputo.
77. Ver, por exemplo, o ante projecto de lei sobre o estatuto orgânico dos governos provinciais, elaborado pelo Ministério da Administração Estatal em 1998.
78. Ver, para o historial, a contribuição de Borowczak e Weimer, neste volume.
79. Ver artigos de Nuvunga e do Rosário na Parte III deste volume.
80. Usam-se dados deste anuário estatístico porque é o mais recente disponível no INE.
81. Os principais foram: SNV, CONCERN, Ibis-DIDENA, FDSC, MAMM-UDC, SALAMA, ORAM, HELVETAS, AKILIZETHO e OLIPA-ODES.
82. A Cooperação Alemã, através de um programa integrado no PPFd e em coordenação com a Cooperação Internacional Alemã – GIZ, apoia iniciativas de capacitação e de financiamento da construção civil nos distritos, que inclui a capacitação das comunidades e dos artesãos para a produção de materiais de baixo custo e a sua formação para participarem em concursos públicos de construção de edifícios públicos, com particular destaque para as salas de aulas e casas de professores.
83. Distrito de Moçambique era a denominação anterior da actual Província de Nampula.
84. PIDE - Delegação de Moçambique, Assunto : Situação geral. Ofício Urgente n.º 1259/A-4 de 17 de Julho de 1970 da Repartição do Gabinete Geral de Moçambique, Lourenço Marques, 21 de Julho de 1970.

85. Associação Comercial Industrial e Agrícola de Nampula, Exposição feita pela Associação, ao Exmo. Senhor Governador da Província, Nampula, 26 de Julho de 1969.
86. Os Democratas de Nampula eram um grupo multirracial constituído por brancos, mestiços e negros assimilados, e ideologicamente heterogéneo, constituído por elementos de formação marxista e de católicos progressistas. Tinham como objectivo esclarecer a população de Nampula sobre a linha política e sobre os objectivos da Frelimo e preparar a população para a Independência.
87. Democratas de Nampula: Makwuas apoiam Frelimo. Não adesão é um mito criado pela propaganda reaccionária, Tempo, n.º 205, 25 de Agosto de 1974.
88. Segundo Samora Machel, cerca de 35.000 Nampulenses tinham sido recrutados para servir o exército português (*Notícias da Beira*, 1974).
89. Ver o estudo de caso da Ilha de Moçambique, por do Rosário, neste volume.
90. *Boletim sobre o processo político em Moçambique* – Número 37 – 15 de Dezembro de 2008. Acessível através do endereço <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d112551.pdf>
91. Vide [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=rec\\_cart](http://www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart).
92. Entendemos por 'poder', em consonância com Ecorys, (2008) e Åkesson, Nilsson, (2006), nas suas duas dimensões principais, como capacidade de coerção e controlo e/ou de diálogo e negociação, usando os respectivos instrumentos económicos, financeiros, administrativos, discursivos e actos simbólicos, etc. Tomando em conta a cultura política do centralismo e a dominação da economia política por um partido dominante, notamos a prevalência do poder no primeiro sentido, poder de controlo.
93. Entrevista com um líder tradicional e membro de um CL em Angoche.
94. Entrevista com um funcionário de organização da sociedade civil em Nampula.
95. Informação dada numa entrevista colectiva com membros do CCD e líderes tradicionais no distrito de Mogovolas.
96. Entrevista em Angoche, 26.01.2010.
97. Informação dada numa entrevista colectiva com membros do CCD e líderes tradicionais no distrito de Mogovolas.
98. Referência à falecida Sra. Francisca Gisela Wetimane.
99. Um caso que ilumina esta dimensão da consciência de cidadania pela população local, por um lado, e da qualidade de liderança de governantes locais, por outro, é o do então administrador do Distrito de Muecate, Fábrica de nome, na Província de Nampula, em 2010. Depois de ter apoiado e coberto a sentença ilegal do tribunal local contra um mecânico que alegadamente ousou criticar a qualidade de governação no distrito, a população insurgiu-se contra a 'atitude ditatorial' do Administrador. 'Ele foi substituído por ordens do MAE, e um processo disciplinar instaurado contra ele.' Ver, para pormenores: 'Ardeu Fábrica de Muecate!' [http://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos/2010/04/ardeu-f%C3%A1brica-de-muecate.html](http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/04/ardeu-f%C3%A1brica-de-muecate.html).
100. Abudo Amisse, Entrevista realizada em 16 de Agosto de 2003 citada por do Rosário, 2009.
101. Landins é o plural de landim, que designa as populações autóctones da região Sul de Moçambique. O termo também pode ser usado de forma pejorativa para se referir a pessoas incultas e de baixo *status* social.
102. Macuas do interior. O termo também é usado pejorativamente.
103. Macuas da costa, principalmente Angoche.
104. Entrevista com E. Abudo, 16 de Agosto de 2003, citada por do Rosário 2009.
105. Também se pode questionar se este reconhecimento não significaria uma semi-formalização destas estruturas de poder, como sugere Kyed (2007).
106. Entrevista realizada em Angoche, 28 de Janeiro de 2010.
107. Entrevista realizada em Ribáuè, 28 de Março de 2010.
108. 'Carta dos Makwuas ao Presidente da Republica', *Savana*, 5 de Março de 1995.
109. Trata-se, por exemplo, dos antigos membros da ASSANA Helena Taipo e Adelino Zacarias

Ivala, que foram nomeados, em 2005, para as funções de Ministra de Trabalho, e em 2010, para Secretário Provincial do Partido Frelimo, respectivamente.

110. Entrevista feita em Angoche, a 28 de Janeiro de 2010.
111. Recentemente (Fevereiro de 2012) o Governo anunciou para breve o início das obras na Estrada Nampula-Cuamba, pelo que o assunto parece estar já ultrapassado.
112. Ver Weimer, Macuane & Buur, neste livro.

# Parte 3

## Descentralização e democracia

### ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO

#### Introdução e Resumo

O antigo Ministro de Administração Estatal e actual Deputado na Assembleia da República, Alfredo Gamito, olhando para trás ao longo dos anos de descentralização em Moçambique, salientou, numa entrevista recente, o papel fundamental que a descentralização tem para ‘aprofundar a democracia’ em Moçambique em geral e para os governos locais em especial.<sup>1</sup> Salientou, neste contexto, especificamente duas vantagens que as autarquias têm: primeiro, facilitam a resolução dos problemas locais que mais preocupam a população, segundo, possibilitam a prestação de contas dos líderes municipais ao seu eleitorado e à Assembleia Municipal (‘os autarcas sabem que se falharem não serão reeleitos’).

Examinado o impacto da descentralização nos processos democráticos em Moçambique, no contexto da sua constituição multipartidária, *Adriano Nuvunga* focaliza, no primeiro artigo desta parte do livro, as tendências nas eleições autárquicas desde 1998, o ano das primeiras eleições municipais no país, em 33 autarquias. Analisando o comportamento dos partidos e o grau de participação eleitoral, o autor nota, de facto, um aprofundamento da democracia que abre aos partidos a possibilidade de exercerem poder e autoridade legítimos fora do espaço político nacional e local dominado pelo partido, Frelimo, com participação

crescente dos eleitores nos escrutínios locais de 1998, 2003 e 2008. Deste modo, com referência aos casos de ‘dupla alternância eleitoral’ do poder local em algumas poucas autarquias, isto é, de um governo da Frelimo para um da Renamo e voltando à Frelimo, o autor demonstra que a democracia e a governação local estão vivas e têm importância em relação ao processo democrático multipartidário nacional, nos termos do pensamento do analista e historiador francês de século XIX, Aléxis de Toqueville, que as vê como uma escola primária em relação à universidade.

Mas nem tudo o que brilha é ouro, e o autor alerta-nos para, pelo menos, dois défices da democracia local. Primeiro, existem défices na qualidade de prestação de contas perante o eleitorado, devido ao facto de os Presidentes de Conselhos Municipais provenientes dos grandes partidos e, nomeadamente, da Frelimo, muitas vezes indicados pela sede do partido, não terem necessariamente um forte cometimento em relação aos interesses e necessidades das diversas camadas e sectores populacionais da autarquia em que exercem o poder, privilegiando a prestação de contas à sede do seu partido em vez de ao eleitorado. Segundo, às vezes o processo de legitimação eleitoral dos governos locais tem ‘manchas’, ou devido ao boicote eleitoral de um partido (por exemplo, a Renamo boicotou as autárquicas em 1998) ou devido a fraudes eleitorais.

Estas foram evidentes, por exemplo, nas eleições autárquicas de 2008 no Município da Cidade da Ilha de Moçambique, que o segundo autor, *Domingos do Rosário*, analisa em termos do impacto da descentralização na democracia e governação local. No seu estudo e com base em inúmeras entrevistas a personalidades daquele município, retrata os momentos chave da passagem do poder da mão da Frelimo para a Renamo nas eleições de 2003, e de volta, nas autárquicas de 2008, e analisa, com alguma profundidade, as causas históricas, culturais e políticas que determinaram o voto na Renamo em 2003. Com a mesma acribia, o autor analisa as artimanhas com que o partido dominante e o Estado por ele controlado, quer ao nível local, quer ao nível nacional, tentam ‘metodicamente asfixiar’, económica e administrativamente, a tentativa de boa governação da Renamo na Ilha. Estes factores, bem como os défices associados aos padrões clientelistas de governação também da parte da Renamo, fizeram com que o poder voltasse para o partido predominante em 2008. Assim, questiona-se o valor da democracia local para o cidadão na qualidade de eleitor, contribuinte e consumidor de serviços públicos, face à substituição de uma forma de má governação por uma outra em detrimento dos interesses e direitos do cidadão autárquico.

A terceira contribuição para esta Parte do livro, da autoria de *Salvador Forquilha e Aslak Orre*, preocupa-se com os processos democráticos de tomada de decisões e de prestação de contas nos Distritos, onde a população não tem direito a eleger os seus líderes e assembleias locais num quadro multipartidário. Com base

em análise documental e em entrevistas com membros de Conselhos Consultivos, num estudo de caso sobre o Distrito de Gorongosa na Província de Sofala, os autores examinam a representatividade destas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) ou Conselhos Locais (CL), estabelecidas pela legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (OLEs). Concluem que a representatividade dentro dos CLs é filtrada pela ligação partidária que se tem com o partido no poder. A qualidade democrática de participação popular nestes órgãos é fraca, enquanto a selecção dos membros não é politicamente equilibrada, como resultado da partidarização e da instrumentalização dos CLs destes pelo partido dominante, na sua estratégia de marginalizar os partidos de oposição. O envolvimento dos CLs em matérias-chaves de governação local, tais como a elaboração e validação de planos e orçamentos distritais é marginal, sendo o foco principal dos CLs em Gorongosa as decisões sobre os beneficiários do OILL. Desta forma, na óptica dos autores, os CLs são principalmente instituições de cristalização de uma cada vez maior captura do Estado local pelo partido no poder.

Os estudos reunidos nesta parte do Livro permitem-nos concluir que aquele aprofundamento da democracia local, cujos méritos foram louvados pelo ex. Ministro Gamito, está longe de estar completo e enraizado. Uma das causas é o pouco espaço que o partido dominante deixa para os partidos políticos, basicamente restringido às autarquias. Mesmo dentro destas, não encontram facilmente as condições institucionais favoráveis que permitiriam que a alternância do poder local fosse algo normal numa democracia. Concluímos, portanto, que a descentralização democrática, ou seja, a democracia local, pode ser apropriadamente percebida num estado de hibridez, ou seja, no 'purgatório' (Schmitter) entre a transição e a consolidação democrática, sob condições desfavoráveis para a consolidação.

Porquê?

Primeiro, o partido dominante, nomeadamente sob a coligação actual das elites da Frelimo, não cederá ou alargará voluntariamente o espaço político a favor dos partidos da oposição. Segundo, e tomando em conta as riquezas produzidas pela economia extractiva, distribuídas, no âmbito de um sistema clientelista de governação pela coligação actualmente no poder, acreditamos que este cenário complica ainda mais a democratização. Como mostram vários casos de economias extractivas, as rendas geradas pela riqueza mineral muitas das vezes servem para manter a carga fiscal do eleitor baixas, subsidiar os preços de bens e alimentos de primeira necessidade e manter os serviços públicos minimamente organizados e funcionais, quer via investimentos públicos, quer via investimentos sociais pelas empresas multinacionais na indústria extractiva, quer via ajuda externa. Estes factores são positivamente associados à pouca vontade e exigência populares para

mudanças democráticas, o que, por sua vez, cimenta o apego das elites ao poder e deixa deteriorar as instituições de *checks and balances* de que uma democracia viva necessita (Ross, 2001; McGuirk, 2010). E, caso as condições materiais da população se deteriore de forma a que não seja possível apertar mais o cinto, as consequências não serão necessariamente manifestações clamando por mais democracia, mas ‘terramotos sociais’ (Carlos Serra) e violência política e social. Existem evidências históricas e contemporâneas de países Africanos com riqueza mineral, em que as elites dominantes, cegas pela riqueza e pela habituação ao poder, não conseguiram perceber o momento certo para abrir o espaço democrático e para fazer concessões políticas (Bayart, 2010: 123) – um ponto já salientado há uns séculos atrás pelo historiador e analista erudito Ibn Khaldūn (Ibn Khaldūn, 1958).

Mas talvez seja verdade, de acordo com as conclusões de um estudo abrangente conduzido por Bratton e Chang (2006), que o estado de direito (*rule of law*) como protecção institucional contra o abuso do poder e com capacidade para fazer cumprir a lei, seja um indicador mais importante para a população no que diz respeito a uma democracia viável do que a participação periódica em eleições. Como vimos no estudo de caso sobre democracia local na Ilha de Moçambique, a alternância do poder não trouxe necessariamente melhorias na governação. Porém, não dispondo de resultados de investigação sobre esta dimensão da democratização, apenas podemos especular, por enquanto, e encorajar pesquisadores e instituições de investigação social e económica a considerarem este *nexus* entre estado de direito, democracia e descentralização um tema relevante para as suas pesquisas.

# 1

## TENDÊNCIAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1998, 2003 E 2008

Adriano Nuvunga

### 1. Introdução

As primeiras eleições municipais realizaram-se em 1998 nos 33 municípios então existentes, mas o antigo movimento rebelde e maior partido da oposição, Renamo, e a maior parte dos pequenos partidos da oposição boicotaram as eleições, devido ao deficiente recenseamento de eleitores e à selecção das vilas e cidades que obtiveram estatuto de município. A afluência média às urnas foi de 15%. Praticamente sem oposição, os candidatos da Frelimo foram eleitos presidentes em todos os municípios e ganharam todos os lugares das assembleias municipais em 27 dos 33 municípios. A Frelimo obteve a maioria nos restantes seis municípios, nos quais os candidatos de alguns pequenos partidos da oposição e grupos de cidadãos conseguiram representação nas assembleias municipais.

As segundas eleições municipais realizaram-se em 2003, nos 33 municípios, e contaram com a participação de todos os principais partidos políticos, incluindo da Renamo. A oposição ganhou algumas presidências de municípios, incluindo a da segunda maior cidade do país, a Beira. Isto foi significativo porque, pela primeira vez na História do país, partes importantes do território eram administradas por políticos que não pertenciam ao partido dominante, a Frelimo. A média de afluência às urnas foi de 28% e variou entre uma baixa percentagem de 15% na Cidade de Nampula, e 46% em Mocímboa da Praia e 47% em Moatize, nas províncias de Cabo Delgado e de Tete, respectivamente.

As terceiras eleições municipais realizaram-se em 2008, no contexto de uma oposição enfraquecida e ainda mais dividida, de que é exemplo de destaque a candidatura independente de Deviz Simango na Beira, pelo recém-criado Movimento Democrático de Moçambique (MDM), no seguimento da sua expulsão da Renamo. Dez vilas tinham sido elevadas à categoria de município, uma em cada uma das dez províncias, subindo, assim, o número total de municípios para 43. A Frelimo recuperou o poder na maior parte dos municípios que tinha anteriormente perdido, excepto na Beira. A afluência às urnas foi de 46%, o que constituiu um aumento substancial, quando comparado com os 28% de 2003, mas continuava a ser abaixo do limiar psicológico de 50%. As taxas de afluência foram desde baixas – 31% em Cuamba (Niassa) e 33% no Alto Molócuè (Zambézia) – a relativamente elevadas – 71% em Mocímboa da Praia (Cabo Delgado) e 68% em Ulônguè (Tete).

Realizaram-se eleições intercalares em três municípios, nomeadamente em Quelimane, na Zambézia; em Cuamba, no Niassa; e em Pemba, em Cabo Delgado, após a Frelimo, aparentemente, ter ordenado a demissão dos seus três presidentes do conselho municipal nestas cidades. As eleições realizaram-se a 7 de Dezembro de 2011. Alegando problemas da lei eleitoral, a Renamo não concorreu a estas cruciais eleições intercalares. Apenas a Frelimo e o MDM concorreram às eleições em todos os municípios. O PAHUMO (Partido Humanista de Moçambique) concorreu à eleição em Cuamba. Manuel de Araújo, do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), ganhou em Quelimane, ao passo que, em Pemba e em Cuamba, ganharam os candidatos da Frelimo, Tagir Carimo e Vicente Lourenço. A afluência de votantes foi relativamente baixa: 27% em Quelimane, 15% em Cuamba e 18% em Pemba, nos dois últimos casos, próxima da média das eleições municipais de 1998.

Se bem que a pacífica decisão da Renamo de não concorrer às três eleições intercalares atrás referidas possa ser vista como uma confirmação daquilo a que se pode chamar a cada vez maior falta de consolidação interna e externa do partido, analisada mais adiante neste volume,<sup>2</sup> a fraca afluência às urnas pode questionar as principais características e tendências observadas em três vagas de eleições municipais até agora realizadas, apesar do pouco peso, em termos de representatividade, destas três eleições intercalares em relação às eleições municipais plenas. Ainda assim, podem servir como avaliação do clima político no segundo mandato do governo de Guebuza. Ao encontro da análise apresentada no Capítulo 1, Parte I, do presente volume, confirmam que a Frelimo não pode dar como adquirida a preferência dos eleitores locais a seu favor, especialmente num contexto local que, como o de Quelimane, dispõe de algum capital político e social próprio. As três vagas de eleições municipais até agora realizadas no país<sup>3</sup>

são o objecto de análise deste capítulo e a finalidade é identificar as tendências em termos de participação política, competitividade eleitoral e a legitimidade das três eleições. Embora estas eleições, realizadas num contexto de gradual descentralização, não sejam suficientes para mostrar padrões e tendências claras, há algumas conclusões interessantes que se podem tirar, relevantes para o contexto geral de descentralização em Moçambique.

O capítulo está organizado em três partes: na primeira, delinea-se a estrutura e tecem-se considerações teóricas; no segundo, trata-se das tendências dos resultados eleitorais; e, no terceiro, tiram-se conclusões provisórias.

## 2. Estrutura e Considerações Teóricas

Seguindo considerações teóricas sobre relações estatais entre o nível central e o nível local, e sobre os acordos políticos clientelistas e o gradualismo, avançadas na Parte I deste volume, este capítulo parte da noção toquevilliana de que o governo local é, para a democracia, o que a escola primária é para a ciência, ou, por outras palavras, é ‘a segunda pista da democracia’ (Gannett, 2005). A ideia é que o sistema de governação local tem uma capacidade inerente de funcionar como campo de treino para o desenvolvimento da democracia ao nível das bases. A este respeito, Lawal e Olandujoye (2010) assinalam que a democracia, um ingrediente necessário ao sistema de governação local, dá aos cidadãos uma oportunidade de participarem na escolha e na selecção de representantes credíveis através de eleições periódicas e confere-lhes inestimáveis perspectivas de auto-satisfação e de auto-realização psicológicas. ‘Por conseguinte, o mandato de governar emana deles, enquanto, ao mesmo tempo, funcionam como legitimadores do sistema governamental (...) o governo é considerado legítimo e, por isso, não ilegal (Lawal & Olandujoye, 2010: 231).

Encaradas como razão de ser da democracia ao nível local, as eleições municipais são o tema central deste capítulo. Wanyande (1987) defende que as eleições representam uma forma de fazer uma escolha que é justa para todos – uma forma que deixa cada membro do eleitorado com a esperança razoável de ver eleita a sua alternativa. ‘Uma eleição é, por conseguinte, uma demonstração empírica da liberdade e da escolha política de um cidadão’ (Odukoya, 2007: 152). Como instituição nuclear da democracia representativa, crê-se, pois (isto é, Lindberg, 2007), que actividades eleitorais repetidas criam incentivos para os actores políticos promoverem a expansão e o aprofundamento de valores democráticos.

De facto, há um padrão paradigma na literatura sobre democratização por eleições. Por exemplo, Schedler (2002b) debateu os efeitos ‘democratizantes’ de

eleições; Howard e Roessler (2006), os ‘resultados liberalizadores’ das eleições; Hadenius e Teorell (2007) discutiram as eleições como ‘via eleitoral’ para a democracia; e Bunce e Wolchik (2006) examinaram o poder de ‘revoluções eleitorais’. O argumento é que repetidas eleições também melhoram e propagam o espírito e a prática democráticos fora da arena eleitoral (Lindberg, 2007).

Estas considerações, porém, foram controversamente discutidas na literatura. Duas questões polêmicas são, em primeiro lugar, se os governos locais promovem democracia e, em segundo lugar, se as eleições promovem democracia ao nível local. Alguns autores são da opinião de que o poder, ao nível local, está mais concentrado, é mais elitista e é usado contra os pobres de forma menos escrupulosa do que no centro (Turner & Hulme, 1997). Outros postulam que a política local continua a ser política e conserva toda a manifestação e prática da política, o que significa que não é, inevitavelmente, um paraíso de representação e participação e que a política em unidades descentralizadas de governo pode ser mais fechada que a política nacional e mais susceptível de ser dominada e capturada por uma facção pequena e não representativa (Wolman, 1990). Outros defendem que as próprias eleições podem ser uma estratégia para manter o poder: ‘...muitas eleições africanas tiveram a intenção clara de evitar a mudança ou até reforçar a ordem estabelecida (Villalon, 1998: 16)’.

Neste quadro de análise, este capítulo pretende tratar das tendências que resultam das três eleições autárquicas, tanto em termos de ‘*democraticidade*’ das eleições como das repercussões que tiveram na sociedade. Para este fim, o autor usou partes de quadro de análise eleitoral de Lindberg, que considera três dimensões principais, a saber, participação política, competição eleitoral e legitimidade das eleições. A ideia é ver como os três processos eleitorais até agora realizados em Moçambique evoluíram em torno destas dimensões e determinar as suas implicações em termos da qualidade da governação.

### 3. Tendências nos Resultados Eleitorais

#### 3.1 Participação política

Entende-se, aqui, participação política como o princípio de oportunidades iguais de participação, em termos de sufrágio, organização de partidos políticos e do seu direito a concorrerem às eleições. Para a finalidade do presente trabalho, a participação política é definida em termos de *afluência de votantes às urnas* e *participação de partidos da oposição*. Assim, podemos não só ter em conta as tendências eleitorais acima referidas, mas também descobrir até que ponto a

participação de partidos da oposição é alargada ou se estes fazem um boicote eleitoral parcial ou total. Isto é usado como indicador para obter igualdade de participação por parte dos partidos políticos e do seu eleitorado.

No contexto moçambicano, a realização de três eleições municipais sucessivas deu voz à população adulta das 23 cidades<sup>4</sup> e 10 vilas<sup>5</sup>, e deu-lhe também a oportunidade de eleger directamente os seus dirigentes e de se candidatar às eleições. Isto significou uma ruptura importante com o passado, em que os dirigentes eram nomeados do topo para a base, apesar da nomeação de candidatos a presidente do município pelas autoridades centrais dos partidos, referida no artigo citado atrás.<sup>6</sup> Independentemente da pequena afluência às urnas nas eleições intercalares de 2011, tem havido uma tendência crescente na média de participação de eleitores nas eleições, que subiu de 15% em 1998 para 28% em 2003 e para 46% em 2008. A participação da oposição tem vindo também a crescer, de um boicote em 1998<sup>7</sup> para a plena participação nas eleições de 2003 e 2008.

O boicote de 1998 significou que os candidatos da Frelimo à presidência dos municípios concorreram sem oposição em 19 das 33 cidades. As eleições para as assembleias municipais foram disputadas em apenas seis cidades. Com uma afluência às urnas de 15% dos cerca de 2 milhões de eleitores registados, os candidatos da Frelimo venceram as eleições para a presidência dos municípios e conquistaram a maioria dos assentos nas assembleias de todas as 33 cidades e vilas. As dimensões do eleitorado nos municípios variam grandemente, desde uma pequena escala de cerca de seis mil em vilas pequenas como Metangula e Manjacaze até uma escala elevada de meio milhão em Maputo e de um quarto de milhão na Beira e na Matola.

Como indicado atrás, as eleições municipais também deram a oportunidade a grupos de cidadãos de se organizarem e de competirem por votos. Vários grupos de cidadãos<sup>8</sup> foram registados e concorreram às primeiras eleições municipais de sempre no país. Em consequência disto, houve grupos de cidadãos que conquistaram um número limitado de lugares em quatro cidades, incluindo as duas maiores cidades do país, Maputo e Beira. Estes grupos de cidadãos são o JPC, que conquistou 15 assentos em Maputo; o GRM, que ganhou 17 lugares na Beira; a OCINA, que obteve 11 lugares em Nacala-Porto; e o NATURMA, que conseguiu cinco lugares em Manhiça. Um partido pequeno (PT, Partido Trabalhista) conquistou um único assento em Xai-Xai e uma coligação de pequenos partidos (RUMO, Resistência de Unidade Moçambicana) conquistou também um único assento na Assembleia Municipal da Matola.

Embora alguns dos grupos de cidadãos que se candidataram em 1998 não se tenham registado nas eleições de 2003, foram criados novos grupos de cidadãos<sup>9</sup> noutros municípios, pondo o número de grupos de cidadãos que concorreram às

eleições municipais de 2003 a par do registado nas eleições municipais de 1998. A importância destes grupos nas assembleias municipais é quase marginal. O número de grupos de cidadãos registados para concorrer às eleições baixou em 2008, tal como baixou a percentagem de lugares conquistados pelos seus candidatos. Só três grupos de cidadãos conquistaram assentos, nomeadamente o GDB,<sup>10</sup> com sete lugares, na Beira; o JPC, com dois lugares em Maputo; e o NATURMA, com um lugar em Manhiça. O JPC, originalmente fundado por um cidadão suíço naturalizado moçambicano, Philip Gagnaux, em aliança com o jornalista Carlos Cardoso, assassinado em 2001, é o único grupo a ter ganhado assentos nas três eleições, mas a sua posição tornou-se quase insignificante (de 15 lugares em 1998 para cinco lugares em 2003 e dois lugares em 2008).

Os analistas atribuem a baixa afluência às urnas nas eleições municipais de 1998 em parte à falta de competição, uma vez que a Frelimo concorreu às eleições praticamente sozinha, bem como à desigualdade nas condições dos concorrentes, devido ao mau e contestado desempenho da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Também é possível que a afluência às urnas tenha sido afectada não só pela falta de competição como também pela campanha de abstenção levada a cabo pela Renamo. Enquanto a Frelimo fez uma campanha pela participação maciça nestas eleições nas duas semanas destinadas à campanha eleitoral, a oposição liderada pela Renamo fez campanha pela abstenção como forma de boicote eleitoral (Weimer, 1999).

Pode encarar-se o aumento da afluência às urnas a partir de 2003 como estando ligado ao facto de a oposição ter deixado de fazer boicote e, mais positivamente, à existência de competição eleitoral, uma vez que a oposição, sobretudo a Renamo, participou plenamente no processo eleitoral. Além disso, diz-se que a forte competição entre os dois maiores oponentes, Frelimo e Renamo, nas eleições gerais de 1999, com a Renamo a perder a corrida presidencial por uma margem estreita, se reflectiu nas eleições municipais e fez subir a afluência às urnas. Ironicamente, mas como seria de esperar, esta dura competição entre os dois maiores partidos nas segundas eleições municipais coincide com a tendência decrescente de participação activa de grupos de cidadãos na política municipal. Verifica-se que, desde que a política municipal ficou dominada pelos dois maiores partidos com plataformas nacionais, a partir de 2003, os poucos lugares conquistados por grupos de cidadãos em assembleias municipais são cada vez mais entendidos pelos potenciais eleitores como votos desperdiçados, uma vez que os detentores desses lugares são politicamente marginalizados e não estão ligados a redes clientelistas nacionais ou locais firmemente estabelecidas.

## Competição eleitoral

Um requisito mínimo para as pessoas terem escolha é que haja, pelo menos, duas alternativas. Outra condição necessária é que haja disposições legais que permitam a competição política sob uma fórmula representativa. O quadro legal das autarquias contempla competição eleitoral pluralista para presidentes do conselho municipal e para as assembleias municipais. Abre também o caminho para permitir que grupos de cidadãos proponham listas de candidatos para concorrerem às eleições para as assembleias municipais. Há, pois, mecanismos *de jure* em funcionamento para adequada participação eleitoral pluralista (Gistac, 2001: 65ff.).

Já se afirmou que nas primeiras eleições municipais de sempre, em 1998, os candidatos da Frelimo ganharam as eleições em todos os 33 municípios, com a oposição liderada pela Renamo boicotando o evento. Os lugares nas assembleias foram disputados em apenas seis cidades, o que significa que a Frelimo conquistou 100% dos lugares em 27 assembleias municipais. Um partido pequeno (PT) e uma coligação de partidos pequenos (RUMO) ganharam um lugar cada em duas assembleias municipais. A substantiva, embora numérica e institucionalmente fraca, oposição surgiu dos grupos de cidadãos que conquistaram assentos em quatro cidades, incluindo as duas maiores cidades do país, Maputo e Beira. Não houve rotação de poder, uma vez que estas eram as primeiríssimas eleições municipais no país. O panorama político sofreu uma mudança significativa nas segundas eleições municipais em 2003. Ao contrário do que aconteceu em 1998, houve competição nos 33 municípios, tanto para as presidências dos conselhos municipais como para as assembleias (ver Tabela 1 abaixo).

**Tabela 1: Número de candidatos a presidências dos conselhos municipais e partidos/grupos de cidadãos que disputaram as eleições municipais de 2003**

Candidatos a presidências dos CM por município		Partidos e grupos concorrentes às eleições por assembleias municipais	
Número de municípios	Candidatos a presidências de CM	Número de municípios	Partidos e grupos concorrentes às eleições
22	2	10	2
8	3	12	3
2	4	7	4
1	5	2	5
		1	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

A elevada competição eleitoral ilustrada no quadro acima resultou na primeira mudança de poder de sempre (de presidentes do conselho municipal) na história do país, ocorrida nos cinco municípios de Angoche, Beira, Ilha de Moçambique, Marromeu e Nacala.<sup>11</sup> A Frelimo passou a controlar 29 assembleias municipais e a Renamo passou a controlar quatro assembleias municipais. Houve uma mudança de poder em quatro municípios (assembleias municipais), à excepção de Marromeu, onde a Renamo apenas ganhou a presidência do conselho municipal.

O panorama político voltou a mudar nas eleições seguintes, que se realizaram em 2008, uma vez que foram criados novos municípios e as eleições foram disputadas em todos eles, isto é, sem nenhum boicote por parte de nenhum dos partidos que participaram em todos os 43 municípios (ver Tabela 2 abaixo).

**Tabela 2: Número de candidatos a presidências dos conselhos municipais e partidos/grupos de cidadãos concorrentes às eleições municipais de 2008**

Candidatos a Presidências dos CM por município		Partidos e grupos concorrentes às eleições para assembleias municipais	
Número de municípios	Candidatos às presidências dos CM	Número de municípios	Partidos e grupos concorrentes às eleições
23	2	15	2
13	3	9	3
4	4	9	3
2	5	13	4
1	7	4	5
		2	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

A elevada competição resultou também em mudanças no poder, uma vez que a Frelimo não só ganhou nos municípios que controlava anteriormente, como também arrasou em todos os 10 municípios novos e recuperou quatro de cinco presidências de conselhos municipais antes detidas pela oposição. Como se referiu atrás, a oposição apenas ganhou (de novo) na Beira. A Frelimo ficou com o controlo de 42 assembleias municipais, ao passo que a Renamo não assegurou o controlo de nenhuma. A Renamo, porém, manteve o estatuto de segundo partido em todos os municípios. Com excepção do município da Beira, houve rotatividade do poder (controlo de assembleias municipais) em todos os municípios anteriormente controlados pela oposição, uma vez que a Frelimo voltou a assumir o controlo de três das quatro assembleias municipais anteriormente controladas pela oposição.

Embora possa parecer que a tónica das eleições de 2008 foi a recuperação fácil, pela Frelimo, dos seus municípios e não uma 'mudança de regime' local, há provas de que houve considerável competição eleitoral em alguns municípios.

Encontram-se exemplos sólidos disso na Beira e em Nacala Porto. A Frelimo perdeu duas eleições consecutivas do seu candidato na Beira, nas eleições de 2003 e 2008, e o facto de em Nacala Porto ter sido necessária uma segunda volta (em Janeiro de 2009) também mostra um maior grau de genuína competição eleitoral. A coabitação, em 2003, de um presidente do conselho municipal da Renamo e uma maioria da Frelimo na assembleia de Marromeu é também digna de referência como exemplo de intensa competição eleitoral em eleições autárquicas e, neste caso, a coabitação de um presidente do conselho municipal da Renamo com uma maioria da Frelimo na assembleia.

A Frelimo, porém, saiu claramente de todas eleições municipais como força política dominante, em termos de ganhar quase todos os municípios, o que não surpreende, se considerarmos a sua predominância na economia política, o seu acesso a recursos do Estado (também nas campanhas) e, portanto, a sua posição de patrono em relação a clientes locais. O declínio da Renamo na política nacional e a ‘infância’ do MDM são outros factores que explicam o domínio da Frelimo na política e nas assembleias locais. O facto de os resultados eleitorais locais de 2008 espelharem os resultados das eleições gerais de 2009 sugere que as eleições municipais são cada vez mais dominadas pela política nacional e por decisões dos órgãos centrais dos partidos e muito menos por questões de interesse local. A vitória de um candidato de um terceiro partido na Beira pode sugerir que a Beira escapa a este padrão. Na realidade, porém, a predominância de interesses nacionais na política local é também o que se verifica na Beira, em que se pode considerar que a convincente vitória de Deviz Simango para o MDM foi, de facto, devida ao seu anterior partido, a Renamo, do qual saiu o MDM<sup>12</sup> (de Brito, 2009).

A nomeação ou selecção de candidatos a presidentes do conselho municipal nos dois principais partidos, a Frelimo e a Renamo, é dominada pelos órgãos centrais desses partidos em Maputo. A tendência é que sejam candidatos dos seus partidos e não forçosamente das pessoas, apesar de haver eleições de candidatos pelos órgãos partidários locais, no caso da Frelimo. Os casos de Maputo para a Frelimo e da Beira para a Renamo são exemplos inequívocos deste aspecto e confirmam a análise de Weimer, Macuane & Buur no Capítulo 1 da Parte I deste volume. Depois de fazer um excelente trabalho como presidente do Conselho Municipal de Maputo, Eneas Comiche foi amargamente derrotado no processo de selecção interna do partido do seu candidato a presidente do Conselho Municipal de Maputo. Houve um tumulto na comunicação social sobre a razão pela qual uma pessoa que tinha tido um bom desempenho estava a ser substituída, mas a Frelimo escolheu outro candidato menos popular para a presidência do conselho municipal, basicamente por o dizerem mais aberto a interesses de licenças de terras e propriedades ligadas à *nomenklatura*.

No caso da Beira, houve uma inesperada confusão sobre qual seria o candidato do partido às eleições municipais de 2008. A sede do partido em Maputo impôs um candidato, mas a direcção do partido na Beira foi pressionada por vários segmentos da sociedade da Beira, e não só, para escolher o então presidente do conselho municipal como candidato *natural* do partido. Segundo Chichava (2010), os desentendimentos no partido levaram à expulsão do então candidato do partido e à consequente nomeação do candidato apoiado por Maputo para a corrida à presidência do Conselho Municipal da Beira.

O elemento diferenciador nos dois casos é que, enquanto a Frelimo usa *democratura* (uma espécie de democracia com um resultado claramente controlado no interesse dos órgãos partidários supremos, chamada antigamente *centralismo democrático*, durante a fase socialista da Frelimo) para tomar decisões impopulares, no caso da Renamo, o próprio líder é publicamente responsável por tais decisões. Em várias ocasiões, ele próprio assumiu publicamente ser um ditador. Estes casos atraem muita atenção, não apenas porque implicam questões de democratização, legitimidade e governação nas duas maiores cidades do país, Maputo e a Beira, mas também porque mereceram grande destaque nos meios de informação.

No entanto, as mudanças de poder de um para outro partido nuns quantos municípios antes dominados pela Renamo sugerem que as três eleições municipais criaram incentivos positivos para a consolidação das eleições como instituição essencial da democracia representativa também ao nível local. É de realçar que a literatura académica considera duplas mudanças de poder como indicadores limiares fundamentais de que uma democracia se está a consolidar (Huntington, 1991). Se é válida a hipótese inicial de a democracia local ser a ‘segunda pista’ da democracia, os resultados eleitorais local têm, mais cedo ou mais tarde, consequências para a democracia e para a sua consolidação ao nível nacional.

### 3.3 Legitimidade das eleições

Este trabalho trata da legitimidade das eleições e não da governação dos dirigentes eleitos nessas eleições. Nesta perspectiva, isto é um conceito relativamente subjectivo, por isso, se os detentores de cargos públicos disserem que apoiam eleições democráticas e que respeitarão as regras do jogo, isso é muito bom, mas o verdadeiro teste é a perda de uma eleição. Se, por exemplo, aceitarem imediatamente o resultado, reconhecerem a derrota e respeitarem uma entrega pacífica do poder, pode considerar-se que isso confirma a legitimidade da eleição (Huntington, 1991; Lindberg, 2007). Os partidos da oposição podem parecer suficientemente democráticos nas suas declarações e nos seus programas, mas, se recusarem aceitar o resultado de eleições livres e justas, a legitimidade das eleições democráticas continua

inadequadamente estabelecida. Da mesma forma, se a oposição recorre a incursões violentas, a legitimidade não tem influência entre essas elites.

Decorre daqui que a legitimidade é estabelecida através da *aceitação dos perdedores* (que os perdedores aceitem os resultados indica até que ponto as elites políticas consideram legítimas as eleições) e da *paz em que decorre o processo eleitoral* (uma relativa tranquilidade durante a campanha e a votação afere a legitimidade da disputa eleitoral como meio pacífico de conferir poder político). O uso de violência é um sintoma essencial do fracasso da institucionalização das eleições como mecanismos para os políticos acederem ao poder político. A intimidação dos eleitores e ataques à liberdade e propriedade de adversários políticos são exemplos de violência grave politicamente motivada que prova que os principais actores não consideram legítimas as eleições. Por fim, outra questão fundamental é saber até que ponto o processo eleitoral é livre e justo, de acordo com observadores nacionais e internacionais.

Tanto as eleições nacionais como as autárquicas se realizam num contexto de desconfiança – uma característica constante das relações entre a Frelimo e a Renamo desde as negociações de paz de Roma. A desconfiança durante a implementação das disposições do Acordo Geral de Paz assinado em Roma permanece e continua a ter um impacto vital em todas as questões eleitorais, desde a legislação eleitoral até à realização das eleições e validação dos seus resultados, passando pelo registo dos eleitores. Além do boicote de 1998, a Renamo contestou os resultados das eleições municipais de 2003 e 2008, alegando que eram ‘fraudulentas’. Pouco depois do anúncio dos resultados eleitorais de 2003, o Secretário Geral da Renamo, Viana Magalhães, disse que a Renamo não reconhecia os resultados e exigiu que as eleições fossem anuladas.<sup>13</sup> Tendo perdido em cinco municípios, a Frelimo, pelo contrário, cedeu o poder com relativa facilidade.

A tendência continuou nas eleições municipais de 2008. No final do processo eleitoral, o líder do partido Renamo, Afonso Dhlakama, ameaçou incitar os habitantes dos municípios de Moçambique à desobediência civil. Disse também que a Renamo instituiria governos locais paralelos em vários municípios em todo o país (AfriMAP, 2009), se bem que, até agora, não tenha sido criado nenhum ‘governo local paralelo’. Mais uma vez, a Frelimo aceitou a derrota no município da Beira com relativa facilidade. As eleições municipais de 1998 e 2003 tiveram características semelhantes em termos de tranquilidade. As campanhas eleitorais decorreram de forma, em grande medida, pacífica, embora com queixas sobre a parcialidade da polícia nalgumas cidades. Houve queixas generalizadas de que tinham sido arrancados ou danificados cartazes. Mas, em geral, as campanhas desenrolaram-se com civismo e tolerância notáveis. A imprensa deu conta de fraudes de votos múltiplos em vários municípios.<sup>14</sup>

Surgiu um fenómeno até então desconhecido, nas eleições intercalares em Mocímboa da Praia em 2006, na sequência da morte do presidente do conselho municipal: ampla invalidação de votos da Renamo.<sup>15</sup> A campanha eleitoral de 2008 foi geralmente pacífica, mas foram noticiados incidentes de violência e detenções, sobretudo nas províncias de Sofala e Tete. Foi referido o termo '*grupos de choque*' com mais frequência na comunicação social. Estes grupos eram compostos por jovens apoiantes da Frelimo cuja missão parecia ser obstruir a campanha da oposição, ora parando os seus comícios, ora usando ruidosos tambores e canções nas proximidades dos locais onde a oposição estava a fazer campanha, a fim de perturbar a efectiva comunicação entre líderes da oposição, os seus apoiantes e o eleitorado. Embora a um nível mais modesto do que em 2003, houve notícias de que a Frelimo continuou a usar recursos do Estado nas suas campanhas, incluindo a colocação de cartazes nos edifícios das instituições estatais.<sup>16</sup> Em municípios da Renamo, porém, como a Beira, Nacala, Ilha de Moçambique, Angoche e Marromeu, os presidentes do conselho municipal e os vereadores não ficaram atrás e também usaram veículos municipais nas campanhas (idem).

A observação eleitoral tende a melhorar. Em 1998, a aparente desorganização da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) impediu que grupos da sociedade civil monitorassem o processo eleitoral e não foram autorizadas missões de observação estrangeiras. Em 2003, porém, houve mais de 900 observadores nacionais independentes e 150 observadores estrangeiros a presenciar as eleições. Tanto as missões de observação nacionais como estrangeiras elogiaram o processo eleitoral de 2003 e, segundo a Missão de Observação de Eleições da União Europeia, 'tanto a campanha eleitoral como o dia das eleições decorreram num ambiente calmo, sem intimidações, e sem quaisquer incidentes graves ou irregularidades dignas de nota. O segredo do voto foi respeitado'.<sup>17</sup> Por seu turno, o Carter Centre afirmou que 'as segundas eleições municipais de Moçambique foram bem conduzidas e pacíficas. O pessoal das assembleias locais de voto está de parabéns pela condução de todos os aspectos do processo de votação no dia das eleições'.<sup>18</sup>

Mais uma vez, verificaram-se melhorias fundamentais nas eleições municipais de 2008, com assembleias de voto bem organizadas e novos cadernos de registo computadorizados, que até tinham fotografias do eleitor. Continuou a haver, porém, problemas de transparência, sobretudo relacionados com uma contagem por computador feita em segredo pela CNE em Maputo. 'A CNE está mais aberta, mas o segredo mantém-se', foi a conclusão de um observador,<sup>19</sup> sugerindo que 'isto está relacionado com o acesso restrito ao sistema informático da CNE, baseado principalmente em contactos informais com pessoas... pensam que a CNE mantém secreto o seu sistema informático porque tem algo a esconder'.<sup>20</sup> No geral,

as missões de observação louvaram o processo eleitoral de 2008, mas exprimiram reservas em relação às partes acima mencionadas deste processo. O facto de algumas pessoas não terem podido votar, porque as assembleias de voto fecharam com pessoas ainda nas filas de espera, mereceu também críticas dos observadores.<sup>21</sup>

Um novo fenómeno está, contudo, a surgir nas missões nacionais de observação: por exemplo, a maior estação de televisão privada, a STV, mostrou imagens de cerca de 1.000 observadores do Fórum Nacional de Observação Eleitoral (FOMOE) em Nampula a serem transportados em veículos pertencentes ao Estado. No dia seguinte, estes veículos continuaram a ser usados para transportar os observadores, mas as insígnias estatais dos veículos tinham sido retiradas ou disfarçadas. Este tipo de ‘estranhos observadores’, aparentemente ligados a uma fundação com o nome do Chefe do Estado e ligada ao então Secretário Permanente do Governo Provincial de Nampula, declarou as eleições ‘livres, justas e transparentes’ ainda antes de a contagem ter começado. Por outro lado, por experiência pessoal, o STAE recusou-se a registar observadores de organizações conhecidas da sociedade civil (isto é, do Centro de Integridade Pública, CIP) em Nampula, argumentando que já havia ‘muitos observadores do FOMOE por ali’.

### 3.4 Prestação de contas eleitoral

Existe prestação de contas quando o eleitorado e os membros da assembleia eleita exercem, de facto, uma fiscalização (competente) dos líderes políticos e estes estão dispostos a aceitar essa fiscalização e a informá-los sobre os planos, programas, orçamentos e contas do governo local de forma aberta e transparente. Lawal e Olandujoye apresentam uma ligação clara entre eleições locais e prestação de contas (às bases), no sentido em que ‘o medo de perder o seu cargo fará seguramente com que os dirigentes eleitos atinjam um nível razoável de boa prestação enquanto estiverem no poder, com esperança de ter mais uma oportunidade. O eleitorado não pode assim ser considerado como um dado adquirido e a continuação do seu apoio só pode ser garantida através de boa governação’ (Lawal & Olandujoye, 2010: 231).

Portanto, embora a participação política, a competitividade e a legitimidade sejam bitolas para avaliar a ‘*democraticidade*’ das eleições consecutivas, a prestação de contas diz algo sobre a função das eleições *de facto* (Lindberg, 2007). A questão é se os eleitores estão a usar a arma que têm (a urna) para compensar dirigentes municipais que têm um bom desempenho e para punir os que têm um mau desempenho. Esta função é muito importante, uma vez que, com muita frequência, as boas e más acções dos líderes tendem a chocar com a opinião do público. Neste capítulo, especular-se-á também sobre os factores que podem impedir a realização de prestação de contas inerente às eleições.

A eleição é a instituição nuclear de democracias representativas, no sentido em que confere aos cidadãos, na sua qualidade de eleitores, o poder não só de eleger e ser eleito, mas também de exigir aos detentores de cargos públicos que prestem regularmente contas das suas políticas, estratégias e decisões. Este conceito está intimamente ligado à ideia de incerteza eleitoral, inerente a processos eleitorais genuínos, segundo a qual nenhum candidato ao poder pode ter a certeza de quais serão os resultados antes de estes serem anunciados pelas instituições responsáveis pela administração eleitoral (Potter *et al.*, 1997). A implicação é que os titulares de cargos públicos teriam não só incentivos para um melhor desempenho mas também para dar resposta aos seus eleitores (prestação de contas às bases), às estruturas superiores (prestação de contas às chefias) e a outros órgãos representativos para controlos e equilíbrios (prestação de contas horizontal).

É difícil julgar a forma como as três eleições municipais até agora realizadas melhoraram a prestação de contas à base, tendo em conta que a simples boa vontade dos presidentes do conselho municipal não é suficiente para haver prestação de contas, o que implica não só as instituições (estabelecidas), mas também alguma competência técnica por parte do eleitorado, para conseguir ler, interpretar e avaliar planos, orçamentos, contas. O lado da procura precisa de ser activo, fazendo perguntas difíceis. Nas eleições, os cidadãos devem, de cinco em cinco anos, recompensar o bom desempenho ou punir o mau desempenho. Nesta perspectiva, houve três casos interessantes e pertinentes nas eleições de 2003, nomeadamente os de Nacala, Dondo e Beira. Os dois primeiros foram casos do que se entendia, no geral, ter sido uma boa prestação, ao passo que o terceiro foi um caso de má prestação. Curiosamente, todos estes casos foram em zonas dominadas pela Renamo. Nos casos do Dondo e de Nacala, a questão era se os eleitores compensariam o êxito da liderança municipal que não era do seu partido habitual.

No caso do Dondo, os eleitores compensaram o êxito do presidente do conselho municipal, ao passo que em Nacala, embora José Caetano, o então presidente do conselho municipal, fosse visto por muitos observadores dentro e fora de Nacala como um dos mais competentes presidentes do conselho municipal na primeira experiência de administrações municipais, os eleitores parecem ter sido partidários, já que, *ceteris paribus*, votaram contra José Caetano. O caso da Beira é um pouco diferente. A Frelimo reconheceu que o então presidente do conselho municipal, Chivavice Muchangage, tinha tido um mau desempenho e, por isso, não o apoiou na sua tentativa de se recandidatar. Um novo candidato foi chamado a concorrer a presidente do conselho municipal, contra um candidato da Renamo que era desconhecido nessa altura. O candidato da Frelimo sofreu uma enorme derrota, mas nunca ficou claro se os eleitores estavam a castigar a Frelimo pela má prestação do seu anterior presidente do conselho municipal ou se estavam a ser partidários

ao votar no candidato da Renamo, dado que a Beira era um bastião da Renamo nesta altura. Um factor provável para explicar a derrota é que o candidato, Lourenço Djalma, foi imposto pelos órgãos centrais do partido Frelimo, excluindo o candidato que era localmente preferido, Bulha, um abastado comerciante local do qual se dizia que tinha a simpatia de, pelo menos, uma parte do eleitorado da Beira.

Nas eleições de 2008, os eleitores recompensaram claramente o bom desempenho de Deviz Simango na Beira. A reeleição do presidente do Conselho Municipal do Dondo pode legitimamente associar-se também a um bom desempenho. A nomeação de Pio Matos, em Quelimane, para concorrer a um terceiro mandato sugere que, nas circunstâncias actuais da política local, o mau desempenho pode não ser castigado. O esmagador domínio da Frelimo na política nacional significa que, com poucas excepções, os seus candidatos têm a certeza, à partida, de que a vitória está bastante certa. Isto contraria o princípio de incerteza que fundamenta as eleições democráticas. Quer-se com isto dizer que, como a política democrática implica competição aberta pelo poder, nenhum grupo pode, com antecedência, estar certo de vencer uma eleição. Relacionado com isto está o facto de que vários presidentes de conselhos municipais ocuparam estas funções durante longos períodos de tempo, isto é, quase três mandatos de cinco anos cada. Por exemplo, os presidentes do Conselho Municipal de Vilankulo, Manica, Dondo e Quelimane<sup>22</sup> ocupam os seus cargos desde 1998. O que acontece é que não há limite para o mandato de um presidente do conselho municipal, o que é problemático no sentido de que pode alienar os eleitores.

No entanto, embora não se possa culpar nenhum partido por chegar ao poder através de eleições livres e justas, no contexto moçambicano actual, a predominância da Frelimo na política nacional e local resulta em grande medida do facto de controlar suficientes recursos (humanos, financeiros e estatais) e mecanismos de trabalho, por exemplo, em relação à CNE, para influenciar resultados eleitorais, também através de meios legalmente duvidosos, como seja a intimidação, já referida noutra parte deste capítulo. Além disso, foram noticiados pela comunicação social problemas relacionados com a qualidade da administração eleitoral, a que se seguiram protestos e boicotes de eleições e resultados eleitorais pela oposição. Nestas circunstâncias, a barreira mais difícil na corrida, para um candidato da Frelimo se tornar presidente do conselho municipal, é obter a nomeação do partido Frelimo.

Recentemente, parece ter surgido na política municipal o novo fenómeno já referido atrás: a demissão prematura de presidentes do conselho municipal. Trata-se de Pio Matos, presidente do Conselho Municipal de Quelimane, na província central da Zambézia; Sadique Yacub, presidente do Conselho Municipal de Pemba (Cabo Delgado); e Arnaldo Maloa, Presidente do Conselho Municipal

de Cuamba (Niassa), que se demitiram no último trimestre de 2011. Todos estes presidentes do conselho municipal demissionários alegaram razões de ordem pessoal para apresentarem a sua demissão às Assembleias Municipais, mas muitos crêem que lhes foi pedido que se demitissem. Há, porém, divergência de opinião quanto aos motivos subjacentes a esses pedidos de demissão. Para alguns analistas,<sup>23</sup> esses pedidos estão relacionados com mau desempenho, ao passo que outros alegam que esses presidentes fazem parte de uma lista de presidentes do conselho municipal que o partido quer afastar, devido a divisões internas no seu seio.<sup>24</sup> É a primeira vez na história de Moçambique que se pede a presidentes do conselho municipal que se demitam, alegadamente por mau desempenho.

O que se refere acima é um caso de prestação de contas? Penso que não. Os governos locais têm mecanismos institucionais claros de prestação de contas às bases e às chefias através dos quais os presidentes do conselho municipal podem regularmente ser chamados a dar conta do seu desempenho. Mesmo os instrumentos da tutela do Estado relativamente aos municípios podem ser usados pelos Ministros das Finanças e da Administração Estatal, respectivamente, que desempenham as funções de tutela municipal. Levar três presidentes do conselho municipal a demitir-se numa semana sugere claramente que houve um esforço concertado e óbvias instruções para estes presidentes do conselho municipal se demitirem. Isto desrespeita ostensivamente o voto popular que os elegeu em 2008. Outros dois presidentes do conselho municipal que se disse que estavam na lista de presidentes de conselhos municipais que a Frelimo queria afastar, nomeadamente, Alberto Chicuamba, de Manhiça, e Jorge Macuácuva, do Chokwe, disseram à estação de televisão privada (STV) que continuavam firmes nos seus postos, mas que, se o partido quisesse que eles se demitissem, fá-lo-iam. Nas entrevistas que deram à STV, os dois presidentes do conselho municipal desrespeitaram as pessoas que os elegeram. Dão, obviamente, mais importância ao partido do que ao eleitorado. Isto revela muito a vulnerabilidade das posições políticas de um presidente do conselho municipal, mas não surpreende numa era em que uma *coligação forte do partido dominante* se sobrepôs a uma *coligação fraca e mais liberal do partido dominante* no governo de Chissano e são dignas de nota as tendências de recentralização (Chiziane, 2011), para não falar da ‘reinvenção’ do centralismo democrático e do inquestionável poder dos órgãos centrais da Frelimo em Maputo nos anos setenta, já referido atrás. No passado, o então presidente do Conselho Municipal da Matola, Carlos Tembe, passou tempos difíceis com o partido, quando tentou exercer mais autonomia do município relativamente ao governo central e ao partido Frelimo durante o governo de Chissano.

## 4. Conclusões

A instituição da governação local é bastante recente em Moçambique, como o são as eleições municipais. As eleições municipais permitem que cerca de 30% da população moçambicana escolha os seus líderes. As três eleições realizadas num contexto de gradual descentralização não são ainda suficientes para mostrar padrões e tendências claras. Podem, contudo, fazer-se várias inferências interessantes, que merecem mais investigação e mais debate.

Em primeiro lugar, exceptuando a pouca participação dos eleitores nas não representativas eleições locais intercalares em três municípios, em Dezembro de 2011, há uma tendência crescente de afluência às urnas, que passou de 15% em 1998 a 28% em 2003 e a 46% em 2008. A participação da oposição tem também tendido a aumentar, de zero no ano de boicote de 1998 à plena participação em 2003 e 2008. Houve candidatos da oposição a serem eleitos presidentes do conselho municipal e a conquistarem assentos nas assembleias municipais; e houve grupos de cidadãos a conseguirem organizar-se e a concorrerem às votações, embora a tendência a este respeito seja agora decrescente, em termos do número de grupos que se registam e da percentagem dos lugares por eles obtidos em assembleias municipais.

Em segundo lugar, há também ampla competição eleitoral nas eleições municipais, sob a égide de contínuo domínio da Frelimo aos níveis nacional e local. Nalguns casos, houve uma mudança de regime local, ou mesmo uma dupla mudança de regime, entre 1998 e 2008, um factor constituinte de uma democracia dinâmica. Encontram-se sólidos exemplos disto na Beira e em Nacala Porto. Os candidatos da Frelimo perderam duas eleições consecutivas para o mesmo candidato, na Beira, nas eleições de 2003 e 2008. A segunda volta em Nacala Porto, em 2009, também mostrou um maior grau de competição eleitoral. A coabitação de 2003, em Marromeu, onde um candidato de um partido foi eleito presidente do conselho municipal, mas o outro partido obteve o controlo da assembleia municipal, pode também ser referida como ilustrativa de intensa competição eleitoral nas eleições municipais.

Em terceiro lugar, tem havido desafios consideráveis à legitimidade das eleições municipais. Além do seu boicote em 1998, a Renamo contestou os resultados das eleições municipais de 2003 e 2008 alegando que tinha havido fraude eleitoral, mas concordou, embora de forma hostil, em sacrificar o poder, depois de perder a eleição. A Frelimo cedeu também o poder onde perdeu as eleições em 2003 e aceitou os resultados da eleição municipal de 2008 com relativa facilidade. Em termos de administração eleitoral, houve melhorias fundamentais nas eleições municipais de 2008 relativamente às de 2003, apesar de ter continuado a haver

problemas de transparência, relacionados, sobretudo, com o facto de a CNE em Maputo ter mantido secreta a sua contagem computadorizada. A observação das eleições também melhorou significativamente, incluindo contagens paralelas que fazem aumentar a confiança nas eleições e nos seus resultados. Há, porém, novas suspeitas acerca de grupos de observação nacionais, embora a observação da eleição tenha melhorado, no geral, de forma considerável. Pode dizer-se, no entanto, que a legitimidade aumentou, o que confere às pessoas eleitas o direito a governar, embora não ao ponto de serem plenamente legítimas aos olhos das elites políticas, principalmente a oposição.

Em quarto lugar, a qualidade da prestação de contas ao eleitorado, como característica intrínseca de eventos eleitorais, está debilitada pela certeza de que os candidatos da Frelimo assegurarão a vitória sem muitos compromissos com os vários sectores da sociedade num determinado município. Por outras palavras, a prestação de contas ao eleitorado sofre os efeitos alargados de um sistema dominado por um partido, em que as críticas e protestos podem ser ignorados mais facilmente se não houver medo de que o eleitor faça um representante eleito perder o cargo na eleição seguinte. Há, todavia, excepções interessantes a este fenómeno amplamente difundido, em que os cidadãos aparentemente tentam recompensar um bom desempenho e castigar uma má prestação. Há uma nova e estranha ocorrência na política municipal: a demissão de presidentes do conselho municipal, aparentemente seguindo instruções para se demitirem dadas pela sede em Maputo. Este facto revela a vulnerabilidade dos presidentes do conselho municipal face à sede do partido, a quem devem a sua candidatura, e prejudica a prestação de contas às bases e ao eleitorado.

Independentemente destes problemas, podem encarar-se as eleições municipais como tendo contribuído para a eleição de líderes locais legítimos em todo o país, nalgumas cidade e vilas mais do que noutras. O caso da Beira é um exemplo digno de destaque, em que um líder eficaz e legítimo passou para além do nível municipal, desempenhando agora um papel na política nacional e tendo o seu partido representação na Assembleia da República. No entanto, no que diz respeito a definição de agendas (manifestos eleitorais), financiamento de campanhas e selecção de candidatos a presidente do conselho municipal em particular, na maior parte dos casos a relação entre as elites locais dos partidos e as sedes em Maputo continua a ser dominada por Maputo. Tendo em consideração tudo o que foi dito atrás, podemos concluir que as eleições municipais estão a tomar forma como nova via para a participação política e como uma 'segunda pista' da democracia. As tendências eleitorais sugerem que a instituição de governação local goza de suporte público crescente. As eleições municipais de 2013, um ano após o X Congresso da Frelimo e de decisões fulcrais sobre o candidato a sucessor

do Presidente Guebuza, serão uma boa ocasião para verificar os argumentos apresentados neste artigo.

Lá onde estaremos na oposição, é lógico que não vamos governar, mas vamos deixar somente governar se os interesses supremos do povo serem respeitados. Os membros do nosso partido nas assembleias municipais, cujo poder está nas mãos da Renamo, têm a responsabilidade de viabilizar a melhoria das condições de vida de seus habitantes.

Edson Macuacua, Porta-voz do Partido Frelimo  
(*Notícias*, 23 de Dezembro de 2003)

Começamos a preparar a vitória para as eleições Municipais de 2008, logo que foram anunciados os resultados das eleições de 2003. Hoje queremos consolidar nossa posição nos municípios sobre gestão da Frelimo e ganhar aqueles que estão nas mãos da Renamo [...] por conseguinte vamos tudo fazer para ganhar as eleições municipais de 2008 na Beira, em Marromeu, em Angoche, na Ilha de Moçambique e ...em Nacala Porto'

Filipe Paúnde, Secretário Geral da Frelimo  
(*Notícias*, 29 de Outubro de 2008)

# 2

## ALTERNÂNCIA ELEITORAL DO PODER LOCAL – OS LIMITES DA DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DO MUNICÍPIO DA ILHA DE MOÇAMBIQUE, 2003–2008

Domingos M. do Rosário

### 1. Introdução

O dia 19 de Novembro de 2008, data da realização das terceiras eleições municipais, marca o regresso do *status quo* à governação local em Moçambique. Esta data constitui um revés político para a Renamo que, em 2003, tinha marcado a história política do país ao infligir uma primeira derrota eleitoral à Frelimo, nos municípios da Beira, em Sofala, no centro do país,<sup>25</sup> e de Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala Porto<sup>26</sup>, municípios situados na região costeira de Nampula, ‘habitat’ das velhas elites islâmico-crioulas e portuguesas. Foi nesta zona que um sentimento identitário nasceu, diferente do das elites sulistas da Frelimo, inteiramente modeladas segundo características do colonialismo português urbano do século XX.

A análise aqui desenvolvida foi baseada em literatura académica relevante na área de descentralização e em estudos de comportamento eleitoral. As fontes jornalísticas constituíram uma fonte de informação relevante. Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas com informantes chave, líderes religiosos, políticos locais, vereadores municipais e residentes no município da Ilha de Moçambique. Apesar de o estudo combinar a revisão bibliográfica e entrevistas com actores institucionais ao nível local, a complexidade da abordagem deste tema

num meio ‘muito politizado’ dificultaram a captação do ‘real’ sentido que os actores sociais locais dão à problemática da municipalização e da alternância do poder ao nível local.

Partimos da hipótese de que num sistema de partido dominante, de ‘municípios de penúria’, com base fiscal e tributária fraca, o processo e o sucesso da institucionalização do poder local dependem claramente da vontade do poder central.

Por isso, este artigo está dividido em 5 secções, incluindo a introdução. A segunda descreve o contexto da institucionalização do processo de descentralização e mostra que os resultados eleitorais obtidos pela Renamo nas eleições de 1994 desempenharam um papel determinante na adopção da Lei 2/97 em detrimento da Lei 3/94. Na terceira secção, mostramos os factores que, numa eleição competitiva, contribuíram para a alternância política local na Ilha de Moçambique e, na quarta e quinta secções, discutimos as estratégias adoptadas pela coligação de partido dominante enfraquecido para ‘recapturar’ o poder local das mãos de pessoas que não têm instrumentos para fazer política.<sup>27</sup>

## 2. Contexto: a descentralização controversa

Esta secção serve para esboçar, em linhas gerais, o contexto em que a descentralização democrática, ou seja, a municipalização nasce no início dos anos noventa, com referência à análise anterior desenvolvida neste volume.<sup>28</sup>

### 2.1 Aspectos legais

A primeira fase do projecto de descentralização, marcada pela Lei 3/94 que criava os distritos municipais, começa em 1992 com a elaboração pelo governo do Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL) com o objectivo de reformular o sistema administrativo centralizado, pouco eficiente e desequilibrado, então em vigor. A perspectiva era estabelecer 23 distritos municipais urbanos (as principais cidades e vilas do país) e 128 distritos municipais rurais. Esta Lei foi aprovada por unanimidade no fim da última sessão da assembleia monopartidária, no mês de Setembro de 1994. Mas foi uma unanimidade ‘não consensual’ porque havia suscitado grandes objecções oriundas de vários quadrantes, preocupados, não só com uma possível fragmentação do Estado, mas também com uma eventual perda do controlo sobre a população e o território e, acima de tudo, sobre os rendimentos económicos pelo governo da Frelimo, caracterizado, num artigo deste livro,<sup>29</sup> como coligação de partido dominante enfraquecido (*weak dominant party coalition*).

A autonomia na gestão de recursos locais podia intensificar a competição entre as estruturas do partido ao nível central e as potenciais elites do poder local a emergir como efeito da própria descentralização. Do ponto de vista da divisão administrativa, os distritos municipais, ou seja, a parte rural das autarquias (urbanas e rurais) iriam coincidir com os distritos existentes, evitando assim um novo desenho, ou seja, a divisão do território. O mais importante nesta Lei era que tanto as zonas rurais quanto as urbanas recebiam, através da autarcização, o mesmo tratamento e a mesma aplicação da Lei (e.g. líderes executivos e assembleias multipartidária eleitas) e deviam, no exercício de seu poder, manter o respeito e estabelecer boas relações, não apenas com o Estado central, mas também com as autoridades tradicionais existentes nos seus territórios. As autarquias urbanas e rurais foram concebidas como pessoas colectivas de autonomia financeira (e fiscal), administrativa e patrimonial, já não subordinadas ao poder central, mas sim tuteladas pelos Ministros das Finanças e da Administração Estatal, respectivamente.

Entretanto, antes que este projecto tivesse avançado para a sua concretização, uma nova fase se abriu em 1996 com a lei 9/96, que introduziu modificações na Constituição no que diz respeito ao 'poder local', e com a lei 2/97, que anulava a lei 3/94 e que previa agora, no lugar dos distritos municipais, a criação de 'autarquias locais', fundamentalmente nas cidades e vilas e de forma gradual.

## 2.2 Aspectos eleitorais

Nas eleições de 1994, verificou-se uma bipolarização do espaço político: a Frelimo obteve 44%<sup>30</sup> dos votos, contra 38%<sup>31</sup> da Renamo. Além da demarcação regional, a dicotomia rural-urbano também se confirmou nestas eleições. As populações das cidades tinham, na sua maioria, votado pela Frelimo (59%) contra (29%) a Renamo. Embora não tão marcadamente, o voto das populações das zonas rurais era favorável à Renamo (41%) contra (40%) a Frelimo. Este resultado influenciou decisivamente o percurso que a descentralização tomou em Moçambique e teve consequências administrativas, políticas, de cidadania e para a própria política e estratégia de descentralização e reforma do sistema político administrativo do país.<sup>32</sup>

## 2.3 Cidadania de 'duas classes' e gradualismo

O pacote autárquico, com a Lei 2/97 no seu cerne, veio cimentar a divisão de cidadãos em 'duas classes' (Chiziane, 2011): uma primeira, constituída por aqueles que tinham direito de ser eleitos ou de eleger os seus representantes locais, e a

segunda, constituída por um grande número de habitantes das áreas rurais que se viam privados do direito de voto em eleições regulares e democráticas para a escolha de seus representantes locais. O facto de uns terem direito e outros não foi interpretado como sendo o regresso ao sistema centralizado de partido único, onde certas categorias, como por exemplo os líderes religiosos ou os chefes das chefaturas, não podiam votar nem ser eleitos.

Ao mesmo tempo, foi introduzido o princípio de ‘gradualismo’ na criação de novos municípios, em função da existência de uma série de critérios que seriam avaliados pelo governo e pelo legislador antes de qualquer decisão.<sup>33</sup>

A Renamo considerava que as modificações introduzidas por esta Lei eram inaceitáveis e exigia a realização de eleições em todo o país. Para a Renamo, a aplicação gradual e progressiva da lei municipal era uma estratégia da Frelimo para ganhar eleições nas suas bases urbanas. Reclamava, pois, que fossem organizadas, não em ordem dispersa, como pretendia o governo da Frelimo, mas no mesmo dia em todo o território nacional, quer dizer, nas 23 cidades e nos 128 distritos do país. Por seu lado, o governo estimava que era impossível organizar as eleições municipais em todo o território, devido ao estado de destruição em que se encontrava a maior parte dos distritos e mostrava também o quanto era ilusório atribuir autonomia e competências a municípios que não teriam nenhuma capacidade administrativa e financeira para as exercer. Tecnicamente, também era impossível realizar eleições em todo o território, porque os recursos financeiros e humanos disponíveis eram insuficientes não só para cobrir o custo das operações eleitorais, mas também para instalar os cerca de 5.000 membros das Assembleias Municipais e seus presidentes em tão pouco tempo (Lachartre, 2000: 326).

A Renamo recusou as propostas do Governo e este recusou as da Renamo, o que levou ao boicote, pela Renamo, do procedimento parlamentar e à aprovação da nova lei municipal 2/97. Foi aprovada, sem consenso, pela maioria da Frelimo e pela União Democrática.

No seu conjunto, os debates em torno do ‘pacote autárquico’ no parlamento foram marcados pela grande intensidade dos confrontos entre os dois partidos e culminaram com a ameaça, que se viria a concretizar, da Renamo de não participar nas primeiras eleições municipais. Foi neste ambiente de tensão que a data das primeiras eleições autárquicas foi marcada, com ou sem a presença da Renamo e com ou sem o apoio da comunidade internacional.

### 3. Município da Ilha de Moçambique: a alternância eleitoral do poder local

#### 3.1 Resultados eleitorais, 1998 e 2003

##### 3.1.1 As eleições de 1998 e a Frelimo no poder

Sem acordo entre os dois principais partidos, a data das eleições foi fixada inicialmente para o dia 27 de Dezembro de 1997, em pleno período das festas do fim do ano, acabando por ser adiadas para 29 de Maio de 1998. Manuel Tomé, o Secretario Geral da Frelimo, dizia então:

Mas se a Renamo mantiver sua vontade de não participar, nós vamos aceitar sua escolha. É a Renamo que vai perder ainda mais de sua credibilidade e as eleições terão na mesma lugar, ... não haverá défice democrático nenhum provocado pela ausência duma formação política nas eleições ... mas pode haver um défice democrático se o povo não participar nas eleições ... e isto não vai acontecer (Notícias, 2 de Março de 1998).

E, num outro contexto, Joaquim Chissano, então Presidente da República, também insistia no mesmo ponto:

A credibilidade das eleições seria ditada pelos resultados ... se pouca gente participasse, podia-se questionar a credibilidade das eleições, ... mas se a vontade do povo fosse bem manifesta, as eleições iam ganhar credibilidade. Por isso, esperava que o povo tivesse bem compreendido que o processo é guiado duma forma transparente, com o desejo de construir um processo democrático baseado nas leis, nas estruturas e instituições, e por isso o povo iria participar nas eleições e vai se dirigir às urnas para dizer o que quer (Notícias, 14 de Março de 1998).

À reivindicação da Renamo e da maioria dos pequenos partidos extraparlamentares sobre o processo eleitoral, juntava-se também a reivindicação da comunidade muçulmana (Notícias, 4 de Fevereiro de 1998),<sup>34</sup> pelo facto de a data fixada pelo Conselho de Ministros para a realização de eleições municipais ser uma sexta-feira, o dia da reza mais importante dos muçulmanos. Estes acusavam o governo de não respeitarem a sua religião ao fixarem a data das eleições locais num dia da semana considerado como o mais sagrado.

Apesar do auto-afastamento da Renamo, as primeiras eleições autárquicas tiveram finalmente lugar, numa terça-feira, a 30 de Junho de 1998. Como vimos

no artigo anterior, a Frelimo conseguiu maiorias absolutas em todas as assembleias municipais e elegeu todos os seus candidatos à presidência dos municípios, com 100% dos votos expressos. Na Ilha de Moçambique, a Frelimo e seu candidato apresentaram-se sem concorrentes. A Tabela seguinte mostra esse resultado:

**Tabela 3: Ilha de Moçambique - Resultados das eleições municipais, 1998**

Eleitores recenseados: 23.653					
Assembleia Municipal			Presidente Conselho Municipal		
Total de votos expressos:		2.987	Total de votos expressos:		2.987
Taxa de abstenção (%)		87,37	Taxa de abstenção (%)		87,37
Partidos/Grupos de cidadãos	Votos obtidos	%	Candidatos	Votos obtidos	%
Frelimo	2.434	100,0	Bacar Naimo	2.509	100,0
<b>Total</b>	<b>2.434</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>2.509</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CNE/STAE, Resumo dos dados das Assembleias Municipais, Maputo, 1998.

Contudo, a alegada ‘má governação’ e a falta de oposição na Assembleia Municipal (AM) levaram os residentes, já no primeiro ano depois das eleições autárquicas, a organizarem uma marcha popular para protestarem contra o governo municipal que não cumpria as promessas feitas durante a campanha eleitoral, nomeadamente a construção e reabilitação das infra-estruturas sociais e económicas. A aparente má aplicação dos recursos financeiros provenientes dos impostos cobrados aos cidadãos ao nível local e das subvenções do governo central causava também preocupação:

Estamos preocupados com a má aplicação dos recursos financeiros que são cobrados aos cidadãos localmente. [...]. É lamentável, nada foi feito até hoje pelo município. Assistimos a frequentes viagens do Presidente e do vereador de Administração e Finanças [...] Constatamos que existem também conflitos entre o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal pela gestão dos fundos [...]. Nenhuma infra-estrutura social nem económica foi até agora reabilitada (Notícias, 8 de Novembro de 1999).

A situação de degradação social e económica em que encontrava a Ilha de Moçambique ultrapassava, de longe, a esfera de intervenção do município e era um assunto das autoridades centrais. Foi nesta condição de não cumprimento das promessas eleitorais do então Presidente do Conselho Municipal (PCM) da Ilha de Moçambique que tiveram lugar as segundas eleições locais de 2003, mas desta vez com a participação da Renamo e de um grupo de Candidatos Independentes, a UPI (Unidos Pela Ilha).

### 3.1.2 Eleições municipais de 2003: a oposição toma o poder

Do ponto de vista político, as eleições locais de 19 de Novembro de 2003 confirmaram, apesar da taxa de abstenção de 75,84,<sup>35</sup> a hegemonia do partido Frelimo em todo o território. Mas, na Ilha de Moçambique, a Renamo conseguiu uma maioria absoluta na AM e elegeu o PCM, conforme a Tabela abaixo.

Tabela 4: Ilha de Moçambique - Resultados das eleições municipais, 2003

Eleitores recenseados: 32.992					
Assembleia Municipal			Presidente Conselho Municipal		
Total de votos expressos:		8.684	Total de votos expressos:		8.826
Taxa de abstenção (%)		73,68	Taxa de abstenção (%)		73,25
Partidos/Grupos de cidadãos	Votos obtidos	%	Candidatos	Votos obtidos	%
UPI	533	7,20	Jorge António Simões	1.054	13,72
Renamo	3.902	52,68	Gulamo Mamudo	4.082	53,16
<b>Total</b>	<b>7.407</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>7.679</b>	<b>100,00</b>

Fonte: STAE. Eleições Autárquicas 2003, Maputo, Pandora Box, 2006.

Na Ilha, com a AM de 17 assentos em disputa, a Renamo ganha 10, contra 6 da Frelimo e 1 da UPI.

Mas por que é que as populações da Ilha de Moçambique decorreram desta maneira? Será que o discurso da Renamo segundo o qual *‘com ela no poder, os habitantes da Ilha de Moçambique iriam recuperar o que tinham perdido, iriam comer como antes, teriam emprego, e melhorariam suas condições de vida,’*<sup>36</sup> foi suficiente para vencer as eleições locais e transformar o poder simbólico que as elites da Ilha detinham em poder político? Terá sido o papel exercido pela campanha eleitoral? A ‘má governação’ atribuída pelo partido vencedor à Frelimo desde 1975? Ou as relações estabelecidas ente o Estado-Frelimo e as populações e elites locais? Na próxima secção analisaremos alguns factores.

## 3.2 Análise do comportamento eleitoral em 2003

### 3.2.1 Campanha e discursos eleitorais

De acordo com a legislação eleitoral, a utilização das mesquitas para a campanha eleitoral nas eleições de 2003 era ilegal. Contudo, era ‘mais ilegal’ quando era feita pelos membros da Renamo, porque o então Governador da Província de Nampula, Abdul Razak, que conduziu a campanha eleitoral nos municípios da província, optou, entre outras formas, por essa estratégia. Na mesquita principal da Ilha de Moçambique, para onde o governador e o seu cortejo se tinham deslocado, para assistirem a uma missa do Ramadão, Abdul Razaq pediu a palavra ao Imam

e disse: não se esqueçam do candidato Mutafite Materua do partido Frelimo (Savana, 14 de Novembro 2003).

A Renamo, na Ilha de Moçambique, seguindo a mesma estratégia utilizada em Angoche e em Nacala Porto<sup>37</sup> e sem apresentar nenhum programa político estruturado para a governação municipal, limitava-se, para justificar a sua representatividade política, a fazer referência às experiências consideradas como socialmente negativas, praticadas pela Frelimo no poder. Insistia nas más experiências de governação do PCM da Frelimo em exercício, sobretudo na degradação progressiva das infra-estruturas socioeconómicas locais, na humilhação de que os líderes religiosos alegaram ter sido vítimas durante os primeiros anos da Independência e na marginalização do Islão durante o período de partido único. A Renamo fez também referência a um dos grandes falhanços da gestão local: o projecto '*Essitate Yookophela*' ('Cidade no Continente'),<sup>38</sup> que tinha sido dirigido por Mutafite Materua, então candidato pelo partido Frelimo.

A Renamo acusava este candidato de ter desviado os fundos destinados à construção das casas em cimento no projecto *Essitate yookhopela*. Segundo a Renamo, as casas construídas eram cobertas de capim, de má qualidade, sem latrinas e desenhadas de acordo com o modelo e estilo das antigas aldeias comunais. Numa reunião popular realizada no Lumbo (a parte continental do Município), o delegado político distrital da Renamo na Ilha de Moçambique, Augusto Mateus, procurava fazer passar esta mensagem, fazendo referência ao regionalismo e à etnicidade para justificar a má qualidade das casas:

Olhem as casas construídas para o realojamento dos Macuas; elas não têm nada a ver com as de uma cidade...A Frelimo e Mutafite fizeram isso somente aqui na Ilha de Moçambique, porque vocês, os Macuas, merecem apenas isto. Perguntem àqueles que já estiveram no Sul. A Frelimo reconstrói lá casas boas e bonitas em cimento e com infra-estruturas sociais e económicas para as pessoas que são realojadas. (Entrevista com Augusto Mateus, 18 de Novembro de 2003)

A utilização do discurso étnico-regional pela Renamo deve ser compreendida à luz do processo de construção do Estado frelimista e das relações estabelecidas entre as elites Changanes do Sul e do Centro- Norte de Moçambique.

Enquanto a Renamo produzia um discurso étnico-regional para instrumentalizar o eleitorado local, o candidato independente pelo grupo UPI, Jorge Simões, o *mukunya* (homem branco), dizia, durante a sua campanha, ter apenas medo da fraude que estava a ser preparada pela Frelimo, porque tinha o apoio da população local que lhe tinha pedido para se candidatar a estas eleições, depois de ter

constatado a ‘má governação municipal do candidato da Frelimo’ (*Savana*, 19 de Setembro de 2003). Salientou:

Se não tenho o apoio de todos os habitantes da Ilha de Moçambique, é porque muitos foram pressionados pelo partido Frelimo para retirarem seu apoio...O único problema que pode me impedir de ganhar as eleições é a manipulação dos resultados pelos computadores, porque de acordo com o voto do povo, ganharei tranquilamente. (*Savana*, 7 de Novembro de 2003)

O optimismo do candidato independente não estava desprovido de razão. Simões tinha visto filiar-se na sua organização muitos dissidentes do partido Frelimo, como, por exemplo, o líder da confraria *Qadiriyya Bagdad*, Chehe Hafiz Abdul Razaq<sup>39</sup> e muitos membros da Renamo, alguns meses antes da realização das eleições municipais de 2003. Segundo o Chehe, as razões da afiliação nesta organização, estavam, na óptica de um membro do UPI, relacionadas com o facto de a Renamo não assumir o seu papel de oposição.<sup>40</sup> Quanto à Frelimo, as razões avançadas estavam directamente relacionadas com a sua preferência por indicar candidatos ‘não originários’ da Ilha, mas do interior da Província para ocupar postos políticos importantes. De facto, durante o primeiro mandato, muitos dos vereadores e membros da AM não eram originários da Ilha de Moçambique, mas de alguns distritos do interior.<sup>41</sup> A Frelimo era também vista como sendo responsável pela situação de marginalização política e económica em que se encontrava a elite local.<sup>42</sup>

### 3.2.2 Memória histórica e trajectórias sociopolíticas e culturais

Para melhor compreender por que os habitantes da Ilha de Moçambique votaram a favor da Renamo nas eleições municipais de 2003, é necessário analisar as trajectórias sociopolíticas, económicas, religiosas e étnicas locais.

Como em Angoche e em Nacala Porto, as relações entre a Frelimo e a elite muçulmana foram sempre tensas (Morier-Genoud, 2007) desde os primeiros anos da revolução frelimista e desempenharam um papel determinante no voto a favor da Renamo. Na Ilha de Moçambique, primeira capital de Moçambique até 1898 e núcleo de duas velhas civilizações, a ‘afro-muçulmana’ e a ‘afro-damanens’,<sup>43</sup> a aversão política destas duas elites em relação ao partido Frelimo encontra a sua explicação em factores de ordem religiosa e económica e nas representações simbólicas do poder:

Depois da Independência, a Frelimo nomeou as pessoas do interior para ocupar os postos na administração pública. Então, nos perguntávamos, o

que era aquilo? Como é que pessoas que eram nossos empregados podiam naquela altura se tornar funcionários? O resultado foi que a Frelimo nomeou responsáveis não credíveis que não respeitavam as pessoas...Atenção, isto aqui é Ilha de Moçambique, a primeira capital, não é qualquer um que pode ser funcionário público. Sabemos que a Frelimo fez de propósito, para nos humilhar...Olha, mesmo em 1986 quando o Presidente J. Chissano veio apresentar o novo Governador de Nampula, G. Dzimba, disse: 'Sei que vão perguntar porquê, mais uma vez, alguém do sul, mas a resposta é simples: porque não estão ainda preparados para assumir o poder'. O que é que Chissano quis dizer com isso?...Ainda hoje, a Frelimo guarda sempre a concepção, segundo a qual a Ilha de Moçambique é berço do colonialismo. (Entrevista com Salimo Hamza Ali, 1 de Setembro de 2006)

De facto, nos primeiros anos depois da Independência, a Ilha de Moçambique era considerada pelos dirigentes da Frelimo como berço do colonialismo, porque, de acordo com o Presidente Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique:

Era habitada por uma população sobre a qual o colonialismo português tinha exercido uma profunda colonialização, uma vez que tinha sido na Ilha onde o colonialismo tinha se estabelecido e fixado suas bases....A Ilha servia de ponto de partida para a expansão e ocupação do território moçambicano pelos colonos. Era o núcleo de uma civilização decadente, de uma civilização corrompida...Era também o último reduto dos reaccionários nacionais. Tinha sido lá onde o capitalismo tinha instalado sua máquina repressiva e planificava suas operações militares contra a Frelimo...tinha sido lá também onde reinava a prostituição, o luxo, o obscurantismo e as ideias retrógradas do colonialismo. (Notícias, 25 de Julho de 1977)

Trinta anos mais tarde, referindo se à elite *afro-damanense*, um responsável da Frelimo dizia, em 2006:

O Bairro de Marangonha era habitado por mulheres solteiras...todos os brancos que vinham à Ilha de Moçambique queriam visitar este bairro...é por isso que nasceram muitos mulatos em Marangonha...é por isso que existem casas de alvenaria e modernas...Os mulatos de Marangonha se consideram assimilados, eram racistas e desprezavam todos os negros... quando os colonos foram embora, ocuparam rapidamente as casas coloniais...mas nós sabíamos que eles representavam nada, porque eram

filhos de prostitutas. Os filhos dos Chehes consideravam estes mulatos de filhos de haramo.<sup>44</sup> A Frelimo lhes pós na linha, destruiu seu orgulho (Entrevista com Chale Gulube, 18 de Novembro 2006).

Nesta óptica, para apagar completamente o orgulho e a imagem colonialista sempre visível na população da Ilha de Moçambique, era necessário enquadrar, organizar e aconselhar a população a produzir. A produção agrícola era considerada fundamental e essencial na resolução imediata dos problemas mencionados. Samora Machel, Presidente da República, dizia, num comício popular por si realizado em 1983 na Ilha de Moçambique:

Nós somos seres humanos. Devemos portanto estar ligados à terra, à produção...um dos aspectos da humilhação mais degradante dos homens é a prostituição e para acabar com ela, devemos ligar o homem à terra... Discutimos com o Governo do Distrito e medidas administrativas e económicas devem ser implementadas para salvar a população da Ilha de Moçambique de seus problemas sociais...Queremos erradicar a pobreza e a fome. Iremos também erradicar a miséria, o obscurantismo e a prostituição. (Samora Machel, Governo Provincial de Nampula, 1983)

As decisões tomadas naquela reunião não tardaram a produzir os seus efeitos. Algumas semanas depois, 4.000 pessoas foram imediatamente obrigadas a deixar a Ilha de Moçambique (GPN, 1983), no âmbito da 'operação produção' dirigida pelo então Ministro de Interior, Armando Guebuza. Esta enorme operação de 'limpeza urbana' tinha como objectivo, segundo o Presidente Samora Machel, *limpar as cidades de seus vagabundos, marginais, prostitutas e todos aqueles que não trabalhavam*, no quadro da *luta pela produção contra a fome, o desemprego, contra a marginalidade e a criminalidade e pela dignidade do Homem Moçambicano* (Boletim do Ministério da Justiça, 1984). Os abusos de poder, a utilização da força, a falta de competências dos indivíduos sem formação e muitas vezes analfabetos que dirigiram localmente esta operação culminaram em muitos problemas sociais e em famílias deslocadas e dispersas. A *operação produção* foi suspensa depois de um ano, mas deixou importantes sequelas na história das relações, ao nível local, entre as populações e elites locais, por um lado, e os responsáveis da administração local e quadros políticos da Frelimo, por outro.

Em 1987, um outro contingente de cidadãos foi também obrigado a deixar a Ilha de Moçambique e a fixar-se no Lumbo e em Mossuril, no continente e nos campos da empresa agrária de João Ferreira dos Santos, de modo a praticar a agricultura.<sup>45</sup> Lembramos que as populações das cidades costeiras do Norte

de Moçambique têm uma cultura urbana e as da Ilha de Moçambique são constituídas por marinheiros, pescadores, armadores, comerciantes e chefes religiosos. Na prática, a evacuação desta população foi percebida como sendo uma tentativa de retomada, pela Frelimo, de uma política colonial, de retirada para o continente de toda a população negra que vivia na ‘Cidade de Macúti’<sup>46</sup> para o continente, como se fosse possível mudar as práticas socioeconómicas e culturais das populações por via da implementação de medidas administrativas. Já a partir dos anos 1940, o Estado colonial tinha conseguido impor o trabalho forçado e as culturas obrigatórias nas sociedades costeiras, uma prática que deixou uma marca histórica na consciência da população da Ilha.

A Frelimo queria implantar uma cultura rural em pessoas que tinham uma cultura urbana muito antiga...Mas entre as pessoas que ficaram na Ilha de Moçambique, os mestiços de descendência portuguesa, que se consideravam elite local e antigos funcionários públicos, foram mais humilhados...De facto não conseguiram fazer nenhuma aliança com o poder político colonial, porque foram desprezados pelos portugueses ...são provenientes da prostituição e não eram reconhecidos por seus familiares portugueses, muito menos pela Frelimo...Eram obrigados pelos Secretários de Bairro, cuja maior parte vinha do interior (Matibane), a ir todos Domingos a Muchelia, nas machambas da Campanhia JFS [João Ferreira dos Santos] cultivar a terra. E, se não cumprissem com essa obrigação, eram descontados dois dias de salário por cada Domingo de ausência...Apesar de terem empregados domésticos em suas casas, era a eles que recaía a obrigação de varrer as ruas, sob o pretexto de que no período colonial eram chefes. Os Secretários de Bairro queriam-lhes mostrar, quem de facto tinha poder...Era uma espécie de vingança contra os supostos antigos aliados dos portugueses...Agora, utilizam a Renamo para chegar ao poder que lhes escapa, mas que na realidade nunca tiveram. (Entrevista com Hafiz Jamu, 11 de Novembro de 2006)

Os Chehes das oito principais confrarias muçulmanas e principalmente os que tinham ido a Meca, graças à política de cooptação das autoridades religiosas da Administração colonial, faziam parte dos principais aliados dos portugueses, portanto eram considerados ‘inimigos’ pela Frelimo:

As relações entre as confrarias e o governo português eram boas...Nós, elite afro-muçulmana, éramos durante o período colonial consultados antes da nomeação dos administradores que iam governar a Ilha de Moçambique

...A Frelimo não valorizou esse poder que tínhamos. É um poder perdido que nunca conseguimos recuperar...Recusaram as confrarias, diziam que Deus não existia. Mas nós sempre rezamos, porque acreditamos em Deus ...Como é que tu podes dizer que Deus não existe num lugar como este onde toda a população tem ligações com as confrarias? Transformaram as mesquitas em escolas...O Presidente Samora Machel entrou na mesquita central com botas, o que criou rancor e descontentamento contra a Frelimo...A propaganda da Renamo era feita através das confrarias, lá onde existia o maior número de pobres. Votamos pela Renamo porque foi ela que nos devolveu, pelo menos o poder religioso, libertando a religião. (Entrevista com Momade Mussagy, 17 de Novembro de 2006)

Para além disso, os abusos e as execuções perpetradas pelas milícias populares e pelos soldados da Frelimo durante a guerra civil figuravam entre os factores explicativos da dissidência e da simpatia das populações pela Renamo nas eleições municipais. O antigo PCM da Ilha de Moçambique, Gulamo Mamudo, testemunha:

A interpretação e a aplicação personalizada das leis provocaram rancor da população contra a Frelimo. Por exemplo, a Lei das chambocadas e do fuzilamento. Existia aqui na Ilha, o comandante Bomba, que era o chefe dos fuzilamentos. No Lumbo (Tocolo) atrás da mesquita Gulamo, muitas pessoas foram fuziladas entre 1985 e 1986. Bastava ser acusado de colaborar com os bandidos armados para, sem mesmo se ter provas, ser fuzilado... e cada vez que havia uma sessão de fuzilamentos, toda a população era convocada para assistir e no fim toda a gente devia bater palmas...A pessoa que faltava a essa sessão podia também ser acusada de bandido armado... Era duro, muito difícil para algumas pessoas bater palmas, depois da morte de um familiar directo...Depois da opressão colonial, as populações acreditavam que as coisas iriam mudar com a Frelimo...Comparada à dos Portugueses a atitude da Frelimo era ainda pior, porque os Portugueses, pelo menos não obrigavam ninguém a assistir aos fuzilamentos e havia comida para comprares. (Entrevista com Gulamo Mamudo, 14 de Novembro de 2006)

Ora quando um Estado é pressentido como predador (Darbon, 1990), tal não reforça a 'produção da nação', mas provoca reacções anti-estatais que seguirão as linhas de mobilização disponíveis na população e, muitas vezes, as linhas étnicas ou étnico-religiosas (Cahen, 2006).

### 3.2.3 O factor *Essitate Yookhopela*

A situação de degradação social e económica em que se encontrava a Ilha de Moçambique ultrapassava, em grande medida, a esfera de intervenção desta autarquia. Era, principalmente, um assunto das estruturas centrais. Declarada, em 1991, património histórico e cultural da humanidade pela UNESCO, os vestígios históricos que tinham contribuído para essa nomeação estavam em vias de desaparecer. Algumas das razões de tal degradação eram as condições geofísicas e o sobrepovoamento causado pela guerra civil. De facto, a Ilha de Moçambique, que tinha infra-estruturas sociais para acolher 5.000 habitantes, era habitada por cerca de 12.000 pessoas, cuja maioria vivia nos bairros de macúti sobrepovoados, nas ruínas das antigas casas coloniais e na fortaleza.

O governo moçambicano tinha elaborado um plano de renovação da Ilha, que contava com 50 diferentes projectos e era avaliado em 40 milhões USD (Novóá, 2007). Entre esses projectos, o primeiro a ser implementado, com a ajuda da Embaixada da Suíça em Moçambique e avaliado em 400.000 USD, foi o projecto denominado *Essitate Yookophela*. O projecto consistia na retirada e no realojamento de 400 famílias que viviam nas ruínas da Ilha, para serem reinstaladas no Lumbo, na parte continental, com o objectivo não somente de facilitar os trabalhos de reabilitação e de modernização da estrutura física da Ilha, mas também de facilitar a instalação durável das mesmas.

Antes do começo do projecto, o Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS), organismo do Ministério para a Coordenação Ambiental na Cidade de Nampula, fez um estudo de avaliação das características topográficas e ambientais da zona do Lumbo, para o parcelamento do território e fixação definitiva das pessoas a retirar da parte insular da Ilha. Neste inquérito, as populações que viviam no Lumbo tinham sido consultadas sobre as condições sobre as quais estavam prestes a sacrificar os seus campos agrícolas, as suas casas e outros bens, como árvores de fruto que possuíam. Tinham pedido, em troca, a reconstrução das suas casas em alvenaria e uma indemnização pelos bens que perderiam. Antes da publicação dos resultados do estudo feito pelo CDS, o projecto começou, uma vez que, para os responsáveis provinciais, todas as condições estavam reunidas para o sucesso da operação.<sup>47</sup>

Segundo as previsões do projecto, as casas em material precário seriam reconstruídas. O projecto tinha-se também comprometido a transportar os bens das pessoas a deslocar, a reabilitar e a construir infra-estruturas sociais, a distribuir talhões e a encorajar a criação de animais.<sup>48</sup> Durante o lançamento da primeira pedra do projecto, no Lumbo, o então Governador de Nampula, Rosário Mualeia, afirmou:

O estudo topográfico da zona onde serão instaladas as pessoas vindas da Ilha de Moçambique foi realizado durante os meses de Novembro e Dezembro de 1998 em Lumbo [...]. O governo vai resolver o problema de saneamento no Lumbo. Construiremos bairros com todos os serviços básicos, nomeadamente água, electricidade, comércio, hospitais [...]. As populações aderem a este projecto. Existem muitas famílias interessadas. O número de interessados é superior ao dos talhões disponíveis. Penso que este projecto vai criar condições de desenvolvimento da região [...]. O financiamento que existe vai permitir nesta primeira fase, o deslocamento de 400 famílias (Notícias, 20 de Março de 1999).

Se o financiamento para a implementação do projecto estava garantido, seis meses depois do seu começo, somente 50 casas, 25 novas e 25 outras de *reposição* para substituir as que tinham sido destruídas para a reorganização do espaço, tinham sido construídas. No fim do projecto, em 2003, muitas casas tinham sido construídas, mas nenhuma infra-estrutura social nem económica existia na 'cidade no continente'. O balanço para os antigos residentes e os novos vindos da Ilha era catastrófico. As famílias que residiam no Lumbo tinham ficado sem os seus terrenos para a prática da agricultura, as suas casas reconstruídas eram de qualidade bem inferior em relação àquelas que já possuíam e não tinham recebido nenhuma indemnização pela perda dos terrenos e das árvores de fruta.

As famílias que tinham sido forçadas a abandonar a Ilha de Moçambique para recomeçarem suas vidas na 'cidade do continente' encontravam-se numa situação de precariedade social. Tinham recebido casas de má qualidade, sem latrinas e sem nenhuma infra-estrutura social de apoio. Por falta de pagamento de indemnizações às famílias proprietárias das árvores de fruta existentes nos terrenos em que habitavam, tinham que cuidar, nos seus quintais, de árvores de fruta que não lhes pertenciam.<sup>49</sup>

Em consequência, muitas casas construídas na parte continental da Ilha estavam abandonadas, ou tinham sido vendidas a terceiros, porque os donos tinham regressado à Ilha de Moçambique, onde, na sua perspectiva, havia melhores condições de vida, comparativamente com a nova 'cidade'. Um residente da 'Essitate' dizia:

O Governo, o Município e a Associação dos Amigos da Ilha nos enganaram... não é isto que nos prometeram. Isto é uma cidade? Se eu soubesse não teria entregado meu terreno e deixado destruir minha casa para receber isto em troca... já não tenho Machamba, já não controlo meus coqueiros, nem cajueiros... porque estão no quintal dos outros... dependendo

agora da boa vontade das pessoas a que foi entregue meu espaço... para poder colher a castanha de caju...tu não podes violar o quintal de alguém, porque supostamente não te pagaram o preço das tuas árvores... As pessoas que viviam na Ilha estavam habituadas a viver na cidade; por isso guardam estas casas e regressaram à Ilha de Moçambique onde continuam com suas vidas (Entrevista com S. Anlaué, 19 de Novembro de 2006).

O voto das populações da Ilha de Moçambique a favor da Renamo, assim como a desconfiança em relação à Frelimo, encontraram sua razão nas relações tidas com o Estado no processo de marginalização do Islão, no período que se seguiu à Independência, bem como num projecto de reassentamento falhado. Com esta vitória nas eleições autárquicas de 2003, a Renamo contribuiu para a integração política de camadas sociais historicamente excluídas ou marginalizados do jogo político.

É verdade que a Renamo se tinha aproveitado da descentralização para assumir o poder local através das eleições locais, mas a questão que colocamos é de saber se a Renamo seria capaz de ‘gerir’ este município de uma maneira diferente. Seria capaz de implementar um programa credível e de escapar à reprodução de interesses clientelistas e comunitários para preencher a sua função de representação social, que o instituiu como partido político vencedor? E qual seria a posição da Frelimo, acostumada a estar nas lides do poder a todos os níveis?

#### **4. Os desafios da institucionalização do poder local eleito no contexto de hegemonia partidária**

A Renamo instalou-se no poder no município da Ilha de Moçambique depois das eleições de 2003. O seu objectivo era mostrar que tinha uma política municipal original, cuja implementação serviria de espelho para uma futura governação do país. E, para esquecer a alegada má governação da Frelimo desde 1975, caracterizada, na óptica da Renamo, pelo nepotismo, corrupção, anarquia e exclusão de certos grupos sociais, prometeu logo instalar uma linha telefónica aberta para receber queixas, reclamações e sugestões dos habitantes relativamente à administração municipal.<sup>50</sup> Também tinha como objectivo tornar o PCM responsável perante os habitantes. Sabemos que a legitimidade das elites e das instituições políticas locais é condicionada pela sua capacidade responsiva. Era uma tentativa de promoção da ‘boa governação local’. O porta-voz da Renamo na sede em Maputo, Fernando Mazanga, afirmava a este propósito:

Seremos imperdoáveis, não admitiremos brincadeiras..., os funcionários, mesmo os Presidentes que vão tentar roubar dinheiro do erário público atribuído aos municípios ou dos contribuintes locais serão presos. Nossos municípios servirão de trampolim para uma futura governação do país (Savana, 5 de Dezembro de 2003).

Podemos estimar, de acordo com a literatura teórica (Bako-Arifari & Laurent, 1998), que esta promoção da boa governação (descentralizada) era apenas um simples *slogan*, porque as instâncias descentralizadas não podiam beneficiar de um dia para o outro de legitimação e de competência política e fiscal necessária que lhes permitisse ter finanças suficientes para viabilizar o funcionamento autónomo do município. Mas também, e sobretudo, porque o funcionamento quotidiano das instituições descentralizadas é portador e produtor de oportunidades de desvios, de corrupção e de práticas de desvios diversos.

Além disso, como é que a Renamo iria gerir a autarquia da Ilha de Moçambique num contexto de hegemonia política da Frelimo, manifestada pela coligação no poder, e pelo seu controlo do Estado e da economia?

Começámos a preparar a vitória para as eleições municipais de 2008, logo que os resultados das eleições municipais de 2003 foram anunciados... Hoje queremos consolidar nossa posição nos municípios sob gestão da Frelimo e conquistar os que estão nas mãos da Renamo...por conseguinte, faremos tudo para ganhar as eleições municipais de 2008 na Beira, em Marromeu, em Angoche, em Nacala porto e na Ilha de Moçambique.<sup>51</sup>

Este discurso mostra que a Frelimo aceitava mal estar na oposição na Ilha e nos outros municípios 'renamistas' e que iria mobilizar todos os recursos, incluindo os do Estado, para recuperar o poder que tinha caído nas mãos da oposição através das suas vitórias eleitorais.

Apesar de a Frelimo ter prometido uma oposição responsável 'nos municípios onde ela não estava no poder' e deixar 'governar se os interesses supremos do povo fossem respeitados',<sup>52</sup> iniciou uma política de boicote. Para a Frelimo, no município da Ilha de Moçambique, os interesses supremos do povo não estavam a ser respeitados porque 'a situação em que se encontravam era lastimável e não se podia esperar grande coisa'.<sup>53</sup> Portanto, começou a mobilizar todos os recursos à sua disposição para bloquear a gestão municipal da Renamo através do poder de tutela administrativa e financeira do Estado, porque a Frelimo 'tinha a responsabilidade histórica na direcção da nação moçambicana'.<sup>54</sup>

De facto, num contexto de ‘municípios de penúria’, com base económica e fiscal fraca e dependente das transferências do Estado central, a vontade e a capacidade da Renamo para produzir mudanças políticas e promover a tal ‘boa governação’ dependia não só do seu esforço em organizar a base tributária e a gestão das finanças municipais, mas também, na sua óptica e acima de tudo, dos resultados das eleições gerais de 2004. Se a Renamo ganhasse estas eleições (o que não era uma hipótese a descurar devido aos altos *scores* obtidos em 1999<sup>55</sup>), teria o apoio estatal ao nível central para implementar a sua política municipal. No caso de a Frelimo ganhar as eleições, mantendo assim o poder político, económico e administrativo, decisivo para a governação local, qualquer município na mão da oposição enfrentaria grandes obstáculos na implementação da sua política. Ora, as eleições gerais que se realizaram oito meses depois da investidura da Renamo nos municípios deram a vitória à Frelimo.

Quais foram os mecanismos utilizados para o ‘*roll back*’ da oposição nos governos autárquicos?

#### 4.1 A nomeação do Representante do Estado

Durante o primeiro mandato (1998-2003) nos municípios da Ilha de Moçambique, Nacala Porto e Maxixe (Inhambane), municípios cujos limites administrativos coincidem com os limites do distrito, os serviços locais do Estado (menos o ensino e a saúde primária) estavam sob responsabilidade do PCM. A situação manteve-se até ao momento em que a Renamo ganhou as eleições locais, em dois destes três municípios (Ilha e Nacala). Então, através do decreto 65/2003 de 31 de Dezembro de 2003, foram indicados os Representantes do Estado nos Municípios da Ilha de Moçambique e de Nacala Porto. É verdade que a Lei n° 9 de 22 de Novembro de 1996 previa estas nomeações, mas o governo da Frelimo nunca tinha nomeado representantes do Estado nas autarquias, preferindo deixar o Presidente deste município (entre 1998 e 2003) exercer a sua função de PCM em estreita colaboração com o governo Distrital ou provincial em assuntos que ultrapassavam as competências da autarquia. O então Presidente Joaquim Chissano dizia a propósito:

Na primeira experiência de municipalização que terminou com a investidura dos novos órgãos municipais, a Representação do Estado desempenhava sua tarefa através do governo central [...]. Recusar a Representação do Estado é resultado de falta de cultura de Estado, ainda mais porque o Representante do Estado não é uma invenção da Frelimo, mas resultado do cumprimento da Lei municipal (Notícias, 10 de Fevereiro de 2004).

Se é verdade que o governo central tinha obrigação de aplicar a Lei, por que é que só o fez depois da investidura da Renamo? Qual seria o interesse da nomeação precipitada do Representante do Estado? Seria uma tentativa de controlar politicamente a Renamo e de a impedir de implementar uma possível política municipal diferente. O então Secretário-Geral da Renamo, reagindo a esta posição do partido dominante, dizia:

Esta medida tem como objectivo bloquear e tornar difícil a governação da Renamo nos municípios onde exercemos o poder. Porque é que ela não foi implementada nos últimos cinco anos, mas somente agora que estamos no poder? A Renamo vai usar todos os mecanismos à sua disposição para protestar contra a nomeação destes Representantes do Estado, que tem como objectivo principal bloquear nossa governação (Notícias, 10 de Fevereiro de 2004).

A situação mais caricata e demonstrativa desta vontade de bloqueio administrativo por parte do Estado-Frelimo aos municípios da Renamo foi que num outro município, o da Maxixe na Província de Inhambane, que tinha as mesmas características que os de Nacala e da Ilha de Moçambique, nenhum Representante do Estado foi nomeado.

Esta situação de ‘duplo poder’ na autarquia afigurou-se, de toda a forma, determinante para a maneira como a Renamo iria exercer o poder no município da Ilha de Moçambique. De facto, a acção da Representação do Estado bloqueava, pelo menos durante os primeiros quatro anos, todas as tentativas de implementação de políticas locais de desenvolvimento e provocou um ‘choque institucional’, como afirmava um jornal na província de Nampula:

Existe um choque institucional que deve ser resolvido com urgência para o bem-estar da população da Ilha de Moçambique e para a credibilidade do processo de descentralização no país. A existência de uma administração do distrito é ridícula numa cidade que nunca foi distrito (Wamphula, Setembro/Octubre 2006).

Isso impedia, segundo a Renamo, a implementação das suas políticas e o cumprimento das promessas feitas durante a campanha eleitoral. De facto, alguns meses depois da sua investidura, conflitos opondo os seus simpatizantes, membros da AM, o PCM, eclodiram. O pomo da discórdia residia na distribuição das finanças municipais<sup>56</sup> e no cumprimento das promessas eleitoralistas da Renamo. E, de facto, durante a gestão autárquica da Renamo, o desemprego progredia, os

conflitos entre os que tinham sido capturados pela rede clientelista da Renamo e os que não tinham sido integrados exacerbavam-se.<sup>57</sup> O então Secretário-Geral da Frelimo, Armando Guebuza, dizia a propósito:

A Renamo fez promessas impossíveis de realizar. Ela está agora nos círculos do poder municipal, e vai compreender a complexidade de gerir a coisa pública. ... Os eleitores que votaram pela Renamo nas eleições municipais de 2003 se arrependem, porque nada do que fora prometido durante a campanha eleitoral, como emprego, abolição de taxas de mercado, abastecimento de água potável, é-lhes dado (Notícias, 15 de Janeiro de 2004).

Para a Renamo, a grande dificuldade em implementar as suas políticas de acordo com as promessas feitas pelo PCM, Gulamo Mamudo, aquando da sua investidura,<sup>58</sup> residia não só na transferência tardia das subvenções do governo central para o município, mas também nas sucessivas e repetidas inspeções administrativas e financeiras sem pré-aviso, a que o município era sujeito.<sup>59</sup>

A contestação da Renamo não era dirigida às inspeções em si, mas ao procedimento utilizado pelos Ministérios das Finanças e da Administração Estatal. De facto, o regulamento das inspeções prévias estabelece entre quatro e cinco inspeções por mandato (cinco anos), mas o município da Ilha de Moçambique recebia inspectores trimestralmente, contrariamente aos municípios sob gestão da Frelimo na mesma província (Monapo e Nampula), onde as inspeções eram realizadas de acordo com o regulamento.<sup>60</sup>

#### 4.2 A 'guerra' das Autoridades Comunitárias

Durante o primeiro mandato municipal (1998-2003), o Estado-Frelimo, que detinha o poder nas unidades descentralizadas, tinha, por intermédio do Decreto 15/2000, legitimado todas as Autoridades Comunitárias existentes nos Distritos. Recordemos que Autoridades Comunitárias são, segundo este Decreto, as pessoas

Que exerciam uma certa forma de autoridade sobre uma comunidade determinada ou um grupo social, tais que chefes tradicionais, secretários de bairro e outros dirigentes legítimos, legitimados em tanto que tal pelas comunidades ou por grupos sociais respectivos: a) Chefes tradicionais, pessoas que assumem e exercem autoridade segundo as regras tradicionais na respectiva comunidade; b) secretários de bairro; pessoas que assumem autoridade graças à escolha feita pela população do bairro no qual pertencem; c) outros dirigentes legítimos, as pessoas que exercem um certo

papel económico, social e religioso ou cultural e que são aceites pelos grupos sociais a que pertencem (Decreto, 15/2000).<sup>61</sup>

A forma como é apresentada a noção de autoridade comunitária dissimula questões político-partidárias, na medida em que este conceito recupera não somente os chefes tradicionais, marginalizados depois da Independência, mas também os secretários de bairro, que, na maioria dos casos, são os intermediários do partido no poder ao nível local. Ao mesmo tempo, retira aos chefes tradicionais a exclusividade da mediação local entre o Estado e as populações locais (Forquilha, 2006). Esta questão era crucial em autarquias como a Ilha de Moçambique onde, como vimos acima, o conflito entre as estruturas implementadas pelo partido Frelimo (incluindo os secretários do grupo dinamizador) e as suas políticas, por um lado, e a estrutura local tradicional muçulmana, por outro, perdura até ao presente e é exacerbado pelo comportamento das autoridades administrativas locais, que tinham tendência para privilegiar, em caso de coexistência entre estas duas estruturas, as primeiras em detrimento das segundas.

A vitória eleitoral da Renamo em 2003 tinha criado condições para o exercício do poder executivo numa situação de legitimidade eleitoral e a aprovação do Diploma Ministerial 80/2004, que regularizava o papel das Autoridades Comunitárias nas autarquias na lógica do Decreto 8/2000, deu à Renamo a possibilidade de reconhecer e legitimar as Autoridades Comunitárias que lhe eram favoráveis dentro do território municipal. Segundo este diploma, nos municípios,

O reconhecimento formal das autoridades comunitárias é presidido pelo representante do poder local, em questão o Presidente do Conselho Municipal ou seu representante legal, e consiste na identificação, registo e entrega do uniforme ou do símbolo distintivo ao líder já legitimado. (Diploma Ministerial 80/2004).

A administração municipal da Renamo, com o objectivo de fortificar o seu controlo social e político sobre as populações e de forma a ‘devolver’ o poder à estrutura local tradicional muçulmana, marginalizada durante o período do partido único, indicou e legitimou, também ela, as ‘suas’ autoridades tradicionais. É por isso que co-existiam, não somente na Ilha de Moçambique, mas também noutros municípios sob gestão da Renamo (Angoche e Nacala Porto), até antes das eleições autárquicas de 2008, Autoridades Comunitárias da Renamo com símbolos (bandeira) do município lado ao lado com as Autoridades Comunitárias da Frelimo com uniforme e a bandeira da República de Moçambique em suas casas particulares. Isto instituía a ‘dupla administração’ de líderes comunitários no

território municipal da Renamo, um problema que tornava, segundo o PCM da Renamo na Ilha de Moçambique, a gestão da Renamo impraticável e impossível. O Vereador da área de Administração e Finanças da Ilha de Moçambique dizia:

Como é que podemos governar?...Agora em cada casa dos secretários de bairro da Frelimo tem uma bandeira...Quando mobilizamos as populações para fazer alguma coisa, contra mobilizam. Olha, os secretários da Frelimo continuam a cobrar impostos e a utilizar os bens do município, porque supostamente foram construídos na altura em que a Frelimo estava sozinha no poder (Entrevista com Abdul Satar Rahim, 17 de Novembro de 2007).

#### 4.3 A delimitação administrativa e a separação territorial

Dois anos depois da nomeação do Representante do Estado no município, a coligação do partido dominante empenhou-se em medidas adicionais de reconquista. Criou uma comissão provincial para a revisão da delimitação territorial das cidades; e entre as três cidades objecto desta delimitação, duas estavam nas mãos da Renamo. Tratava-se das cidades da Ilha de Moçambique e Nacala Porto. Segundo a circular do Ministério da Administração Estatal,

A revisão em causa tinha como objectivo a redução de zonas rurais dos municípios. Foram constituídas equipas formadas por técnicos provinciais e técnicos do Ministério da Administração Estatal que deviam tomar parte da delimitação do território' (MAE, 2006).

A delimitação e, por consequência, a redução do território do município da Ilha de Moçambique<sup>62</sup> tinha um objectivo político e eleitoralista, o de subtrair e excluir a população que potencialmente votava pela Renamo. Além disso, teria o efeito de reduzir a base tributária própria da autarquia, importante para a arrecadação de impostos e taxas.<sup>63</sup> Recordemos que depois da vitória eleitoral da Renamo nas eleições de 2003, a Frelimo tinha acusado as populações dos distritos de Lunga, de Matibane e de Mossuril, vizinhos do posto administrativo de Lumbo na parte continental da autarquia, de terem votado pela Renamo nas eleições municipais. Separando Lumbo da Ilha de Moçambique (insular), o partido dominante aumentaria as suas hipóteses de vitória na Ilha. Quanto ao bairro autárquico de Lumbo, maioritariamente favorável à Renamo, tornando-se um distrito rural e, conseqüentemente, gerido pelo Estado central, não conheceria mais eleições autárquicas. Segundo documentos oficiais municipais,

A Renamo mobiliza a população e protesta contra o Estado central e uma manifestação teve lugar na cidade. Grupos de tufo, dança tradicional local, foram mobilizadas. Entoavam canções satíricas em Emacua [=língua local] para contestar a nova delimitação territorial porque segundo eles, durante a gestão da Frelimo do município nenhuma proposição tinha sido feita nesse sentido (CMCIM, 2006a). Mas a Renamo argumentava ainda que a redução do território municipal teria efeitos negativos, nomeadamente de ordem financeira, devido à baixa de receitas que o município colectava para fazer face a suas atribuições (CMCIM, 2006c).

E como o Vereador das Finanças afirmou,

Já temos problemas de receita, agora querem nos enfraquecer ainda mais. Como é que podemos governar sem dinheiro? Ainda mais sabemos o que há por detrás desta atitude. É para impedir nosso povo ‘de votar por nós e devolver o poder a esta empresa privada ilegal’ que se chama administração do distrito da Ilha de Moçambique (Entrevista com Abdul Satar Rahim, 13 de Novembro de 2007).<sup>64</sup>

Para a Frelimo, na Ilha de Moçambique, a separação da área rural do quadro de jurisdição do município iria contribuir para a redução das responsabilidades dos órgãos municipais, em relação à satisfação das principais necessidades das populações destas zonas. Os órgãos municipais concentrar-se-iam nos problemas e preocupações da área urbana, criando, dessa forma, um espaço de intervenção directa para o governo, via seus recursos. O objectivo era acompanhar as populações e orientá-las para a prática de actividades agrícolas, de maneira a reduzir a pobreza e a promover o desenvolvimento da Ilha de Moçambique, como um todo (GCIM, 2006b). Como vimos em cima, retomou-se o discurso que tinha sido produzido pela Frelimo, logo depois da proclamação da independência nacional.

Numa altura em que o Estado Moçambicano, seguindo o princípio de gradualismo constante na lei 2/97, tinha tomado a decisão, em 2008, de acrescentar mais 10 municípios aos trinta e três já existentes, para as eleições de 2008, tirar o direito de voto àqueles que já tinham escolhido em, pelo menos, dois processos eleitorais locais, seria considerado por certos círculos da população como o retorno ao regime do partido único. Ainda mais porque as populações compreendiam que iriam perder esse direito pelo simples facto de estarem mais próximas da Renamo e não pelos motivos evocados pela Frelimo, nomeadamente, a melhoria das suas condições de vida.

O município encontrava-se também em défice em termos de equipamento e de quadros qualificados, que tinham sido transferidos pelas antigas autoridades municipais (Frelimo)<sup>65</sup> para a sede do partido Frelimo e para a nova Representação do Estado.

#### 4.4 Capacidades administrativas, inspecções e ameaça de dissolução

Entre os municípios da Renamo, o da Ilha de Moçambique era, de longe, o mais desprovido de recursos humanos capazes de pilotar a acção administrativa, em comparação com os de Angoche e de Nacala Porto. Esta fraqueza é, à primeira vista, surpreendente para uma cidade dotada de uma antiga elite de funcionários públicos. Duas razões explicam esta fraqueza.

A primeira razão resulta da acção das autoridades provinciais, com a transferência de funcionários. Diferentemente de países como a África do Sul, onde os funcionários municipais não fazem parte do sector público estatal, mas são directamente recrutados pelos municípios (I. Crouzel, 2003), no sistema municipal Moçambicano, fazem parte do aparelho burocrático estatal. Mas o governo da Província de Nampula interpretou o Decreto N° 45/2003 de 17 de Dezembro sobre a mobilidade dos funcionários do aparelho do Estado à sua maneira. O Decreto prevê a transferência dos funcionários das estruturas desconcentradas (Órgãos Locais do Estado) para as estruturas descentralizadas (municípios) de forma a minimizar a falta de pessoal em qualidade e quantidade para pilotar na acção administrativa.

Devido a uma interpretação contrária à lógica do Decreto, o governo provincial mandou transferir os 10 funcionários mais experientes (o único contabilista e os principais responsáveis administrativos) do município para a Representação do Estado. Antes mesmo da autorização do PCM da Renamo, alguns desses quadros tinham já abandonado os seus postos e iniciado as suas actividades na Representação do Estado (CMCIM, 2004).

A segunda razão, directamente ligada à primeira, estava relacionada com os compromissos eleitoralistas da Renamo, nomeadamente a assinatura de contratos de trabalho com certos membros e simpatizantes deste partido sem quase nenhuma qualificação profissional. A maior parte destes funcionários tinha ultrapassado a idade legal para admissão no aparelho do Estado. A saída dos funcionários para a representação do Estado causava problemas insuperáveis.

Neste contexto, toda a gestão administrativa e financeira do município foi confiada ao vereador Abdul Rahim Abdul Satar,<sup>66</sup> responsável pelo pelouro de Administração e Finanças. Aproveitando-se deste estatuto, Rahim violou a Lei n° 11/97 sobre as Finanças e Património das autarquias, ao proceder à compra de

bens para o município sem abertura de concurso público. A má gestão financeira e o recrutamento de funcionários segundo pertença partidária estavam na origem das contradições entre o Conselho Municipal e os membros da AM pelas bancadas da UPI e da Frelimo. Estes tinham pedido ao governo central para pôr em prática o seu poder de tutela administrativa e financeira com o objectivo de pôr 'ordem' na gestão municipal da Renamo. Esta dispunha de uma maioria na AM, permitindo-lhe fazer passar todas as propostas de projecto oriundas do seu grupo político.

A intervenção do governo central por intermédio dos Ministérios da Administração Estatal e das Finanças não se fez esperar e uma equipa de inspectores destes ministérios foi enviada. Era a terceira vez num período de 18 meses, depois da investidura da Renamo, que equipas de inspecção faziam auditorias à gestão municipal da Renamo, podendo culminar com a dissolução dos órgãos municipais e a convocação de eleições antecipadas (CMCIM, 2005). A Frelimo tentava usar o Estado para arrancar da Renamo um poder legitimado pelo voto popular.

Mas a oposição de alguns círculos mais moderados nos Ministérios de Administração Estatal e Finanças travaram esta vontade do partido dominante. De facto, as inspecções realizadas tinham chegado à conclusão de que a má gestão dos fundos municipais e a violação dos actos administrativos pelo município resultava não só da fraqueza institucional directamente ligada à saída forçada de funcionários do município para a Representação do Estado, mas também da falta de quadros com capacidade técnica para pilotar a acção administrativa. A esse factor, juntavam-se também a falta de receitas e o atraso no envio das transferências do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e do Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) do Estado central para o município.

As transferências do Estado central ao município chegam com um atraso de dois meses. Ainda mais são insuficientes de tal forma que a maior fatia é consumida pelos salários dos funcionários [...]. O mercado municipal e as pequenas lojas de comércio são as únicas fontes de receita e produzem em média entre 9000 e 12000 meticais por mês, um valor insignificante para cobrir as necessidades do município. Se tivéssemos uma estabilidade financeira, questões de salubridade, de degradação de ruas, de saneamento e de ambiente seriam resolvidos (Notícias, 9 de Setembro de 2005).

Por outro lado, o governo da Frelimo sabia que não seria fácil dissolver o município, porque a Renamo tinha já começado, ao nível local, uma campanha de mobilização, para se manifestar, mesmo de uma forma violenta, se tal decisão avançasse.

#### 4.5 A 'captura' de documentos administrativos

Quando a Renamo tomou o poder na Ilha de Moçambique depois da sua vitória eleitoral em 2003, não encontrou os documentos administrativos, financeiros, etc. do governo municipal anterior (da Frelimo) nos armários e arquivos dos gabinetes do Conselho Municipal.

Todos esses documentos administrativos e políticos referentes à gestão municipal anterior foram 'capturados' (*Savana*, 9 de Janeiro de 2004) e transferidos para a sede local do partido Frelimo, como se se tratasse do fim da administração pública neste município. O então Director Provincial de Apoio e Controlo no Governo da Província de Nampula dizia, em relação a esta problemática:

Houve actos emocionais em alguns municípios, como, por exemplo, sabotagens. Mas actualmente, estamos a reorganizar os arquivos e outros documentos em todos os municípios de Nampula, de forma a garantir que os futuros gestores destes municípios encontrem toda a informação necessária para prosseguir seu trabalho (*Savana*, 9 de Janeiro de 2004).

Sem esses documentos foi complicado, para a administração municipal da Renamo, dar continuidade aos projectos de governação local para o desenvolvimento do município.

Graças ao domínio que exerce sobre o aparelho do Estado, a Frelimo canalizou todos os recursos à sua disposição para bloquear, na Ilha de Moçambique, a institucionalização e a operação da Renamo como um governo eleito e eficaz, para asfixiar a sua gestão, de forma a recuperar e a conservar o poder em todos os escalões do Estado. O discurso de um dos quadros seniores da Frelimo, o antigo Ministro do Interior e da Segurança, Mariano Matsinha, ilustra essa vontade:

A oposição, no nosso país, não deve desaparecer, mas o partido Frelimo, no poder, deve prosseguir os seus esforços de forma a reduzir a oposição à mais estrita insignificância... Faremos tudo o que for necessário de modo a que a Frelimo continue sempre no poder e que continue a melhorar a sua acção... Milhares de partidos podem ser criados e participar em todas as eleições, mas a Frelimo continuará no poder neste país... Queremos que dentro de alguns anos a oposição não entre mais no parlamento; dito de outra forma, no futuro, todos os assentos no parlamento devem ser ocupados pelos nossos deputados... Não sou a favor do desaparecimento da oposição, mas ela deve permanecer insignificante (*Notícias*, 28 de Abril de 2007).

## 5. O regresso do partido dominante em 2008

Uma vez a Renamo a governar na Ilha de Moçambique, a Frelimo mobilizou e implementou todos os recursos à sua disposição, incluindo a fraude eleitoral (Awepa/CIP, 2008), para recuperar o poder, não apenas naquele município, mas também nos outros dominados pela oposição, nomeadamente na Província de Nampula, e para alargar o seu poder aos novos municípios que, em função do gradualismo, tinham sido criados. Os resultados das terceiras eleições municipais de Novembro de 2008 testemunham essa vontade do partido dominante de acabar com a oposição em todos os governos locais autónomos. Com uma taxa de participação de 46%, mais alta do que a das eleições locais de 2003 (28%) e que a das eleições legislativas e presidenciais de 2004 (43%), a Frelimo ganhou, de uma forma impressionante, as eleições em todos os 43 municípios, excepto o da Beira e, logo na primeira volta, 41 das posições do PCM.<sup>67</sup>

No que diz respeito à Ilha de Moçambique, objecto desta análise, a Renamo não conseguiu renovar o seu mandato. O sufrágio confirmou o regresso da Frelimo ao poder municipal. Com 64% dos votos, a Frelimo ganhou 11 assentos contra 6 da Renamo (35%) na AM. O PCM, Artur Matata, que era já Representante do Estado ao nível do Município da Ilha de Moçambique, ganhou as eleições com 64% dos votos, contra 35% do candidato da Renamo Gulamo Mamudo e 0,77% do candidato do Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD), Muahija Abudo. (*Notícias*, 4 de Fevereiro de 2009).

A reacção violenta do líder da Renamo aos resultados não se fez esperar. Numa entrevista à Televisão de Moçambique (TVM), Afonso Dhlakama acusou a Frelimo e o seu presidente, Armando Guebuza, de ter praticado aquilo que chamou de ‘crime eleitoral’ (*O País*, 13 de Janeiro de 2009). Ameaçou não entregar os municípios sob a gestão da Renamo (*Notícias*, 15 de Janeiro de 2009) e exigiu o começo de negociações para a partilha do poder nos quarenta e dois municípios, ameaçando incitar o povo à desobediência civil.’ Ele declarou:

Para salvar a democracia e evitar violência política pós-eleitoral semelhante àquela que teve lugar no Kenya e no Zimbabwe, a Renamo deve ignorar os resultados oficiais e negociar com o Presidente da Frelimo, Armando Guebuza, a partilha do poder nos municípios ... Não queremos guerra. Condenamos estas eleições. Foi um crime eleitoral ... Queremos negociar com o Chefe do Estado para preservar a democracia... O povo foi roubado... Gostaria que o presidente Guebuza reconhecesse o crime eleitoral que foi cometido... Devemos negociar a partilha do poder nos municípios para evitar o que se passou no Kenya (*O País*, 13 de Janeiro de 2009).

E, noutro momento, em Nampula, o auto proclamado ‘pai da democracia’ moçambicana acrescentou:

Vou dirigir uma campanha de instabilidade política... Vou, dentro de alguns dias, investir os candidatos da Renamo nos postos de Presidentes dos Conselhos Municipais onde fomos roubados pela Frelimo nas eleições de 2008... Vamos instalar as administrações municipais paralelas, onde os Presidentes da Renamo vão também nomear vereadores para gerir o poder local (O País, 27 de Janeiro de 2009).

Mas esta pretensão da Renamo afigurava-se uma ameaça vazia e impossível, ainda mais porque, como dizia o Ministro da Administração Estatal, *se a Renamo tentar materializar a sua pretensão, o Estado dispõe de meios de coerção para reprimir acções consideradas ilegais* (O País, 27 de Janeiro de 2009).

O desejo de instalar uma administração municipal paralela da Renamo pode ser compreendido à luz dos mecanismos operados pelo Estado dominado pela Frelimo, aquando da perda de alguns municípios nas eleições municipais de 2008, incluindo o da Ilha de Moçambique. O artigo anterior da autoria de Nuvunga deita luz sobre alguns dos mecanismos adoptados.

Outro artigo, intitulado *A Ilha das irregularidades*, publicado no Boletim sobre o Processo Político em Moçambique (BPPM), enumera uma série de acções fraudulentas, nomeadamente:

A Ilha de Moçambique tornou-se na ilha da má conduta numa eleição que, de outro modo, foi na generalidade bem administrada. A maioria das assembleias de voto da Ilha foram afectadas por, pelo menos uma de quatro tipos de irregularidades: a) Anulação de boletins de voto com votos para a Renamo; b) Enchimento fraudulento das urnas; c) Encerramento das assembleias de voto, com pessoas ainda nas bichas, e d) um esforço organizado para impedir os apoiantes da Renamo de votar. Algumas das acções fraudulentas foram ao mesmo tempo grosseiras e óbvias (BPPM, Boletim Eleitoral Número Especial – 2 de Dezembro de 2008).<sup>68</sup>

Assim, é necessário sublinhar que as reclamações da Renamo em relação à forma como as eleições foram conduzidas não eram totalmente desprovidas de sentido, como as observações do BPPM mostram. Além destas irregularidades, de facto, o governo, ao invés de decretar tolerância de ponto no dia das eleições apenas nos quarenta e três municípios onde haveria votação, estendeu esta medida a todo o território e, segundo a Renamo, esta medida teria permitido à Frelimo deslocar os

seus simpatizantes que habitavam nos distritos vizinhos para irem votar nalguns municípios onde a Renamo era politicamente forte. A acusação feita pela Renamo fundava-se igualmente no facto de a CNE ter aprovado uma deliberação (125/CNE/2008, de 12 de Novembro de 2008) que abria a possibilidade de voto a cidadãos que não figuravam nas listas eleitorais.<sup>69</sup>

É verdade que o Estado-Frelimo recorreu a manobras eleitorais diversas para influenciar o resultado da eleição municipal de Novembro de 2008, na Ilha de Moçambique, em seu favor. Mas reduzir a vitória da Frelimo a estas manobras seria ignorar todo um trabalho de mobilização e de reorganização do partido dominante em todo o país operado desde a chegada de Guebuza à liderança do partido. Com Guebuza, e com uma referência ao lema da luta armada, ‘a vitória prepara-se’, uma atenção especial foi prestada às células de base e aos administradores de distrito, que constituíam historicamente um laço fundamental de controlo do território e da população. Em contrapartida, a Renamo, por um lado mal organizada e abalada por conflitos internos opondo os seus membros a propósito da partilha dos recursos dos municípios onde exerciam o poder desde 2003 e, por outro lado, com a sua estrutura ainda militarizada, ‘não civilizada’, com um claro corte entre a direcção central e as bases, encontrava dificuldades em apresentar uma alternativa credível, capaz de fazer frente à Frelimo no que diz respeito à gestão municipal.

O período da campanha eleitoral para as eleições municipais de Novembro de 2008 confirmou esta fraqueza. Enquanto a Frelimo conduzia a sua campanha eleitoral com inúmeras iniciativas locais, os candidatos da Renamo esperavam simplesmente a chegada de material proveniente da sua direcção central, instalada na capital (*Notícias*, 6 de Novembro de 2008). Desta forma, o reforço mútuo de factores exógenos ao partido da oposição e de factores endógenos explicam a derrota da Renamo nas eleições municipais de 2008, não apenas na Ilha de Moçambique, mas noutros municípios onde ela exercia o poder.

## 6. Conclusão

A Renamo, na gestão municipal, entrou em contradição consigo mesma. A ideia de ‘bem governar’ anunciada pelos seus dirigentes na altura da investidura no município da Ilha de Moçambique não foi implementada. Como o seu antecessor no poder local na Ilha, este partido reproduziu, na gestão local, as práticas institucionais que fazem parte intrínseca de um Estado clientelista: a corrupção, o nepotismo e o clientelismo, práticas do funcionamento da administração pública directamente ligadas à influência e à trajectória do Estado-Frelimo, como vimos

numa outra contribuição para este volume.<sup>70</sup> A ‘Resistência’ da Renamo a esse clientelismo consistiu na construção e no desenvolvimento do seu próprio modelo, mas um modelo perdedor, porque se tratava de um clientelismo ‘pobre’, em volta de um partido pobre, não consolidado interna e externamente (Weimer, Macuane & Buur, neste livro) e com uma liderança ditatorial proferindo cada vez mais ameaças vazias, em vez de um discurso político e programático. Não representava nenhuma alternativa, que seria, por exemplo, a mobilização democrática dos habitantes por estruturas democráticas participativas na escolha dos secretários de bairros ou ainda a constituição de cooperativas urbanas para retomar a produção de caju e de sal, e a pesca artesanal, além de explorar outras potencialidades económicas da Ilha de Moçambique.

Por outro lado, vimos, na Ilha de Moçambique, durante a gestão municipal pela Renamo entre 2003 e 2008, a metódica asfixia económica e administrativa organizada pelo partido dominante e pelo seu governo central, tais com o envio tardio de fundos destinados à gestão municipal, a transferência de documentos oficiais para as suas sedes, a nomeação de Representantes do Estado, etc.

Esta constatação leva-nos a concluir não só que a Frelimo não quer, de forma alguma, a consolidação de outras legitimidades políticas exteriores ao seu meio, mas também que não está e nunca estará preparada para estar na oposição, mesmo ao nível local. A descentralização, da forma como está a ser desenhada e implementada desde a conjuntura histórica de 1994 pelas coligações dominantes do partido Frelimo e dependente, com todas as suas contradições do percurso escolhido na altura, não proporciona condições favoráveis à criação de um pluralismo político, na medida em que o partido dominante consegue, através do controlo que exerce sobre o Estado Central, instrumentalizar os recursos para fortificar as suas bases políticas e eleitorais locais.

Nestas condições, um partido que quer vencer em eleições locais tem que ter características diferentes das do partido Renamo, que venceu as eleições autárquicas na Ilha de Moçambique em 2003 para, após cinco anos de má governação, perder o poder num escrutínio que não demonstrou condições de concorrência política equitativas. Nestas circunstâncias, podemos interrogar-nos: o que vale, do ponto de vista institucional, uma democracia local multipartidária, que garante, por um lado, a dupla alternância eleitoral do poder (da Frelimo para a Renamo em 2003 e da Renamo para a Frelimo em 2008) – um teste decisivo (*litmus test*) para a democracia eleitoralista – mas permite, por outro, a substituição de uma forma de má governação por uma outra, em detrimento dos interesses e direitos do cidadão autárquico?

# 3

## CONSELHOS LOCAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Cadete Forquilha e Aslak Orre

### 1. Introdução<sup>71</sup>

Nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990, as reformas políticas em Moçambique foram marcadas essencialmente pela introdução da nova Constituição da República e pelo fim da guerra civil em 1990 e 1992, respectivamente.<sup>72</sup> Na sequência disso, em 1994 tiveram lugar as primeiras eleições multipartidárias, o que reforçou a abertura do espaço político e permitiu a criação de novas instituições. Considerado um caso de sucesso, por ter conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz como também de um regime de partido único para um regime multipartidário, Moçambique embarcou desde os meados dos anos 1990 no processo de criação e consolidação de instituições democráticas.

Mas, se é verdade que no âmbito do processo de transição e consolidação democráticas, o país conseguiu alguns avanços, que permitiram a criação de espaços de participação para partidos políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, também não é menos verdade que os espaços criados no âmbito do processo de democratização do país parecem estar cada vez mais controlados e até asfixiados pelo sistema de partido dominante. Esse controlo apresenta-se como um desafio para o processo de consolidação democrática e consubstancia-se, entre outros aspectos, nas sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, na instabilidade das instituições da administração eleitoral, na ausência de uma política e estratégia claras de descentralização, no lento processo de

municipalização do país e na colocação de representantes do Estado nos espaços municipalizados.<sup>73</sup> Uma das consequências da partidarização do Estado é o défice da inclusão política.

Este artigo procura analisar os desafios da institucionalização democrática em Moçambique, olhando para as dinâmicas e lógicas de funcionamento dos espaços de participação criados no âmbito do processo de democratização do país, particularmente a nível dos distritos. Como já foi referido em várias contribuições para este volume, contrariamente ao que acontece nas autarquias locais, a população dos distritos não goza do direito legal de eleger directamente os seus representantes através de eleições multipartidárias locais. Desde a segunda metade dos anos 2000, os distritos têm estado a institucionalizar os Conselhos Consultivos (CCs) distritais que, de acordo com a legislação (Lei 8/2003, Decreto 11/2005), devem incluir representantes de vários grupos da sociedade local. Existem também CCs a nível dos postos administrativos e das localidades. Estes órgãos têm sido referidos em conjunto como ‘Conselhos Locais (CLs)’ ou, mais comumente, como ‘Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)’.

O argumento principal do artigo sublinha a ideia de que o funcionamento dos espaços criados na sequência do processo de democratização é estruturado pelas dinâmicas do sistema de partido dominante. O argumento é desenvolvido em dois momentos. Primeiro, faz-se uma análise das dinâmicas do processo de transição política dos anos 1990 em Moçambique e do regime que resultou desse processo; depois, o artigo aborda a constituição e o funcionamento dos espaços de participação criados na sequência do processo de democratização, particularmente nos distritos.

Relativamente à metodologia, a pesquisa foi efectuada em três distritos, nomeadamente Zavala, Gorongosa e Monapo, em dois momentos: em 2009 (Zavala, Gorongosa e Monapo) e em 2010 (apenas em Gorongosa). A escolha destes distritos deveu-se essencialmente ao facto de se localizarem em regiões que tiveram experiências diferentes de institucionalização dos CLs, no âmbito dos Programas de Planificação e Finanças Descentralizadas (GIZ e PPF – Norte). A nossa abordagem metodológica é eminentemente qualitativa, privilegiando fundamentalmente três instrumentos de produção de dados: observação, arquivos distritais e entrevistas semi-estruturadas, numa lógica de complementaridade. Como se pode reparar, o tipo de estudo que trazemos para esta contribuição não é baseado numa amostra representativa, mas sim em casos concretos, muito localizados e etnográficos. Neste contexto, a pergunta que se pode fazer é: até que ponto as conclusões a que o estudo chega podem ser generalizáveis a todo o país? Na medida em que a compreensão da singularidade dos casos estudados nos remete para comparações com outros casos conhecidos no país e para a discussão

do quadro jurídico-institucional em que ocorrem as reformas de descentralização, pensamos que as conclusões deste estudo nos ajudam, em certa medida, a compreender a problemática dos CLs e a institucionalização democrática em Moçambique. Aliás, como refere Rueschemeyer (2003), o estudo de um caso singular não é uma observação singular.

## 2. Transição política em Moçambique: dinâmicas e configuração do campo político

Diferentemente do que aconteceu em muitos países da África subsaariana, a transição política em Moçambique nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 esteve profundamente ligada ao fim da guerra civil. Com efeito, os Acordos de Paz assinados pelo Governo da Frelimo e pela Renamo em Roma, em 1992, estabeleceram as bases políticas e jurídicas que moldaram o contexto subsequente. Compostos por sete protocolos e quatro documentos (Lei 13/92), os acordos de paz, na prática, eram uma carta de transição política para Moçambique, na medida em que tratavam não só de questões militares como o cessar-fogo, a desmilitarização e a formação do novo exército, como também das bases do processo de democratização do país, nomeadamente os critérios e modalidades de formação dos partidos políticos, as questões eleitorais e a garantia das liberdades fundamentais sob o plano constitucional. Neste sentido, o processo de transição política dependia, em grande medida, do sucesso da pacificação do país, facto que teve implicações significativas na estruturação do campo político pós-transição, marcado por uma forte bipolarização política e por um lugar marginal para os partidos políticos cuja génese não esteve directamente ligada à guerra civil.<sup>74</sup>

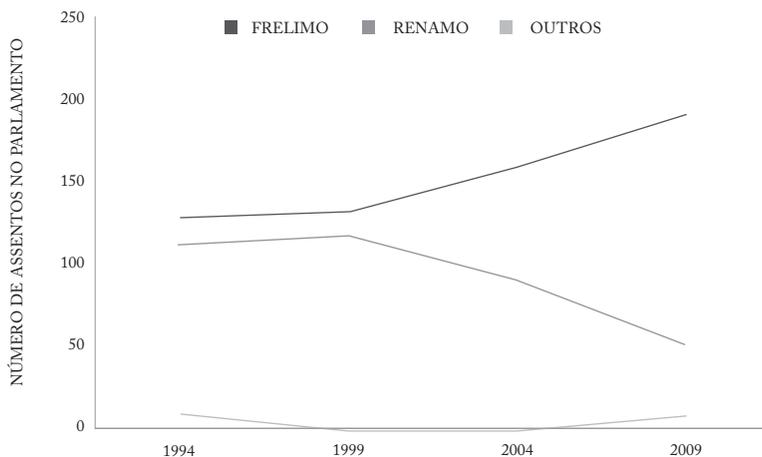
Assim, a transição política em Moçambique confundiu-se, muitas vezes, com a gestão do processo de implementação dos Acordos de Paz. Alguns teóricos das transições políticas sublinham que se pode considerar uma transição completa quando existe um entendimento sobre procedimentos eleitorais, um governo que chega ao poder como resultado de voto livre e popular, e tem *de facto* autoridade para gerar políticas, e quando o poder executivo, legislativo e judicial, saído da nova democracia, não partilha o poder *de jure* com outros órgãos (Linz & Stepan, 1996a: 3). As primeiras eleições, a formação e o funcionamento das novas instituições são, assim, considerados elementos cruciais na efectivação de um processo de transição, o que não quer dizer que sejam a condição suficiente. Com efeito, se as primeiras eleições multipartidárias em Moçambique, em 1994, e as instituições que dela resultaram constituíram um aspecto fundamental do processo de transição política, muito teve que ser feito depois, em termos de discussão, negociação e aprovação

da legislação adequada, para que as reformas levadas a cabo se tornassem efectivas (de Brito, 2010). Foi o caso das sucessivas e sistemáticas revisões da lei eleitoral, da revisão constitucional de 2004, das mexidas na legislação autárquica, entre outros.

## 2.1 Dos Acordos de Paz e o sistema de partido dominante

Moçambique entrou no processo de transição política nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 como um Estado de partido único, profundamente marcado pela guerra civil e, mais tarde, pela gestão dos Acordos de Paz. Com este pano de fundo, o processo da transição política foi ditando a configuração e a correlação de forças no campo político. Após dois processos eleitorais (1994 e 1999) em que a Frelimo e a Renamo mantiveram um relativo equilíbrio em termos de resultados eleitorais, o cenário mudou significativamente nas eleições subsequentes. A partir das eleições de 2004, a Frelimo foi-se reafirmando cada vez mais como partido dominante e a oposição foi tendo um espaço cada vez mais reduzido. Vários factores, analisados com mais profundidade num outro capítulo deste livro,<sup>75</sup> concorreram para este cenário, sendo, entre outros: a revitalização das estruturas partidárias da Frelimo no meio rural, particularmente com a chegada de Guebuza à direcção do partido em 2002 (de Brito, 2010); a construção e consolidação de alianças político-partidárias com seguimentos outrora favoráveis à Renamo, como, por exemplo, os chefes tradicionais (Forquilha 2006; Orre 2010); e a utilização da burocracia e de recursos estatais para fins partidários por parte da Frelimo, implicando um Estado cada vez mais ao serviço do partido no governo. Todavia, estes factores não podem ser vistos de uma forma isolada, na medida em que a predominância da Frelimo e a redução do espaço para a oposição política têm também a ver com a erosão interna das estruturas partidárias da própria Renamo, o maior partido da oposição, consubstanciada na fraca e quase inexistente institucionalização do partido e num acentuado autoritarismo e clientelismo na gestão partidária. Assim, num contexto de fraca separação entre o Estado e o partido no poder, a chegada do Estado a zonas onde a Renamo, no passado, teve um apoio considerável, traduziu-se, igualmente, na perda de alianças político-estratégicas por parte da Renamo e na implantação e fortificação da Frelimo a nível local.

Figura 1: Resultados das Eleições Legislativas de 1994 a 2009



Fonte: Adaptado de Luis de Brito, *Cartografia eleitoral*, in [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).

Neste contexto, tal como a Figura 1 sugere, a Frelimo foi-se estabelecendo como partido dominante, à semelhança de vários outros sistemas políticos na África subsaariana, no período pós-transição dos anos 1990. A literatura da ciência política sobre sistemas de partido dominante (Sartori, 1976; Giliomee & Simkins, 1999; Carbone, 2003; 2007; Bogaards, 2004; Rønning, 2010;) sublinha que partido dominante é aquele que conquista consecutivamente o poder através de eleições – três ou mais vezes, segundo a definição do Sartori (1976) – em que os partidos da oposição simplesmente não conseguem modificar a preferência dos eleitores (Carbone, 2007). Na sua obra, Sartori (1976) considerou que é importante distinguir partidos (pre-) dominantes de hegemónicos. Diferentemente do partido dominante, o hegemónico conquista o poder num contexto de fraca competição eleitoral e de inexistente possibilidade de alternância política. Partido hegemónico é, assim, tido como sinónimo de partido dominante autoritário (Carbone, 2007). Neste artigo, o conceito de sistema de partido dominante é usado, diferentemente dos outros autores deste livro acima referidos, na sua versão de dominante autoritário, isto é, como sinónimo de partido hegemónico (Carbone, 2007).

É importante referir que há autores que defendem que os sistemas de partido dominante nas suas versões não-autoritárias têm vantagens, sobretudo na estabilização política (Karume 2004; Landsberg, 2004). Aqui colocamos em dúvida este optimismo, referindo-nos às tendências de a dominação desenvolver características autoritárias. Como Rønning (2010) observa acerca dos sistemas

de partido dominante na África Subsaariana: apesar de haver eleições mais ou menos competitivas, os partidos da oposição tendem a enfraquecer-se de eleições em eleições e o partido no poder frequentemente comporta-se com um certo grau de auto-suficiência e arrogância, o que contribui para a apatia dos eleitores e para a abstenção. Além disso, o partido no poder tem uma grande influência sobre a comissão eleitoral, o que limita o campo de jogo eleitoral e favorece fraudes eleitorais. Neste contexto, as eleições constituem um instrumento de perpetuação de uma governação semi-autoritária.

Assim, a Frelimo foi recapturando cada vez mais o Estado através da implantação/revitalização das células do partido nas instituições públicas, facto reforçado particularmente a partir do IX Congresso realizado em Novembro de 2006, em que a militância activa nos locais de trabalho passou a ser obrigatória para os membros, especialmente aqueles que exercem algum cargo de chefia nas instituições estatais a todos os níveis.<sup>76</sup>

## 2.2 Sistema de partido dominante e suas consequências

Consideramos que o sistema de partido dominante contribui de maneira negativa para a institucionalização da democracia em Moçambique.<sup>77</sup> Por institucionalização da democracia, entende-se aqui o processo pelo qual as instituições, normas e procedimentos criados no âmbito da ‘transição democrática’ se transformam em atitudes, hábitos e práticas que estruturam o agir dos actores do jogo político no seu dia-a-dia (Schmitter, 1995; Schedler, 1997). Esta realidade torna-se mais perceptível quando se analisa as dinâmicas da constituição e do funcionamento dos CLs.

Ao nível ‘macro’ ou nacional, o sistema de partido dominante não só restringe a real competição eleitoral como também enfraquece os poderes legislativo e judiciário. Isto é resultado, por um lado, de um forte presidencialismo e, por outro lado, de um controlo do parlamento (pela liderança do partido dominante) e dos tribunais através da maioria parlamentar e da nomeação dos juízes (pelo Presidente da República). Por conseguinte, o sistema de partido dominante tende a manter o funcionamento das instituições excessivamente dependentes dos interesses partidários/paroquiais do partido no poder, facto que dificulta sobremaneira o processo da institucionalização da democracia – acentuando a intolerância e a exclusão políticas. Neste sentido, pode-se considerar que, em Moçambique, as transformações políticas no âmbito da ‘transição democrática’ não foram capazes de trazer mudanças significativas às lógicas de funcionamento das novas instituições. Em muitos casos, a hegemonia política da Frelimo retira transparência, abertura e inclusão ao funcionamento das instituições públicas, tornando-as, em muitos aspectos, semelhantes ao que eram durante a vigência do regime de partido único, com consequências para a

participação política em geral. Assim, como de Brito (2010) sublinha na sua análise sobre a transição política em Moçambique:

... depois de quase duas décadas de ‘transição democrática’, a situação de Moçambique pode-se resumir assim: uma participação eleitoral inferior a 50% nas duas últimas eleições gerais, uma maioria qualificada de mais de dois terços para a Frelimo, partido no poder desde a independência, a residência do chefe da Renamo, principal partido da oposição, cercada pela polícia, na sequência do anúncio das manifestações... (de Brito, 2010: 6).

De facto, são muitos os factores que apontam para o autoritarismo latente no sistema. Quando se olha para a África subsaariana, constata-se que a trajectória socio-política de cada contexto estruturou a natureza das instituições criadas no âmbito dos processos de transição política. Para o caso de Moçambique, por exemplo, o funcionamento dos governos e dos parlamentos saídos das sucessivas eleições, desde 1994, foi em grande medida influenciado pelo contexto político precedente de partido único e de correlação de forças no âmbito da guerra civil. Por conseguinte, notou-se pouca abertura, diálogo e inclusão política. No que se refere ao parlamento, por exemplo, as lógicas do passado de confrontação militar entre os ex-beligerantes, muitas vezes, persistiram na maneira como a própria instituição foi funcionando. O mesmo se pode dizer dos órgãos da administração eleitoral, nomeadamente a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE).

A nível local, a trajectória socio-política, associada ao sistema de partido dominante, tornou os espaços criados no âmbito do processo da descentralização administrativa, nomeadamente os CL, menos abertos ao diálogo e à inclusão política, o que, de alguma forma, reflecte o fraco grau de institucionalização da democracia. É o que vamos desenvolver nas próximas secções.

### **3. Consulta e participação no contexto de sistema de partido dominante: o caso dos Conselhos Locais**

Um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição e a institucionalização dos chamados Conselhos Consultivos (CCs), sendo o termo genérico CLs.<sup>78</sup> Inicialmente associados às experiências de planificação participativa na região norte do país nos finais dos anos 1990,<sup>79</sup> os CCs vieram a ter, mais tarde, um enquadramento jurídico-legal, no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado aprovada em 2003

(Lei 8/2003).<sup>80</sup> Apesar disso, na maior parte dos casos, a constituição dos CLs data apenas de 2006, num processo muito ligado ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), hoje conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).<sup>81</sup> Tidos como espaços de participação e de consulta comunitárias, os CLs foram constituídos e desenvolveram-se num contexto político profundamente marcado pelo sistema de partido dominante e pela ausência do modelo eleitoral multipartidário em vigor nas autarquias, que condicionou não só o processo da sua constituição como também o seu funcionamento e natureza. Este contexto, conseqüentemente, tem implicações no alargamento da base de participação a nível local, na medida em que esta última fica muito circunscrita à dinâmica de implantação das bases do partido dominante. Este facto torna-se mais evidente quando se analisa não só as dinâmicas de representatividade como também o próprio processo de participação dentro dos CL.

A legislação (Lei 8/2003 e Decreto 11/2005) estabelece que se deve institucionalizar CLs a todos os níveis administrativos.

Tabela 5: Órgãos Locais do Estado e Conselhos Locais em Moçambique

Unidade territorial (quantidade)	Órgãos Locais do Estado (OLEs)	Designação dos Conselhos	
		De acordo com Guião	De acordo com LOLE
Província (10)	Governo Provincial	Nenhuma *	Nenhuma *
Distrito (128)	Governo Distrital	Conselho Consultivo do Distrito (CCD)	Conselho Local do Distrito (CLD)
Postos Administrativos (343)	Posto Administrativo	Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA)	Conselho Local do Posto Administrativo (CLPA)
Localidade (1048)	Administração da Localidade	Conselho Consultivo da Localidade (CCL)	Conselho Local da Localidade (CLL)
Povoação **		Conselho Consultivo da Povoação (CCP) e 'Fóruns Locais'	Conselho Local da Povoação (CLP) e 'Fóruns Locais'

Fonte: Lei 8/2003 e Decreto 11/2005; MAE & MPD, 2008.

\* As Províncias têm, desde 2008, Assembleias Provinciais eleitas no âmbito do regime eleitoral multipartidário e têm função de fiscalização da governação provincial.

\*\* Povoação é considerada, no âmbito da Lei 7/97 como uma categoria de autarquia (complementando os municípios), apesar do facto de ainda não existir legislação pertinente para a criar.

Na prática, os conselhos locais existem apenas, de maneira regular, aos níveis distrital e do posto administrativo e, de maneira irregular, quanto mais descemos na hierarquia dos níveis administrativos.

### 3.1 Representatividade nos CLs: o desafio da inclusão política a nível local

Apresentados, no discurso político, como a ilustração de espaços de consulta e participação comunitárias, os CLs são supostamente constituídos na base de uma representatividade que procura reflectir o pluralismo social, económico, etc. a nível

local. Aliás, a LOLE e o seu respectivo regulamento são explícitos a este respeito, ao sublinhar que

integram os conselhos locais, as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial... O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores (Decreto 11/2005).

Esta ideia é retomada pelo guião sobre organização e funcionamento dos CLs nos seguintes termos: ‘os membros dos CLs representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse’ (MAE/MPD, 2008). Tal como se pode constatar, nem no regulamento da LOLE, nem no *Guião sobre organização e funcionamento dos Conselhos Locais* se faz qualquer menção à representação de diferentes sensibilidades políticas dentro dos CLs. Pretende-se, com isso, sublinhar a ideia de que os CLs não são espaços de representação de interesses de partidos políticos. Aliás, o anterior Guião para organização e funcionamento dos CLs punha claramente esta ideia nos seguintes termos: ‘nenhum elemento será seleccionado para representar algum partido político; contudo, ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão de uma pessoa seleccionada por outros critérios’ (MAE/MADER/MPF, 2003: 17).

No entanto, os CLs visam, entre outros aspectos, ‘assegurar’ a representação territorial não só de interesses como também de grupos (*‘representação corporativa’*).<sup>82</sup> Ora, tanto na prática quanto na lógica, é muito difícil conjugar esses dois princípios de representação num sistema de selecção de representantes. Além disso, o guião sobre organização e funcionamento dos CLs também não estabelece mecanismos de selecção que garantam a representação que pressupõe.<sup>83</sup> Teoricamente, é preciso notar que, em vez da representação por escolha ou por preferência política, o *setup* dos CL aposta no ‘princípio de uma melhor apresentação da população segundo os seus interesses de grupo’. Além disso, nem a Lei nem o Guião ou outra qualquer instrução governamental explicam, de maneira explícita, os mecanismos de selecção, eleição, escolha ou identificação que possam garantir uma representação democrática. Pelo contrário, todos os dispositivos legais e orientações<sup>84</sup> evitam qualquer detalhe sobre o processo de identificação de membros dos CLs. Os efeitos disso têm sido a arbitrariedade e uma grande variedade de práticas de um distrito para o outro – deixando assim grande margem para a influência dos

elementos mais poderosos de cada distrito, como, por exemplo, do administrador e de outras figuras chave do partido dominante.<sup>85</sup> Isso fica claro quando olhamos para os casos específicos apresentados neste estudo.

Antes de entrar nos detalhes empíricos de Gorongosa, apresentamos a análise numérica da composição dos membros do CCD em Zavala, Gorongosa e Monapo. A documentação oficial deu os seguintes resultados quando agrupámos os membros em dois grupos:

- O *primeiro grupo* é constituído por membros que, claramente, são do partido Frelimo ou do Estado, nomeadamente o Administrador do Distrito ou chefes aos níveis administrativos inferiores; directores sectoriais da administração, outros oficiais Estatais, outros funcionários públicos, autoridades comunitárias, líderes do partido Frelimo ou da OMM. Este primeiro grupo constitui 38% dos membros do CCD em Zavala, 65% em Gorongosa, e 29% em Monapo.
- O *segundo grupo*, constituído pelos restantes membros, segundo a documentação oficial é composto por homens de negócios ou grandes agricultores, professores ou directores de escolas, vendedores do mercado, representantes de associações, pescadores, camponeses, anciãos, líderes religiosos, praticantes de medicina tradicional e/ou membros da Associação de Médicos Tradicionais de Moçambique (AMETRAMO). Além de contrariar as orientações de representação que o Guião dos CLs estabelece, esta composição de membros, na prática, facilita o controlo dos CLs distritais pelos representantes do Estado e do partido dominante, que têm um certo domínio sobre estes espaços de participação.

Embora os dispositivos legais vigentes sobre os CLs façam transparecer a inexistência de interesses político-partidários dentro destes espaços de consulta e participação comunitárias, na prática é possível identificar aspectos importantes que cristalizam as lógicas de ocupação de espaço político dentro dos CLs.

Um estudo sobre experiências de participação e consulta comunitária na planificação distrital, levado a cabo em sete províncias de Moçambique em 2009, identificou quatro categorias de representantes no seio dos CLs, nomeadamente:

- governo, autoridades comunitárias, secretários do partido Frelimo;
- sociedade civil no geral, incluindo camponeses e pescadores, trabalhadores de saúde, educação, indivíduos influentes, líderes religiosos;
- representantes do sector privado, membros da OMM e OJM;
- ex-combatentes e outros. (SAL CDS & Massala Consult, 2009: 16).

Se se tomar em consideração que a OMM, a OJM e a associação dos antigos combatentes são agremiações de carácter político-partidário, na medida em que se trata de organizações filiadas no partido Frelimo, pode-se dizer que a questão da representação de grupos político-partidários dentro dos CLs é uma realidade. Embora a filiação partidária não seja um critério legalmente reconhecido para a selecção de membros das IPCCs, na prática, acaba desempenhando um papel de grande importância. Relativamente às mulheres, por exemplo, alguns casos sugerem que a filiação partidária é um elemento crucial. A este propósito, falando sobre a composição do Conselho Local do distrito de Gorongosa, por exemplo, Fátima Vulande (ela mesma membro do CL) dizia:

...quando a guerra [civil] começou estive aqui em Gorongosa mas quando as coisas começaram a aquecer fui para Beira como deslocada...nessa altura na vila de Gorongosa só havia sofrimento, as pessoas sofriam muito...as pessoas não podiam ir às machambas porque era perigoso por causa da guerra. Voltei para Gorongosa quando a guerra terminou. Quando voltei alguns anos depois comecei de novo as minhas actividades de OMM. Eu sou filha da Frelimo. Entrei na OMM logo depois da independência. Foi o secretário da Frelimo aqui em Gorongosa que me puxou para a OMM... depois eu puxei também outras mulheres. Hoje somos muitas aqui em Gorongosa...mesmo as mulheres que estão nos conselhos consultivos aqui do posto administrativo de Nhamadzi e do distrito são todas da OMM. Por exemplo, no conselho consultivo do Posto Administrativo somos 6 mulheres, todas da OMM. Não existem mulheres de outros partidos políticos nem no conselho consultivo do posto, nem do distrito.<sup>86</sup>

Em alguns casos, representantes de associações nos CLs são também membros da Frelimo. Na percepção destes representantes, a sua condição de membro do partido no poder foi um factor determinante para a sua escolha para o conselho. Este é o caso, por exemplo, do Sr. Janasse, membro da Associação de Camponeses e Criadores de Gado Bovino e Caprino no distrito de Gorongosa:

Eu sou membro do Conselho Consultivo do distrito e do fórum local de Tambarara, aqui na vila sede. Sou membro desde o ano passado de 2009... sou membro activo da Frelimo e isso ajudou muito para eu ser escolhido para ser membro do conselho consultivo e do fórum...aqui em Gorongosa a Frelimo está a ganhar muitos membros...mesmo a população do mato está a passar para a Frelimo. Na selecção dos membros dos conselhos consultivos não era a população a escolher e por isso são todos membros

da Frelimo...mas agora, parece que as coisas vão mudar...estão a dizer para pormos mais membros da população.<sup>87</sup>

O processo de constituição dos CLs é, assim, em grande medida, estruturado pela dinâmica do sistema de partido dominante, em que a ligação com o partido no poder se transforma num elemento importante para a selecção dos membros. A este propósito, é interessante verificar como a ligação que as lideranças de duas associações de camponeses no Distrito de Gorongosa têm com a Frelimo condiciona a representação de cada uma das associações dentro dos CCPA e CCD. Trata-se da *Associação dos Camponeses de Nhabirira* e da *Associação dos Camponeses de Nhauranga*.

Embora as duas associações se localizem num e no outro lado da Serra da Gorongosa, elas têm trajectórias socio-históricas diferentes. A primeira – Associação dos Camponeses de Nhabirira – é composta maioritariamente por ex-guerrilheiros da Renamo, que cultivam a terra que esteve durante vários anos sob o controlo da Renamo. A segunda associação – a Associação de Nhauranga – é composta maioritariamente por pessoas que durante a guerra civil estiveram nos centros urbanos da região, tais como Beira, Dondo, Chimoio e Tete, na condição de deslocados. Diferentemente dos seus pares da Associação dos Camponeses de Nhabirira, que estiveram nas matas durante a guerra civil e, por isso mesmo, distantes do Estado durante vários anos, os membros da Associação de Nhauranga nunca perderam o contacto com o Estado e muitos deles são, de facto, membros da Frelimo. As duas associações gerem dois sistemas de regadios e cultivam extensas áreas agrícolas nas encostas da Serra da Gorongosa. Com 58 membros cultivando uma área de cerca de 64 hectares, a Associação de Nhabirira não tem representante em nenhum escalão dos Conselhos Consultivos do Distrito de Gorongosa. Contrariamente, a outra associação – de Nhauranga – que conta com 28 membros, está representada no CCD, através do seu presidente, ele próprio antigo combatente e membro da Frelimo, tal como mencionou nas suas palavras:

...eu nasci aqui em Gorongosa e tenho 63 anos. Durante a guerra [civil] estive no Chimoio e regressei para Gorongosa em 1994. Sou antigo combatente, membro da Frelimo... dois anos depois do meu regresso do Chimoio, eu e outros camponeses fundámos esta Associação e em 2003, com a ajuda da FAO, foi construído o nosso regadio. Sobre o conselho local, eu sou membro desde 2003...isso aconteceu assim: naquele ano [2003] eu estava em Tete e fui escolhido pelo Administrador para ser membro do conselho consultivo do distrito... quando voltei de Tete disseram-me que fui escolhido para ser membro do conselho consultivo...lembro-me

que naquela altura muitos foram escolhidos pelo Administrador. Hoje nossa associação funciona bem e até já apresentámos um projecto que foi financiado pelos 7 milhões. A Associação recebeu 125 mil meticais...o projecto foi aprovado pelo Conselho Consultivo do Distrito...<sup>88</sup>

A dinâmica da constituição dos CLs está também ligada à maneira como os actores locais, nomeadamente os Administradores distritais, se apropriam e interpretam a legislação e as orientações referentes à governação local. Assim, por exemplo, no que se refere à representatividade da mulher (mínimo 30%), pouco ou quase nunca se questiona sobre o grupo de proveniência dessas mulheres, facto que muitas vezes resulta na quase exclusiva presença de mulheres provenientes da OMM, tal como ilustra o caso de Gorongosa acima mencionado. Noutros casos, nota-se um esforço para incluir, nos CLs, representantes religiosos, particularmente das igrejas presentes a nível local. Mas, mesmo nestes casos, é interessante verificar a maneira como a selecção desses representantes é condicionada pelas lógicas de sistema de partido dominante. No caso de Gorongosa, os dois pastores seleccionados para o CCD são membros do partido Frelimo e disseram ter sido chamados para fazerem parte do conselho local pelo próprio Administrador distrital, tal como um deles contou:

...sou pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique desde 1969. Quando a Independência chegou em 1975, eu estava aqui em Gorongosa. Até 1976, estava tudo bem, mas a confusão começou em 1977 quando a Frelimo começou a fechar as igrejas. Nós tivemos que ir rezar muito longe, cerca de 12 km fora de Gorongosa. Nunca abandonei Gorongosa, mesmo durante a guerra [civil] fiquei sempre aqui e nunca deixei de ser pastor e nunca aceitei ser membro da Frelimo...mas as coisas mudaram em 2002. Em 2002, chamaram-me lá no partido [sede do partido Frelimo] e disseram-me: 'então, pastor, o sr. é presidente do Encontro Fraternal [associação das igrejas a nível local], não acha melhor ser membro do partido [Frelimo]? Nessa altura eles [Frelimo] estavam a desconfiar que eu estava para me filiar à Renamo... Então, eu aceitei ser membro da Frelimo, porque eu achei melhor assim para mim e para os crentes da minha Igreja. E os crentes disseram-me: 'pastor, foi melhor assim porque isso vai facilitar a nossa vida com o partido [Frelimo] e com o governo'. E em 2007, fui escolhido pelo Administrador para ser membro do Conselho Consultivo do Distrito. Nessa altura ele disse-me: 'como o pastor colabora bem com a Frelimo e é presidente do Encontro Fraternal [associação das Igrejas a nível local], o sr. vai passar a ser membro do Conselho Consultivo do Distrito...' e eu aceitei...<sup>89</sup>

Como se pode constatar a partir do extracto de entrevista acima citado, a presença do pastor no CC surge como estando associada, por um lado, à lógica de reforço de influência da Frelimo sobre diferentes grupos a nível local e, por outro lado, à legitimação da ideia de representatividade de diversos segmentos sociais dentro dos CLs. Com efeito, não estando ligado a nenhuma IPCC dos níveis inferiores (localidade ou posto administrativo), o pastor aparece dentro do CL do distrito como resultado da vontade do próprio Administrador, no âmbito da sua prerrogativa de propor personalidades influentes da sociedade civil, ‘... de forma a assegurar a representatividade dos diversos sectores’ (MAE/MPD, 2008). Também nos outros distritos visitados constatámos que os convidados ‘do Administrador parecem constituir um grupo signficante. Mas, a representatividade dos diversos sectores, ao nível local é, neste contexto, filtrada pela dinâmica político-partidária. Assim, no caso acima mencionado, por exemplo, a ligação do pastor com o partido no poder surge como um aspecto fundamental, que condicionou o seu convite pelo Administrador para ser membro do CCD. Neste contexto, a influência do partido sobre a constituição dos CLs parece óbvia, facto que faz com que os partidos da oposição, particularmente a Renamo, considerem os CLs como espaços controlados pela Frelimo. A este propósito, o presidente da liga juvenil da Renamo a nível do distrito de Gorongosa dizia:

...nós nunca conseguimos ter alguém da Renamo nos conselhos consultivos. O governo diz que os conselhos consultivos são para fazer toda a gente participar na vida do distrito, mas eles [governo] não aceitam ter nossos membros lá...só aceitam pessoas que são membros da Frelimo. Por isso, para nós [Renamo] estes conselhos consultivos são todos da Frelimo...<sup>90</sup>

No caso do distrito de Monapo, a Renamo tinha sido convidada a enviar um membro para as reuniões do CC. Enquanto o Administrador os caracterizou como dispostos a querelas, o delegado local dizia sobre a participação da Renamo no CCD:

A Renamo tem recebido convite, mas usam a Renamo só como capa, por isso a Renamo prefere não fazer parte. Dei o meu contributo na nona sessão, mas eles o gerem à maneira deles. Preferimos não fazer parte, porque não tem sentido. Se o governo moçambicano aceitasse a verdadeira democracia, a Renamo tinha que ter alguns quadros no CL, mas eles só aceitam o partido Frelimo no Conselho. No Conselho Consultivo são todos directores. Chefes tradicionais, chefes de postos, secretários, são todos eles da Frelimo. Mesmo se não querem a Frelimo, são forçados a fazer parte.

Mesmo na Assembleia Municipal, a Renamo dá o seu contributo, mas eles não consideram... Dizem: 'Essas ideias não ajudam, eles são da Renamo'. O Conselho Consultivo só solicita um representante do partido Renamo. Assim, eu tenho só um voto contra os restantes 50, e não tenho peso aí. Mas na Assembleia Municipal temos mais peso. E como não temos força, optamos por não ir.<sup>91</sup>

Em muitos casos, a predominância de membros da Frelimo no seio dos CLs pode ser entendida como o resultado de diferentes factores, particularmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização dos CLs na figura dos Administradores. Assim, existem relatos de diferentes pontos de Moçambique dando conta do processo de indicação dos membros para as IPCCs em que os Administradores desempenharam um papel determinante no perfil dos membros seleccionados (PNGL, 2007). Isto aconteceu sobretudo com os CLs que surgiram a partir de 2006, no âmbito da implementação da LOLE e muito associados ao processo de uso do OIIL<sup>92</sup>. Algumas actas das sessões dos Conselhos Consultivos Distritais mostram claramente como os presidentes dos órgãos, isto é os administradores, procuram fazer passar mensagens político-partidárias. Por exemplo, numa das actas das sessões do conselho consultivo, pode-se ler o seguinte:

Nos diversos, a senhora presidente da sessão [a Administradora do distrito] exortou os participantes para a necessidade de mobilizar a população para acompanhar as crianças à vacinação. Ainda na sua intervenção *agradeceu a todos que directa ou indirectamente tudo fizeram para a vitória da Frelimo e Camarada Presidente Armando Guebuza.*<sup>93</sup>

A dinâmica do processo da constituição dos CLs mostra, assim, uma certa influência e controlo do partido no poder sobre estas instituições, enquanto espaços de participação, facto que se tem traduzido no reforço da exclusão política. Essa influência e controlo consubstanciam-se, sobretudo, na maneira como os próprios membros das IPCCs são seleccionados, o que traz implicações em termos de alargamento da base de participação a nível local. Neste contexto, à semelhança do que acontecia no período do regime monopartidário, a Frelimo continua a ser um vector fundamental de participação no espaço público a nível local, na medida em que o acesso dos diferentes grupos locais (jovens, mulheres, associações, igrejas) à representação nos CLs está associado à ligação com a Frelimo. Além disso, a participação local foi sendo, cada vez mais, reduzida a uma simples consulta, como demonstraremos na próxima secção.

### 3.2 Quando participação se resume a uma simples consulta: o desafio da transformação dos CLs em instrumentos de governação local

Um levantamento de base levado a cabo pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), em 2009, no âmbito do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), sublinha que, numa amostra de 121 distritos, os CLs foram estabelecidos a todos os níveis em cerca de 86% dos distritos (MPD, 2010a). Inicialmente circunscrito a algumas províncias, nomeadamente Nampula, Cabo Delgado (via o PPFD), Sofala e Manica (via projectos apoiados no âmbito da Cooperação Alemã e por ONGs),<sup>94</sup> o processo de estabelecimento dos CLs acelerou com a aprovação da Lei dos OLEs e com o seu regulamento em 2003 e 2005, respectivamente (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), e estendeu-se a todo o país com a introdução do OIL, a partir de 2006.

Desde as primeiras experiências de planificação distrital, que datam dos finais dos anos 1990, os conselhos locais foram associados ao processo de tomada de decisões a nível local. Com a aprovação da legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), a ideia da participação dos conselhos locais no processo de desenvolvimento distrital passou a ser recorrente. Assim, tanto no primeiro como no segundo guião sobre a organização e funcionamento dos CLs, a participação aparece como um dos princípios fundamentais de funcionamento das IPCCs. No âmbito da LOLE, essa participação consubstancia-se no envolvimento dos CLs no processo de elaboração e aprovação dos planos distritais, nomeadamente estratégicos (Plano Estratégicos de Desenvolvimento Distrital – PEDD) e anuais (Plano Económico e Social do Distrito – PESOD) (Decreto 11/2005).

Todavia, quando se olha para experiências de diferentes distritos, constata-se níveis diferentes de envolvimento dos CLs na elaboração e aprovação dos planos distritais. Relativamente aos PEDDs, por exemplo, um estudo recente realizado em 14 distritos do país mostra que, em alguns distritos, houve pouco envolvimento dos CLs na elaboração e aprovação dos PEDDs (SAL CDS & Massala Consult, 2009: 40). Quanto aos PESODs, existe igualmente uma variação, ao longo do país, na maneira como os CLs participam no processo da sua elaboração. Com efeito, embora a tendência geral aponte para o envolvimento dos CLs na elaboração dos PESODs (MPD, 2010a), ainda há distritos onde os membros das IPCCs não estão convencidos da sua participação efectiva no processo da formulação dos PESODs, identificando, nestes casos, as Equipas Técnicas Distritais (ETDs) como sendo os autores dos planos (SAL CDS & Massala Consult, 2009: 44).

No que se refere à aprovação dos planos, o envolvimento dos CLs também varia bastante. Em muitos casos, trata-se mais de validação dos PESODs do que propriamente da sua aprovação, tomando em conta que, de facto, os CLs não têm

poder decisório. Mesmo assim, nem todos os PESODs são validados pelos CCDs em todos os distritos. Por exemplo, no levantamento de base acima referido, feito pelo MPD, constata-se que, numa amostra de 125 distritos, 105 (84%) indicaram que tiveram o PESOD-2008 validado pelo CCD (MPD, 2010a: 47).

Se é verdade que a questão da participação está muito associada ao papel dos CLs no processo de governação local, também não é menos verdade que a dinâmica da institucionalização e funcionamento das IPCCs tem vindo a mostrar uma cada vez maior redução da participação a uma simples consulta. Aliás, a este propósito, é interessante verificar a maneira como se foi passando de CLs de natureza mais deliberativa (particularmente no âmbito das primeiras experiências de planificação distrital participativa, no âmbito do PPF) para CLs de carácter consultivo – e sobretudo tratando questões acerca do OIIL. Com efeito, se no âmbito do regulamento da Lei dos OLES as IPCCs ainda tinham espaço para a aprovação de algumas matérias a nível distrital, nomeadamente o Plano de Actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital (Decreto 11/2005), curiosamente, no Guião sobre organização e funcionamento dos Conselhos Locais recentemente aprovado, provavelmente a única matéria sobre a qual os CLs têm realmente poder de decisão, são os pedidos de concessão de financiamento de projectos de iniciativa local que os CLs podem ou não aprovar. E mesmo isto é colocado em dúvida (ver Orre & Forquilha, na Parte II neste livro). Quanto a outras matérias, como, por exemplo, o PESOD, o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência, os CLs podem apenas apreciar e dar o parecer ao governo distrital (MAE/MPD, 2008).

Como se pode constatar, a participação dos CLs no processo de tomada de decisões em assuntos de extrema importância para a vida do distrito, como, por exemplo, a aprovação dos PESODs e dos relatórios das actividades dos governos distritais, resume-se sobretudo a um exercício de consulta. Nos casos em que as actas relatam um debate sobre prioridades, os intervenientes são quase todos os mais altos funcionários locais do Estado, além de um ou outro régulo (Distrito de Gorongosa, 2009). Isso tem implicações não só na maneira como os próprios CLs olham para o PESOD, como também no papel do PESOD no processo de governação local. Com efeito, embora o balanço dos planos distritais, particularmente os PESODs, esteja previsto na legislação (Decreto 11/2005 Art. 120), na prática, a discussão do processo de implementação dos PESODs parece um assunto marginal nas sessões dos CLs. Por exemplo, uma análise das actas das sessões dos CLs, feita com base em 223 actas referentes a 2007, correspondentes a 75 distritos, mostra que apenas em 36% das actas analisadas o PESOD aparece como tema discutido nos CLs (Gonçalves, 2008: 10). Na maior

parte dos casos, o assunto mais discutido pelos CLs é o OIIL, aparecendo como tema discutido em cerca de 77% das actas analisadas (Gonçalves, 2008: 10). Em Gorongosa, evidenciou-se, a partir das actas de 2009, que o OIIL ocupou um lugar crescente em detrimento do PESOD. O PESOD de 2010 foi, assim, aprovado após um debate breve em que apenas os oficiais do Estado participaram. Aliás, isso reflecte-se também em algumas entrevistas feitas a membros do CCD de Gorongosa. Assim, por exemplo, questionado sobre as actividades do conselho local distrital, um dos membros respondeu nos seguintes termos:

...Quando estamos nas reuniões do conselho consultivo, o que fazemos muitas vezes é aprovar os projectos [do OIIL]. O presidente da mesa [o Administrador] lê projecto por projecto e pergunta-nos se conhecemos o dono do projecto...e nós dizemos se o dono é sério ou não. É assim que nós trabalhamos nas reuniões do Conselho Consultivo... Além de aprovar os projectos, o Conselho Consultivo não tem outras tarefas...<sup>95</sup>

Por conseguinte, com base nos elementos acima apresentados, pode-se considerar que, em muitos casos, os CLs têm um papel marginal não só no que se refere à elaboração dos PESODs como também no processo da sua execução e fiscalização. Este facto é uma das consequências do sistema de partido dominante a nível local, consubstanciado na tendência cada vez mais centralizadora do Estado.

As limitações que o Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais traz para as IPCCs, em termos de participação efectiva no processo deliberativo, cristalizam essa tendência centralizadora do Estado e contribuem, igualmente, para que os CLs tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões. Além disso, a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), promovida pelo Presidente Guebuza como um método de monitoria paralelo de prestação de contas de baixo para cima, salienta a lógica do Estado partidarizado e centralizador.<sup>96</sup>

## 4. Conclusão

Embora as reformas políticas ocorridas em Moçambique nos anos 1990 tenham criado novas instituições a todos os níveis como parte do processo de descentralização e reformas na governação local, elas não trouxeram necessariamente mudanças significativas em termos 'da qualidade democrática de participação popular'. Com efeito, a estruturação do campo político saído do processo da transição política conduziu à constituição de um sistema de partido

dominante, cristalizado numa cada vez maior captura do Estado local pelo partido no poder, num enfraquecimento contínuo dos partidos da oposição e numa espécie de fechamento dos espaços de participação política a todos os níveis.

Olhando para os espaços de participação local criados a nível dos distritos, constata-se que a sua dinâmica de funcionamento é estruturada pelo sistema de partido dominante. Assim, a representatividade dentro dos CLs é filtrada pela ligação partidária que se tem com o partido no poder. À semelhança do tempo de partido único, a Frelimo continua sendo o vector principal de participação no espaço público a nível distrital, facto que acentua a exclusão e a intolerância políticas e afunila a base de participação local. Além disso, a tendência centralizadora do Estado, muito ligada às lógicas, dinâmicas e discurso do sistema de partido dominante, nomeadamente sob a coligação do partido dominante forte de Guebuza, faz com que os espaços criados no âmbito da democratização e desconcentração do país, nomeadamente os CLs, tenham um papel marginal no processo de tomada de decisões a nível local e, por conseguinte, sejam menos usados como verdadeiro instrumento de governação local inclusiva e participativa.

## Notas

1. 'A descentralização aprofunda a democracia'. Entrevista ao *Novo Jornal*, Lunada/Angola, 12 de Fevereiro: 10-12.
2. Ver capítulo de Weimer, Macuane & Buur, na Parte I.
3. A realização das próximas eleições municipais está prevista para 2013.
4. Cidade de Maputo, Xai-Xai, Inhambane, Beira, Chimoio, Tete, Quelimane, Nampula, Pemba, Lichinga, Cuamba, Angoche, Ilha de Moçambique, Montepuez, Nacala, Mocuba, Guruê, Manica, Dondo, Maxixe, Chibuto, Chokwe, Matola.
5. Mocímboa da Praia, Metangula, Monapo, Milange, Moatize, Catandica, Marromeu, Vilankulo, Manjacaze, Manhiça.
6. Ver contribuição de Weimer, Macuane & Buur no Capítulo 1 da Parte I deste volume.
7. Foram registados seis partidos para concorrer às eleições, a saber, Frelimo, Pademo (Partido Democrático de Moçambique), PT (Partido Trabalhista), Partido da Unidade Nacional, Verdes de Moçambique, Aliança Independente de Moçambique e as três coligações, nomeadamente, a Aliança para a Democracia (Fumo, Monamo, PCN, Aliança para a Democracia), Resistência para a Unidade de Moçambique (UDF, PPLM; Resistência para a Unidade de Moçambique).
8. DEONA – Organização dos Desempregados de Nampula; NATURMA – Naturais da Manhiça; GRM-Beira – Grupo de Reflexão e Mudança; OCINA – Organização dos Candidatos Independente de Nacala-Porto (Nacala); PRCM – Partido de Renovação, Continuidade e Modernização; Livres da Cidade de Pemba; Associação Cidade de Pemba para a Ordem (Pemba); e JPC – Juntos pela Cidade (Maputo).
9. IPADE em Quelimane, Beira, Dondo, etc.; UM em Guruê; UP na Ilha de Moçambique e GIDA em Angoche.
10. Grupo para a Democracia da Beira (GDB).
11. Para um estudo de caso detalhado da Ilha de Moçambique, ver a contribuição de Rosário neste volume.
12. Ver Nuvunga & Adalima, por publicar.
13. *Mozambique Political Process Bulletin* (MPPB), Número 29 – Dezembro de 2003.
14. *Mozambique Political Process Bulletin* (MPPB), Número 37 – Dezembro de 2008.
15. MPPB, Número 29 – 15 Julho de 2005.
16. MPPB, Número 5 – 13 Novembro de 2008.
17. MPPB, Número 29 – Dezembro de 2003.
18. MPPB, Número 29 – Dezembro de 2003, pág. 21.
19. MPPB, Número 29 – Dezembro de 2003, pág. 21.
20. MPPB, Número 37 – Dezembro de 2008, pág. 3.
21. MPPB, Número 37 – Dezembro de 2008.
22. Até à 'demissão voluntária' dos presidentes do conselho municipal em Setembro de 2011.
23. Hanlon, Mozambique 184 News Reports & Clippings, 5 de Setembro de 2011.
24. 'Frelimo faz limpeza em cinco autarquias locais', in *Jornal Savana*, 17 de Agosto de 2011.
25. Em Marromeu, as eleições locais de 2003 produziram uma coabitação: a Renamo elegeu o Presidente do Conselho Municipal, João Germano, com 50,01 % dos votos e a Frelimo ganhou uma maioria relativa na Assembleia Municipal, com 50,22% dos votos.
26. Para um estudo aprofundado da vitória da Renamo nos municípios da região costeira da Província de Nampula, vide: do Rosário, 2009.
27. *Notícias*, 13 de Fevereiro de 2009.
28. Ver artigo de Weimer na Parte I.

29. Ver artigo de Weimer, Macuane & Buur na Parte I deste volume.
30. A Frelimo ganha as eleições em todas as províncias do sul do país, Maputo, Maputo-província, Gaza e Inhambane com mais de 80% dos votos e igualmente nas do extremo norte, nomeadamente Niassa (47,45%) e Cabo Delgado (58,25%).
31. A Renamo impôs-se em todas as províncias do centro e Este do país, nomeadamente: Sofala (78,8%), Manica (41,51%), Tete (34,51%), Zambézia (52,54%) e Nampula (40,66%).
32. Ver, para pormenores, a análise de Weimer, neste livro (Parte I).
33. No que diz respeito à segunda dimensão de gradualismo, a transferência de mais funções dos Órgãos Locais do Estado para a autarquia, ver artigo de Weimer, na Parte I.
34. 'Por coincidir com a Sexta-feira, Muçulmanos contestam data das eleições autárquicas', *Notícias*, 4 de Fevereiro de 1998: 4.
35. Com uma taxa de abstenção de cerca de 75,84%, quase a mesma do primeiro processo eleitoral autárquico, mas desta vez com a participação de todos os partidos políticos e grupos de cidadãos independentes.
36. Discurso da campanha do então candidato da Renamo e da sua equipa na Ilha de Moçambique, durante a campanha eleitoral para as eleições municipais de 2003. Com ajuda do Observatório Eleitoral, desloquei-me à Ilha de Moçambique onde estabeleci contactos formais com os representantes locais da Frelimo, da Renamo e da Associação dos Amigos da Ilha de Moçambique.
37. Nestes municípios, a Renamo usou a mesquita para propagar a sua mensagem política. Para mais detalhes, vide: do Rosário, 2009.
38. Essitate Yookophela era um projecto implementado pela Cooperação Suíça (SDC), sem envolvimento activo do Conselho Municipal da Ilha de Moçambique, e fora do Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM) do SDC que abrangeu o CM da Ilha. O objectivo era atrair residentes dos bairros sobrepovoados na parte insular do Município para a parte continental, através de incentivos (terrenos, material de construção, etc.) para fixar residência lá. Para mais pormenores, ver secção 3.2.3.
39. A trajectória desta família afro-muçulmana está por estudar. O pai deste Chehe, o também Chehe Abdul Razaq Jamú, era durante o período colonial muito próximo dos Portugueses, mas alguns anos depois da Independência, tornou-se membro e secretário do bairro do partido Frelimo na Ilha de Moçambique.
40. Entrevista com Momade Camussi, 5 de Novembro de 2003.
41. Entrevista com Issufo Buanami, 19 de Outubro de 2007.
42. Entrevista com o Sheik Hafiz Jamú Razaq, 18 de Novembro de 2003.
43. 'Elite Afro-muçulmana' refere-se aos mestiços negros descendentes da antiga elite muçulmana e escravocrata que se tinha fixado na Costa oriental africana no tempo da expansão e da penetração Arabo-swahili. 'Elite afro-damanense' refere-se aos mestiços de descendentes de Portugueses de Diu e Damão, territórios que fizeram durante 4 séculos parte do Estado Português da Índia.
44. Termo usado pelos muçulmanos da Ilha de Moçambique quando se referiam aos mestiços nascidos da união entre mulheres negras locais e portugueses.
45. Em 1987, durante a visita do novo governador da província de Nampula, Gaspar Dzimba, à cidade da Ilha de Moçambique, pede a evacuação de pessoas para reforçar o contingente de trabalhadores na colheita de algodão, milho e sisal nos campos da João Ferreira dos Santos, Muchelia, Metocheria e Miserapane. 'É pertinente reduzir a população da Ilha de Moçambique, porque há muitas pessoas'. Critica a fome existente no distrito que, segundo o governador, era causada pela preguiça dos habitantes da Ilha. Finalmente, determina que a partir daquele momento, cada residente devia cultivar 7 hectares de terra para plantar culturas diversas para sua sobrevivência. A mesma decisão foi estendida aos comerciantes que deviam também ligar a actividade comercial com a actividade agrícola. (Governo da Cidade da Ilha de Moçambique, 1987).
46. Bairros residências com tetos cobertos de *macúti* (folhas de coqueiros).
47. Entrevista com M. Robert (em 31 de Outubro de 2007), comerciante e responsável da comissão

- de moradores da 'cidade'.
48. *Notícias*, 28 de Janeiro de 1999.
  49. Entrevista com M. Robert, 31 de Outubro de 2007.
  50. *Notícias*, 6 de Janeiro de 2004.
  51. Entrevista com Filipe Paúnde, Secretário Geral da Frelimo, *Notícias*, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimoz/getxml/contentx/255692>
  52. *Notícias*, 23 de Dezembro de 2003.
  53. *Notícias*, 9 Março de 2004.
  54. *Notícias*, 16 de Fevereiro de 2004.
  55. Afonso Dhlakama tinha obtido 48%, realizando uma progressão de 15% de votos em relação a 1994.
  56. O dinheiro existente nos cofres do município era resultante das cobranças de taxas de mercado e de todas as transferências feitas pelo governo Central para o Município da Ilha de Moçambique. Por exemplo os cobradores das taxas de mercado tinham traçado um esquema de desvio de taxas cobradas nos principais mercados da cidade.
  57. Para mais detalhes sobre o agravamento de conflitos entre os membros da Renamo e as consequências resultantes na governação municipal da Renamo entre 2003 e 2008, ver: Rosário, 2010.
  58. A Renamo não iria permitir que depois de 5 anos de governo, a Ilha de Moçambique continuasse velha e degradada [...], porque tinham-se comprometido a promover a construção de novas infra-estruturas e não somente a renovar as já existentes', *Notícias*, 16 de Fevereiro de 2004.
  59. *Savana*, 6 de Maio de 2005.
  60. Entrevista com Gulamo Mamudo (Presidente do Conselho Municipal da Ilha de Moçambique), 13 de Agosto de 2007.
  61. Para uma análise mais aprofundada, ver Buur & Kyed, 2006; 2007.
  62. Quase toda a parte continental da Ilha de Moçambique, nomeadamente o posto administrativo de Lumbo, se tornaria distrito da Ilha de Moçambique. Ver 'Novos distritos serão criados no país', *Notícias*, 16 de Junho de 2008: 3.
  63. Ver artigo de Weimer, na Parte IV deste livro.
  64. A referência ao termo 'empresa privada' está directamente ligada ao facto de a Frelimo utilizar o dinheiro público, nomeadamente os 7 milhões do OIIL, para cooptar membros e simpatizantes da Renamo com a promessa de financiar os seus projectos. E como a Renamo não tinha conseguido 'capturar todos os seus clientes', uma grande parte estava vulnerável às promessas da Frelimo.
  65. O Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique fez a entrega à sede do Partido Frelimo da cidade da Ilha de Moçambique de equipamento informático, constituído por um processador, uma impressora, um teclado, duas colunas (ver Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique, Termo de entrega ao partido Frelimo, 14 de Novembro de 2003). Num outro documento, o antigo PCM tinha proposto ao Governo provincial a entrega da residência oficial e do edifício do município para albergar o representante do Estado. Nesse sentido, o município iria funcionar em dois pequenos compartimentos, onde funcionava a direcção distrital do comércio, para a instalação do Conselho Municipal da Renamo. Para mais detalhes, ver: Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique, Nota n.º 534/CMCI/GP/A/16 à Direcção provincial de Apoio e Controlo de Nampula, 31 de Dezembro de 2003.
  66. É um mestiço de origem afro-damaniana. Fez toda a campanha eleitoral pelo partido PIMO (Partido Independente de Moçambique) com a ajuda da sua tia, responsável das mulheres nas confrarias soifas da Ilha de Moçambique. Mas retira o seu apoio ao PIMO e começa a mobilizar os seus membros a favor da Renamo. Parece-nos que foi 'capturado' por A. Dhlakama com a promessa de se tornar Vereador de Finanças em caso de vitória eleitoral da Renamo nas eleições de 2003, um posto importante ainda mais porque Abdul Satar Rahim é tido com um empresário de renome ao nível local.

67. Ver, para pormenores, o artigo anterior de Nuvunga.
68. [http://www.cip.org.mz/pub2008/ndoc2008/126\\_A%20Ilha%20das%20irregularidades.pdf](http://www.cip.org.mz/pub2008/ndoc2008/126_A%20Ilha%20das%20irregularidades.pdf).
69. A utilização deste procedimento pela Frelimo está documentada em vários casos. Por exemplo, em 2005, aquando das eleições intercalares em Mocimboa da Praia, convocadas devido à morte do presidente do Conselho Municipal, pessoas vivendo em Nampula, Pemba, Montepuez e outros distritos vizinhos foram transportadas em camiões e autocarros alugados pelo Partido Frelimo para votar no seu candidato no Município de Mocimboa.
70. Ver capítulo A, de Weimer, Macuane & Buur (Parte I).
71. Este artigo foi essencialmente elaborado com base no trabalho de campo realizado no distrito de Gorongosa em Abril de 2010. Fazemos uso também do material empírico recolhido nos distritos de Zavala e Monapo, em 2009.
72. Na terminologia usada na Parte I deste livro, estas mudanças aconteceram sob uma *coligação do partido dominante enfraquecido* liderada pelo então presidente Chissano e, resultante de um acordo político entre as elites da Frelimo, substituiu um *regime autoritário enfraquecido*. Ver Weimer, Macuane & Buur, Capítulo A, na Parte I.
73. É importante referir que os Representantes do Estado a nível dos espaços municipalizados são membros do partido no poder. Ver, também sobre este aspecto, o artigo anterior do Rosário, bem como o de Weimer, na Parte I do livro.
74. Para mais pormenores, ver, por exemplo, Weimer, 2000.
75. Ver Weimer, Macuane & Buur, Capítulo A, na Parte I.
76. Para detalhes sobre esta questão, ver as análises de Hanlon & Smart (2008).
77. Um ponto já salientado no artigo anterior, no caso das autarquias.
78. Neste artigo, usamos os termos CC, CLs e IPCCs como sinónimos.
79. Ver artigo de Borowczak & Weimer, na primeira Parte do livro.
80. Esta Lei usa o termo ‘conselhos locais’. O *Guião sobre a organização e o funcionamento dos conselhos locais* usa a designação ‘conselhos consultivos’ (MAE&MDP, 2008).
81. Ver o artigo de Orre & Forquilha, na Parte II deste livro.
82. O artigo 18 do Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais estabelece que os conselhos locais representam ‘os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse’.
83. Os dilemas são vários. Por exemplo, o guião diz que, num dado escalão (CCD ou CCP), 40 por cento dos representantes devem ser autoridades comunitárias, 30 por cento devem ser mulheres e 20 por cento jovens. Aritmeticamente, isto não deixa espaço suficiente para outros critérios de representação. Num CCD com um número máximo de 50 pessoas, 20 devem ser autoridades comunitárias, 15 devem ser mulheres, e 10 devem ser jovens – um total de 45 pessoas. Isto deixa 5 lugares para outros representantes de ‘interesses’ ou ‘grupos sociais’ e ainda para os membros do governo cuja representação está garantida (o Administrador, etc.). Para uma explicação mais detalhada, ver Orre (2010: 305).
84. Apenas o artigo 37 do guião toca no assunto, mas de maneira vaga.
85. Para mais detalhes sobre práticas de identificação de membros, ver Orre (2010: 315-7).
86. Entrevista com Fátima Vulande, membro da OMM, Gorongosa, 14 de Abril de 2010.
87. Entrevista com Chombe Henrique Janasse, presidente da Associação de Camponeses e Criadores de Gado Bovino e Caprino, Gorongosa, 15 de Abril de 2010.
88. Entrevista com o Sr. Disel Ngulande, presidente da Associação dos Camponeses de Nhouranga, Gorongosa 14 de Abril de 2010.
89. Entrevista com Sr. Francisco Alficha, pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique e membro do CCD, Gorongosa, 15 de Abril de 2010.
90. Entrevista com Isaac Zeca Mulzal, presidente da liga juvenil da Renamo, Gorongosa, 17 de Abril de 2010.

91. Entrevista com Zeca Gabriel, delegado da Renamo no Monapo. Monapo: 12 de Fevereiro, 2009.
92. Para uma análise mais aprofundada do OILL, ver artigo dos mesmos autores na Parte II deste Livro.
93. Distrito de Marracuene, 2009, s/p. sublinhado pelos autores.
94. Ver artigo de Borowczak e Weimer, neste volume.
95. Entrevista com o Francisco Alficha, pastor da Igreja Fé dos Apóstolos de Moçambique e membro do CCD, Gorongosa, 15 de Abril de 2010.
96. Ver artigo de Leininger *et al.* na Parte II deste livro.



# Parte 4

## Recursos e

## Serviços públicos

### GOVERNAÇÃO LOCAL E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA FINANCIAR SERVIÇOS BÁSICOS. ESTUDOS DE CASO: ÁGUA E SAÚDE

#### Introdução e resumo

Descentralização e governação local têm uma razão de ser primordial: levar bens e prestar serviços públicos tais como a educação, cuidados de saúde primários, abastecimento de água, manutenção de estradas, colocando o Estado enquanto provedor destes serviços mais perto ao cidadão como consumidor dos mesmos. Uma definição mais abrangente e simples de 'governo local' num contexto democrático é a de uma organização estatutária, democraticamente legitimada ao nível subnacional, que presta serviços públicos à população dentro da sua circunscrição territorial (Bailey, 1999: 3). Do ponto de vista da teoria económica, os governos locais têm um papel instrumental de produzir e distribuir os serviços e bens públicos e, desta forma, aumentar ou maximizar o grau do bem-estar da sociedade, tomando em consideração as suas vantagens comparativas em relação ao Estado central e/ou a outras níveis subnacionais como o da província. Na base do raciocínio da *subsidiariedade* e da eficiência alocativa o governo central não deveria desempenhar funções e assumir tarefas na prestação de serviços públicos para as quais os governos locais tenham vantagens comparativas.

Isso cria uma tensão produtiva entre os níveis de governação, com os governos

locais, responsáveis para a função alocativa de recursos, e o governo central mantendo as funções de regulamento, distribuição, e estabilização económica (Bailey, 1999: 12). Implica definir legalmente condições da actuação administrativa, tributária e patrimonial dos poderes locais, bem como o relacionamento de complementaridade e/ou concorrência entre o Estado central e local e as formas de supervisão e tutela do Estado central sobre os governos locais.

Estas condições restritivas são bastante óbvias em relação aos recursos necessários para os governos locais exercerem as suas competências. Normalmente, os governos locais recebem uma parte do orçamento do Estado que é transferida através de várias modalidades definidas no sistema fiscal intergovernamental, sendo as transferências não condicionadas (*general purpose/block grants*) ou transferências consignadas (*conditioned grants*) para propósitos específicos, como por exemplo a construção e manutenção de estradas, investimentos e obras públicas etc. Dependentes do regime das relações intergovernamentais fiscais em vigor, os governos locais têm direito a uma base tributária própria, isto é podem cobrar certos impostos, tais como impostos sobre o uso e transacção de imóveis, transacções comerciais de empresas locais etc. Uma terceira fonte de recursos ou seja de receitas próprias são as taxas cobradas aos utentes de serviços públicos que o governo local presta, por exemplo a remoção de lixo ou o abastecimento de água. São as fontes principais de recursos que definem a capacidade própria dos governos locais em fazer investimentos e prestar serviços públicos, razão da sua existência.

No primeiro artigo nesta Parte, *Bernhard Weimer* faz uma incursão na capacidade de geração e gestão de recursos financeiros próprios das autarquias, complementando a análise de Nguenha, Raich e Weimer sobre a sustentabilidade financeira das autarquias moçambicanas na Parte II deste livro. Usando seis municípios como estudos de caso e uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos, o autor analisa primeiro, as fontes de receitas próprias autárquicas e os factores que determinam a eficácia e eficiência da sua cobrança. Depois apresenta estimativas do grau da utilização da base tributária própria das autarquias, para seis fontes de receitas diferentes diferenciadas por receitas fiscais (impostos) e não fiscais (taxas). A análise mostra que existe um potencial enorme de recursos que não está a ser explorado: a base tributária é apenas parcialmente utilizada, numa média de 24% do máximo possível. Isso tem como consequência os elevados custos de oportunidade em termos do investimento em serviços públicos perdido: as autarquias falham, em parte, em produzir e distribuir serviços públicos básicos, tomando em conta, que só gastam, em média, 32% dos seus orçamentos para despesas de capital e investimentos. Assim, falham, pelo menos parcialmente, no exercício da sua função essencial, na sua razão de ser, pela qual foram criados. Essa leitura, contudo, não ignora a grande diferença que as autarquias fizeram e

continuam a fazer em comparação com o *status quo* anterior, que previa a prestação de serviços pelos então Conselhos Executivos (ANAMM & World Bank, 2009: 6). Contudo, os municípios poderiam ter feito muito mais se tivessem utilizado a sua base tributária: poderiam ter aumentado, *ceteris paribus*, quase quatro vezes mais o valor do orçamento para investimentos em infra-estruturas e serviços e despesas de capital. O estudo mostra também, que são as receitas provenientes do uso e aproveitamento de terra e do património individual dos cidadãos (casas e prédios), que são subaproveitadas. O autor interpreta isso como um reflexo da política económica local, em que os padrões da tributação reflectem relações sociais de poder. Nessa óptica, intensificar por exemplo a arrecadação do Imposto Predial significa uma mudança da carga tributária em desfavor das classes e camadas sociais com posses (edifícios, terrenos), enquanto uma abolição do Imposto Pessoal Autárquico aliviará a carga tributária das camadas mais pobres. Desta forma, a mudança da estrutura e a composição do orçamento, quer na parte das receitas, quer das despesas de tributação, afectam directa e indirectamente estas relações, em favor das camadas urbanas mais pobres ou não.

As duas últimas contribuições neste volume apresentam ao leitor algumas incursões analíticas no relacionamento entre a descentralização e os governos locais e as suas capacidades de prestar serviços públicos. O artigo que se segue, da autoria de *André Uandela*, analisa até que ponto o processo de descentralização contribui para a melhoria dos serviços de abastecimento de água aos cidadãos. A provisão de serviços de abastecimento de água e saneamento às populações é um aspecto chave para o garante da saúde pública e é considerada uma componente fundamental dos dois programas do governo (PARPA I e II) nos últimos dez anos, nomeadamente como um pilar de desenvolvimento do capital humano. Apesar de grandes investimentos feitos no sector de águas e saneamento nos últimos anos, nomeadamente em zonas urbanas (capitais provinciais), os níveis de cobertura e acesso a esse serviço ainda estão muito aquém dos níveis desejáveis. O país dificilmente atingirá as metas preconizadas nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Um dos principais nós de estrangulamento para o desenvolvimento deste sector continua a ser a fraca sustentabilidade dos investimentos feitos, ligada à baixa eficiência das entidades locais (municipais, distritais ou privadas) na gestão de pequenos sistemas de abastecimento de água. A partir de uma análise da literatura e pesquisa de campo em dois distritos e um município, o autor identifica três factores fundamentais inter-relacionados que contrariam a validade da presunção teórica de que os governos locais tenham vantagens comparativas em gerir estes serviços: a) a descentralização e autonomização ainda não trouxeram melhorias significativas na provisão dos serviços, b) o ambiente institucional criado não é suficiente para produzir os resultados esperados e, c) há uma tendência de

re-centralização do processo de gestão dos serviços de abastecimento de água, como forma de torná-los mais sustentáveis e eficazes.

No último capítulo, o autor *Weimer* submete o sector de saúde a uma análise crítica, nomeadamente as unidades do Sistema Nacional de Saúde (SNS) a nível subnacional, usando uma abordagem analítica de economia política. O autor entende que as unidades sanitárias nomeadamente ao nível distrital, já com atribuições e competências (orçamentais) próprias assinaláveis e resultantes de uma desconcentração do sector, são afectadas no seu desempenho por quatro factores chave, a saber:

- Alocação de recursos humanos e financeiros pouco equitativos e não orientada pelas necessidades 'objectivos' das unidades sanitárias, associada à 'fraca voz' no processo de planificação.
- Atrasos ocasionais nas transferências de recursos financeiros para cobrir gastos correntes, incluindo salários, associados à falta de harmonização entre as necessidades técnicas de gestão e execução local do orçamento e as do e-sistafe.
- Falta de capacidade de preencher as vagas com pessoal técnico e de apoio e reter recursos humanos, associada aos níveis baixos de salários e concorrência de projectos de saúde com financiamento externo.
- Abastecimento irregular com medicamentos.

As causas principais destas fragilidades podem ser encontradas, de acordo com o autor, em factores, sobre os quais as unidades desconcentradas têm pouca influência. Entre as principais causas estão os grandes desafios que o MISAU enfrenta na gestão eficiente, eficaz e transparente dos seus recursos e a fragmentação do sector devido à sua dependência relativamente ao financiamento externo e às suas diversas formas de intervenção, apesar da existência de uma abordagem integrada ao sector (*Sector Wide Approach (SWAp)*). Essa dependência acarreta em si o risco de tornar o SNS um serviço não sustentável. Um outro factor é o progresso lento na reforma e na regulamentação do sector, que deveria ter em conta, por um lado, a estratificação social e da demanda para serviços de saúde, e, por outro a evolução dinâmica de provedores privados, lucrativos e não lucrativos destes serviços. Nem a ideologia que governava o SNS desde a Independência ('serviços grátis ou de baixo custo iguais e de qualidade para todos em território nacional') nem a estruturação do sector estão ajustadas às novas dinâmicas associadas à economia política, que faz com que os serviços de saúde sejam cada vez mais vistos como uma fonte de rendimento (privado) à custa de um bem de mérito para todos. Apesar destas fraquezas institucionais há progressos assinaláveis nos *outcomes* que o sector produz, embora estes se situem, relativamente a outros países com características semelhantes, num nível baixo.

# 1

## A BASE TRIBUTÁRIA DAS AUTARQUIAS MOÇAMBICANAS: CARACTERÍSTICAS, POTENCIAL E ECONOMIA POLÍTICA

Bernhard Weimer<sup>1</sup>

### 1. Introdução: contexto e objectivos

O presente capítulo pretende contribuir para a discussão sobre a percepção generalizada segundo a qual, nas finanças autárquicas, o nível das receitas municipais se situa muito aquém das despesas necessárias para o seu funcionamento básico, o que dificulta a melhor prestação dos serviços aos munícipes. Esta opinião é difundida nos diversos fóruns sobre esta matéria, designadamente, nas reuniões nacionais entre os municípios e o governo central onde se reivindica um incremento das transferências do Orçamento do Estado (OE). Obviamente isto implicaria uma alteração dos critérios da política de alocação e distribuição dos fundos públicos às autarquias plasmados na legislação. Como já foi discutido num outro artigo neste livro,<sup>2</sup> actualmente estas transferências são feitas através do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL), e, parcialmente, o Fundo de Estradas (FE). Um fundo especial é concedido às cidades capitais provinciais no âmbito do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU) para os anos 2011-2014<sup>3</sup> não faz parte da presente análise.

O presente texto adopta uma perspectiva diferente. Focalizando a dimensão da base tributária própria e a capacidade dos governos locais em geri-la (de Mello, 2000: 367), o autor coloca a seguinte **questão de partida**: em que medida e grau de

eficácia, as autarquias moçambicanas exploram a sua própria base fiscal segundo a legislação que rege as relações fiscais intergovernamentais?

Sem dúvida, ambas as perspectivas sobre o mesmo objecto, isto é a clivagem crescente entre os recursos disponíveis e as despesas, têm a sua razão de ser, pois na lógica da descentralização fiscal, uma autarquia depende, em termos de recursos, das transferências do governo central, bem como do aproveitamento e utilização da sua própria base de tributação. Qualquer das duas fontes é necessária para o exercício das funções autárquicas, apesar do reconhecimento de que cada uma representa uma lógica própria, em termos de gestão, legitimação e prestação de contas. Como se verá na secção 2.1, por razões de eficácia e efectividade da gestão financeira, da capacidade de investimento em serviços municipais, da prestação de contas ao munícipe e, finalmente, da legitimação do estado local, a cobertura das despesas autárquicas (correntes) pelas receitas próprias é crucial.

Desta forma, o presente capítulo focaliza a administração fiscal e financeira e a eficácia da arrecadação das receitas próprias, ou seja, em questões institucionais e a aplicação das 'alavancas tributárias' disponíveis aos municípios moçambicanos, no âmbito da actual legislação. O objectivo é o de apresentar evidências do baixo grau de utilização da própria base tributária das autarquias moçambicanas e, assim, contribuir para o debate em torno de uma questão essencial para o sucesso do processo da municipalização: a 'saúde financeira e fiscal' dos municípios, ou seja, a sustentabilidade financeira e, por consequência, a viabilidade financeira das autarquias.

Contudo, deve afirmar-se desde já que o autor não tenciona sugerir a maximização da arrecadação da receita autárquica. O propósito é outro: fazer uma 'radiografia fiscal' das autarquias para identificar fontes de recursos próprios pouco exploradas, e as causas e possíveis 'remédios' para uma melhor utilização das reservas fiscais.

De maneira alguma o estudo e as suas conclusões devem ser interpretados como um argumento, *a priori*, contra a renegociação, entre o governo central e as autarquias moçambicanas, dos critérios legais que actualmente determinam as relações fiscais intergovernamentais, incluído as transferências para as autarquias. Na opinião do autor, quer uma maior utilização e gestão dos recursos próprios, quer um aumento do volume das transferências podem ser justificados do ponto de vista económico e político face aos grandes desafios que o estado local, incluindo as autarquias, enfrenta na sua luta para melhorar substancialmente as condições de vida do cidadão moçambicano e assim consubstanciar a descentralização em Moçambique. Contudo, este argumento não implica sugerir a necessidade de uma reforma tributária para as autarquias. Na opinião do autor, o quadro legal para as finanças autárquicas moçambicanas é, por enquanto, suficiente para gerar os recursos que os municípios precisam para a execução das suas funções.

O trabalho baseia-se em estudos de caso sobre os seis municípios<sup>4</sup> (Weimer *et al.*, 2010a; b; c; Chimunuane *et al.*, 2010a; b; c) que serviram como amostra para uma análise geral (Boex, 2011). A pesquisa de campo foi realizada entre Maio e Agosto de 2010, no âmbito do Programa de Apoio a 13 Municípios na zona Centro e Norte de Moçambique (P-13) em colaboração com o Banco Mundial.<sup>5</sup> Incluiu a elaboração de uma base de dados fiscais para os anos 2005–2009, a triagem dos dados, bem como a realização de entrevistas com pessoas chaves, visitas aos mercados e outros métodos de pesquisa definidos no parágrafo 3.1.3).

O artigo organiza-se da seguinte maneira: primeiro, apresenta as características da base tributária própria das autarquias moçambicanas, para, em seguida, diagnosticar o grau da utilização desta base. O estudo de caso de duas autarquias, Cuamba<sup>6</sup> e Vilankulo<sup>7</sup> permite analisar as características e desafios comuns, que permitem tirar conclusões específicas e generalizáveis tais como: a subutilização da base tributária é uma realidade em ambos os casos e tem origem em causas técnicas, institucionais e outras relacionadas com a economia política local. Dentre outras consequências, destaca-se um *stress* fiscal permanente e a falta de recursos para melhorar os serviços públicos.

## **2. A base tributária própria da autarquia: conceitos básicos, características e fontes principais**

### 2.1 Aspectos teóricos

Conforme as considerações teóricas, a base tributária própria e a sua utilização e administração no processo orçamental é considerada como um elemento chave na construção de um estado em geral, incluindo um estado local (Moore 1998; 2008; Bräutigam, 2008). O relacionamento equilibrado, ou seja, a congruência institucional (Wicksell) entre a tributação do ‘cidadão fiscal’, ao estado e um equivalente em termos de serviços públicos prestados pelo estado, por um lado, e a voz democrática do cidadão em assuntos de política pública e a carga fiscal, por outro, é considerado o elemento chave nesta teoria. Grosso modo, apesar de historicamente, esta lógica não caracterizar a construção do Estado em África (Therkildsen, 2001b; Fjeldstad & Therkildsen, 2008), o padrão e a estrutura da base tributária do estado ou do governo local, os métodos de cobrança e administração de receitas próprias (impostos e taxas) atribuídos a este nível de governo, têm implicações profundas na capacidade e legitimidade do governo local. Num leque de desafios identificados na literatura sobre a descentralização fiscal (Bird & Vaillancourt, 1998; Bahl, 1999; Manor, 1999; Bahl & Martinez-

Vazquez, 2006) pode-se identificar quatro desafios principais relevantes:

Primeiro, a utilização eficaz da base tributária própria. Esta tem o potencial de minimizar o potencial *gap* fiscal na sua dimensão vertical, isto é nas relações entre os governos nacionais e sub-nacionais ('desequilíbrio vertical'), que existe em quase todos os países em via de desenvolvimento (Fjeldstad, 2001a: 8). Esta distorção pode ser compreendida como resultado do não cumprimento do princípio estabelecido na teoria da descentralização fiscal que considera que a descentralização de finanças deve sempre acompanhar a descentralização de funções (*finance follows function*) nas políticas e estratégias de descentralização adoptadas (Bird & Smart, 2002). Este princípio é reflectido na legislação moçambicana (Lei 2/1997, Lei 1/2008). A não observação deste princípio cria uma dependência estrutural dos governos locais nas transferências do governo central e/ou de doações. Esta dependência, normalmente é associada a uma falta de manutenção da disciplina fiscal pelos governos locais, o que é considerado, nas finanças públicas, como um *'soft budget constraint'* que permite aos governos locais expandirem as suas despesas sem, contudo, assumirem os custos e riscos económicos e políticos do desequilíbrio fiscal crescente (de Mello, 2000; Rodden *et al.*, 2003). Assim, estes governos locais dependem cada vez mais de transferências provenientes do governo central, de créditos, dotações especiais ou de *bail out* no caso de cidades altamente endividadas, o que constitui uma justificação teórica e prática para exigir condicionalismos orçamentais rígidos (*hard budget constraints*) (Bird & Vaillancourt, 1998).

Segundo, a optimização da receita proveniente da base tributária própria através de esforços para com uma cobrança efectiva e transparente, no âmbito de uma reforma tributária e em favor dos governos sub-nacionais, mexe com estruturas, interesses e práticas políticas e económicas dos que se beneficiam do *status quo* do sistema tributário. Por outras palavras, as tentativas de mudança de padrões e práticas existentes. Em África, estes padrões, muitas vezes, são conotados com o sistema tributário colonial de coerção, com práticas corruptas e de fuga ao fisco associadas a uma fraca administração fiscal local (Fjeldstad & Semboja, 2000; Fjeldstad & Therkildsen, 2008), bem como a efeitos de incidência dos tributos que privilegia as classes com posses, em detrimento das camadas mais pobres, como no caso do imposto pessoal local (*poll tax*). Como consequência disso, qualquer tentativa de alterar os padrões tributários estabelecidos, por exemplo através da enfatização de impostos sobre a propriedade com efeitos progressivos, tem que enfrentar e superar a resistência dos que beneficiam do *status quo*. Conforme o que se observou no Uganda e na Tanzânia, a elevada carga fiscal imposta nas camadas mais pobres associada aos métodos de cobrança coerciva causou 'revoltas fiscais' que, associadas à emergência de uma democracia competitiva multipartidária, resultaram na abolição do imposto sobre a pessoa (*poll tax*) em 2003 (Tanzânia) e 2005 no Uganda

(Fjeldstad & Therkildsen, 2008: 134). Por outras palavras, a compreensão do regime fiscal, a sua dinâmica e os seus efeitos no contexto da economia política local e das relações entre o estado e a sociedade locais, representa um factor decisivo para o sucesso de uma tributação eficaz e transparente na base das fontes da receita própria local. É de salientar que do ponto de vista do cidadão, não apenas o peso cumulativo da carga fiscal do estado, quer central, quer local é do seu interesse primordial, mas também o relacionamento entre este peso por um lado, e os serviços e bens públicos que ele, de facto, recebe como contrapartida, por outro.

Terceiro, a forma da tributação, os seus efeitos socioeconómicos (justiça fiscal) e o relacionamento entre receitas fiscais (impostos) e não fiscais (taxas de utentes), são factores determinantes para a legitimação do estado/governo local (Vaillancourt, 2003: 330), ou seja, da expressão da cidadania fiscal na gestão pública ao nível municipal. O contribuinte tem vontade de pagar os seus tributos, caso tenha voz e poder de negociação se recebe serviços municipais em quantidade e qualidade suficiente e pode esperar uma gestão eficaz e transparente das finanças municipais (Wampler & Barboza, 1999). Um inquérito, sobre cinco municípios moçambicanos, confirma esta última afirmação (de Brito *et al.*, 2007). Contudo, como se referiu acima, estes critérios são, muitas vezes, ausentes em estados africanos. (Fjeldstad, 2001b).

Finalmente, um dos desafios principais diz respeito à administração financeira e fiscal do governo local, ou seja, à sua eficiência, eficácia e transparência. O esforço e o rendimento (*yield*) fiscal podem ser compreendidos, não apenas como resultado da alocação de recursos humanos e materiais para as repartições municipais encarregadas de cobrança e administração de receitas (fiscais e não fiscais), como também as abordagens adoptadas (por exemplo a cobrança coerciva) e os instrumentos em uso (como a base de dados sobre contribuintes, tecnologia e programas informáticos etc.). Estes factores estão também ligados, ou seja são, reforçados ou enfraquecidos em função das estratégias escolhidas pelo Estado/governo (central e local) na sua política da tributação: as prioridades de escolha de tributos e métodos de cobrança e administração influenciam consideravelmente a administração tributária e o produto e o rendimento da tributação (Bird, 2004).

Tendo em conta os factores acima apresentados, o presente trabalho focaliza neste último aspecto da tributação autárquica.

## 2.2 Receitas próprias: aspectos institucionais-legais e peso relativo no orçamento municipal

A base tributária própria das autarquias, ou seja, as fontes de receitas atribuídas aos municípios no âmbito da descentralização fiscal em Moçambique é definida pelo quadro institucional legal da descentralização e autonomia fiscal, conforme a lei sobre

as Finanças Autárquicas (Lei 1/2008) e o Código Tributário Autárquico (CTA) definido no Decreto 63/2008. Esta legislação substitui a legislação anterior, baseada na Lei 11/ 1997. A base própria de tributação complementa as transferências para os municípios feita pelo governo central, quer através do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) do Fundo de Investimento de Iniciativas Locais (FIIL) ou de outras transferências consignadas para um propósito definido, como também do Fundo de Estradas (Kulipossa & Nguenha, 2009). Em termos legais, o FCA e FIIL, representam, no total, apenas uma fatia minúscula do Orçamento do Estado (OE) ou seja apenas 1,5% das receitas nacionais globais. Este tecto é o resultado das reformas tributárias autárquicas em 2008, que reduziu o limite de 3% para 1,5%.

O mapa e a figura em baixo apresentam a imagem actual do padrão das receitas municipais por fonte de receita na amostra, incluindo as taxas de vária ordem. Os dados reflectem os orçamentos executados, apurados pelas pesquisas efectuadas, na base das contas de gerência das autarquias da amostra.

**Tabela 1: Receita municipal agregada em seis autarquias seleccionadas, 2009**

	Fontes principais de receita	Receita própria		Receita Total	
		Meticais	%	Meticais	%
1	Imposto Pessoal Autárquico (IPA)	678,144	0,6	678,144	0,2
2	Imposto Predial Autárquico (IPRA) *	8,271,830	18,4	8,271,830	6,8
3	Imposto Autárquico de Sisa (ISISA) **	3,681,926	2,8	3,681,926	1,0
4	Imposto sobre Veículos (IAV)	7,243,165	4,8	7,243,165	1,8
5	Uso do Solo Autárquico (DUAT)	18,926,507	14,2	18,926,507	5,2
6	Taxa por Actividade Económica (TAE)	7,308,808	5,4	7,308,808	2,0
7	Uso de espaço público (Mercados e Feiras)	16,646,416	11,3	16,646,416	4,2
8	Recolha, depósito e tratamento de lixo ***	18,726,432	14,0	18,726,432	5,2
9	Subtotal (fontes principais de receitas)	81,483,228	71,3	81,483,228	26,3
10	Outras fontes	38,379,042	28,7	38,379,042	10,6
11	Total de receitas próprias	119,862,270	100,0	119,862,270	36,9
12	Transferências fiscais intergovernamentais			174,751,830	48,3
13	Doações			53,617,305	14,8
14	Total de receitas municipais (todas as fontes)			362,120,097	100,0

Fonte: cálculo pelo autor, na base de Boex, 2011, Chimunane et.al., 2011a,b,c; Weimer et.al., 2011a,b,c.

NB: \* o peso relativo alto na arrecadação do IPRA é distorcido pelo desempenho da Cidade da Beira, o único caso extremo na amostra.

\*\* ISISA foi devolvido aos municípios em 2008 a assim ainda não incorporado na classificação de receitas em 2009. Por isso os dados apresentados no mapa reflectem estimativas da equipa de pesquisadores, corroborados pelos seus interlocutores municipais.

\*\*\* As taxas de resíduos sólidos são arrecadadas pela EDM que transfere os valores colectados para os municípios sem documentação de suporte sobre a base da arrecadação e o número dos seus clientes, cobrando até 25% do valor da arrecadação como 'custo administrativo pelo seu serviço'. A área marcada (cinzenta) indica as receitas fiscais (impostos) das autarquias.

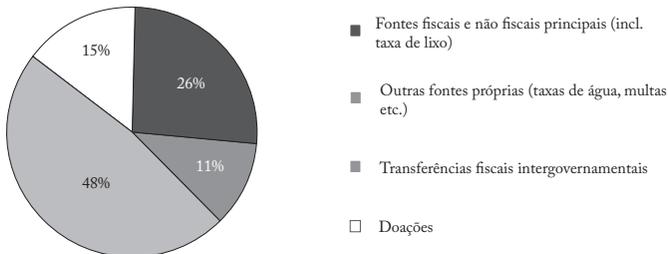
Nota-se as seguintes características:

- Uma baixa percentagem de receitas fiscais em comparação com as receitas não fiscais;
- As receitas próprias representam um pouco acima de um terço das receitas totais;
- O governo central representa a fonte principal das receitas municipais (transferências do FCA e FIIL);

Na amostra, as doações tem um peso relativo menor em relação às receitas próprias e às transferências. Contudo, tem que se ter cuidado com a generalização desta afirmação, tomando em conta que Maputo com o seu apoio do Banco Mundial está fora da amostra, e uma tendência nas autarquias ao sub-registo das doações nos orçamentos e contas municipais.<sup>8</sup>

As últimas cinco linhas (10-14) da última coluna mostram o valor agregado da receita municipal por fonte de receita. Pode ser resumida na figura em baixo<sup>9</sup>:

Figura 1: Valor agregado da receita municipal por fontes principais, 2009 (média da amostra, em %)



Fonte: calculado pelo autor .

O Mapa em baixo apresenta os dados sobre cada um dos casos na amostra.

Tabela 2: Receita por fonte nas seis autarquias da amostra, 2009 (em % da receita própria total)

	Beira	Cuamba	Marroneu	Nacala	Ribáue	Vilankulo	Total Amostra
Imposto Pessoal Autárquico (IPA)	0,4	1,6	6,2	0,3	0,0	0,3	0,5
Imposto Predial Autárquico (IPRA)	22,7	0,0	2,6	0,4	0,0	0,0	18,4
Imposto Autárquico de Sisa (IASISA)	3,0	0,0	0,0	0,6	0,0	6,3	2,8
Imposto sobre Veículos (IAV)	4,9	0,0	9,3	1,2	49,7	9,0	4,8
Uso do Solo Autárquico (DUAT)	10,4	15,3	1,0	46,8	0,0	11,0	14,2
Taxa por Actividade Económica (TAE)	5,7	5,3	7,9	1,8	0,0	9,5	5,4
Uso do Espaço Público (Mercados e Feiras)	10,2	38,5	49,9	0,0	50,3	21,2	11,3
Recolha, Depósito e Tratamento de lixo	15,2	7,3	3,0	14,0	0,0	1,9	14,0
Sub-total	72,4	68,0	80,1	65,2	100,0	59,2	71,3
Other own revenues	27,6	32,0	19,9	34,8	0,0	40,8	28,7
Total own revenues	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boex et.al, 2011. NB: O Total Amostra representa uma média ponderada e por isso não corresponde ao somatório da média por autarquia.

O Mapa mostra que as autarquias usam as possibilidades de tributação de forma diferente e obviamente de acordo com aquilo que são as suas prioridades políticas e fontes consideradas dinâmicas, e com padrões rotineiros de arrecadação. Assim o mapa reflecte um padrão de diversidade, que tem origem na história e localização de cada uma das autarquias, a sua qualidade de liderança, competência e capacidade administrativa etc. Como já foi salientado, a *Beira* representa uma excepção no que diz respeito a IPRA, devido ao uso de cadastros existentes e a uma política definida sobre este tipo de fonte. O facto que *Marroneu* esteja territorialmente cercado pelos canais da açucareira, implica que haja pouca terra disponível para expansão e, por consequência, uma baixa receita de DUAT. Por outro lado, destaca-se por uma alta percentagem de arrecadação do IPA, retirado dos salários dos trabalhadores da Fábrica de Açúcar, a maior entidade empregadora, e entrega ao CM. Em *Nacala*, a receita da licença de DUAT é extremamente alta devido ao *boom* na procura de terrenos associado às actividades portuárias e ao estabelecimento de uma zona económica livre. Por outro lado, a receita proveniente dos mercados é relativamente baixa, por razões de arranjos institucionais de arrecadação inadequados.<sup>10</sup> As extremas variações do IAV, arrecadado em 2009 ainda pela ATM e transferido para os municípios são provavelmente atribuíveis ao processamento incorrecto: *Ribáue*, que tem poucos carros, recebe mais IAV em comparação com outras autarquias. Nesta autarquia jovem os mercados são, por enquanto, a única fonte de receitas, para além do IVA.

Se incluirmos na análise as despesas, os seis estudos de caso mostram que os

municípios gastam, na média da amostra, 32% do orçamento para investimentos e 66% nas várias rubricas das despesas correntes, nomeadamente salários. Desta forma, podemos considerar as autarquias moçambicanas, em termos gerais e na base de dados agregados, como instituições, que empregam muita gente, têm elevados gastos correntes (combustíveis, consumíveis) e produzem poucos serviços.

### 2.3 As fontes principais

Nesta secção, são apresentadas, de forma breve, as fontes de receitas próprias principais, quer as fiscais (impostos), quer não fiscais (taxas), de acordo com a legislação em vigor desde 2008 (CTA, 2008). Estes representam o grosso da base tributária autárquica.<sup>11</sup>

#### 2.3.1 Imposto Pessoal Autárquico (IPA)

O Imposto Pessoal Autárquico (IPA), à semelhança do que está em uso nos outros países da região Austral sob diversas designações: *'poll tax'* ou *'head tax'* é um imposto cuja origem data do tempo colonial. A literatura caracteriza este imposto como uma fonte de receita que acarreta várias desvantagens, tais como: efeitos regressivos, altos custos de arrecadação e a sua associação às práticas coercivas do período colonial e como tal, desajustadas ao nosso tempo (Fjeldstad, 2001a; Fjeldstad & Therkildsen, 2008).

O IPA, cobrado nos territórios autárquicos, corresponde ao Imposto de Reconstrução Nacional (IRN) da base tributária territorial do Estado, ao abrigo do Decreto 2/78, de 16 de Fevereiro. A cobrança do IRN, no passado, foi justificada devido à necessidade de reconstruir o país depois dos anos de guerra de libertação e contornar os danos gerados pelas calamidades naturais da época. Com a criação das autarquias em 1997, em Moçambique, foi legalmente definido que, por uma questão de distinção, as autarquias deveriam cobrar o IPA, enquanto as administrações fiscais do Estado deveriam continuar a cobrar o IRN. Até certo ponto, este imposto está descontextualizado. Face a isso e às desvantagens acima referidas e tomando em consideração as novas formas de tributação promovidas pela Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), existem considerações que apontam para uma eventual eliminação do IRN.

Contudo, no caso das autarquias moçambicanas, o IPA faz parte da base tributária autárquica (Lei 1/2008 art. 53ff; Código Tributário Autárquico, Capítulo II, art. 3 ff (Decreto 63/2008). O imposto incide sobre a população activa (pessoas entre os 18 e 60 anos de idade), com certas excepções. A lei permite que a **cobrança** possa ser feita de várias formas: na fonte (no caso de funcionários de empresas ou da administração pública e municipal, por brigadas móveis, através de

estruturas da base ao nível da autarquia (postos administrativos, chefe de bairros, autoridades comunitárias) e na sede do CM, aquando da exigência do recibo do pagamento do imposto, no momento em que o cidadão da autarquia vai tratar assuntos administrativos, etc. A lei exige que a autarquia mantenha um registo actualizado dos contribuintes. O imposto pode ser arrecadado durante todo o ano, entre os dias 2 de Janeiro e 31 de Dezembro. Apesar desta exigência, poucos municípios têm um registo dos contribuintes do IPA, e as cobranças são feitas de uma forma *ad-hoc*, ao contrário da abordagem sistematizada estipulada pela lei. Muitas vezes, a arrecadação do IPA é associada a práticas coercivas e corruptas.

### 2.3.2 Imposto Predial Autárquico (IPRA)

O IPRA faz parte da base tributária das autarquias de acordo com a Lei 1/2008 art. 55ff e o Código Tributário Autárquico, Capítulo III, art. 35 ff (Decreto 63/2008). O imposto incide objectivamente sobre o **valor patrimonial** de um prédio urbano, considerado como uma infra-estrutura incorporada no solo urbano da autarquia. O valor patrimonial é o valor registado na matriz predial e, na ausência deste, o valor declarado pelo proprietário de acordo com os valores de mercado. O desajustamento dos valores prediais, em muitos casos sem actualização desde o tempo colonial, a posse da base de dados pela direcção das Finanças na Província e a ausência de meios coercivos eficientes, constituem os maiores desafios para a sua cobrança por parte da autarquia. Metodologicamente, para a estimativa do valor de mercado de um prédio, geralmente toma-se em consideração os seguintes critérios:

- Valor/preço base da construção do prédio por m<sup>2</sup>.
- Área Bruta da Construção (edifício e terreno).
- Coeficiente de Afectação (tipo de uso, por exemplo, habitação, comércio, serviços, armazém, indústria).
- Coeficiente de Localização (rural, periurbano, urbano etc.).
- Coeficiente da Antiguidade.

A avaliação ou a actualização do valor do prédio deve ser feita na base de um regulamento específico, em processo de elaboração pelo Ministério das Finanças, que tem autoridade de regulamentar sobre a matéria das receitas fiscais. O esboço do regulamento prevê, entre outros aspectos, a inscrição obrigatória pelo contribuinte do seu prédio no cadastro fiscal municipal, bem como sugere a avaliação anual, por uma comissão municipal de avaliação de prédios<sup>12</sup>, de todos os valores prediais.

A lei estipula uma **taxa** (alíquota) anual de 0,4% do valor predial para prédios de habitação e de 0,7% para edifícios destinados ao comércio, indústria, armazenamento e outros fins de exercício profissional. O IPRA deve ser pago anualmente, em duas prestações que vencem nas datas de 30 de Junho e 31 de

Dezembro. Os prédios na posse do Estado, de organizações com fins filantrópicos e de outros Estados são isentos do pagamento do IPRA. Também estão isentos os novos edifícios habitacionais, durante um período de cinco anos, a partir da data da licença de habitação em nome do proprietário.

Os desafios principais na arrecadação do IPRA pelo governo municipal consistem: primeiro, na produção e actualização de cadastros prediais completos; segundo, na avaliação do valor predial a ser reflectido na matriz predial de cada prédio. Enquanto o primeiro cabe inteiramente à autarquia, o segundo requer, na prática, uma colaboração aberta entre os governos central (ATM) e municipal, tal como está prevista na comissão municipal de avaliação acima referida. Actualmente, os valores registados nas matrizes prediais reflectem o ponto da situação no final do tempo colonial, razão pela qual os valores são muito aquém dos valores actuais do mercado.

Apesar de, geralmente se reconhecer a importância estratégica de um cadastro de talhões e prédios para fins fiscais, bem como de ordenamento territorial, poucas autarquias fizeram o investimento necessário na capacitação institucional e técnica dos seus Serviços de Cadastro e Urbanização (SCU). Assim, falta um pressuposto importante para arrecadar, não apenas o IPRA, mas sim, todas as receitas relacionadas com o uso de terra (DUAT), a construção e ocupação de prédios (IPRA) bem como a transacção dos imóveis (IASIA).

### 2.3.3 Imposto Autárquico de SISA (IASISA)

O Imposto Autárquico de SISA foi introduzido no pacote da legislação autárquica através da Lei 1/2008 (Artigo 59) e do Código Tributário Autárquico (Decreto 63/2008), art. 94ff. Antes, era um imposto exclusivo do governo central, pagável na delegação da ATM (antigamente: repartição de Finanças). Este imposto incide sobre a transacção de um imóvel urbano na circunscrição territorial municipal, quer através de um acto de compra e venda, trespasse a título oneroso, benefício e usufruto permanente e outras formas de transacção, excluindo vários casos de isenção (como por exemplo, imóveis do Estado, do município, etc.), definidos por lei. A **base** deste imposto é constituída pelo respectivo valor declarado ou de mercado (deve ser usado o mais alto dos dois) na transacção de um imóvel, pagável pelo comprador, no acto da escritura da transacção, antes do registo do imóvel. A **alíquota** é de 2% sobre o valor da transacção.

De modo geral, o desafio reside no facto de que as autarquias ainda não têm uma base de dados para este imposto, que apenas foi a si atribuído em 2008. Constatou-se, nos estudos de caso, uma colaboração fraca entre o CM, a Conservatória de Registo e Notariado do Ministério da Justiça (onde as transacções estão ou deveriam estar registadas) e a ATM, onde, grosso modo, o Imposto de

SISA é pago. No geral, o raio de cobertura da conservatória não coincide com a circunscrição territorial da autarquia, ou seja, os registos não são classificados por território autárquico. Este facto cria dificuldades aos conservadores, no apuramento do número exacto de transacções por autarquia. Alguns municípios nem sequer têm uma secção da Conservatória de Registo e Notariado onde são registadas as transacções (compra e venda, trespasse etc.). Porém, mesmo onde estas transacções são registadas e comunicadas à administração municipal, muitas das vezes, usa-se na liquidação e no pagamento da IASISA um valor declarado muito aquém do valor do mercado do prédio. Isso afecta negativamente o rendimento do IASISA, isto é, causa uma perda fiscal ao município.

Um outro desafio consiste na colaboração e partilha de informação entre a ATM, a Conservatória e o Município, tomando em conta que este imposto apenas foi transferido para as autarquias recentemente, sem, contudo, estabelecer normas e procedimentos para a descentralização da informação e documentação necessária ao município, das quais a arrecadação depende. Por isso, em alguns casos, existem conflitos, nomeadamente, entre delegações locais da ATM e o governo municipal, e casos, em que ambos (ATM, CM) cobram o IASISA. Obviamente, estas cobranças são feitas em detrimento do interesse público, numa transparência e eficácia da arrecadação deste imposto.

#### 2.3.4 Imposto sobre Veículos (IASV)

A legislação aprovada em 2008 transferiu toda a receita deste imposto aos municípios, de acordo com os dispositivos legais (Lei 1/2008, art. 65 ff, Decreto 63/2008, art. 64 ff (Código Tributário Autárquico). A base deste imposto é o universo de todos os veículos registados numa autarquia (incluindo os de passageiros, os camiões, os transportes públicos, barcos de recreio e aeronaves), com excepção dos pertencentes ao Estado, autarquias e missões diplomáticas.

A taxa da tributação varia em função do tipo, cilindrada e idade do veículo. A referida taxa varia entre 50.00 - 4,400.00 MT (veículos ligeiros), 60.00 - 2,160.00 MT (veículos pesados), 37.50 - 500.00 MT (veículos motorizados) e 60.00 - 2,160.00 MT (veículos de transporte de passageiros).

Como no caso do IASISA, este imposto não tem domicílio fiscal. Um veículo de um munícipe residente, por exemplo em Cuamba pode ser registado em qualquer parte do país. Por outro lado, os dados estatísticos sobre veículos (e outros dados de natureza socioeconómica e demográfica) não são desagregados por autarquias e, ainda menos, por Distritos, estando apenas disponíveis ao nível da Província.

Apesar de a lei indicar o CM e a sua repartição de tributação como entidade competente para receber e arrecadar o IAV, presentemente o imposto é arrecadado e administrado inteiramente pelo governo central (ATM). Este transfere para

os municípios, anualmente, a parte que supostamente diz respeito a este, sem, contudo, partilhar com a autarquia o método e a documentação relativa ao cálculo da fracção do rendimento total transferido para o município. Portanto, os municípios, que não têm registos próprios de veículos e desconhecem os pormenores do cálculo do IAV. Os estudos de caso permitem concluir que, mesmo as delegações regionais da ATM não têm informação suficiente sobre o método de cálculo do IAV para cada uma das autarquias. Assim, é difícil explicar a diferença na transferência da IAV entre, por exemplo, a pequena e jovem autarquia de Ribáuè (criada em 2008) e outras autarquias. Apesar de ter poucos automóveis a circular em Ribáuè, a sua receita do IAV ultrapassa em 10 vezes a estimativa do seu potencial, valor maior comparativamente com Cuamba, que é uma cidade com muito mais veículos registados (Weimer *et al.*, 2010: 19).

Como no caso do IASISA, um dos grandes desafios é o melhoramento da cooperação interinstitucional entre a ATM, o Instituto Nacional de Viação e o CM, nomeadamente, no que diz respeito à troca regular de informações sobre registo de veículos e ao envio da documentação que acompanha as transferências do IAV ao município. A lei prevê, talvez de uma forma pouco realista, a criação de condições, para a transferência da arrecadação do IAV (e do IASISA) para os municípios, num prazo de três anos a partir da promulgação da lei 1/2008 e o CTA (Dezembro 2008), isto é, até Dezembro de 2011.

### 2.3.5 Licença de Uso e Aproveitamento do Solo Autárquico (DUAT)

Em Moçambique, a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, ou de qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada. Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é um direito de todo o moçambicano. As condições de uso e aproveitamento da terra são determinadas pelo Estado. O direito de uso e aproveitamento da terra é conferido às pessoas singulares ou colectivas, tendo em conta o seu fim social. Na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída a uma outra pessoa ou entidade. O direito de uso e aproveitamento da terra não pode ser concedido nas zonas de protecção total ou parcial, visto tratar-se de zonas de domínio público (zonas destinadas à satisfação do interesse público). Nestas zonas, só é permitido o exercício de determinadas actividades mediante a emissão de licenças especiais. A aprovação do pedido do DUAT não dispensa a obtenção de licenças ou outras autorizações exigidas por legislação aplicável ao exercício de actividades comerciais. O pedido do DUAT faz-se junto aos Serviços de Cadastro da Província/Autarquia onde se localiza o terreno pretendido. A legislação relevante

sobre a terra<sup>13</sup> (que não faz parte do ‘pacote autárquico’) prevê nas áreas municipais cobertas por planos de urbanização, ou seja, nas zonas demarcadas para este fim a competência de passar DUAT aos presidentes dos conselhos municipais e de povoações bem como aos Administradores de Distritos, nos locais onde não existem órgãos municipais, desde que tenham Serviços Públicos de Cadastro. Em áreas não cobertas por planos de urbanização, a atribuição do DUAT compete aos Governadores Provinciais, Ministro da Agricultura e Conselho de Ministros.

A demanda para terrenos resultando em pedidos de concessão de licença de DUAT representa uma alavanca tributária bastante forte para o município cobrar a taxa do licenciamento, uma única vez (e uma taxa menor anual num período máximo de cinco anos), até ao ponto em que a edificação de um prédio esteja completa. Neste momento, o terreno com o prédio deveria ser acrescido o cadastro municipal e o prédio sujeito ao IPRA.

Portanto, a receita municipal da licença de DUAT depende de dois factores: primeiro da demanda para a ocupação de terrenos (em zonas desmarcadas para urbanização), e, segundo, da disponibilidade de áreas para esta finalidade, na circunscrição territorial da autarquia. Por outras palavras, esta receita é esgotável, com um ‘preço’ associado a ela: a entrega dos terrenos para fins de ocupação e construção e a utilização com fins habitacionais e comerciais. Ainda não é prática das autarquias moçambicanas consignar a receita proveniente do DUAT para o investimento nas zonas que ‘produzem’ esta receita, no sentido de melhorar o equipamento social como as vias de acesso, cadastro, energia, água e esgotos. Também não é prática de o município leiloar, em hasta pública, terrenos nas zonas com a maior demanda e/ou com infra-estruturas básicas, pois a alocação da DUAT de um terreno é feito na base de ‘quem vem primeiro, é servido primeiro’ (*‘first come, first served’*) com uma taxa fixa igual para todos os terrenos naquela zona. O hasteamento de terrenos, pelo menos em zonas da maior demanda, poderia maximizar esta receita municipal.

### 2.3.6 Taxa por Actividade Económica (TAE)

A TAE é devida pelo exercício de qualquer actividade comercial ou industrial incluindo a prestação de serviços, na circunscrição territorial da respectiva autarquia, desde que seja exercida num estabelecimento, revestindo a natureza de porta aberta. Assim se previa aquando da definição desta taxa no âmbito do Código Tributário Autárquico (Decreto 52/2000 de 21 de Dezembro) ora revogado, onde a TAE constava como imposto do Sistema Tributário Autárquico (STA) moçambicano e, simultaneamente, uma receita fiscal. O novo CTA (Decreto 63/2008) transforma a TAE numa receita não fiscal que deve ser normalizada através de um regulamento/resolução aprovada pela Assembleia Municipal.

No entanto, a cobrança da TAE não prejudica, nem substitui a cobrança de outras licenças cobradas por outras instituições para o exercício da respectiva actividade. Desta forma, as receitas não fiscais na base de actividades económicas incluem também as receitas provenientes de licenças incluindo do DUAT, do uso do espaço municipal para mercados e feiras e de taxas cobradas em troca da prestação de serviços públicos. Contudo, para os fins deste estudo, mantém-se a diferenciação entre a receita proveniente de licenças de DUAT, dos mercados e da TAE, propriamente dita.

Como é aplicada a taxa de cobrança da TAE? A TAE é calculada tendo em consideração os seguintes factores:

- Natureza da actividade exercida.
- Localização do estabelecimento.
- Área ocupada.

A TAE não tem também uma alíquota uniformizada para todas autarquias, pois cabe a cada uma delas regularizar esta receita através do seu próprio Código de Postura. Na prática, esta receita, estabelecida em todas as autarquias, é arrecadada na base de uma taxa ou ‘quase imposto’ sobre a área da propriedade onde a actividade económica é exercida, sem, contudo olhar à facturação e à viabilidade económica da empresa. Desta forma, esta taxa representa um tipo de ‘quase imposto’ relacionando com o IPRA. A TAE aumenta claramente a carga fiscal para as empresas, tomando em conta que estas não apenas estão sujeitas à cobrança do IPRA municipal, mas também do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) para empresas, uma receita do governo central. Em alguns casos de autarquias situadas em zonas turísticas (por exemplo Vilankulo), às empresas da indústria hoteleira ainda é cobrada uma taxa de turismo, calculada na base do número de pessoas - pernoitas, uma espécie ‘TAE especial’ no ramo turístico. Este pode ser justificado caso o rendimento desta receita sirva para financiar serviços municipais que beneficiem directamente o turismo.

A cobrança da TAE é relativamente simples, pois o número de empresas e agentes económicos passíveis de tributação é reduzido e o CM normalmente dispõe de um cadastro para este fim que nem sempre é actualizado. De uma forma geral, não existe uma obrigação da empresa de exhibir o documento comprovativo do pagamento da TAE. Por isso, é difícil, para o público em geral, saber se uma empresa cumpriu ou não com o seu dever tributário. No âmbito dos seis estudos de caso realizados, apurou-se uma prática bastante comum que é o não pagamento da TAE pelo agente económico, ou a ‘negociação’ da taxa entre o gerente da empresa e o cobrador. São raros os casos em que o município recorre à cobrança coerciva ou seja à execução fiscal por não pagamento da dívida acumulada da TAE.

### 2.3.7 Ocupação e Utilização de Locais Reservados aos Mercados e Feiras

A ocupação e utilização de locais reservados a mercados e feiras é uma receita não fiscal, normalmente considerada como uma das fontes de receitas primárias para os municípios. Esta é considerada uma das maiores fontes de receitas não fiscais depois das somas das taxas relacionadas com o ciclo de DUAT (atribuição do DUAT, licenças de construção até o IPRA). Para ser um contribuinte de taxas de mercado, o munícipe/vendedor deve solicitar, à direcção de finanças do município, a licença anual para exploração de um local dentro do mercado; após aprovação e concessão da licença de pagamento de um valor pela licença anual, o munícipe/vendedor tem o direito de explorar uma banca e a partir daí pagar as taxas de bancas e barracas, que podem ser diárias ou mensais, segundo a negociação entre o vendedor, a associação dos vendedores do mercado e o município. Esta licença pode ser precária (para vendedores ambulantes) ou anual (para vendedores permanentes).

Como é demonstrado na secção anterior, a receita proveniente dos mercados e feiras representa uma grande parte da receita própria não fiscal nas autarquias moçambicanas. Contudo, esta fonte de receitas tem as suas limitações, a saber:

- Os custos de arrecadação desta receita são altos. Estudos de caso nos mercados principais em Vilankulo e Chimoio concluíram que os custos da cobrança (cobradores, fiscais, produção e administração de cadernetas, etc.) podem ser elevados atingindo até 20% da receita. Incluiu-se no cálculo, os custos da amortização da construção, da manutenção, gestão, limpeza e segurança dos mercados. Esta percentagem pode subir até 75% do rendimento desta fonte de receita (Ilal, 2006; 2007).
- A arrecadação e administração desta receita são vulneráveis à prática de corrupção (Ilal, 2006; 2007), observação confirmada pelos seis estudos de caso. Este autor calcula que o rendimento desta receita possa ser duplicado se houver uma metodologia mais eficaz e transparente da gestão financeira dos mercados.
- O efeito da taxa de mercados é regressivo. Isso significa que o peso da tributação não apenas encarece os produtos da primeira necessidade, mas também é mais alto para as camadas sociais com pouco rendimento e poder de compra.
- Finalmente, a cobrança da taxa de mercado nem sempre tem um serviço municipal correspondente para o contribuinte, isto é, o vendedor recebe como contrapartida, uma banca num mercado seguro e limpo, com água e energia eléctrica etc. Isso não é particularmente o caso com os vendedores ambulantes fora dos mercados, isto é no informal, aos quais a taxa muitas das vezes é cobrada coercivamente, isto é sob o risco de a mercadoria ser confiscada.

Em suma, o efeito líquido da tributação das bancas, barracas e das transacções nos mercados é bastante menos do que o peso relativo desta receita no orçamento municipal. Para além disso, uma tributação exagerada nos mercados pode produzir efeitos sociais indesejáveis, nomeadamente sobre as camadas mais pobres, por exemplo, no sentido do encarecimento dos produtos básicos.

### 3. Diagnosticar o potencial tributário

#### 3.1 Metodologia

##### 3.1.1 Potencial tributário: metodologia e definições

Como se estima o potencial tributário de uma autarquia?

Uma abordagem simples é a de definição do produto do esforço tributário de um município, como a relação entre a receita arrecadada e o total da receita própria possível. Por outras palavras, o Esforço Tributário (ET) pode ser exprimido pelo quociente entre Receita Arrecadada (R) e o total da Base Tributável (BT) multiplicado pela Taxa da Tributação (TT) desta receita. Matematicamente o Esforço Tributário pode ser expresso pela seguinte equação:

$$ET = \frac{R}{BT \times TT}$$

De acordo com esta fórmula, o grau ou percentagem do Potencial Não Utilizado (PNU), ou seja, a reserva tributária de uma fonte de receita pode ser definido da seguinte maneira:

$$PNU = \frac{(BT \times TT) - R}{(BT \times TT)} = 1 - ET$$

Quais são os factores que influenciam a variação deste quociente, ou seja, que determinam o aumento do resultado do Esforço (ET)? Posta a questão de outra forma: quais são os factores que determinam a Receita (R)? Quais são as alavancas tributárias (*tax handles*) que o Conselho Municipal pode empregar para aumentar a receita (R)? Estas questões são colocadas assumindo que a Base Tributária (BT) muda, em grande medida, por razões fora do controlo do CM (por exemplo, crescimento demográfico e económico)?

De acordo com a proposta baseada em Kelly (2000), neste estudo foram usadas três categorias analíticas (alavancas tributárias) para todas as fontes de receita

estudadas, nomeadamente: a) o rácio de cobertura, b) o rácio de avaliação e da taxa aplicada e c) o rácio de cumprimento da arrecadação. As características de cada um destes rácios são definidas da seguinte maneira:

- Rácio de Cobertura (RCo)

O rácio ou grau de cobertura responde à seguinte questão: Será que o CM tenta cobrar o imposto a todos os contribuintes com uma obrigação legal de fazer e tem os instrumentos necessários para este fim?

O rácio é definido como o número total dos contribuintes (do imposto em estudo) na base de dados municipais (ou seja, no caso dos prédios, cobertos pelo cadastro fiscal), dividido pelo número do universo de contribuintes (ou o número total de prédios). Este rácio mede em que medida a base de dados (os cadastros e registos fiscais) é completa e exacta.

- Rácio de Avaliação e de Taxa Aplicada (RA)

A determinação deste rácio responde à seguinte questão de partida: estará a autarquia a cobrar do contribuinte o valor certo ou legalmente permitido? O rácio é definido como a percentagem da taxa de facto aplicada em relação aos valores máximos da taxa plasmado na lei. No caso dos imóveis e as suas transacções o rácio exprime a diferença na aplicação da taxa plasmada na lei que possa existir entre o valor registado na documentação e o valor do mercado do imóvel. Por outras palavras o rácio mede, com exactidão, até que grau o CM usa ou não, na aplicação das alíquotas respeitantes à avaliação do valor predial os limites máximos plasmados na lei.

- Rácio de Cumprimento (RCu)

A determinação deste rácio responde à seguinte questão de partida: Qual é o grau de sucesso que o município apresenta na arrecadação das suas receitas junto do contribuinte?

O rácio de arrecadação é definido como a receita arrecadada de facto num determinado ano, em relação à receita que deveria ter sido arrecadada, em função dos avisos e conhecimentos etc., emitidos nesse ano. Assim o rácio mede a eficácia da cobrança da instituição (CM) que arrecada a receita. Este rácio é influenciado pela qualidade e efectividade da administração municipal, traduzido, dentre outros, na sua capacidade de emissão de avisos e reconhecimentos, na facilidade do contribuinte efectuar o pagamento do imposto, no grau da corrupção na cobrança e entrega do imposto, bem como no grau de cumprimento do contribuinte no seu dever de pagar os seus impostos, respectivamente pelo fenómeno de fuga ao fisco, e pela eficácia do controlo e da fiscalização, incluindo a cobrança coerciva em casos graves.

Voltando à fórmula inicial, pode-se fazer a ampliação da equação, usando estes factores:

$$ET = \frac{R}{RCu} \times \frac{RCu}{RA} \times \frac{RA}{RCo} \times \frac{RCo}{BT \times TT}$$

Esta fórmula, reflectida na construção da matriz da estimativa do potencial tributário (Quadro 2, Capítulo 3.2), foi aplicada para todas as fontes de receitas analisadas nos seis estudos de caso.

### 3.1.2 Tipos de receita analisados

A legislação, a Lei 1/ 2008 e o CTA (Decreto 63/2008), define a base tributária das autarquias. Faz-se uma distinção entre as receitas fiscais ou impostos e as receitas não fiscais ou taxas, licenças, etc. cobradas pela autarquia em contrapartida a um serviço prestado ou uma concessão ou uma licença atribuída para o exercício de uma actividade económica.

No Capítulo 3, para o diagnóstico e análise das receitas na sua globalidade e diferenciada por fonte, todas as fontes de receita foram consideradas de acordo com forma e classificação prescrita por lei, reflectida e apresentada nos respectivos orçamentos das autarquias abrangidas pela amostra no período de 2005-2009<sup>14</sup>.

Para fins da análise do potencial tributário (capítulo 4) foram seleccionadas apenas sete fontes de receitas, nomeadamente:

#### Receitas fiscais:

- Imposto Pessoal Autárquico (IPA)
- Imposto Predial Autárquico (IPRA)
- Imposto Autárquico de Sisa (IASISA)
- Imposto Autárquico de Veículos (IAV)

#### Receitas não fiscais

- Licenças de Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT)
- Taxa por Actividade Económica (TAE)
- Taxas provenientes da Ocupação e Utilização de Locais Reservados aos Mercados e Feiras

### 3.1.3 Métodos de estimativa, fontes e qualidade de dados

Nos seis estudos de caso, que representam a base para a análise neste artigo, partiu-se da premissa de que para além dos dados orçamentais das autarquias, outros dados primários do Censo Geral da População e Habitação de 2007, apurados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) poderiam servir como uma fonte importante de informação para o cálculo ou a estimativa do potencial tributário municipal, como são os seguintes casos:

- Estrutura etária da população autárquica.
- Total de habitações por tipo e zonas (bairros) no território autárquico.
- Número de veículos por agregado familiar na circunscrição territorial da autarquia.

Contudo, apesar de solicitações iniciais neste sentido, ficou patente que o INE não usa a categoria de ‘autarquia’ como classificador territorial na organização da sua base de dados.

Assim sendo, a equipa de investigadores, nos seis estudos de caso, usou uma metodologia alternativa<sup>15</sup> para estimar o potencial tributário para cada uma das receitas analisadas, nomeadamente, as informações e estimativas partilhadas e validadas pelos interlocutores, especialmente relativamente aos seguintes factores:

- Número de população activa.
- Distribuição de prédios por área territorial (urbana, periurbana, rural) e por tipo de uso (habitação, comércio e indústria).
- Preços de mercado para os edifícios, diferenciados por tipo de uso.
- Número de transacções de edifícios.
- Número de veículos registados e/ou baseados na autarquia.

Para a estimativa da qualidade e abrangência dos dados, utilizou-se um método de amostragem aleatória no cadastro municipal de terrenos e edifícios, nos casos onde este existia e estava disponível. Selecionou-se, na base de uma fotografia satélite (*Google Earth*), uma amostragem de um número de edifícios, com significância estatística numa área limitada, fazendo-se de seguida um apuramento directo (proprietário, enumeração, etc.) através de uma visita ao campo. A confrontação dos dados apurados directamente, com os dados constantes nos respectivos cadastros na sede do CM, permite estimar a qualidade e abrangência do cadastro.

Os dados gerados foram lançados e sistematizados numa planilha, por município investigado, para cada uma das sete fontes de receita analisadas. Esta matriz poderá ser considerada a **peça chave** da metodologia para a estimativa do potencial tributário neste estudo.

### 3.2 Resultados

A seguinte matriz apresenta o resultado, na base dos valores apurados para os seis casos da amostra:

Tabela 3: Rácios, Esforço e potencial tributário autárquico, 2009 (média da amostra)

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Fonte	Rácio de Cumprimento (RCu)	Rácio de Avaliação (RA)	Rácio de Cobertura (RCo)	Esforço Tributário (ET)	Potencial Não Utilizado (PNU)	Potencial Não Utilizado (PNU) 2009	Receita Arrecadada (R) 2009
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(MT)	(MT)
1. IPA	17	54	92	8	92	7,798,656	678,144
2. IPRA	11	31	24	1	99	818,911,121	8,271,830
3. ISISA	33	29	53	5	95	69,956,594	3,681,926
4. IAV	69	92	74	47	53	8,167,824	7,243,165
5. DUAT	55	73	55	22	78	67,103,070	18,926,507
6. TAE	64	70	80	36	64	12,993,436	7,308,808
7. Mercados e feiras	72	94	72	49	51	17,325,862	16,646,416
Média não ponderada	46	63	64	24	76	198,729,852	62,756,796
Média Amostra (MT)						33,121,642	10,459,466

Fonte: Boex, 2011; Chimunuane et al., 2011a; b; c; Weimer et al., 2011a; b; c.

Como é que este mapa deve ser lido?

Olhamos, por exemplo, às receitas provenientes dos mercados e feiras (7). O Rácio de Cobertura (RCo) na coluna IV deixa perceber, que, na média, quase três quartos das bancas e barracas são cobertos pelo registo municipal; o RCo tem um valor de 72%. Cada dono de banca ou vendedor é sujeito a pagar uma taxa diária ou mensal definida pelo CM, aprovado pela AM e publicada no Código de Posturas. O Rácio de Avaliação (RA) na coluna III diz-nos que os vendedores pagam, em média, 94% da taxa máxima possível definida pelo Código. O Rácio de Cumprimento (RCu) na coluna II diz-nos, que 72% do total da arrecadação possível entra nos cofres municipais. Multiplicando os rácios parciais (RCo, RA e RCu) associados aos três momentos determinantes do processo de arrecadação da receita, as autarquias atingem, em média, 49% ( $= 72\% \times 94\% \times 72\%$ ) do máximo do potencial das receitas provenientes dos mercados (Coluna V). Isso implica simultaneamente um potencial da receita dos mercados não realizado em 51% ( $= 100\% - 49\%$ ), como vemos na Coluna VI. As Colunas VII and VIII mostram os respectivos valores monetários, baseados nos valores realmente arrecadados e registados em 2009.

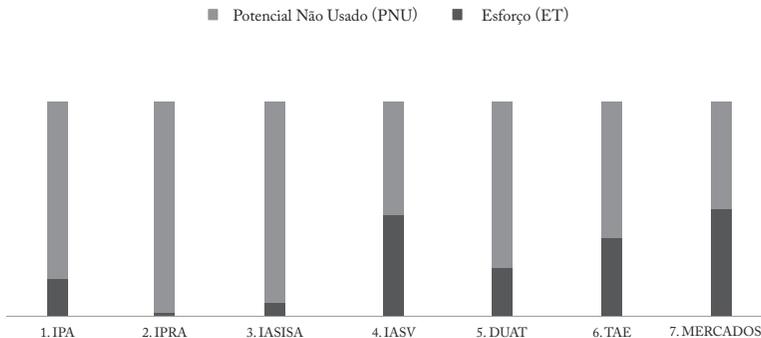
Analisando os dados da Matriz percebemos que, em média, os seis municípios da amostra usam menos de um quarto (24%) do seu potencial tributário, usando como base as sete fontes examinadas. Com outras palavras, o Potencial Não Utilizado (PNU), ou seja, a 'reserva tributária' corresponde a 76% da base de receitas próprias das sete fontes analisadas.

O PNU ou seja a reserva é maior no caso do IPRA (com valores baixos do RCo, RA e RCu), e menor no caso das taxas do mercado. Com outras palavras, as receitas dos mercados resultam, em termos agregados, de um maior esforço tributário (Coluna V), de 49%, enquanto o IPRA tem apenas um ET de 1%, correspondente a um PNU de 99%. Olhando, no último caso para os rácios, descobrimos duas razões principais para o baixo desempenho: O RCu é muito baixo (11%), o que significa que poucos contribuintes pagam, de facto, este imposto. Este factor é associado ao baixo RCo, ou seja, a um registo tributário (cadastro) não abrangente e de baixa qualidade.

No caso do IPA, o RCu também é muito baixo, isto é existem poucos contribuintes a pagar este imposto, apesar do facto de o registo dos contribuintes ser de boa qualidade e abrangente, ou seja, os contribuintes serem conhecidos pelo CM (RCo de 92%). As principais causas do alto PNU no IPA podem ser, primeiro, uma política deliberada nas autarquias de não cobrança deste imposto, que é tecnicamente difícil e caro de cobrar e que está associado, na opinião de muita gente, às práticas coercivas do tempo colonial. Segundo, os valores que os contribuintes de facto pagam, não entram necessariamente nos registos e cofres municipais – um problema conhecido por *moral hazard* na cobrança.

Olhando os resultados por fonte, torna-se óbvio que o potencial tributário menos explorado ocorre nos impostos relacionados com os edifícios e as suas transacções, IPRA e IASISA e também na base do IPA. Confirma-se também o facto de os mercados, bem como o IAV representarem as fontes mais exploradas da base tributária. Em ordem decrescente de importância relativa da fonte, seguem a TAE e as licenças de DUAT, como ilustra a seguinte figura:

Figura 2: Esforço vs Potencial Não Utilizado (Reserva) da receita própria (2009, média da amostra)



Fonte: Autor.

Em termos monetários, calculados na base das cobranças efectuadas em 2009, o PNU na média por município da amostra corresponde a aproximadamente 31.9 milhões de MT.

O Mapa em baixo mostra esta média do PNU em relação a várias categorias de receitas.

**Tabela 4: Potencial Não Utilizado (PNU) em relação às várias categorias de receita (média por autarquia da amostra)**

I	II	IV	V
Categoria de receita	Média amostra, 2009 (MT)	Estimativa da do PNU / município da amostra (MT)	Multiplicador (IV/II)
Receitas (1-7)	10,459,466	33,121,642	3.2
Receitas próprias totais	22,291,827	33,121,642	1.5
Receitas totais	60,353,350	33,121,642	0.5

Fonte: cálculo feito pelo autor, na base de Boex, 2011; Chimunwane et al. 2011a; b; c; Weimer et al., 2011a; b; c.

Os dados apresentados nesta secção sugerem, que cada uma das autarquias na amostra poderia, teoricamente, mais do que triplicar o volume da sua receita proveniente das sete fontes examinadas neste estudo. O multiplicador é 3,2. Em relação ao total das receitas próprias, o PNU é 1,5 vezes mais alto do que o valor da receita de facto cobrado em 2009. E no que diz respeito à receita total, o PNU ainda representa quase metade da média do valor registado em 2009. Pode concluir-se que as autarquias, têm, de facto, uma grande reserva tributária, que, uma vez que fosse gradualmente utilizada, permitiria uma maior capacidade autárquica de investimento, sem recurso ao governo central ou aos doadores.

Esta conclusão corresponde, em termos comparativos, à situação em Cabo Verde, onde a reserva tributária autárquica foi ‘descoberta’ na medida em que um sistema de gestão municipal foi introduzido - com um aumento da receita até sete vezes em determinados impostos.<sup>16</sup>

Depois de ter analisado o potencial tributário na base de dados agregados, usando ‘uma lente de ângulo largo’ aprofunda-se, na secção a seguir, a análise, substituindo esta lente por uma ‘de teleobjectiva’, que mostra os pormenores.

## 4. Estudos de caso: Cuamba e Vilankulo

### 4.1 Introdução: características das autarquias investigadas

Nesta secção compara-se o uso da base tributária de dois municípios que, de certa forma, podem ser considerados típicos para Moçambique. Esta comparação

permite ver as diferenças em termos do desempenho na gestão fiscal e identificar as causas e efeitos desta.

As autarquias escolhidas, Vilankulo e Cuamba, fazem parte do grupo dos seis municípios, estudados (ver Weimer *et al.*, 2010a; b). Ambas não representam capitais provinciais, são autarquias rurais de pequeno e médio porte, caracterizadas pelo comércio e pela longa distância entre a autarquia e as zonas rurais circunvizinhas. Ambas dispõem de instituições de ensino secundário e superior. Cuamba, numa zona extensa de agricultura está localizada no interior, na Província de Niassa e destaca-se pelo facto de ser o ponto crucial em termos de infra-estrutura de transporte, nomeadamente, os Caminhos de Ferro de Moçambique e da Estrada Nacional N° 8 que ligam o porto de Nacala com o interior e com o Malawi ('Nacala Corredor') na direcção Este-oeste. Vilankulo, uma das 20 pequenas autarquias tipo 'vila' situa-se na costa da Província de Inhambane perto da Estrada Nacional No 1 (Sul Norte) e representa a 'plataforma' principal em termos de infra-estrutura e comércio para o turismo naquela zona, incluindo o arquipélago das Ilhas de Paraíso.

A seguinte Tabela apresenta as características principais das duas autarquias.

**Tabela 5: Características fiscais de Cuamba e Vilankulo**

	Indicadores	Cuamba	Vilankulo
1	População (2009)*	88,032	42,371
2	Extensão (km <sup>2</sup> )	132	43
3	Número de bairros	11	9
4	Orçamento - Despesas (2009, MT)	20,553,197	32,025,572
5	Orçamento per capita (2009, MT)	233.47	755.83
6	Receitas próprias / receitas totais (média 2005-09)	28,4%	24%
7	Receitas fiscais / receitas próprias (média 2005-09)	10,5%	21%
8	Despesas correntes / receitas próprias (média 2005-09,)	44,7%	49%
9	Despesas de capital / despesas totais (média 2005-09,)	27,4%	56,7%

\* Estimativa do autor, na base dos dados do censo 2007, com taxa anual de crescimento populacional de 5% por ano.

Estes dados permitem depreender que Vilankulo tem um desempenho fiscal muito mais elevado do que Cuamba, apesar de ser uma autarquia com aproximadamente metade da população de Cuamba (Indicador 1) e um terço de área geográfica (Indicador 2). Vilankulo, não apenas dispõe de um orçamento absoluto (Indicador 4) e *per capita* (Indicador 5) muito maior de que Cuamba (mais de que três vezes), como também arrecada mais receitas fiscais (Indicador 7), financia mais investimentos públicos (Indicador 9) e é menos insustentável, se olharmos para o grau de cobertura da despesa corrente pela receita própria (Indicador 8).

Apenas no indicador 'Receitas próprias/Receitas totais (Indicador 6) Cuamba tem um melhor desempenho: As receitas próprias têm maior peso relativo nas receitas totais em comparação às de Vilankulo. Por outras palavras, nos últimos anos, Vilankulo dependia mais do que Cuamba, de transferências e doações. Uma explicação pode ser que as receitas não-fiscais em Cuamba são mais elevadas. Outra causa pode ser encontrada no facto de Vilankulo conseguir atrair mais donativos e fundos consignados do governo central (por exemplo, Fundo de Estradas) na fase pós-ciclone Fávio (2007). O factor chave para isso pode ter sido um elevado poder de barganha e de *lobbying* que o PCM de Vilankulo, comerciante de renome e membro do comité central do Partido Frelimo que presentemente está no seu terceiro mandato consecutivo, tem junto das instituições do Estado central e de organizações da ajuda externa, em comparação com o seu congénere de Cuamba que esta no primeiro mandato.<sup>17</sup>

Porém, apenas a qualidade de liderança e a dinâmica económica de Vilankulo como centro turístico de reputação nacional e internacional não explica a grande diferença no desempenho fiscal de Vilankulo. Na secção seguinte serão apresentados dados e argumentos que melhor explicam esta diferença.

#### 4.2 A gestão da base tributária: análise diferenciada e conclusões

A análise comparativa da utilização das alavancas tributárias na arrecadação das receitas próprias principais explica melhor a diferença acima constatada. A tabela seguinte resume os dados pormenorizados dos dois estudos de caso, Cuamba e Vilankulo, (Chimunuane *et al.*, 2010; Weimer *et al.*, 2010).

Tabela 6: Desempenho na utilização da base tributária de Cuamba-Vilankulo

I	II		III		IV		V		VI	
Fonte	Rácios						Esforço Tributário		Potencial Não Utilizado	
	RC <sub>u</sub>		RA		RC <sub>o</sub>		ET		PNU	
Designação	Cuamba	Vilank	Cuamba	Vilank	Cuamba	Vilank	Cuamba	Vilank	Cuamba	Vilank
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. IPA	13%	11%	74%	56%	80%	90%	8%	6%	92%	94%
2. IPRA	12%	0.1%	68%	30%	11%	30%	1%	0%	99%	100%
3. IASISA	0%	50%	0%	40%	0%	85%	0%	17%	100%	83%
4. IAV	55%	85%	90%	90%	90%	65%	45%	50%	55%	50%
5. DUAT	88%	65%	90%	100%	10%	75%	8%	49%	92%	51%
6. TAE	72%	90%	90%	100%	95%	100%	62%	90%	38%	10%
7. MERCADOS	60%	62%	100%	90%	68%	76%	41%	42%	59%	58%

Fonte: compilado pelo autor com base nos estudos de caso.

Estes dados confirmam, em termos gerais, as constatações da imagem macro apresentada no capítulo anterior: as fontes mais exploradas são os mercados e os veículos, bem como o DUAT no caso de Vilankulo, e a fonte não utilizada é a do IPRA, e no caso de Cuamba, do IASISA.

Os resultados apresentados, nas colunas V (Esforço Tributário-ET) e VI (Potencial Não Utilizado-PNU), mostram que a utilização da base do IPA, do IPRA, da IAV e dos mercados é, grosso modo, igual nas duas autarquias: ambas têm um esforço extremamente baixo, respectivamente ‘reservas’ altas nos casos do IPA e IPRA, e menos altas na tributação de veículos e dos mercados.

A gestão diferente da base do IASISA, licenças de DUAT e a TAE (na tabela: linhas em fonte *bold*) constitui a grande diferença entre os dois municípios. Enquanto Cuamba segue o padrão geral e não explora a base da IASISA, Vilankulo já consegue usar 17% da base desta fonte. Também usa melhor a base do DUAT e da TAE (ver na tabela as células marcadas em verde).

Quais são as causas que explicam esta diferença?

Olhando para a coluna RCa, indicador da abrangência e qualidade do cadastro, podemos ver que uma das causas principais para o melhor desempenho fiscal de Vilankulo, nomeadamente, no que diz o respeito ao **DUAT** é que no CM de Vilankulo, o cadastro de contribuintes é melhor organizado, como indica os Rácios RCa para as fontes em consideração. Mesmo no caso do **IPRA**, apesar de não ser cobrado nos dois municípios, o CM de Vilankulo fez um investimento palpável no cadastro de terrenos e imóveis, esperando a produção de um instrumento legal para começar taxá-los (no caso dos imóveis).<sup>18</sup> Durante os trabalhos no campo, ficou bem patente que o CM de Vilankulo investiu bastante durante os últimos anos e, consistentemente, nos seus Serviços de Urbanizado e Cadastro (SUC) em termos de recursos humanos qualificados, equipamento técnico e de escritório (computadores), transporte e condições de trabalho no escritório, incluindo arquivos. E este ‘investimento estratégico’<sup>19</sup> produziu efeitos positivos: a equipa dos SUC dispõe de um cadastro digitalizado de terrenos, de qualidade razoável, e, de prédios (em construção), com o primeiro actualizado que de vez em quando. Em comparação, um investimento feito na formação e em equipamento dos SUC de Cuamba, nos anos 2000, apoiado pelo Programa (Suíço) de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM) produziu poucos efeitos, pois não existe um cadastro de terrenos e de prédios, para além dos provenientes da administração colonial e do produzido, com apoio suíço na altura, que tem pouca abrangência e qualidade.

No que diz respeito ao **IASISA**, o CM de Vilankulo tomou a decisão estratégica de começar a observar o mercado de compra/venda e trespasse de imóveis e a cobrança deste imposto, apesar de, inicialmente, a colaboração e a

troca de informação, com as outras entidades relevantes (ATM, Conservatório), ser deficiente. Os cadastros existentes nos SUC e o alto grau de organização desta unidade facilitaram, de certeza, o registo das transacções e a cobrança. Em Cuamba, não existe a secção de registo das transacções na Conservatória de Registos e Notariado, um caso clássico de ausência/distância de serviços do Estado na periferia (ver capítulo I). A repartição mais próxima localiza-se em Lichinga, mais ou menos a cinco horas de viagem, o que faz com que cidadãos de Cuamba desistam de ter as suas transacções de imóveis registadas, preferindo uma abordagem de transacção informal.<sup>20</sup> Esta ausência de uma instituição chave poderia ter constituído uma oportunidade para o CM de Cuamba investir num serviço melhor de registo e cadastro.

O caso da receita da TAE confirma, mais uma vez, a grande necessidade de um registo dos contribuintes do município completo e actualizado, conforme mostra o caso do CM de Vilankulo, que dispõe de uma base electrónica dos agentes económicos e empresas, que, alias, não é sistematicamente actualizado. Sendo uma vila turística, uma grande parte das empresas que pagam a TAE estão ligadas ao turismo, e também estão sujeitas ao pagamento da IPRA bem como uma 'taxa de turismo'. A harmonização destes tributos bem como a uniformização dos respectivos cadastros seria de vantagem quer para a autarquia, quer o contribuinte.

O investimento em serviços urbanos e cadastros fiscais resulta da visão estratégica da liderança municipal, a alocação de recursos e a negociação de parcerias para este fim. Provavelmente, o caso de um município relativamente pequeno como o de Vilankulo faz jus a um provérbio alemão que diz: '*Not macht erfinderisch*' ('a penúria estimula a criatividade'). Parece que a liderança do CM de Cuamba também está a começar a reconhecer a importância primordial do investimento em sistemas de registos fiscais: os Serviços para Actividade Económica já introduziram registos de contribuintes digitalizados e o SCU está a investir recursos humanos e medidas de capacitação na área de cadastros, em parceria com a *Millenium Challenge Corporation* (MCC).<sup>21</sup>

## 5. Discussão e conclusões

### 5.1 Causas técnicas da subutilização da base tributária

A tabela 2, no Capítulo 3, representa um instrumento bastante útil e didáctico para a análise estratégica da base tributária. Tal como uma radiografia, esta permite revelar as fraquezas institucionais, associadas aos três factores ('rácios'), que determinam, essencialmente, a optimização do rendimento de uma fonte, indicando os elementos

que limitam ou impedem um maior aproveitamento no uso da respectiva fonte. Por outras palavras, a análise e a leitura ou interpretação dos resultados apresentados na matriz são instrutivas no que diz respeito, primeiro, às fontes tributárias mais rentáveis (com potencial mais elevado) e, segundo, à área técnica com fraquezas institucionais que impedem a melhor gestão da base tributária e em que o município deveria considerar investir recursos (humanos, capacitação institucional, sistemas de cadastro e registo, base de dados), necessários para realizar parte do potencial tributário que garante o rendimento mais alto.

Desta forma, as principais causas técnicas da subutilização da base tributária própria são, na base da análise nos capítulos anteriores, primeiro, o limitado esforço tributário na arrecadação do IPRA, do IASISA, IPA e DUAT. Este, por sua vez é causado pela falta de investimento em qualidade e abrangência dos cadastros e capacidade institucional para a administração de todas as fontes relacionadas com a tributação da concessão de terrenos e dos edifícios; incluindo as suas transacções.

Segundo, a falta da eficácia, eficiência e transparência da cobrança, registo e administração das receitas provenientes do IPRA, DUAT e IASISA (incluindo na interacção com entidades do Estado no caso do último), exprimida em baixos rácios de cumprimento, representa um outro entrave para um rendimento maior. Por outras palavras, a capacidade institucional das repartições encarregadas com estas funções é inadequada, permitindo actos corruptos e fuga ao fisco.

Finalmente, um outro factor que explica o baixo rendimento do IPRA e IASISA, é o baixo rácio de aplicação das taxas (RA). Isso resulta da falta da actualização das matrizes prediais aos valores de mercado dos prédios.

O estudo de caso de Vilankulo no capítulo anterior confirma, como caso excepcional, esta análise. Obviamente, há factores políticos, institucionais e orçamentais que determinam as causas técnicas enumeradas. Alguns destes são discutidos no último capítulo.

## 5.2 Consequências

Voltamos a olhar a tabela 3 que nos mostra uma reserva fiscal não explorada que corresponde, em termos monetários, a aproximadamente três vezes mais do que o valor da receita própria arrecadada em 2009, e aproximadamente cinco vezes mais do que o valor arrecadado nas sete fontes de receitas analisadas neste trabalho. Relacionando o potencial não utilizado às despesas, chegámos a conclusão que este é, na média da amostra em 2009, quase equivalente ao valor total da despesa e quase quatro vezes o volume das despesas do capital.

A análise mostra que existe um potencial enorme de recursos que não está a ser explorado, isto é uma utilização parcial da base tributária, numa média de 24%

do máximo possível, o que implica custos de oportunidade elevados em termos de investimento em serviços públicos perdido: as autarquias falham, em parte, em produzir e distribuir serviços públicos básicos, tomando em conta, que só gastam, em média, 32% dos seus orçamentos para despesas de capital e investimentos. Assim, falham, pelo menos parcialmente, no exercício da sua função essencial, na razão pela qual foram criados pelo legislador em 1997. Essa leitura, contudo, não ignora a grande diferença que as autarquias fizeram e continuam a fazer em comparação com o *status quo ante*, isto é à prestação de serviços pelos então Conselhos Executivos. O balanço de 10 anos de municipalização é inequívoco (ANAMM & World Bank, 2009: 6ff) sobre esta matéria. Contudo, os municípios poderiam ter feito muito mais se tivessem utilizado a sua base tributária: Poderiam ter aumentado, *ceteris paribus*, quase quatro vezes mais o valor do orçamento para investimentos em infra-estruturas e serviços e despesas de capital.

Esta análise permite-nos concluir que a exploração da base tributária dos municípios moçambicanos, no seu potencial real existente, tornaria as autarquias em governos locais viáveis e financeiramente sustentáveis, com recursos substanciais para investimento. Isso não põe em causa a lógica e o volume das transferências do governo central, que devem ser consideradas como outra parte da base de recursos a que as autarquias têm direito. Teria permitido o uso de todas as transferências para capacitação institucional, formação de quadros, a atracção de pessoal mais qualificado, a elaboração de planos de estruturas e de protecção ambiental, projectos de habitação ou para complementar os seus investimentos financiados com recursos próprios.

A arrecadação dos impostos, ignorados até agora, é capaz de desencadear uma dinâmica própria, como acontece com muitos municípios no mundo. Por exemplo, no Brasil, nos primeiros dez anos depois da promulgação da constituição de 1988,<sup>22</sup> o crescimento do volume de recurso próprio das autarquias correspondia a 197% do valor. 'O crescimento médio anual da receita municipal própria foi tão dinâmica, que superou a taxa de crescimento tributário estadual e federal em cerca 2 a 3 vezes' (Afonso *et al.*, 2000: 21). Mesmo os municípios de pequeno porte e em zonas pobres não ficaram atrás: 'o incremento da arrecadação tende a ser explicado pela simples regulamentação e o início da cobrança de impostos e taxas, posto que na maioria dessas unidades nada era cobrado até uma década atrás' (Afonso *et al.*, 2000: 21).

No final da década noventa no Brasil, as fontes de receitas mais expressivas foram o Imposto sobre Venda de Serviços (ISS), uma espécie de TAE, que toma em conta a facturação da empresa (contribuição à receita própria: 37.5%), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (28%), as taxas provenientes da prestação de serviços municipais (15%) e o Imposto de Transmissão de Bens

Imóveis (ITBIM), o equivalente brasileiro ao IASIS', com 6.8%. Entre as fontes mais dinâmicas estão as ligadas ao uso de terra e à construção e venda de imóveis, fontes que são gravemente negligenciadas nas autarquias moçambicanas.

### 5.3 Perspectivas

#### 5.3.1 Aspectos técnicos

O estudo da avaliação dos primeiros dez anos de municipalização em Moçambique identifica o desafio principal das finanças autárquicas nos seguintes termos: 'As finanças autárquicas *estão muito limitadas em termos da sua capacidade para cobrir a gama de serviços e actividades* sob a sua responsabilidade (ANAMM& World Bank, 2009: 20). Os autores fazem várias recomendações pertinentes (ANAMM& World Bank, 2009:265), a saber:

- A geração de receitas próprias pode ser melhorada, particularmente no que respeita aos impostos sobre a propriedade (IPRA) nas zonas urbanas.
- As receitas não-fiscais podem também aumentar consideravelmente através de uma melhor administração.
- O sistema de transferências intergovernamental pode ser substancialmente melhorado.
- A colaboração entre o governo central e as autarquias na cobrança e administração do IASISA e IAV deveria ser melhorada.
- O governo não deveria transferir novas responsabilidades para as autarquias sem a correspondente transferência de recursos.
- É necessário um grande investimento para reforçar e melhorar os sistemas de gestão financeira nas autarquias.

Focalizando a base tributária própria aos seus aspectos técnicos, é de reiterar o que é óbvio: a realização do inteiro potencial tributário requer um investimento na capacidade institucional de arrecadar e administrar os recursos próprios, isto é recursos humanos, meios técnicos e informáticos. Entre estes factores, a formação e retenção de técnicos municipais em matéria fiscal e gestão financeira desempenha um papel primordial.

Salienta-se a importância de cadastros abrangentes de qualidade e regularmente actualizados numa tentativa de captar, cada vez mais, as amplas reservas de recursos próprios existentes. Uma atenção particular deve ser atribuída a um cadastro que permita monitorar o historial de um terreno, a partir da sua demarcação, passando pela concessão da licença do DUAT, a construção de um edifício, o seu registo, as alterações efectuadas, bem como a eventual transacção do edifício. Isso permitira a substituição de uma taxa, pagável numa única vez (DUAT) por um imposto anual

(IPRA), ou respectivamente na altura da alienação ou das alienações deste imóvel (IASISA).

A própria escolha das fontes principais e o investimento na capacidade institucional em arrecadá-las, deve seguir os critérios estabelecidos para uma arrecadação e rendimento óptimos da receita própria: Bird e Vaillancourt (1998: 13) salientam, entre outros, uma preferência para receitas que têm uma base imóvel com alíquotas variáveis e uma dinâmica associada ao comportamento das despesas (*'buoyancy'*), e que sejam justas e relativamente fáceis de administrar efectivamente. Outros comparam a administração tributária com um 'processo de produção' dirigido pelo Conselho Municipal, que requer uma base sólida de recursos humanos qualificados e com responsabilidades bem definidas, uma base de informação, regras claras, bem como sanções para o caso de violação. O contribuinte deve ser visto como um cliente, com uma abordagem à tributação simples e educativa (Bird, 2004).

Entre as fontes não exploradas nas autarquias, estes critérios sugerem a escolha do IPRA, associado ao DUAT como opção preferida, pelo menos nas autarquias de médio e grande porte, mesmo nas zonas rurais (ver Bird & Slack, 2006). Quanto à eficácia da arrecadação, o padrão geral da tributação de prédios deixa concluir, que o grosso do potencial da IPRA pode ser realizado através de uma tributação concentrada apenas nos prédios para fins habitacionais, comerciais, turísticos nas zonas da autarquia privilegiadas, em termos de acessibilidade e serviços urbanos e cadastro. Isto quer dizer que estas zonas têm, portanto, um valor predial médio alto em relação à maioria dos edifícios nas zonas periurbanas e rurais da autarquia. Por outras palavras, grosso modo, o esforço da tributação direccionada aos prédios da primeira categoria rende muito mais do que a tributação dos mais numerosos edifícios de baixo valor predial, para além de ser mais económico em termos dos custos da administração tributária. Este argumento também toma em consideração o facto de que nas zonas de alto custo o consumo de serviços municipais normalmente é maior, e que a o IPRA, em combinação com a TAE - um imposto municipal sobre a facturação de negócios (em outros países) - é a forma mais adequada de tributação.

Na mesma lógica de maximizar os efeitos e minimizar os custos, pode-se pensar na abolição do IPA, que, como vimos no capítulo 2.3.1, é um imposto económica e politicamente caro de arrecadar, para além de ter efeitos regressivos, isto é um impacto negativo nas políticas nacionais e locais de alívio da pobreza.

Outras medidas que podem aumentar a capacidade institucional da autarquia incluem:

- A criação de uma unidade tributária específica nos departamentos municipais de administração e finanças e a revisão dos procedimentos e

instrumentos de arrecadação, contabilização, fiscalização e administração das receitas, incluindo a introdução de métodos inovadores de gestão de mercados;

- A admissão e formação de técnicos qualificados nesta unidade, como por exemplo, em matéria de legislação e técnicas tributárias, etc.;
- A consolidação e o uso sistemático de meios informáticos, de planilhas electrónicas, e, eventualmente, a introdução do Sistema de Gestão Municipal (SGM). Este, para além de ter um motor de contabilidade da gestão das despesas, receitas e de património, alinhado com as normas definidas pelo Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE), tem vários módulos de gestão municipal (como por exemplo, dos mercados, cadastros, folha salarial, orçamento, reconciliação bancária, etc.);<sup>23</sup>
- A eventual transformação do TAE num imposto local sobre negócios, calculado na base da facturação. Como vimos no caso do Brasil este tipo de imposto é uma das fontes principais dos governos locais. O caso de China faz parte dos casos em que uma reforma fiscal, em conjunto com outros elementos, produziu governos locais empreendedores e uma dinâmica económica local impressionante (Oi, 1992).

É óbvio que, a utilização melhorada da base tributária associada à revisão da estrutura dos tributos (por exemplo, abolição do IPA), tem custos: as despesas que o investimento na capacitação institucional acima proposta acarreta, em termos de aumento das despesas correntes no orçamento. Mas, olhando para o volume de receitas adicionais que este investimento traz, o efeito líquido entre os custos e ganhos é positivo. O estudo de caso de Vilankulo confirma claramente esta conclusão.

O avanço na exploração da base tributária do estado local através do aumento da capacidade institucional dos governos locais pode contar como um aliado. O desenvolvimento económico, em geral, e o desenvolvimento no ensino (secundário terciário, técnico profissional) geralmente produz uma capacidade técnica maior em áreas relevantes (contabilidade, gestão financeira, administração etc.) e um maior número de pessoas que procuram emprego nestas áreas. E com o aumento da capacidade técnica aumenta também a capacidade tributária (Bräutigam, 2008: 5).

### 5.3.2 Aspectos da economia política

Os aspectos associados à economia política da tributação são mais complexos. A realização do pleno potencial tributário não é apenas uma função da escolha dos instrumentos técnicos apropriados e da capacidade institucional do CM na área da

administração tributária. As finanças públicas que se expressam na composição de orçamentos (quer na parte de despesas, quer das receitas), em geral, e na tributação em especial, têm uma dimensão eminentemente política. Da parte dos governos, esta implica fazer escolhas políticas que produzem consequências políticas e socioeconómicas desejáveis junto da sociedade e do cidadão, enquanto contribuinte, consumidor, eleitor, empresário, com especial incidência no sector privado.

Do ponto de vista da sociologia fiscal,<sup>24</sup> os padrões da tributação reflectem as relações sociais de poder e portanto, qualquer mudança na composição do orçamento e na tributação afectam directa e indirectamente estas relações. Por exemplo, iniciar a arrecadação do IPRA significa uma mudança da carga tributária em desfavor das classes e camadas sociais com posses (edifícios, terrenos), enquanto a abolição do IPA alivia a carga tributária das camadas mais pobres.

Entre outros factores abordados na literatura, Bräutigam (2008) ressalta a atitude e a confiança que o cidadão tem nas instituições do estado, o padrão e os 'esquemas' implantados de fuga ao fisco (em países de desenvolvimento são normalmente as classes endinheiradas e as mais pobres), os métodos de tributação o fontes existentes de 'receitas não merecidas' (*unearned income*) ou seja rendas estratégicas, incluindo ajuda externa (Moore, 2004; 2008). Quanto a ajuda externa, esta pode ser compreendida, numa perspectiva de longo prazo, como auxílio temporal ao estado (local) até ao momento em que este consegue organizar a sua base tributária própria, que, eventual e gradualmente deveria substituir os recursos provenientes da ajuda externa. Infelizmente em muitos países o contrário é mais comum, minando o esforço tributário próprio e criando vários dilemas (*rent seeking*, clivagem entre o cidadão e o governo, 'mentalidade de mendigo' etc.). Por isso, sob o ponto de vista da construção e fortalecimento do estado, no longo prazo a ajuda externa não pode substituir a utilização da base tributária própria.

Quanto à subutilização da base tributária local, os políticos e lideranças locais enfrentam um dilema: por um lado, verifica-se uma tendência para evitar o aumento do esforço tributário próprio, com o argumento de que os impostos não são populares e podem impedir a reeleição (ou eles apelam ao governo central para aumentar as transferências). Por outro lado, estão conscientes de que a falta da receita impede a prestação de serviços e bens públicos. Assim, eles têm a escolha entre aumentar a receita para prestar melhores serviços ou ficar sem esforço tributário adicional, com uma falta de serviços públicos em quantidade e qualidade suficientes como consequência. A 'congruência institucional' (Wicksell) e interligação intrínseca entre a tributação e os serviços municipais prestados, não é apenas um dos temas clássicos nas finanças públicas (Levi, 1988). Pelo menos nos regimes democráticos, sob risco de não ser reeleito, nenhum político pode fugir a esta problemática.

Por consequência, uma autarquia que usa o seu potencial tributário para gerar receitas destinadas ao consumo de uma pequena elite local sem produzir algo institucionalmente congruente com a carga fiscal em termos de vias de acesso melhorados, sistemas de água e saneamento etc. falhará na demonstração da sua razão de ser. Esta falha terá várias consequências: a perda de legitimidade do governo municipal, abstenção nas eleições autárquicas, fuga ao fisco do contribuinte, infra estruturas não mantidas, um gap orçamental crescente e até mesmo a própria demissão do PCM por ordens superiores. O recente caso do afastamento dos PCM de Cuamba, Pemba e Quelimane ilustra que o PCM não apenas tem um mandato fundamentado pelas eleições autárquicas que o obriga a prestar contas ao seu eleitorado. Mas no contexto moçambicano, também deve prestar contas à cúpula do partido dominante ao qual ele pertence. A demissão, nestes casos por alegada gestão ruínosa das finanças autárquicas<sup>25</sup> provocou a realização de eleições intercalares (a 7 de Dezembro de 2011), que no caso de Quelimane, significou a perda do poder para a Frelimo, em favor do Movimento Democrático de Moçambique (MDM).

A finalidade de qualquer actividade tributária nas finanças públicas é a de transformar as receitas fiscais e não fiscais, ou seja as contribuições individuais de pessoas em bens e serviços públicos cada vez melhores e mais abrangentes, sem excluir ninguém dos ‘bens públicos primários’. Por outras palavras, o ‘sacrifício’ do cidadão constituído pelo pagamento de impostos e taxas, neste caso, ao fisco municipal deve ter como contrapartida, a produção e distribuição de serviços municipais correspondentes, em termos qualitativos e quantitativos, de acordo com as prioridades e necessidades articuladas, em última instância, pelo município.

Enfim, o político (local) deve avaliar os custos políticos da sua decisão face a este dilema. Uma possível saída deste dilema pode ser uma abordagem de participação dos municípios no processo de planeamento urbano e orçamental, ou a ideia do ‘contrato fiscal’ (Moore, 2008), baseado na reciprocidade e barganha fiscal, nomeadamente no que diz respeito aos serviços municipais (Hoffman & Gibson, 2005). Esta oferecerá às autoridades municipais, à sociedade civil organizada, à iniciativa privada e aos moradores em geral, a possibilidade de explicitar os seus interesses, de entender os interesses dos outros, de formular propostas e de definir as suas prioridades. No caso do fortalecimento do estado e da sociedade local, fala-se da inserção (*embeddedness*) da tributação no tecido socioeconómico local, na base de um contrato social vinculativo, nomeadamente, entre o governo local e os agentes económicos (Bräutigam, 2008: 30), associações profissionais e económicas, entre outros (Joshi & Aye, 2008). Esse factor é tão importante para o sucesso do contrato social tributário, como é a gestão transparente, eficiente e eficaz das finanças municipais e, acima de tudo, a produção e a manutenção de bens e serviços públicos para usufruto de todos os contribuintes comensuráveis

com as receitas geradas da base tributária própria da autarquia. A participação dos munícipes na formulação dos instrumentos de planeamento urbano oferecerá às autoridades municipais, à sociedade civil organizada, à iniciativa privada e aos moradores em geral, a possibilidade de explicitar os seus interesses, de entender os interesses dos outros, de formular propostas e definir as suas prioridades. Algumas autarquias moçambicanas (por exemplo Dondo, Montepuez, Nacala) já dispõem das primeiras experiências na planificação e orçamentação participativa (ver Roque & Tengler, 2000; Weimer & Nguenha, 2004, PROGOV, 2008; Nguenha, 2009).

## 6. Considerações finais

Revisitando uma das questões centrais deste livro, - em que medida a descentralização contribui para a construção e fortalecimento do estado (local) na sua função chave de prestar serviços públicos - colocámos a questão da seguinte maneira: existem nas autarquias moçambicanas condições para a construção do estado através da tributação?

Os elementos chave para uma resposta são:

- As autarquias dispõem de um quadro institucional- legal que lhes atribui, teoricamente uma autonomia fiscal considerável, um dos critérios chave para a descentralização fiscal bem-sucedida (Bahl, 1999; Bird & Vaillantcourt, 1998).
- Elas têm um leque de fontes de receitas consideradas instrumentais para uma base de recursos suficientes em função das tarefas devolvidas, incluindo os impostos chave ligados ao uso e à ocupação de terra, e à tributação de edifícios (Bird & Slack, 2006).
- Existem boas experiências e um crescimento da capacidade institucional e instrumental na arrecadação e administração de receitas, bem como algumas práticas de abordagem participativa na planificação e orçamentação.
- Contudo, até agora, a grande parte (mais de 70%) do potencial tributário existente não é explorado. A análise do padrão da utilização da base tributária e das fontes principais de receita (mercados, IAV, TAE) faz concluir que a carga fiscal incide menos sobre as classes socioeconómicas com posses (terrenos, edifícios), isto é a elite local.

Apesar de elementos palpáveis que permitem responder à questão acima colocada tendencialmente positiva, existem fortes entraves para o uso da tributação como 'material de construção' do estado local.

Será que a elite local, incluindo os líderes municipais, associados, em grande medida ao 'partido dominante' (Frelimo) e até indicados por este para funções chave nos órgãos municipais, privilegiada pelo padrão existente da tributação também nas autarquias terá interesse em mudar o seu *status quo*? Será que a tributação local trata de um 'assunto intra-elite' na base de 'privilégios atribuídos à elite já privilegiada', como foi observado nos casos de tributação em regimes pós-comunistas (Easter, 2008: 86)?

E como superar os défices democráticos ao nível local, a falta da prática de transparência orçamental, da prestação de contas e da responsabilização disciplinar e jurídica dos dirigentes locais em casos de corrupção e abuso do poder (*accountability*), factores considerados cruciais para uma descentralização fiscal bem-sucedida (Bird e Vaillantcourt, 1998: 13) e na evolução e fortalecimento do estado (Moore, 2008)?

Com estas questões, associadas à estrutura e dinâmica da economia política dominada pelo partido único, de facto, (não de jure) colocam-se as maiores dúvidas sobre o cenário da construção do estado local através da tributação. Mas, mesmo assim, os líderes locais com visões mais democráticas, a sociedade civil e o eleitorado local em colaboração com os órgãos da supervisão e fiscalização de contas (assembleia municipal, instituições de auditoria) e grupos de pressão e advocacia como enfoque na governação local como o Centro de Integridade pública (CIP)<sup>26</sup> podem fazer toda a diferença. Quanto à governação democrática para melhores serviços locais, na base de receitas próprias, o lema de então permanece válido: a luta continua!

# 2

## GESTÃO DESCENTRALIZADA DOS SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: DESAFIOS DE EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE. TRÊS ESTUDOS DE CASO

André Uandela

### 1. Introdução

No presente capítulo o autor pretende fazer uma análise sobre a provisão de serviços públicos de abastecimento de água pelos governos locais a nível dos distritos e municípios, no contexto da descentralização e desconcentração. A análise abarcará aspectos das políticas e estratégias do sector referentes à gestão e posse do património, os aspectos de sustentabilidade técnica e financeira dos sistemas, os níveis de serviços providenciados para os diferentes estratos sociais, bem como a capacidade técnica existente a nível local para uma gestão tecnicamente correcta dos serviços. A análise focalizará a provisão de serviços de abastecimento de água em aglomerados populacionais tais como as pequenas cidades ou vilas sede de um distrito, consideradas típicas das zonas rurais de Moçambique. Nestas a gestão do abastecimento de água é considerada da responsabilidade local e não central. Assim, este capítulo detém-se na análise dos pequenos e médios sistemas de abastecimento de água às vilas e pequenas cidades.

A questão central a ser respondida é: até que ponto o processo de descentralização e desconcentração em curso no sector de águas contribui para a melhoria e sustentabilidade dos serviços prestados aos cidadãos e para uma participação efectiva destes na tomada de decisões importantes nos processos de gestão dos sistemas de água.

## 1.1 Aspectos teóricos e conceptuais

Dado que outros autores neste livro já abordaram de forma mais profunda alguns conceitos teóricos relevantes para a presente análise, nomeadamente no que diz respeito ao contexto macro, os tipos de abordagens sobre a descentralização, entre outros,<sup>27</sup> neste capítulo vamos abordar os aspectos referentes aos serviços públicos e à sua gestão – uma das funções elementares de governos locais resultantes da descentralização.

Segundo Justen Filho (2006) definir serviço público é definir as funções do Estado, os limites da sua actuação e os limites da livre iniciativa. É portanto um conceito variável que reflecte a concepção política de cada sociedade. Assim, o serviço público pode ser definido como sendo toda a actividade desempenhada directa ou indirectamente pelo Estado, visando solver necessidades essenciais do cidadão, da colectividade ou do próprio Estado. É todo aquele que é prestado pela administração directa, indirecta ou por agentes delegados, sob normas e controles estatais, com o objectivo de satisfazer as necessidades colectivas. Os princípios inerentes ao serviço público são, de acordo com Shvoong, os seguintes:

- **A continuidade:** o serviço público deve ser permanente, não podendo ser interrompido, a não ser em hipóteses previstas na lei ou num contrato.
- **A generalidade** (também conhecido como princípio da impessoalidade): de acordo com este princípio todos os usuários que satisfaçam as condições legais fazem jus à prestação do serviço, sem qualquer discriminação, privilégio, ou abusos de outra ordem. O serviço público deve ser estendido ao maior número possível de interessados, e todos devem ser tratados igualmente.
- **A eficiência:** os serviços devem ser prestados com a maior eficiência possível. A eficiência reclama que o poder público se actualize relativamente aos novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais proveitosa e com o menor dispêndio possível.
- **A modicidade:** os serviços públicos devem ser prestados a preços módicos, razoáveis, devem ser estabelecidos de acordo com a capacidade económica do usuário e com as exigências do mercado, evitando que o usuário com capacidades económico-financeiras baixas seja excluído do universo de beneficiários do serviço público.

De acordo com Justen Filho, e do ponto de vista institucional, os serviços públicos podem ser classificados em quatro categorias, nomeadamente:

- **Serviços delegáveis e não delegáveis:** serviços delegáveis são aqueles que pela sua natureza, ou pelo fato de disporem de um ordenamento jurídico,

devem ser executados pelo estado ou por particulares colaboradores. Serviços não delegáveis são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado directamente, pelos seus órgãos ou agentes.

- **Serviços administrativos e de utilidade pública:** são aqueles que o Estado executa para compor melhor sua organização. Os serviços de utilidade pública destinam-se directamente aos indivíduos.
- **Serviços colectivos e singulares:** são serviços gerais, prestados pela Administração à sociedade como um todo, sem um destinatário determinado e são mantidos através do pagamento de impostos. Serviços singulares são os individuais onde os usuários são determinados e são remunerados pelo pagamento de taxa ou tarifa.
- **Serviços sociais e económicos:** serviços sociais são os que o Estado executa para atender às necessidades sociais básicas e representam ou uma actividade propiciadora de comodidade relevante, ou serviços assistenciais e de protecção. Serviços económicos são aqueles que, por sua possibilidade de lucro, representam actividades de carácter mais industrial ou comercial.

Gerir serviços públicos tem sido um grande desafio para as sociedades em todos os tempos. Com o advento do estado moderno, as formas de gestão de serviços públicos têm vindo a ser aperfeiçoadas de forma a responderem, por um lado, à necessidade de providenciar serviços de qualidade para um público cada vez mais exigente e, por outro, à necessidade de garantir a sustentabilidade através da eficiência e eficácia.<sup>28</sup> A gestão, neste âmbito, deve ser vista como o lançar mão de todas as funções<sup>29</sup> e conhecimentos<sup>30</sup> necessários para através de pessoas se atingir os objectivos de uma organização de forma eficiente e eficaz (Dias, 2002).

A tendência actual de gestão de serviços públicos tem feito uma viragem em duplo sentido: por um lado, no sentido de tornar a gestão mais eficiente e eficaz introduzindo um estilo mais empresarial na gestão pública e, por outro, no sentido de descentralizar, desconcentrar e autonomizar. Neste último sentido, o objectivo principal é o de aproximar cada vez mais a decisão sobre os serviços aos consumidores/cidadãos. Do ponto de vista teórico a descentralização de serviços públicos como o abastecimento de água pode ser sustentado pelo argumento da eficiência económica da alocação de recursos públicos: é muito menos eficiente em termos económicos, ou seja, é mais caro deixar o Estado central com a responsabilidade da gestão de sistemas de água, de recolha de lixo, de cemitérios etc. em comparação com o governo local (Bailey, 1999: capítulo 2). Associada a este argumento está a ‘crença’ profundamente enraizada na literatura sobre a governação local de que a aproximação dos serviços aos cidadãos melhora

os processos de *accountability* e, por via disso, a qualidade do serviço prestado (Cheema, 2007).

Numa recente reflexão sobre a provisão de bens públicos, David Booth identifica três factores chave que têm grande influência nos resultados do processo de produção e provisão de serviços públicos ao nível dos governos locais (Booth, 2010: 4f<sup>31</sup>):

- O arranjo institucional para a provisão de serviços públicos deve reflectir uma visão coerente, de tal forma que os recursos são alocados e os incentivos são estruturados de forma que se reforcem mutuamente e não o contrário.
- Os recursos humanos deveriam estar sujeitos a uma efectiva supervisão de cima para baixo sobre a sua performance, mesmo se em outros aspectos o contexto organizacional se ressentir da falta de recursos e de uma burocracia bem regulada.
- Devem existir instituições que possibilitem uma acção colectiva e que estejam ancoradas localmente no duplo sentido – as regras que incorporam são susceptíveis de resolver os problemas no seu contexto, e fazem uso dos elementos institucionais herdados do passado que motivam, possibilitam e guiam os indivíduos a levar a cabo acções particulares.

Booth põe em causa os preceitos largamente advogados de que uma provisão eficiente e eficaz de serviços públicos deva passar necessariamente pela boa governação e pela descentralização dessa responsabilidade para os governos locais. Nota que, no contexto africano, a provisão de serviços públicos pelos governos locais não trouxe grandes melhorias e, em muitos casos, os serviços se deterioraram. (Booth, 2010: 2). Uma centralização dos processos de gestão de serviços públicos por lideranças comprometidas com o bem dos cidadãos tem vindo a mostrar mais resultados positivos.

Por outro lado, experiências indicam que uma gestão financeira eficiente e transparente dos fundos e dos recursos humanos é uma condição *sine qua non* para uma melhoria significativa dos processos de provisão de serviços públicos. Este é um aspecto que não pode ser ignorado seja quais forem os mecanismos institucionais colocados em prática, do ponto de vista de governação.

## 2. Serviços de abastecimento de água - um bem público por excelência

O sector de águas tem fortes características de ‘bem de mérito’ e ‘bem público’, significando respectivamente que a sociedade considera os serviços de fornecimento de água como sendo importantes, independentemente da disponibilidade que os

consumidores possam ter para pagar pelo serviço fornecido, e que os seus benefícios sociais excedem os benefícios privados (Cavalcanti Fadul, 1997). A existência de fortes externalidades (tanto positivas como negativas)<sup>32</sup> relacionadas com a saúde pública, assim como o facto de a água ser essencial para a vida e para a organização de várias actividades económicas, fazem dos serviços de fornecimento de água um exemplo privilegiado de actividades de interesse geral e de interesse público. Por isso, é opinião assente em diferentes círculos sociopolíticos que a disponibilização deste tipo de serviços deve respeitar os princípios da universalidade de acesso, qualidade de serviço e acessibilidade de preço.

Mais ainda, o abastecimento de água para o consumo público, principalmente doméstico, tem sido considerado desde há muito como sendo não-competitivo, exibindo fortes características de monopólio natural, muitas vezes assegurado pelo sector público (Luís-Manso, 2005). A existência de condições de monopólio não cria, por isso, incentivos à eficiência, ao investimento apropriado e à satisfação dos consumidores. Além disso, os serviços de água têm sido tradicionalmente organizados e geridos localmente, nomeadamente devido ao preço elevado do transporte de água, inerente aos elevados custos irreversíveis e às exigências de qualidade. Tais custos só podem ser suportados pelo Estado, no seu papel de providenciar serviços para a satisfação das necessidades básicas dos seus cidadãos, na qualidade de contribuinte, consumidor e eleitor.

Em Moçambique esta opinião é resgatada na *Política de Águas* (ver em baixo) que considera a água como um bem de valor social (embora reconheça também o seu valor económico) e, portanto, é papel do Estado garantir a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos em termos de abastecimento de água.

Entretanto, nos últimos anos têm vindo a observar-se novas dinâmicas no sentido de uma abertura dos mercados da água à competição. Assim, podem ser considerados quatro factores de mudança (Luís-Manso, 2005). Primeiro, o factor financeiro baseado na premissa de que o sector privado pode mobilizar mais capital para investimento e de um modo mais rápido e a um menor custo do que o sector público. Segundo, o factor relativo à gestão, que afirma o fracasso do modo de gestão pública convencional,<sup>33</sup> devido nomeadamente à combinação de vários aspectos, tais como a falta de recursos técnicos e financeiros e a interferência política na gestão operacional. Terceiro, o factor ideológico relativo à influência da ideologia neo-liberal, que advoga as virtudes da competição e questiona o papel do Estado como operador. A ideia geral é mostrar que, mesmo em situações onde se pode depreender que o monopólio é a melhor alternativa, ou a única, com uma pressão a favor do monopólio e da integração vertical, é preciso ver se algumas componentes da cadeia de prestação do serviço público não podem ser expostas a algumas formas de concorrência.

### 3. Argumento e aspectos metodológicos

Em Moçambique a tendência liberalizadora foi introduzida nos finais da década 90, com a entrada do sector privado na gestão dos sistemas de abastecimento de água em cinco cidades, como resultado da implementação do Quadro de Gestão Delegada.<sup>34</sup> Entretanto, a experiência de liberalização está a expandir-se gradualmente para outros sistemas considerados primários, enquanto se ensaiam mecanismos mais apropriados para a solução dos problemas de gestão para os pequenos sistemas ou sistemas secundários, incluindo através da descentralização da gestão destes.

Argumentamos que o quadro institucional para a gestão local de pequenos sistemas, bem como a diversidade de abordagens institucionais não criou as condições necessárias e suficientes para uma gestão eficaz e eficiente destes sistemas. Consideramos, como hipótese de trabalho, que as condições chave de sucesso para a providência de serviços públicos enumerados em cima com referência ao trabalho de Booth apenas existem parcialmente em relação aos pequenos sistemas. Por consequência, estes não são necessariamente sustentáveis.

É na base dessas considerações teóricas e práticas que se faz a presente análise para perceber como é que os sistemas de abastecimento de água são geridos em Moçambique, e com que consequências em termos da sua sustentabilidade. O foco é sobre os sistemas considerados pequenos ou secundários, geridos localmente. Estes, que representam um total de 70 em todo o país, são o grande desafio para o processo de descentralização de competências e responsabilidades em Moçambique.

Os casos seleccionados para estudo fazem parte destes 70 sistemas de gestão local. A pesquisa de campo em um município (Metangula) e dois distritos (Zavala e Mogovolas) providenciará insumos importantes para a análise e para as conclusões gerais. A escolha destes sistemas tem a ver, primeiro, com o facto de que representam, de uma certa maneira, sistemas em aglomerações populacionais (pequenas cidades ou sedes de vilas distritais) que podem ser consideradas típicas para o meio rural de Moçambique. Estes centros geralmente têm uma sede de administração municipal ou / ou distrital, infra-estruturas públicas técnicas e sociais básicas, mercados, ligação rodoviária com outras cidades e vilas semelhantes e com o *hinterland*.

Segundo, os casos foram escolhidos tomando em conta as características variadas em termos técnicos e de gestão dos seus sistemas de abastecimento de água. Metangula, na Província de Niassa, tem um sistema de baixa complexidade técnica que é gerido pelo Conselho Municipal (CM) da autarquia. Quissico, sede do Distrito de Zavala na Província de Inhambane, representa um caso de

um sistema de complexidade técnica média que é gerido por uma associação comunitária. O terceiro caso, Nametil (Distrito de Mogovolas na Província de Nampula) representa um caso de um sistema de complexidade técnica assinalável que é gerido por um privado.

A secção a seguir inicia com uma incursão sobre a organização do sector de águas em Moçambique, onde se escarpelizam os diversos factores do quadro institucional e das políticas inerentes ao sector. De seguida analisam-se as questões relacionadas com o financiamento e as políticas tarifárias, bem com as modalidades de gestão de pequenos sistemas. Segue-se uma breve radiografia da situação do abastecimento de água em Moçambique, ou seja, da sua cobertura.

No terceiro capítulo o leitor encontra os três estudos de casos acima referidos, antes do capítulo final com as conclusões da nossa análise.

## **4. Serviços de abastecimento de águas em Moçambique: contexto e elementos-chaves**

### **4.1 Quadro institucional e políticas**

#### **4.1.1 Gestão delegada**

Moçambique tem dois níveis de governação: o central e local. O nível central é constituído pelos órgãos centrais e locais<sup>35</sup> do estado e o local é constituído pelas autarquias. A nível do estado central, o Ministério das Obras Públicas e Habitação, através da Direcção Nacional de Águas (DNA) é a instituição responsável pela gestão estratégica do sector de águas em Moçambique, que inclui nomeadamente, o abastecimento de água e o saneamento e gestão dos recursos hídricos. A nível provincial, a responsabilidade de coordenação do sector cabe à Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação (DPOPH), através do Departamento de Água e Saneamento (DAS). A nível do distrito, no âmbito da implementação da LOLE, a responsabilidade pelo sector de águas cabe ao Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas. Os municípios, como entidades autónomas do poder local, têm a responsabilidade de garantir o abastecimento de água e saneamento na sua área de jurisdição. O abastecimento de água para o consumo doméstico está dividido em duas áreas principais, nomeadamente o abastecimento de água para as zonas urbanas e o abastecimento de água para as zonas rurais. O abastecimento de água urbana pode, por sua vez, ser subdividida em dois grandes grupos: os grandes sistemas urbanos e as pequenas cidades e vilas urbanas

Para o abastecimento de água às grandes cidades foi desenhado um Quadro de Gestão Delegada que está em implementação desde 1999. Neste, o património

necessário para o abastecimento de água, que pertence ao Fundo de Investimento e Património de Águas (FIPAG) é alugado a uma empresa privada, ou seja, um operador, que tem um contrato de exploração e a obrigação de abastecer o consumidor, na base de um relacionamento contratual entre o operador e o consumidor. O Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA) representa a instância reguladora da Gestão Delegada, incluindo a função de supervisão, controlo de qualidade e fixação de tarifas.

O quadro de gestão delegada é a base legal que viabiliza a reestruturação dos sistemas de abastecimento de água e enquadramento para a gestão delegada aos privados e cria novas entidades no sector. Este quadro tem como objectivos garantir a eficiência da gestão dos sistemas do abastecimento de água e responder às necessidades de planificação e de desenvolvimento do sector, bem como a execução dos objectivos principais definidos na Política Nacional de Águas, que veio a ser revista em 2007, confirmando e reconhecendo a necessidade de ampliação desta experiência a outros sistemas.

Para as zonas rurais, está em implementação o princípio de procura, uma estratégia que incentiva a participação dos beneficiários em todas as fases do processo de abastecimento de água nas comunidades, e a sua responsabilização pela operação e manutenção das fontes, condição essencial para a garantia de serviços sustentáveis.

O abastecimento de água às vilas e pequenas cidades, nomeadamente feito por Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água (PSAA) é um segmento muito importante para o sector e que tem constituído um grande desafio. No passado, a responsabilidade pelo abastecimento de água nestas vilas cabia, a nível central, ao Departamento de Água Rural. Com o processo de transformações em curso, foi criada uma entidade que se vai responsabilizar pela gestão deste segmento dos serviços, a Administração de Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Saneamento (AIAS), e que abarca também algumas pequenas cidades.

Do ponto de vista normativo, as instituições do governo a nível central, nomeadamente a DNA tem como papel principal o desenvolvimento de políticas e estratégias sectoriais, bem como o de coordenar e regular as normas de implementação das actividades das diversas agências de implementação. Na prática, o governo central ainda concentra uma parte significativa das responsabilidades de implementação, sobretudo no que concerne ao abastecimento de água e saneamento rural. Esta situação pode ser justificada de duas formas: (i) a dificuldade de alguns círculos a nível central de proceder à descentralização de competências aos níveis mais baixos (alguns receios de perda de poder e benefícios inerentes) e (ii) a sempre presente e largamente sobrevalorizada falta de capacidade a nível provincial e distrital para liderar os processos de implementação.

#### 4.1.2 A posse legal dos sistemas de abastecimento de água

Em Moçambique, todos os sistemas públicos de abastecimento de água são propriedade do Estado. Esta definição de propriedade é muito lacta, dando espaço para interpretações diversas. O Estado tem vários níveis de governação e não está claro se os OLEs podem deter a posse legal dos sistemas de abastecimento de água que estão na área territorial sob a sua jurisdição, ou se a posse é dos órgãos centrais do Estado.

A Lei 2/97 estabelece no seu artigo 6 que cabe às autarquias, entre outras competências, providenciar o abastecimento público, incluindo o abastecimento de água e saneamento. A Lei 1/2008 (Lei das Finanças Autárquicas) estabelece, por seu turno, no artigo 3, que ‘as autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo finanças e património próprios geridos autonomamente pelos respectivos órgãos’. Assim, as autarquias passam a ser uma entidade que pode deter a posse legal das infra-estruturas que compõem os sistemas de abastecimento de água e saneamento nas áreas sob sua jurisdição, para a prossecução das suas atribuições. O investimento público na área de abastecimento de água e saneamento é também competência própria das autarquias locais. Contudo, os relevantes bens do domínio público necessários que consubstanciam esta competência, isto é os sistemas de captação, tratamento e distribuição de água, não pertencem formalmente ao património municipal (Gistac, 2001: 261).

Entretanto, no processo em curso de implementação do Quadro de Gestão Delegada, o governo central tem vindo a transferir a gestão do património a entidades estatais criadas para o efeito, nomeadamente o FIPAG para os grandes sistemas de abastecimento de água e a AIAS para os sistemas de pequeno porte.

Dado que a maioria dos sistemas se encontra em condições de operacionalidade bastante precárias, o governo central tomou sobre si a responsabilidade de fazer os investimentos necessários para a normalização da situação. O Quadro de Gestão Delegada centraliza a responsabilidade pela gestão do património e a adjudicação dos Contratos para as operações, mas nele também se prevê a eventual descentralização de tais responsabilidades para os municípios. A estratégia do governo é a de que antes que possa decorrer a descentralização, (i) o Governo central deve desenvolver as infra-estruturas; (ii) as operações devem tornar-se viáveis; e (iii) os municípios devem estar preparados para assumir as responsabilidades pelo planeamento, financiamento do património e pela contratação de operadores. Outras formas autárquicas de abastecimento de água, tais como empresas municipais ou a concessão do serviço a uma empresa privada estão cobertas pela legislação autárquica no âmbito da autonomia administrativa e patrimonial, mas representam, na prática, excepções.

Assim, e na prática, o FIPAG e a AIAS são, por assim dizer, os titulares do património em nome do Estado, embora reconhecendo que as autarquias locais deveriam ser titulares deste património para a prossecução das suas atribuições. Em suma, a posse legal das infra-estruturas é detida pelo Estado central, que no âmbito dos processos de descentralização em curso reconhece a necessidade de transferir o património para as autarquias locais, mas vai fazê-lo quando estiverem criadas as condições técnicas e financeiras para o efeito. Enquanto isso, o Estado delega a responsabilidade de gestão do património nas entidades públicas autónomas (FIPAG, AIAS) que se responsabilizarão pela gestão do financiamento do investimento público necessário em tais sistemas e pela organização e disponibilização dos serviços até se efectivar a transferência total de responsabilidades e do património para as autarquias locais. Neste compasso, as autarquias locais participam no planeamento e superintendência dos serviços através de mecanismos institucionais definidos para o efeito.<sup>36</sup>

#### 4.1.3 Quadro estratégico-político do sector de águas em Moçambique

Em 1991 foi aprovada a *Lei de Águas*.<sup>37</sup> Esta lei enfatiza que um dos princípios fundamentais da acção do Estado no sector de águas é o abastecimento contínuo e suficiente das populações em água potável, para a satisfação das necessidades domésticas e de higiene.

Como seguimento a este esforço regulamentar, aprovou-se em 2005 a Política Nacional de Águas,<sup>38</sup> um instrumento orientador que enumera os princípios básicos e as linhas de orientação para o desenvolvimento do sector. Em 2007, como resultado de um longo processo de revisão, foi aprovada a Política de Águas. Em síntese, a nova política aprofunda os aspectos orientadores do sector, dando mais ênfase aos aspectos relacionados com a gestão integrada dos recursos hídricos e sua importância para o desenvolvimento económico e social.

No que diz respeito ao abastecimento de água, a *Política de Águas* destaca como uma das políticas principais do Governo a satisfação das necessidades básicas da população mais pobre nas zonas rurais e urbanas, procurando sempre uma situação de sustentabilidade, com a participação efectiva dos beneficiários na definição das soluções a serem adoptadas. A participação dos beneficiários é vista como fundamental para garantir a sustentabilidade e o uso racional dos recursos, sendo o papel da mulher de importância fundamental. Adicionalmente, a água é considerada como um instrumento fundamental para o desenvolvimento económico e redução da pobreza.

Ainda segundo a *Política de Águas*, a provisão dos serviços será descentralizada e autonomizada, com o sector privado chamado a jogar um papel de relevo neste aspecto. O papel do Governo será concentrado na definição de prioridades, padrões

e regulamentação, estabelecimento dos níveis mínimos de serviços, promoção e canalização de investimentos, definição da política tarifária e, em suma, na criação de um ambiente favorável para a participação de todos os intervenientes.

Na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), o sector de águas desenvolveu um *Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA – ASR)*, um primeiro passo na definição de um roteiro (*Road Map*) do sector. O PESA-ASR é um conjunto de opções e cenários que guiam o desenvolvimento do subsector de abastecimento de água e saneamento rural a médio e longo prazo, e foi aprovado em 2007. Identifica desafios e objectivos do subsector que devem ser alcançados para contribuir decisivamente para o aumento dos níveis de acesso e uso dos serviços de abastecimento de água e saneamento nas zonas rurais do país.

A descentralização, desconcentração e autonomização têm vindo a ser a nota dominante do sector de águas nos últimos anos. Diversas iniciativas estão em curso para permitir que estes processos decorram, como resultado de implementação das políticas e estratégias sectoriais. No contexto da descentralização, a DNA iniciou em 2008 a descentralização de fundos para os distritos, como forma de dar uma maior autonomia a este nível de governação na gestão das questões ligadas à água, principalmente nas zonas rurais, abastecidas por poços e furos equipados com bombas manuais.

Nas pequenas cidades, vilas e povoações onde o abastecimento de água é feito com base em PSAA, o Estado tem estado a investir na reabilitação desses sistemas, visto que foram construídos, na sua maioria, durante o período colonial. Para a sua gestão, foram aprovados, em 2003, os Modelos de Gestão dos PSAA<sup>39</sup>, um conjunto de opções de gestão recomendados para garantir a sustentabilidade dos serviços prestados por esses sistemas.

O quadro político e estratégico do sector de águas em Moçambique é considerado um dos mais bem articulados no contexto africano (Boehm, 2010), mas a sua implementação não se tem mostrado um processo fácil. A fragilidade das instituições e a sua inadequação aos modelos político-estratégicos estabelecidos constituem ‘nós de estrangulamento’ para o desenvolvimento do sector. A capacidade humana existente a nível das instituições do sector ainda é fraca, a todos os níveis. A DNA reluta em desconcentrar e descentralizar competências, mantendo ainda algumas funções operacionais, o que dispersa a sua capacidade na prossecução do seu papel de formulação de políticas, orientação estratégica e monitoria.

## 4.2 Financiamento e gestão dos sistemas de abastecimento de água

### 4.2.1 Financiamento

O financiamento dos projectos e programas de abastecimento de água no país foi sempre da responsabilidade do Estado a vários níveis. Actualmente, grandes investimentos estão em curso para as principais cidades do país, no âmbito do Quadro de Gestão Delegada. Com o alargamento da intervenção do FIPAG a 19 cidades, está garantido o investimento do Estado nos sistemas que abastecem essas cidades e vilas adjacentes. A maior parte desses investimentos é fruto de financiamento externo, maioritariamente através de créditos contraídos pelo FIPAG, que já ganhou a confiança dos credores.

O financiamento aos sistemas das vilas e pequenas cidades ainda se afigura bastante incipiente. A criação da AIAS enquadra-se no esforço tendente a criar uma capacidade de angariação e gestão de financiamento para o investimento público nestes sistemas, seguindo o exemplo do que se conseguiu com o FIPAG nos grandes sistemas. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer nesta vertente. Os parceiros de cooperação ainda não mostraram um grande interesse em investir nesta área, focalizando as suas acções nas grandes cidades e no abastecimento de água rural através de poços e furos equipados com bombas manuais.

O financiamento do sector de águas por via do Orçamento Geral do Estado ainda está abaixo do desejável, isto é representa 5% do PIB, como preconizado no PARPA. Assim, os governos locais ficam numa situação bastante desconfortável por terem que gerir infra-estruturas e serviços que apresentam uma série de problemas, com uma gritante falta de recursos financeiros para garantir os investimentos que se mostram absolutamente necessários.

### 4.2.2 Gestão

No geral, os sistemas de abastecimento de água nas vilas e pequenas cidades são geridos pelos governos locais (governos distritais e municípios) e enfrentam problemas sérios de sustentabilidade técnica e financeira. Do ponto de vista técnico, a quase totalidade dos sistemas existentes foram herdados do período colonial e são, actualmente, obsoletos e subdimensionados. A gestão da operação e manutenção torna-se, assim, num desafio que a quase totalidade dos governos locais não conseguem enfrentar com sucesso.

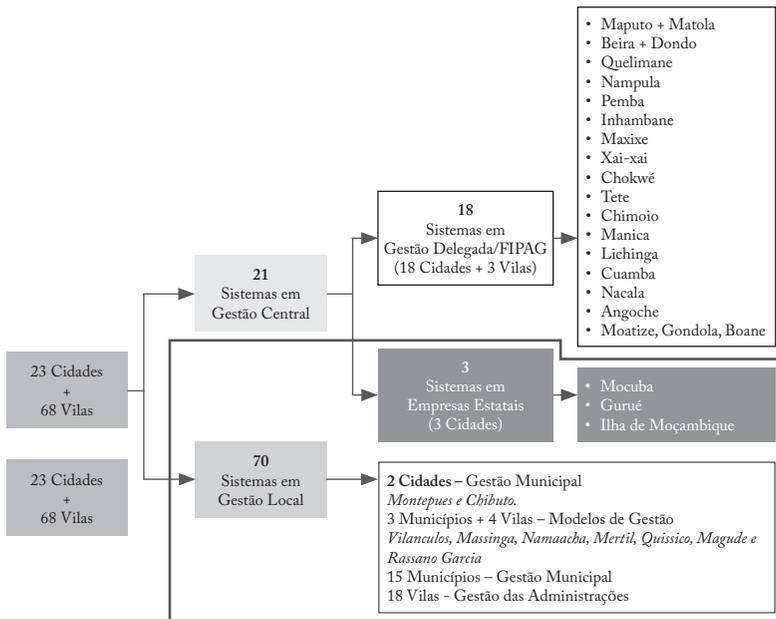
Em termos de gestão, existem no país cerca de 91 sistemas cuja situação de gestão é mais ou menos clara. Destes, 21 sistemas são de gestão central e os restantes 70 são de gestão local. Dos sistemas de gestão central, 18 estão no âmbito de Gestão Delegada (intervencionados pelo FIPAG) e os restantes três são geridos

por empresas estatais (em processo de passagem para a nova entidade estatal responsável pela gestão do património dos pequenos sistemas).

Sem excepções, a gestão dos sistemas de abastecimento de água por parte dos governos locais tem sido problemática dado que não se observam os princípios básicos de gestão de um serviço público, nomeadamente a continuidade, regularidade, igualdade de acesso, não discriminação, não exclusão e interesse colectivo.

No início da década 2000 o governo iniciou um processo de investimento em alguns PSAA com apoio do Banco Mundial. Uma das condições para a realização desses investimentos era a introdução de uma gestão criteriosa, profissional e sustentável, com a participação do sector privado, em todos os sistemas intervencionados. Assim, de forma piloto, foram assinados contratos de gestão entre o Governo e operadores privados para a gestão de alguns PSAA em algumas vilas (Vilankulo, Massinga e Quissico, na província de Inhambane). A experiência de gestão nestas vilas tem demonstrado uma melhoria significativa em todas as vertentes de provisão de serviços, e foi estendida a mais quatro sistemas (Nametil, Namaacha, Magude e Ressano Garcia).

Figura 3: Situação actual de gestão dos sistemas de água em Moçambique



Fonte: AIAS, 2010

Em 2009 o estado moçambicano criou a Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento (AIAS) para gerir o programa de investimento público e património de PSAA e sistemas de saneamento bem como para promover a sua gestão autónoma, eficiente e financeira de forma sustentável. No fim de 2010 foram transferidos para a gestão do AIAS 131 sistemas públicos de abastecimento de água (em 126 vilas e 5 cidades) e sistemas de saneamento dos centros urbanos. Na essência, o estado está à procura de formas mais eficientes de garantir a gestão dos PSAA, seguindo a experiência bem-sucedida implementada nos grandes centros urbanos sob a gestão do FIPAG.

Entretanto, a situação de abastecimento de água nestes sistemas é extremamente preocupante, caracterizada por baixos níveis de cobertura (cerca de 5%), degradação das infra-estruturas, serviços de muito baixa qualidade, deficiente capacidade de gestão, operação e manutenção e, acima de tudo, grandes limitações de recursos financeiros para a revitalização (reabilitação e ampliação) das infra-estruturas. A autonomização dos serviços é a solução encontrada para fazer face aos desafios da gestão dos serviços, e a AIAS deverá pôr em prática uma estrutura que torne a autonomização possível, com a criação de estruturas a nível provincial que coordenem a optimização dos serviços com os governos locais (distritos e municípios).

Os governos locais (distritos e municípios) há muito que mostraram incapacidade para gerir de forma eficiente os serviços de abastecimento de água. Tanto os governos distritais como os municipais, de forma geral, não têm estado à altura de gerir com sucesso os serviços. A grande dificuldade é a falta de capacidade técnica e financeira que permita aos governos locais fazer investimentos relevantes e que tornem os sistemas mais abrangentes e, a partir daí, fazer uma gestão sustentável do serviço. A AIAS vem aliviar a pressão existente sobre os governos locais, embora estes continuem a ser últimos responsáveis pela garantia de provisão dos serviços nos termos da lei.

No novo quadro, os governos locais podem assinar contratos programa com a AIAS para fazer investimentos, na condição de que a prestação de serviços seja autonomizada ou cedida a entidades privadas através de contratos de gestão. O modelo é praticamente o mesmo desenhado para as grandes cidades sob a gestão do FIPAG, sendo que no caso da AIAS os governos locais jogam um papel muito importante.

Embora esta tendência liberalizadora tenha demonstrado algum potencial, há que colocar algumas reservas visto que no caso da gestão privada a experiência mostrou-se pouco salutar. Os princípios de gestão privada introduzidos no sector mostram um potencial bastante animador, mas só são bem-sucedidos quando implementados por uma entidade paraestatal autónoma, neste caso o FIPAG.

Prova disso são os diversos problemas que caracterizaram a gestão da Empresa Águas de Moçambique.

No caso dos PSAA nas vilas e pequenas cidades, a experiência da gestão privada ainda não produziu os efeitos desejados. Existem poucos exemplos que possam ser mostrados como sendo bem-sucedidos, embora, aqui também, os princípios de gestão privada tenham demonstrado um potencial para vir a contribuir significativamente para a solução de alguns dos mais prementes problemas de gestão dos serviços.

#### 4.2.3 Política tarifária e equidade

A provisão de serviços públicos sustentáveis exige uma gestão eficiente e profissional, mas acima de tudo implica que os consumidores ou utentes do serviço devam pagar pelo serviço de tal forma que este se torne auto-sustentável. No caso vertente do abastecimento de água, sendo um bem com um valor social extremamente elevado e insubstituível, muitas sociedades adoptam subsídios públicos para usos definidos e com base em escalões de consumo.

A política tarifária aprovada pelo Governo em 1998 tem como principais objectivos, entre outros, melhorar a provisão de serviços de abastecimento de água e saneamento na medida com as necessidades básicas de cada cidadão, de acordo com a procura e com as capacidades económicas dos utilizadores e consumidores de modo a reflectir o valor económico da água e promover a defesa dos utilizadores e consumidores mediante a sua participação nos processos de tomada de decisão sobre os níveis de serviços e sua relação com os respectivos custos. A Política Tarifária estabelece igualmente sistemas tarifários aplicáveis a diferentes tipos de uso da água, na perspectiva de fazer jus aos princípios de equidade, sustentabilidade, protecção do ambiente e uso eficiente do recurso (GdM, 1998).

Para o abastecimento de água para o consumo doméstico, o sistema tarifário aplicável tem como objectivos fundamentais a recuperação integral dos custos de operação e manutenção (OpEx)<sup>40</sup> dos sistemas a curto prazo e, a longo prazo, iniciar a recuperação dos custos de investimento (CapEx).<sup>41</sup>

As tarifas de água potável tomam em consideração diversos aspectos que se tornam essenciais compreender no contexto específico do país. As tarifas de água são fixadas por escalões de consumo, e o preço por metro cúbico também varia de acordo com os escalões e a localização do consumidor ao longo do território nacional. Os principais princípios das tarifas são os seguintes (CRA, 2007):

- **Recuperação de custos:** as tarifas de água potável devem permitir a recuperação dos custos associados ao serviço de abastecimento de água prestado (custos de operação e de investimento – a depreciação e substituição do património).

- **Eficiência:** as tarifas de água devem influenciar os consumidores a utilizar água racionalmente, para que seja a sociedade, directamente, a otimizar a utilização dos recursos hídricos.
- **Valor social:** a água, para além de ser um bem económico é também um bem social, um bem não sucedâneo. Pelo que a sociedade determina que todos os seus membros devem se beneficiar de um nível mínimo obrigatório para satisfazer as necessidades básicas. As tarifas de água são fixadas de forma a reflectir o desejado balanço entre valor económico e justiça social.
- **Tarifa progressiva e diferenciada:** a tarifa é diferenciada entre escalões e entre consumidores, e é também progressiva de forma a estabelecer um sistema de subsídios cruzados que permitam aos consumidores de baixa renda ter acesso ao serviço’.

Na esteira dos subsídios cruzados, os escalões que consomem mais água devem pagar mais de forma a subsidiar os mais pobres. É ainda nesta perspectiva que a água é mais cara nas cidades de Maputo e Matola do que em qualquer outra cidade do país. A tabela abaixo mostra qual é a estrutura das tarifas de água potável para as diversas categorias e escalões no país.

**Tabela 7: Tarifas de água potável**

Escalões de consumo	UN	Maputo/ Matola	Beira/ Dondo	Quel.	Nampula	Pemba	Xai-Xai	Chôkwé	Maxixe	Inhamb.
Tarifa Média	MT/m <sup>3</sup>	15,11	13,66	13,50	13,35	12,97	10,30	10,52	11,24	11,65
Fontanários Públicos	MT/m <sup>3</sup>	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	7,10	7,10	7,10	7,10
<b>Doméstico</b>										
Mínimo de 0–10 m <sup>3</sup> /mês	MT/mês	120,00	112,00	112,00	112,00	112,00	90,00	90,00	90,00	90,00
10 m <sup>3</sup> a 20 m <sup>3</sup>	MT/m <sup>3</sup>	18,50	14,00	12,00	12,50	12,20	11,50	11,50	11,50	11,50
20 m <sup>3</sup> a 30 m <sup>3</sup>	MT/m <sup>3</sup>	18,80	16,00	13,20	13,80	13,50	13,30	13,30	13,30	13,30
Superior a 30 m <sup>3</sup>	MT/m <sup>3</sup>	19,00	18,00	15,50	15,80	15,80	17,10	17,10	17,10	17,10
<b>Geral</b>										
Mínimos Comercial e Público até 25m <sup>3</sup> /mês	MT/m <sup>3</sup>	462,50	435,00	400,00	400,00	412,50	415,00	415,00	417,50	417,50
Mínimo Industrial até 50m <sup>3</sup> /mês	MT/m <sup>3</sup>	925,00	870,00	800,00	800,00	825,00	830,00	830,00	835,00	835,00
Consumo excedente	MT/m <sup>3</sup>	18,50	17,40	16,00	16,00	16,50	16,60	16,60	16,70	16,70

As tarifas de água foram agravadas em Agosto de 2010, como resultado de uma estratégia global do governo de reajustamento de preços para adequá-los à realidade e retirar os subsídios.<sup>42</sup> Entretanto, o agravamento de 13% previsto só foi efectivado para os consumidores do terceiro escalão (mais de 30 m<sup>3</sup>), sendo que para o segundo escalão (10 m<sup>3</sup> a 20 m<sup>3</sup>) a subida foi de apenas 7%. Os consumidores do primeiro escalão não sofreram nenhum aumento na tarifa de água. Esta medida veio acentuar ainda mais o processo de subsídios cruzados, sendo que os principais consumidores subsidiam as camadas mais pobres, aqueles cujo consumo não ultrapassa os 10 m<sup>3</sup>.

Em 2010 o mandato do CRA foi alargado para cobrir todos os sistemas públicos de abastecimento de água e saneamento. Neste contexto, o CRA está a estudar formas de definir tarifas para os restantes sistemas de abastecimento de água do país, tendo em conta os mesmos princípios que nortearam a definição das tarifas nos sistemas apresentados no quadro acima.

Em resumo, a estrutura tarifária para o abastecimento de água potável tem em vista promover o equilíbrio e proteger os mais pobres, usando um sistema de subsídios cruzados em que os que têm mais posses e usam mais água podem pagar um pouco mais. Entretanto, estas tarifas são aplicadas nos locais onde os sistemas públicos de abastecimento de água conseguem fornecer o serviço.

Um pouco por todo o lado, existem pequenos operadores privados de água, principalmente nas cidades de Maputo e Matola, que abastecem principalmente os segmentos da sociedade mais desfavorecidos. O custo de água fornecido por estes operadores obedece a outras tarifas, sistematicamente mais altas do que as tarifas normais. Por este prisma, pode dizer-se que os segmentos mais pobres da sociedade ficam de fora (muitas vezes devido ao seu distanciamento dos centros desenvolvidos das urbes) do sistema de subsídios cruzados e são obrigados a pagar uma factura 2.4 vezes mais cara do que os que são abastecidos pela rede pública da Águas de Moçambique (Bhatt, 2006). Está em curso um esforço para legalizar e regular as actividades dos operadores privados de água em Maputo e Matola, mas os preços de água fornecida por estes continuam a ser relativamente altos.

### 4.3 Cobertura

O país confronta-se com uma questão muito delicada relativamente aos dados do abastecimento de água. Os dados existentes provêm de duas fontes: do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da DNA. Invariavelmente, os dados são diferentes. Esta diferença é derivada, basicamente, das diferentes premissas de cálculo usadas pelas duas instituições. Enquanto a DNA usa o princípio de uma fonte para 500 pessoas, o INE usa como parâmetro para calcular a cobertura o número de pessoas

que realmente usam o serviço, obtido através dos diversos inquéritos realizados. Esta é, igualmente, a metodologia usada pelas organizações internacionais que fazem a monitoria do alcance dos ODM. Está em curso um processo que pretende harmonizar a forma de cálculo da cobertura do abastecimento de água e saneamento, mas enquanto este processo não estiver concluído, a questão dos dados continua a ser problemática.

A cobertura actual de abastecimento de água a nível nacional, segundo a DNA, é estimada em cerca de 62%, sendo 64% para o abastecimento de água urbana e 60% de água rural. Particularmente para a água rural, grande parte da cobertura é assegurada pelas fontes dispersas (poços e furos equipados com bomba manual).

O último grande inquérito realizado pelo INE<sup>43</sup> indica que a cobertura do abastecimento de água no país se situa em 43%, sendo 36% para o abastecimento de água rural e 70% para o abastecimento de água urbana. São estes os dados que parecem estar mais próximos da realidade e que levaram os peritos das Nações Unidas a afirmar que Moçambique faz parte do grupo dos países que não alcançarão as metas do milénio nesta área.

Os actuais níveis de cobertura, embora estejam ainda aquém do desejável, representam um esforço importante realizado no país nos últimos anos. Em 1975, altura da independência nacional, apenas 5% da população tinha acesso a um abastecimento adequado de água no país. Com o fim da guerra civil em 1992 e a consequente estabilidade política, económica e social, o país iniciou uma série de investimentos com vista a providenciar cada vez mais serviços básicos aos cidadãos, sendo assinaláveis os progressos que foram registados na área de abastecimento de água.

Existem disparidades entre as províncias do ponto de vista de cobertura (as províncias de Nampula e Zambézia são as que têm as coberturas mais baixas – ver a tabela abaixo). Dentro de cada província, existem disparidades entre os distritos e o mesmo se passa nos níveis sucessivos até ao nível da comunidade. Os insistentes apelos para a melhoria da situação de abastecimento de água, principalmente nas zonas rurais, só podem ser justificados por estas disparidades, existindo províncias com níveis de cobertura elevadas, mas com distritos que registam uma escassez profunda.

**Tabela 8: Cobertura do abastecimento de água em Moçambique em 2010**

Província	População total	População servida			Taxa de acesso (%)
		Rural	Urbano	Total	
Niassa	1,360,645	730,758	45,886	776,644	57,1
Cabo Delgado	1,731,200	972,505	123,392	1,095,897	63,3
Nampula	4,414,144	1,398,855	448,485	1,847,340	41,9
Zambézia	4,213,115	1,645,662	153,180	1,798,842	42,7
Tete	2,050,242	983,025	154,932	1,137,957	55,5
Manica	1,610,728	855,231	96,307	951,538	59,1
Sofala	1,812,811	770,771	426,703	1,197,474	66,1
Inhambane	1,377,908	807,475	163,504	970,979	70,5
Gaza	1,298,651	731,950	206,192	938,142	72,2
Maputo	1,385,604	354,009	649,900	1,003,909	72,5
Cidade-Maputo	1,161,833	-	824,901	824,901	71,0
<b>Total</b>	<b>22,416,881</b>	<b>9,250,241</b>	<b>3,293,382</b>	<b>12,543,623</b>	<b>56,0</b>

Fonte: DNA, 2010.

Uma componente negligenciada do investimento no abastecimento de água no país tem sido a construção e/ou reabilitação de PSAA nas pequenas cidades, vilas e outros aglomerados populacionais. Durante muitos anos, as intervenções feitas nestas áreas de transição foram bastante incipientes. Por conseguinte, muitos PSAA no país encontram-se ainda obsoletos, com um funcionamento muito irregular e, por isso, constituem um grande desafio para o sector de águas. A contribuição destes sistemas para o abastecimento de água é muito baixa, estando avaliada em cerca de 5%, segundo dados da DNA. Estes são os sistemas que estão maioritariamente sob a gestão dos governos locais, sejam eles distritais ou municipais. Muitos governos locais não estão em condições técnicas e financeiras para gerir estes sistemas. Os financiamentos necessários para regularizar os serviços são bastante avultados e só podem ser feitos pelo governo central.

## 5. Estudos de Caso: Metangula, Nametil e Quissico

Os três locais estudados representam diferentes características e níveis de desenvolvimento e importância estratégica no seu contexto. Metangula é uma pequena vila municipal na província de Niassa onde tudo escasseia e os investimentos são particularmente inexistentes, apesar do seu potencial turístico; Nametil é uma vila relativamente desenvolvida e um importante centro de comercialização agrícola na província de Nampula, e Quissico é uma vila pujante no sul da província de Inhambane e serve como plataforma para uma extensa área turística adjacente

às lagoas de Quissico. Os três sistemas de abastecimento de água estudados apresentam, eles também, características diferentes do ponto de vista técnico e de gestão. Enquanto o sistema de Metangula é gerido pelo CM local e é tecnicamente menos complexo, o de Nametil é gerido por uma empresa privada, a Águas de Nametil, e tem uma complexidade técnica assinalável. O sistema de Quissico é gerido por uma associação comunitária local e é de uma complexidade média.

As características técnicas e os processos de gestão de cada sistema são descritos a seguir.

## 5.1 Metangula

A Vila de Metangula é uma das 20 autarquias tipo vila existentes no país, e tornou-se município em 1998. Situada na província de Niassa, a Vila de Metangula é a sede do Distrito de Lago e tem características marcadamente rurais. As actividades principais são a agricultura e a pesca (praticada no Lago Niassa), mas tem um potencial turístico importante que, entretanto, ainda não está a ser explorado. Os cerca de 16.000 habitantes da vila são abastecidos por um PSAA e várias fontes dispersas (poços e furos equipados com bomba manual). Apenas uma pequena parte da população, residente no Bairro de Cimento, beneficia da água abastecida pelo PSAA.

O PSAA da Vila de Metangula foi construído no período colonial e abastecia a população branca residente na Vila. O sistema de abastecimento de água encontra-se obsoleto, embora tenha beneficiado de algumas pequenas intervenções nos anos mais recentes, financiadas pela Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (SDC), no âmbito do seu Programa de Descentralização e Municipalização (PADEM)<sup>44</sup> SDC. É composto por um posto de captação (dois poços equipados com electrobombas), um depósito elevado (pertencente à base naval e que foi cedido ao município para abastecimento público) e cerca de 200 ligações domiciliárias. O sistema não possui fontanários públicos.

O sistema de abastecimento de água de Metangula é legalmente propriedade do município e a sua gestão é feita de forma directa pelo CM. As receitas provenientes da gestão do sistema são geridas de forma generalizada, misturadas com as outras receitas municipais, embora seja possível ver quanto é que o sistema gera em termos de receitas. Do lado da despesa, não é claro quais são, por exemplo, as despesas feitas pelo sistema em si, uma vez que não existe uma separação nítida. Não é claro para os gestores até que ponto a gestão do sistema de abastecimento de água é sustentável, uma vez que o sistema de gestão montado não permite verificar, de forma clara e objectiva, a relação entre as despesas e as receitas. Mas o dilema orçamentário, em termos gerais, durante o período 2003–2008 é óbvio: 'No orçamento corrente a

sucessiva manutenção de défices negativos indicia a existência de uma estrutura de custos fixos acima dos níveis financeiramente suportáveis e apela para uma racionalização maior dos recursos disponíveis' (Hassam, 2009: 25). O PSAA não foge deste quadro de uma difícil sustentabilidade.<sup>45</sup>

A Assembleia Municipal aprova a tarifa a ser aplicada para os consumidores, sob proposta do CM. A definição da tarifa toma em conta apenas a capacidade de pagar dos consumidores e não tem em conta outras componentes, nomeadamente ligadas à sustentabilidade e equidade. Todos os consumidores não institucionais pagam uma taxa mensal de 150,00MT, enquanto os institucionais pagam uma taxa de 200,00MT. Não existe nenhum sistema de contadores para contabilizar a água consumida. O município, gestor do sistema, está a proceder à compra paulatina de contadores para melhor controlar os consumos. O principal consumidor de água da vila, a base naval, não paga a água consumida, devido ao acordo estabelecido com o Conselho Municipal para a utilização do depósito.

A gestão directa do sistema pelo município dificulta uma análise mais detalhada sobre a sustentabilidade do sistema. Com uma receita média mensal do sistema, em 2009, de cerca de 25.000,00MT, é difícil acreditar que o sistema possa pagar as despesas referentes à operação e manutenção. Um aspecto particularmente relevante a ser referido é que o sistema tem tido uma manutenção regular, e é reparado sempre que apresenta avarias. Até que ponto estas despesas são geradas pelo serviço, não está claro.

Concluindo, fica evidente que a gestão e financiamento dos gastos correntes através de receitas próprias do PSAA da autarquia têm lacunas enormes, desde a contabilidade necessária para a fixação de tarifas até aos aspectos ligados à equidade entre os beneficiários, pois o sistema tem poucos beneficiários privilegiados. O desafio maior reside na gestão eficiente, eficaz e transparente do sistema, ou seja, nos aspectos económicos e de governação deste serviço público. Outro problema é a falta de uma assistência técnica e uma supervisão pelo Estado. Os critérios para a sustentabilidade de serviços públicos de boa qualidade e os princípios plasmados nos instrumentos políticos e estratégias relevantes não são plenamente reflectidos na abordagem escolhida pelo CM na gestão do seu PSAA cuja sustentabilidade é duvidosa. O caso de Metangula confirma o argumento de Booth citado na primeira secção deste artigo, que a descentralização, ou seja, a municipalização não é um critério suficiente para garantir a produção e distribuição de um bom serviço público de qualidade, cobertura, abrangência e de sustentabilidade, gerido de maneira eficiente e eficaz. Por outro lado, a ausência do Estado (como alternativa para o abastecimento de água) e a escassez de recursos financeiros e humanas especificamente para a gestão de PSAA nas autarquias deixam poucas alternativas a esta.

## 5.2 Nametil

A Vila de Nametil é a sede do Distrito de Mogovolas na província de Nampula. Localizada a cerca de 130 km da cidade de Nampula, Nametil é um corredor rodoviário que liga a capital provincial e o município de Angoche, a terceira maior cidade da província. Tem uma população de cerca de 75.000 habitantes, de acordo com o Censo de 2007. O abastecimento de água a Nametil é feito através de um PSAA e um número não especificado de fontes dispersas.

O PSAA de Nametil foi reabilitado e ampliado em 2007 e entrou em funcionamento em 2008 de forma experimental. É um sistema relativamente complexo, constituído por uma captação superficial (no rio Meluli), uma estação de tratamento, cerca de 400 ligações domiciliárias e 18 fontanários públicos. Do ponto de vista técnico, o sistema é de tipo III<sup>46</sup> na categorização dos sistemas feita pela DNA. Isso implica que a sua complexidade é de alguma forma exigente, necessitando de capacidades técnicas especiais para garantir a operação e a manutenção.

A nossa análise do processo de gestão vai cingir-se ao ano de 2008, dado que só para este ano existe uma informação completa e bem documentada sobre todos os aspectos de gestão, isto é, aspectos financeiros e técnicos.

O sistema abastece, segundo dados colhidos no terreno, cerca de 18.800 habitantes, aproximadamente 72% de cobertura. A maioria é abastecida por fontanários (cerca de 13.000) e os restantes por ligações ao domicílio. Este sistema faz parte de um conjunto de sistemas intervencionados pela DNA no âmbito das experiências em curso para implementar os modelos de gestão dos PSAA aprovados em 2003. Neste contexto, a gestão do sistema é feita por um operador privado que tem um contrato de gestão com a Administração Distrital (cedente), mas numa primeira fase este contrato é gerido pela Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação. O contrato de gestão preconiza que o operador deva pagar uma taxa de gestão ao dono da infra-estrutura, isto é à Administração Distrital.

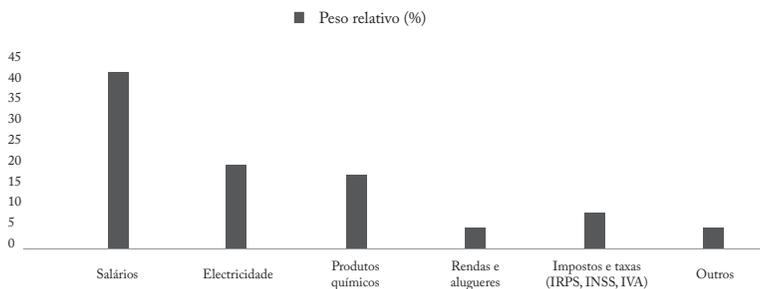
A gestão do sistema é deficitária. Desde o início do processo que se verificaram falhas técnicas nas componentes do sistema, nomeadamente a falta de componentes essenciais na estação de tratamento, o que torna impossível providenciar água de boa qualidade, principalmente na componente de turbidez. A água que o sistema abastece no período chuvoso é turva, o que desencoraja os consumidores que optam por fontes alternativas em detrimento do serviço público.

Para gerir o sistema, o operador emprega 27 trabalhadores efectivos, uma carga bastante pesada para uma pequena empresa. Os custos de operação do sistema são extremamente elevados. Em 2008 o sistema gerou, em média, uma receita mensal

de cerca de 93.000,00MT, e os custos operacionais foram, em média, cerca de 80.000,00MT.

O ano em análise, 2008, foi o primeiro de operação do sistema e, por conseguinte, ainda se estava no período de garantia, beneficiando-se de um rol de equipamentos e consumíveis básicos fornecidos pelo empreiteiro, para além de pequenas reparações de correcção da empreitada. Neste período, os operadores não tiveram custos de aquisição de produtos químicos, um consumível bastante importante para a operação do sistema. Neste contexto, os custos de operação registados em 2008 não são realísticos, mas deixam transparecer a sua estrutura, com gastos maiores para salários e energia eléctrica.

Figura 4: Nametil -Despesas de operação do sistema de abastecimento de água



Fonte: WASHCost, 2011.

O diagrama acima mostra a estrutura de custos para a gestão do sistema em 2009, com a inclusão dos custos de aquisição de produtos químicos (18% dos custos). É notório que a grande parte dos custos é referente a despesas com salários e remunerações, cerca de 41%, seguido, em termos de peso relativo, pelos custos de compra de energia eléctrica (20%) e dos produtos químicos, bem como os impostos IRPS, IRPC e IVA (9%). Tendo em conta que os custos salariais sobem anualmente devido aos processos de reajustamento salarial, é de prever que o peso desta despesa nos próximos anos irá crescer cada vez mais. Por outras palavras, o sistema não está a ser gerido de uma forma eficiente.

As tarifas cobradas pelo sistema são consideradas demasiado altas para uma parte significativa dos consumidores. Por esta razão, da análise feita pela empresa gestora do sistema, concluiu-se que não era rentável continuar-se com as ligações domiciliárias uma vez que cerca de metade das cerca de 500 ligações deste tipo não honravam os seus compromissos de pagamento à empresa.

Uma análise detalhada às receitas e despesas da empresa gestora do serviço leva-nos a concluir que o sistema não é sustentável. Com as receitas arrecadadas, o sistema não tem condições para continuar a funcionar sem apoio externo. As perdas financeiras são extremamente elevadas e, mesmo que essas fossem reduzidas ao mínimo, a sustentabilidade não seria garantida.

O caso mostra que um sistema como o de Nametil até poderia ter uma certa eficácia, mas não sendo gerido de forma eficiente não pode ser sustentável. Como se pode aumentar a eficiência? Na parte das despesas poderia considerar-se a redução do número de assalariados através da substituição daqueles com menos produtividade por trabalhadores mais produtivos, ou através de subsídios aos salários para os técnicos mais produtivos. A outra forma a considerar é a introdução de tarifas de energia eléctrica subsidiadas. Ambas as medidas necessitariam da intervenção do Estado. Um outro elemento para uma solução deveria ser o de contornar o fenómeno de *free riders*, isto é consumidores que não pagam pelo serviço que consomem. Isso não será fácil, pois deve-se partir da premissa, que uma grande parte desses faz parte da elite local com poder suficiente para evitar sanções. Finalmente o estudo de caso de Nametil mostra que a abordagem da Gestão Delegada pode não ser o modelo mais adequado, quando a análise da economia política não complementa a análise técnica no desenho de um projecto.

### 5.3 Quissico

A vila de Quissico é a sede do Distrito de Zavala, na província de Inhambane, no sul de Moçambique, a cerca de 350 km a norte de Maputo. De acordo com o último censo populacional (2007) a vila de Quissico é habitada por cerca de 15.000 habitantes. A vila situa-se ao longo da Estrada Nacional 1, a principal do país e que liga o sul ao norte. Trata-se de um importante centro de abastecimento e uma plataforma para as zonas turísticas adjacentes.

O sistema de abastecimento de água à vila de Quissico foi reabilitado em 2006 (uma reabilitação que é praticamente uma construção de raiz) e entrou em funcionamento, de forma experimental, em 2007. A operação do sistema foi confiada a um operador privado, mas um ano depois este rescindiu o contrato devido a problemas recorrentes na gestão do serviço. Uma associação local assumiu a gestão do serviço em 2008–9, mas os problemas ainda persistem e o sistema está mais tempo avariado do que em funcionamento. Por outras palavras, existem grandes desafios para a eficiência da gestão.

Do ponto de vista técnico, o sistema de Quissico é do tipo III na classificação da DNA e é composto por uma captação (dois furos de grande profundidade com electrobombas), cerca de 200 ligações domiciliárias e 11 fontanários. O

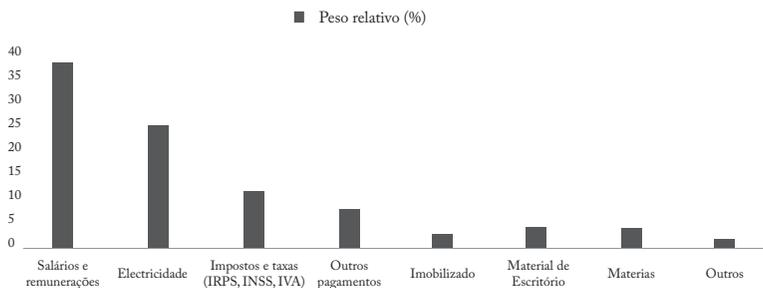
sistema está instalado para abastecer cerca de 6000, mas na realidade abastece um pouco mais do que isso, cerca de 10.000 pessoas, devido à escassez de alternativas viáveis. Embora tenha sido reabilitado/reconstruído recentemente, o sistema está subdimensionado para atender às necessidades actuais da vila. Por isso, o serviço é limitado e de fiabilidade reduzida, ou seja, a eficácia do sistema é *sub-optimal*.

A gestão do sistema de Quissico, como muitas outras, é problemática. Grande parte do tempo o sistema fica avariado devido a problemas técnicos que não podem ser resolvidos com a capacidade local. As receitas do sistema não cobrem os custos de operação (OpEx) e se cobrem, já não podem cobrir eventuais avarias mais grossas ou reposição de componentes obsoletas (CapManEx).<sup>47</sup> Para muitos consumidores, a factura de água é demasiadamente alta para ser suportada todos os meses, por isso, existem altos índices de não pagamento. Ademais, os gestores do sistema consideram que a tarifa cobrada ainda está muito abaixo do que seria desejável para manter o sistema operacional. Esta situação agrava ainda mais a situação que já de si é precária.

Dado que o serviço prestado é de qualidade muito baixa (poucas horas, descontínuo e portanto pouco fiável), os consumidores não se sentem encorajados a pagar as facturas mensais. Os gestores do sistema explicam que não há nenhuma possibilidade de gerir o sistema de forma sustentável nas actuais condições.

Os melhores registos financeiros existentes são do ano 2008. Neste ano, o sistema arrecadou cerca de 1,024,000.00 MT, mas os gastos com despesas correntes totalizaram 984,000.00MT. Como se pode ver na figura seguinte, as principais despesas são com salários e outras remunerações, energia, impostos e taxas (IRPS, IRPC, IVA, INSS) e a taxa ao cedente, o governo distrital ('Imobilizados'). A estrutura dos custos é bastante semelhante à de Nametil.

Figura 5: PSAA de Quissico- Estrutura da despesa



Durante o ano o sistema esteve avariado duas vezes, e a sua reparação foi feita com fundos externos, visto que o sistema em si não tinha capacidade para custear essas despesas. No cômputo geral, o sistema não é sustentável. Como deixou claro o gestor, gerir os serviços é um acto de cidadania, não é um negócio.

Este estudo de caso mais uma vez coloca dúvidas sobre as premissas básicas do modelo da Gestão Delegada. Neste, o preço para a água cobrado ao consumidor reflecte, teoricamente, não apenas os custos de produção, gestão e distribuição do abastecimento de água, mas também o lucro do operador, bem como o preço do aluguer do sistema pagável ao Governo Distrital, o dono deste. Este deveria teoricamente usar esta receita como receita consignada para gastos de reparação e manutenção e até de amortização do sistema. O preço por unidade de água calculado correctamente do ponto de vista económico, poderia, contudo, ultrapassar a capacidade financeira do consumidor. Esta falta de 'elasticidade' do rendimento do consumidor em relação ao preço da água é provável numa situação em que altos níveis de pobreza prevalecem. Desta forma, o sistema público / privado de abastecimento de água não apenas exclui consumidores do acesso à água, um 'bem de mérito' (através do preço), mas ameaça a viabilidade económica do sistema como um todo. Além disso, o caso mostra que o consumidor tem uma noção clara entre a qualidade e utilidade do serviço público e o preço que ele é exigido a pagar. Se não existe uma equivalência razoável entre os dois, o consumidor desiste de procurar este serviço, e busca outras alternativas, com todas as consequências negativas para a eficiência do sistema.

## 6. Conclusão

A análise feita sobre a provisão dos serviços de abastecimento de água indica claramente que, do ponto de vista de políticas e estratégias, o sector advoga uma maior descentralização e autonomização da gestão para os actores locais. Contudo, os estudos de caso com características diferentes (gestão municipal, gestão privada) mostram que pouco se avançou neste sentido. Os maiores desafios residem na gestão eficiente e na sustentabilidade dos sistemas e no problema dos *free riders* que não pagam pela água que estão a consumir. O processo de descentralização não veio alterar em grande medida a estrutura de gestão dos sistemas de água nas pequenas cidades e vilas.

Para contornar os problemas e na prossecução da sustentabilidade e da eficiência, o governo central tem vindo a encetar um movimento que pode ser visto como de recentralização, isto é, um movimento que tende a criar estruturas de gestão a nível central para providenciar serviços a nível local, deixando os governos

locais com um espaço de decisão bastante limitado. A criação do FIPAG e AIAS pode ser visto nesta perspectiva. Adicionalmente, a política de investimentos públicos parece estar intrinsecamente ligada ao processo de recentralização, uma vez que os grandes investimentos são, na prática, planificados e geridos a nível central pelo FIPAG e AIAS.

Do ponto de vista de eficiência, o processo de centralização da gestão parece estar a dar resultados concretos e satisfatórios para os cidadãos nas 18 cidades onde o FIPAG intervém. Os sistemas de abastecimento de água de gestão central são os que se apresentam em melhores condições sob todos os pontos de vista: técnico, económico e social. E os cidadãos parecem ter o poder de compra necessário para conseguir pagar o preço da água. A tendência parece ser o alargamento do processo de centralização, quando se vê que o FIPAG está a expandir cada vez mais as suas operações para mais cidades e vilas. Com a criação da AIAS, esta tendência acentua-se, uma vez que a quase totalidade dos sistemas passam a ter um mecanismo de gestão mais centralizado.

A gestão a nível local continua a ser problemática. O arranjo institucional colocado em prática para a gestão dos serviços nos três sistemas estudados não é suficientemente forte. Os gestores dos sistemas (sejam eles públicos ou privados) não possuem as capacidades necessárias nem a possibilidade de desenvolver sinergias com estruturas de suporte a nível mais alto. As instituições existentes para a gestão dos serviços são descontínuas, isto é, não se reforçam mutuamente. Entretanto, a criação da AIAS como um mecanismo para a gestão macro dos investimentos e processos de produção e distribuição de serviços parece ser um caminho que pode vir a colmatar estas lacunas através de definição de regras e procedimentos claros, mas, acima de tudo, através da disponibilização de uma liderança estratégica clara, incluindo os incentivos que possam motivar e guiar os gestores locais a tomar acções tendentes a melhorar o seu desempenho nas várias vertentes. O risco adjacente a este processo é o de marginalização dos governos locais, e este risco é muito maior, se tomarmos em consideração o que acontece com os municípios e distritos onde o FIPAG é o gestor dos serviços.

Por outro lado, a tendência actual põe a nu um problema fundamental na redistribuição da renda e no combate à pobreza: os investimentos centralizados têm a tendência de incidir, em primeiro lugar, sobre os extractos mais ricos da sociedade, deixando os mais pobres sempre para no último lugar. Isto porque os investimentos são preferencialmente feitos onde as condições económicas propiciam um retorno mais rápido ou onde há uma economia de escala suficiente para gerar uma sustentabilidade financeira.

No caso de Moçambique, parece confirmar-se a tese defendida por Booth no sentido de que a centralização da gestão dos serviços públicos, no contexto

africano, pode ser mais eficiente. A eficiência pode, no entanto, ser atribuída à maior capacidade financeira e técnica que existe a nível central para gerir serviços mais complexos como é o caso do abastecimento de água.

# 3

## SAÚDE PARA O POVO? PARA UM ENTENDIMENTO DA ECONOMIA POLÍTICA E DAS DINÂMICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO SECTOR DA SAÚDE EM MOÇAMBIQUE

Bernhard Weimer<sup>48</sup>

### 1. Introdução

Houve em 2011 três acontecimentos que revelaram as dimensões dos desafios que se colocam à gestão do Sistema Nacional de Saúde moçambicano em geral e ao Ministério de Saúde (MISAU) em particular. O primeiro foi uma auditoria externa das contas de 2009 do PROSAUDE II e do Fundo Global, realizada pela empresa de auditoria KPMG e entregue ao governo e aos seus parceiros internacionais em Junho de 2011. Esta auditoria revelou fraquezas consideráveis, nomeadamente em relação à auditoria interna e uma substancial diferença final não reconciliada entre os valores recebidos e os pagamentos efectuados.

O segundo foi a crise de abastecimento de medicamentos, amplamente divulgada dos produtos farmacêuticos, quando os meios de comunicação noticiaram, num período de Março a Julho, que, no armazém farmacêutico central do MISAU, o CMAM,<sup>49</sup> em Maputo, havia medicamentos no valor de pelo menos 2 milhões de USD que estavam fora de prazo; que os medicamentos se tinham esgotado nos hospitais públicos na Zambézia; e que grandes quantidades de medicamentos tinham desaparecido da farmácia do Hospital Central de Nampula.<sup>50</sup> Os doadores recusaram um pedido de um montante adicional de 25 milhões de dólares para reabastecimento de medicamentos, feito pelo Ministro da Saúde

em Março de 2011, argumentando que o governo teria que abordar e resolver as questões pendentes dos resultados da auditoria de 2009, antes de os doadores do PROSAUDE assumirem quaisquer compromissos de financiamento adicionais.<sup>51</sup>

Em terceiro lugar, pouco antes do fim do ano, o pessoal da saúde na Cidade de Nampula, incluindo os médicos, ameaçaram fazer greve, se não lhes fossem pagos os salários, três meses atrasados.

Estes acontecimentos põem em relevo, em síntese, alguns dos principais desafios com que a gestão do sector da saúde se debate em Moçambique. Não se sabe até que ponto estes acontecimentos e o que eles revelam sobre a gestão de recursos no sector da saúde afectaram o funcionamento das unidades de saúde nas províncias e distritos, e o impacto sobre a saúde das pessoas doentes e da população em geral. Estas unidades dependem crucialmente de recursos (pessoal, financiamento e medicamentos) para o cumprimento da sua missão de controlar a doença e salvar vidas humanas, ou seja, para produzir os resultados de saúde que lhes compete alcançar, muitas vezes medidos com o indicador DALY.<sup>52</sup>

Neste artigo, não tentaremos avaliar o impacto das práticas de gestão no sector da saúde e os seus resultados em termos de vidas humanas. Tentaremos antes entender as dinâmicas políticas, económicas e institucionais que influenciam os resultados de saúde e o desempenho das unidades de saúde ao nível subnacional em Moçambique.

O nosso argumento é que estas variáveis são determinadas não apenas por factores endógenos ao sector de saúde, como sejam as suas políticas e quadro regulamentar, a sua estrutura institucional, o grau de descentralização, e ainda os recursos que lhe são atribuídos e as suas capacidades de gestão. Também há factores exógenos, como as decisões orçamentais do Ministério das Finanças, a Ajuda ao Desenvolvimento da Saúde (ADS)<sup>53</sup> por parte dos doadores e as suas políticas e mecanismos de atribuição de fundos, como a abordagem sectorial integrada (SWAp)<sup>54</sup> e o financiamento conjunto, bem como a mudança social e económica e as formas de governar um país, que produzem impactos decisivos no sistema de saúde e nos seus resultados. No que diz respeito à temática da descentralização da saúde, partimos, em primeiro lugar, do princípio que os 'objectivos gerais da descentralização e a abordagem sectorial não são incompatíveis', uma vez que tanto os primeiros como a segunda 'têm por objectivo aumentar a eficiência técnica; incentivam uma maior participação; e põem a tónica na transparência e prestação de contas' (Hutton, 2002: 3. Original em inglês). Em segundo lugar, chamamos a atenção para a necessidade de reconhecer um papel forte e normativo do Estado central nas políticas de saúde, na sua gestão, supervisão e questões de equilíbrio social, especialmente em matéria de cuidados de saúde primários, uma vez que a descentralização pode levar à diferenciação e à diversidade e

não ao reforço da justiça social nos padrões e no acesso às unidades de saúde (Collins & Green, 1994). Como Booth sugeriu, o papel do Estado central é fundamental, nomeadamente em institucionalizar e supervisionar, do topo para a base, a disciplina de desempenho eficaz na componente de recursos humanos e na produção de serviços de qualidade a nível local (Booth, 2010: 34).

Para este artigo, optámos por usar um quadro da análise político-económica para examinar alguns dos determinantes endógenos e exógenos. Do ponto de vista conceptual, a análise da economia política e da descentralização no sector da saúde pode ser estruturada de várias maneiras. Uma, é analisando as mudanças de epidemiologia, de características biomédicas dos corpos humanos e de ocorrências-chave nos ciclos da vida humana (por exemplo, a fertilidade, a morbidade ou mortalidade) como resultantes de intervenções por parte das instituições do sector da saúde, em condições sociais, económicas, ambientais e culturais em mudança. Esta abordagem é muitas vezes centrada na pobreza e assenta no pressuposto de que as mudanças institucionais, como a descentralização da prestação de serviços de saúde, conduzem a um aumento do bem-estar e a uma melhoria da saúde nas sociedades, se as intervenções institucionais (planos, programas, prestadores de serviços, etc.) forem 'correctos' e dispuserem de suficientes recursos financeiros e humanos, e capacidades, bem como de um quadro adequado de políticas. Dessa forma, julga-se que as taxas de fertilidade e mortalidade acabarão por diminuir, que as doenças infecciosas serão controladas e podem ser alcançados outros progressos no combate à pobreza e à doença (O'Laughlin, 2010: 7).

Este e outros autores, porém, têm firmemente defendido que o enfoque na pobreza na saúde não é suficiente para explicar mudanças na saúde e no bem-estar das sociedades. Têm, em vez disso, sugerido um enfoque na desigualdade, citando estudos que 'demonstraram que mantendo constantes os níveis de pobreza absoluta, os resultados de saúde são piores para quem vive em sociedades não igualitárias que para quem vive em sociedades igualitárias. Concluem, assim, que as sociedades desiguais são também sociedades doentes' (O'Laughlin, 2010: 8. Original em inglês<sup>55</sup>).

Nesta perspectiva, a saúde individual e colectiva é um resultado da dinâmica entre as elites dominantes, o Estado e a sociedade, que reflecte lutas e alianças entre eles (O'Laughlin, 2010: 12). Por outras palavras, mesmo do ponto de vista epidemiológico (Marmot, 2005; Wilkinson & Marmot, 2006), a saúde individual e pública é em grande parte determinada por relações socioeconómicas e padrões de distribuição de riqueza, bem como pelo acesso a serviços sociais, incluindo saúde. Quando falamos de distribuição, analisamos a sua dimensão vertical, ou seja, no padrão social de classe, de estratificação e de rendimento, e também em todos os níveis do sistema político-administrativo, e ainda no território de um país.

Ao analisar as questões de distribuição, por exemplo, do ponto de vista das finanças públicas, a ‘sociologia fiscal’ examinaria o orçamento do Estado e a estrutura de receitas e despesas em relação aos segmentos da sociedade que beneficiam das despesas nos serviços de saúde e/ou que os financiam, através de impostos.<sup>56</sup> Uma análise marxista incluiria os resultados de saúde e a sua distribuição como resultado das lutas e alianças entre classes sociais e o fundamento de classe do Estado e das suas respectivas políticas de saúde (O’Laughlin, 2010: 12). Uma terceira perspectiva consideraria que a distribuição dos serviços de saúde e dos seus resultados está relacionada com o impacto que os arranjos políticos entre os segmentos das elites políticas e económicas dominantes têm em relação ao sistema de saúde, nomeadamente em estruturas políticas clientelistas e orientadas para *rent seeking*, em África e noutros lugares (Khan, 2010).<sup>57</sup> Embora não recusando a análise fiscal do orçamento do Estado nos seus aspectos mais pertinentes relacionados com a saúde, o autor subscreve a abordagem analítica apresentada no capítulo introdutório do presente livro.

No que respeita à metodologia, baseámos a nossa análise num estudo de literatura seleccionada, bem como em entrevistas com pessoas conhecedoras e inseridas no sector da saúde e em informação por elas fornecida no âmbito de uma consultoria sobre a economia política do sector da saúde.<sup>58</sup>

Embora nos centremos no aspecto de descentralização do sector da saúde, a análise do contexto macro e do papel do governo central no Sistema Nacional de Saúde (SNS) é, na nossa opinião, pelo menos tão importante para compreender os desafios que a saúde enfrenta a nível subnacional como o seu cenário institucional local e os aspectos-chave da descentralização da saúde. Assim, o artigo está dividido em duas partes principais. Na primeira parte, analisamos o contexto macro, enquanto a segunda parte serve para analisar o sector da saúde a nível subnacional, ou seja, ao nível das províncias, distritos e municípios. A última secção é dedicada a um resumo das conclusões.

## **2. O contexto macro: políticas, financiamento e mudança social**

### **2.1 Políticas e quadro regulamentar: o Sistema Nacional de Saúde (SNS)**

Na altura da Independência, em 1975, a então aliança política da Frelimo, sob a liderança de Samora Machel, tentou corrigir não só a economia, a sua estrutura, e o modelo de acumulação e distribuição do Estado colonial, mas também dismantelar e substituir a administração estatal, para esse fim. As implicações para o sector da

saúde foram três: em primeiro lugar, foi considerado um sector prioritário, com serviços de saúde gratuitos para todos os cidadãos; em segundo lugar, tentou-se diminuir o grande hiato na cobertura dos serviços, acesso à saúde, etc., entre o Moçambique urbano e o Moçambique rural; e, em terceiro lugar, reuniram-se todos os prestadores de serviços de saúde (hospitais públicos e das missões, e centros de saúde de grandes empresas), numa estrutura nacional única, a do Estado, num sistema de saúde unitário e altamente centralizado, o Sistema Nacional de Saúde (SNS), moldado segundo o modelo soviético. Não apenas em Moçambique, mas também em outros países do mundo comunista e socialista, procurava-se conseguir o acesso universal e gratuito aos serviços básicos de saúde, centralmente planeados segundo normas estritas, com o objectivo de prestar serviços de qualidade uniforme em todas as partes do [país]’ (Balabanova et al., 2004).

Por várias razões, tais como a desestabilização e a guerra civil (1977-1992), a introdução de uma economia de mercado e a privatização de bens e empresas estatais no âmbito do Programa de Reajustamento Estrutural Económico e Social (PRES), a partir de 1986, bem como uma grave crise económica e fiscal, o sistema de saúde, inicialmente bem sucedido (O’Laughlin, 2010), os seus ideais políticos e as suas políticas foram tendo um ambiente socioeconómico e político cada vez menos propício, o que veio afectar negativamente os resultados do sector.

Durante a existência do sector de saúde em Moçambique desde a independência, as regras do jogo na área da saúde foram definidas pelo SNS, pela sua estrutura espacial e hierárquica, pelos seus métodos de planificação e contabilidade, pela sua ética laboral, pelos seus padrões profissionais, e gestão e formação de recursos humanos. Construído durante um governo da Frelimo que perfilhava o socialismo e, por isso, duramente atacado e danificado pela estratégia bélica da Renamo, o sector da saúde sobreviveu à guerra e à introdução da economia de mercado combinada com a privatização de empresas estatais.

Embora as duas pedras angulares do sector da saúde – o SNS dominado pelo Estado e centralizado e o dogma da ‘saúde gratuita para todos os cidadãos’ – tenham em grande medida permanecido inalteradas, foi formulada em 1995 uma nova política de saúde (Política Nacional de Saúde, PNS).<sup>59</sup> Além de prever a divisão do sector da saúde em três subsectores (público, privado e comunitário), abordava especificamente a necessidade de financiamento do sector através do orçamento do Estado, com o apoio dos doadores e os seus fundos comuns como ‘complementares’ aos esforços do próprio governo. E sublinhava a introdução e o eventual aumento das taxas de serviço pagos pelos doentes, a fim de ampliar a base de recursos próprios do sector. Não punha em causa, porém, os princípios fundamentais do SNS, que foram concebidos segundo o então modelo do sistema soviético. Um dos seus componentes essenciais tem sido as contas de

relações intra-sectoriais de insumos-produtos, típicas da planificação centralizada socialista. Neste sistema, o Estado e os seus vários departamentos do sistema de saúde são ao mesmo tempo fornecedores (vendedores) de bens e serviços e consumidores (compradores) e, portanto, nas Contas Nacionais de Saúde, uma unidade, por exemplo um hospital, pode figurar ao mesmo tempo como entidade financiadora (vendedora) e entidade prestadora de serviços (compradora) (Anon, 2011B: 7). Com a introdução de novos sistemas de Gestão das Finanças Públicas (GFP), ou seja, o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e a descentralização, na esteira da reforma do sector público, foram introduzidas formas mais eficientes e harmonizadas de gestão do fluxo de recursos para o sector da saúde e para as suas diversas unidades e serviços territoriais e funcionais.

Mais recentemente, em 2007, o governo introduziu dois documentos políticos que fazem parte do quadro de políticas para o SNS. Em primeiro lugar, a Declaração de Política Nacional de Saúde do MISAU, de 2007, apresenta uma lista de objectivos gerais e específicos, e parâmetros de referência a serem alcançados, maioritariamente, até 2010, cobrindo todas as questões, desde o controlo de doenças até questões administrativas, organizacionais e financeiras, passando pelos recursos humanos (MISAU, 2007a). O segundo documento é o Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS) 2007-2012, que se baseia no documento anterior (MISAU, 2007b). O PESS identifica as três prioridades seguintes para a melhoria dos serviços de saúde em Moçambique (IHP, 2008):

- O desenvolvimento da capacidade dos recursos humanos.
- A melhoria da infra-estrutura de cuidados de saúde.
- O aumento da participação das comunidades e expansão da formação e colocação de activistas comunitários de saúde.

No entanto, nem foi elaborado e aprovado um quadro regulamentar para o SNS e para o sector da saúde no seu todo, nem foi aprovada a legislação que, segundo a Declaração, definiria a estrutura de competências e os mecanismos funcionais do SNS em todos os seus níveis, bem como nas suas estruturas descentralizadas subnacionais, e procedimentos administrativos e de gestão (MISAU, 2007a: 18).

Assim, nem as mudanças de ideologia nos últimos 30 anos quanto à prestação de serviços de saúde, nem o rápido surgimento de muitos prestadores de serviços de saúde privados nas zonas urbanas se reflectiram adequadamente nas políticas e regulamentação da saúde. Por muito que o PESS mencione explicitamente a diversidade de prestadores de serviços públicos, privados com fins lucrativos e privados sem fins lucrativos (ONGs) (MISAU, 2007b: 12), não reflecte, na nossa opinião, as acentuadas mudanças na diferenciação urbano/rural e social do acesso à saúde, bem como uma profunda mudança ideológica. A saúde cada vez menos

é considerada um serviço público essencial e basicamente gratuito fornecido pelo Estado, a que o público tem direito (mesmo quando paga taxas e encargos para o usar), e sim uma actividade económica e forma de ganhar dinheiro e obter rendimentos. Apesar de a proliferação de clínicas privadas, nomeadamente em Maputo e noutras zonas urbanas, ser um fenómeno recente, de que o PESS está consciente, como também o é o dramático aumento de financiamento externo ao sector, o quadro normativo, regulamentar e político não foi suficientemente ajustado às mudanças. Na nossa perspectiva, portanto, há muito que devia ter sido feito um ajustamento da política de saúde e da visão e missão em que ela assenta, e das opções do sector para a prestação de serviços e financiamento.

Do ponto de vista de análise do *political settlement*, porém, a reforma do SNS e da sua política reguladora, incluindo uma descentralização mais firme e eficaz, é um processo politicamente delicado. Se pressupusermos, por um lado, a emergência de um cenário de ‘clientelismo competitivo’ com contradições e tensões intrapartidárias face a um cenário social mais abrangente de partido dominante, teremos então de concluir que políticas e programas sociais e de saúde que assegurem amplo apoio eleitoral através da expansão e melhoria dos serviços públicos não são facilmente conciliáveis com as tendências de privatização do sector da saúde e do Estado. Por outro lado, a dependência da ajuda ao desenvolvimento e a elaboração de políticas populistas são susceptíveis de produzir aquilo que Booth designa como ‘incoerência institucional produzida pelas políticas, que impede a efectiva co-produção e gera incentivos inconsequentes aos prestadores’ (Booth, 2010: 11. Original em inglês), também no sector da saúde. Nessas condições, não vai ser fácil elaborar um quadro regulamentar nem conciliar interesses divergentes de facções da elite política de decisores.

## 2.2 Financiamento da saúde

As despesas, em termos absolutos de saúde têm vindo a aumentar ao longo dos anos, tanto como percentagem do PIB como percentagem do orçamento total (Umarji, 2011: 1). O sector continua a ser o segundo ‘sector prioritário’ mais importante (depois da educação) no que diz respeito a despesas. A figura que se segue mostra a evolução de 2004 a 2009 numa perspectiva comparativa. A tendência de crescimento do orçamento da saúde manteve-se no período 2009-11 (Umarji, 2011).

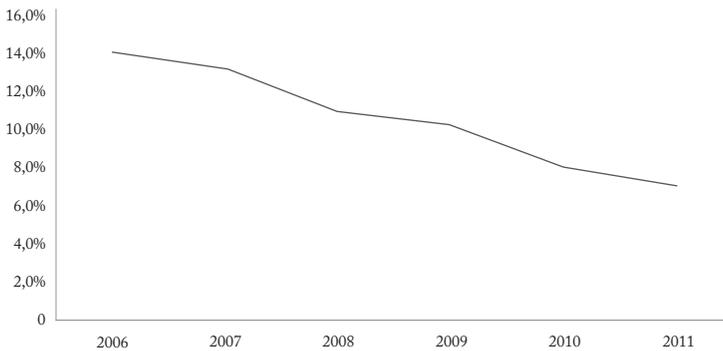
A imagem é, no entanto, bastante diferente quando o padrão de despesas é analisado em termos relativos:<sup>60</sup>

- As despesas da saúde aumentaram consideravelmente menos do que as despesas gerais. Enquanto o orçamento total aumentou em média 12,8 %

por ano entre 2006 e 2008, o orçamento da saúde decresceu em média 1,5% ao ano no mesmo período. A percentagem de despesas de saúde no total de despesas (ambas em termos nominais) baixou de 14% em 2006 para 7% em 2010 (ver Figura 6 abaixo).

- Os orçamentos executados da saúde são invariavelmente mais baixos que os orçamentos planeados nestes anos e variam consideravelmente mais de ano para ano do que as despesas gerais.

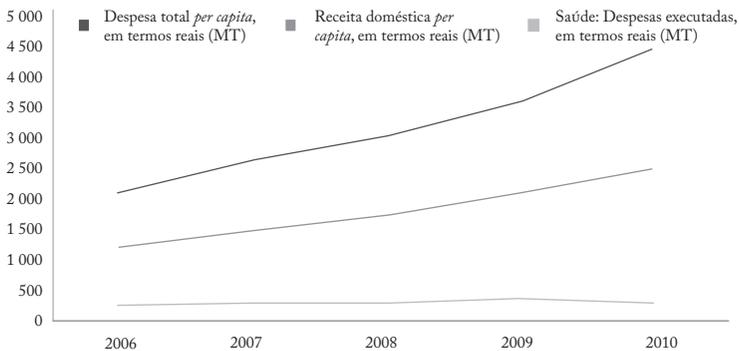
Figura 6: Despesas da saúde como % do total de despesas, 2006/2011



Fonte: Anon, 2011

Como o mostra a Figura 7 abaixo, a dinâmica de despesas do sector não tem relação com a dinâmica geral de crescimento das despesas do governo e da geração de rendimentos:

Figura 7: Receitas *per capita*, despesas da saúde e despesa geral, 2006-2010 (em MT)



Fonte: Cálculos do autor, a partir de dados de ATM, INE e BGA, 2011.<sup>61</sup>

Com base em entrevistas e nas análises de estudos, sugerimos duas principais razões interligadas para a estagnação/declínio das despesas de saúde do governo em relação às despesas gerais e à geração de receitas:

- Financiamento maciço do sector da saúde pelos parceiros internacionais do governo, quer via PROSAUDE (isto é, assente na filosofia da Declaração de Paris e seus mecanismos de implementação), quer via financiamento vertical (projectos), sobretudo com financiamento do governo dos EUA. Esta questão da ajuda como fonte de renda (*aid rent*) é discutida mais adiante.
- A ausência de uma política, ou de quadro regulamentador, de saúde ajustada ou recentemente formulada, que, substituindo a Política Nacional de Saúde de 1995, defina áreas prioritárias de despesa e critérios de distribuição, trate das questões de viabilidade económica e sustentabilidade do sector, e eventualmente introduza ainda rígidas limitações orçamentais.

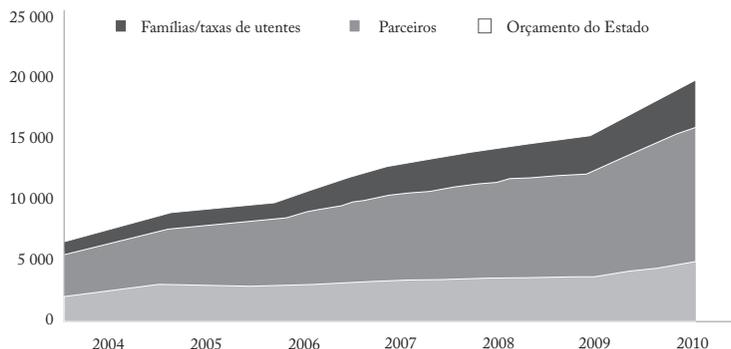
Estes factores, nomeadamente a questão de *aid rent*, têm consequências negativas para o sector: promovem o comportamento oportunista relativamente ao financiamento da saúde, levam a dissociar as despesas de saúde do crescimento económico e das tendências de receita, e representam desafios para a governação (por exemplo, procura de rendimentos não produtivos, corrupção, falta de prestação de contas), bem como para a viabilidade económica a longo prazo e para a sustentabilidade do sector. Este último ponto, sobretudo, foi salientado por vários entrevistados. O resultado pode eventualmente ser um fenómeno conhecido como ‘doença holandesa’ no sector da saúde, isto é, ‘demasiados fundos geridos de forma imprudente’,<sup>62</sup> com consequências negativas para a atribuição e mobilidade dos recursos humanos e produtividade da saúde e de outros sectores.

### 2.2.1 Dependência dos doadores

Foram já assinalados o elevado grau de dependência dos doadores do sector, as suas causas e consequências. Nesta secção, apresentamos uma análise mais detalhada do apoio externo. Começamos com a discussão das dimensões globais do apoio externo relativamente a outras fontes de financiamento.

A figura que se segue, em que se apresenta o financiamento do sector por fonte de financiamento, mostra a tendência dos últimos anos:

**Figura 8: Financiamento das despesas da saúde por fonte de financiamento (valores nominais), em milhões de MT**



Fonte: Anon, 2011.

A Figura mostra uma dependência fortemente crescente da ajuda estrangeira ao orçamento moçambicano da saúde; em 2010 mais de 70% do financiamento do sector foi dado por um total de 26 doadores da saúde (Umarji, 2011: 1). A contribuição, também ela crescente, dos indivíduos/famílias para o orçamento da saúde merece uma análise à parte, para a qual não há lugar no âmbito do presente trabalho.

A Tabela 9 dá uma estimativa aproximada dos volumes por fonte de financiamento e as modalidades da sua atribuição e gestão.<sup>63</sup>

**Tabela 9: Sector da saúde – Dependência dos doadores e diversidade de gestão**

Fonte de financiamento	Volume de financiamento (cálculo para 2011)		Dentro/fora do orçamento, CUT*, CGE**	Gestão via eSISTAFE
	Em milhões de USD	em %		
Orçamento do Estado (incl. DBS)	160	24	Dentro	Sim
PROSAUDE	100	15	Dentro	Sim
Governo dos EUA	340	52		
-PEPFAR via CDC	80		Fora	Não
-PEPFAR via USAID	180		Fora	Não
-Via ONGs, em espécie	80		Fora	Não
Fundo Global (FG)	50	8	Parcialmente até 2008	Até 2008
Outros (incl. ONU)	10	2	Fora	Não
<b>Total</b>	<b>660</b>	<b>100</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Anon, 2011 e entrevistas.

\* CUT: Conta Única do Tesouro;

\*\*CGE: Conta Geral do Estado

O maior parceiro internacional é, de longe, o governo dos EUA, cujas contribuições, em 2011, são aproximadamente iguais às do Governo e do PROSAUDE juntas. Notamos também que o apoio externo tem basicamente duas modalidades de atribuição e gestão: em primeiro lugar, o apoio ao orçamento através do PROSAUDE e gerido, em grande medida, através do sistema nacional de GFP; e, em segundo lugar, os fundos geridos fora do sistema moçambicano do e-SISTAFE, provenientes sobretudo do Governo dos EUA, do Fundo Global de Luta contra o SIDA, Tuberculose e Malária (FG), e outros. Há, no entanto, uma zona cinzenta, onde o sistema moçambicano de gestão das finanças públicas (GFP) é parcialmente utilizado e o governo (representado pelo MINEC e MF) é pelo menos informado sobre o volume da ajuda (entrevistas).<sup>64</sup> Uma parte considerável do financiamento dos EUA é atribuída e administrada através de entidades terceiras (*contractors*) e *subcontractors* (empresas, ONGs, universidades), que utilizam os seus próprios sistemas de gestão financeira e aquisições e contratações, mas que recorrem, em grande medida, a recursos humanos moçambicanos. Há um consenso geral, por parte dos entrevistados, que isto enfraquece a base de recursos humanos do SNS, constituindo as baixas escalas salariais do SNS um factor que promove a saída do pessoal de saúde para os projectos financiados pelos doadores. Recorre-se muitas vezes aos projectos fora do orçamento, apoiados pelos EUA e relativamente bem dotados orçamentalmente e apetrechados, para preencher lacunas de financiamento do sector da saúde, nomeadamente no caso dos salários do pessoal de enfermagem a nível provincial (Entrevistas).

Os chamados Fundos Verticais atribuídos pelas agências dos EUA e o Fundo Global destinam-se a combater doenças específicas. No que diz respeito a modalidades de atribuição e gestão, fazem parte da segunda categoria de agências financiadoras. Uma terceira e menos conspícua modalidade de atribuição de fundos é a assistência técnica ao MISAU, basicamente por agências da ONU.

Desta análise podem ser tiradas cinco conclusões:

- **A taxa de dependência** do financiamento externo  **aumentou drasticamente**. Um estudo realizado em 1999 concluía já que os doadores assumiam um papel cada vez mais pró-activo e determinante no sector, com o Ministério da Saúde relegado para o lugar de parceiro 'receptivo e reactivo' (Pavignani & Durão, 1999: 243). Esta dinâmica produziu o efeito paradoxal de os próprios Parceiros de Apoio Programático do sector da saúde se queixarem de estarem a assumir o papel do governo<sup>65</sup>. No entanto, o alinhamento com as metodologias e sistemas do governo e a previsibilidade das suas contribuições financeiras ainda deixam muito a desejar: uma recente avaliação do desempenho dos PAP revelou que 11 dos 14 indicadores foram apenas parcialmente cumpridos ou não foram cumpridos de todo (Castel-Branco et al., 2010).

- O sector da saúde está **altamente fragmentado** no que diz respeito a interesses, projectos, modalidades, etc.
- A pluralidade e a coexistência de muitos actores e projectos com abordagens diferentes de atribuição de financiamento e de gestão põem uma tremenda **pressão na capacidade nacional disponível** para coordenação, elaboração de relatórios, gestão em geral, e no pessoal da saúde em particular. A considerável diferença salarial entre o SNS e os projectos de saúde tem um efeito de fuga de pessoal qualificado do SNS. Supõe-se que um número considerável de profissionais, dos 15% do total dos recursos humanos que abandonaram o sector em 2010, foi absorvido por projectos e programas financiados pelos doadores. No que diz respeito aos médicos das zonas urbanas, é prática comum dividirem o tempo de serviço entre hospitais públicos (no período da manhã) e clínicas privadas (à tarde) (Entrevista).
- Embora a agenda da eficácia da ajuda resultante da Declaração de Paris e os seus mecanismos de implementação, como sejam o processo de Revisão Conjunta, o financiamento de um fundo comum para o sector (por exemplo, através do PROSAUDE substituindo o antigo Fundo Provincial de Saúde e do Fundo de Medicamentos) e o estabelecimento do Grupo de Parceiros da Saúde (GPS), tenham vindo melhorar consideravelmente a **coordenação entre o governo e os parceiros do PROSAUDE**, o grau de complexidade tem aumentado, juntamente com os custos de transacção da coordenação. Isso pode atribuir-se em parte à imprevisibilidade do financiamento externo para o sector. Segundo pessoas que conhecem bem o sistema, o grau de complexidade e de 'confusão' aumentou a tal ponto que a coordenação foi substituída por um desregulado 'deixar andar' e uma deterioração do 'estado de saúde do sector da saúde' (Entrevistas).
- A **sustentabilidade do sector da saúde está ameaçada**, como foi já observado atrás. Já em finais dos anos noventa um estudo concluiu que o sector, cada vez mais apoiado por doadores, estava a ser construído sobre 'areias movediças' (Pavignani & Durão, 1999).

A permanente e acentuada dependência da ajuda externa<sup>66</sup> do sector da saúde de Moçambique, aliada ao decréscimo do peso relativo da atribuição dos seus próprios recursos é certamente uma excepção à tendência geral observável nos outros países em vias de desenvolvimento. Concluiu-se recentemente que o financiamento nacional da saúde está a crescer de forma muito mais dinâmica que a Ajuda ao Desenvolvimento para a Saúde (ADS), que também aumentou nos últimos anos,

mas a um ritmo mais lento, devido à recessão económica global (IHME, 2011). Visto nesta perspectiva, os decisores políticos moçambicanos têm perante eles a tarefa de minimizar o risco e o impacto causado por uma potencial e possível falta repentina de financiamento e os seus efeitos nos resultados produzidos pelo SNS. Como notam os autores do estudo, ‘os decisores políticos terão de avaliar cuidadosamente as tendências na circulação de recursos, para decidir onde e como os gastos podem ter o impacto máximo na saúde da população, nesta altura crucial em que se aproxima rapidamente o prazo final dos ODM’ (IHME, 2011: 31).

### 2.3 Saúde – um negócio viável numa sociedade de classes?

Já referimos o processo de mudança e de diferenciação social que tem vindo a ocorrer em Moçambique desde o fim da guerra de 16 anos. A sociedade moçambicana tornou-se mais estratificada e revela cada vez mais ser uma sociedade de classes: uma classe pequena e muito rica de cidadãos directamente relacionados com as elites políticas nacionais no poder domina a economia e revela características de ‘burguesia tipo «comprador»’, ou seja, uma parte da elite nacional com alianças fortes com investidores estrangeiros, empresas multinacionais, bancos, etc. Esta classe inclui o chefe de Estado e membros da sua família, que têm participações importantes em empresas de quase todos os sectores<sup>67</sup> (Hanlon & Mosse, 2009), bem como os principais membros da elite da Frelimo ligados a empresas públicas e outros ligados a oligopólios comerciais (Buur *et al.*, 2012). No outro extremo da hierarquia social, encontramos uma ‘massa’ presumivelmente crescente de moçambicanos, rurais e urbanos, para quem as políticas governamentais apoiadas pelos doadores e visando a redução da pobreza têm pouco significado (Macuane, 2012) e poucos efeitos práticos, tendo em conta a estagnação dos indicadores utilizados para medição da pobreza (MPD, 2010b). Uma classe média crescente, predominantemente urbana e com algum poder de compra parece assentar numa base económica que é instável, sujeita a choques de preços e inflação, efeitos da especulação com terras e condições inseguras de propriedade e emprego ligadas a projectos, missões diplomáticas e empresas internacionais. ‘Terramotos sociais’ (Carlos Serra) em 2008 e 2010 violentos com mortos, manifestações e acções de carácter laboral são indicadores de lutas sociais por uma distribuição mais igualitária da riqueza.

O impacto destes processos de mudança reflecte-se no sector de saúde, que também está a passar por um processo de diferenciação. Segundo um médico que entrevistámos, está a surgir de novo um ‘sistema de classe’ de prestadores de serviços de saúde, de acordo com o poder de compra diferenciado dos vários estratos e segmentos da sociedade. Uma taxonomia simples distinguiria cinco classes de prestadores de serviços de saúde privados com fins lucrativos, nas zonas urbanas:

- Hospitais privados, cujos proprietários estão ligados à elite. Estas clínicas cuidam de doentes com posses e rendimentos altos, tanto nacionais como estrangeiros, com acesso a moeda estrangeira.
- Secções privadas dos hospitais centrais (clínicas especiais), com acesso preferencial a serviços médicos, médicos e equipamento – na maior parte dos casos, as facturas dos serviços são passadas em USD, mas são pagáveis em MT (a taxas de câmbio altamente desfavoráveis).
- Quartos e serviços especiais em hospitais públicos, negociados privadamente com os funcionários da saúde, e a serem pagos com tarifas extras (subornos) ou ‘sobretaxas’ (em MT).
- Serviços normais para pessoas normais. Nas palavras de um profundo conhecedor do sistema, isto representa o que na época colonial era designado como ‘Enfermarias Indígenas’.
- ‘Médicos’ privados e ‘prestadores de serviços’ informais, ligados a cadeias de fornecimento de medicamentos e com conhecimentos médicos básicos, por exemplo, de experiência de trabalho como enfermeiro no exército ou no SNS, juntamente com curandeiros, tanto nas zonas urbanas como nas zonas rurais, fora do SNS. Pode ainda acrescentar-se aqui praticantes e fornecedores de ‘medicina e medicamentos tradicionais chineses’, que se vêem cada vez mais nas zonas urbanas.

Podem ser de incluir na nossa análise os estabelecimentos médicos da vizinha África do Sul, nomeadamente em Nelspruit, capital da província fronteiriça de Mpumalanga, que cuidam e dependem, em grande medida, de doentes da elite moçambicana e estrangeiros residentes em Maputo. Chegamos assim ao que parece ser uma imagem realista da natureza estratificada dos prestadores de serviços de saúde em Moçambique.

Todas as instituições cobram ao paciente os serviços que prestam, a diversas escalas. Assim, a prática real ultrapassou o antigo dogma da ‘saúde gratuita para todos’. Parece que este teve o seu tempo e foi substituído por outro, segundo o qual, para serviços de um bem público, há um preço a pagar, como em qualquer serviço público ou privado, seja ele abastecimento de água, recolha de lixo, etc. É este aspecto, ou seja, um escalonamento de preços para diversas escalas e qualidades dos serviços de saúde, que uma reforma do sector da saúde e uma nova política de saúde precisam de ter em consideração e operacionalizar.

A experiência do projecto-piloto do Hospital (público) Polana Caniço, em Maputo, gerido por uma ONG espanhola antes de passar de novo para a tutela governamental no mandato do ministro Garrido, demonstra que um serviço de saúde decente e popular de bom nível, que inclui a formação de médicos em

medicina de família (Entrevista), não precisa forçosamente de se opor a uma abordagem de recuperação de custos através de taxas moderadoras: um estudo de caso feito no início dessa experiência mostra que conseguiu recuperar quase 80% dos seus custos de funcionamento (Christie & Ferrara, 1999: capítulo 2.5.1). Não é claro, porém, se esta elevada percentagem foi mantida ao longo dos anos.

É de notar que ocorrem, a todos os níveis, várias formas e práticas de *rent seeking*, legais e ilegais, incluindo desvios e extorsão de dinheiro aos níveis mais baixos da saúde pública, vulgarmente conhecidos como corrupção de pequena escala. Isto significa que é paga uma taxa extra ou um valor monetário, resultantes da incongruência entre oferta e procura no sector, bem como de práticas ilícitas. Esta ‘taxa de corrupção’, sob a forma de suborno, etc., tem efeitos de tributação regressiva: ‘os muito pobres são quem mais sofre com esta corrupção, quando deixam de receber os serviços de que necessitam ou são forçados a pagar uma percentagem maior do seu rendimento para ter acesso a serviços que deviam ser fornecidos gratuitamente ou a mais baixo preço’ (USAID, 2005).

Tendo em conta que o sector privado na saúde atrai enfermeiros e médicos do SNS em grande medida formados pelas instituições do ensino médio e superior do sector, financiado através do erário publico, e usa, parcialmente, equipamento, etc., alocado ao SNS através de recursos financeiros públicos, pode sugerir-se que o sector público da saúde está, de certa maneira, a subvencionar o sector privado.

### 3. Saúde e Descentralização

#### 3.1 Contexto

Afirma-se no PESS 2007-12 – sem se apresentar muitas provas – que o sector da saúde é um dos sectores mais descentralizados em Moçambique (MISAU, 2007b: 33). Ignorando a abordagem centralizada de inspiração socialista da administração de saúde da época, sugere-se que, com a criação das Direcções Provinciais de Saúde (DPS) em 1975 e a definição do distrito como plataforma de planificação em 1978,<sup>68</sup> foram dados passos importantes no sentido da descentralização, nos anos que se seguiram à independência. Segundo o PESS, foram feitos novos progressos em 1997/98, com a descentralização da gestão de recursos humanos de nível médio e de nível inferior e básico, e com a criação de orçamentos provinciais, e, mais tarde, distritais, para o sector da saúde e para as suas unidades, e ainda com a introdução do e-SISTAFE para gerir o fluxo de recursos e as despesas. Este documento não ignora, contudo, os desafios que continuam a existir, ligados à planificação vertical e horizontal do sector (MISAU, 2007b: 29ff) e ao facto

de que os municípios, legalmente dotados de competências relativamente a cuidados primários de saúde, não beneficiaram formalmente de transferências de responsabilidades e de recursos do sector.

Segundo a Avaliação Conjunta Anual (ACA) de 2008, regista-se um progresso no que toca à descentralização de competências e recursos nas áreas de:

- Planificação, execução e gestão de salários e despesas relacionadas com recursos humanos.
- Construção de alojamento para funcionários em unidades de saúde em distritos remotos.
- Construção de centros de saúde (tipo II) de acordo com os planos normalizados aprovados pelo MISAU, bem como a reabilitação desses centros.
- Implementação de actividades e investimentos relacionados com saúde no âmbito do fundo OIIL ('sete milhões').
- Reestruturação de serviços públicos e sectores subprovinciais.

Aceitando estas afirmações sem as questionar, continuamos a analisar a descentralização na saúde aos níveis provincial e distrital, tendo sempre presentes as vantagens na alocação e distribuição de fundos que se diz resultarem de orçamento público descentralizado e funções de serviços também descentralizadas (Bailey, 1999).

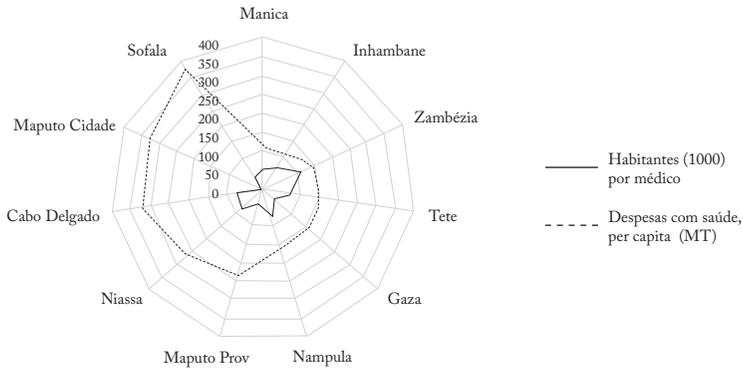
### 3.2 Províncias: afectação de recursos – aspectos verticais e horizontais

Tem sido evidente que as despesas de saúde *per capita* têm sido 'excepcionalmente desiguais entre as várias províncias' (McCoy & Cunamizana, 2008: 12). Um relatório recente sugere que os padrões de despesa variam de acordo com a capacidade instalada de recursos humanos e não com a necessidade, determinada por factores como a densidade populacional, o número *per capita* de hospitais e leitos hospitalares, os indicadores de pobreza e de privação grave de saúde (*Severe Health Deprivation – SHD*), etc. (Anon, 2011: 15). Isso pode explicar, que, por exemplo, a província do Niassa, com um número de habitantes muito baixo, tenha, estatisticamente falando, afectações de fundos substancialmente mais elevadas que as províncias com muita população, como Nampula e a Zambézia,<sup>69</sup> que ficam 'constantemente a perder', tendo, no caso da Zambézia, despesas de saúde *per capita* da ordem dos 3,73 USD em média, quando o país no seu todo tem uma média de 5,7 USD (McCoy & Cunamizana, 2008: i).

As figuras que se seguem mostram, em primeiro lugar, os efeitos horizontais, ou seja, geográficos, do padrão de afectação de dois recursos, nomeadamente recursos

financeiros (despesas *per capita*) e recursos humanos (médicos), e, em segundo lugar, a dimensão geográfica de alguns indicadores fundamentais de saúde, dois relacionados com a saúde infantil e um com a esperança de vida geral. O padrão de gastos não mudou substancialmente ao longo dos últimos anos, uma conclusão confirmada por outros estudos (Sal e Caldeira & Ximungo, 2009).

Figura 9: Afectação de recursos humanos e financeiros na saúde, por província

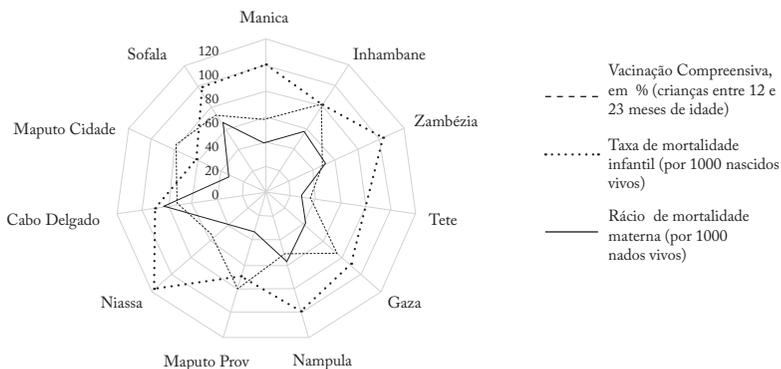


Fonte: elaborado pelo autor na base de Umarji, 2011; Ferrinho *et al.*, 2010: 8. Dados de despesas de saúde: 2010; para habitantes por médico: 2006.

A figura ilustra que a Cidade de Maputo e a Província de Maputo, bem como Sofala, estão bem servidas, tanto no que diz respeito a despesa *per capita* como ao número de médicos disponíveis, enquanto que a Zambézia, Tete, Gaza, Inhambane e Nampula têm uma falta considerável desses recursos. É surpreendente que Cabo Delgado tenha quase o mesmo nível de despesa de saúde *per capita* que a Cidade de Maputo.

A figura seguinte mostra indicadores de saúde seleccionados, por província.

Figura 10: Indicadores seleccionados de saúde por província



Fonte: elaborado pelo autor na base de FNUAP, 2011.

Se, para fins meramente ilustrativos, compararmos as duas figuras, vemos que parece haver uma correspondência entre a afectação de recursos e indicadores relacionados com a saúde materno-infantil. A taxa de mortalidade infantil é geralmente mais elevada nas províncias onde há maior escassez de recursos atribuídos e mais baixa em províncias mais bem dotadas de meios financeiros e de médicos, com o Niassa aparentemente constituindo excepção.<sup>70</sup> A imagem é menos clara relativamente aos outros dois indicadores. Enquanto a taxa de mortalidade materna é alta em províncias como Nampula e a Zambézia, que têm indicadores baixos para dotação de recursos, é elevada também em províncias como o Niassa e Sofala. Por outras palavras, existem outros factores além da alocação de recursos que influenciam os resultados de saúde. Por razões metodológicas óbvias, não nos é possível tirar conclusões rigorosas com base em simples comparações de indicadores. O que queremos aqui sugerir é que há uma hipotética correlação entre a atribuição de recursos e resultados de saúde, cuja racionalidade e validade precisaria de ser investigada num contexto diferente e com métodos diferentes do actual.

Voltando à Figura 10 acima: Quais são as causas do padrão predominante de despesa? Consideramos factores técnicos e políticos. Os principais factores técnicos interligados são:

- Planificação (PES) e orçamentação (OE) não estão sistematicamente integradas. Assim, a definição de novas prioridades ou uma alteração de prioridades não pode facilmente traduzir-se no orçamento e a execução orçamental não pode ser facilmente monitorada numa perspectiva de estratégias e políticas.
- O orçamento é elaborado de forma incremental, com base nas dotações anteriores ('orçamentação incremental'), o que não reflecte forçosamente o custo real de produzir e gerir um determinado serviço público ou administrativo, por exemplo, um hospital rural. Estes custos podem variar consideravelmente de província para província. Através da orçamentação incremental, as distorções iniciais na atribuição de recursos são sempre transportadas de um ano fiscal para o outro e são difíceis de mudar. Uma solução seria uma abordagem orçamental de base zero (*zero budgeting*), respectivamente, 'um exercício orçamental pontual extraordinário' (McCoy & Cunamizana, 2008: 21) combinado com um exercício de custeio, o que permitiria o reajustamento do padrão de distribuição para afectação de recursos.
- Falta de coordenação intra-sectorial eficaz e de negociação eficaz entre âmbitos (por exemplo, âmbito central e âmbito provincial). Segundo um entrevistado conhecedor desta matéria, conjugaram-se os elevados

custos de transacção, a falta de liderança e a preponderância de interesses do âmbito central relativamente aos de âmbito provincial para impedir que sejam fortemente tidos em consideração os interesses provinciais no processo orçamental da saúde, para não falar dos interesses distritais.

A razão política pode estar relacionada com a geografia e a sociologia do poder, que produziu poucos centros e subcentros de acumulação de capital, e com importantes infra-estruturas sociais e técnicas, e a autoridade fiscal, administrativa, etc., ou, por outras palavras, com funções fundamentais do Estado. Moçambique não constitui excepção à regra geral de Estados africanos territorialmente vastos de que estas funções centrais do Estado se restringiam e continuam a restringir-se a uns quantos destes centros, incluindo a capital, nomeadamente ao longo da costa (Herbst, 2000). A afectação privilegiada de recursos humanos e financeiros à Cidade de Maputo e ao Hospital Central de Maputo (HCM) espelha claramente esse padrão. Isto articula-se, obviamente, com o modo colonial de acumulação de capital e a economia mineral e agrícola, extractiva e orientada para a exportação, cuja estrutura continua a caracterizar a economia política moçambicana (Mosca, 2005; 2011; Castel-Branco & Ossemane, 2010) – apesar das tentativas que a coligação política da Frelimo fez, nos primeiros tempos pós-independência, de rectificar a estrutura herdada e dismantelar o Estado (central e local), para esse fim. Contudo, esta tentativa falhou em grande medida e levou à apropriação do Estado pelas diversas coligações da Frelimo que governam o país desde a independência (Ecorys, 2008; Sumich, 2010b).

Num cenário deste tipo, a periferia, isto é, as províncias e os distritos ou as zonas rurais – onde existe uma próspera ‘economia não observada’ que dá comida e rendimento à vasta maioria dos moçambicanos –, é relegada para a função de fornecedora de terra, de produtos agrícolas e de mão-de-obra, a menos que surja uma descentralização radical e uma política de redistribuição, aliada à transformação do modo predominante de acumulação de capital, ambas com necessidade de incluir nos *political settlements* entre as elites políticas locais/regionais, ou, por outras palavras, um interesse mais abrangente da coligação no poder. Nem aconteceu um projecto radical de descentralização, com substancial transferência de poderes e recursos para o Estado local<sup>71</sup>, nem se deu a transformação da estrutura económica e modo de acumulação herdados (Mosca, 2005; Castel-Branco, 2010), e muito menos o empoderamento das elites locais e a sua inclusão nos acordos políticos centrais.

O estudo de caso de Nampula na Parte II deste volume mostra que os sectores sociais, incluindo a saúde, não fogem a este padrão. Por muito que a província de Nampula seja a segunda mais importante em termos de contribuição para o PIB,

está entre as províncias com indicadores baixos no que diz respeito a serviços de saúde e com despesas de saúde *per capita* abaixo da média, apesar de parte da elite local ter sido co-optada para o poder político central e para o governo. Juntamente com outros factores, de carácter histórico e antropológico, isto pode explicar a instabilidade eleitoral e política da província no passado. Um antigo funcionário estatal de nível superior, com conhecimento profundo do sector da saúde, que foi entrevistado para este estudo sugere que a instabilidade política de Nampula e de outras províncias ricas em recursos pode aumentar na medida em que a economia moçambicana política continua a atrair grandes investidores nos negócios de extracção mineral e agrícola, por um lado, sem, no entanto, partilhar cada vez mais com a população as receitas destes negócios, através da melhoria do emprego, das condições de vida e das condições sociais, incluindo melhores serviços de saúde. O nosso interlocutor sublinhou a sua análise com uma analogia com a violência política e as lutas de classes na industrialização da Alemanha no séc. XIX (Entrevista).

O governo tem consciência dos efeitos negativos da actual afectação horizontal de recursos e está a ponderar maneiras de a corrigir, e não apenas no sector da saúde. A recente proposta elaborada no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) procura redefinir os critérios de dotação orçamental provincial e o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), por intermédio da utilização de dois critérios na fórmula de atribuição de fundos, um dos quais é um índice de pobreza composto, redefinido e recalibrado (em cuja composição a saúde ocupa 20%), com um peso de 30%. O outro critério é o tamanho relativo da população provincial, com peso de 70% (Rosenfeld, 2012). A ser aprovada, a fórmula garantiria uma afectação mais baseada na necessidade e mais justa, previsível e transparente, dos orçamentos de investimento das províncias bem como das dotações para bens e serviços do orçamento recorrente. Melhoraria e simplificaria também a planificação provincial e representaria um grande passo no sentido de uma verdadeira descentralização.

### 3.3 Nível subprovincial

Dadas as características demográficas, geográficas e socioeconómicas de Moçambique, os estabelecimentos de saúde pública ao nível distrital são de extraordinária importância para a população rural. Tem-se aqui em conta também os padrões definidos pela coligação política nos primeiros tempos após a independência cedo e pela fragilidade e ausência parcial de serviços de saúde significativos e seguros durante a guerra civil, devido à destruição maciça de instalações de saúde por parte da Renamo. O aumento da cobertura dos serviços de saúde e a prestação de serviços de saúde de qualidade, ao nível distrital,

especialmente a mulheres e crianças, tem feito parte das prioridades do governo, nas últimas estratégias de redução da pobreza, em geral, e dos planos estratégicos específicos do sector da saúde, em particular. Uma grande parte do pessoal de saúde é colocado a este nível e o sistema de saúde pode orgulhar-se de ter atingido recentemente a colocação de pelo menos um médico em cada um dos 128 distritos do país. Isto não é acompanhado, porém, por um nível proporcional de recursos financeiros: apenas 11% do orçamento da saúde (2011) são atribuídos ao nível local (Anon, 2011: 15), e muitas unidades têm, muitas vezes, falta de medicamentos e de fundos para aquisição de bens e serviços, e para salários do pessoal de enfermagem. Também tem sido difícil reter esses médicos nesses hospitais da periferia, pois a atracção das clínicas privadas nas zonas urbanas, com melhores condições de vida e de serviços públicos e privados, bem como a atracção de projectos de saúde directamente financiados por doadores diminuem a capacidade das unidades sanitárias rurais de reter pessoal médico. Por isso, o governo está a considerar aumentar drasticamente o nível salarial dos médicos que trabalham nas zonas periféricas.

No início da década de 1990, vários doadores começaram a canalizar a ajuda directamente para as províncias, desenvolvendo um processo de ‘geminção’ de grandes agências e províncias. No mesmo período, realizou-se uma série de iniciativas para tentar resolver questões de capacidade e equidade no sector. Os doadores e o MISAU criaram mecanismos de coordenação que levaram à criação de fundos comuns – Fundo Comum de Medicamentos, Fundo Comum Provincial (FCP), etc. O FCP foi distribuído com base em critérios claros para a afectação de recursos, incluindo perfis provinciais de pobreza. Com o desenvolvimento do processo de abordagem sectorial integrada e do PROSAUDE, diminuiu o apoio directo às províncias, assistiu-se à fusão dos fundos comuns no PROSAUDE, mas não foram integradas no ‘novo mecanismo’ exigências como os critérios de atribuição de fundos em função de questões de equilíbrio social. Assim, a atribuição e a gestão de recursos ao nível local debate-se com dificuldades e desafios de governação (várias entrevistas).

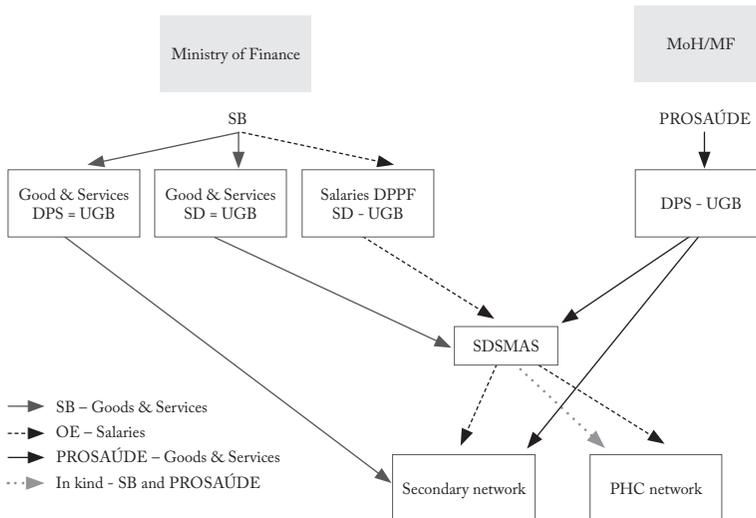
### 3.3.1 Estrutura institucional

No que diz respeito à gestão do sistema de saúde, o nível local é representado pelas autoridades distritais de saúde, os Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS). Estes serviços distritais correspondem ao nível último e inferior do sistema nacional e têm um papel mais directo na prestação de serviços por intermédio da rede de Cuidados de Saúde Primários (CSP), os centros e os postos de saúde. Os SDSMAS têm a responsabilidade de administrar e gerir todos os estabelecimentos de saúde nos distritos e em muitas autarquias. A equipa de gestão

a este nível é responsável pela gestão de recursos afectados através de: (i) o governo distrital – Secretaria Distrital para os fundos do Orçamento do Estado (OE), (ii) o sector da saúde a nível provincial, os fundos do PROSAÚDE e (iii) um número cada vez maior de ajuda por projectos e fundos verticais. No entanto, os SDSMAS, como todas as outras autoridades sectoriais distritais, não são normalmente uma Unidade Gestora Beneficiária (UGB), como definida no e-SISTAFE. Como tal, os fundos do OE são geridos globalmente como orçamento do governo distrital. Há problemas de gestão resultantes desta estrutura que têm um efeito negativo na prestação de serviços.

Ao nível distrital, além da rede de CSP, alguns distritos têm unidades de saúde de nível secundário – Hospitais Rurais, Gerais e Distritais. Estas unidades de saúde são consideradas autónomas relativamente aos SDSMAS; isto vem acrescentar mais complexidade de organização, planificação e gestão. Além disso, são formalmente consideradas UGB, mas, na prática, na maioria das províncias recebem o seu financiamento das Direcções Provinciais de Saúde (DPS) para bens e serviços, do OE (salários), do PROSAÚDE e dos SDSMAS. A figura que se segue ilustra o fluxo de fundos para o sector da saúde a nível distrital.

Figura 11: Fluxo de Fundos para o Nível Distrital – Salários e Bens e Serviços



Quanto aos municípios, está legalmente consagrada a sua responsabilidade pelos cuidados de saúde primários, e foram aprovadas regras institucionais para que sejam transferidos para eles os recursos humanos e financeiros (Decreto 33/2006 de 30 de Agosto). No entanto, isso não aconteceu até agora, para desgosto de alguns presidentes de conselhos municipais. Assim, os estabelecimentos municipais de saúde estão subordinadas ao 'Representante do Estado' e às autoridades de saúde, isto é, aos SDSMAS,<sup>72</sup> tanto nas zonas rurais como nas principais vilas e cidades (Anon, 2011). Como tal, são tratados como quaisquer outros centros e postos de saúde, e portanto administrados/geridos pela mesma entidade, o SDSMAS, e recebem o seu financiamento pelos mesmos canais.

### 3.3.2 GFP e saúde: Descentralização, recentralização, eficácia e governação

A descentralização, no caso da saúde, limita-se à desconcentração e delegação. Tem sido dada mais responsabilidade às instituições ao nível local, sem, que no entanto, esta tenha sido acompanhada pelo necessário grau de autonomia em planificação, orçamento de programas e execução orçamental, que continua a fazer-se a níveis superiores. Por exemplo, um estudo realizado em 2009 concluiu que mais de 75% dos orçamentos de saúde, educação e agricultura foram concebidos e gastos ao nível central, apesar de esses sectores precisarem de estar especialmente próximos da comunidade e dos beneficiários (Erskog & Rasmussen, 2009). A descentralização financeira no sector de saúde (bem como na agricultura) fica, de longe, atrás, em comparação com, por exemplo, o sector da educação ou de coordenação de acções ambientais.

De facto, a relativa autonomia de gestão e execução orçamental e de contabilidade que tinham antigamente as autoridades distritais de saúde foi agora cortada, em dois sentidos. Em primeiro lugar, como o orçamento da saúde faz agora parte do orçamento do governo distrital, tem de ser conciliado com potenciais competidores. Em segundo lugar, como os SDSMAS não são uma UGB no âmbito do e-SISTAFE, a função de gestão orçamental passou para o Gabinete do Secretário Permanente do distrito, que normalmente tem o estatuto de UGB. Do ponto de vista institucional, isto levou a uma debilitação da arquitectura de gestão de recursos da prestação de serviços de saúde a nível local, que resulta da falta de conciliação entre a descentralização (territorial) das funções e responsabilidades, por um lado, e a atribuição e gestão de recursos através do e-SISTAFE, por outro. A possibilidade criada pelo e-SISTAFE de execução e controlo orçamentais mais eficazes não é completamente aproveitada para promover melhor desempenho das unidades descentralizadas de prestação de serviços de saúde. Não estão ainda delineados de forma a torná-los coerentes com as suas necessidades de gestão. Um outro factor que potencialmente enfraquece a já fraca autonomia do sector

são as Presidências Abertas e Inclusivas (PAI) nos distritos. A implementação das orientações e matrizes que produzem é considerada prioritária e pode implicar a redistribuição dos recursos já alocados aos sectores (não apenas à saúde), pois devem ser implementadas sem aumento de recursos disponíveis (entrevistas)<sup>73</sup>.

As consequências adversas desta dinâmica para o sector da saúde podem ser ilustradas com uns quantos exemplos:

- Com a descentralização e o processo de Apoio Sectorial, os SDSMAS **perderam a maior parte de sua antiga autonomia na gestão e contabilidade das suas despesas**. A gestão do processo de contabilidade, incluindo a apresentação de comprovativos (facturas, recibos, etc.) continua a ser feita ao nível sectorial, mas a reconstituição dos fundos justificados só é feita depois de todos os outros sectores (além da saúde) terem correctamente apresentado contas das suas despesas. Como há diferentes níveis de capacidade de gestão financeira, (o sector da saúde em geral, tem, por razões históricas, mais competências neste aspecto<sup>74</sup>) há atrasos devido a uma prestação menos eficiente nos outros sectores.<sup>75</sup> Isto vem criar situações críticas no sector, que se vê privado de OE para aquisição de insumos (peças sobressalentes, combustível para ambulâncias, alimentação para doentes internados, etc.) e vê parcialmente comprometida a execução das suas atribuições fundamentais. Há vários exemplos elucidativos que sublinham a ineficiência do fluxo e gestão de fundos: houve falta de recursos, em 2010, durante quase nove meses, para aquisição de bens e serviços de saúde, nos Distritos de Nhamantanda e Dondo (entrevistas), e informações recolhidas em Sofala e Cabo Delgado indicam que, nalguns casos, a situação voltou ao nível dos anos noventa, com os distritos a recorrer a financiamento de ONGs e a acumular dívidas, devido aos atrasos e imprevisibilidade dos fundos do OE.
- A parcial perda de autonomia levou também, nalguns casos, à **não apresentação de todas as contas via eSISTAFE e, portanto, à retenção de receitas próprias (taxas dos utentes)**, tentando-se assim atenuar a falta de recursos para a compra de bens e serviços.<sup>76</sup> Uma solução poderia ser a de alargar (ou reinstalar) a autonomia na gestão financeira aos SDSMAS transformando-os em UGB e até em unidades executivas, descentralizando assim, de forma coerente, os recursos, a planificação, a gestão financeira e a contabilidade. Do ponto de vista técnico, o e-SISTAFE dá a possibilidade de fornecer aos SDSMAS e às unidades de saúde de nível secundário o financiamento de base destinado a fins específicos ou financiamento condicionado para despesas de capital e despesas correntes e para apoio específico por parte dos doadores.<sup>77</sup>

A questão é se há suficiente consideração ao nível central, não só no MISAU, para aproveitar essas oportunidades proporcionadas pelo instrumento central do sistema moçambicano de GFP.

- A exclusão dos SDMAS da gestão orçamental implicou também **baixas taxas de execução dos fundos de OE**, um dos critérios utilizados pelo MPD/MF para atribuição de recursos. Por outras palavras, existe um efeito multiplicador negativo para futuras dotações orçamentais.
- Embora a política de descentralização reconheça o importante papel dos governos locais (tanto dos **distritos** como das **autarquias**) na planificação e orçamentação para uma execução eficaz de serviços públicos a nível local, este papel é muito limitado. Já foi referido o facto de os municípios não terem recebido os recursos para desempenharem as funções que lhes são atribuídas nos cuidados primários de saúde – um ponto de discórdia entre alguns deles e o governo central. O papel que os distritos desempenham na planificação, através do PESOD e do PEDD, também tem poucos efeitos, principalmente por duas razões. O seu exercício de planificação é feito ao mesmo tempo que o das unidades central e provincial. Isto significa que os planos locais só são integrados nos planos provinciais e nacionais, se o chegarem a ser, com um atraso considerável. E, como já afirmámos, os instrumentos de planificação, incluindo o CFMP e o PES, não estão nem organicamente ligados ao processo orçamental e ao SISTAFE nem os orçamentos são custeados, embora o e-SISTAFE forneça uma solução técnica para tal.

O governo tem reconhecido os problemas do sector da saúde ligados à gestão e execução orçamental ao nível subprovincial e os seus eventuais efeitos negativos nos impactos desejados de saúde, especialmente no que diz respeito a produzir unidades de saúde locais com cada vez mais qualidade e cobertura. Na altura da redacção do presente texto, os autores tomaram conhecimento de que a lei do orçamento para 2012 inclui três rubricas especificamente para SDSMAS nos orçamentos correntes dos Distritos: salários, bens e serviços e transferências correntes. Isto significa, que a sua dependência da Secretaria Distrital foi reduzida e sua antiga 'autonomia' parcialmente reinstalada. A longo prazo, no entanto, a melhor utilização das possibilidades do e-SISTAFE e do estatuto de UBG terão de complementar as medidas tomadas.

### 3.4 Desafios

Como a descentralização efectiva dos serviços de saúde do SNS depende, em grande medida, da atribuição atempada e adequada de financiamento, por instituições do governo central (para investimentos, despesas correntes e fornecimento de medicamentos da CMAM), a planificação, a gestão e a monitoria do fluxo de recursos para as unidades de saúde aos níveis provincial e subprovincial são essenciais para o bom funcionamento dos serviços.

Infelizmente, o MISAU não reconheceu ainda suficientemente que a gestão eficaz, eficiente e transparente dos fluxos de recursos é uma das suas principais responsabilidades (entrevista).

Os acontecimentos referidos na introdução revelaram uma série de fraquezas estruturais no que diz respeito a gestão financeira e prestação de contas, que foram, de uma ou doutra forma, confirmadas pelas entrevistas realizadas para este estudo. Estas fraquezas podem ser resumidas de seguinte forma:

- Ausência de um sistema eficaz de auditoria interna, apesar de a estrutura organizacional da Direcção de Administração e Finanças (DAF) da Direcção Nacional de Planificação e Cooperação (DPC) do MISAU prever essa unidade.
- Auditorias externas inadequadas, devido à falta de capacidade do Auditor Geral, isto é, a 3ª Secção do Tribunal Administrativo (TA).
- Contabilidade e procedimentos de apresentação de relatórios inadequados, incluindo a documentação de justificativos das despesas.
- Falta de uma base de dados de qualidade para os fluxos financeiros do sector, o que torna praticamente impossível o Rastreamento da Despesa Pública (*Public Expenditure Tracking, PETS*).
- Insuficiente afectação de recursos humanos e falta de capacidade de retenção no DAF, bem como falta de apoio ao DAF por parte da DPC, à qual o DAF está subordinado.

Especificamente no que diz respeito a produtos farmacêuticos, cujo orçamento anual foi, em 2009, o mais importante item individual das despesas do governo na lista do e-SISTAFE de programas do governo (Erskog & Rasmussen, 2009), a crise veio revelar grandes problemas relativamente a:

- Gestão da cadeia de fornecimento e distribuição de produtos farmacêuticos.
- Gestão de armazenamento e stocks, incluindo a segurança dos armazéns.
- Procedimentos de aquisições de bens e serviços inadequados e pouco transparentes, muitas vezes executados por funcionários jovens, sem experiência profissional, devido à fuga de pessoal qualificado e ao

afastamento deliberado de funcionários experientes pelo antigo ministro.

- Falta de formação de administradores da cadeia de fornecimento e do stock (entrevistas; Grant Thornton, 2011).

Esta estrutura também influenciou os níveis de prestação de contas no sector e particularmente o combate à corrupção, que, até agora, tem habitualmente sido percebido como grave neste sector. A este respeito, um estudo realizado pelo CIP (Centro de Integridade Pública), em 2006, conclui que a corrupção no sector da saúde assenta nas relações de oferta e procura de serviços de saúde entre o sistema de saúde e o público. Neste sentido, todos os actores do sector podem eventualmente vir a participar nalgum tipo de práticas corruptas. Assim, as práticas mais frequentes são: exigência de pagamento ilícitos pelos enfermeiros; utilização das instalações e recursos públicos por parte do pessoal médico, para atrair clientes para as suas clínicas privadas ou para fornecer consultas e tratamento privados; aceitação de subornos pelos responsáveis das aquisições, para adjudicação de contratos públicos; desvio de produtos farmacêuticos para o mercado negro por parte dos funcionários da farmácia (Mosse & Cortez, 2006). O estudo assinala também casos de grande corrupção na adjudicação de obras públicas e importação de produtos farmacêuticos, e fornecimento ilegal de medicamentos às farmácias privadas, que cobram um preço muito mais elevado que as farmácias do sector público, obtendo, pois, grandes margens de lucro, uma conclusão que foi confirmada por um entrevistado. As causas identificadas da corrupção são os salários baixos, a debilidade do mecanismo de controlo interno (principalmente a inspecção) e a fronteira sempre vaga entre actividades públicas e privadas.

O diagnóstico do sector da saúde foi utilizado para conceber um plano de acção anticorrupção para o sector, em colaboração com o CIP, mas, paradoxalmente, a sua implementação não foi monitorada, devido ao desmantelamento da Inspeção Geral no mandato do ministro Garrido (ACS, 2009).

Tendo em conta as questões identificadas ao longo deste trabalho, a situação não se alterou muito no sector desde o estudo de 2006. Os problemas de prestação de contas persistem e as principais fontes de corrupção continuam a ser as mesmas do que nessa altura.

## 5. Conclusões

O estudo, utilizando uma abordagem de economia política na sua análise do sector da saúde de Moçambique, permite tirar quatro conclusões básicas.

Em primeiro lugar, considera-se que o desempenho do sector da saúde e os

desafios a ele ligados resultam principalmente de **défices de gestão e governação**, nomeadamente no que respeita à capacidade do próprio MISAU de gerir receitas e despesas, bem como a cadeia de fornecimento de medicamentos. Pode-se e deve-se também reforçar a interacção com o MF e o TA para melhorar a gestão do orçamento e melhorar a utilização do e-SISTAFE ao nível subprovincial para aumentar os gastos e os resultados de saúde. Os principais desafios relacionam-se, em princípio, com a gestão eficaz, eficiente, transparente e responsável dos seus recursos mais que com qualquer outro factor atrás discutido. Um estudo recente pelo DfID corrobora esta conclusão do ponto de vista das aquisições e contratações no sector público (Weimer & Macuane, 2011). O relatório da Avaliação Conjunta Anual de 2010 dos parceiros da saúde levanta também a questão da gestão eficaz, eficiente e transparente, como o faz, aliás, o documento sobre financiamento da saúde que com o MISAU contribuiu para a avaliação do sector de saúde. Afirma-se nesse documento que se gasta a surpreendente percentagem de 37% dos recursos do sector na gestão e administração dos programas de saúde pública (Anon, 2011: 7). Pode-se talvez acrescentar que este estado de coisas, aparentemente, não afectou de forma forçosamente negativa a eficácia do SNS, que, segundo os critérios de monitoria do QAD,<sup>78</sup> mostra tendências de melhoria, com a excepção de certos cuidados de saúde materno-infantil e indicadores de nutrição relacionados (MISAU, 2011a). Isso não quer dizer, no entanto, que, especialmente numa perspectiva comparativa, Moçambique não tenha um desempenho modesto, com o estado de saúde da população moçambicana continuando a ser ‘inferior à média dos países africanos e segundo os padrões internacionais’ (Visser-Valfrey & Umarji, 2010 : 7). O SNS já mostrou a sua robustez e capacidade de cumprir, mesmo sob pressão considerável (Cliff *et al.*, 1986; O’Laughlin, 2010). O profissionalismo, competência e motivação do pessoal de saúde – ou, por outras palavras, o capital social colectivo do sector – parece ser um dos principais factores responsáveis pelos resultados positivos, apesar de circunstâncias, como uma escala salarial baixa e pagamentos de salários irregulares<sup>79</sup>, falta de pessoal e fuga de pessoal qualificado, que afectam negativamente o SNS (entrevista).<sup>80</sup>

Em segundo lugar, uma vez que uma gestão eficiente e eficaz depende, em grande medida, de **um quadro claro de regulamentos e políticas**, que defina objectivos estratégicos e opções operacionais, e aborde questões de viabilidade e sustentabilidade, e a monitoria e avaliação coerente do sistema de saúde, torna-se óbvia a necessidade de uma política clara e de um quadro regulamentar que reflecta a dinâmica e as mudanças socioeconómicas que afectam o sector. A análise atrás apresentada produziu alguns argumentos poderosos que sustentam a necessidade de reforma do sector – uma perspectiva partilhada e salientada por quase todas as pessoas entrevistadas. Estas pessoas também concordam que uma reforma ou uma

nova política teria de tentar resolver especificamente os desafios colocados pelos prestadores de serviços privados das áreas urbanas, em rápida expansão, que não estão desligados da dinâmica da economia política e o fenómeno de *rent seeking*, quer legal quer ilegal. Embora actualmente não seja claro onde se encontram as forças motrizes e as alianças para uma reforma do sector da saúde, há um forte sentimento em vários entrevistados de que os actores não estatais e a sociedade civil devem ter – e deve ser-lhes dado – um papel importante numa análise dos actuais determinantes das políticas, que estão desajustados relativamente aos desafios socioeconómicos que hoje se colocam dentro e fora do sector. A reforma teria também de executar, no contexto dos processos de estratificação em curso, a tarefa politicamente delicada de conciliar a ideologia (ou a percepção) dominante de saúde (gratuita ou barata) para todos em todo o país, por um lado, com a ideologia da saúde como negócio lucrativo, por outro.

Em terceiro lugar, como o mostra a análise da secção 2.2, a **enorme dependência do financiamento externo** do sector de saúde tem fragmentado o sector e tido efeitos negativos na sua sustentabilidade. Portanto, é urgente abordar a questão do financiamento do sector da saúde, procurando não só formas e modalidades suaves de reduzir a dependência dos doadores, por exemplo, através de estratégias de retirada inteligentes (*exit strategies*), como também, e ainda mais importante, o financiamento do sector da saúde a partir de recursos domésticos, isto é, impostos em primeiro lugar. Como vimos, o financiamento do sector da saúde foi completamente desligado da dinâmica nacional de geração de receitas, o que é provável que venha a aumentar através da prevista tributação de megaprojectos e operações de extracção de minerais (EIU, 2012). Por outro lado, o financiamento por parte de particulares também aumentou consideravelmente. E, por último, existem reservas de financiamento ocultas, sob a forma de rendas ocultas e da ‘taxa de corrupção’ para serviços de saúde, cobradas de diversas formas a praticamente todos os níveis de prestadores de serviços públicos.

Por fim, no que toca a **descentralização**, a nossa análise realça a necessidade de analisar os critérios de atribuição e distribuição de fundos para as despesas do orçamento da saúde ao nível subnacional, por razões económicas, políticas e de eficiência. Uma distribuição mais justa dos recursos na saúde fornecerá os critérios necessários, se não suficientes, para uma descentralização significativa dos serviços de saúde. Outro critério é a harmonização da lógica funcional e territorial e das possibilidades de que dispõe o sistema de GFP (e-SISTAFE) com as necessidades das unidades subnacionais de saúde, em especial das unidades subprovinciais. Estas estão, digamos assim, presas no ‘purgatório’ indefinido entre uma lógica centralizadora e a descentralização.

## Notas

1. O autor agradece aos colegas Minoz Hassam e Ozias Chimunuane pela assistência imprescindível na produção dos dados fiscais usados na análise neste artigo. Os agradecimentos estendem-se aos senhores Uri Raich e Nobre Canhanga que contribuíram com comentários valiosos, bem como ao senhor David Alberto Seth Langa pela revisão linguística do texto. Uma versão mais ampla deste artigo foi publicada pelo German Development Institute (GDI/DIE), Bona, RFA (Weimer, 2012).
2. Ver artigo por Nguenha, Raich & Weimer na Parte II.
3. Aprovado pelo Conselho de Ministros, Maputo, 16 de Novembro, 2010.
4. Nas autarquias da Beira, Cuamba, Marromeu, Nacala, Ribaue e Vilankulo.
5. O autor gostaria de agradecer aos interlocutores autárquicos pela informação facultada, bem como à direcção do P-13. O agradecimento especial vai para os colegas que participaram nestes estudos, nomeadamente, Uri Raich (Banco Mundial), Jamie Boex (Urban Institute, Washington D.C.), bem como Sven Hindkjaer (NIRAS, Copenhaga).
6. Uma cidade rural de pequeno porte na Província de Niassa no interior do país (região Norte).
7. Uma vila turística costeira na Província de Inhambane na região Sul de Moçambique.
8. Informação do IGF.
9. A percentagem que indica o total das receitas próprias (valores arredondados) inclui receitas das fontes principais (incluído taxa de lixo) e fontes secundárias de receitas fiscais e não fiscais (licenças, publicidade, multas etc.). Estas últimas não são objecto do presente estudo. Estas duas categorias representam 71 % e 29%, respectivamente (ver coluna 4, linhas 9 e 10 na tabela em baixo).
10. Entrevista com o responsável municipal para a gestão dos mercados; cf. Weimer *et al.*, 2010c: 28f.
11. Outras fontes são a 'Contribuição de melhoria' e taxas ligadas à prestação de serviços (resíduos sólidos, água, etc.) e concessão de licenças (por exemplo: para construção), as últimas subsumidas no CTA de 2008 na Taxa de Actividade Económica TAE.
12. Ministério de Finanças, Regulamento de Avaliação de Prédios Urbanos, Esboço, Maputo, Julho de 2010.
13. Lei No 19/97 de 1 de Outubro – Lei de Terras
14. Usou-se em todos os casos os dados orçamentais reflectidos na Conta de Gerência, isto é após a execução orçamental nos respectivos anos.
15. Esta metodologia alternativa foi elaborada e aprovada num Workshop metodológico organizado pelo P 13 e o Banco Mundial, em Nacala Porto, nos dias 17 e 18 de Maio de 2010. Participaram, para além dos investigadores, o consultor internacional do projecto, Sr. Jamie Boex, o especialista para finanças públicas do Banco Mundial, Sr. Uri Raich, o gestor financeiro do P 13, Sr. Hans Erskog, bem como o pessoal técnico do CM de Nacala. A Autoridade Tributária de Moçambique participou numa vídeo-conferência com os investigadores e o pessoal sénior do Banco Mundial no dia 27 de Janeiro de 2010, mostrando assim o seu interesse pelo tema.
16. Apresentação pelo Director do NOSi (Núcleo Operacional da Sociedade de Informação), Jorge Lopes, em Maputo, 7 de Outubro de 2011.
17. Para a discussão do poder de barganha vertical, isto é nas relações intergovernamentais como factor decisivo na descentralização e governação local ver Manor (1999: 81ff).
18. Só em Julho de 2010 o Ministério de Finanças produziu o *draft* de um regulamento com a finalidade de determinar a metodologia da avaliação e actualização do valor predial (ver: Nota de rodapé No 7).
19. Entrevista com o PCM de Vilankulo, Suleimane Esep Amuji, 13 de Junho de 2010.
20. Entrevista com o Sr. Estêvão, Conservador, Conservatório de Registos e Notariado, Cuamba, 9 de Julho de 2010.

21. Entrevista com Sra. Laurinda, Chefe dos Serviços para Actividade Económica e Sr. Eusébio Costias, Vereador, Urbanização, Infra-estruturas e Meio Ambiente, Cuamba, 9 de Julho 2010.
22. Na constituição Brasileira de 1988 determinou-se que as autarquias brasileiras fazem parte da federação.
23. O desenvolvimento da segunda geração do SGM está presentemente a ser apoiado pelo P-13, em colaboração com a Cidade de Nacala-Porto (Município piloto) e com a Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE).
24. Disciplina económica associada com as 'Ciência do Estado' *Staatswissenschaft* na Alemanha do início do século passado e com economistas como Schumpeter (1991).
25. *Edis sucumbem às ordens do partido*, O País [Maputo], Sábado, 13 Agosto, 2011 <http://www.opais.co.mz/index.php/politica/63-politica/15875-edis-sucumbem-as-ordens-do-partido.html>
26. Ver: Weimer & Isaksen, 2010.
27. Ver os artigos na Parte I deste livro.
28. Entendemos por 'eficiência' a capacidade institucional da organização de um sistema de abastecimento de água de produzir, numa forma palpável e sustentável, os efeitos desejados, isto é o abastecimento de água com qualidade e cada vez com maior cobertura. 'Eficácia' significa no contexto do presente trabalho a gestão económica de um projecto, de uma empresa de abastecimento de água etc. no sentido de maximizar os efeitos, em termos de produção, dos recursos investidos, e a cobertura das despesas correntes pela receita proveniente da venda do produto (isto é água).
29. Técnica, contabilística, financeira, comercial, segurança e administração.
30. Psicologia, antropologia, estatística, ambiental e mercadologia.
31. Tradução feita pelo autor.
32. Neste contexto definimos externalidade positiva o fenómeno segundo o qual o serviço público de abastecimento de água, para além de beneficiar os consumidores de água afecta positivamente o bem-estar da sociedade, por exemplo no melhoramento da saúde pública. Entendemos por 'externalidade negativa' o efeito negativo, por exemplo, a exclusão social que um monopólio de serviço de abastecimento de água possa produzir através de tarifas elevadas, não competitivas. Para a fundamentação teórica de externalidades, ver: Pereira *et al.* (2007: capítulo 3.2.3).
33. Isto é a gestão directa pela administração pública dos serviços públicos, independente do nível hierárquico da administração pública.
34. O Quadro de Gestão Delegada foi aprovado pelo Decreto 72/98 de 23 de Dezembro e tem como objectivo 'garantir a eficiência da gestão do serviço público e responder às necessidades de planificação, desenvolvimento das políticas e realização dos objectivos e parâmetros definidos na Política Nacional de Águas'.
35. A Lei 8/2003 (Lei dos Órgãos Locais do Estado, abreviadamente designada LOLE) de 19 de Maio estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado.
36. As autarquias estão representadas no Conselho de Administração do FIPAG. As formas de funcionamento do Conselho e o peso que as autarquias têm na tomada de decisões estratégicas é uma questão que merece outro tipo de análise.
37. Lei 16/91 de 3 de Agosto.
38. A Política Nacional de Águas foi aprovada pela Resolução 7/95 do Conselho de Ministros e clarifica os papéis e responsabilidade do governo e de outros intervenientes, assinalando a pertinência da participação do sector privado na disponibilização de diferentes tipos de serviços.
39. Os Modelos de Gestão são um conjunto de normas e opções de gestão que são propostos pelo governo para os sistemas de abastecimento de água por pequenos sistemas. Estes surgem da necessidade de encontrar alternativas de gestão que possam colmatar as frequentes situações de fraca sustentabilidade. Nestas opções destaca-se a autonomização como a forma mais viável de gestão sustentável deste tipo de serviços.

40. *Operation and Minor Maintenance Expenditures* (despesas de operação e manutenção de rotina), são as despesas com mão-de-obra, combustível, químicos, materiais, compra regular de água a granel, etc. A maior parte dos cálculos de custos presumem que as operações de rotina (OpEx) correspondem a 5% e 20% dos investimentos em activos fixos (CapEx). As pequenas manutenções são a manutenção rotineira necessária para manter os sistemas a funcionar em pleno, mas não incluem as grandes reparações. (para mais detalhes sobre as diversas componentes de custos e despesas no abastecimento de água, veja Fonseca (2010)).
41. *Capital Expenditures* (despesas de investimento em activos fixos), é o capital investido na construção de activos fixos tais como estruturas de betão, bombas e canalização. Os investimentos em activos fixos são ocasionais e 'volumosos' e incluem os custos da construção inicial e extensão do sistema, melhoramento e ampliação.
42. Em Agosto de 2010 o governo decretou a subida dos preços dos combustíveis, pão, electricidade e água, o que gerou uma turbulência social, caracterizada por manifestações populares que se degeneraram em actos de violência. Como resposta a essa turbulência, o governo introduziu medidas de alívio relativamente ao custo de vida, uma das quais foi o congelamento da tarifa de água para os consumidores do primeiro escalão.
43. O último grande inquérito realizado pelo INE e que traz resultados sobre o abastecimento de água e saneamento é o MICS (Multi Indicators Cluster Survey) de 2008.
44. Para pormenores ver contribuição de Borowczak & Weimer neste livro.
45. Sobre esta característica de todas as autarquias moçambicanas ver as contribuições de Nguenha, Raich & Weimer na Parte II e de Weimer nesta Parte do livro.
46. A Direcção Nacional de Águas classifica os PSAA em três categorias: Nível I – captação, rede distribuição, fontanários públicos e menos de 50 ligações domiciliárias/torneira no quintal; Nível II – captação, rede distribuição, fontanários públicos e entre 50 e 150 ligações domiciliárias/torneira no quintal; e Nível III – captação, rede distribuição, fontanários públicos e entre 150 até pouco mais de 500 ligações domiciliárias/torneira no quintal.
47. *Capital Maintenance Expenditures* (despesas de manutenção de capital), são despesas com custos de renovação, substituição e reabilitação de activos com base num critério de manutenção e risco. As despesas de manutenção de capital cobrem o trabalho e vão além da simples manutenção de rotina para reparar e substituir equipamento, mantendo os sistemas operacionais
48. O autor gostaria de expressar os seus agradecimentos ao Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), em Maputo, pelo financiamento da pesquisa para o presente estudo, no âmbito de uma consultoria, e por autorizar a publicação desta obra. Gostaria também de exprimir a sua gratidão a Amélia Cumbi e a José Jaime Macuane, pelas suas várias contribuições para partes do texto, incluindo comentários desenvolvidos e informados a versões preliminares do trabalho.
49. Central de Medicamentos e Artigos Médicos.
50. Ver diversas reportagens nas edições diárias de *O País* sobre estas questões.
51. 'Doadores e Ministério da Saúde não se entendem'. 29/07/2011. <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/15534-doadores-e-ministerio-da-saude-nao-se-entendem.html>.
52. DALY (*disability-adjusted life year*, anos de vida com ajustamento à deficiência) é uma medição da carga total de doenças, expressa como número de anos perdidos devido a problemas de saúde, deficiência ou morte prematura.
53. Original em Inglês: Development Aid for Health (DAH).
54. SWAp = Sector Wide Approach.
55. O'Laughlin faz especial referência ao trabalho do epidemiologista britânico Wilkinson, cujo trabalho tem incidido na relação entre desigualdade social e saúde numa determinada sociedade. Ver: Wilkinson, 1996; 2005.
56. Isto é, a análise da relação entre classes e estratos sociais que, por intermédio dos impostos, etc., financiam o orçamento e aqueles que beneficiam com os gastos (Ver: Schumpeter, 1991).

57. Quanto à definição destes termos, ver a nota de rodapé 6 do artigo de Weimer, Macuane & Buur na Parte I do presente volume.
58. No total, foram entrevistadas 19 pessoas conhecedoras do sector da saúde, incluindo médicos, decisores políticos, gestores financeiros e membros do Grupo de Parceiros da Saúde (GPS), criado entre o Governo e os doadores para o PROSAUDE. Dada a natureza delicada de alguma da informação, o autor decidiu respeitar a confidencialidade das suas fontes.
59. Aprovada pela Resolução Nº 4/95 do Conselho de Ministros.
60. Ver, por exemplo: McCoy & Cunamizana, 2008; Sal e Caldeira & Ximungo, 2009; Anon, 2011; BGA, 2011; Umarji, 2011.
61. Pressupostos para o cálculo: taxa de inflação média anual como publicada pelo INE, taxa de crescimento da população de 2,4% por ano, com base nos dados do censo de 2007.
62. Ebrahim-zadeh, Christine, 2003. 'Back to Basics: The Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely'. *Finance and Development*, 40(1). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebr.htm>.
63. Queremos salientar que se trata de cálculos aproximados, tendo em conta que não há dados fiáveis disponíveis – um facto em que insistiram vários interlocutores.
64. Um estudo dos financiamentos 'fora do orçamento' (*off budget*) realizado em 2005 concluiu que 29% do total de recursos do sector da saúde estão 'fora do orçamento anual', 60% 'fora da Conta do Tesouro' e 40% 'fora da Conta Geral do Estado' (Cabral et al., 2005). O autor foi informado da intenção da USAID de ponderar um projecto-piloto usando uma modalidade 'dentro do Orçamento' (*on budget*) e 'dentro da CUT' (*on CUT*) a partir de 2013 (Entrevista).
65. 'Parceiros dizem estar a assumir papel do Estado na área da saúde'. *O País*, 11 de Março, 2011. <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/12795-parceiros-dizem-estar-a-assumir-papel-de-estado-na-area-da-saude.html>.
66. Segundo o relatório do IHME, Moçambique está no 8º lugar da lista dos 30 maiores países recipientes do índice acumulado de ADS entre 2004 a 2009.
67. Ver também o artigo recente de Luis Nhachote no jornal sul-africano *Mail and Guardian*: 'Mozambique's 'Mr Guebusiness'', 6 de Janeiro de 2012. <http://mg.co.za/article/2012-01-06-mozambiques-mr-guebusiness>.
68. Uma ideia repetida 25 anos mais tarde na LOLE.
69. Entre 2003 e 2006, o factor médio era 2,5. (McCoy & Cunamizana, 2008: 12).
70. É importante entender que a imagem dos resultados de saúde parece variar consideravelmente consoante as fontes de informação usadas. Assim, os dados do Inquérito de Indicadores Múltiplos (*Multiple Indicator Cluster Survey*, MICS) de 2008 dão uma imagem ligeiramente diferente da que é dada pela fonte usada neste artigo (FNUAP), que se baseia nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).
71. Ver Weimer, na Parte I do presente volume.
72. Os SDSMAS, Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social são a antiga DDS, Direcção Distrital de Saúde.
73. Sobre as PAI ver a contribuição de Leininger *et al.* neste livro.
74. Os assuntos das mulheres e a saúde fazem parte dos mesmos 'serviços'.
75. '... No mesmo âmbito de diálogo a nível de Governo, deve procurar garantir-se um 'estatuto especial' às DDS, a fim de evitar a penalização do sector da saúde na recepção de fundo, pelos atrasos nas justificações de fundos de outros sectores.' (Avaliação Conjunta de 2008, em 2009 – Anexo V: Relatórios dos Grupos de Trabalho).
76. Isto acontece até nos hospitais centrais. O rendimento próprio apresentado nas contas do HCM para o ano de 2011 é equivalente à quantia que a sua Clínica Especial gera numa semana (Anon 2011: 12).
77. Os códigos de programa e subprograma no sistema de classificação fornecido pelo e-SISTAFE

permitem orçamentar e gerir programas ao nível distrital. Códigos funcionais permitiriam o custeio da estrutura orçamental de (sub)programas e códigos seccionais permitiriam o desenvolvimento de planos de contas standard, centros de custos, etc., para orçamentos de unidades de saúde como sejam os hospitais ao nível local. Ao contrário da educação, o sector da saúde não aproveitou as oportunidades de programa oferecidas pelo e-SISTAFE (Entrevista).

78. 'Em comparação com anos anteriores, e tendo em conta os 28 indicadores para os quais há informação, a avaliação do desempenho do sector regista uma melhoria... Os indicadores que cumpriram as respectivas metas passaram de 53% em 2008 para 66.6% em 2009 e para 71% em 2010' (MISAU, 2011a: 8).
79. Em Dezembro de 2011, os médicos ameaçaram fazer greve por motivo de salários em atraso. Fonte: *O País*, 13/12/2011.
80. Segundo o Ministro da Saúde, em 2010, 12 % de cerca de 30.000 profissionais da saúde dos quadros estatais abandonaram o SNS 'à procura de melhores oportunidades.'. *O País*, 11/3/2011. <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/12795-parceiros-dizem-estar-a-assumir-papel-de-estado-na-area-da-saude.html>.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura científica

- Afonso, José; Roberto, Rodrigues, & Araújo, Erika Amorim, 2000. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. Cadernos de Finanças Publicas, Ano 1 No 1, Dezembro 2000. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), pp. 19-30.
- African Development Bank, 2008. *Mozambique Private Sector Country Profile 2008*. African Development Bank/African Development Fund.
- AfriMAP, 2009. *Mozambique: Democracy and Political Participation*. Johannesburg: Open Society Institute.
- Åkesson, Gunilla, & Nilsson, Anders, 2006. *National Governance and Local Chieftaincy: A Multi-level Power Assessment of Mozambique from Niassa's perspective*. Maputo: SIDA/ Swedish Embassy.
- Alexander, Jocelyn, 1997. The Local State in Post-War Mozambique: Political Practice and Ideas about Authority. *Africa: Journal of the International African Institute*, 67(1): pp. 1-26.
- Allen, Charlotte, & Dupont, Conny, 2005. *O Apoio Prestado pelas Agências de Desenvolvimento ao Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas em Moçambique. Volume 2 – Directório de Programas e Projectos*. Maputo: Grupo de Trabalho Informal de Descentralização.
- Alm, James, & Martinez-Vazquez, Jorge, 2001. *Societal institutions and tax evasion in developing and transitional countries*. Public Finance in Developing and Transition Countries: A Conference in honour of Richard Bird. Atlanta, Georgia, 4-6 April 2001. Georgia State University. [http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP\\_CONFERENCE\\_BIRD\\_CONFERENCE\\_ALM\\_AND\\_MARTINEZ.pdf](http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP_CONFERENCE_BIRD_CONFERENCE_ALM_AND_MARTINEZ.pdf)
- Alpers, Edward A., 1974. Towards a history of the expansion of Islam in East Africa: the matrilineal peoples of Southern interior. In: Ranger, Terence O., & Kimambo, Isaria (Eds.), *Historical study of African religion*. Berkeley: University of California Press, pp. 172-201.
- Ames, Barry; Connerly, Ed; do Rosário, Domingos; Nguenha, Eduardo, & Francisco, Laudemiro, 2010. *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country assessment report*. Washington D.C.: USAID. [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/mozambique\\_in\\_country\\_assessment.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/mozambique_in_country_assessment.pdf).
- Aminzade, Ronald, 1993. Class Analysis, Politics, and French Labor History. In: Berlanstein, Lenard, (Ed.), *Rethinking Labor History*. Urbana/Chicago: University of Illinois Press, pp. 90-113.
- ANAMM & World Bank, 2009. *Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade*. Maputo: World Bank/ National Association of Municipalities of Mozambique (ANAMM).
- Anon, 1996. The Challenge of Peace. *Interpeace*, 4. [http://www.interpeace.org/pdfs/Publications\\_\(Pdf\)/The\\_first\\_four\\_years/The\\_Challenge\\_of\\_Peace/Vol\\_4\\_The\\_Challenge\\_of\\_Peace.pdf](http://www.interpeace.org/pdfs/Publications_(Pdf)/The_first_four_years/The_Challenge_of_Peace/Vol_4_The_Challenge_of_Peace.pdf)
- Astill-Brown, Jeremy, & Weimer, Markus, 2010. *Mozambique: Balancing Development, Politics and Security*. London: Chatham House.
- AWEPA/CIP, 2008. *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, Número 37, 15 de Dezembro de 2008. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d112551.pdf>
- Ax, Peter, & Gerok, Wolfgang, 1989. *Ordnung und Chaos in der unbelebten und belebten Natur*. Verhandlungen der Gesellschaft Deutscher Naturforscher und Ärzte, 115. Versammlung, 17. bis 20. September 1988. Freiburg i.Br. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Badie, Bernard, & Hermet, Guy, 2001. *La politique comparée*. Paris: Armand Colin.
- BAG (Budget Analysis Group), 2011. *Breve análise das tendências nos orçamentos do sector da saúde no período 2006/11*. Budget Analysis Group.
- Bahl, Roy W., & Bird, Richard M., 2008. *Tax Policy in Developing Countries: Looking Back and Forward*. Working Paper Series. IIB Paper No. 13 May 2008. University of Toronto, Institute for International Business. [http://www.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB13\(1\).pdf](http://www.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB13(1).pdf)
- Bahl, Roy W., & Martinez-Vazquez, Jorge, 2006. *Sequencing Fiscal Decentralization*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3914. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=917485](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=917485)

- Bahl, Roy W., & Schroeder, Larry, 1983. Intergovernmental Fiscal Relations. In: Bahl, Roy W., & Miller, Barbara (Eds.). *Local Government Finance in the Third World. A Case Study of the Philippines*. New York: Praeger.
- Bahl, Roy W., 1999. Fiscal Decentralization as Development Policy. *Public Budgeting & Finance*, 19(2): pp. 59-75.
- Bailey, Stephen J., 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Bakker, N., & Gilissen, Sandra, 2009. *Relatório de Avaliação de Meio-Termo do Plano Estratégico da Akilizetbo 2007-2011*. Nampula: Akilizetbo.
- Bako-Arifari, Nassirou, & Laurent, Pierre-Joseph (Eds.), 1998. Les dimensions sociales et économiques du développement local en Afrique au sud du Sahara. *Bulletin APAD*, 15.
- Bako-Arifari, Nassirou, & Laurent, Pierre-Joseph, 1998. La Décentralisation comme ambition multiple. In: Bako-Arifari, Nassirou, & Laurent, Pierre-Joseph (Eds.), Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara. *Bulletin APAD*, 15: pp.1-7.
- Balabanova Dina; McKee, Martin; Pomerleau, Joceline; Rose, Richard, & Haerpfer, Christian, 2004. Health Service Utilization in the Former Soviet Union: Evidence from Eight Countries. *Health Service Research*, 39: pp. 1927-1950. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1361106/>
- Bardhan, Pranab, 2002. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): pp. 185-205.
- Bartholomew, Ann, 2008. *Private Sector Development: Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992-2006, Working Paper 09*. Copenhagen: Danida, pp. 1-36.
- Basedau, Matthias; Erdmann, Gero, & Mehler, Andreas (Eds.), 2007. *Votes, money and violence: Political parties and elections in Sub-Saharan Africa*. Uppsala/Scottsville: Nordiska Afrikainstitutet/University of KwaZulu-Natal Press.
- Bayart, Jean-François, 2010. *The State in Africa: The Politics of the Belly*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press.
- Bernardes, Flávio C., 2007. *Direito Tributário Moçambicano*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora.
- Bhatt, Jigar D., 2006. *The Strategic Use of Small Scale Water Providers: An Analysis of Private-Sector Participation in Peri-Urban Maputo*. Master Dissertation. Massachusetts Institute of Technology.
- Bird, Richard M., & Slack, Enid, 2006. *The Role of the Property Tax in Financing Rural Local Governments in Developing Countries*. Tax Program. ITP Paper 0608. December 2006. University of Toronto, Institute for International Business. International.
- Bird, Richard M., & Smart, Michael, 2002. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6): pp. 899-912.
- Bird, Richard M., & Vaillancourt, François, 1998. Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview. In: Bird, Richard M., & Vaillancourt, François (Eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-48.
- Bird, Richard M., 1990. Intergovernmental finances and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers. *Public Administration and Development*, 10: pp. 277-288.
- Bird, Richard M., 2004. Administrative Dimension of Tax Reform. *Asia-Pacific Tax Bulletin*, March 2004: pp. 134-150.
- Birkelund, Ingrid R., 2005. *Institutionalizing Opposition in Neo-Patrimonial Regimes: Renamo in Mozambique*. Cand. Polit. Degree. Department of Comparative Politics, University of Bergen.
- Blaser, Jeremias; Besdick, Dirk, & Byrne, Sarah, 2003. *Lessons Learned on decentralization: A Literature review*. Fribourg: International Research and Consulting Centre (IRCC), Institute of Federalism, University of Fribourg.
- Blundo, Giorgio, 1998. Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise: participation factionnelle et ubiquité réticulaire. In: Bako-Arifari, Nassirou, & Laurent, Pierre-Joseph (Eds.), Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara. *Bulletin APAD*, 15: pp. 21-45.
- Boadway, Robin, & Shah, Anwar (Eds.), 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank.

- Boadway, Robin, 2007. Grants in a federal economy: a conceptual perspective. In: Boadway, Robin, & Shah, Anwar (Eds.), 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank: pp. 55-74.
- Boehm, Frédéric, 2010. *Regulatory capture revisited: is there an anti-corruption agenda in regulation?* Paper presented in the IRC Symposium, Pumps, Pipes and Promises: Costs, Finances and Accountability for Sustainable WASH Services. <http://www.irc.nl/page/55900>.
- Boex, Jamie, 2011. *An Analysis of Municipal Revenue Potential in Mozambique: Summary Report*. Nampula: Ministério para Coordenação Ambiental (MICOA)/ Centro de Desenvolvimento Sustentável – Zonas Urbanas/ Programa de Apoio a Treze Cidades nas Zonas Centro e Norte de Moçambique (P-13)/ Banco Mundial. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/03/000020953\\_20110803092804/Rendered/PDF/635340WP0MZ0P10ue00March0310020110.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/03/000020953_20110803092804/Rendered/PDF/635340WP0MZ0P10ue00March0310020110.pdf)
- Bogaards, Matthijs, 2004. Counting parties and identifying dominant party systems in Africa. *European Journal of Political Research*, 43: pp. 173–197.
- Boone, Catherine, 2003. *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, David, 2010. *Towards a Theory of Local Governance and Public Goods' Provision in sub-Saharan Africa*. Working Paper No. 13. London: Africa Power and Politics Programme/ODI. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20100812-appp-working-paper-13-towards-a-theory-of-local-governance-and-public-goods-provision-in-sub-saharan-africa-david-booth-aug-2010>
- Booth, David, 2011a. *Governance for Development in Africa: Building on What Works. Africa Power and Politics. Policy Brief 1*. London: ODI. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110406-appp-policy-brief-01-governance-for-development-in-africa-building-on-what-works-by-david-booth-april-2011>
- Booth, David, 2011b. *Working with the Grain and Swimming Against the Tide: Barriers to Uptake of Research Findings on Governance and Public Services in Low-income Africa. Africa – Power and Politics, Working Paper 18*. London: Africa Power and Politics Programme/ODI. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110606-appp-working-paper-18-working-with-the-grain-and-swimming-against-the-tide-by-david-booth>
- Borowczak, Winfried, 2004. *The Legacy of Project DESOPOL: Documenting Experiences, Best Practices, Bad Practices and Lessons Learned During the Period 1994–2003*. Version 1.0 08.05.2004. Bielefeld/Hamburg: GFA Consulting Group.
- Borowczak, Winfried; Collier, Edda; O'Sullivan, Dermont; Orre, Aslak, & Thompson, Gaye, 2004. *Project 'Support to Decentralised Planning & Finance in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado/ Mozambique' (MOZ/01/C01 – MOZ/01/001)*. Mid-term evaluation report. UNCDF/UNDP. [http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/MOZ\\_PPFD\\_MIDTERM\\_0906\\_EN.pdf](http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/MOZ_PPFD_MIDTERM_0906_EN.pdf)
- Branquinho Mello, José, 1969. *Prospecção das forças tradicionais do distrito de Moçambique*. Lourenço Marques: Serviço de Centralização e Coordenação de Informação.
- Bratton, Michael, & Chang, Eric C., 2006. State building and democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, backwards, or together? *Comparative Political Studies*, 39: pp. 1059-1080.
- Bratton, Michael, & Van de Walle, Nicolas, 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bräutigam, Deborah, 2008. Introduction: taxation and state-building in developing countries. In: Bräutigam, Deborah; Fjeldstad, Odd-Helge, & Moore, Mick (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press/ Washington D.C.: American University, pp. 1-33.
- Bräutigam, Deborah; Fjeldstad, Odd-Helge, & Moore, Mick (Eds.), 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press/ Washington D.C.: American University.
- Bucuane, Aurélio, & Mulder, Peter, 2007. *Fiscal Policy and Tax Incidence: Exploring an Electricity Tax on Mega Projects in Mozambique*. Discussion paper. 39E. Maputo: National Directorate of Studies and Policy Analysis, Ministry of Planning and Development.

- Bucuane, Aurélio, & Mulder, Peter, 2008. Expanding exploitation of natural resources in Mozambique: Will there be a blessing or a curse? In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António, (Eds.). *Reflecting about economic questions: Papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies (IESE)*. Maputo: IESE, pp. 104-139.
- Bunce, Valerie J., & Wolchik, Sharon L., 2006. Favorable Conditions and Electoral Revolutions. *Journal of Democracy*, 17(4): pp. 5-18.
- Buur, Lars, & Baloi, Obede, 2009. *The Mozambican PRSP Initiative: Moorings, usage and future*. Working Paper 35. Copenhagen: DIIS. [http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP2009-35\\_Mozambican\\_PRSP\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP2009-35_Mozambican_PRSP_web.pdf)
- Buur, Lars, & Kyed, Helene, 2006. Contested sources of authority: Re-claiming state sovereignty by formalising traditional authority in Mozambique. *Development and Change*, 37(4): pp. 847-869.
- Buur, Lars, & Kyed, Helene, 2007. *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa: a New Dawn for Chiefs?* New York: Palgrave Macmillan.
- Buur, Lars, 2008. *Experiences with the PESOD/OIIL Fund: Muembe and Mavago*. Maputo: Ibis Mozambique.
- Buur, Lars, 2009. The politics of gradualismo: popular participation and decentralised governance in Mozambique. In: Törnquist, Olle; Webster, Neil, & Stokke, Kristian (Eds.). *Rethinking Popular Representation*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, pp. 99-118.
- Buur, Lars, 2010. Xiconhoca: Mozambique's Ubiquitous Post-Independence Traitor. In: Thiranyagama, Sharika, & Kelly, Tobias (Eds.), *Traitors: Suspicion, Intimacy and the Ethics of State-Building*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press (PENN Press), pp. 24-47.
- Buur, Lars, 2011. *Mozambique Political Settlement Analysis from a Dominant One-Party State towards Competitive Clientelism?* (unpublished).
- Buur, Lars; Baloi, Obede, & Tembe, Carlota, 2012. *Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture*. DIIS Working Paper 2012:01. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Buur, Lars; da Silva, Terezinha, & Kyed, Helene, 2007. *O reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da Participação Pública: Experiências, Obstáculos e Possibilidades em Moçambique*. Maputo: Ministério da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária.
- Buur, Lars; Mondlane, Carlota, & Baloi, Obede, 2011. Strategic privatisation: rehabilitating the Mozambican sugar industry. *Review of African Political Economy*, 38(128): pp. 235-256.
- Buur, Lars; Mondlane, Carlota, & Baloi, Obede, 2012. *Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture*. Working Paper: Elites, Production and Poverty subseries 2. <http://www.diis.dk/sw114524.asp>
- Cabaço, José Luís, 2010. *Moçambique: Identidades, Colonialismo e Libertação*. Maputo. Marimbuque.
- Cabral, Lídia; Cumbi, Amelia; Dista, Sérgio, & Vinyals, Lluís, 2005. *Estudo sobre os fluxos financeiros 'off-budget' no sector Saúde*. Maputo: Ministry of Health, Ministry of Finance, and Ministry of Planning and Development.
- Cahen, Michel. 2006. Lutte armée d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale. Processus historique et discours politique: Les cas des colonies portugaises et du Mozambique en particulier. *Revue Historique*, 637: pp. 113-138.
- Cammack, Diana; Golooba-Mutebi, Fred; Kanyongolo, Fidelis, & O'Neil, Tam, 2007. *Neo-patrimonial Politics, Decentralisation and Local Government: Uganda and Malawi in 2006*. Work Paper 2, Report for the Advisory Board of Irish Aid. London: Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5831.pdf>
- Capoccia, Giovanni, & Kelemen, Daniel, 2007. The study of critical junctures: Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics* 59 (3): pp. 341-369.
- Carbone, Giovanni M., 2003. Political Parties in a No-Party Democracy: Hegemony and Opposition Under 'Movement Democracy' in Uganda. *Party Politics*, 9(4): pp. 485-502.
- Carbone, Giovanni M., 2005. Continuidade na Renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: roots, evolution and stabilisation of the Frelimo-Renamo party System. *Journal of Modern African Studies*, 43, pp. 417-442.

- Carbone, Giovanni M., 2007. Political Parties and Party systems in Africa: themes and Research Perspectives. *World Political Science Review*, 3(3): article 1. <http://adpm.pbworks.com/f/africa+party+systems+carbone.pdf>
- Carothers, Thomas, 2002. The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), pp. 5-21.
- Castel-Branco, Carlos N., & Ossemame, Rogério, 2010. Crises cíclicas e desafios de transformação do padrão do crescimento económico em Moçambique. In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Moçambique: Desafios 2010*. Maputo: IESE, pp. 141-182.
- Castel-Branco, Carlos N., 2008a. *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View, Working Paper No. 01/2008*. Maputo: IESE. <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>
- Castel-Branco, Carlos N., 2008b. *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique: Contributo Crítico com Debate de Postulados Básicos, Discussion Paper No. 03/2008*. Maputo: IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_03\\_2008\\_Desafios\\_DesenvRural\\_Mocambique.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf)
- Castel-Branco, Carlos N., 2009a. *Economia política de fiscalidade e a indústria extractiva*. II Conferência IESE 'Dinâmicas de pobreza e acumulação económica em Moçambique', Conference paper No. 15. Maputo 22-23 Abril 2009. Maputo: IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP15\\_2009\\_CastelBranco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP15_2009_CastelBranco.pdf)
- Castel-Branco, Carlos N., 2009b. *O complexo extractivo-energético e as relações económicas entre Moçambique e África do Sul*. II Conferência IESE 'Dinâmicas de pobreza e acumulação económica em Moçambique', Conference paper No. 16, Maputo 22-23 Abril 2009. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP16\\_2009\\_CastelBranco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP16_2009_CastelBranco.pdf)
- Castel-Branco, Carlos N., 2009c. *Pode um 'Estado de Desenvolvimento' ser Construído em Moçambique? Uma Nota de Pesquisa para uma Abordagem de Economia Política*. II Conferência IESE 'Dinâmicas de pobreza e acumulação económica em Moçambique', Conference paper No. 14, Maputo 22-23 Abril 2009. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP14\\_2009\\_CastelBranco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP14_2009_CastelBranco.pdf)
- Castel-Branco, Carlos N., 2010. Economia extractiva e desafios da industrialização em Moçambique. In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19-109.
- Castel-Branco, Carlos N., 2011. Desafios da mobilização de recursos domésticos: Revisão crítica do debate. In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 111-132.
- Castel-Branco, Carlos N.; Ossemame, Rogério, & Amarcy, Sofia, 2010. *Moçambique: Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009 e Tendências de Desempenho no Período 2004-2009*. Maputo: IESE.
- Castel Branco, Carlos N; Massingue, Nelsa & Ali, Rosimina, 2010a. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. in: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 183-216.
- Castel-Branco, Carlos N.; Ossemame, Rogério; Massingue, Nelsa, & Ali, Rosimina, 2009. *Mozambique Independent Review of PAPs' Performance in 2008 and Trends in PAPs' Performance over the Period 2004-2008*. Report prepared for the Joint Review 2009. Final Report. Maputo: IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs\\_2008\\_eng.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf)
- Cavalcanti Fadul, Elvia M., 1997. Redefinição de Espaços e Papéis na Gestão de Serviços Públicos: Fronteiras e Funções da Regulação Social. *Revista de Administração Contemporânea*, 1(1): pp. 55-70.
- Chabal, Patrick, & Daloz, Jean-Pascal, 1999. *Africa Works: the Political Instrumentalization of Disorder*. Bloomington: Indiana University Press.
- Chamaite, Egídio, 2010. *Problemática da delimitação dos municípios em Moçambique: Questões administrativas ou factores políticos? – O Caso do Município da Beira (2003-2008)*. Licenciatura These, Universidade Eduardo Mondlane.
- Cheema, Shabbir, & Rondinelli, Dennis A. (Eds.), 2007. *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Cheema, Shabbir, & Rondinelli, Dennis A., 1984. *Decentralization and Development. Policy implementation in Developing Countries*. London: Sage Publications.
- Cheema, Shabbir, 2007. Devolution with Accountability: Learning from good practices. In: Cheema, Shabbir, & Rondinelli, Dennis A. (Eds.), *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, pp. 170-188.
- Chichava, Sergio, 2008. *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana?* Cadernos IESE No 2. Maputo: IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_02\\_SC.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf)
- Chimunuane Ozias; Hassam, Minoz, & Weimer, Bernhard, 2010c. *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Ribáue*. P-13/ World Bank. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&cmenuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953\\_20110803100902&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&cmenuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803100902&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)
- Chimunuane, Ozias; Hassam, Minoz, & Weimer, Bernhard, 2010b. *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Marromeu*. P-13/ World Bank. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&cmenuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953\\_20110803115338&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&cmenuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803115338&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)
- Chimunuane, Ozias; Hassam, Minoz; Hindkjær, Sven, & Weimer, Bernhard, 2010a. *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade da Beira*. P-13/ World Bank. [http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64256111&piPK=64256112&theSitePK=40941&menuPK=115635&entityID=000020953\\_20110803132638&siteName=PROJECTS](http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64256111&piPK=64256112&theSitePK=40941&menuPK=115635&entityID=000020953_20110803132638&siteName=PROJECTS)
- Chiziane, Eduardo, 2008. Um olhar sobre o Futuro da Descentralização em Moçambique – As Reformas Necessárias, In: Cistac, Gilles, & Chiziane, Eduardo (Eds.), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, pp. 136-172.
- Chiziane, Eduardo, 2011. *The trends of recentralization of the administrative power in Mozambique*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Imprensa Universitária.
- Christaller, Walter, 1933. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.
- Christie, Frances, & Ferrara, Patricia R., 1999. *The Social Context of the Health Care in Mozambique - Volume 5*. Maputo: Management Sciences for Health and Ministry of Health.
- CIP, 2010a. *Governança local em Moçambique: Desempenho de distritos e autarquias locais aquém do planificado. Um olhar a partir dos distritos de Bilene, Mabalane, Búzi, Cheringoma, Montepuez, Chiúre e autarquias locais de Manjacaze, Marromeu e Mocímboa da Praia*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP)/ AMODE/ Grupo Moçambicano da Dívida/ Liga dos Direitos Humanos.
- CIP, 2010b. O Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado de 2008: algumas omissões preocupantes. *CIP Newsletter*, 5. <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=news&docno=19>
- Cistac, Gilles, & Chiziane, Eduardo (Eds.), 2008. *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Cistac, Gilles, 2001. *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Livraria Universitária.
- Clément, Jean A.P., 2008. Introduction and Overview. In Clément, Jean A.P., & Peiris, Shanaka J., (Eds.). *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique*. Washington: International Monetary Fund, pp. 1-10.
- Cliff, Julie; Kanji, Najmi, & Muller, Mike, 1986. Mozambique Health Holding the Line. *Review of African Political Economy*, 36: pp. 7-23.
- Colas, Dominique, 2006. *Sociologie Politique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Collier, David, 2010. *Process Tracing: Introduction and Exercises to Accompany Rethinking Social Inquiry*. 2nd edition, Beta Version. Berkeley: University of California. <http://polisci.berkeley.edu/people/faculty/CollierD/Proc%20Trac%20-%20Text%20and%20Story%20-%20Sept%202024.pdf>
- Collins, Charles & Green, Andrew, 1994. Decentralization and Primary Health Care: Some Negative Implications in Developing Countries. *International Journal of Health Services*, 24(3): pp. 459-476.

- Conceição, A. R., 1999. *Entre mer et terre: Situations identitaires des populations côtières du Nord Mozambicain (Cabo Delgado): 1929-1979*. Paris: Université de Paris VIII.
- Connerly Ed; Eaton, Kent; Smoke, Paul (Eds.), 2010. *Making Decentralization work. Democracy, Development and Security*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Correia, A. E. Pinto, 1938. *Relatório da Inspeção ordinária às circunscrições do distrito de Moçambique*. Volumes I-II, 1936-1937, Lourenço Marques, AHM-ISANI, Caixa n° 76: p. 35.
- Correia, Ana Carla Martins, 2005. *O Processo de Descentralização e o Combate à Pobreza em Moçambique Durante a Década de 90*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Centro de Documentação e Informação.
- Cramer, Christopher, 2001. Privatisation and Adjustment in Mozambique: A 'Hospital Pass'? *Journal of Southern African Studies*, 27(1): pp. 79-103.
- Crawford, Gordon, & Hartmann, Christof, 2008. *Decentralisation in Africa: a pathway out of poverty and conflict?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Crook, Richard C., & Manor, James, 1999. *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, Richard C., 2003. Decentralization and Poverty Reduction in Africa: the Politics of Local-Central Relations. *Public Administration and Development*, 23: pp. 77-88.
- Crouzel, Ivan. 2003. *Les Municipalités en Afrique du Sud: une autonomisation à polarisation variable*. Les études du Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI), No. 93. <http://www.ceris-cienciaspo.com/publica/etude/etude93.pdf>
- Cumbi, Amélia J., 2011. *Revisão de apoio à Província de Cabo Delgado pela medicusmundi*. Medicus Mundi.
- Darbon, Dominique, 1990. L'État prédateur. *Politique Africaine*, 39: 37-45. <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/039037.pdf>
- Darbon, Dominique. 1993. *De l'ethnie au groupe: éléments d'évolution du discours sur les pratiques identitaires*. Université de Bordeaux, Institut d'Études Politiques. (unpublished).
- Dávila, Julio D.; Kyrrou, Eleni; Nuñez, Tarson, & Sumich, Jason, 2008. *Urbanisation and Municipal Development in Mozambique: Urban Poverty and Rural-Urban Linkages*. Final report In association with Métier, Consultoria e Desenvolvimento Lda. London: University College London, Development Planning Unit (DPU).
- de Brito, Luís, 1995. O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique. In: Mazula, Brazão, (Ed). *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Embaixada do Reino dos Países Baixos, pp. 473-499.
- de Brito, Luís, 2008. Beira – O fim da Renamo? *IESE IDEIAS*, 5. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_5.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_5.pdf)
- de Brito, Luís, 2010. Le difficile chemin de la démocratisation. *Politique Africaine*, 117: pp. 5-22.
- de Brito, Luís; Pereira, João, & Forquilha, Salvador, 2007. *Municipal Survey for 2006 Baseline Data: Chimoio, Gurue, Nacala-Porto, Monapo and Vilankulo, Report on Survey Results*. Maputo: Deloitte/USAID.
- de Jong, Karijn; Loquai, Christiane, & Soiri, Iina, 1999. *Decentralisation and Poverty Reduction: Exploring the Linkages*. Helsingin yliopisto, European Centre for Development Policy Management. Helsinki: Institute of Development Studies.
- de Mello, Jr., Luis, 2000. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2), pp. 365-380.
- de Renzio, Paolo, & Hanlon, Joseph, 2009. Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemmas of Aid Dependence. In: Whitfield, Lindsay (Ed.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press, pp. 246-270.
- de Renzio, Paolo, 2005. Doubling aid will only work if we double deployment efforts. *The Guardian*, 10 January. <http://www.guardian.co.uk/society/2005/jan/10/internationalaidanddevelopment.business>
- de Renzio, Paolo, 2006. Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article. *Development Policy Review*, 24(6), pp. 627-645.

- de Renzio, Paolo, 2011. Can Donors 'Buy' Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique. *Cadernos IESE* N° 09. Maputo: IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_09\\_PRenzio.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf)
- de Sousa, Clara, & Sulemane, José, 2007. Mozambique's Growth Performance, 1960–96. In: Ndulu, Benno J.; O'Connell, Stephen A.; Bates, Robert H.; Collier, Paul; Soludo, Chukwuma C.; Azam, Jean-Paul; Fosu, Augustin K.; Gunning, Jay Willem, & Njinkeu, Dominique (Eds.). *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000: Volume 2, Country Case Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- della Rocca, Roberto Morozzo, 1995. Mozambique: Dalla guerra alla pace : storia di una mediazione insolita. Milano: San Paolo Edizione.
- Derluguian, Georgui, 1990. Social decomposition in post colonial Mozambique. *Review (Fernand Braudel Center)*, 13(4): pp. 439-464.
- Devas, Nick, 2002. Issues in Fiscal Decentralisation: Ensuring Resources Reach the (Poor at) the Point of Service Delivery. Workshop on Improving Service Delivery in Developing Countries, Enysham Hall, Oxford, UK, November 24-30. University of Birmingham. <http://www.gsdr.org/docs/open/DS19.pdf>
- di John, Jonathan, & Putzel, John, 2009. *Political Settlements: Issue Paper*. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). <http://www.gsdr.org/docs/open/EIRS7.pdf>.
- Diallo, Tirmiziou, 1996. Fuuta Jaloo- The Structure of an African State. In: Rothchild (Ed.), *Strengthening African Local Initiative: Local Self Governance, Decentralization and Accountability*. Hamburg. Institute for African Affairs. Hamburg Africa Studies 3, pp. 95-108.
- Diamond, Larry, 2002. Elections without democracy: thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2): pp. 21-35.
- Dias, Emerson de Paulo, 2002. *Conceitos de Gestão e Administração: Uma Análise Crítica*: Revista Electrónica de Administração, 1(1). [http://www.facef.br/rea/edicao01/ed01\\_art01.pdf](http://www.facef.br/rea/edicao01/ed01_art01.pdf)
- Dickovick, J. Tyler, & Riedl, Rachel B., 2010. *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings*. Washington, DC: USAID. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADX211.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX211.pdf)
- Dickovick, J. Tyler, 2011. *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Dillon, Michael, 1995. Sovereignty and Governmentality: From the Problematics of the 'New World Order' to the Ethical Problematic of the World Order. *Alternatives: Global, Local, Political*, 20(3): pp. 323-368.
- Dincecco Mark, 2011. *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650–1913*. New York. Cambridge University Press.
- Dinerman, Alice, 2007. Independence Redux in Postsocialist Mozambique. *Revista Relações Internacionais* No. 15. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Instituto de Relações Internacionais IPRI.
- do Rosário, Domingos M., 2009. *Les Mairies des «Autres». Une Analyse sociopolitique et culturelle des trajectoires locales: les cas d'Angoche, de l'Île de Moçambique et de Nacala Porto*. Tèse de Doctorat. Institut des Études Politiques (IEP), Université de Bordeaux.
- do Rosário, Domingos M., 2010. Angoche: por uma compreensão da derrota eleitoral da Renamo nas eleições locais de 2008. *Economia, Política e Desenvolvimento*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, pp. 79-112.
- Douglas, Mary, 1999. *Comment pensent les institutions suivi de la connaissance de soi et il n'y a pas de don gratuit*. Paris: la Découverte et Syros.
- Drewry, Gavin, 2005. Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), pp. 321-40.
- Easter, Gerald M., 2008. Capacity, consent and tax collection in post-communist states. In: Bräutigam, Deborah; Fjeldstad, Odd-Helge, & Moore, Mick (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press/ Washington D.C.: American University, pp. 64-88.

- Eaton, Kent, & Schroeder, Larry, 2010. Measuring Decentralization. In: Connerly Ed; Eaton, Kent; Smoke, Paul (Eds.), *Making Decentralization work. Democracy, Development and Security*. Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers, pp. 167-190.
- Eaton, Kent; Kaiser, Kai, & Smoke, Paul, 2011. *The Political economy of decentralization reforms: Implications for aid effectiveness*. Washington. DC: The World Bank
- Ecorys, 2008. *Power and Change Analysis: Mozambique*. Final Report, for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. Maputo: Ecorys Nederland BV (unpublished).
- EIU, 2012. *Country Report Mozambique*. London: Economist Intelligence Unit.
- Ekeh, Peter P., 1975. Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement. *Comparative Studies in Society and History*, 17(1): pp. 91-112. <http://stateinafrica.files.wordpress.com/2008/02/ekch-1975.pdf>.
- Falletti, Tulia G., 2006. Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. *APSA-CP, Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17(1), pp. 9-14.
- Fandrych, Sabine, 2001. *Kommunalreform und Lokalpolitik in Mosambik. Demokratisierung und Konflikttransformation jenseits des zentralistischen Staates?* Hamburger Beiträge zur Afrika Kunde Band 65. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Fandrych, Sabine; Kühne, Winrich, & Weimer, Bernhard, 1995. *International Workshop on the Successful Conclusion of the United Nations Operations in Mozambique (ONUMOZ)*. Series SWP -KB 2917. New York, USA, March 27, July 1995. Ebenhausen: Friedrich Ebert Foundation/ Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Faria, Fernanda, & Chichava, Ana, 1999. *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. Documento de Reflexão No. 12. Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- Faust, Jörg, & Lauth, Hans-Joachim, 2003. Politikfeldanalyse. In: Mols, Manfred; Lauth, Hans-Joachim, & Wagner, Christian (Eds.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung*. Paderborn: Schöningh, pp. 289-314.
- Faust, Jörg, & von Haldenwang, Christian, 2010. *Integrated Fiscal Decentralisation: taking new aid modalities to the local level*. Briefing Paper 12/2010. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/ German Development Institute.
- Faust, Jörg; von Haldenwang, Christian, & Neidhardt, Juan, 2009. *Promoting Integrated Fiscal Decentralization: Concept, Determinants, Sequencing*. Final Draft. Bonn: German Development Institute (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE).
- Fauvet, Paul, 2010. Mozambique: Drugs - Revisiting Recent History. AllAfrica, 11 June. <http://allafrica.com/stories/201006110907.html>
- Ferrinho Paulo; Martins, José; Sidat, Mohsin; Conceição, Cláudia; Dal Poz, Mário R.; Ferrinho, Fátima; Tyrrell, Amanda; Neves, Clotilde; Dreesch, Norbert; Mussa, António, & Dussault, Gilles, 2010. A Força de Trabalho e a Política de Saúde em Moçambique. *Revista Médica de Moçambique*, 10: pp. 3-12.
- Feyerabend, Paul, 1996. *Killing Time: The Autobiography of Paul Feyerabend*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Finnemore, Martha, & Sikkink, Kathryn, 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4): pp. 887-917.
- Fjeldstad, Odd-Helge, & Semboja, Joseph, 2000. Dilemmas of Fiscal Decentralisation. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. *Forum for Development Studies*, 27(1): pp. 7-41. <http://www.cmi.no/publications/file/966-dilemmas-of-fiscal-decentralisation.pdf>. 10.10.10.
- Fjeldstad, Odd-Helge, & Therkildsen, Ole, 2008. Mass Taxation and State-Society Relations in East Africa. In: Bräutigam Deborah; Fjeldstad, Odd-Helge, & Moore, Mick (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press/ Washington D.C.: American University, pp. 114-134.
- Fjeldstad, Odd-Helge, 2001a. Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues. CMI Working paper. Bergen: Chr. Michelsen Institute. <http://bora.cmi.no/dspace/handle/10202/214>

- Fjeldstad, Odd-Helge, 2001b. Taxation, Coercion and Donors: Local Government Tax Enforcement in Tanzania. *The Journal of Modern African Studies*, 39(2): pp. 289-306.
- Fjeldstad, Odd-Helge, 2002. Collectors, Councilors and Donors: Local Government Taxation and State-Society Relations in Tanzania. *IDS Bulletin*, 33(3): pp. 21-29.
- Fonseca, Catarina, 2010. *Life-cycle costs approach: costing sustainable services*. Briefing Note 1a. <http://www.washcost.info/page/1557>
- Forquilha, Salvador, & Orre, Aslak, 2011. Transformações Sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique. In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Forquilha, Salvador, 2006. *Des 'autoridades gentílicas' aux 'autoridades comunitárias'. Le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique. Etat, chefferie et démocratisation au Mozambique. Le cas du district de Cheringoma*. Tèse du Doctorat. Bordeaux: Université de Bordeaux.
- Forquilha, Salvador, 2007. *Remendo novo em pano velho: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique: Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Forquilha, Salvador, 2009. *Reforma de descentralização e redução de pobreza num contexto de Estado Neopatrimonial: Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique*. Conference: Dinâmicas de pobreza e padrões de acumulação, Maputo, Moçambique, 23-24 de Abril, 2009. Maputo: IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP25\\_2009\\_Foruilha.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP25_2009_Foruilha.pdf).
- Forquilha, Salvador, 2010. Chefferie traditionnelle et décentralisation au Mozambique. *Politique Africaine*, 117: pp. 45-61.
- Francisco, António A. da Silva, & Matter, Konrad, 2007. *Poverty Observatory in Mozambique: Phase 2 of the Study: Interviews, Meetings and Additional Material*. Report 2. Gerster Consulting/Swiss Development Cooperation (SDC)/World Bank. <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report-2.pdf>.
- Francisco, António A. da Silva, & Paulo Margarida, 2007. *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique*. Maputo: Cruzeiro do Sul/Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão.
- Fuhr, Harald, 2009. *Decentralization in Mozambique, Donor Cooperation and the Role of German Aid: Observations, Opportunities, and Options*. Potsdam: Universität Potsdam.
- Friis-Hansen, Esbern; Kyed, Helene Maria, 2009. *Participation, Decentralization and Human Rights. A review of approaches of strengthening accountability in local governance*. Danish Institute of International Studies (DIIS), Worldbank. Department of Social Development.
- Galai, Shmuel, 2002. *The liberation movement in Russia 1900-1905*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galli, Rosemary Elizabeth, 2003. *People's spaces and State spaces. Land and Governance in Mozambique*. Lanham: Lexington Books.
- Gannett, Robert T. Jr., 2005. Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy's Second Track. *The Review of Politics*, 67(4): pp. 721-736.
- Geffray, Christian, & Pedersen, Mogens, 1985. *Transformação da organização social e do sistema agrário do campesinato no Distrito do Erati: processo de socialização do campo e diferenciação social*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane/Ministério de Agricultura.
- Geffray, Christian, & Pedersen, Mogens, 1988. Nampula en guerre. *Politique Africaine*, 29: pp 28-40. Also available as: Geffray, Christian, & Pedersen, Mogens, 1986. Sobre a guerra na província de Nampula. *Revista Internacional de Estudos Africanos*, 415.
- Geffray, Christian, 1990. La Cause des armes au Mozambique: Anthropologie d'une guerre civile. *Cahiers d'études africaines*, 30(117): pp. 118-120.
- GFI, 2008. *Illicit financial outflows from Africa: Hidden resources for Development*. Washington D.C.: Global Financial Integrity (GFI). <http://www.gfintegrity.org/content/view/300/154/>
- Giacomoni, James, 2005. *Orçamento Público*. 13th Ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Giliomee, Hermann B., & Simkins, Charles E. W. (Eds.), 1999. *The awkward embrace. One-party domination and democracy*. Cape Town: Tafelberg Publishers.

- Gistac, Gilles, 2001. *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Livraria Universitária.
- Gløppen, Siri, & Rakner, Lise, 2002. Accountability through Tax Reform. *IDS Bulletin*, 33(3): pp. 30-40.
- Glötz, Peter, & Schultze, Rainer Olaf, 1995. 'Reform'. In: Nohlen, Dieter (Ed.), *Lexikon der Politik, Band 1, Politische Theorien*. München: C.H. Beck: pp. 519-526.
- Goertz, Gary, & Mahoney, James, 2011. *A tale of two cultures: contrasting qualitative and quantitative paradigms*. Princeton: Princeton University Press.
- Goertz, Gary, 2005. *Social Science Concepts: a user's guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Golaszinski, 2007. *Politische Parteien und Parteiensystem in Mosambik*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung (FES). <http://library.fes.de/pdf-files/iez/03288.pdf>.
- Gonçalves, Euclides, 2008. *Consulta e participação comunitária no processo de desenvolvimento: notas sobre funcionamento dos Conselhos Locais do Distrito*. Maputo: Cooperação Suíça.
- Guambe, José, 1993a. *Local Finances System and the feasibility of decentralization*. Ministério de Administração Estatal (unpublished).
- Guambe, José, 1993b. Processo de Descentralização num Contexto Democrático em Moçambique. *Revista da Administração Municipal*, 40(206): pp. 27-42.
- Hadenius, Axel, & Teorell, Jan, 2007. Authoritarian Regimes: Stability, change and Pathways to Democracy 1972-2003. *Journal of Democracy*, 18(1).
- Hall, Margaret, & Young, Tom, 1997. *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*. London: Hurst and Company Ltd.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R., 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5): pp. 936-957.
- Hameiri, Shahar, 2009. Capacity and its fallacies: International state building as transformation. *Millennium-Journal of International Studies*, 38(1): pp. 55-81.
- Hanlon, Joseph, & Mosse, Marcelo, 2009. *Is Mozambique's elite moving from corruption to development?* UNU-WIDER Conference on the Role of Elites in Economic Development, 12-13 June 2009, Helsinki, Finland.
- Hanlon, Joseph, & Smart, Teresa, 2008. *Há mais bicicletas – mas, há desenvolvimento?* Maputo: Missanga/Kapicua Livros e Multimédia Ltd.
- Hanlon, Joseph, 1996. *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Oxford: James Currey.
- Hanlon, Joseph, 2004. Do Donors Promote Corruption? The Case of Mozambique. *Third World Quarterly*, 25(4): pp. 747-63.
- Harrison, Graham, 2005. The World Bank, Governance and Theories of Political Action in Africa. *The British Journal of Politics & International Relations*, 7(2): pp. 240-260. <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP15.pdf>
- Harvey, David, 2006. *Spaces of global capitalism: Towards a theory of uneven geographical development*. London/ New York: Verso.
- Helmke, Gretchen, & Levitsky, Steven, 2003. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Working Paper 307. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Helmke, Gretchen, & Levitsky, Steven, 2006. *Informal institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University
- Henwood, Roland. 2004. Good governance. Pretoria: University of Pretoria, Centre for Human Rights.
- Herbst, Jeffrey, 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Hiskey, Jonathan, 2010. The Promise of Decentralized Democratic Governance. In Connerly Ed; Eaton, Kent; Smoke, Paul (Eds.), *Making Decentralization work. Democracy, Development and Security*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, pp. 25-46
- Hodges, Tony, & Tibana, Roberto, 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa: Príncipia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Hoffman, Barak D., & Gibson, Clark C., 2005. *Fiscal governance and public services: Evidence from Tanzania and Zambia*. San Diego: University of California.

- Howard, Marc Morjé, & Roessler, Philip G., 2006. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes. *American Journal of Political Science*, 50(2): pp. 365-381.
- Huntington, Samuel P., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/London: University of Oklahoma Press.
- Hutchcroft, Paul D., 2001. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance*, 14(1): pp. 23-53.
- Hutton, Guy, 2002. *Decentralisation and the sector-wide approach in the health sector*. Bern/ Basel: Swiss Development Cooperation (SDC) & Swiss Tropical Institute.
- Hyden, Goran, 2007. Challenges to Decentralized Governance in Weak States. In: Cheema, Shabbir, & Rondinelli, Dennis A. (Eds.), 2007. *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institution Press in association with Harvard University-Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, pp. 212-228.
- Ibn Khaldūn, Abd al-Rahman, 1958. *The Muqaddimah: An introduction to history*. 3 Volumes. Translated from Arabic by Franz Rosenthal. New York: Princeton.
- IHME, 2011. *Financing Global Health 2011: Continued growth as MDG deadline approaches*. Institute for Health Metrics and Evaluation. Washington University. <http://www.healthmetricsandevaluation.org/publications/policy-report/financing-global-health-2011-continued-growth-mdg-deadline-approaches>
- IHP, 2008. *Taking Stock Report. Mozambique*. Scaling up for better health. Harmonization for Health in Africa (HHA): Inter-Regional Meeting of National Health Sector Team, 28 February - 01 March 2008. International Health Partnership. [http://www.internationalhealthpartnership.net/CMS\\_files/documents/mozambique\\_stock\\_taking\\_report\\_EN.pdf](http://www.internationalhealthpartnership.net/CMS_files/documents/mozambique_stock_taking_report_EN.pdf)
- Ivala, Adelino Zacarias, 1999. Estudo de caso: Província de Nampula. In: do Rosário, Artur; Cafuquiza, José Chuva; Ivala, Adelino Zacarias (Eds.), *Tradição e Modernidade: Que lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada de Moçambique?* Maputo: Ministério da Administração Estatal, Projecto de Descentralização e Democratização (PDD): pp. 141-189.
- Jackson, David, 2007. The 'Nampula model': a Mozambique case of successful participatory planning and financing. In: Bebbington, Anthony, & McCourt, Willy (Eds.), *Development Success: Statecraft in the South*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jackson, David; Salomão, Roberto, & Bazima, Velasco, 2004. *Descentralização, Planeamento e Sistema Orçamental em Moçambique*. Maputo: Ministério de Plano e Finanças/ Cascais: Príncipia.
- Jann, Werner, & Wegrich, Kai, 2009. Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus (Ed.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg.
- Johannsen, Agneta M., 2001. *Berghof Handbook for Conflict Transformation: Participatory Action-Research in Post-Conflict Situations: The Example of the War-Torn Societies Project*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. [http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/johannsen\\_hb.pdf](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/johannsen_hb.pdf)
- Jones, George W., & Stewart, John D., 1985. *The case for local government*. London/ Boston: Allen & Unwin.
- Joseph, Richard, 1999. Africa 1990-1997: From *abertura* to closure. In: Diamond, Larry, & Platter, Marc F. (Eds.), *Democratization in Africa*. London: Johns Hopkins University Press.
- Joshi, Anuradha, & Ayee, Joseph, 2008. Associational Taxation: a Pathway into the Informal Sector? In: Bräutigam, Deborah; Fjeldstad, Odd-Helge, & Moore, Mick (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press/ Washington D.C.: American University, pp. 183-211.
- Justen Filho, Marçal, 1997. *Concessões de serviços públicos: (comentários às leis ns. 8.987 e 9.074, de 1995)*. São Paulo: Dialética.
- Karume, Shumbana, 2004. *Party systems in the SADC region: in defence of the dominant party system*. Auckland Park: EISA.
- Kaufmann, Friedrich (Ed.), 2007. *Pequenas e médias empresas em Moçambique: Situação, Perspectivas e Desafios*. Maputo: Ministério de Indústria e Comércio/ GTZ.

- Kelly, Roy, 2000. *Property Taxation in East Africa: The Tale of Three Reforms*. Working Paper. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolnst.edu/subcenters/property-valuation-and-taxation-library/dl/kelly.pdf>
- Khan, Mushtaq H., & Jomo, Kwame S. (Eds.), 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, Mushtaq H., & Jomo, Kwame S., 2000. Introduction. In: Khan, Mushtaq H., & Jomo, Kwame S. (Eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-20.
- Khan, Mushtaq H., (no date). *Corruption and the Capitalist Transformation: Analysis, Policy and Problems of the Real World* (unpublished).
- Khan, Mushtaq H., 2010. *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. University of London, School of Oriental and African Studies. [http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political\\_Settlements\\_internet.pdf](http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political_Settlements_internet.pdf)
- Kimenyi, Mwangi S., 2005. *Efficiency and Efficacy of Kenya's Constituency Development Fund: Theory and Evidence*. Economics Working Papers. University of Connecticut. [http://digitalcommons.uconn.edu/econ\\_wpapers/200542/](http://digitalcommons.uconn.edu/econ_wpapers/200542/).
- Kulipossa, Fidélx Pius, & Manor, James, 2007. Decentralised District Planning and Finance in One Mozambican Province. In: James Manor (Ed.), *Aid That Works: Successful Development in Fragile States*. Washington D.C.: The World Bank, pp. 173-98.
- Kyed, Helene M., & Buur, Lars, 2006. New Sites of Citizenship: Recognition of Traditional Authority and Group-based Citizenship in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 32(3): 563-581.
- Kyed, Helene M., 2007. *State Recognition of Traditional Authority: Authority, Citizenship and State Formation in Rural Post-War Mozambique*. Ph.D. Thesis, Roskilde University Centre.
- Kyed, Helene M.; Coelho, João Paulo Borges; Neves de Souto, Amélia & Araújo, Sara (Eds.), 2012. *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*. Maputo, Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança (CESAB).
- Lacam, Jean-Patrice, 1988. Le politicien investisseur: Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques. *Revue française de Science politique*, 38(1): pp. 23-47.
- Lachartre, Brigitte, 2000. *Enjeux urbains au Mozambique: De Lourenço Marques à Maputo*, Paris: Karthala.
- Lambsdorff, Johan Graf, 2007. *The institutional economics of corruption and reform: Theory, Evidence and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landsberg, Chris, 2004. *Democratisation, dominant parties, and weak opposition: the Southern African Project*. Auckland Park: EISA.
- Lawal, Tolu, & Olandujoye, Abegunde, 2010. Local Government, Corruption and Democracy in Nigeria. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(5): pp. 227-235.
- Leininger, Julia, 2011. *Accountability through Dialogue: the Presidência Aberta e Inclusiva in Mozambique: Executive Summary*. Briefing paper 6/2011. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <http://kellogg.nd.edu/faculty/news/godonnell.shtml>
- Levi, Margaret, 1988. *Of rule and revenue*. Berkeley/ Los Angeles/ London: University of California Press.
- Levy, Brian, 2010a. *Development Trajectories: An Evolutionary Approach to integrating Governance and Growth*. The World Bank, Poverty reduction and economic management network framework (PREM), *Economic Premise*, 15. <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP15.pdf>
- Levy, Brian, 2010b. *Seeking the elusive developmental knife edge: Zambia and Mozambique: a tale of two countries* (unpublished).
- Lindberg, Staffan, 2007. *Democratization by Elections in Africa Revisited*. Paper presented at American Political Association's 103rd, Annual Meeting, 30 August - 2 September, 2007.
- Linder, Wolf, 2010. On the Merits of Decentralization in Young Democracies. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(1), pp. 1-30.

- Linz, Juan J., & Stepan, Alfred, 1996a. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore/ London: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J., & Stepan, Alfred, 1996b. Toward Consolidated democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), pp. 14-33.
- Luis-Manso, Patrícia, 2005. *Administração Pública versus Participação do Sector Privado: Desafios para a Regulação do Sector de Água na Europa*. Swiss Federal Institute of Technology in Lausanne. <http://infoscience.epfl.ch/record/55882/files/admin.pdf>
- Luoga, Florens D.A.M., 2002. Taxpayers' rights in the context of democratic governance: Tanzania. *IDS Bulletin*, 33(3): pp. 1-14.
- Mabileau, Albert, 1993. *A la recherche du local*. Paris: l'Harmattan.
- Macamo, Elísio, 2001: Plus ça change, plus c'est la même chose: Wandel und Politik in Mosambik. In: Augel, Johannes, & Meyns, Peter (Eds.), *Transformationsprobleme in portugiesischsprachigen Afrika*, Hamburger Beiträge zur Afrika Kunde Band 66. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 67-92.
- Machado, Aníbal, 1910. *Relatório do Governador: 1908-1909*. Lourenço Marques: Imprensa Nacional.
- Machel, Milton, 2012. Os interesses empresariais dos gestores públicos da indústria extractiva: Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses. *CIP Newsletter*, 13: pp. 12-16.
- Macuane, José Jaime, & Weimer, Bernhard (Eds.), 2003. *Governos Locais em Moçambique Desafios de Capacitação Institucional*. Comunicações do Seminário Internacional realizado em Maputo, 18-20 Fevereiro de 2002. Maputo: Imprensa Universitária/ Ministério da Administração Estatal/ Swiss Development Agency (SDC).
- Macuane, José Jaime, 2010a. *Elites, pro-poor policies and development in Mozambique*. Paper presented at International Workshop, Elites, Production and Poverty, Accra, Ghana, January 13-15, 2010. Institute for Democratic Governance (IDEG)/ in collaboration with the Danish Institute for International Studies (DIIS), Accra, Ghana - January 13 -15, 2010 (unpublished).
- Macuane, José Jaime, 2010b. *Mecanismos para a Vinculação das Contribuições da Sociedade Civil nos Fóruns de participação (Conselhos Consultivos/Observatórios de Desenvolvimento)*. Comunicação apresentada na Conferência Nacional de Troca de Experiências sobre Monitoria e Advocacia da Governação, Maputo, 21-22 de Setembro de 2010.
- Macuane, José Jaime, 2012. *Os desafios epistemológicos no combate à pobreza: Redes e aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP*. Maputo: IESE (forthcoming).
- Mamdani, Mahmood, 1997. *Citizen and subject: decentralized despotism and the legacy of late colonialism*. Calcutta: Oxford University Press.
- Manning, Carrie, 2004. *The Politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992-2000*. London: Praeger.
- Manning, Carrie, 2006. *From Rebel Movement to Political party in Mozambique: the case of Renamo*. Final Draft. The Netherlands Institute for International Relations Clingendael.
- Manor, James, 1999. *The political econmy of democratic decentralization*. Washington D.C.: The World Bank.
- Marmot, Michael, 2005. Social determinants of health inequalities. *Lancet*, 365: pp.1099-1104.
- Marshall, Judith M., 1992: *War, debt and structural adjustment in Mozambique: The social impact*. Ottawa: The North-South Institute.
- Martinez, Javier, 2011. *Review of Health Partner Engagement with the Ministry of Health, Mozambique*. Draft. UKAid/ HRDC.
- Matias, Alberto B., & Campello, Carlos A., 2000. *Administração Financeira Municipal*. São Paulo: Editora Atlas.
- Matsinhe, Luís, 2008. Diagnóstico Crítico de 10 Anos de Descentralização em Moçambique. In: Cistac, Gilles, & Chiziane, Eduardo (Eds.), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane: pp. 5-54.
- Mawhood, Philip (Ed.), 1993. *Local Government in the Third World. The experience of Decentralization in Tropical Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa
- Mazula, Brazão, 2004. The Challenges to Peace and Democracy. In: Mazula, Brazão (Ed.), *Mozambique: Ten Years of Peace*. Maputo: Imprensa Universitária, pp 25-41.

- McAnulla, Stuart, 2002. Structure and agency. In: Marsh, David, & Stoker, Gerry, *Theory and methods in political science*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 271-291.
- McCoy, Simon, & Cunamizana, Imarciana, 2008. *Provincial Budget Allocations in the Health, Education and Water Sectors: An Analysis, 2003-2007/ Alocação do Orçamento Provincial nos Sectores de Saúde, Educação e de Águas em Moçambique: Uma análise 2003-06*. Discussion Papers No. 58E (English)/ 58P (Portuguese). Maputo: MPD, National Directorate of Studies and Policy Analysis. [http://origin-www.unicef.org/socialpolicy/files/Mozambique\\_Provincial\\_Allocations.pdf](http://origin-www.unicef.org/socialpolicy/files/Mozambique_Provincial_Allocations.pdf).
- McGuirk, Eoin F., 2010. *The Illusory Leader: Natural Resources, Taxation and Accountability*. University of Dublin. <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2010-EdiA/papers/295-McGuirk.pdf>
- Medeiros, Eduardo. (1995). *Os Senhores da floresta: ritos de iniciação dos rapazes Macua-Lomué do Norte de Moçambique*. Coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.
- Métier, 2004. *Perfil dos municípios em Moçambique, 1998-2003*. Maputo: Métier Consultoria e Desenvolvimento Lda. [http://www.metier.co.mz/b/Insite5\\_municipios\\_diagn.pdf](http://www.metier.co.mz/b/Insite5_municipios_diagn.pdf)
- Mijiga, Foster, 1998. *The role of traditional leaders in a democratic dispensation: A selection of international experiences*. Washington D.C.: National Democratic Institute (NDI).
- Mill, John Stuart, 1978. *A System of Logic*. Toronto: University of Toronto Press.
- Monteiro, José Oscar, (no date). *Em busca do reencontro entre o Estado Necessário e a Sociedade Real*. Colectânea de Textos (unpublished).
- Monteiro, José Oscar, 2000. Administração Pública. In: UNDP Maputo, *Governança Democrática em Moçambique: Prioridades para a segunda geração, 2002-2006*. Estudos Ocasionalmente 2. Maputo: UNDP, pp. 29-37.
- Monteiro, José Oscar, 2002: *Institutional and Organizational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries*. Paper presented at The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops: Workshop No. 3, Paper No. 1, Public Administration and Management Innovation in Developing Countries. Marrakech, Morocco, 10-11 December 2002.
- Monteiro, José Oscar, 2006. O Estado Moçambicano entre o modelo e a realidade social. In: *Colectânea de Textos* (unpublished).
- Monteiro, José Oscar, 2011. Estado, Descentralização e Cidadania: Equação possível ou imperativa? In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 23-53.
- Moore, Mick, 1998. Death Without Taxes: democracy, state capacity and aid dependence in the fourth world. In: Robinson, Mark, & White, Gordon (Eds.), *The democratic developmental state: politics and institutional design*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, Mick, 2001. *Political underdevelopment, what causes 'bad governance'*. Brighton: The Institute of Development Studies (IDS).
- Moore, Mick, 2004. Revenues, state formation and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 25(3): pp. 297-319.
- Moore, Mick, 2007. *How does taxation affect the quality of governance?* Working Paper 280. Brighton: The Institute of Development Studies (IDS).
- Moore, Mick, 2008. Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance. In: Bräutigam, Deborah; Fjeldstad, Odd-Helge, & Moore, Mick (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press/ Washington D.C.: American University, pp. 34-63.
- Morier-Genoud, Eric, 2007. A Prospect of Secularization? Muslims and Political Power in Mozambique Today. *Journal for Islamic Studies*, 27: pp. 240-275.
- Mosca, João, 2005. *Economia de Moçambique. Século XX*. Prefácio de Jochen Oppenheimer Lisboa: Instituto Piaget..
- Mosca, João, 2011. *Políticas agrárias De (em) Moçambique (1975-2009)*. Prefácio de Mário da Graça Machungo. Maputo: Escolar Editora.
- Mosse, Marcelo, & Cortez, Edson, 2006. *A corrupção no sector de saúde em Moçambique*. Documento de Discussão No 4. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP). <http://mocambique.fes-international.de/downloads/CIP%20Doc%204.pdf>

- Mosse, Marcelo, & Munguambe, José, 2007. Procurement Público e Transparência em Moçambique. O caso dos Scanners de Inspeção não intrusiva. Documento de Discussão No. 6. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Murray, Christina, 2011. Constituency Development Funds: Are They Constitutional? *International Budget Partnership Budget Brief*, 4(12).
- Musgrave, Richard A., & Musgrave, Peggy B., 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition. New York: McGraw-Hill.
- Mwalulu, Jackson M., & Irungu, Danny, 2004. *CDF the constituency fund: for development or campaigns?* Nairobi: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ncomo, Barnabé Lucas, 2003. *Uria Simango: Um homem, Uma causa*. Maputo: Moçambique: Edições Novafrica.
- Ncube, 2011. *Estratégias para o Desenvolvimento de Infra-estruturas de Integração Regional e Crescimento Económico*. Apresentação para o Seminário sobre: Desafios do Crescimento Económico e Emprego, Moçambique, 10 de Fevereiro de 2011. African Development Bank (AfDB).
- Newitt, Malyn, 1995. *A History of Mozambique*. Bloomington: Indiana University Press.
- Nguenha, Eduardo J., 2009. *Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo*. Conference paper No. 35. II Conferência IESE, Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique, Maputo, 22-23 Abril 2009. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP35\\_2009\\_Nguenha.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP35_2009_Nguenha.pdf)
- Nogueira, Severino, 1992. *Por uma Dimensão Moçambicana da Consciência Histórica*. Porto: Edição Salesianos.
- Nohlen, Dieter, & Schultze, Rainer-Olaf (Eds.), 2010. *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe*. 4th edition. München: Verlag C.H. Beck.
- Norregaard, John, 1997. Tax Assignment. In: Ter-Minassian, Teresa (Ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund (IMF).
- North, Douglass C., 1992. *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- North; Douglass C.; Wallis, John Joseph; Webb, Steven B.; & Weingast, Barry R., 2010. *The Limited Access Orders: An Introduction to the Conceptual Framework*. Stanford: Stanford University. [http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO\\_CUP\\_2\\_Intro2100614.pdf](http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO_CUP_2_Intro2100614.pdf)
- Nuvunga, Adriano, & Adalina, José, 2012. *Mozambique Democratic Movement: same food in new dishes?* Maputo: Friedrich Ebert Stiftung (forthcoming).
- Nuvunga, Adriano, 2007. Impact of Aid on Local Governance: A Study of Chibuto and Dondo Municipalities. In: Awortwi, Nicholas, and Nuvunga, Adriano (Eds.), *Foreign Aid, Governance and Institutional Development in Mozambique*. Maastricht: Shaker Publications, pp. 54-71.
- Nuvunga, Adriano; Mosse, Marcelo, & Varela, César, 2007. *Relatório do Estudo sobre Transparência, Áreas de Risco e Oportunidades de Corrupção em Seis Autarquias Moçambicanas*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP). [http://www.cip.org.mz/cipdoc/47\\_Relat%C3%B3rio%20do%20Estudo%20em%20Seis%20Autarquias%20Mo%C3%A7ambicanas.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc/47_Relat%C3%B3rio%20do%20Estudo%20em%20Seis%20Autarquias%20Mo%C3%A7ambicanas.pdf).
- O'Laughlin, Bridget, 2010. *Questions of health and inequality in Mozambique*. Cadernos IESE No. 4/2010. Maputo: IESE.
- Observatório Eleitoral, 2005. *Relatório preliminar do processo de observação e recolha de apuramentos parciais. Eleição Intercalar - Mocimboa da Praia 2005*, Maputo: Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE).
- ODAmoz, 2011. *Project Fact Sheet for 00034981 – PPF – Decentralized Planning and Financing Program*. [www.odamoz.org.mz/projects/494259](http://www.odamoz.org.mz/projects/494259)
- Odukoya, Adelaja, 2007. Democracy, Elections, Election Monitoring and Peace-Building in West Africa. *African Journal of International Affairs*, 10(1&2): pp. 147-160.
- OECD, 2004. *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*. DAC Evaluation Series. Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf>
- OEZA, 2005. *Decentralization, Local Governance and Local Development. Draft Strategy of the Austrian Development Co-operation*. Vienna: Oesterreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA).

- Offe, Claus, 1973. Krisen des Krisenmanagements: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: Jänicke, Martin (Ed.), *Herrschaft und Krise*. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 197-223.
- Offe, Claus; Turner, Charles, & Gaines, Jeremy, 1996. *Modernity and The State: East and West*. Cambridge: Polity Press.
- Oi, Jean C., 1992. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1): pp. 99-126.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2009. *The eight modes of local governance in West Africa*. Working Paper No. 4. London: Africa Power and Politics Programme/ODI. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110208-appp-working-paper-4-the-eight-modes-of-local-governance-in-west-africa-olivier-de-sardan-nov-2009>
- Olowu, Dele, & Wunsch, James (Eds.), 1990. *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self Governance in Africa*. Boulder: Westview Press.
- Olowu, Dele & Wunsch, James, 2004. *Local governance in Africa. The challenges of democratic decentralization*. Boulder/ London. Lynne Rienner.
- Olson, Mancur, 2000, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Orre, Aslak, 2010. *Entrenching the party-state in the multiparty era. Opposition parties, traditional authorities and new councils of local representatives in Angola and Mozambique*. PhD Thesis, University of Bergen.
- Ossemame, Rogério, 2011. Desafios de expansão das receitas fiscais em Mocambique. In: de Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos N.; Chichava, Sergio, & Francisco, António (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 133-160.
- Osório, Conceição & Cruz e Silva, Teresa, 2009. *Género e governação local. Estudo de caso na Província de Manica, Distritos de Tambara e Machaze*. Maputo, WLSA Moçambique.
- Ostheimer, Andrea E., 2001. Mozambique. The Permanent Entrenchment of Democratic Minimalism? *African Security Review*, 10(1). <http://www.iss.co.za/pubs/asr/10no1/Ostheimer.html>
- Pavignani, Enrico, & Durão, Joaquim R., 1999. Managing external resources in Mozambique: building new aid relationships on shifting sands? *Health Policy and Planning*, 14(3): pp. 243-253.
- Pélissier, René, 1984. *Naissance du Mozambique: résistances et révoltes anticoloniales (1854-1928)*. Tome I, II. Montemets: Orgeval.
- Pereira, Paulo T.; Afonso, António; Arcanjo, Manuela, & Santos, José C., 2005. *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine, 2010. *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne? Des transitions démocratiques dans l'impasse*. Paris: ifri.
- Pessoa, Mário; Azevedo Margarida, & Nascimento, Edson Ronaldo, 2010. *Avaliação das Reformas da Gestão das Finanças Públicas*. International Monetary Fund.
- Pierson, Paul, 2004. *Politics in time: History, institutions and sound analysis*. Princeton University Press.
- Pijnenburg, Bart, 2004. *Keeping it vague: Discourses and practices of participation in rural Mozambique*. PhD Thesis, Wageningen University.
- Pitcher, M. Anne, 2002. *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press
- Plagemann, Johannes, 2009a. *Dezentralisierung als 'Hybridisierung' des Staates und das Beispiel Mosambik*. Master thesis, Universität Hamburg.
- Plagemann, Johannes, 2009b. *Reformprojekt 'Dezentralisierung in Afrika': zum Scheitern verurteilt? Das Beispiel Mosambik*. GIGA Focus Afrika (11). Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- PNGL – Centro. ( 2007). Encontro Regional Centro. Relatório do Processo, Chimoio.
- Potter, David; Goldblatt, David; Kiloh, Margaret, & Lewis, Paul (Eds.), 1997. *Democratization*. Cambridge: Polity Press.
- PROGOV, 2008. *Histórias Autárquicas 4: Democratização e Participação da Comunidade nas Autarquias Moçambicanas Planeamento participativo num ambiente politicamente sensível: O caso da Cidade de Nacala*. ARD. <http://www.progov.org.mz/pt/histórias.php>

- Prud'homme, Rémy, 1995. *On the dangers of decentralization*. Policy Research Working Paper 1252. Washington D.C.: World Bank.
- Putnam, Robert, D., 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raich, Uri, 2005. *Fiscal Determinants of Empowerment*. Policy Research Working Paper 3705. Washington D.C.: World Bank.
- Reaud, Beatrice A., & Weimer, Bernhard, 2010. *Mozambique Decentralization Assessment*. Washington D.C.: USAID.
- Rita-Ferreira, António, 1975. *Os Povos de Moçambique, história e cultura*. Porto: Afrontamento.
- Robinson, James A. 2009. *Botswana as a Role Model for Country Success*. Research Paper No. 2009/40. United Nations University (UNU) - World Institute for Development Economics Research (WIDER). <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2009/RP2009-40.pdf>
- Rodden, Jonathan A.; Eskeland, Gunnar S., & Litvack, Jennie (Eds.), 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge/ London: The MIT Press.
- Rogoff, Kenneth, 1990. Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1): pp. 21-36
- Romeo, Leonardo G., 2002. *Decentralized Development Planning: Issues and Early Lessons from UNCDF-Supported Local Development Fund Programmes: Taking Risks: Background papers*. New York: UNCDF. [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/uploads/thematic/Taking%20Risks%20BG%20Papers%20-%20Decentralized%20Development%20Planning.pdf](http://www.uncdf.org/english/local_development/uploads/thematic/Taking%20Risks%20BG%20Papers%20-%20Decentralized%20Development%20Planning.pdf)
- Romeo, Leonardo G.; Waty, Teodoro A., & Jackson, David, 2006. *Formulação de uma Política e Estratégia Nacional de Descentralização (DPED): Opções de Políticas Para as Reformas de Descentralização* (unpublished).
- Romeo, Leonardo, 2003. The Role of External Assistance in Supporting Decentralization Reform. *Public Administration and Development*, 23: pp. 89-96.
- Rønning, Helge, 2010. *Democracies, Autocracies or Partocracies? Reflections on What Happened When Liberation Movements Were Transformed to Ruling Parties, and Pro-Democracy Movements Conquered Government*. Paper for the Conference Election Processes, Liberation Movements and Democratic Change in Africa, Maputo, Mozambique, 8-11 April 2010. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/proelit/Helge\\_Ronning.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/proelit/Helge_Ronning.pdf)
- Roque, Carlos, & Tengler, Hemma, 2000. *Dondo no Dhondo: Perspectivas de Desenvolvimento Municipal Participativo*. Beira: Centro de Serviços de Sofala.
- Rosenfeld, David, 2012. *Criteria for Territorial Allocations: The case of Mozambique*. Policy Brief 1/2012. UNICEF Mozambique.
- Ross, Michael Lewin, 2001. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53(3): pp. 325-361.
- Rotberg, Robert I., 2007. *Africa's Successes: Evaluating Accomplishment*, Belfer/WPF Report 43. Cambridge: Belfer/WPF.
- Rothchild, Donald, S., 1996. Strengthening African Local Initiative. Local Self Governance, Decentralization and Accountability. Hamburg. Institute for African Affairs. Hamburg Africa Studies 3.
- Rueschemeyer, Dietrich, 2003. Can one or Few Cases Yield Theoretical Gains? In: Mahoney, James, & Rueschemeyer, Dietrich, 2003. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sal e Caldeira & Ximungo Consultores, 2009. *Análise do Impacto da estrutura da despesa sobre o desenvolvimento económico e as condições de vida em Moçambique*. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d119373.pdf>
- Salih, M. A. Mohamed, & Nordlund, Per, 2006. *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy: Africa Regional Report: Based on research and dialogue with political parties*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Harvard University Press.

- Sato, Motohiro, 2007. The political economy of inter-regional grants. In: Boadway, Robin, & Shah, Anwar (Eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, pp. 173-201.
- Saul, John, 2010. Mozambique: Not Then But Now. *The Bulletin: Socialist Project*, E-Bulletin 389. <http://www.socialistproject.ca/bullet/389.php>
- Scharpf, Franz W., 2000. *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schedler, Andreas, 1997. *Concepts of Democratic Consolidation*. Paper prepared for 1997 meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, 17-19 April 1997. <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf>
- Schedler, Andreas, 2002. The Nested Game of Democratization by Elections. *International Political Science Review*, 23(1): pp.103-122.
- Schmitter, Philippe, 1995. Transitology: The Science or Art of Democratization? In: Tulchin, Joseph S., & Romero, Bernice (Eds.), *The consolidation of Democracy in Latin America*. Boulder/ London: Lynne Rienner, pp. 11-41.
- Schmitter, Phillippe, 2010. *Empirical Evidence on the Impact of EU Democracy Assistance. Protecting Aid Funds in Unstable Governance Environments: Towards an Integrated Strategy*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. III Anclorage NET Meeting, ICS-UL, Lisbon, 18-19 May 2010. <http://anclorage-net.org/content/documents/empirical%20evidence%20on%20the%20impact%20of%20eu%20democracy%20assistance.pdf>
- Schneider, Aron, 2003. *Who Gets What From Whom? The Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Pro-poor Policy*. IDS Working Paper 179. Brighton: Institute of Development Studies (IDS).
- Schumpeter, Joseph Alois, 1991. *The economics and sociology of capitalism*. Edited by Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- SDC, 2001. Guide to Decentralization. Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation. [http://www.deza.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit\\_Demokratie/Dezentralisierung](http://www.deza.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit_Demokratie/Dezentralisierung)
- Serra, Carlos (Ed.), 1999. *O Eleitorado Incapturável*. Maputo: Livraria Universitária.
- Shah, Anwar, & Thompson, Theresa, 2004. *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3353. Washington D.C.: World Bank.
- Siegle, Joseph, & O'Mahony, Patrick, 2010. Decentralization and Internal Conflict. In: Connerly Ed; Eaton, Kent; Smoke, Paul (Eds.), *Making Decentralization work. Democracy, Development and Security*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, pp. 135-166.
- Skoufias, Emmanuel; Narayan, Ambar; Dasgupta, Basab, & Kaiser, Kai , 2011. *Electoral Accountability, Fiscal Decentralization and Service Delivery in Indonesia*. Policy Research Working Paper WPS5614. World Bank. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2011/03/29/000158349\\_20110329091113/Rendered/PDF/WPS5614.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2011/03/29/000158349_20110329091113/Rendered/PDF/WPS5614.pdf)
- Smelser, Neil (Ed.), 1973. *Karl Marx on Society and Social Change. With selections by Friedrich Engels*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smoke, Paul, 2010. Implementing Decentralization: Meeting Neglected Challenges. In: Connerly Ed; Eaton, Kent; Smoke, Paul (Eds.), *Making Decentralization work. Democracy, Development and Security*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, pp. 191-217.
- Soiri, Ina, 1999. *Moçambique: Aprender a Caminhar com uma Bengala Emprestada? Ligações entre Descentralização e Alívio à Pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM). [http://domino.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/527E6F32B78CC3BEC1256CAA0052727A/\\$FILE/99-013P-Soiri\\_ff\\_.pdf](http://domino.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/527E6F32B78CC3BEC1256CAA0052727A/$FILE/99-013P-Soiri_ff_.pdf)
- Souza, Celina, 2001. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1): pp. 159-184.
- Sumich, Jason, 2008. Politics after the time of hunger in Mozambique: a critique of neo-patrimonial interpretation of African elites. *Journal of Southern African Studies*, 34(1), pp. 111-125.
- Sumich, Jason, 2010a. *Nationalism, urban poverty and identity in Maputo, Mozambique*. Working Paper No. 68. London: Crisis States Research Centre.

- Sumich, Jason, 2010b. The Party and the State: Frelimo and Social Stratification in Post-socialist Mozambique. *Development and Change*, 41(4): pp. 679–698.
- Tendler, Judith, 2002. Small Firms, the Informal Sector and the Devil's Deal. *IDS Bulletin*, 33(3): pp. 98–104.
- Therkildsen, Ole, & Buur, Lars, 2010. *Recurrent cost boom threatens Millennium Development Goals*. DIIS Policy Brief. DIIS: Copenhagen. <http://www.diis.dk/sw102915.asp>
- Therkildsen, Ole, 2001. Understanding Taxation in Poor African Countries: a critical review of selected perspectives. *Forum for Development Studies*, 28(1): pp. 99–123.
- Therkildsen, Ole, 2011. *Policy making and implementation in agriculture: Tanzania's push for irrigated rice*. DIIS Working Paper 2011:26. Copenhagen: DIIS.
- Tilly, Charles, 1975. Reflections on the history of European state making. In: Tilly, Charles (Ed.), *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Turner, Michael, & Hulme, David, 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. New York: Palgrave.
- UCLG, 2008. *Decentralization and Local Democracy in the World: First UCLG Global Report*. Barcelona: World Bank/ United Cities and Local Governments.
- UNCDF, 2003. *Amendment to the United Nations Capital Development Fund Document MOZ/01/C01 (UNCDF), MOZ/01/001 (UNDP): Support to Decentralised Planning and Financing in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado (DPFP)*. New York: United Nations Capital Development Fund (UNCDF).
- UNCDF, 2005. *Delivering the Goods: Building Local Government Capacity to Achieve the Millennium Development Goals: A Practitioner's Guide from UNCDF Experience in Least Developed Countries*. New York: United Nations Capital Development Fund (UNCDF). [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/uploads/thematic/UNCDF\\_LDG2.pdf](http://www.uncdf.org/english/local_development/uploads/thematic/UNCDF_LDG2.pdf)
- UNCDF/UNDP (Ed.), 2004. *Project: Support to Decentralised Planning & Finance in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado /Mozambique (MOZ/01/C01 – MOZ/01/001): Mid-term Evaluation Report*. New York: United Nations Capital Development Fund (UNCDF)/ United Nations Development Program (UNDP).
- UNDP, 1995. *Consolidation of the Democratic Process in Mozambique: Some Priority Areas for Assistance*. Briefing Paper. Maputo: United Nations Development Program (UNDP).
- UNDP, 1999. *Taking Risks*. New York: United Nations Capital Development Fund (UNCDF). [http://www.uncdf.org/english/about\\_uncdf/uploads/policy\\_mission/taking\\_risks.pdf](http://www.uncdf.org/english/about_uncdf/uploads/policy_mission/taking_risks.pdf)
- UNDP, 2007. *Moçambique: Relatório do Desenvolvimento Humano 2007*. Maputo: SARDC/ United Nations Development Programme (UNDP).
- UNDP, 2009. *Relatório de Desenvolvimento Humano de 2008*. Maputo: SARDC/ United Nations Development Programme (UNDP).
- UNFPA, 2011. *Indicadores Sociais e Demográficos: Moçambique*. Maputo: United Nations Population Fund (UNFPA).
- UN-HABITAT, 2008. *Mozambique Urban Sector Profile*. Rapid Urban Sector Profiling for Sustainability (RUSPS). Nairobi. UN Human Settlement Programme. Regional Office for Africa and the Arab States.
- UN-HABITAT, 2009. *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*. New York: UN Human Settlement Programme.
- University Of Michigan, 2000. *Human Appropriation of the World's Fresh Water Supply*. [http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/freshwater\\_supply/freshwater.html](http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/freshwater_supply/freshwater.html)
- UNRISD, 1998. *War-Torn Societies Project in Mozambique*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- USAID, 2000. *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. PN-ACH-300. Washington D.C.: USAID. [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usaid/local\\_gov.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usaid/local_gov.pdf).

- USAID, 2005. Corruption Assessment: Mozambique. Final Report. Washington. Management Systems International (MSI), December 16, 2005. [http://www.usaid.gov/mz/doc/misc/mozambique\\_corruption\\_assessment.pdf](http://www.usaid.gov/mz/doc/misc/mozambique_corruption_assessment.pdf)
- USAID, 2009. *Democratic Decentralization Programming Handbook*. Washington D.C.: USAID. [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/DDPH\\_09\\_22\\_09\\_508c.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/DDPH_09_22_09_508c.pdf)
- Valá, Salim Cripton, 2009. *Desenvolvimento Rural em Moçambique. Um Desafio ao nosso Alcance*. Maputo. Marimbique e L. Ussivane.
- Vaillancourt, François, 2003. Taxation and budget constraints of sub-national governments: some links. Comments on Section III. In: Martinez- Vasquez, Jorge; Alm, James (Eds), *Public Finance in developing and transitional countries. Essays in honour of Richard Bird*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing: 327-331.
- van de Walle, Nicolas, 2009. *The democratization of political clientelism in sub-sabaran Africa*. 3rd European Conference on African Studies, Leipzig, Germany, 4-7 June 2009. [http://www.uni-leipzig.de/~ecas2009/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1457&Itemid=24](http://www.uni-leipzig.de/~ecas2009/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1457&Itemid=24)
- van Zyl, Albert, 2010. What is Wrong with the Constituency Development Funds? *International Budget Partnership Budget Brief*: 3(10).
- Vengroff, Richard, & Salem, Hatem Ben, 1992. Assessing the impact of decentralization on governance: a comparative methodological approach and application to Tunisia. *Public Administration and Development*, 12: pp. 457-477.
- Villalón, Leonardo, 1998. The African State at the End of the Twentieth Century: Parameters of critical juncture. In: Villalón, Leonardo, & Huxtable, Phillip (Eds.), *The African State at a Critical Juncture: Between disintegration and re-configuration*. London: Lynn Rienner
- Virtanen, Pekka, & Ehrenpreis, Dag, 2007. *Growth, Poverty and Inequality in Mozambique: Country Study No.10*, September 2007. Brasília: International Poverty Centre, pp. 1-26.
- Visser-Valfrey, Muriel, & Umarji, Mariam B., 2010. *Sector Budget Support in Practice: Case Study: Health Sector in Mozambique*. Overseas Development Institute (ODI)/ Mokoro. <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6405.pdf>
- Wampler, Brian, & Barboza, Hélio Batista, 1999. Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Fiscal ao Serviço da Cidadania. In: Farah, Marta Ferreira Santos, & Barboza, Hélio Batista (Eds.), *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo. <http://www.easp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Experi%C3%Aancias/1999/4%20-%20justica%20fiscal.pdf>
- Wanyande, Peter, 1987. Democracy and the One-Party State: The African experience. In: Oyugi, Walter O., & Gitonga, Afrifa (Eds.), *Democratic Theory and Practice in Africa*. Nairobi: Heinemann.
- Weimer, Bernhard & Fandrych, Sabine, 1997. Verwaltungsreform in Mosambik: Ein Beitrag zu Frieden und Demokratie? *Afrika Spectrum*, 32(2): pp. 117-150.
- Weimer, Bernhard & Macuane, José Jaime, 2011. *O Processo de Aquisições (Procurement) em Moçambique: Economia, instituições, reforma e desafios*. Maputo: United Kingdom Department for International Development (DFID).
- Weimer, Bernhard & Nguenha, Eduardo, 2008. *A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez: Descentralização e Municipalização em Moçambique: Orçamento, Transparência e Controlo Social*. Texto de Discussão No 1. Maputo: Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC).
- Weimer, Bernhard, & Fandrych, Sabine, 1998. Mozambique: Democratic Decentralization Obstructed. In: Hollands, Glenn, & Ansell, Gwen (Eds.), *Winds of Small Change: Civil Society Interaction with the African State: Proceedings of multilateral workshops on good governance, sustainable development and democracy. Graz, Austria, 1995 - Kampala, Uganda 1998*. Vienna/Port Elizabeth: Austrian North-South Institute/ Afesis-Corplan/ Austrian Development Cooperation, pp. 270-281.

- Weimer, Bernhard, & Fandrych, Sabine, 1999. Mozambique: Administrative Reform – a contribution to Peace and Democracy? In Reddy, P.S. (Ed.), *Local Government, Democratization and Decentralization: A Review of the Southern African Region*. Kenwyn: Juta & Co., pp. 151-177.
- Weimer, Bernhard, & Macuane, José Jaime, 2011. *O Processo de Aquisições (Procurement) em Moçambique: Economia, instituições, reforma e desafios*. Maputo: United Kingdom Department for International Development (DFID).
- Weimer, Bernhard, 1999. Abstaining from the 1998 local government elections in Mozambique: Some hypotheses. *L'Afrique Politique*. Paris: Karthala, 1999.
- Weimer, Bernhard, 2000. Peace in Mozambique: Conditions for establishing and sustaining it. In: Krumwiede, Heinrich-W. & Waldman, Peter (Eds.), *Civil Wars: Consequences and Possibilities for Regulation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: pp. 185-216.
- Weimer, Bernhard, 2004. Mozambique. Ten Years of Peace. Democracy, governance and Reform. Interrogations of a Privileged Observer. In: Mazula, Brazão (Ed.), *Mozambique: Ten Years of Peace*. Maputo: Imprensa Universitária, pp. 61-86.
- Weimer, Bernhard, 2009. Decentralization of the African state – or state building through local governance? Towards an analytical framework with specific reference to Mozambique. Paper presented at the FAU Conference 2009: Bringing the State back in: New roles and responsibilities for the 21st Century State. Copenhagen, 12th – 13th of May 2009. The Association of Development Researchers in Denmark / Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Weimer, Bernhard, 2012. *Municipal Tax Base in Mozambique: High Potential – Low Degree of Utilization*. Discussion Paper 1/2012. Bonn: German Institute for Development. [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ydnDK\\_contentByKey%29/ANES-8RJBW2?Open&nav=expand:Publikationen;active:Publikationen%5SCANES-8RJBW2](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ydnDK_contentByKey%29/ANES-8RJBW2?Open&nav=expand:Publikationen;active:Publikationen%5SCANES-8RJBW2)
- Weimer, Bernhard; Chimunuane, Ozias; Hassam, Minoz, & Hindkjær, Sven, 2010a. *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Vilankulo*. Nampula: P-13/ World Bank. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000020953\\_20110803104804](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000020953_20110803104804)
- Weimer, Bernhard; Hassam, Minoz, & Chimunuane, Ozias, 2010b. *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba*. Nampula: P 13/ World Bank. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953\\_20110803131107&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803131107&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)
- Weimer, Bernhard; Hassam, Minoz, & Chimunuane, Ozias, 2010c. *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Nacala-Porto*. Nampula: P 13/ World Bank. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953\\_20110803113246&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803113246&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)
- Weimer; Bernhard & Nguenha, Eduardo, 2004. *Orçamentação, Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Descentralização e Municipalização em Moçambique, Textos de Discussão N° 1. Maputo: Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC)/ Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM).
- West, Harry G., 2005. *'Govern yourselves!' Democracy and carnage in northern Mozambique*. London: School of Oriental and African Studies (SOAS) (unpublished conference paper).
- Wetimane, Francisca Gisela, 2003. O Processo de Descentralização em Moçambique: A Experiência de Mecuburi no Processo de Planificação Participativa. In: Macuane, José Jaime, & Weimer, Bernhard (Eds.), *Governos Locais em Moçambique Desafios de Capacitação Institucional: Comunicações do Seminário Internacional realizado em Maputo, 18-20 Fevereiro de 2002*. Maputo: Ministério de Administração Estatal e Cooperação Suíça, pp. 161-166.
- Whitfield, Lindsay, & Therkildsen, Ole, 2011. *What Drives States to Support the Development of Productive Sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications*. Working Paper 15. Copenhagen: DIIS.

- Whitfield, Lindsay, 2009. *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilkinson, Richard, & Marmot, Michael (Eds.), 2006. *Social determinants of health*. Oxford: University Press.
- Wilkinson, Richard, 1996. *Unhealthy societies. The afflictions of inequality*. London: Routledge.
- Wilkinson, Richard, 2005. *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies healthier*. New York: The New Press.
- Winter, Mike, 2004. *Local Government Initiative: Pro-poor Infrastructure and Service Delivery in Rural Sub-Saharan Africa*. New York: UNCDF.
- Wolman, Harold, 1990. Decentralization: what it is and why should we care? In: Bennett, Robert J. (ed.), *Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda*. Oxford: Oxford University Press, pp. 29-42
- World Bank & PPIAF, 2008. *Gestão Delegada do Abastecimento de Água Urbana em Moçambique – Estudo de caso do CRA e FIPAG*. Relatório Final. World Bank/Public-Private Infrastructure Advisory Facility. <http://www.gas.org.mz/Media/Files/Gestao-Delegada-do-Abastecimento-de-Agua-Urbana-em-Mocambique-Estudo-de-Caso-do-FIPAG-e-CRA>
- World Bank, 2003. *Making Services Work for Poor People: The Role of Participatory Public Expenditure Management*. Social Development Notes No. 81. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank, 2005. *Country Economic Memorandum: Mozambique*. Report No. 32615-MZ, 27 September. Washington DC: World Bank.
- World Bank, 2007. *Implementation Completion and Result Report (IDA-35490, IDA-3549A) on a Credit in the Amount of US\$ 33.60 Million (SDR 26.70 million credit) to Republic of Mozambique for the Municipal Development Project: Report No: ICR000072*. Maputo: World Bank.
- Wunsch, James, 1998. Decentralization, Local Governance and Democratic Transition in Southern Africa: a Comparative Analysis. *African Studies Quarterly*, 2(1): pp. 19-43. <http://www.africa.ufl.edu/asq/v2/v2i1a2.pdf>
- Wunsch, James, 2000. Refounding the African state and local self-governance: the neglected foundation. *The Journal of Modern African Studies*, 38: pp. 487-509.

## Documentos Oficiais

- CEDSIF, 2010. Visão das Finanças Públicas 2011-2025. Proposta. Maputo. Ministério das Finanças, Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), Março de 2010.
- Chichava, José, & Moiane, Eugenio, 1998. *Support to the formulation of a National Decentralization Strategy*. Projecto Moz/93/501. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- CNE/STAE, 1998. *Resumo dos dados das Assembleias Municipais*. Maputo: CNE/STAE.
- CRA, 2007. *Transformando a Indústria da Água num Negócio Justo para Servir a Todos*. Relatório da Conferência Internacional sobre a Regulação da Água, Maputo, Moçambique, 11-14 Setembro 2007. Maputo, Conselho de Regulação do Abastecimento de Água.
- DNA, 2010. *Relatório Anual de Desempenho do Sector Direcção Nacional de Águas –DNA*, (não publicado).
- DPPF Inhambane, 2007. *Orçamento de investimento da iniciativa dos Governos Distritais*. Inhambane: Direcção Provincial de Plano e Finanças.
- Gabinete de Estudos da Presidência da República, 2009. *Armando Guebuza em Presidência Aberta*. Maputo: Gabinete de Estudos da Presidência da República.
- INE, 2009. *Anuário Estatístico 2008*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Lawson, Andrew; Umarji, Mariam; Guilherme, João, & Chachine, Célia, 2008, *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006 (Usando a Metodologia PEFA): Relatório Preliminar*. Ministério das Finanças/ UTRAFE/ PAPs. [http://www.pap.org.mz/downloads/final\\_report\\_pefa.pdf](http://www.pap.org.mz/downloads/final_report_pefa.pdf)
- MAE, 1998a. *Estratégica Nacional de Descentralização Administrativa em Moçambique*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- MAE, 1998b. *Folhas Informativas dos 33 municípios*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.

- MAE, 2005a. *Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico em Moçambique para 2005-2010: Proposta*. Ministério da Administração Estatal/ Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA)/ Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM).
- MAE, 2005b. *Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico em Moçambique para 2005-2010: Documento de Fundamentação*. Ministério da Administração Estatal/ Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA)/ Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM).
- MAE, 2006. *Circular n.º 10/MAE/GM/DNDA/2006*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- MAE, 2010a. *Plano Estratégico do Sector da Administração Local (PESAL)*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- MAE, 2010b. *Projecto de Política e Estratégia Nacional de Descentralização*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- MAE/MADER/MPF, 2003. *Participação e Consulta Comunitária na Planificação distrital. Guião para Organização e Funcionamento*. Maputo: Ministério da Administração Estatal/ Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- MAE/MPD, 2008. *Guião sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais*. Maputo: Ministério da Administração Estatal/ Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- MAE/MPF, 1998. *Plano Distrital de Desenvolvimento – Orientações para Elaboração e Implementação*. Maputo: Ministério da Administração Estatal/ Ministério de Plano e Finanças.
- MEC, 2008a. *Estatística da Educação: Aproveitamento Escolar 2007*. Maputo: Ministério da Educação e Cultura.
- MEC, 2008b. *Estatística da Educação: Levantamento Escolar 2008*. Maputo: Ministério da Educação e Cultura.
- MF, 2006. *Auditoria de Desempenho ao Sector de Águas – Volume III*. Ministério das Finanças (MF)/ Inspecção Geral de Finanças (IGF) (unpublished).
- MFP, 2008. *Anuário Estatístico dos Funcionários e Agentes do Estado*. Ministério da Função Pública (MPF) Maputo: Imprensa Universitária.
- MIC, 2009. *Estratégia para a melhoria do ambiente de negócios em Moçambique, 2008-12*. 3a tiragem. Maputo: Ministério de Indústria e Comércio, Direcção Nacional da Indústria/ GTZ.
- MICOA/ CDS-ZU, 2009. *Plano Quinquenal de Implementação do Programa, 2009-2013. Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique (P-13)*. CDS-ZU/ NIRAS-Euroconsult Mott MacDonald Joint Venture.
- MISAU, 2007a. *Declaração de Política Nacional de Saúde*. Versão Final Harmonizada. Maputo: Ministério da Saúde (MISAU).
- MISAU, 2007b. *Plano Estratégico do Sector de Saúde*. First draft.
- MISAU, 2011a. *X Avaliação Conjunta Anual (ACA X) do Desempenho do Sector de Saúde*. Maputo: Ministério da Saúde (MISAU).
- MISAU, 2011b. *Ponto de Situação da Implementação em Abril 2011: Plano de Acção Consolidado (PAC) para o desenvolvimento operacional do nível dos Sistemas de Gestão Internos nas áreas de Planificação, Finanças & Aquisições, Recursos Humanos e Auditoria | Controlo Interno*. Versão Final. Maputo: Ministério da Saúde (MISAU).
- MOPH, 2003. *Manual de Implementação das Modalidades de Gestão dos Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água*. Ministérios das Obras Públicas e Habitação, Direcção Nacional de Águas (unpublished).
- MOPH, 2009. *Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural*. Documento Final. Ministérios das Obras Públicas e Habitação, Direcção Nacional de Águas.
- MoU, 2010. Memorandum of Understanding between the Republic of Mozambique, Represented by the Ministry of Planning and Development, and The International Development Association; The UN System in Mozambique and the UNDP; The Federal Republic of Germany; The Swiss Agency for Development and Cooperation; The Government of the Republic of Ireland; The Government of the Kingdom of the Netherlands, Regarding Support to the National Programme for Decentralised Planning and Finance (NPDPF). Maputo 18th March, 2010.
- MPD 2008. Relatório balanço da implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008. Maputo. Ministério de Plano e Desenvolvimento.

- MPD, 2008. *Relatório balanço da implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008*. Maputo: Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- MPD, 2009. *Relatório de Avaliação de Impacto do PARPA II*. Maputo: Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- MPD, 2010a. *Levantamento de Base. Relatório*. Maputo: Ministério de Planificação e Desenvolvimento
- MPD, 2010b. *Poverty and Well Being in Mozambique: The Third National Assessment/ Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo: Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- MPF/MOPH, 2001. *O Plano Distrital de Desenvolvimento: Planificação Distrital Manual No. 1*. Maputo: Ministério de Plano e Finanças/ Ministérios das Obras Públicas e Habitação.
- República de Moçambique, 2007. *Estratégia para o Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas em Moçambique*. Aprovada pela 22ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros em 21 de Agosto de 2007. Maputo: Conselho de Ministros.
- República de Moçambique, 2010a. *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, 2010-2014*. Aprovado pelo Conselho de Ministros, 16 de Novembro 2010. Maputo: Conselho de Ministros.
- República de Moçambique, 2010b. *Estratégica Nacional de Segurança Social Básica, 2010-2014*. Aprovado pelo Conselho de Ministros, Abril, 2010. Maputo: Conselho de Ministros.
- STAE, 2006. *Eleições Autárquicas 2003*. Maputo: Secretariado Técnico de Administração Eleitoral.
- UTRESP, 2006, Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND). UTRESP. November, 2006.

## Relatórios

- ACS, 2009. Pesquisa sobre o Combate à corrupção. PARPA II - Relatório de Avaliação de Impacto. Ministério de Plano e Desenvolvimento. Maputo. Setembro de 2009.
- Água de Nametil, 2008. *Relatório Anual de Actividades 2008* (não publicado).
- AIAS, 2010. Apresentação ao Comité de Coordenação do PRONASAR. Maputo. Administração de Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Saneamento -AIAS. (não publicado).
- Anon, 2005. *Mozambique Local Service Delivery and Multi-Sectoral Coordination. Emerging Themes, Issues and Opportunities*. Maputo: World Bank (unpublished).
- Anon, 2009. *Rede de Governação das Organizações da Sociedade Civil de Nampula: Resumo de constatações e factos do uso e aplicação do OIIL no País e recomendações*. Nampula.
- Anon, 2010. *Mozambique's national development strategy for the coming 10-15 years: Process, political economy, scenarios*. Maputo (unpublished).
- Anon, 2011. *Revisão do Sector da Saúde – Área de financiamento*. Esboço final, 06 Dezembro 2011. Ministério de Saúde (unpublished)
- Barnes, John; Ising, Josef, & Weimer, Bernhard, 1997. *Reintegration, Decentralization and District Planning: A Discussion Paper*. GTZ Symposium on Post-Conflict Reintegration Issues, 16-17 January 1997, Mutare, Zimbabwe (unpublished).
- Blin, Sarah, 2007. *Orçamento Distrital Politizado - Um documento para discussão*. Maputo: Grupo Informal das Organizações da Sociedade Civil na Governação (unpublished).
- Boex, Jamie, & Macuácuá, Angelo, 2009. *An Analysis of District Finances in Mozambique*. Final draft (unpublished).
- Boex, Jamie, & Nguenha, Eduardo, 2008. *Intergovernmental Fiscal relations in Mozambique: Public expenditure* (unpublished).
- Boex, Jamie; Ilal, Abdul; Nguenha, Eduardo, & Toneto, Rudinei Jr., 2008. *Relações fiscais intergovernamentais em Moçambique Parte 1: Relatório* (unpublished).
- DANIDA, 2004. *Draft Component Description: Support to Environmental Management in 7 Municipalities in Mozambique*. Maputo. DANIDA.
- Ecotec, 2007. *Relatório Final: Projecto: EH 1695-02/2005, Moçambique: PADM - Support Project for Districts and Municipalities in Sofala, Phase II*. Ecotec: Beira/Viena.

- Erskog, Hans, & Rasmussen, Peter E., 2009. *Analysis of External Funds Registered in the State Budget 2009*. Draft (unpublished).
- Eurosis & Gerster Consulting, 2008. *Proposta de: Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique*. Municípios: Beira, Cuamba, Dondo, Ilha de Moçambique, Marromeu, Metangula, Mocimboa da Praia, Mocuba, Montepuez, Nacala, Nampula, Pemba, Quelimane. Agências de Desenvolvimento: Áustria, Dinamarca e Suíça.
- GF, 2011. *Audit of Grants to Mozambique. Debrief to Health Partner Group*. 08 December 2011. PowerPoint presentation. Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GF).
- Grant Thornton, 2011. *Review the Ministry of Health Financial Report & Statements – Prosaúde II and Global Fund for 2009 August 23rd –September 23rd 2011* (unpublished).
- GTZ, 2010a. *Institucionalização, Apropriação e Resultados dos Conselhos Locais – Homoine, Massinga e Matola, Província de Inhambane (Avaliação Rápida)*. Maputo: GTZ.
- GTZ, 2010b. *PFK-Bericht, Land: Mosambik, Entwicklungsmaßnahme Bezeichnung: KV Programm Dezentralisierung (PPFD) Mosambik, Projektnummer: 2006.2066.6*. Final version 2.2. Eschborn: GTZ.
- Hassam, Minoz, 2009. *Município da Vila de Metangula: Perfil e Evolução do Fisco Municipal, (2003–2008)*. Nampula: Centro de Desenvolvimento Sustentável/ Ministério de Coordenação da Acção Ambiental/ Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique (P13) (não publicado).
- Ilal, Abdul, & Toneto, Rudinei Jr., 2008. *Relações Fiscais Intergovernamentais em Moçambique – Receitas* (unpublished).
- Ilal, Abdul, 2006. *Gestão de Mercados no Município de Chimoio*. Maputo: USAID/ARD: Projecto de Governação Autárquica Democrática (PROGOV).
- Ilal, Abdul, 2007. *Gestão de Mercados: Município de Vilankulo*. Maputo: USAID/ARD: Projecto de Governação Autárquica Democrática (PROGOV).
- Jackson, David; Romeo, Leonardo, & Waty, Teodoro, 2006. *Formulação de uma Política e Estratégia Nacional de Descentralização (DPED): Opções de Políticas Para as Reformas de Descentralização* (unpublished).
- Jarnete, Wilson.; Ilal, Abdul; Lougon-Moulin, Anne, & de Tolleneare, Marc, 2006. *Final Report of the Internal Review Mission of the Programme to Support Decentralisation and Municipalisation (PADEM), 6 to 17 March 2006*. Maputo, Cooperação Suíça.
- Kulipossa, Fidélx, & Nguenha, Eduardo, 2009. *Relatório Final da Pesquisa sobre o Impacto da Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Salas de Aulas nas Províncias, nos Distritos e nas Autarquias Locais*. Maputo: (unpublished).
- Linder, Wolf, & Lutz, Georg, 2002. *Mid-term Review on SDC-Mozambique's Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM): Report of the mid-term review mission, 8-21 September 2002*.
- Linder, Wolf; Arn, Daniel; Weimer, Bernhard, & Heierli, Claudia, 1999. *Lines of Action for the SDC-Programme Governance: Report on the Mission of 7-16 July, 1999 for SDC Mozambique/DEZA Bern* (unpublished).
- Macamo, José, & Chaliane, Guilherme, 2008. *Descentralização, Planos e Orçamentos Sectoriais em Moçambique: Revisão Documental e Algumas Observações* (unpublished).
- Massala Consult Lda, 2009. *Análise das Experiências Relacionadas com a Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique: Regiões Norte, Centro e Sul (Províncias de Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Inhambane e Gaza)*. Relatório Final Consolidado.
- Métier, 2006. *Revisão Conjunta do PPF/PRODER: Relatório de Avaliação do PPF Norte*. Maputo: Métier Consultoria e Desenvolvimento Lda (photocopy).
- MICOA-CDS / P-13, 2011. *Qualidade das Obras e Manutenção dos Equipamentos Financiados pelo P13. Relatório de Consultoria*. Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique. Nampula: Ministério de Coordenação da Acção Ambiental - Centro de Desenvolvimento Urbano, Zonas Urbanas (unpublished).

- Monteiro, José Oscar, & Macuane, José Jaime, 2009. *Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação*. Draft (unpublished).
- Nóvoa, M. J., 2007. *Levantamento de projectos socioeconómicos da Ilha de Moçambique*, Maputo: Agence Suisse de développement (SDC).
- Revière, Rodney; Kulipossa, Fidélx & Arsénio, Paulo, 2010. *Report of the P-13 Mid-Term Review Mission* (unpublished).
- SAL CDS & Massala Consult, 2009. *Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique/ Análise das Experiências Relacionadas com a Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique*. Final Consolidated Report. Maputo: Ministério de Plano e Desenvolvimento.
- Thomsen, Thomas; & Alda, Saíde, 2011. *Development of Case Studies and Preparation of a Paper on How to Improve Aid Effectiveness in the Field of Decentralization and Local Governance: Case Study Mozambique*. Draft. EU-EDF/ IBF International Consulting (unpublished).
- Tschinkel, Gerald, & Tump, Rainer, 2008. *Estudo sobre o enquadramento institucional da descentralização no sector agrícola em Moçambique*. Draft (unpublished).
- Umarji, Mariam B.; Makda, Sadya; Paulo, Arsénio, & Lalá, Aly, 2009. *Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas na Província de Cabo Delgado 2008: Aplicação da Metodologia PEFA: Despesa Pública e Responsabilidade Financeira*. Relatório Preliminar. Direcção Provincial do Governo da Província de Cabo Delgado/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).
- Umarji, Mariam B., 2011. *Short Fiduciary Risk Assessment of Health Sector in Mozambique*. Final Report. Maputo: MB Consulting, June 2011.
- UWC/UEM, 2000. *Project of the Government of Mozambique, Support to Decentralised Planning and Financing in Nampula Province: Report of the Mid-term Evaluation Mission June-July 2000*. Cape Town/Maputo: University of Western Cape/UEM.
- WASHCost, 2011. Apresentação dos custos de abastecimento de água – reunião do Grupo de Água e Saneamento (não publicado).
- Weimer, Bernhard, & Isaksen, Jan, 2010. An agent of change at the crossroads: Review of CIP's Strategic Plan 2007-10. Maputo: CIP (unpublished).
- Weimer, Bernhard; Cabral, Lídia, & Jackson, David, 2004. *Aid modalities, flow of funds and partner structures. Experiences and recommendations for ASPs II*. Final Report. Maputo, DANIDA/ ASPs.
- Winderl, Thomas, 2007. *Midterm Review, PADM 1695-02/2005*. Vienna/ Barcelona (unpublished).

## Material de Arquivo

- Administração de Guro (Ed.), 1998. Plano Distrital de Guro (fotocopiado), Guro.
- Associação Comercial Industrial e Agrícola de Nampula, 1969. Exposição feita pela Associação, ao Exmo. Senhor Governador da Província, Nampula 26 de Julho de 1969.
- CMCIM, 2004. *Sobre a Mobilidade dos funcionários, Nota n.º 321/CMCIM/GP/2004*. Ilha de Moçambique: Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique (CMCIM).
- CMCIM, 2006a. *Acta da XI sessão ordinária da Assembleia municipal*. Ilha de Moçambique: Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique (CMCIM).
- CMCIM, 2006b. *Legitimação e reconhecimento dos secretários dos bairros, nota n.º 226/CMCIM/A/A/8*. Ilha de Moçambique: Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique (CMCIM).
- CMCIM, 2006c. *Síntese da reunião de auscultação à comunidade sobre a revisão da delimitação territorial da cidade da Ilha*. Ilha de Moçambique: Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique (CMCIM).
- Distrito de Gorongosa, 2009. *Acta da IV sessão ordinária do CLD*. 22 de Agosto, 2009. Gorongosa: Administração Distrital.
- Distrito de Guro, 1998. *Plano Distrital de Guro*. Guro: Administração Distrital (fotocopiado).
- Distrito de Marracuene, 2009. *Acta da II Sessão do Conselho Local 2009*. Marracuene: Administração Distrital.

- Distrito de Massinga, 2002. *Plano de Desenvolvimento do Distrito de Massinga para os Próximos Três anos Nomeadamente 2003, 2004 e 2005*. Massinga: Administração Distrital (fotocopiado).
- DPPF Inhambane, 2007. *Orçamento de investimento da iniciativa dos Governos Distritais*. Inhambane: Direcção Provincial de Plano e Finanças.
- GCIM, 1987. *Síntese geral da visita que sua Excelência o Governador da província efectuou no distrito da Ilha de Moçambique, Maio de 1987*. Ilha de Moçambique: Governo da Cidade da Ilha de Moçambique (GCIM).
- GCIM, 2006a. *Indicação ilegal dos secretários dos bairros, nota n.º 235/GCIM/A/8, 19 de Junho de 2006*. Ilha de Moçambique: Governo da Cidade da Ilha de Moçambique (GCIM).
- GCIM, 2006b. *Acta do encontro de concertação entre o Governo da Cidade e o Conselho Municipal sobre a Revisão da delimitação territorial do Município, Novembro*. Ilha de Moçambique: Governo da Cidade da Ilha de Moçambique (GCIM).
- GPN, 1983. *Relatório da visita efectuada pelo camarada Primeiro Secretário do comité provincial do partido e sua Excelência governador da província de Nampula*. Nampula: Governo da Província de Nampula (GPN).
- GPN, 1990. *Transcrição da informação proveniente do posto Administrativo de Imala, ref. n.º 62/ADM/24.10*. Nampula: Governo da Província de Nampula (GPN).
- GPN, 1992. *Relatório do governador da província de Nampula respeitante ao período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 1991*. Nampula: Governo da Província de Nampula (GPN).
- GPN, 1995. *Síntese da Reunião com as Autoridades Tradicionais, Dignitários religiosos, Régulos, Reais, Rainhas da província de Nampula*. Nampula: Governo da Província de Nampula (GPN).
- GPN, 2004. *Mobilidade de funcionários, Nota n.º 900/DPAC/GD/2004*. Nampula: Governo da Província de Nampula (GPN).
- GPN, 2009. *Plano Estratégico da Província de Nampula 2010-2020*. Nampula: Governo da Província de Nampula (GPN).
- PIDE (Delegação de Moçambique) 1970. *Assunto: situação geral. Ofício Urgente n.º 1259/A-4 de 17 de Julho de 1970 da Repartição do Gabinete Geral de Moçambique*. Lourenço Marques. PIDE (Delegação de Moçambique). 21 de Julho de 1970.

## Legislação

- Decreto 15/2000, de 20 de Junho 2000. *Boletim da República*, I série, N.º 24, Suplemento.
- Decreto 11/2005, de 10 de Junho de 2005. *Boletim da República*, I Série N.º 23, Suplemento.
- Decreto 65/2003, de 31 de Dezembro de 2003. *Boletim da República*, I Série, N.º 53, 2.º Suplemento.
- Decreto 63/2008 CTA (Código Tributário Autárquico), 2008. *Boletim da República*, I Série, N.º 52.
- Diploma Ministerial n.º 80 de 14 de Maio de 2004, I Série, N.º 19, Suplemento.
- Lei 16/91, de 3 de Agosto de 1991. (Lei das Águas), *Boletim da República* N.º 51 – I Série No 31.
- Lei 13/92, de 14 de Outubro de 1992. *Boletim da República*, I Série N.º 42, Suplemento.
- Lei 3/94, de 13 de Setembro de 1994. *Boletim da República*, I Série, N.º 37, 2.º Suplemento.
- Lei 2/1997, de 18 de Fevereiro de 1997. *Boletim da República*, I Série, N.º 7, 2.º Suplemento.
- Lei 8/2003, de 19 de Maio de 2003. (Lei dos Órgãos Locais do Estado -LOLE)). *Boletim da República*, I Série, N.º 20, 1.º Suplemento.
- Resolução N.º 60/98 de 23 de Dezembro de 1998. Política Tarifária de Águas -*Boletim da República* – I Série N.º 51.

## Jornais

AIM – Agência de Informação de Moçambique

*Minister criticises district abuse of funds (15.09.06)*

*Demands for transparency in handling district funds (10.08.08)*

Domingo

*Governo avalia critérios de distribuição de fundos aos distritos (15.05.06)*

*Na gestão dos 7 milhões de meticais: Guebuza exorta população a ser vigilante (27.05.07)*

*PR inaugura empreendimentos (27.05.07)*

*7 milhões: Administração cria quatro empresas de construção (21.10.07)*

*Eráti está a cumprir as orientações deixadas pelo presidente Guebuza (21.10.07)*

*Governos distritais já entendem o espírito (11.05.08)*

*Os 9 milhões (03.08.08)*

*'Aqueles que não reembolsarem serão penalizados' – alerta o PR em face de avolumar de casos de não reembolsos dos fundos por parte dos beneficiários em quase todos distritos que já escalou (10.08.08)*

*'A iniciativa de alocar 7 milhões aos distritos está condenada ao sucesso...' – quem o diz é Victor Bernardo, Vice-Ministro da Planificação e Desenvolvimento (07.12.08)*

*Governo já definiu mecanismos de gestão financeira dos 7 milhões (07.12.08)*

*Os CCDs são uma expressão da governação participativa (07.12.08)*

*Utilização dos '7 milhões': Beneficiários contam estórias para não devolver dinheiro – o facto não agradou o Chefe do Estado que voltou a reiterar que 'dinheiro não se dá mas sim empresta-se' (07.12.08)*

## Magazine

*Diz Alberto Rego, Administrador de Funbalouro sobre os 7 milhões: 'Não vamos dar dinheiro vivo aos beneficiários do fundo' (20.08.08)*

*Apesar de alguns constrangimentos: Guebuza acredita que sete milhões estão a mudar os distritos (22.10.08)*

*Em Homoine, província de Inhambane: 7 milhões de meticais a saque (22.10.08)*

## Mediafax

*Corrida contra relógio na busca de resultados: Guebuza diz que ainda há tempo para apresentar resultados (26.02.09)*

## Notícias

*Para o uso dos 7 bilhões – Búzi define prioridades de desenvolvimento (19.06.06)*

*Houve desvios de aplicação no uso dos sete bilhões (15.09.06)*

*Montepuez – Procurador ordena prisão do administrador (05.01.07)*

*Sete milhões devem produzir resultados nas comunidades (09.01.07)*

*Como romper ciclo de pobreza?...a interação entre a Administração e o Conselho Consultivo traz uma nova luz de esperança (05.02.07)*

*Sucesso na descentralização – Exemplo da aplicação dos 7 milhões (06.02.07)*

*Autoridades tradicionais em força (06.02.07)*

*Governo não se separa do Conselho Consultivo – administradora Maria Elias Jonas indicando que mercê disso há avanços significativos no distrito (06.02.07)*

*Ema Duarte define capacitação do Conselho como prioridade (10.02.07)*

*Formação é prioritária... (10.02.07)*

*Desconhecimento da legislação interfere na gestão dos fundos (10.02.07)*

*Vontade das comunidades é encarada com seriedade (12.02.07)*

*'Consultivos' não são lugar de disputas políticas (12.02.07)*

*Estamos no caminho certo! (12.02.07)*

*Projectos vão tendo pernas para andar (13.02.07)*

- Fóruns locais ao Consultivo Distrital – Percurso legitima interesses (13.02.07)*  
*Infraestruturas como prioridade (13.02.07)*  
*Gestão dos sete milhões nos distritos: Deixamos o critério em aberto para estimular a criatividade (15.02.07)*  
*Primeiro plano, opinion column on 7 million by Júlio Manjate (20.02.07)*  
*Orçamento para iniciativas locais: Dinheiro para Manjacaze gerido a partir de Xai-Xai (20.02.07)*  
*Membro do ‘consultivo’ deve ser activo e coerente (20.02.07)*  
*Para financiar projectos aprovados: É necessário celeridade na libertação de fundos (20.02.07)*  
*Consultivos completam filosofia de planificação – José Carlos Pereira, secretário permanente distrital de Manjacaze (20.02.07)*  
*Sete milhões: Poucos resultados em Inhambane (17.03.07)*  
*‘Sete milhões’: O alerta continua! (17.03.07)*  
*Descentralização foi prioridade do Governo (31.12.07)*  
*Na província do Maputo: Presidência aberta resolveu muita coisa (07.01.08)*  
*Com fundos de iniciativa e impacto local: Consultivo de Alto Molôcuèria 800 postos de emprego (12.01.08)*  
*Conselhos consultivos com défice de formação (13.01.08)*  
*Durante os últimos dois anos: FIIL cria 2.872 postos de trabalho em Mogovolas (11.04.08)*  
*Interferências lesam gestão dos sete milhões (29.04.08)*  
*Usar os sete milhões como elemento de unidade nacional – exorta PR, Armando Guebuza, falando à população de Mogovolas (30.04.08)*  
*Fundos da descentralização não têm sido reembolsados (03.05.08)*  
*Caso não paguem as dívidas: Beneficiários dos célebres ‘7 milhões’ poderão parar no Tribunal (30.07.08)*  
*Exonerado secretário permanente de Homóine (23.08.08)*  
*Por falta de transparência nos sete milhões: População pede destituição do administrador de Muanza (26.08.08)*  
*Mabote: Nepotismo na gestão dos 7 milhões – denuncia população de Inhambane na recente Presidência Aberta e inclusiva de Armando Guebuza (04.09.08)*  
*Distritos com maior autonomia financeira (07.12.08)*

## Notícias da Beira

- S. Machel em Nampula: Cultura Moçambicana já retomada: é o sol que sempre nasce, é o sol que nunca desce (04.06.74).*

## O País

- Posicionamento da Plataforma Nacional da Sociedade Civil sobre Governação Local (09.11.07)*  
*Governo quer acelerar o desenvolvimento no campo (12.09.08)*  
*Cabo Delgado com dificuldades de reembolsar ‘sete milhões’ (07.06.11)*  
 Savana  
*Riqueza submersa na extrema pobreza: Reembolso dos sete milhões continua miragem (24.04.09)*

## Tempo

- Nº 205 (25.08.74)*

## Vertical

- Descentralização na base (26.06.07)*

## Zambeze

- 7 milhões aplicação – Falta de clareza em alguns distritos em Nampula (22.06.06)*  
*Como os distritos gerem os sete milhões (22.06.06)*  
*‘Não vamos transformar Chókwe em celeiro da nação usando charruas e bois’ (22.06.06)*  
*O distrito, o desenvolvimento e os sete milhões (22.06.06)*

*Magude vai mudar de face com os 7 biliões (22.06.06)*

*Marrupa e 7 bilhões – Água e conflito homem/animal nas prioridades (22.06.06)*

*Devido à má aplicação dos sete milhões, no Niassa: Administradores cessam funções (08.03.07)*

## ACRÓNIMOS

ADC	Austrian Development Cooperation
ADM	Aeroportos de Moçambique
ADS	Ajuda ao Desenvolvimento da Saúde
AECID	Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento Internacional
AGO	Apoio Geral ao Orçamento
AGP	Acordo Geral de Paz
AIAS	Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento
ANAMM	Associação Nacional de Municípios Moçambicanos
AOS	Apoio ao Orçamento Sectorial
ATM	Autoridade Tributária de Moçambique
BM	Banco Mundial
BMZ	Bundesministerium fuer Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CC	Conselhos Consultivos
CCD	Conselho Consultivo Distrital
CDS-ZU	Centro de Desenvolvimento Sustentável – Zonas Urbanas
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Gestão Financeira
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CL	Conselhos Locais
CM	Conselho Municipal
CMAM	Central de Medicamentos e Artigos Médicos
CMI	Christian Michelsen Institute
CNE	Comissão Nacional das Eleições
CRA	Conselho Regulador de Água
CSP	Cuidados de Saúde Primários
DAF	Direcção de Administração e Finanças
DAH	Development Aid for Health
DANIDA	Danish International Development Agency
DCI	Development Cooperation Ireland
DDS	Direcção Distrital de Saúde
DEL	Desenvolvimento Económico Local
DfID	Department for International Development (UK)
DINAPOT	Direcção Nacional de Planificação e Ordenamento Territorial
DNA	Direcção Nacional de Águas

DNAL	Direcção Nacional de Administração Local
DA	Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico
DNDR	Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural
DNO	Direcção Nacional de Orçamento
DNPO	Direcção Nacional de Plano e Orçamento
DPOPH	Direcção Provincial Obras Públicas e de Habitação
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
DWG	Decentralization Working Group
EDM	Electricidade de Moçambique
ESP	Environmental Sector Programme
ETD	Equipa Técnica Distrital
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FCP	Fundo Comum Provincial
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativas Locais
FINDER	Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Rural
FRELIMO	Frente da Libertação de Moçambique
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GIDA	Grupo Interministerial de Descentralização e Autárquica
GIZ	German
GoM	Government of Mozambique
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
IASISA	Imposto Autárquico de Sisa
IAV	Imposto Autárquico de Veículos
IED	Investimento Estrangeiro Directo
IGF	Inspeccção-Geral das Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IPA	Imposto Pessoal Autárquico
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
IPRA	Imposto Predial Autárquico
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPC	Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas
IRPS	Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares
ISS	Imposto sobre Venda de Serviços
ITBIM	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
KfW	Kreditanstalt Fuer Wiederaufbau

LAM	Linhas Aéreas de Moçambique
LNG	Gás Natural Liquidificado
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MADER	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAE	Ministério da Administração Estatal
MAMM	Mogincual, Angoche, Mogovolas e Moma
MCC	Millenium Challenge Corporation
MdE	Memorando de Entendimento
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MF	Ministério das Finanças
MIC	Ministério de Indústria e Comércio
MICOA	Ministério da Coordenação da Acção Ambiental
MICS	Multi Indicators Cluster Survey
MINAG	Ministério de Agricultura
MINEC	Ministério de Negócios Estrangeiros e Cooperação
MINED	Ministério de Educação
MINT	Ministério de Interior
MISAU	Ministério de Saúde
MOPH	Ministério de Obras Públicas e Habitação
MoU	Memorandum of Understanding
MPD	Ministério de Plano e Desenvolvimento
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPF	Ministério de Plano e Finanças
ODA	Official Development Assistance
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento do Estado
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
OJM	Organização da Juventude Moçambicana
OLE	Órgãos Locais do Estado
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONG	Organização Não Governamental
OP	Observatório da Pobreza
PADEM	Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização
PAI	Presidência Aberta e Inclusiva
PAP	Programme Aid Partners, Parceiros da Ajuda Programática
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PD	Programa de Descentralização
PDA	Programa de Desenvolvimento Autárquico
PDD	Projecto de Descentralização e Democratização

PDM	Programa de Desenvolvimento Municipal
PEDD	Plano Estratégico do Desenvolvimento Distrital
PEND	Política e Estratégia Nacional de Descentralização
PESS	Plano Estratégico do Sector da Saúde
PESOD	Plano Económico Social e Orçamento Distrital
PETS	Public Expenditure Tracking
PHC	Primary Health Care
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNGL	Plataforma Nacional de Governação Local
PNPFD	Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas
PNS	Política Nacional de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reajustamento Estrutural Económico e Social
PROCIPP	Projecto de Capacitação de Instituições Públicas e Privadas
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PROGOV	Programa de Governação Democrática Autárquica
PROL	Programa de Reformas dos Órgãos Locais
PSAA	Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água
RAC	Revisão Anual Conjunta
RAI	Relatório da Avaliação do Impacto
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
RM	Rádio Moçambique
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SDC	Swiss Development Cooperation
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social
SGM	Sistema de Gestão Municipal
SISRECORE	Sistema de Registo e Controlo de Receitas
SISTAFE	Sistema da Administração Financeira do Estado
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SUC	Serviços de Urbanizado e Cadastro
SWAp	Sector Wide Approach
TA	Tribunal Administrativo
TAE	Taxa por Actividade Económica
TIC	Tecnologia Informática e de Comunicação
TVM	Televisão de Moçambique

UCODIN	Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado de Nampula
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UFSA	Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições
UGFP	Unidade de Gestão Financeira do Programa
UGB	Unidade Gestora Beneficiária
UGP	Unidade de Gestão de Programa
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público
ZEE	Zonas Económicas Especiais
ZIF	Zonas Industriais Livres

# Outras Publicações do IESE<sup>1</sup>

## Livros

Desafios para Moçambique 2012. (2012)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)

Sérgio Chichava e C. Alden (organizador)  
IESE/SAIIA: Maputo

Desafios para Moçambique 2011. (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – *comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – *comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – *comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo.

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

Cidadania e governação em Moçambique – *comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)  
IESE: Maputo

---

1 Muitas outras publicações do IESE (como comunicações das suas conferências internacionais, apresentações feitas pelos seus investigadores em conferências, aulas, seminários e palestras, artigos de investigação, entre outras) estão disponíveis no site do IESE, [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz), seguindo os links para publicações ou para investigação. Todas as publicações do IESE, incluindo as constantes nesta lista, podem ser livremente descarregadas do seu site.

Reflecting on economic questions – *papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)*

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

Southern Africa and Challenges for Mozambique – *papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)*

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

## Cadernos IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas).

Cadernos IESE nº 11: *Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana. (2011)*

António Alberto da Silva Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_11\\_AFrancisco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancisco.pdf)

Cadernos IESE nº 10: *Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_10\\_AFRA.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf)

Cadernos IESE nº 9: *Can Donors ‘Buy’ Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique. (2011)*

Paolo de Renzio

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_09\\_PRenzio.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf)

Cadernos IESE nº 8: *Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate. (2011)*

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_08\\_CNCRB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCRB.pdf)

Cadernos IESE nº 7: *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. (2011)*

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_07\\_CNCRB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCRB.pdf)

Cadernos IESE nº 6: *Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique. (2011)*

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_06\\_AF.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf)

Cadernos IESE nº 5: *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? (2011)*

Nuno Cunha e Ian Orton

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_05\\_Nuno\\_Ian.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf)

Cadernos IESE nº 4: *Questions of health and inequality in Mozambique. (2010)*

Bridget O’Laughlin

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_04\\_Bridget.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf)

Cadernos IESE nº 3: *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE. (2010)*

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_03\\_CNCB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf)

Cadernos IESE nº 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana?* (2010)

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_02\\_SC.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf)

Cadernos IESE nº 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique.* (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_01\\_CNCB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf)

## Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

## Discussion Papers

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP\\_2009/DP\\_06.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf)

DP nº 5: *Mozambique and China: from politics to business.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_05\\_MozambiqueChinaDPaper.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf)

DP nº 4: *Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique.* (2008)

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_04\\_Uma\\_Nota\\_Sobre\\_o\\_Voto\\_Abstencao\\_e\\_Fraude\\_em\\_Mocambique.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf)

DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_03\\_2008\\_Desafios\\_DesenvRural\\_Mocambique.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf)

DP nº 2: *Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/Discussion\\_Paper2\\_Revolucao\\_Verde.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf)

DP nº 1: Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique. (2008)  
Sérgio Inácio Chichava  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_01\\_ArtigoEtnicidade.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf)

## Boletim IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº44: *Taxas Directoras e Produção Doméstica*

Sófia Armacy

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_44.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf)

Nº43E: *MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI*

Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_43E.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf)

Nº43P: *ITIE—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE*

Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_43p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf)

Nº42E: *Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique*

Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_42e.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf)

Nº42P: *Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique*

Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_42p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf)

Nº41: *Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo?*

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_41.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf)

Nº40: *“Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários*

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_40.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf)

Nº39: *Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011)*

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_39.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf)

Nº38: *Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011)*

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_37.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf)

Nº37P: *Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_37p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf)

Nº37E: *Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity. (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_36e.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf)

Nº36: *A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011)*

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_36.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf)

Nº35P: *Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. (2011)*

Marc Wuyts  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_35P.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf)

Nº35E: *Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience. (2011)*

Marc Wuyts  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_35E.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf)

Nº34: *Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI. (2011)*

António Francisco e Simão Muhorro  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_34.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf)

Nº33: *Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique? (2011)*

António Francisco  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_33.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf)

Nº 32: *Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010)*

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf)

Nº 31: *Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede. (2010)*

António Francisco  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_31.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf)

Nº 30: *A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010)*

Fernanda Massarongo  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_30.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf)

Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento. (2010)*

Carlos Uilson Muianga  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_29.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf)

Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro? (2010)*

António Francisco  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_28.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf)

Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público. (2009)*

Paolo de Renzio  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_27.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf)

Nº26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. (2009)*

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_26.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf)

Nº 25: *Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique. (2009)*

Rogério Ossemame

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_25.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf)

Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo. (2009)*

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_24.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf)

Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados – Cenário em Moçambique. (2009)*

Sofia Amarcy

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_23.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf)

Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009. (2009)*

Luis de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_22.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf)

Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo. (2009)*

Jeremy Grest

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_21.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf)

Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral. (2009)*

Luis de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_20.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf)

Nº 19: *“O inimigo é o modelo!” Breve leitura do discurso político da Renamo. (2009)*

Sérgio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_19.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf)

Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_18.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf)

Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)*

Emílio Dava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_17.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf)

Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_16.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf)

Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique. (2009)*

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_15.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf)

Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira.* (2009)

Virgílio Cambaza

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_14.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf)

Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda.* (2009)

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_13.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf)

Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique.* (2009)

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_12.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf)

Nº 11: *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_11.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf)

Nº 10: *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_10.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf)

Nº 9: *Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística.* (2009)

Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_9.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf)

Nº 8: *Sobre os Votos Nulos.* (2009)

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_8.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf)

Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia.* (2008)

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_7.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf)

Nº 6: *Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando?* (2008)

António Francisco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_6.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf)

Nº 5: *Beira - O fim da Renamo?* (2008)

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_5.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf)

Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação.* (2008)

Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_4.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf)

Nº 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_3.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf)

Nº 2: *Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)*

Luís de Brito

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_2.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf)

Nº 1: *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)*

António Francisco e Rosimina Ali

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_1.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf)

## Manuais de Formação

*Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia (2012)*

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de partilha de Informação, IESE

IESE: Maputo

*Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação (2012)*

Sande, Zaqueo (Adaptação)

IESE: Maputo

*Pequeno Guia de Inquérito por Questionário (2012)*

Luís de Brito

IESE: Maputo