



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Saïde Jamal

Descentralização e democracia local: mecanismos de participação e prestação vertical de contas dos governos locais em Moçambique – Os Conselhos Consultivos Locais

Dissertação de Mestrado em Roads to Democracy(ies) - Democracia e Governação, orientada pela Professora Doutora Maria Paula Meneses, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Coimbra, Portugal
2014

Declaração de Honra

Declaro pela minha honra, que a presente dissertação foi elaborada por mim a partir de recursos e métodos que faço as devidas referências no texto e que não foi apresentada em nenhuma outra instituição para obtenção de qualquer grau académico. Mas sim, apresento à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Roads to Democracy(ies) - Democracia e Governação.

(Saide Jamal)

Dedicatória

Em memória dos meus queridos pais, *Jamal Ambasse* e *Atija Issufo*, que Alhah lhes conceda
o Jannat

Aameen!

Agradecimentos

Numa viagem como esta, é ingênuo aquele que pensa que têm forças para caminhar sozinho sem *bengala* dos 'bons'. E como de ingenuidade tive e até que basta, neste momento me resta olhar para o caminho percorrido e concluir que *sou o que sou* (nada), porque tive todo o vosso amparo em vários momentos desta jornada: *antes de cá estar, ao longo do meu curso e agora - na elaboração do trabalho final*.

Esta página, e palavras com certeza que são do tamanho de um átomo por aquilo que vós fizestes por mim, e não terei e nem teria como agradecer à proporção dos feitos. Dai que devo começar por algum lado: à minha orientadora Professora Doutora Maria Paula Meneses, pelo apoio incondicional na realização e conclusão deste trabalho, das nossas longas conversas até as 3 horas da madrugada.

À coordenadora do curso a Professora Doutora Virgínia Ferreira, pelos ensinamentos, críticas e disponibilidade para me ouvir em vários momentos. Aos meus professores, Ricardo Namora (créditos pela revisão linguística), Stephen Wilson, Sílvia Ferreira, Daniela Nascimento, Pedro Hespanha, aos das Universidades de Uppsala e Siegen, pela maneira sábia e profissional com que conduziram as sessões, pelas críticas construtivas e a transmissão incondicional do seu saber, o que serviu de força motriz para a conclusão do meu curso. Aos funcionários da FEUC em particular os da Biblioteca, Direção de Relações Internacionais e da Escola de Estudos Avançados pelo apoio total prestado.

Aos meus colegas do curso na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - Portugal, os de Uppsala (Suécia) e de Siegen (Alemanha), particularmente ao Fritz Ekhane Ekane (dispenso detalhes) e aos que diretamente ou não, contribuíram para a conclusão do meu curso e a respetiva dissertação.

Por fim, sem com isso significar o seu lugar na minha vida, um pedido de desculpas aos meus queridos Pais (ausentes), filhos, esposa, irmãos e amigos (de perto e de longe) pela minha ausência em vários momentos importantes ao longo destes anos, apesar da qual sempre pude contar com o seu amor, solidariedade e carga moral que me incentivou a seguir sempre em frente.

O meu muito obrigado à cidade de Coimbra da Rainha Santa Isabel, do Mondego, da Sé Velha, da Praça da República, da Cabra, da Serenata, das Latadas e da Queima das Fitas!

"A maior desgraça de uma nação pobre é que em vez de produzir riqueza, produz ricos"

Mia Couto, in Pobres dos Nossos Ricos

Resumo

Este estudo destaca as dinâmicas sociais e políticas que se vivem em Moçambique no âmbito das atuais reformas políticas iniciadas na década de 1990, concretamente os processos de descentralização e desconcentração do Estado central. Sendo assim, a partir de uma dimensão local de perspectiva *bottom-up*, este trabalho procura analisar os mecanismos de participação e prestação vertical de contas dos governos locais tendo particular atenção aos mecanismos de consulta e participação comunitária: os *Conselhos Consultivos Locais*.

Assim, como enquadramento teórico, baseei-me na leitura de diferentes tipologias e dimensões da descentralização propostas por vários autores, normas e regulamentos do Estado, que regulam a articulação entre os vários poderes locais, e recorri igualmente à informação diversa disponível nos sítios da internet para sustentar a pesquisa. Constatase, porém, que atualmente os processos de desconcentração e descentralização em curso em Moçambique debatem-se com muitos desafios, pois coexistem, no mesmo espaço e tempo, pressupostos e poderes políticos (órgãos locais do Estado, autarquias locais e autoridades tradicionais), de origens e atuações diferentes e, por vezes, conflitantes, na lógica de procura pela democracia local. Sendo assim, o processo de participação e prestação de contas dos tais poderes às comunidades locais dilui-se nos *Conselhos Consultivos Locais*.

No entanto, é de destacar que o processo de descentralização em Moçambique (ainda) não é abrangente, pois termina nas linhas dos territórios municipalizados (vilas e cidades), enquanto que a maior parte da população vive para além das fronteiras municipais (aldeias, povoados, localidades, postos-administrativos). Assim, a lacuna não preenchida pela descentralização (autárquica) no processo da democratização do país é ocupada pelos órgãos locais nomeados pelo Estado central, o que tende a propiciar tensões, e pode alargar o conceito da responsabilização e prestação de contas.

Palavras-Chave: descentralização, democracia local, prestação vertical de contas, conselhos consultivos locais, governos locais

Abstract

This study highlights the social and political dynamics in Mozambique in relation to the process of decentralization and de-concentration of central governments under the recent political reforms that have taken place since the 1990s. This research also seeks to describe local mechanisms of vertical *accountability* that run parallel with the action of local governments, particularly the *local consultative councils*, in order to allow the popular involvement on public issues.

As a theoretical study, this essay will be based on the analyses of a varied range of decentralization typologies and dimensions, proposed by both scholars and the laws and norms established by the State to regulate the interaction among local power agents. I also use relevant information available on the internet.

Modern Mozambique faces many challengers under the recent process of decentralization and de-concentration of Power. So, the coexistence of different political actors (bodies of local State, municipality and traditional authorities) at the same space and time, and proposing different agendas on their way to claiming local democracy, could allow for the rise of the social conflicts.

Still, the process of decentralization in Mozambique is not spread over the whole territory. Indeed, it ends on the borderlines of the municipal territories (cities and villages), and thereof the majority of the Mozambican population lives beyond those municipal borders (villages, povoados, localidades, administrative posts). Thus, the fracture of the decentralization process (municipality) in the country is usually conducted by the bodies of local State, so the whole process tends to raise tensions. Therefore, the concept of responsibility and vertical *accountability* is crucial to a description of the democratic development of the country.

Key-Words: decentralization, local democracy, vertical *accountability*, local consultative councils, local government

Siglas e Abreviaturas

AM - Assembleia Municipal

CM - Conselho Municipal

PCM – Presidente do Conselho Municipal

CR - Constituição da República

MAE - Ministério da Administração Estatal

MF - Ministério das Finanças

MPD - Ministério da Planificação e Desenvolvimento

FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique

MDM - Movimento Democrático de Moçambique

FOFA - Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças

LOLE - Lei dos Órgãos Locais do Estado

INE - Instituto Nacional de Estatística

CCLs - Conselhos Consultivos Locais

NEPAD - Nova Parceria para o desenvolvimento de África

Nº - Número

ODM - Objetivos de desenvolvimento do milénio

OLE - Órgãos Locais do Estado

PARPA - Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta

PL - Poder Local

PES - Plano Económico e Social

PIB - Produto Interno Bruto

RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique

Renamo- EU - Coligação Resistência Nacional de Moçambique e União Eleitoral

SADC - Comunidade dos Países da África Austral

TA - Tribunal Administrativo

UA - União Africana

GIZ - Sociedade Alemã para a Cooperação Técnica (Instituição de execução da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento em Moçambique)

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ONG - Organização Não-Governamental

MASC - Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil

CIP - Centro de Integridade Pública de Moçambique

DM - Diploma Ministerial

OIIL - Orçamento de Investimento para as Iniciativas Locais

FIIL – Fundo de Investimento de Iniciativa Local

PRE – Programa de Reabilitação Económica

PRES - Programa de Reabilitação Económica e Social

DAF - Direções de Áreas Fiscais

UGC - Unidades de Grandes Contribuintes

FCA - Fundo de Compensação Autárquica

PERPU - Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

FDD - Fundo de Desenvolvimento Distrital

PED - Política e Estratégia de Descentralização

OP - Orçamento Participativo

FOFA - Forças, Oportunidades, Fraqueza e Desafios

PROL - Programa de Reforma dos Órgãos Locais

PESOD - Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado

PAI - Presidência Aberta e Inclusiva

PQG - Programa Quinquenal do Governo

IPCC – Instituições de Participação e Consulta Comunitária

IAV - Imposto Autárquico de Veículos

ISISA - Imposto Autárquico de SISA

IRPA – Imposto Predial Autárquico

IPA - Imposto Pessoal Autárquico

IRN – Imposto de Reconstrução Nacional

PEDD - Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital

UCLG - United Cities and Local Governments

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	I
CAPÍTULO I.....	8
1. Descentralização – uma análise contextual.....	8
1.1. Visão geral sobre a descentralização	8
1.2. Perspetiva histórica da descentralização em Moçambique.....	13
CAPÍTULO II.....	21
2. Os contornos da descentralização em Moçambique.....	21
2.1. Momentos marcantes no processo da descentralização.....	21
2.2. Oportunidades e Desafios.....	26
2.3. Abordagens da Descentralização Democrática.....	30
2.4. Dimensões da descentralização democrática	34
2.4.1. Política	37
2.4.2. Administrativa	39
2.4.3. Fiscal.....	41
CAPÍTULO III.....	46
3. Democracia Local e prestação de contas.....	46
3.1. O papel da prestação de contas na democracia	47
3.2. Os níveis locais de desconcentração do Estado.....	48
3.2.1. Povoação	50
3.2.2. Localidade	50
3.2.3. Posto Administrativo.....	52
3.2.4. Distrito	54
3.3. A tentativa de descentralização por parte do Estado	55

3.4. Mecanismos locais de participação e de prestação vertical de contas	56
3.4.1. Orçamento Participativo (OP)	58
3.4.2. Presidência Aberta e Inclusiva (PAI).....	59
3.4.3. Conselhos Consultivos Locais (CCLs)	60
CAPÍTULO IV	65
4. Os Órgãos Locais do Estado e o Poder Local	65
4.1. Discussão das relações entre a administração distrital e a autarquia	65
CAPÍTULO V	72
5. Conclusão.....	72
BIBLIOGRAFIA	75

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Abordagens da descentralização democrática.....31

Quadro 2: Critérios distintivos entre os Órgãos Locais do Estado e o Poder local.....68

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: As dimensões da descentralização em Moçambique.....	36
---	----

INTRODUÇÃO

A democracia, como um processo de construção permanente de um ideal político e normativo, assenta no pressuposto da autoridade partilhada entre atores políticos através de processos de participação, de cidadania, de direitos e deveres individuais e coletivos. Neste sentido, não pode ser vista como uma uniformidade normativa aplicável a diferentes âmbitos e finalidades sem se terem em conta as especificidades locais e os contextos históricos adjacentes.

Nestes termos, seja qual for o espaço-tempo e o contexto histórico, o conceito da democracia somente ganha sentido quando situado nas práticas e nas interações sociais. Assim, pode-se inferir que a construção da democracia deve ser orientada para os diferentes níveis e escalas de relacionamento, à luz da justiça e da boa convivência social.

O contexto histórico no qual se desenrola o processo de democratização articulada das conceções do Estado (Williams, 2003) deixa em aberto a possibilidade e a responsabilidade de criação de mecanismos e instituições nacionais e locais que possam garantir a operacionalização dos ideais do projeto democrático. No entanto, a tal operacionalização do projeto democrático, quando feita numa lógica de relações sociais de poder onde a autoridade partilhada dos cidadãos é efetivamente delegada, através do sufrágio universal, a grupos de atores políticos (partidos políticos) que, em representação dos cidadãos, levam avante o desiderato comum mediante o contrato social estabelecido, tende a produzir um vazio de representação dos interesses das comunidades.

Neste sentido, as relações sociais resultantes do contrato social e que (re)produzem elites resultantes de processos de delegação da autoridade através do sufrágio universal, tendem igualmente a replicar-se a vários níveis e escalas. Ou seja, as elites locais resultantes dos processos de delegação de poder, multiplicam-se a partir de um processo de deslocação do poder do centro para a periferia.

Assim, a descentralização é vista por Maria José Castanheira Neves (2004:12) como o processo da transferência de atribuições e competências do Estado central para o Poder Local (autarquias locais), na perspectiva de que correspondam a um núcleo de interesses verdadeiramente locais capazes de assegurar o reforço da coesão local e nacional, e para a promoção da eficiência e eficácia na gestão pública através de processos e mecanismos de participação coletiva dos cidadãos.

Em Moçambique, este processo de deslocação do poder para a periferia, encontra suporte no n.º I do artigo 263.º do Título XII, capítulo IV (Princípios Organizatórios) da Constituição da República, que estipula que a “organização do Estado e o funcionamento dos órgãos do Estado a nível local obedecem aos princípios de descentralização e desconcentração, sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do Governo”. Por conseguinte, a definição daquilo que subjaz aos tais princípios organizatórios (de descentralização e desconcentração) é clarificada em legislação própria que garante as atribuições e autonomia das autarquias locais (Zavale, 2011:43).

A descentralização, como proposta política, acontece através da transferência de autoridade e responsabilidade governativa para novos órgãos de escalões mais baixos. Do ponto de vista jurídico-administrativo, a descentralização traduz-se numa distribuição de competências para instituições diferentes das que descentralizam.

No caso da descentralização do Estado, o Governo central de Moçambique atribui aos órgãos locais (Vilas e Cidades) a autoridade para administrar o território sob a sua jurisdição. De acordo com a lei¹, deve existir uma partilha de responsabilidades e autoridades entre o governo central e os órgãos locais de governação por forma a responder da melhor forma às necessidades dos cidadãos.

Apesar deste suporte legal, Bernard Weimer (2012) sublinha que a operacionalização da descentralização democrática depende, no caso moçambicano, quer das iniciativas políticas nacionais, quer de projetos políticos externos. Sendo assim, a intensidade e aplicabilidade de projetos democráticos varia de país para país e depende das especificidades locais, cabendo ao Estado a definição dos limites dentro dos quais ocorrem as formas democráticas de participação política e de prestação de contas.²

Neste sentido, e para uma visão apropriada das diversas possibilidades de concretização da descentralização do Estado contemporâneo, importa que este “superconceito” seja visto a várias dimensões, em função das obrigações políticas e administrativas do Estado nos seus diferentes níveis: aquilo que Falleti (2004) considera os três níveis (político, fiscal e administrativo da descentralização); e a proposta de Nabais (2007), que identifica duas modalidades distintas (descentralização e desconcentração).

¹ Ver lei 3/94, de 13 de Setembro e lei 2/97, de 18 de Fevereiro.

² Este ponto será abordado em profundidade no capítulo III.

Com base neste pressuposto, proponho-me na presente dissertação explorar as interseções entre descentralização, desconcentração, democratização e prestação vertical de contas dos governos locais em Moçambique. Neste âmbito, Meneses (2009) remete-nos para uma leitura atenta das relações existentes entre as distintas forças e atores envolvidos no campo da gestão local, de modo a melhor compreender tais processos. Ou seja, acentua a necessidade de uma análise mais sofisticada da relação entre a democracia local - a partir da intervenção popular *bottom-up* - e os diferentes poderes locais Estatais e não-Estatais.

Convém sublinhar que, devido à descontinuidade no (inter)relacionamento entre atores locais - situação vista como estando na origem dos processos de gestão não transparentes na governação local em Moçambique, constantemente reportados pela Comunicação Social, Organizações da Sociedade Civil, Organizações não-Governamentais e Parceiros de Cooperação (Nuvunga et al 2007:5) - opto por me focar no diálogo entre a descentralização democrática e os mecanismos locais de participação e prestação vertical de contas adotados pelos governos locais, particularmente os Conselhos Consultivos Locais, questionando a sua profundidade e grau de abrangência. Ou seja, até que ponto contribuem ou não para a efectiva participação dos cidadãos nos processos de gestão pública local? A isto se alia ainda a importância crucial da contingência política na tomada de decisões locais típicas das conjunturas críticas (Cappocia & Kelemen, 2007:342, *apud* Weimer, 2012:79).

Para mapear os pressupostos teóricos que atravessam esta dissertação e construir um corpo de argumentos capaz de responder à pergunta inicial, basear-me-ei na análise crítica de estudos, relatórios e outros documentos, livros e artigos, bem como informação recolhida em diferentes *sites* na internet que versam sobre a temática proposta.

Um dos motivos que me levaram a interessar por este tópico de investigação foi o crescente desconforto e as constantes críticas das organizações da sociedade civil, parceiros de cooperação, comunicação social e partidos políticos da oposição, apresentadas em Nuvunga, et al. (2007:36,37), sobre a crescente tensão entre os dois atores no seio do partido no governo: os “reformistas”, que apoiam a ideia de um processo de descentralização democrática mais dinâmico; e, por outro lado, os

conservadores ou “velha guarda”, interessados em manter um controlo central sobre a política e a gestão do Estado a todos os níveis (Soiri, 1998:19; Weimer, 2012:80).

Outro motivo que contribuiu igualmente para sustentar a vontade de aprofundar e entender as nuances deste tema, é, pelo fato de ter trabalhado durante alguns anos em contextos de convergência entre o rural (desconcentrado) e o urbano (descentralizado). Como técnico ao serviço do Governo do Distrito de Massinga, na província de Inhambane em Moçambique, afeto à Repartição Distrital de Finanças e Conselho Técnico de Planificação Distrital, pude vivenciar e observar as várias nuances, tensões e impactos do processo de descentralização em curso no país. Por estas, e por várias outras razões não especificadas, entendo que se abre aqui um espaço para uma análise profunda e objetiva sobre a abrangência da descentralização em Moçambique, através da problematização dos fatores internos que lhe são inerentes.

Considerando que qualquer trabalho de investigação exige a definição clara de um objeto de estudo, que receba a atenção de uma vertente específica de investimento (Carmo e Ferreira, 2003), surge como inevitável a definição de um objetivo geral. Dentro do contexto de pesquisa e face às pretensões do presente estudo, esse objetivo será o de analisar os mecanismos de participação e prestação vertical de contas dos governos locais à disposição dos cidadãos.

Consequentemente, os objetivos específicos a considerar irão: avaliar a dimensão da descentralização democrática (administrativa, política e fiscal); analisar os mecanismos locais de participação e prestação vertical de contas dos governos locais, com enfoque nos Conselhos Consultivos Locais; e, por último, analisar as tensões políticas entre os órgãos locais do Estado e o Poder Local.

A análise e explicação do processo de descentralização e seus resultados no panorama político moçambicano, levou-me a organizar esta dissertação numa perspectiva transescalar, que parte do *geral* para o *particular*. Deste modo, pretende-se desenvolver uma análise *bottom-up*.

O capítulo introdutório incide sobre a *análise contextual da descentralização* em Moçambique, a partir de uma perspectiva histórica com enfoque no período da democratização multipartidária. Ora, a descentralização em Moçambique assume contornos próprios e, em certa medida, caraterísticos de Estados de tradição política centralista onde o poder central tende a estar representado a todos os níveis, mesmo

quando se perspetiva um poder político mais próximo das comunidades locais através do envolvimento destas no processo da gestão local.

A estrutura da arquitetura política do Moçambique pós-Colonial assumiu discursos que, em princípio, procuravam promover a participação de todos na vida política, económica e social do país. *slogans* como: “unidade, trabalho e vigilância”; “chiconhoca inimigo do povo”; “vamos matar a tribo para construir a nação” foram, nesse período, usados como alavanca dessa aspiração. Com efeito, é certo que em algum momento estes discursos tiveram a sua razão de ser e desempenharam o seu papel. Mas, na prática, isso significou, por um lado, um não reconhecimento, por parte do Estado, das práticas e estruturas político-administrativas locais e, por outro, uma crescente resistência das comunidades locais aos ideais impostos pelo novo projeto político.

Nestes termos, a descentralização à ‘moda Moçambicana’ teve de lidar com este complexo mosaico de projetos políticos nacionais e costumeiros. Pois, o relacionamento de diferentes atores políticos no mesmo espaço e num mesmo tempo, propicia tipicamente tensões, que me proponho aprofundar nos próximos capítulos.

No segundo capítulo, procuro aprofundar a análise do controverso e acidentado relevo da paisagem política moçambicana. Nele, analiso os *contornos da descentralização*, partindo de uma dimensão local, com recurso à leitura de diferentes tipologias e dimensões da descentralização propostas por vários autores.

Para o caso em análise, as várias tipologias da descentralização propostas pela literatura neste campo, afiguram-se bastante úteis, uma vez que o processo de descentralização em Moçambique tende a desdobrar-se em dois conceitos diferentes mas concomitantes: (i) a desconcentração (caraterizada pela existência dos órgãos locais do Estado a diferentes níveis) e, (ii) a descentralização (levada a cabo a partir de processo gradual de autonomização dos poderes locais).

A tentativa da deslocação do poder do centro para a periferia, implicando uma partilha da autoridade a várias escalas locais, responde parcialmente aos anseios da democracia mas, em certa medida, contrasta com a tradição centralista que carateriza vários governos Africanos. Sendo assim, a relação entre os poderes central e local, embora regulamentada e criteriosamente definida, abre muitas vezes espaços que levam à perceção da conflitualidade na sua interação (Ruivo, 2000). Esta ambivalência é crucial para explicar os contornos da descentralização que se debatem nos capítulos I e II.

Nestes termos, julgo legítimo falar de uma ‘hibridização’ da democracia Moçambicana seguida de processos de participação democrática, mais do que afiançar a ideia da consolidação de uma organização administrativa íntegra. Deste ponto de vista, talvez seja mais útil pensar-se numa consolidação das várias formas de fazer e exercer a democracia em Moçambique, do que insistir num ideal normativo ‘quase-distante’ do contexto político e da organização administrativa das populações locais.

O terceiro capítulo, intitulado ‘A democracia local e prestação de contas’, tem um enfoque privilegiado sobre uma paisagem de relevo controverso e acidentado, que é o espaço do ‘local’. De facto, a análise da democratização em Moçambique exige, para um entendimento mais alargado, uma maior atenção à dimensão local. Isto acontece devido às dificuldades de operacionalização entre os vários níveis de poder. Em parte por causa dessas dificuldades, a complexidade da conjuntura nacional e local coloca os arranjos institucionais em trajetórias difíceis de alterar (Guambe, 1998; Nguenha, 1998; Reddy, 1999; Ruivo, 2000; Monteiro, 2002). Esta atenção sobre o elemento local baseia-se na adoção de uma visão analítica ‘quase-distante’ da abordagem institucionalista, baseada no legalismo Estatal, que reconhece a influência dos vários atores políticos locais na vida das comunidades, mas mantém inalterada a posição central do Estado.

Sendo assim, deve entender-se que os campos sócio-políticos que operam em espaços-tempo multi-estratificados no contexto atual moçambicano, podem expandir o conceito de atividade política a partir da incorporação (e coabitação de *facto* e de *jure*) dos diferentes atores políticos locais que compõem o hibridismo Estatal contemporâneo, fragmentando assim os poderes local e nacional.

Entretanto, devido à existência de vários mecanismos de participação e de prestação de contas do governo a diferentes níveis e, por outro lado, para delimitar o enfoque deste trabalho, cingir-me-ei aos Conselhos Consultivos Locais (também denominados Instituições de Participação e Consulta Comunitária – IPCC) a partir de uma perspetiva *bottom-up*. Assim, discutirei apenas algumas instâncias locais de poder, a saber: Conselho Consultivo da Povoação, da Localidade, do Posto Administrativo e do Distrito.

No quarto capítulo, procurei debater as relações entre as instituições locais (Estatais e não Estatais) que, pela sua natureza histórica e contextual, desempenham um papel crucial na organização sócio-política das populações locais. Consequentemente, esta

análise remeter-me-á a uma abordagem no campo dos órgãos locais do Estado e do Poder Local, como atores fundamentais no processo de desconcentração e descentralização democrática em curso em Moçambique desde a década de 1990.

Sendo assim, para a discussão das tensões políticas entre os órgãos locais do Estado, concretamente a Administração Distrital e o Poder Local (autarquia), torna-se importante a sua articulação com os restantes poderes que co-existem nas comunidades locais. Estes caracterizam-se, em muitos casos, pela constante procura pelo envolvimento e participação da comunidade no processo de gestão local, no âmbito das democracias locais.

Neste pressuposto, as considerações finais do quinto capítulo remetem para a busca de uma nova perspetiva a partir da verificação das possíveis contradições na conceção e aplicação dos tais mecanismos de participação e prestação de contas, legalmente instituídos, e tende a propor linhas de reflexão capazes de melhorar e consolidar o processo da democracia local em Moçambique.

CAPÍTULO I

I. Descentralização – uma análise contextual

I.1. Visão geral sobre a descentralização

A descentralização pode ser entendida como um processo planejado que tem por objetivo produzir mudanças na geografia e na sociologia de um dado poder central, a favor de ‘níveis de poder’ mais baixos da administração do Estado, sem perder de vista as forças políticas que a constituem e que controlam a distribuição do poder, da riqueza, dos recursos e da administração Estatal (Weimer, 2012:2-3). Entretanto, esta perspectiva conceitual da descentralização implica uma análise política e económica, na qual se vão estabelecer e descrever não somente as forças e os agentes que controlam a distribuição do poder político e riqueza do país (incluindo os resultados dessa distribuição), mas também as relações e conflitos entre a classe que governa e a população objeto da governação.

Esta lógica de autoridade, por um lado, e a necessidade da transferência total ou parcial dessa autoridade a posições, níveis ou escalas de agentes, por outro lado, que, por conveniência ou demanda conjuntural, chamam a si a responsabilidade da partilha do poder sob a forma de autoridade descentralizada, atravessa certamente todo o conceito da descentralização. Isto manifesta-se quer ao nível vertical (ao longo da hierarquia das classes sociais e os níveis do sistema político-administrativo), quer ao nível horizontal (ao longo das unidades e subunidades territoriais que constituem o Estado).

Nestes termos, aprofundar as lógicas da descentralização remete-nos para uma reflexão sobre a relação entre o objeto a descentralizar, os atores envolvidos, o espaço-tempo e as várias agendas que entram em cena nos contextos políticos e sociais específicos. Isto é, o processo de descentralização não somente é influenciado e condicionado por fatores internos, mas também por toda uma conjuntura política e ideológica vigente, que desempenha um papel fundamental na reforma política e administrativa dos Estados.³

³ Refiro-me concretamente à existência em vários países de ONGs e Programas financiados por governos e algumas entidades externas que tem por objetivo o apoio ao processo de descentralização e condicionam a sua implementação a um conjunto de pressupostos e regras (GIZ, PNUD entre outras).

Sendo assim, os processos de tradução, vernacularização e implementação de tais regras dependerá de especificidades próprias, e até mesmo locais, que variam de contexto e produzem impactos diferentes e, por vezes, inesperados. Para o caso de Moçambique, face ao novo projeto político de matriz liberal⁴, que define a descentralização democrática como o modelo ideal da Boa Governança, este (modelo) nem sempre reúne consenso sobre a sua implementação. O que, em certa medida, acaba por constituir o grande elo de clivagens entre os atores políticos de visão centralista e os descentralistas, que tendem a tornar-se mais evidentes com o evoluir do processo de democratização.

Embora vários autores considerem a fusão da descentralização administrativa, fiscal e política, o ideal normativo a ser tomado como ponto de partida (Rondinelli et al, 1983; Peneda, 1986; Faria e Chichava, 1999; Falleti, 1999; Macuane e Weimer 2003; Nabais, 2007; Weimer, 2012), o Estado moçambicano elege a descentralização e a desconcentração administrativas, mantendo o controlo Estatal através da tutela administrativa do Estado.

Assim, Aguiar Mazula (1998)⁵ percebe a descentralização como um processo de criação de entidades autónomas distintas e paralelas ao Estado central⁶, embora isto possa, em alguns casos, ocorrer sem implicar a transferência (outorgação ou delegação) definitiva da autoridade do titular originário das funções ao incumbido de exercer o poder de decisão e implementação (*descentralização administrativa ou desconcentração*). Também, não implica necessariamente a *devolução* que pressupõe a transferência final do poder de decisão e implementação das políticas do governo central para as entidades locais democraticamente eleitas (Falleti, 2004; Weimer, 2012); ou, por fim, a *delegação* -

⁴ Modelo adotado em finais do século XVII na França e nos Estados Unidos da América, também conhecido por modelo democrático liberal ou de democracia constitucional, representativa e parlamentar, defende a laicização do Estado (separação do Estado com a igreja) e a igualdade perante a lei. De um modo geral, este modelo advoga uma autoregulação das sociedades sem a ingerência do Estado nos direitos dos cidadãos e na economia. Nestes termos, adotam-se estratégias que levam a participação do povo na governação através de mecanismos de representação popular.

⁵ Ministro que participou no delinear das políticas de descentralização em Moçambique.

⁶ Não se confunda neste caso com o Estado Paralelo de Boaventura de Sousa Santos. Mas sim fazer referência ao fato de se estabelecer uma relação entre pessoas jurídicas distintas (O Estado e as Entidades autónomas) sem necessariamente a observância de uma hierarquia administrativa porque se está perante uma situação em que cada um (Estado e as Entidades autónomas) possui atribuições e responsabilidades próprias definidas por lei.

que pressupõe a transferência parcial de poderes de decisão para uma agência Estatal, instituição privada ou instância comunitária.

Neste âmbito, será que a contribuição epistemológica de Alexis de Tocqueville para a ciência política e para a história ajudaria a entender os efeitos políticos a partir dos efeitos administrativos da descentralização em Moçambique? Pois, Tocqueville admite que o que mais importa não são os efeitos administrativos da descentralização, mas sim os seus efeitos políticos na democracia (Tocqueville, 2001). Logo, torna-se necessário analisar o contexto histórico-político em que Tocqueville operou, apesar de Fernando Magalhães (em “O passado ameaça o futuro: Tocqueville e a perspectiva da democracia individualista”), entender que, atualmente, o mundo vive a ideia de inevitabilidade da democracia, fato provado pela história das democracias modernas ocidentais, que tendem a aproximar-se do modelo da história da democracia americana. É nesta linha de inevitabilidade da democracia que o pensamento Tocquevilleano ganha eco e constitui um elemento chave para entender o processo de descentralização e o poder local.

Porém, devido às acentuadas desigualdades e fragmentos sociais do mundo contemporâneo, torna-se arriscado pensar em Tocqueville sem ter em conta o contexto político-social em que se inscreve a política (como referido no parágrafo anterior) para apurar aspetos da reforma do Estado, sob risco de se produzir efeitos adversos aos concebidos pelo autor no século XIX (Gonçalves, 2005). Mesmo assim, existem autores (como Bernhard Weimer, por exemplo), que sugerem e acreditam serem válidas as considerações Tocquevilleanas acerca da continuidade da liberdade política e da democracia geral.

Em vários países ditos subdesenvolvidos e os das economias emergentes, a adoção do modelo ocidental de democratização e descentralização político-administrativa tem sido uma das condições dos governos ocidentais (doadores) e as instituições de Bretton Woods⁷ para o apoio à programas de desenvolvimento e de luta contra a pobreza nesses países.⁸ Neste sentido, está na origem a crença de que a descentralização administrativa a

⁷ Refiro-me neste caso ao Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, instituições destinadas a assegurar os mecanismos de apoio financeiro necessário para a estabilidade do Sistema Monetário Internacional.

⁸ Para o caso de Moçambique, podem tomar-se como exemplo os programas de ajustamento estrutural, empréstimos para financiamentos de programas de desenvolvimento que são condicionados a implementação de certas medidas vistas como sendo eficientes no processo de democratização e descentralização do país.

partir do modelo ocidental é um dos pilares de garantia da manutenção da liberdade política que sustentará a participação popular - mesmo em situação de deslocação de modelos desprovidos de contextos e “vernacularizações”, e ausência de “outras linguagens de poder” (Mbembe, 2001; West, 2008:99).

Este fato tem-se mostrado problemático devido à existência em África, particularmente em Moçambique, de vários poderes locais (autarquias, órgãos locais do Estado e poderes costumeiros ou tradicionais) com características próprias e que coexistem no mesmo espaço-tempo, o que levou Boaventura de Sousa Santos a cunhar o conceito de “Estado Heterogéneo” (Santos, 2003). Entretanto, apesar de o paradigma normativo do Estado moderno assumir que em cada Estado só há um direito e que a unidade do Estado pressupõe a unidade do direito, a verdade é que coexistem na sociedade moçambicana vários sistemas jurídicos e políticos - desde o Estatal aos poderes consuetudinários -, onde nem sempre o primeiro é o mais importante na gestão normativa do quotidiano da maioria dos cidadãos e cidadãs.

Esta dimensão por vezes conflituosa de co-existência de sistemas (Estatal e os outros sistemas de regulação que operam com o Estatal) permite uma leitura extrapolada dos principais desafios das sociedades africanas (Jamal, 2014:14) vistos por Boaventura de Sousa Santos como sendo:

Os da incorporação das múltiplas práticas, identidades e normas culturais numa forma de administração que reflita e afirme as identidades e as normas de todos os cidadãos, articulando o direito à igualdade com o reconhecimento da diferença (Santos, 2004:47-48).

No entanto, para além da referida convergência local de sistemas diferentes, existem dimensões específicas em Moçambique, à semelhança do que acontece no Brasil e em alguns outros países, nos quais a descentralização é historicamente associada à personalização do poder na figura das elites locais do partido no poder (no caso de Moçambique, associado ao partido Frelimo), através de uma governação ‘clientelar’ que pouco ou nada beneficia a população⁹; mesmo assim, ainda que de uma forma incipiente, o poder local prossegue livremente a realização das suas atribuições, através dos seus

⁹ Em Moçambique, a partilha do poder entre partidos políticos acontece essencialmente ao nível local (autárquico ou municipal). Atualmente, são vários os municípios governados por um partido que não o no governo central, sendo exemplos as cidades da Beira, de Quelimane e de Nampula, entre outras, governadas pelo Movimento Democrático de Moçambique (MDM).

próprios órgãos locais, em busca de um maior espaço de funcionamento autónomo e de envolvimento da comunidade.

A coexistência de estruturas locais, por vezes consideradas ‘contrapoderes’, com capacidade para determinarem trajetórias relevantes na vida das comunidades locais, tende a (re)produzir um complexo relacionamento com o poder autárquico (localmente eleito), os órgãos locais do Estado (centralmente instituídos)¹⁰ e as autoridades tradicionais. Contudo, estes poderes, até certo ponto difusos, posicionam-se, segundo Teixeira Fernandes, diferentemente do poder autárquico. Apesar dessa diferença, no entanto, e dependendo dos atributos que lhes são próprios, podem disputar com ele a capacidade de decisão (Fernandes, 1997:125).

Deste modo, o poder é encarado como uma relação de forças que se articulam em diversas redes. Essas redes estruturam as atividades dos indivíduos na sociedade. Assim, Foucault na sua conceção do poder, agrega a noção de estruturação do poder, a lei, a servidão pseudo-voluntária, a dominação, a repressão, a violência e, conseqüentemente, encontra um paralelismo no modo da ação do poder e do governo sobre o indivíduo.

Todavia, esta conceção Foucaultiana relacional do poder é confrontada pela abordagem funcionalista e estratégica de Michel Crozier, que evita a inscrição direta do poder na relação *causa-efeito* e se abstém de prolongar a ideia da sujeição dos indivíduos à estrutura do poder (Ansart, 1990:63-76 *apud* Felizes, SD:7-8).

Assim, para tornar mais abrangente e clara a trajetória da abordagem que me proponho, importa avançar para uma noção mais profunda e estratégica do poder local, refinada por Crozier e Friedberg (1977) em *L'acteur et le système*, para quem:

[O poder] é uma relação que, enquanto mediação específica e autónoma dos objetivos divergentes dos atores, está sempre ligada a uma estrutura de jogo: esta estrutura com efeito define a pertinência das fontes de incertezas ‘naturais’ e ‘artificiais’ que aqueles podem controlar. Precisamos pois de nos desembaraçar dessa conceção puramente negativa e repressiva do poder [...] O poder constitui um mecanismo quotidiano da nossa existência social (Russ, 1994:207 *apud* Felizes, SD:9).

¹⁰ Para relacionamento entre o poder central e o poder local, ver Ruivo (2000).

Nesta linha de pensamento, levantam-se questões ligadas ao modo como esses poderes se articulam e dividem o mesmo espaço-tempo, no qual o poder do Estado procura a todo o custo impor-se perante os restantes poderes “subalternos”, em nome de um Estado moderno que assenta *par excellence* na unidade do Estado, defendida por Hobbes como sendo “as vontades de todos os membros da república não formando senão uma só, o Estado pode ser considerado como se não tivesse senão uma única cabeça.”

Logo, o princípio do Estado unitário aqui evocado e consagrado nas constituições dos Estados modernos, é posto em causa por comportar limitações especificamente decorrentes dos outros princípios ou subprincípios, como o caso do princípio da subsidiariedade; da autonomia local; e o princípio da descentralização democrática da administração pública (Nabais, 2007:16).

Nestes termos, esta visão que me parece minimalista e reducionista, e que deita por terra todos os outros poderes locais, não foi partilhada integralmente por Rousseau, apesar de igualmente concordar e defender que a multidão também não faz um povo. Logo, conclui que o objeto da ciência política não é a unidade do Estado, mas sim o problema da unidade do “corpo político”. Ou seja, quando, em lugar da pessoa particular de cada contratante, se obtém um corpo moral e coletivo que recebe pelo ato da associação a sua unidade, o seu *eu* comum, a sua vida e a sua vontade (Matos, 2008:172), estar-se-ia perante um corpo político.

1.2. Perspetiva histórica da descentralização em Moçambique

Moçambique é um país tropical localizado na costa oriental africana e é banhado pelo Oceano Índico a leste. Divide a sua fronteira norte com a Tanzânia; a noroeste com o Malawi e Zâmbia; a oeste, o Zimbabwe e por fim ao sudoeste com a Suazilândia e África do Sul. Entretanto, devido a sua localização e relação política na região da África Austral, compõe dentre várias organizações regionais, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

A tentativa de compreender as dinâmicas sócio-políticas do Moçambique contemporâneo remete-nos para uma avaliação das complexidades conjunturais e das rupturas e continuidades do Estado colonial e do atual Estado moçambicano (Meneses, 2009:12) - visto que é a partir dessa avaliação que se torna possível a compreensão das

relações entre o ‘tradicional’ e o ‘moderno’, entre o ‘passado’, o ‘presente’ e o ‘futuro’ dos contextos e transformações no mosaico de conhecimentos que caracteriza o sistema de administração pública em Moçambique.

Pois, a autoridade colonial e imperial portuguesa em Moçambique baseada em relações de poder desigual assimétricas às várias fontes de poder tradicionais presentes, primou pela (re)produção de dinâmicas de expropriações e apropriações de práticas e discursos que, atualmente, influenciam a administração moçambicana do pós-colonial.

É partindo desta tensão dicotómica entre o ‘tradicional’ e o ‘moderno’ que se pode entender o hibridismo político-jurídico existente na sociedade moçambicana, o qual nos revela o grau da interferência autoritária colonial nas culturas políticas tradicionais da época (Santos e Meneses, 2006; Meneses e Santos, 2008), que, mais tarde, sofre uma forte influência das diferentes correntes ideológicas (socialismo e neoliberalismo) que atravessam o imaginário da atuação política do Estado moçambicano como formas de regulação social (Meneses, 2009:13).

Assim, o complexo encontro entre os aspetos sociais, culturais, políticos e epistemológicos dentro do sistema local de regulação social, fruto das várias dinâmicas sociais que se entrelaçam, é embebido de distorções que tendem a relegar para a mediocridade e ao não reconhecimento daqueles discursos, práticas e conhecimentos que não se inscrevem no cânone da gramática política dominante.

Refiro-me, concretamente, àquelas que não vão de encontro ao projeto político modernizador do Estado contemporâneo – com as consequências e conflitos daí resultantes – reproduzindo, assim, as práticas do colonialismo, que impôs às epistemologias locais um “recolher obrigatório” assumindo a burocracia e a ciência modernas como os únicos veículos organizacionais e explicativos do mundo (Meneses, 2007).¹¹

É nesta matriz que se inscreve o grande projeto de descentralização democrática do Estado contemporâneo em Moçambique, como sendo, o produto da convergência entre o processo da democratização neoliberal e as dinâmicas constitutivas dos complexos sistemas jurídicos e políticos locais que se imbricam e geram novas formas de Estado plural, denominada por Boaventura de Sousa Santos como “*Estado Heterogéneo*”

¹¹ De salientar que em Moçambique, no período pré-colonial coexistiram vários projetos de Estado. Para detalhes, ver Meneses (2007).

(Santos, 2003:63) – e que se caracteriza pela existência de diferentes formas de regulação sociais.

Entretanto, o atual processo de descentralização em Moçambique debate-se com esta pluralidade de legalidades e legalismos, que subjazem à heterogeneidade do Estado moderno, e que, não raras vezes, levam a relações conflituosas e sob tensão ideológica, devido a algumas incompatibilidades entre as práticas dos legalismos tradicionais e o projeto ‘modernizador’ da administração do Estado.

Nestes termos, afigura-se inútil tentar compreender os processos de descentralização democrática no contexto moçambicano sem a incorporação dos atores locais (não Estatais) que reivindicam posições e se afirmam como autoridades locais - embora algumas vezes à margem do próprio Estado (Faria e Chichava, 1999) -, ‘obrigando’ assim a sua inscrição e reconhecimento no panorama político moçambicano.

Se, no plano global, o esgotamento do fordismo¹², das lógicas de destotalização¹³, o desmoronamento dos edifícios decisórios e a sobreposição das práticas de governação, levou a transformações sociais e políticas, em Moçambique esses fluxos de matriz global tiveram nos fatores internos os seus principais catalisadores, o que lhes conferiu uma dinâmica própria do processo de estruturação política, abrindo assim, espaços para um novo constitucionalismo híbrido (de fatores externos de configurações neoliberais e locais ou tradicionais).

É neste hibridismo que facilmente se levanta a questão da tensão entre o ‘tradicional’ e o ‘moderno’ que, em grande parte, cruzará o desenrolar dos meus argumentos na presente dissertação, partindo da seguinte questão: até que ponto o processo de descentralização democrática em Moçambique terá sido, ou é, produto da vontade política dominante (o governo do partido Frelimo) em outorgar e/ou delegar a autonomia político-administrativa às escalas locais? E, como é obvio, a resposta a esta questão remete-nos igualmente para várias outras questões, dentre elas, em que medida a

¹² Trata-se de um termo criado por referência a Henry Ford em 1914 para referir o modo de racionalização da produção capitalista através de inovações técnicas e melhorias organizacionais, com o objetivo de incentivar a produção em massa e o consumo social.

¹³ Ver Daniel Francisco in “Territorios chamados desejos”, p.166: “são as práticas sociais e políticas da sociedade civil que a levam a subtrair-se à dominação do campo social pelo Estado. Assim, os “avanços da sociedade civil” criam uma dinâmica complexa e ambivalente entre o Estado e a sociedade, que põe de parte a visão dualista, dicotômica ou binária destas realidades, habitualmente ligada à ideia do controle da sociedade civil por parte do Estado”.

pressão externa terá contribuído para o tal processo de descentralização? Seria esta uma oportunidade de partilha de poder ou consolidação da hegemonia dominante através da (re)criação de novas elites locais que em nada representam as comunidades? Qual seria o papel das comunidades locais neste processo?

Portanto, falar da descentralização em Moçambique a partir de uma abordagem histórica sem envolver o contexto internacional, constitui igualmente uma visão unipolar que certamente deixará um campo de penumbra bastante acentuado. Quando me refiro a fatores da conjuntura internacional, neste caso, falo concretamente dos “programas de ajustamento estrutural”¹⁴ do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

Entretanto, se retomarmos a mesma análise (da descentralização) para apurar o impacto (económico, social e político) das políticas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial aplicadas em vários países, particularmente a Moçambique - que tinham como objetivo a redução do peso da dívida externa das economias dos países altamente endividados por causa da desestruturação da paisagem económica mundial (crise do petróleo, aumento da taxa de juros e queda dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais), o que levou a busca pelos mercados financeiros mundiais para saldar o serviço da dívida (Fernandes, 2009:111-112) -, constatamos que os efeitos de tais medidas se fazem sentir até aos dias que correm.

Importa aqui salientar que as políticas de ajustamento estrutural implementadas em países subdesenvolvidos, que até então se erguiam dos efeitos da guerra de libertação colonial e almejavam (em tese) a garantia de harmonia social, enfrentaram situações de suicídio político (Thompson, 2004:188), na medida em que abdicaram do sonho de construção de uma nação autônoma, independente, soberana, e coesa onde os Estados desempenhariam um papel fundamental na organização sócio-económica e política dos povos.

No entanto, se olharmos para a atual lógica política, económica e social que atravessa o tecido de desenvolvimento desses países, é notório o grau de rotura social causado por tais políticas. Pois, este momento de (re)lançamento de reformas políticas culminou em muitos casos com a desestruturação social dos países em causa.

¹⁴ Programa levado a cabo pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional destinados a concessão de empréstimos a países subdesenvolvidos, e fortemente condicionados a promoção de um conjunto de medidas económicas de matriz neoliberal.

Num contexto em que o Estado tinha a responsabilidade primária de garantir o bem estar social das populações fortemente dependentes da ‘generosidade’ paternalista¹⁵ deste, em Moçambique, a magnitude da devastação social das medidas de ajustamento estrutural foi tanta que o Estado, em certa medida, alienou a sua legitimidade às ONGs que em princípio cumpriam a missão deste na disponibilização de assistência social (Brito, 2003:179).

O Programa de Reabilitação Económica (PRE) iniciado em 1987, teve como o seu principal foco a reabilitação da economia nacional através da alavancagem da produção interna e da restauração de um nível mínimo de consumo e de salários, bem como o resgate financeiro para fazer face ao serviço da dívida que em finais de 1984 atingira uma cifra de 2,4 mil milhões de dólares, o equivalente a 120% do produto Interno Bruto de Moçambique (PIB) Fernandes (2009:113).

Entretanto, estas reformas impostas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, consistiram maioritariamente nos cortes da despesa pública (saúde, educação), liberalização da economia, aumento dos preços básicos, reforço da capacidade do Governo para a promoção do setor privado e adoção de políticas de privatizações das empresas Estatais (Edwards, 1995 *apud* Santos e Trindade, 2003:45; Fernandes, 2009).

Como consequência, verificou-se uma redução de empregos no setor público e queda gradual nos níveis de utilização dos serviços públicos, com impacto significativo nos estratos sociais mais pobres. Entretanto, o leque de consequências destas políticas de ajustamento estrutural, estendeu-se às relações das redes clientelares entre o Estado e as populações e a sua posição de maior empregador foi posta em causa pela redução dos mecanismos que o legitimam perante as populações (Thompson, 2004:190).

É neste contexto de vulnerabilidade e instabilidade que a filosofia dos programas do Banco Mundial passou a considerar os aspetos de dimensão social a partir de uma articulação entre os programas de ajustamento estrutural e os objetivos de combate à pobreza, e consequente reformulação do PRE, passando a designar-se PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social). Nestes termos, o Banco Mundial enfatiza o seu apoio ao processo de democratização e à boa governação através de programas de

¹⁵ Em Moçambique, o reconhecimento da autoridade do governo encontra-se fundamentalmente associado a uma representação paternalista do mesmo e não ao princípio de delegação que prevalece na tradição ocidental.

descentralização que em tese possibilitam maior eficiência na distribuição de recursos a nível local (Fernandes, 2009).

Tal como nos outros países da região austral de África, o processo de democratização e pacificação em curso desde os anos de 1980, inscreve-se num conjunto de reformas político-administrativas praticamente inevitáveis à luz da conjuntura política e económica internacional de que Moçambique é parte.

Neste plano de regulação, assenta o acordo Geral de Paz assinado pelo Governo da Frelimo¹⁶ e a Renamo¹⁷ a 04 de Outubro de 1992 em Roma, que colocou fim ao longo conflito armado, e abriu espaço para o relançamento do processo de democratização do país e a implementação de reformas políticas que culminaram com a realização das primeiras eleições gerais multipartidárias a 28 de Junho de 1994.

Em consequência desse processo, a adoção do multipartidarismo e a democracia multipartidária constituíram então as grandes inovações da reforma constitucional de 1990, a qual consagra, no seu preâmbulo, que Moçambique é um Estado de Direito Democrático alicerçado na separação e independência dos poderes e no pluralismo (CR – revista em 2004).

Contudo, como consequência do pluralismo e da democracia previstos na CR por um lado, e implementação de tais reformas por outro lado, a Assembleia da República mono-partidária aprovou a ‘primeira’ lei da descentralização – a lei 3/94, de 13 de Setembro, no âmbito do programa da reforma dos órgãos locais (PROL) de 1991 (Faria e Chichava 1999:1), que previa a divisão administrativa do país em 128 distritos municipais rurais e 23 distritos municipais urbanos, constituídos por três órgãos municipais (Presidente, Assembleia e Conselho Municipal), incluindo as autoridades tradicionais no processo de consulta e tomadas de decisões locais particularmente em questões relacionadas com o uso da terra (Fernandes, 2009:116).

Trata-se de um percurso histórico importante na (re)ligação do Estado às comunidades locais, a qual se tornou mais efetiva com a realização das primeiras eleições

¹⁶ Frente de Libertação de Moçambique, fundado em 1962 na Tanzânia por Eduardo Mondlane. Este movimento/partido político uniu vários movimentos de cariz nacionalista e liderou a luta de libertação de Moçambique, contra o colonialismo Português. Com a proclamação da Independência Nacional a 25 de Junho de 1975 encabeçou a liderança do governo de transição e dos governos seguintes.

¹⁷ Resistência Nacional de Moçambique, movimento armado fundado em finais da década de 1970 por André Machangaissa que se opôs aos ideais da Frelimo acabando por desencadear uma guerra civil de 16 anos.

autárquicas em 30 de Junho de 1998. Como anteriormente referido, a descentralização do poder e a democracia local em Moçambique surgem a partir dum contexto integrado na chamada onda da “democratização da África”.

Sendo um processo novo, estranho e antagónico às aspirações do então regime político implantado sob a égide da “tradição centralista” (Claudio Véliz, 1980) no qual o poder central detém o controlo sobre todo o sistema político administrativo das diferentes escalas nacionais e centraliza a planificação da economia. Assim, o Estado moçambicano optou por abrir-se para a descentralização de ‘caráter gradual’ do poder central aos níveis mais baixos (mantendo o controlo a nível central). Nestes termos, vislumbra-se aqui uma oportunidade de entrada de novos atores (democraticamente eleitos e não-democraticamente eleitos) num cenário político bastante heterogéneo.

É na procura de uma lógica da autonomia da democracia local que as tensões deste processo dinâmico e multidimensional se estruturam, e dão corpo a novas referências do Poder Local, elemento mais tarde incorporado na lei 3/94, a partir da alteração dos artigos 188 a 196 da Constituição da República de 1990 e substituída pela lei 2/97, de 18 de Fevereiro, como resposta aos resultados eleitorais dos partidos da oposição, potencialmente ameaçadores para a hegemonia política local do partido dominante.

Desta feita, a administração pública moçambicana estrutura-se pelo princípio da descentralização e desconcentração para incorporar a atuação de vários poderes que subsistem no panorama político do país. Seguindo esta ordem de ideias, irei analisar algumas tipologias da descentralização que julgo próximas da realidade proposta neste trabalho, por ligarem a autonomia do poder subnacional a três graus: desconcentração, delegação e devolução (Rondinelli et al, 1983; Migdal, 1998; Weimer, 2012).

Na proposta da Tulia Falleti sobre “a teoria sequencial da descentralização”, esta é caracterizada em três principais aspetos: (i) um contínuo processo de adaptações (reformas políticas); (ii) a paisagem territorial de confluência de interesses de diferentes atores locais e; (iii) ponto de evolução institucional, catalisada pelas políticas do efeito-resposta (o equilíbrio de poder) refletido no grau de autonomia dos governos locais (Falleti, 2004:3). O que, conseqüentemente, promove a modernização e a eficácia dos serviços públicos, sem prejuízo da unidade dos poderes de decisão do governo, plasmado no artigo. 8 da CR, que prevê o Estado moçambicano como sendo um “Estado unitário”

(CR 1990:7). Mesmo sendo unitário, porém, respeita os princípios da subsidiariedade e da autonomia local (descentralização administrativa territorial), e promove a aproximação dos serviços aos cidadãos (descentralização administrativa funcional) através dos “Órgãos Locais do Estado”.

CAPÍTULO II

2. Os contornos da descentralização em Moçambique

2.1. Momentos marcantes no processo da descentralização

Depois de quatro séculos de domínio Português, Moçambique tornou-se independente em 1975. Com a independência, o país transformou-se em República Popular de Moçambique. Pouco tempo depois, em 1977, mergulhou numa guerra civil envolvendo o governo da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) e Renamo (Resistência Nacional de Moçambique). Com o Acordo Geral de Paz, assinado entre as partes, a 4 de Outubro de 1992 em Roma, abre-se espaço para a realização das primeiras eleições multipartidárias de matriz presidencialista, o que conduziu o país a uma certa estabilidade política.

Moçambique, oficialmente República de Moçambique, possui 24 milhões de habitantes, distribuídos em 11 províncias, 128 distritos, 43 municípios, 394 postos administrativos e 1042 localidades (INE, 2007). Entretanto, atendendo a que a maioria da população vive em comunidades e em zonas mistas – próprias de contextos de convergência entre o ‘rural’ e o ‘urbano’ e devido à extensão territorial e diversidade cultural de Moçambique (Zavale, 2011:123), em certa medida, de difícil gestão, a democratização e a respetiva descentralização democrática, aparecem como umas das mais importantes reformas políticas que Moçambique independente conheceu, pois através destes, o Estado e o governo tendem a (re)aproximar-se das comunidades locais.

Contudo, para regular e garantir os direitos e liberdades dos cidadãos, a “Constituição da República de 1990 introduziu o Estado de Direito Democrático, alicerçado na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo, lançando os parâmetros estruturais da modernização, contribuindo de forma decisiva para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multipartidárias” (CR, 2004) - marcando assim o início de uma nova fase da organização político-administrativa de Moçambique multipartidário.

Face a este novo panorama político, o Estado teve que adotar e implementar profundas reformas no seio da sua estrutura interna, através de uma reformulação do sistema da administração local do Estado, e transformá-lo em Órgãos Locais do Estado,

dotando-os de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e personalidade jurídica própria e distinta da do Estado (Faria e Chichava, 1999:6). Mas, contudo, salvaguardando os interesses nacionais, da unidade do Estado, e da sua participação.

Nestes termos, refiro-me concretamente ao programa de reforma dos órgãos locais (PROL) levado a cabo na década de 1990, de *jure* - que resultou na lei 3/94, de 13 de Setembro, aprovada pela Assembleia monopartidária, apesar de ser considerado como sendo um produto essencialmente interno e de consenso de uma grande parte da elite moçambicana. Talvez seja por isso que obteve grande apoio dos parceiros internacionais (Weimer e Fandrych, 1998:3 apud Faria e Chichava, 1999:7) e, de *facto*¹⁸, deu origem ao processo gradual da descentralização administrativa no país.

Após a realização das primeiras eleições multipartidárias (presidencial e parlamentar) em outubro de 1994, poder-se-ia assim partir para uma descentralização administrativa gradual, como elemento indispensável para o processo de pacificação e democratização do país, que legitima e (re)aproxima o Estado aos cidadãos.

Entretanto, este processo com tendência inovadora e democrática de gestão pública, ao contrário do que se poderia prever, não colheu consenso no seio das elites (algumas da Frelimo e dos partidos da oposição – Renamo e União Democrática), suscitando deste modo, fortes tensões políticas na interpretação e constitucionalidade da legislação de suporte (lei 3/94, de 13 de Setembro) e no tipo de descentralização a adotar, no grau ou nível de descentralização aceitável para um Estado de tradição centralista (visão das elites centralistas da Frelimo), o que se traduziu diretamente na Constituição da República e levou à emenda Constitucional (introdução da componente Poder local, no capítulo dos Órgãos Locais do Estado) e, por conseguinte, à substituição da lei 3/94, de 13 de Setembro, pela 2/97, de 18 de Fevereiro.

Contudo, ainda que este projeto inovador de pacificação e democratização do país - através do envolvimento das comunidades locais na gestão local (descentralização), preveja o respeito pelo princípio da autonomia das autarquias locais (plasmado no Título XIV o poder local, e indicado no n.º I do artigo 272 da CR, aprovada pela Assembleia da República em 16 de Novembro de 2004), o antigo sonho de um Estado unitário, uno e indivisível continua inscrito no imaginário político do governo de Moçambique através da

¹⁸ Ver Faria e Chichava (1999).

Constituição da República (art.8º da CR, 2004:3 - o qual consagra que Moçambique é um Estado unitário que respeita na sua organização o “princípio da autonomia das autarquias”). Na mesma lógica, consagra no Título XIV, n.º 1 e 2 do art. 272 que o Poder Local compreende a existência das autarquias sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

Esta tendência do Estado para descentralizar e, ao mesmo tempo, manter o controlo sobre as comunidades, através de uma presença direta via Órgãos Locais do Estado, Partido-Estado ou tutela administrativa em nome dos interesses nacionais, leva à uma desconcentração do poder, ou seja, a uma descentralização mínima e gradual. Porém, constitui um dos catalisadores das tensões no relacionamento entre diferentes fontes de poderes que coexistem nas comunidades (Poder Estatal e não-Estatal).

Por outro lado, a operacionalização do poder local garantida Constitucionalmente, nos citados n.ºs 1 e 2 do art. 272, e nos 275, 276, 280 e demais leis,¹⁹ sob forma de autarquia ou município, constitui um instrumento potenciador da estabilização e funcionamento dos mercados, do aumento da produção e da produtividade (através de alocação de verbas às comunidades e alavancagem da economia local), da transparência na gestão da coisa pública e crescimento da economia. Assim, como referido anteriormente, contribui para o agudizar das divergências no seio da sociedade moçambicana - no que diz respeito ao tipo de descentralização a seguir.

No intuito de salvaguardar a unidade do Estado, todavia, os (centralistas) defendem um modelo de descentralização gradual que inicie na administração central para os governos provinciais, e destes para a base. Em contrapartida, os descentralistas são apologistas duma versão mais emancipadora *bottom-up* a qual deverá iniciar da base (comunidades locais) para o topo.

Entretanto, enquanto o paradigma da abordagem da descentralização em Moçambique vai ao rubro e alcança pouco consenso entre as partes, ainda assim, ocorre que o Estado reconhece a pertinência da gestão das questões locais pelos substratos populacionais que a constituem, partindo do pressuposto do reconhecimento da descentralização da administração pública e da garantia da autonomia local.

¹⁹ Ver lei 3/94, de 13 de Setembro; lei 2/97, de 18 de Fevereiro; lei 6/97, de 28 de Maio; lei 7/97, de 31 de Maio; lei 8/97, de 31 de Maio; lei 9/97, de 31 de Maio; lei 10/97, de 31 de Maio; lei 11/97, de 31 de Maio; lei 6/2007, de 9 de Fevereiro; lei 15/2007, de 27 de Junho; lei 21/2007, de 1 de Agosto; e a lei 1/2008, de 16 de Janeiro.

Logo, a referida autonomia local, apesar de prevista e assegurada pela Constituição da República e regulamentada pelas demais leis, encontra limitações na sua operacionalização, principalmente quando se trata da descentralização política e fiscal. Pois, esta (descentralização) tende a focalizar-se basicamente mais no nível administrativo das autarquias locais - descentralização administrativa territorial (Nabais, 2007 *apud* Zavale, 2011:122-123) - do que na total descentralização política e fiscal dos territórios (protegendo-se assim o Estado unitário, uno e indivisível).

Nestes termos, as várias fases que cruzam o processo de descentralização em Moçambique, transportam consigo algumas incompletudes que servem de catalisadoras de tensões das fases subsequentes, obrigando a constantes alterações da legislação e reformas políticas.

O quadro a seguir (extraído de Faria e Chichava, 1999:6) mostra como a evolução da legislação da matéria da descentralização em Moçambique tem sido gradual e condicionada a existência de recursos, dentre eles, os financeiros. Ou seja, tende a transportar-se o conceito da desconcentração administrativa mediante a tutela administrativa do Estado, isto é, a presença do Estado central na forma de Órgãos Locais do Estado é bastante visível.

Importa aqui recordar que as alterações dos artigos 188-198 da Constituição da República, através de uma emenda constitucional e posterior substituição da lei 3/94, de 13 de Setembro pela 2/97, de 18 de Fevereiro, tinham como objetivo reduzir as tensões políticas, mediante a coexistência no mesmo espaço geográfico, dos Órgãos Locais do Estado e o Poder Local.

Entretanto, no lugar de reduzir as tensões (entre a Renamo e a Frelimo) e resolver a questão como teoricamente se almejava, acabou por agudizá-la, pois, o referido “pacote autárquico” do qual a lei 2/94, de 13 de Fevereiro é parte, foi elaborado praticamente sem consulta e/ou debates com outras forças políticas ou representantes das organizações da sociedade civil, conseqüentemente aprovada pela bancada do partido Frelimo e da União Democrática (Fernandes, 2009).

Em resposta, o partido Renamo optou por boicotar as eleições autárquicas previstas no referido pacote ora aprovado. Não obstante o boicote, e as clivagens políticas, estas acabaram por se realizar. No entanto, ciente do risco da concessão de uma relação causa-efeito, neste caso entre o boicote da Renamo e o elevado nível de

abstenção que marcou o processo, o fato é que, para Fernandes (2009:119) existem opiniões divergentes sobre o efeito do boicote da Renamo. Sendo assim, uns acreditam tratar-se de uma consequência imediata do modo como a Frelimo (Partido-Estado) conduziu o processo desde a campanha eleitoral até a votação. E outros, associam e justificam a abstenção pelo desconhecimento da população sobre os objetivos das referidas eleições.

Nesta divergência de opiniões, é certo que a abstenção foi a grande vencedora das eleições. Das possíveis perguntas que possam surgir (muitas delas sem respostas), pode concluir-se que as tensões políticas entre a Frelimo e a Renamo, realmente condicionam o processo democrático em Moçambique. Entretanto, nota-se que, com a participação da Renamo-UE nas segundas eleições autárquicas em 2003, houve um ligeiro aumento do número de votos e uma significativa descida do nível de abstenção.

À luz do exposto, 'das duas uma, ou até mais': será que a participação da Renamo nas segundas eleições autárquicas trouxe de volta os eleitores faltosos das primeiras eleições? Em que medida a conjuntura política terá ditado a nova consciência do cidadão para reduzir a abstenção? Terá a participação de jovens recém chegados a idade eleitoral algo a ver com a redução da abstenção? Qual terá sido o papel da mídia e da intensidade da campanha eleitoral? Certamente que estas e outras perguntas atravessam o imaginário de muitos interessados neste processo.

Seria difícil ou então uma missão impossível partir em busca de respostas para as perguntas acima, tanto mais que, para os objetivos deste estudo, estaria em certa medida a alastrar o foco, e provavelmente, perder-me-ia pelos labirintos deste assunto. Portanto, importa aqui, evidenciar o fato de que, com a participação da Renamo-UE, a abstenção reduziu nas segundas eleições autárquicas de 2003 e nas subsequentes de 2008 (Fernandes, 2009:119).

Sendo assim, podemos concluir que um processo democrático (neste caso as eleições) deve garantir a liberdade de participação de todos os atores políticos (na maior parte das vezes com ideologias divergentes) interessados, e, sobretudo deve estar orientado para o envolvimento dos cidadãos e cidadãs, por serem os sujeitos e objetos da governação democrática.

2.2. Oportunidades e Desafios

A população de Moçambique, à semelhança da de vários países africanos debate-se com elevados problemas sociais a nível local, sendo de destacar as altas taxas de incidência da pobreza, insegurança alimentar, analfabetismo, prevalência de HIV-Sida, malária, tuberculose, dificuldades na distribuição e acesso a água potável, vias de comunicação, unidades sanitárias, fraca produtividade económica, altos índices de corrupção, e criminalidade diversa. O que, entretanto, leva o país a direcionar os esforços e a (re)definir estratégias com vista a redução das tais enfermidades e desequilíbrios que tendem a ser regionais e intra-regionais.

No entanto, a descentralização, como parte de tais estratégias de redução dos desequilíbrios sociais no país, aparece na vanguarda desse processo de melhoria da gestão da coisa pública, na medida em que, pretende-se com tal, criar estruturas económicas e administrativas capazes de prestar serviços e potenciar o desenvolvimento, através da (re)criação de condições de diálogo entre as estruturas do Estado e as da Sociedade civil. E, por outro lado, como um processo de pacificação, a descentralização contribui para a minimização de conflitos e consolidação de paz mediante a participação democrática e responsabilização dos atores locais nas questões dos seus substratos.

É nesta perspetiva que me sirvo da visão epistemológica de Andrew Salee e Joseph Tulchin (2004:296) na análise do caso da África do sul pós-“apartheid”, para direcioná-la ao contexto atual de Moçambique multipartidário. Assim, considero que a descentralização é largamente vista como sendo um processo que contribui para a consolidação da governação democrática através da aproximação do Estado ao cidadão, e por outro lado, como um elemento catalisador das respostas dos interesses públicos e da prestação de contas dos governos locais.

Esta abordagem sugere, pois, de forma explícita e clara, um encontro e envolvimento de, por um lado, um Estado ‘envolvido’ e, por outro, uma sociedade civil ativa, que mutuamente se fortificam em prol de uma sociedade mais justa e igualitária. E, no entanto, sugere também que desempenhe um papel fundamental naquilo que Oxnorn cunhou de “construção social da cidadania” nas novas democracias, através de uma vibrante participação democrática local. Uma efetiva descentralização democrática parece fazer do Estado um ente mais responsável e prestador de contas aos seus cidadãos.

Entretanto, falar de oportunidades e desafios da descentralização democrática em Moçambique significa correr pelos campos da democracia local e apurar as potencialidades e fracassos que caracterizam o processo. Sendo assim, é necessário olhar para uma arena mais vasta das oportunidades macro-económicas do país e o contexto internacional a que se ligam, para comparar as fraquezas e ameaças da descentralização democrática interna. Logo, a análise FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) só se completa se situado o papel e o grau de envolvimento dos atores locais neste processo, particularmente as ONGs, organizações da sociedade civil, as comunidades locais e as suas lideranças tradicionais.

Posto isto, fica claro que a conjuntura macro-económica mundial marcada pela crise económica e pelo avanço dos países ditos ‘emergentes’ do sul global que reclamam uma posição no palco económico internacional, tem influenciado fortemente os processos políticos vigentes em vários países africanos, incluindo Moçambique.

Neste caso, o processo de democratização e a ambição modernizadora do Estado de matriz semi-descentralizadora, enfrenta resistências políticas e ideológicas internas que tentam salvaguardar a dita “Moçambicanidade” (vida social moçambicana baseada numa identidade cultural própria de matriz tradicional, que respeita e valoriza os usos e costumes locais, línguas nacionais, religiões, culturas e danças, modos de vida e de organização política), o que, em certa medida, não se ajusta ao projeto democrático de matriz ocidental importado pelo Estado pós-colonial (sonho de uma única cultura nacional – monocultura, uma única língua nacional – monolíngua, e organização política – democracia pluralista e liberal).

Ademais, a demanda internacional de matéria-prima e a integração de Moçambique no panorama do comércio internacional, sujeito á regulações e políticas económicas internacionais, periga a soberania política, económica, e financeira na medida em que condiciona o país, às diretivas e políticas concebidas por entidades externas e por vezes, contraditórias aos interesses nacionais (é o caso, das medidas de ajustamento estrutural do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, anteriormente referidas).

Nestes termos, o objetivo de proteger as comunidades e os interesses locais através da descentralização, deverá passar pela noção de que não existe somente uma abordagem natural a seguir neste processo, mas sim, a todas que tenham por finalidade responder as diferentes formas das democracias locais, que salvaguardem os interesses

das comunidades, seus valores, usos e costumes. Sendo assim, a descentralização democrática longe de ser vista como um processo completo e acabado, deve ser conjugada com as outras medidas locais, que procuram democratizar a vida pública, aumentar a transparência das instituições, promover o fluxo de informação, salvaguardar os direitos dos cidadãos e eliminar as relações de clientelismo (Salee e Tulchin, 2004:311).

Deste modo, a descentralização requer uma atenção especial e específica de alinhamento das organizações políticas e as da sociedade civil, com a finalidade de garantir uma articulação na participação efetiva dos cidadãos na estrutura governativa local. Remete igualmente para uma pressão sobre os órgãos autárquicos e o Poder Local Estatal, para abertura à participação popular e a uma maior prestação vertical de contas (governo local para a comunidade local). Entretanto, implica um ajustamento e reestruturação do sistema judicial, dos órgãos eleitorais locais e da assembleia municipal.

O outro desafio que se coloca, diz respeito à criação de sinergias institucionais com o objetivo de consolidar os arranjos (institucionais) atualmente existentes, em matérias de descentralização. Estas incluem uma clara definição de responsabilidades para cada uma das escalas (nacional e local).

Sendo assim, facilitam, por um lado, o processo das reformas políticas através da identificação minuciosa e profunda das necessidades de reforma pública e, por outro lado, identificam os pontos de convergência entre o nacional e o local, onde através dos quais se pode maximizar a eficiência e manter a prestação de contas (Salee e Tulchin, 2004).

No entanto, a descentralização democrática deve explorar um vasto campo de alternativas e oportunidades que permitam que os governos locais assumam uma auto-responsabilização dos interesses da sua governação e capacidades locais sem interferência dos governos centrais.

Contudo, entenda-se aqui que não sugiro uma ‘anarquia total’ dos governos locais face ao governo central. Mas, sim, uma real autonomia dos governos locais, capaz de contribuir para uma real participação popular e responsabilização dos governos locais na prestação de contas. Nesta mesma linha de argumentos, no entanto, um relatório do Centro de Integridade Pública de Moçambique (CIP, 2007), sobre a *transparência, áreas de risco e oportunidades de corrupção em seis autarquias Moçambicanas*, chama a atenção para, não só a necessidade da observância da prestação horizontal de contas – (Assembleia Municipal, Conselho Municipal, Ministérios e outros Órgãos Governamentais), mas

também às comunidades locais, através da prestação vertical de contas, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos normativos, sobre a transparência e prestação de contas previstos na lei 11/97, de 31 de Maio.

Por outro lado, pode-se defender que um dos grandes desafios da administração pública Moçambicana deverá passar pela procura de um equilíbrio entre a autonomia fiscal local e a eficiência na alocação financeira do Estado, que concorra para uma distribuição equitativa de recursos financeiros do Orçamento Geral do Estado, aos governos locais. Entendo, pois, que a autonomia fiscal dos governos locais é necessária, na medida em que flexibiliza as políticas locais de redistribuição da renda e alivia em certa medida o Orçamento do Estado (Salee e Tulchin, 2004:313).

É nesta perspectiva que comungo da equidade e de equilíbrio financeiro no processo de descentralização democrática, que seja promovido pelo Estado Central (devido às desigualdades do potencial fiscal dos governos locais). E, ao mesmo tempo, concordo integralmente com Andrew Salee e Joseph Tulchin, naquilo que consideram de “descentralização assimétrica”²⁰, na qual os governos locais devem ter à sua disposição um leque de escolha de funções em que estejam dispostos a assumir (Salee e Tulchin, 2004:314). Esta linha de pensamento permite-lhes, sobretudo, adaptar as responsabilidades às suas capacidades e aos interesses dos seus cidadãos, levando à especialização e maximização do seu potencial (económico, social e político).

Entretanto, esta saída aparentemente limpa, não deve significar uma apatia governativa ou total anarquia dos governos locais, tanto mais que a autonomia local em Moçambique embora entendida como ação soberana (Zavale, 2007:46) não significa com isso a atribuição do poder de criação de um estatuto próprio, ordenamento jurídico, territorial, legislativo das autarquias e dos Órgãos Locais do Estado, salvo ocasionalmente e no plano secundário das respectivas competências.

No entanto, como referido nos primeiros parágrafos deste capítulo, a autonomia local que merece a proteção legal e constitucional do Estado Moçambicano, é igualmente limitada ao fato de que “cabe ao Estado o exercício da função legislativa através da qual define a organização e os poderes das entidades autárquicas e dos Órgãos Locais do

²⁰A tradução do original em inglês “Assymetrical decentralization” para português “descentralização assimétrica”, é da minha inteira responsabilidade.

Estado”, deixando aqui em aberto, a questão dos outros poderes locais que regem a vida e organização política das comunidades.

Neste caso, nota-se que o Estado Moçambicano evidencia o reconhecimento das entidades administrativas concebidas a partir do modelo político organizacional importado, em detrimento do tradicional-local - o qual remete este último para segundo plano, dependente sempre da vontade do Estado central. Apesar de reconhecer o papel das autoridades tradicionais na organização das populações (Brito, 2003:189-190), o Estado tende a manter o seu *jus imperium* através de uma estrutura administrativa formal baseada em valores da cultura centralista e o modelo político-administrativo importado.

Contudo, entenda-se que não se trata aqui, somente uma simples oposição entre o “tradicional” e o “moderno”, mas sim, da “articulação de elementos provenientes de duas tradições históricas diferentes, da sobreposição de deferentes registos numa única instituição” (Brito, 2003:179; Santos e Trindade (org.) 2003; Meneses, 2009; Santos, 2010), o que, em certa medida, remete para perguntas do tipo: que democracia realmente se vive em Moçambique? Qual é o valor da democracia local para as comunidades num contexto de clientelismo governativo? Estas e outras tantas questões certamente atravessam a arquitetura do consciente crítico de muitos moçambicanos e partes interessadas neste processo de democratização.

2.3. Abordagens da Descentralização Democrática

Antes de avançar com as tipologias da descentralização, importa aqui referir que de entre várias (Amaral, 1993; Manor, 1999; Reddy 1999; Weimer, 2002; Falleti, 2010), irei cingir-me à análise da descentralização democrática. Portanto, julgo ser esta uma das bases na qual assentam as outras formas de descentralização na medida em que se pretende um acesso democrático das populações aos órgãos de planificação e decisão de questões locais.

Entretanto, a descentralização democrática é vista como a garantia da transferência das atribuições e poderes de decisão até então pertencentes aos órgãos Estatais de escalão superior para entidades independentes do Estado e as respectivas comunidades locais (Peneda, 1984:131 *apud* Fernandes, 2009:46; Falleti, 2010). Por isso, é um imperativo tão importante quanto o sufrágio universal e outras formas de exercer a democracia, por se tratar de uma fase na qual, o poder popular, sob forma de

representação ou democracia direta, encontra canais de ligação aos legítimos proprietários da governação (Canotilho, 2005). Assim, falar da descentralização pressupõe um olhar para as formas como se estrutura em função dos contextos sócio-políticos a que se inscreve.

No entanto, para a análise dos sistemas locais de governação em Moçambique afigura-se importante, segundo a proposta de James Fesler, primeiro distinguir os conceitos de *desconcentração* e *devolução*, para depois se avançar para a autonomia local face ao Estado. E ainda, neste plano de análise, considero inevitável a incorporação do conceito de *delegação de poderes*, por se tratar de uma componente transversal no processo de gestão pública.

Sendo assim, este quadro que me referia acima, procura apresentar, de forma sucinta, um agregado de possíveis abordagens da descentralização atravessadas por diferentes graus de autonomia política e administrativa.

Quadro I: Abordagens da descentralização democrática

Conceito	Principais características
Desconcentração	Redistribuição de recursos centrais às autoridades locais
Devolução	Transferência de autoridade e autonomia administrativa local para tomada de decisões, mas mantendo algumas prerrogativas a nível central. Exemplo: distribuição de poderes às empresas públicas
Descentralização administrativa	Distribuição de competências pelas diferentes escalas do Estado. Exemplo: gestão de recursos humanos

Fonte: Adaptado do autor.

Desconcentração constitui uma simples técnica administrativa utilizada na administração direta quanto na indireta. Isto é, baseia-se na distribuição interna de competências em busca da eficiência na prestação de serviços, ou seja, na deslocação das

competências de execução de tarefas dentro da hierarquia do Estado central para a periferia, mantendo centralizada a autonomia de tomada de decisões (Zavale, 2007:35),

Neste caso, nota-se somente a existência de uma pessoa jurídica que vai operando mudanças dentro da sua própria estrutura interna através da distribuição de competências com o objetivo de responder com eficiência a sua missão. Em bom rigor, Fesler considera que haverá desconcentração de poderes quando as autoridades locais procederem como representantes locais dos governos centrais. Logo, a desconcentração refere-se (...) à distribuição de recursos centrais para as autoridades locais ao serviço da administração central (Fernandes, 2009:45).

Assim, uma plena desconcentração pressupõe a existência de um poder legal de Max Weber (2005), de uma autonomia e, sobretudo, da participação popular. No entanto, as decisões acabam por ser - na maior parte das vezes - tomadas pelos órgãos centrais, cabendo somente aos representantes locais do Estado, a mera capacidade de decisão por via de delegação.

Em suma, entende-se por desconcentração, o ato de disseminação do poder político do Estado para diferentes atores e entidades ao nível provincial, distrital, e local²¹ com a responsabilidade de levar a cabo e replicar diretivas do Estado central, apesar da garantia mínima de participação popular, a decisão final passa necessariamente da observância do poder central.

No entanto, a *Delegação*, que constitui um dos pressupostos auxiliares do Estado central no seu relacionamento de âmbito de desconcentração, implica uma transferência limitada de poderes de decisão e implementação da administração central para uma empresa privada ou agência estatal. Esta implica, pois, a concessão, permissão ou autorização temporária para execução de uma dada tarefa. Até aqui, pode se dizer que a delegação remete a uma mera representação.

²¹ O termo local é associando a noção de espaço geográfico, e normalmente definido por fronteiras imaginárias ou até mesmo físicas, que reúne um conjunto de características próprias, vindas da proximidade e contato dos integrantes deste espaço. No entanto, devido a sua relação de proximidade e reciprocidade na comunidade, acaba sendo cooptado e usado para nomear a escala mais baixa da hierarquia territorial. Por outro lado, na maior parte das vezes, associa-se ao ponto menos privilegiado da escala ideológica da pirâmide mundial: centro, semi-periferia e periferia. No caso em apreço, uso o termo 'local' para me referir a escala hierárquica da administração pública onde ocorrem os primeiros contatos entre o Estado e as comunidades. Sem perder de vista o modo tradicional de organização das comunidades.

A *devolução* implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central aos órgãos locais eleitos. Devolução de poderes consiste no processo de distribuição de autoridade para a tomada de decisões e para autonomia administrativa dos governos locais face aos governos centrais.

Na devolução, o Estado central mantém as prerrogativas do poder legislativo em geral, nomeadamente para poder alterar a legislação referente às atribuições locais. Apesar destas prerrogativas, haverá devolução de poderes se as autoridades locais tiverem poderes suficientes para, por exemplo, celebrar contratos, cobrar taxas e impostos locais (autonomia fiscal) planear e realizar investimentos, ou prestar serviços as populações (Fernandes, 2009).

No entanto, esta forma de descentralização deve ser acompanhada de mecanismos que garantam a participação popular no processo de gestão pública e de tomada de decisões. Isto significa que, o processo de prestação de contas dos órgãos locais do Estado e dos Poderes eleitos deve ser orientado para as comunidades locais. Logo, pode-se dizer que a devolução pressupõe a participação, e a participação por sua vez remete para uma constante procura de novas formas de associações e parcerias entre os atores locais (Manor, 2010:10).

Neste sentido, para além das instituições do Estado e as suas novas atribuições, James Manor (2010) alerta sobre a necessidade do envolvimento de outros atores (representantes das organizações da sociedade civil, líderes tradicionais, setor privado, ONGs e outras organizações), no processo de tomada de decisões e prestação de contas. Contudo, a descentralização baseada na devolução, participação e parcerias é, atualmente, como a que mais desafios impõe aos governos que a tomam como princípio. Isto devido ao grau de exigência de participação popular, da partilha de responsabilidades a diferentes níveis de governação e, sobretudo da prestação de contas das elites.

Com isso, o processo de participação não deve ser visto somente numa perspetiva indicativa, ou para uma atividade específica como, por exemplo, o orçamento público. Mas deve sim, ser incorporado numa lógica cíclica em que se discutem as prioridades das comunidades (recursos naturais, questões ambientais, de saúde, água e saneamento, proteção e segurança, o respetivo orçamento) e se faz a prestação de contas. Isto é, a descentralização democrática promove uma horizontalidade entre os poderes instituídos

(democraticamente eleitos ou nomeados) e a respetiva população, reduz hierarquias no processo de tomada de decisão e aumenta a responsabilidade sobre os atos.

Mas, para tal, essa horizontalidade passa necessariamente pela construção de uma sociedade civil forte e ativa, empenhada e comprometida com o desenvolvimento do território numa lógica comunitária através da participação popular no processo de gestão pública. No entanto, as várias tipologias da descentralização avançadas por James Fesler, Weimer, Manor, Reddy e Freitas do Amaral, tem sido convergentes no fato da existência de, por um lado, o titular originário da autoridade; e, por outro lado, da pessoa indicada para exercê-la.

Entretanto, tomando esta dicotomia (titular originário da autoridade e o incumbido de exercer) como ponto de partida para analisar o processo de descentralização, é possível identificar algumas linhas de contato entre as diferentes tipologias. Logo, associam-se à dicotomia, o objeto a descentralizar, o tempo, os procedimentos, e, sobretudo o relacionamento com outros atores (sociedade civil, comunidades locais e lideranças tradicionais).

Em suma, a descentralização democrática, por ser um caminho sinuoso (Chiziane, 2008; Valá, 2009), deve ser vista como um processo de aprendizagem e de constante interação com as comunidades locais, para a identificação de várias formas de fazer democracia, uma democracia de alta intensidade em que todos participam e se sintam parte do processo de tomada de decisão sobre as questões dos seus bairros, aldeias, localidades, comunas, postos administrativos, distritos e províncias.

2.4. Dimensões da descentralização democrática

De acordo com o enunciado anteriormente, o princípio da descentralização democrática da administração pública deve estar ao serviço das populações locais através das estruturas locais. É, pois, neste ambicioso e desafiante sonho que antes de avançar com mais detalhes gostaria de referir aqui, sobre aquilo que constitui a 'Visão' do Ministério da Administração Estatal de Moçambique o qual idealiza:

Uma Administração Local descentralizada, eficaz e célere, dinamizadora de boas práticas de governação, centrada no cidadão e dinâmica para enfrentar os desafios da redução da pobreza e de desenvolvimento sócio-económico e cultural (MAE, 2014).

Entretanto, tomando como ponto de partida esta visão do governo e conjugando-a com a forma como este processo se desenrola ao longo dos anos em Moçambique, facilmente se levantam questões relacionadas com o tipo de descentralização que realmente se almeja; das dimensões da descentralização que se pretende levar a cabo quando se fala de uma administração local descentralizada, célere e eficaz; ou mesmo, em que medida a descentralização é dinâmica e centrada no cidadão?

No entanto, para responder a estas perguntas, é interessante caminhar minuciosamente pelos ‘aros’ das características da descentralização como um todo, e paulatinamente embrenhar-se pelo processo adentro, de modo a explorar com detalhes as diferentes dimensões, formas de articulações, objetivos, atores envolvidos, contextos e mecanismos de participação popular e prestação de contas dos governos locais (órgãos locais do Estado e o Poder Local).

É de sublinhar que este novo (re)posicionamento político-administrativo do Estado moçambicano caracterizado pelo desdobramento da descentralização democrática em desconcentração (OLE) e municipalização (autarquias), atravessa toda a lógica do ‘gradualismo’ da descentralização Moçambicana.

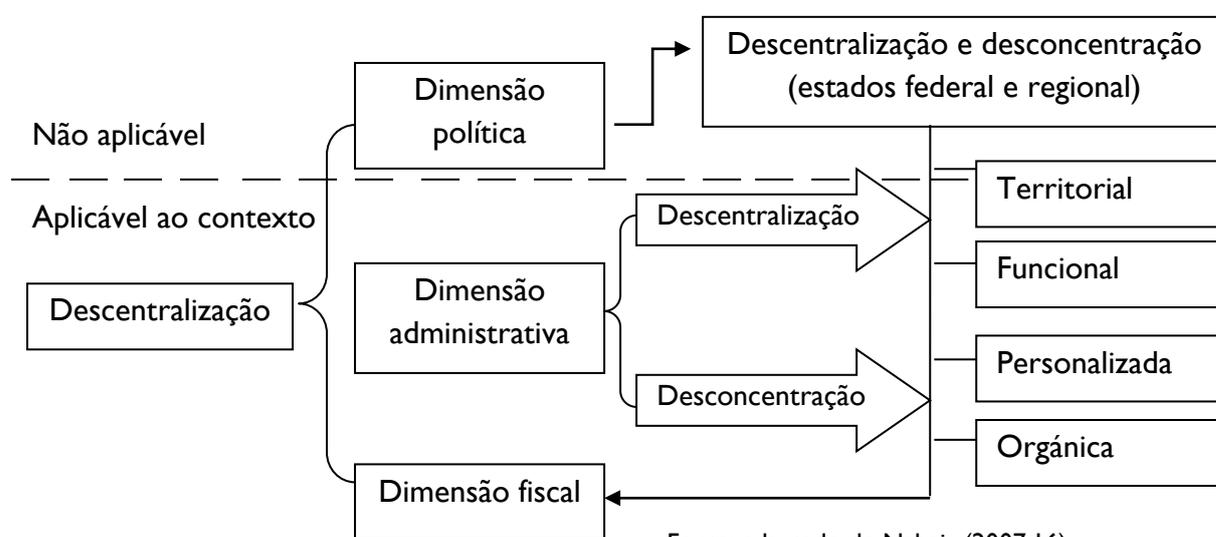
Contudo, recorrendo a Constituição (no nº I do já citado art. 263, capítulo IV - Princípios organizatórios) é notória a garantia legal da autonomia local das autarquias, sem pôr em causa a unidade do Estado. Logo, a organização do Estado e o funcionamento dos Órgãos Locais do Estado, obedecem aos princípios de descentralização e desconcentração (Zavale, 2007:34). Nesta perspectiva, pode-se concluir que os “princípios da subsidiariedade e da autonomia local andam associados á própria organização e funcionamento democráticos do Estado” (Nabais, 2007:14).

Atendendo ainda aos princípios de subsidiariedade e autonomia local, mas agora num outro plano, no plano concreto, constata-se que o Estado moçambicano de “tradição centralista e incapaz de potenciar o desenvolvimento do país a que lhe foi confiado através do ‘contrato social’ de Rousseau, é vezes sem conta, substituído pelos chefes tradicionais, ONGs, instituições religiosas e outras entidades em atividades e funções que caberiam tradicionalmente a ele (Faria e Chichava, 1999:4)”- refiro-me concretamente a prestação de serviços básicos as populações - o que contribui para a redução da credibilidade do Estado perante as comunidades.

Entretanto, apesar desta ausência ou incapacidade da administração, ou até mesmo, à procura de (re)legitimação, o Estado central tende a desconcentrar alguns poderes para a gestão local (exemplo da gestão dos recursos humanos atualmente a cargo dos governos provinciais), e paralelamente avança com uma gradual devolução de poderes aos órgãos autárquicos democraticamente eleitos (Faria e Chichava, 1999:3ss) o que propicia um maior envolvimento dos cidadãos e cidadãs nos processos de gestão e resolução de questões locais, apesar de condicionar à existência de recursos financeiros - lei 2/97 citada em (Santos e Trindade, 2003:121).

Esta visão transescalar (nacional e local) e até certo ponto problemática de articulação das diversas possibilidades da descentralização do Estado moderno leva-nos a percepcioná-la sob várias dimensões desenvolvidas nas propostas de Falleti (2004) e Nabais (2007) as quais se destacam na figura abaixo:

Figura 1: As dimensões da descentralização em Moçambique



Com base nesta figura, penso ser possível encontrar aqui algum paralelismo com o processo de descentralização em curso em Moçambique. Assim, pode-se concluir que em nome da unidade do Estado prevista constitucionalmente, não existe descentralização de dimensão política, ou seja, o Estado não reconhece (caso exista) a nível político, nenhuma região autónoma dotada de um regime político - administrativo próprio (Zavale, 2007:17). Mas por outro lado, é sim, notória a dimensão administrativa da descentralização, eleita

como um dos princípios fundamentais da administração pública em Moçambique (CR, 2004).

A descentralização em Moçambique é efetivada mediante a transferência gradual de poderes aos órgãos locais do Estado (que lhes cabe fundamentalmente o exercício de funções administrativas) para salvaguardar o princípio da autonomia local, nestes termos, tenta-se igualmente manter o Estado unitário aos níveis 'mais baixos' não politicamente descentralizados, mas sim, descentralizados numa perspetiva administrativo territorial e funcional (poder local e órgãos locais do Estado).

Deste modo, o Estado reconhece e respeita a descentralização democrática e assume a quase-descentralização da autoridade, na medida em que coexistem no mesmo espaço local, representantes do Poder central (nomeadas) e entidades eleitas localmente.

No caso em análise, como referi anteriormente, o princípio de autonomia local, é posto em causa na medida em que o Estado mantém o controle sobre o Poder Local através dos Órgãos Locais do Estado e por via da Tutela Administrativa do Tribunal Administrativo, Ministério da Administração Estatal, Ministério das Finanças, Ministério da Planificação e desenvolvimento, e demais ministérios.

2.4.1. Política

A presente dimensão paradigmática, que não alcança consenso no seio do partido-Estado (Frelimo), vai sustentando até certo ponto, as vozes críticas do regime hegemónico, e por outro lado, consolida a ideologia dos partidos da oposição, que encontram o espaço local, como palco privilegiado para ganhar protagonismo, e consolidar as suas posições partidárias. Perante estes fatos, o Estado vai alienando a sua imagem a nível local apesar do controle das bases feito pela Frelimo continuar em certa medida focado às comunidades locais através do envolvimento das autoridades tradicionais (líderes religiosos e líderes comunitários).

Sendo assim, a dimensão política da descentralização democrática extravasa a simples vontade política de descentralizar, pois, agrega não só, a transferência de poderes e autonomia (administrativa, financeira e patrimonial) para uma estrutura autónoma com funções legislativas e regime político-administrativo próprio (função governamental), como também pressupõe uma autonomia total de *jure* e de *facto*.

Sendo assim, Tulia Falleti (2004:4) entende que descentralização política é um conjunto de arranjos constitucionais e reformas eleitorais levadas a cabo por governos democráticos e não-democráticos, com o objetivo de (re)abrir espaços para a representação local e devolução da autoridade política aos atores locais. Note-se aqui, que Falleti inclui a questão da autonomia política local, através da criação de assembleias locais dotadas de autoridade legislativa constitucionalmente garantida.

E mais tarde, alguns autores mais ou menos progressistas como Montero e Samuels (2004:7) que vão mais longe e incluem a idéia de autonomia local à observância de eleições locais nas quais, assim, comunidade tem a possibilidade de eleger os seus representantes locais através de expressões democráticas. Nesta perspectiva, é possível destacar dois princípios de autonomia que caracterizam o Poder Local e os Órgãos Locais do Estado: o princípio de autonomia administrativa e o princípio de autonomia financeira.

Com o princípio de autonomia administrativa, o Poder Local obtém autoridade, legitimidade e reconhecimento do Estado central e das comunidades locais para agir dentro das suas competências e atribuições, nos espaços-tempos geográficos a que lhes rege a legislatura, e exerce as suas atividades sem a 'ingerência direta' do Estado, apesar de salvaguardar a tutela administrativa do Estado (Lei 2/97, de 31 de Maio).²²

Pois, autonomia administrativa consiste na definição de normas e estratégias de organização interna, sem pôr em causa o quadro normativo geral e nem a unidade do Estado. Sendo assim, desenvolve-se aqui uma função executiva mediante a transferência de autoridade do Estado para pessoas coletivas públicas que prossigam os interesses das populações locais sem prejuízo dos interesses nacionais.

No entanto, a autonomia financeira pressupõe a existência de recursos financeiros para a prossecução das atribuições e competências do poder local dentro das fronteiras do seu território. Assim, o princípio da autonomia financeira garante a liberdade dos municípios em alocar as receitas públicas na realização das despesas públicas mediante normas próprias, transparentes e passíveis de prestações de contas (Lei 11/97, de 31 de Maio; Lei 1/2008, de 16 de Janeiro).²³

²² Ver também a Lei 6/2007, de 9 de Fevereiro.

²³ Ver também a Lei das Finanças Locais, aprovada pela lei 2/97, de 18 de Fevereiro.

Nestes termos, pode-se concluir que a descentralização em curso em Moçambique, implementada sob a égide do gradualismo, não encontra expressão se extrapolada para a dimensão política, visto que o Estado em nenhum momento se propõe a esta dimensão da descentralização (Buur, 2009). Isto é, na sua organização e funcionamento, nunca chega a abordar a questão da regionalização, tanto mais que clama por um “Estado unitário e indivisível” que respeita os princípios da autonomia das autarquias (nº 1 do art. 6 e art.8 da CR, 2004).

Sumariamente, nota-se que o Estado moçambicano elege a descentralização administrativa como um dos princípios organizatórios e fundamentais da administração pública. Isto acaba por constituir uma clara e evidente orientação do projeto político do Estado, em ‘cimentar’ a unidade do Estado, - embora reconheça na sua organização administrativa territorial, escalões de territórios que em certa medida são dotados de autonomia própria (autarquias) - no entanto, o certo é que a presença do Estado central acaba por ser inevitável, quer seja através dos órgãos locais do Estado ou pela Tutela Administrativa do Estado.

2.4.2. Administrativa

O nível administrativo da descentralização democrática ocorre quando o Estado transfere as suas atribuições (prestação de serviços) para as outras pessoas jurídicas, mediante a outorga ou delegação. Entretanto, a descentralização pressupõe a existência de duas entidades: Estado que transfere os poderes e a entidade que executará a tarefa legalmente instituída (Zavale, 2007). Como anteriormente referido, a descentralização administrativa compreende a transferência da função administrativa do Estado central para as diferentes escalas.

Entretanto, a descentralização administrativa engloba um conjunto de políticas que transferem a administração, gestão e o fornecimento de serviços públicos tais como educação, saúde, segurança, assistência social, água e saneamento, aos governos subnacionais. Nesta ordem, a descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, apesar de não as ter como condição necessária.

Porém, é evidente que na descentralização administrativa a função do Poder Local seja direcionada a uma auto-organização e gestão participativa dos membros da

comunidade a que a autarquia diz respeito. O mesmo não se pode dizer quanto ao Estado e ao Governo, pois, cabe a estes, no caso de Moçambique, a tarefa de controlo da legitimidade – ou Tutela Administrativa (Lei 7/97, de 31 de Maio).

O atual quadro constitucional moçambicano consagra os princípios da descentralização e de desconcentração da administração pública, decorrentes da reforma política em matéria da organização e funcionamento do Estado. Assim, Zavale (2007) entende que:

“a descentralização administrativa deve operacionalizar um poder local autárquico e autónomo e a autonomia local deve operacionalizar uma administração autónoma territorial do tipo tradicional (poder carismático) e que reflita um reconhecimento constitutivo de uma realidade tradicional, ainda que pré e extra Estadual”.

Ainda que Bernardo Zavale procure na citação acima evidenciar o papel do poder tradicional e o seu relacionamento com os restantes poderes, autárquico e os Órgãos Locais do Estado, na prática, o poder do Estado ou legal sempre se sobrepõe ao poder tradicional, naquilo que o Boaventura de Sousa Santos identificou que a matriz do Estado moderno reconhece somente como legal, o “Direito do Estado”.

Sendo assim, o Estado moçambicano, na tentativa de tradução e vernacularização das normas democráticas do modelo liberal para a realidade do país, vê-se numa situação paradigmática, onde por um lado, reconhece as autoridades tradicionais como fundamentais na organização social das comunidades locais (nº 1 do artigo 152 da CR; Lei 8/2003, de 19 de Maio; Decreto 15/2000, de 15 de Junho) e por outro lado, assume que o único Direito legítimo em Moçambique é o Direito do Estado. Situação que remete para o segundo plano os poderes locais não Estatais exercidos pelas autoridades tradicionais que na grande maioria contribuem para a organização das comunidades locais e tende a perpetuar tensões e ‘descontentamento’ no seio das autoridades tradicionais.

Nestes termos, as autoridades tradicionais são legitimadas pela respetiva comunidade e reconhecidas pelo Estado como representantes da comunidade (nº 2 do artigo 1 do Decreto 15/2000, de 15 de Junho). E no desempenho das suas funções administrativas como elementos do Estado, garantem a manutenção do poder político, através da sua influência e “poder carismático” de Max Weber no seio das comunidades locais (num universo populacional acima dos 52%). Sendo assim, a cooptação das

autoridades tradicionais pelo Estado, contribui para a robustez da base do Partido-Estado (Frelimo) na medida em que garante o voto em seu favor nos pleitos eleitorais, e reduz a influência e penetração dos partidos da oposição por via do segmento das comunidades rurais. Logo, a manutenção do poder da Frelimo, acaba na maior parte das vezes por depender do seu grau de assistência e proximidade às comunidades locais. Entendo, pois, que seja esta uma das razões pela qual o Estado elege o distrito como o pólo de desenvolvimento e a unidade central de planificação.

2.4.3. Fiscal

A dimensão fiscal da descentralização pressupõe um conjunto de reformas políticas que tem por objetivo, o aumento das receitas (fiscais, não fiscais, consignadas e de capital) e garantir a autonomia fiscal dos governos locais ou identificar possíveis matérias tributáveis. Entretanto, o alargamento do quadro da descentralização fiscal em curso em Moçambique, privilegia o desenvolvimento económico local, através do reforço da capacidade de arrecadação de receitas e de realização de despesas dos governos locais.

Entretanto, devido ao fraco nível de coleta de receitas dos municípios e órgãos locais do Estado em Moçambique (cerca de 60% das receitas autárquicas são provenientes das transferências do Estado). Diferentemente de alguns países, como por exemplo, a África do Sul (UCLG, 2007) e o Brasil, nos quais o peso das receitas estaduais e municipais no Orçamento do Estado é bastante significativo, devido ao seu grau de autonomia fiscal e experiência em matérias de descentralização (Shah, 1994:44).

Ao contrário de muitos países africanos, para citar a título de exemplo, Moçambique, Tanzania, Mali, Níger, o peso da receitas dos governos locais e o nível da sua coleta é insignificante e limitado, devido à incapacidade de adaptação de certas taxas às realidades sócio-económicas locais (maioritariamente de matéria tributável precária e pobre). E por outro lado, devido à falta de capacidade dos governos locais em abranger todo o território no processo de cobrança de receitas. Logo, as transferências orçamentais dos governos centrais acabam por ser uma das grandes fontes de financiamento dos governos locais e oportunidades para a realização das suas atribuições.

Contudo, nos casos em que, pela incapacidade de arrecadação de receitas pelos governos locais leve a 'intervenção' do Estado central, pode implicar a perda de legitimidade dos governos locais perante as comunidades, e pode igualmente dar lugar a

uma partilha desequilibrada na gestão do orçamento. O sistema de partilha de taxas e receitas e as transferências orçamentais do Estado central têm aumentando significativamente nos últimos anos e constituem as maiores fontes de recursos financeiros dos governos locais (Shah, 1994).

No caso em análise, a ingerência do Estado central no sistema de coleta de receitas locais, através dos órgãos locais do Estado (desde a produção normativa à disputa da tributação dos recursos locais) pode-se em certa medida entender que se trata de um sistema de partilha de taxas, na medida em que, por um lado, as receitas coletadas localmente deverão ser canalizadas ao Estado através do Ministério das Finanças (MF), para:

Entre outros objetivos, integrar todos os recursos no Orçamento do Estado seja qual for a sua fonte ou natureza (...) através da inscrição no Orçamento do Estado (OE), e da recolha de todas as receitas cobradas às Direções de Áreas Fiscais (DAF) e Unidades de Grandes Contribuintes (UGC) e posteriormente ao Tesouro Público, (...) de forma a garantir a legalidade da sua cobrança, a transparência na sua gestão e o controlo dos atos de gestão das receitas públicas (Circular n°01/GAB-MF/2010).

E por outro lado, para a consignação da receita através do e-Sistafe²⁴, às entidades responsáveis pela arrecadação da mesma (Lei 9/2002, de 12 de Fevereiro; Decreto 23/2004, de 20 de Agosto). Nestes termos, esta partilha entre os governos locais e o central, ganha mais ímpeto, quando, em certas matérias passíveis de tributação, o Estado central impõe restrições, ou seja, centraliza a cobrança de certas receitas, apesar de se tratar de recursos locais, no entanto a receita é cobrada a nível central, por exemplo, licenças para implantação de unidades fabris de grande porte e exploração de recursos minerais.

Para ser mais claro, dizer que a autonomia fiscal e financeira dos governos locais apesar de garantida no quadro normativo em vigor, e respeitada pelo governo central, constitui uma autonomia mínima e limitada, tanto mais que a competência dos governos locais na componente da coleta de receitas é restrita as chamadas ‘atividades precárias’,

²⁴ Sistema de Administração e gestão Financeira do Estado de Moçambique.

Imposto de Reconstrução Nacional (IRN), Licença de construção de pequenos edifícios e algumas taxas sobre atividades económicas.

Entretanto, as transferências do Estado aparecem como um ‘balão de oxigênio’ para o reforço das receitas locais, apesar de dependerem da disponibilidade de recursos para o Orçamento Geral do Estado, que no caso de Moçambique, dependente fortemente de ajuda externa (através de doações, donativos e créditos) em cerca de 37% em 2013, 40% em 2012 e 55% em 2009 (MF, 2014).

Os parceiros do apoio programático que em certa medida condicionam os desembolsos dos fundos a adoção e implementação de políticas liberais de ‘boa governação’, refiro-me concretamente ao alcance de certos níveis de, por exemplo: corrupção, justiça, educação, saúde, crescimento económico, redução da pobreza, e até mesmo esclarecimentos sobre certos negócios do Estado, afiguram-se fundamentais para o processo de descentralização em curso em Moçambique.

Nesta ordem, não só pelo apoio direto ao OGE, mas também, pela intervenção direta nos governos locais e municípios através de financiamentos de projetos de desenvolvimento. E por seu turno, as transferências do Estado constituem a maior fonte de financiamento dos municípios através de: Fundo de Compensação Autárquica (FCA), Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) e Fundo de Estradas, atribuído as cidades capitais no âmbito do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana – PERPU (Weimer, 2012:359).

E para os órgãos locais do Estado, o cenário da fraca capacidade de coleta de receitas locais igualmente esta longe de cobrir o total das despesas. O que não é surpreendente na medida em que, o Estado central ‘centraliza’ as receitas de maior peso orçamental, e descentraliza as de menor impacto orçamental (Forquilha, 2010). No entanto, contribui para a forte dependência dos governos locais às transferências do Estado, feitas sub forma de atribuição direta do orçamento através do e-Sistafe, Orçamento de Investimento e Iniciativas Local (OIIL) – rebatizado Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), e por via de programas de desenvolvimento como, por exemplo, o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (Forquilha e Orre, 2011; Orre e Forquilha, 2012:168ss).

Perante esta lógica, entendo que a descentralização pode, de acordo com a origem dos recursos financeiros (transferências do Estado e receitas locais), ser autónoma ou

depende. Na descentralização autônoma, os recursos financeiros têm a sua origem, nos impostos locais (Imposto Pessoal Autárquico – IPA, Imposto Predial Autárquico – IPRA, Imposto Autárquico de Veículos – IAV, Imposto Autárquico de SISA – ISISA), taxas locais (Taxa de Licenças para concessões e atividades económicas e tarifas de provisão de serviços públicos), nos donativos diretos, empréstimos de curto prazo e outras fontes de receitas.

Na descentralização dependente, os recursos provêm de transferências do Estado o que em certa medida acaba por criar um efeito perverso ao desejado, dado que os municípios tornam-se dependentes do Orçamento Geral do Estado, gerando assim o ‘efeito rendimento’²⁵. Por outro lado, acaba por justificar a presença do Estado central em todas as escalas governativas, através da tutela administrativa e financeira, em nome da garantia da legalidade e transparência da gestão da receita (Circular n°01/GAB-MF/2010).

À luz do apresentado, podemos concluir que enquanto a autonomia financeira se reveste de dupla dimensão, a jurídica e a material. A dimensão jurídica diz respeito ao poder de decisão sobre a receita e a despesa, e a segunda dimensão centra-se no poder que os “poderes locais” (órgãos locais do Estado e autarquias) têm de assegurar a cobertura dos gastos com as suas próprias receitas.

No entanto, em contextos onde as transferências do Estado constituem a principal fonte de financiamento dos orçamentos locais estas dimensões acabam por ser problemáticas ou até mesmo, difíceis de alcançar, visto que “quase” tudo dependerá das

²⁵ O paradigma da ajuda externa e as transferências orçamentais do Estado Central para níveis mais baixos, constitui um tema de debate a vários níveis. Na década de 1990 em Moçambique, devida forte dependência da ajuda externa a que o país esteve sujeito - desde os efeitos das medidas de ajustamento estrutural do FMI e Banco Mundial, e das ONGs humanitárias existentes naquela altura - travavam-se debates e lavantavam-se críticas que opunham as organizações da sociedade civil e autores políticos, onde um defendiam a ideia do aumento da produção interna através da maximização do uso dos fatores de produção para evitar o “efeito dádiva” e outros, embora concordassem com a insustentabilidade da ajuda externa, iam mais longe ao acreditar que o apoio externo era de emergência e de curto prazo, mas para tal era preciso criar sinergias locais para maximização de oportunidades de longo prazo, e os outros, - que se acomodavam no luxo das doações e donativos - acreditavam que perduraria a vida toda. Nestas discussões e opiniões diferentes, embora legítimas e até ‘quase’ paralelas, poucas apresentavam alternativas concretas de solução, deixando sempre o problema em aberto. Entretanto, no caso das transferências do Estado para os municípios, o paradigma ainda prevalece. Se por um lado defende-se o aumento do nível das receitas locais, por outro lado se perpetua a dependência destes perante o Estado e se legitima a presença do Estado central nos níveis descentralizados. Sendo assim, com o objetivo de reduzir a dependência dos municípios, entendo que seria importante avançar-se para processos de total autonomia fiscal das autarquias, sem ingerência mínima do Estado - apesar de acreditar que se mal articulado este processo, estar-se-ia a abrir precedentes para a regionalização -, o que não constitui o projeto político do Estado Moçambicano, só o futuro dirá.

prerrogativas do Poder central.

A descentralização administrativa pressupõe, em contrapartida, a implementação de tarefas e responsabilidades sobre a prestação de serviços públicos a partir de transferência de autoridade por via da delegação ou outorga sem com isso representar uma autonomia total dos governos locais, logo, verifica-se uma tendência daquilo que Chiziane (2011) cunhou de “re-centralização do poder administrativo” em Moçambique.

Em suma, a descentralização democrática em Moçambique levada a cabo sob a égide do gradualismo assente na lógica de desconcentração e devolução de poderes para o nível local, para o envolvimento e participação das comunidades locais nos processos de gestão local, apesar da aparente transparência e justiça económica nela incorporados, e naquilo que algumas pesquisas demonstram, como por exemplo, a de Aslak Ore e Salvador Forquilha (2012:196) sobre o impacto dos 7 milhões de Meticais na governação em Moçambique, a descentralização “constitui uma ferramenta política e em certa medida manipulada a favor dos interesses do Estado central e afigura-se igualmente como um mecanismo de legitimação e consolidação do partido Frelimo pelas comunidades locais”. Nestes termos, reforça a fusão entre o partido Frelimo e o Estado dificultando assim, a penetração dos partidos da oposição nos substratos de maior massa eleitoral. Sobre estas tensões e mecanismos de participação popular nos processos de gestão local, irei abordar com mais detalhes nos próximos capítulos.

CAPÍTULO III

3. Democracia Local e prestação de contas

Começo este capítulo a partir de uma preocupação que Robert A. Dahl manifestou no seu livro *On Democracy*, onde questionou a democracia a partir da seguinte indagação: Precisamos realmente de um guia? Porque devemos eleger a democracia em detrimento das democracias como o modelo ideal de gestão dos Estados?

Dado que a democracia pressupõe uma partilha de autoridade e incorpora um conjunto considerável de conceitos como a paz, a justiça, os direitos humanos, e o desenvolvimento, a descentralização de poderes pode ser vista como uma via para o fortalecimento destes conceitos e, conseqüentemente, da democracia. É nesta linha que procuro extrapolar o âmbito da questão de Dahl e ir mais longe ao procurar entender o porquê de considerar a descentralização democrática como um método mais eficaz de gerir um Estado.

A descentralização democrática pressupõe não somente a deslocação parcial, temporária ou definitiva da autoridade do centro do poder para os níveis ‘mais baixos’, como também prevê a prestação de serviços descentralizados e, conseqüentemente, a prestação de contas (*accountability* política e de gestão). Entendo que seja esta a razão pela qual Moçambique elegeu a descentralização administrativa como um dos princípios fundamentais da Administração Estatal, prevista no capítulo IV “Órgãos Locais do Estado” da CR, 2004.

Neste sentido, analisarei o contexto concreto moçambicano ao nível do papel do Estado (órgãos locais do Estado) e o seu relacionamento com os demais poderes locais (autarquias e autoridades tradicionais). Identificarei também alguns pontos de tensão entre os vários poderes locais, assim como os mecanismos de participação pública e prestação vertical de contas locais, concretamente os Conselhos Consultivos Locais (distrital, do posto administrativo e da localidade).

Para os objetivos do presente capítulo, cinjo-me à análise destes mecanismos a partir de uma perspectiva *bottom-up* da localidade ao distrito, níveis onde são visíveis as práticas e as interações sociais, e onde se concentra a maior parte da população moçambicana. A meu ver, é importante perceber as articulações entre os vários poderes

que coexistem nestes espaços, e como estes se relacionam com as comunidades locais no processo de gestão pública.

Como se pode notar, direciono as perguntas para o ramal da descentralização de modo a incorporar a participação popular no processo de gestão pública e completar a dose da proposta deste trabalho. Pois, só assim, julgo ser possível falar-se de uma democracia de alta intensidade (Santos, 2010) baseada numa prestação vertical de contas. Logo, surgem à meada duas preocupações: será possível uma democracia local sem descentralização? E como se articula com os mecanismos de participação e prestação de contas?

3.1. O papel da prestação de contas na democracia

A ideia da cultura democrática requer a criação de espaços para o diálogo permanente e construtivo entre os poderes instituídos e a comunidade. Esse diálogo far-se-á através dos mecanismos de participação e de prestação de contas.

A prestação de contas tem tido um protagonismo crescente nas discussões em torno da condição democrática das sociedades atuais pela tendência verificada de um enfraquecimento deste tipo de processos.

O conceito de prestação de contas traduz no fundo os canais disponíveis, ou tornados possíveis para o diálogo sendo assim muito útil para a compreensão dos processos de regulação social que desafiam, ou reforçam, o *status quo* (Carvalho, 2008).

A prestação de contas é considerada um mecanismo essencial de reforço de regras e normas que permite o controlo e a regularidade e, em última análise, sustenta a vida social organizada (Tetlock, 1985 apud Carvalho, 2008). Num sistema complexo faz a ligação entre a esfera dos decisores e os sistemas sociais ‘mais baixos’.

A prestação de contas pode ser definida, genericamente, como a obrigatoriedade ou condição de prestar contas (explicações ou justificações) a outro (ou outros) pelo desvio entre o acontecimento pelo qual é responsável e as expectativas ou normas relevantes e, eventualmente, sofrer as consequências por esse desvio (Cummins e Anton, 1990).

Deste modo, podemos considerar que para avaliar a conduta dos governos locais, a comunidade deverá ter informação relativa a três elementos e às suas ligações. São eles: (i) prescrições (códigos e regras de conduta, legislação e programas) que deverão

orientar a ação do governo local no momento; (ii) acontecimento (relevante de acordo com as prescrições) sobre o qual deve prestar contas; e (iii) as características da cultura democrática local.

De acordo com Bovens (2006) existem múltiplos mecanismos de prestação de contas no contexto político: (i) baseada na natureza do ator: corporativa, hierárquica, coletiva e individual; (ii) baseada na natureza da audiência: política, legal, administrativa, profissional e social; (iii) baseada na natureza da conduta: financeira, procedimental e pelo resultado; (iv) baseada na natureza da obrigação: vertical, diagonal, horizontal, cuja prática pode revelar-se problemática, nomeadamente quando entram em conflito. Por exemplo, no contexto Português: a prestação social de contas a grupos de interesses, *opinion makers* e *media*, e a prestação diagonal de contas a empresas financiadoras, clientelas e mercados podem entrar em conflito com a prestação política de contas ao cidadão e a sociedade civil (Carvalho e Nunes, 2014). No meu entender, esta situação de conflitualidade entre mecanismos de prestação de contas ocorre também em Moçambique.

Por outro lado, acresce que no contexto africano no período pós-colonial, a ascensão de governos de tradição nacionalista, restringindo os movimentos ou ideologias rivais e das oposições partidárias e concentrando recursos e poder político num número reduzido de indivíduos constitui, a meu ver, uma ameaça que ainda hoje prevalece ao processo dialógico entre os governos locais e as comunidades e, por conseguinte, à construção democrática.

No caso de Moçambique, Adriano Nuvunga conclui, por exemplo, que a representatividade dentro dos Conselhos Locais (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 seleção 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 da oposição (Faehndrich, 2012).

3.2. Os níveis locais de desconcentração do Estado

Não obstante, o governo local assenta num conjunto de órgãos que importa agora olhar com maior detalhe, na perspetiva proposta neste trabalho, *bottom-up*.

A presença Portuguesa em Moçambique que até finais do século XIX e princípios do século XX circunscrevia-se basicamente ao litoral deixando as zonas do interior sob a gestão dos Prazos e pequenos chefes de território. Com a implantação do Estado Novo em Portugal e a necessidade de uma ocupação efetiva, Portugal viu-se 'obrigado' a reconhecer e a integrar as estruturas administrativas locais dos povos nativos.

Deste modo, para garantir a operacionalização e articulação com esses grupos, Portugal concebeu um conjunto de regras que regulavam a administração das colónias e integravam as estruturas organizacionais locais através do *Estatuto Político, Civil, e Criminal dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique de 1929*, o *Ato Colonial*, a *Constituição do Estado Novo de 1930*, a *Carta Orgânica* e a *Lei da Reforma Administrativa Ultramarina de 1933*.

Todavia, este reconhecimento de estruturas administrativas locais implicou igualmente o reconhecimento da autoridade local como figura importante na organização e mobilização popular para os objetivos da administração colonial (sobretudo pagamento de impostos e recrutamento de mão-de-obra), o que nem sempre, no meu entender, foi bem sucedido ao longo do tempo e dos territórios.

Deste modo, a aparente autonomia e reconhecimento plasmados no novo sistema legislativo significou uma consolidação formal da hierarquização social baseada em diferenças 'rácicas' na medida em que os discursos e as práticas legislativas dicotómicas, estabeleceram as figuras de 'indígena'²⁶ e não indígena (Meneses, 2009). Ou seja, pode dizer-se que a política do Estado consolidou a segregação nos territórios coloniais. O Estatuto do Indigenato, conferido pela Administração Colonial, determinava que a vida dos indígenas fosse regida pelos seus costumes locais (e não pelas instituições constitucionais portuguesas), devido a falta de compatibilidade ou significado prático destas instituições na vida dos nativos.

Entretanto, as subunidades territoriais - geridas pelos *cabos de terras*²⁷ tenderam a resistir a algumas tentativas de abolição de estruturas tribais, que ocorreram no período imediatamente posterior à independência nacional no qual era evocada a necessidade da unidade nacional.

²⁶ No contexto colonial significou, negro africano socialmente atrasado,

²⁷ Autoridade local do poder colonial que controlava e organizava as populações ao nível dos territórios indígenas e que normalmente agregava várias famílias da mesma tribo, usos e costumes próprios.

3.2.1. Povoação

A povoação, ou povoado, é a subunidade socio-política e territorial que agrega várias famílias das zonas rurais em Moçambique. Constitui a menor unidade da organização administrativa territorial reconhecida pelo Estado como campo passível de participação democrática, na medida em que integra os Conselhos Consultivos da Povoação - sendo fóruns da sociedade civil que agregam comissões de trabalhos.

No entanto, apesar do reconhecimento pelo Estado moçambicano, o povoado não constitui formalmente parte da organização territorial deste, mas contribui para o processo de descentralização democrática. No âmbito da participação e consulta comunitária²⁸, os Conselhos Consultivos das respetivas localidades são chamados a participar em representação das comunidades, o que ocorre a todos os níveis (povoação, localidade, posto administrativo e distrital). Logo, visto por essa via, pode dizer-se que o envolvimento da população no processo da gestão de recursos e assuntos locais obedece a alguns critérios democráticos e inclusivos.

3.2.2. Localidade

A localidade constitui a primeira escala ascendente de contato entre as comunidades locais e o Estado. No entanto, é a unidade territorial base na hierarquia da administração local do Estado. Apesar disso, constitui a unidade menos privilegiada na alocação de recursos públicos (financeiros, humanos, e logísticos), o que não deixa de ser contraditório, quando em tese se pretende que seja o centro de planificação.

Segundo o atual quadro administrativo legal em Moçambique, entende-se por localidade, “a unidade territorial base da organização da administração local do Estado na qual se estabelecem os primeiros contatos dos OLE com as comunidades locais e as respetivas autoridades” (Lei dos órgãos locais do Estado)²⁹.

²⁸ No contexto da Lei de Terras, a Consulta Comunitária, constitui o mecanismo de participação das comunidades locais no processo de atribuição de direito de uso e aproveitamento de terras (DUAT) ou exploração de recursos naturais (Licença de exploração de recursos florestais, faunísticos, etc), ato levado a cabo pelo governo local, comunidades locais e o potencial investidor.

²⁹ As localidades incorporam as povoações, aldeias e outros aglomerados populacionais localizados no respetivo território (regulamento dos Órgãos locais do Estado).

Entretanto, as atuais localidades, maioritariamente criadas nos anos de 1974, período de transição para a independência, no qual se estabelece constitucionalmente a independência e a unidade administrativa de Moçambique, organizada em províncias, distritos e localidades (CR, 1975; Decreto-lei n.º 6/75, de 18 de Janeiro), constituíram o ponto de encontro e controlo social através das *células* do Partido-Estado (Frelimo), os chamados; *grupos dinamizadores das localidades* (Chichava, 1999).

Sendo assim, as localidades constituídas nos anos de 1979 e 1980, para além da carga constitutiva legal, acabam por ser assumidas como sendo frutos das células do Partido Frelimo para manter a hegemonia partidária na escala local.

Todavia, atendendo que mais da metade da população Moçambicana vive em zonas rurais e constitui uma fração significativa para a sobrevivência e manutenção do poder burocrático. Tendo em vista a manutenção e fidelização do eleitorado, a colaboração dos chefes das localidades na (re)aproximação do partido-Estado torna-se praticamente inevitável.

Assim, os chefes das localidades, como representantes da autoridade central da administração do Estado dentro da respetiva localidade, promovem em nome do Estado e de acordo com o plano económico e Social do governo, ações de desenvolvimento económico, social e cultural da localidade, através da mobilização, organização e participação da comunidade local (n.º 1 e 2, art.50 da Lei 8/2003, de 19 de Maio).

Sendo assim, como parte deste processo de democratização e consolidação da participação das comunidades e identificação de problemas locais, o Estado institui dentro das localidades, os Conselhos Consultivos das Localidades para, em representação das comunidades, garantirem a ligação entre as populações e os órgãos locais do Estado. Assim, é a partir deste órgão de consulta da administração local que o Estado busca soluções para as questões locais, mediante o envolvimento das respetivas comunidades (DM 67/2009, de 17 de Abril).

Entretanto, na sua composição e atuação no seio das comunidades, o Conselho Consultivo da Localidade (visto como sendo um prolongamento do 'braço' do Estado mais do que propriamente uma organização da sociedade civil) tem sido tema de vários debates e críticas na medida em que na prática inclui maioritariamente os membros dos grupos dinamizadores (antigas células do partido Frelimo) e o chefe da localidade (chefe do grupo dinamizador da localidade).

Nesta lógica, entenda-se que por si só esta prática não se assume problemática, mas sim, a partir do momento em que reduz toda à comunidade a ideologia de um só partido político, elimina as disputas partidárias e periga o desenvolvimento da democracia local.

O Conselho Consultivo da Localidade é constituído por membros da sociedade civil, eleitos ao nível dos povoados, como forma de legitimação. Mas, na prática, leva a percepção de tratar-se de uma réplica das 'assembleias da localidade' (órgão criado no período socialista, com o intuito de disseminar as diretivas do governo central para as comunidades locais).

Entretanto, o Conselho Consultivo da Localidade é basicamente constituído pelos líderes das comunidades e os membros das organizações do partido Frelimo (Gonçalves, 2012:70) o que o torna assim, um campo de convergência dos representantes da comunidade e do partido-Estado.

No entanto, no âmbito de participação no processo de resolução de problemas locais, os conselhos consultivos reúnem-se em Assembleia da Localidade.

3.2.3. Posto Administrativo

Desde o primeiro projeto de construção do Estado pós-colonial, o posto administrativo sempre representou a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito. O posto administrativo constitui o veículo de transporte de orientações do distrito para as localidades tendo em vista a garantia da aproximação efectiva dos serviços da administração do Estado para as populações e assegurar maior participação destes na realização dos interesses locais.

Para tal, o território do posto administrativo corresponde ao total da área ocupada pelas respetivas localidades que se encontram no seu ordenamento, podendo em certos casos abranger as áreas das autarquias locais compreendidas no respectivo território. O que acaba por conflitar com outros poderes locais - neste caso com o poder autárquico.³⁰

³⁰ Sobre a conflitualidade e tensões entre os órgãos locais do Estado e o Poder Local, abordarei com detalhes no próximo capítulo.

Neste caso, o posto administrativo representado pelo *chefe do posto*, que normalmente é auxiliado por 2 ou 3 funcionários públicos que asseguram a ligação entre as autoridades administrativas do Estado e as comunidades locais através da organização e implementação de orientações do governo distrital, leva o Estado à comunidade, e garante o fornecimento de serviços públicos. Contrariamente ao que acontece com o chefe da localidade, o chefe do posto administrativo por não ser eleito pela comunidade local (mas nomeado pelo ministro da Administração Estatal) tende a não grangear muita simpatia no seio das comunidades locais, salvo quando recorre a alianças com os chefes tradicionais.

As localidades bem como os postos administrativos organizam normalmente, reuniões com as populações para auscultação sobre o funcionamento da administração pública local e para canalizar informações provenientes do governo distrital. Esses encontros que podem igual serem orientados para duas perspectivas, sendo uma das sessões do governo distrital e a outra, para as várias sessões alargadas aos outros atores locais (para discutir os planos de desenvolvimento do distrito).

Assim, ao nível do posto administrativo, a participação das comunidades tende a não ser efetiva. O Conselho Consultivo do Posto Administrativo embora possuindo o seu papel claramente definido, envolve atores de níveis da localidade e do povoado, para entre vários assuntos discutirem o saneamento dos projetos a serem financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Este é composto por um número mínimo de vinte membros e um máximo de quarenta (Guião dos Conselhos Locais) na tentativa de representar o maior número possível de interesses do posto administrativo. Mas, na prática, parece-me orientado ao projeto de reforço institucional do que propriamente a um espaço de consulta e participação.

Nestes termos, o processo de participação e prestação de contas do posto administrativo se dilui dentro das Sessões do Governo Distrital e da Presidência Aberta e Inclusiva, (tema que irei desenvolver adiante). Prova disso, é a Lei dos Órgãos Locais do Estado que concebe (na alínea f, art. 47 da lei 8/2003, de 19 de Maio) de forma pouco clara o processo de prestação de contas, por exemplo, a quem este órgão presta contas e em que termos. O que por um lado, abre espaços para a discricionariedade na prestação de contas e nesse sentido pode potenciar a perceção de falta de transparência na gestão pública.

3.2.4. Distrito

Na divisão administrativa de Moçambique, o Estado concebe o país em 11 províncias e 128 distritos, que neste caso, são as unidades territoriais imediatamente inferiores a província. Intégra no seu espaço territorial, os povoados, localidades e postos administrativos.

O distrito como unidade sócio-política congrega o administrador distrital (representante da autoridade central do Estado no respetivo território) e o governo distrital (que se subdivide em serviços e representa os ministérios). Isto é, a administração distrital replica ao nível do distrito o mapa funcional do governo provincial do qual se subordinam (Faria e Chichava, 1999). Entretanto, no âmbito da desconcentração e descentralização, o distrito é definido como o centro de planificação inclusiva através da promoção da participação das comunidades e das autoridades comunitárias no desenvolvimento sócio-económico e cultural do respectivo território.

Com papéis bastante claros, e orientados para o desenvolvimento local, compete a esta unidade territorial realizar o programa do Governo, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado através do acompanhamento, verificação e decisões sobre aspetos de decisões do governo.

À semelhança do que acontece nos postos administrativos em relação à participação e prestação de contas, a Lei dos Órgãos Locais do Estado é pouco clara na prestação vertical de contas, incidindo mais na prestação de contas horizontais. Apesar de em alguns casos esta ser feita por via de outros mecanismos, como o observatório de desenvolvimento (tema que irei desenvolver adiante), algumas visitas do administrador distrital aos postos administrativos e localidades, consultas comunitárias, sessões extraordinárias do governo distrital alargadas aos líderes comunitários, sessões do conselho consultivo do distrito.

No contexto da descentralização em curso em Moçambique, são estabelecidos os conselhos consultivos locais, neste caso, o distrital que é composto por um número mínimo de trinta membros e um máximo de cinquenta. Nesses conselhos normalmente discutem-se assuntos ligados à aprovação de projetos para financiamentos pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital, como ocorre nos níveis hierárquicos “mais baixos”.

Sendo assim, os Conselhos Consultivos Locais, desempenham a função de arbitragem no processo de atribuição de financiamentos aos projetos das comunidades locais, e por outro lado, servem de elo de ligação entre o Estado central, partido Frelimo e a população local, numa lógica de manutenção do eleitorado através de políticas de fidelização.

3.3. A tentativa de descentralização por parte do Estado

A descentralização constitui um dos princípios-chave da organização da administração pública em Moçambique. Neste âmbito o Estado implanta as autarquias locais ou poder local à luz do n.º 1 do art.135 da Constituição da República, para responder aos interesses das respetivas populações.

Nestes termos, concebe um pacote legislativo que regula a implantação e funcionamento dos tais poderes. Assim, a Constituição da República de Moçambique consagra no Título XIV o Poder Local o qual compreende as Autarquias locais.

As autarquias são, segundo o n.º 2 do art. 272 da Constituição da República, “pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações das respetivas zonas de jurisdição”. Assim, está aqui patente por um lado a figura de uma entidade provida de poderes e legitimidade para atuar em ‘defesa’ das comunidades locais e por outro lado as comunidades que devem interagir no processo de gestão dos interesses comuns³¹.

E para tal, as autarquias compreendem um órgão deliberativo (Assembleia Municipal) e outro executivo (Conselho Municipal) dirigido por um presidente (Presidente do Conselho Municipal). Neste âmbito, a assembleia municipal e o presidente do conselho municipal são eleitos por sufrágio universal, secreto e direto dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição municipal.

Conselho Municipal, constitui o órgão executivo colegial do município responsável pela operacionalização do plano económico e social através da interação com os cidadãos. No âmbito da descentralização compete ao Conselho Municipal garantir o fornecimento dos serviços públicos à população respetiva.

³¹ Mais detalhes ver n.º 2 do art.1 da lei 2/97, de 18 de Fevereiro

Nestes termos, a participação das comunidades nesse processo é condicionada à representação destas por via da Assembleia Municipal, e outros mecanismos de participação tais como o orçamento participativo, a presidência aberta, e algumas visitas extraordinárias dos membros do Conselho Municipal às comunidades.

3.4. Mecanismos locais de participação e de prestação vertical de contas

Na presente seção, talvez a parte mais importante desta dissertação sem descredibilizar as outras, dedicar-me-ei a uma análise qualitativa dos mecanismos de prestação vertical de contas dos governos locais em Moçambique assumidos como medidas de reforço da participação popular, e consolidação da democracia local, num contexto de tensões entre os diferentes poderes locais que coexistem no mesmo espaço-tempo e às vezes com agendas e missões diferentes.

Contrariamente ao que Tocqueville apurou no seu pensamento sobre a democracia na América, no qual considera não haver um centro de convergência dos raios do poder administrativo devido à distribuição de funções e descentralização de poderes e autoridade aos diferentes níveis e atores locais.

Em Moçambique, o cenário tende a assumir alguma semelhança, na medida em que as funções são distribuídas pelos diferentes atores (elite local) cabendo em última instância a decisão sancionatória superior do Estado central. Isto é, a decisão final está centralizada no governo central.

Entretanto, tomando como ponto de partida de que a prestação de contas (das autarquias e dos órgãos locais do Estado) é uma característica central da democracia, prevista nas leis: 11/97, de 31 de Maio, e 8/2003, de 19 de Maio³² e evidenciada no relatório do Centro de Integridade Pública ora citado, *sobre a transparência, áreas de risco e oportunidades de corrupção em seis autarquias Moçambicanas*. Julgo importante analisar profundamente os mecanismos concebidos pelo Estado e entendidos politicamente como sendo eficazes, transparentes e promotores de um desenvolvimento local participativo das comunidades principalmente no contexto rural (Fernandes, 2009:137).

³² Ver também o respetivo regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Decreto 11/2005, de 10 de Junho).

Digo entendidos na esfera política, porque várias vozes da sociedade civil moçambicana³³ inclusive o referido relatório do Centro de Integridade Pública, chamam a atenção sobre a incompletude e ineficiência de tais mecanismos.

No entanto, é sobre esses mecanismos de prestação de contas que me vou centrar a seguir: designadamente vertical e horizontal, nos quais, “a prestação vertical de contas é feita para os municípios. Deste modo, os autarcas prestam explicações aos municípios sobre as suas decisões e ações, explicam, sobretudo, (i) o que fizeram; (ii) por que fizeram; (iii) como fizeram; (iv) e quanto custou” (CIP, 2007).

E por outro lado, a prestação horizontal de contas é feita, principalmente, para a “Assembleia Municipal (AM) e, em segundo plano, para os órgãos de tutela, nomeadamente os ministérios de Administração Estatal e Finanças e para a terceira seção do Tribunal Administrativo (TA). No contexto municipal, a AM age como ‘olhos’, ‘ouvidos’ e ‘boca’ dos municípios” (CIP, 2007:11-14).

Para os objetivos do presente estudo, apresentarei a seguir alguns mecanismos de prestação de contas dos governos locais, a partir das perspetivas propostas anteriormente (vertical e horizontal). No entanto, dedicarei maior atenção aos mecanismos verticais de prestação de contas, por, no meu entender, estarem mais próximos dos cidadãos e cidadãs beneficiário/as, através da interação direta entre os poderes locais, a sociedade civil, e as comunidades locais (apesar de feita na maior parte das vezes via democracia representativa).

Assim, de entre várias razões que podem conduzir à escolha de certos enfoques, opto por abordar detalhadamente, os mecanismos de prestação vertical de contas, particularmente os Conselhos Consultivos Locais (Distrital, do Posto Administrativo, da Localidade e da Povoação). Por se tratar de espaços aparentemente ‘descontaminados’ de influências partidárias. A ideia de uma democracia de alta intensidade (Santos, 2008), de consenso e participação tem sido defendida a vários níveis como a única ideia de tornar o distrito uma unidade de planificação e pólo de desenvolvimento.

³³ Nesta perspetiva, várias organizações da sociedade civil, partidos políticos, ONGs, comunicação social, académicos, e a comunidade em geral, chamam a atenção sobre o perigo a que a democracia moçambicana está exposta, devida limitação governamental de expressões democráticas condicionantes da participação popular nos processos de governação local. Apesar de, em tese o Estado advogar por uma governação participativa e inclusiva.

Entretanto, como anteriormente referido, de entre vários mecanismos de participação e de prestação de contas (vertical e horizontal), optei para este trabalho, a prestação vertical de contas que compreende: (i) Orçamento Participativo; (ii) Presidência Aberta e Inclusiva e; (iii) os Conselhos Consultivos Locais.

É sobre este último mecanismo de participação e prestação de contas que, por estar mais próximo do cidadão constitui o meu foco de análise. Mas para uma abordagem mais elaborada e integrada faz-se igualmente importante uma visão geral sobre os restantes mecanismos.

3.4.1. Orçamento Participativo (OP)

O orçamento Participativo é um processo social e político muito dinâmico, sendo, por isso, difícil extrair a partir dele muitas projeções (Santos, 2002:111). É a partir desta constatação de Boaventura de Sousa Santos que abordarei algumas questões sobre o OP em Moçambique.

No entanto, devido à ausência em Moçambique de uma política e estratégia nacional de implementação do orçamento participativo, a análise deste será em certo modo especulativa e deixará algumas lacunas, visto que a sua harmonização varia de município para município. Sendo assim, torna-se necessário a criação de uma estratégia global que harmonize as ações de participação e contribua para a melhoria da governação local.

Apesar da inexistência de uma política integrada e estratégia nacional, Moçambique adotou o OP desde 2008, a título experimental no Município de Maputo e mais tarde a ser replicado para outros Municípios do país. Como um mecanismo de participação das comunidades na definição de ações prioritárias das circunscrições territoriais a que elas pertencem. O orçamento participativo afigura-se importante tanto quanto os outros mecanismos de participação, visto que se trata de um fórum 'deliberativo' onde se discutem questões como, por exemplo: recolha de lixo, reabilitação de estradas e gestão do meio ambiente.

O orçamento participativo, por constituir um meio de promoção da participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça (re)distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do governo local (Santos, 2002), tende a fortalecer a democracia local, através do envolvimento ativo dos cidadãos.

Todavia, o orçamento participativo (ligado a descentralização) e a planificação participativa³⁴ (desconcentração) deveriam a meu ver, constituir o centro dos vários mecanismos locais de participação da comunidade na governação porque, não somente contribui para a justiça (re)distributiva, melhor prestação de serviços públicos, como também resulta numa maior prestação vertical de contas e por conseguinte, maior probabilidade de transparência na governação local.

Em Moçambique, a participação da comunidade no processo de planificação local é assegurada pelos Conselhos Consultivos Locais onde, juntamente com o Estado, se discutem questões prioritárias locais. Entre as quais o orçamento do Estado para fazer face aos planos, económico e social e estratégico do respetivo distrito.

O que em certa medida atribui algum grau de legitimidade aos Conselhos Consultivos Locais solicitarem explicações ao Estado sobre a execução do plano e do respetivo orçamento. Como se pode constatar, o conselho consultivo como um simples fórum de consulta não possui nenhum poder sancionatório e nem força legal sobre o Estado, para fazer cumprir o plano. Nestes termos, nota-se que está em causa o cumprimento de uma mera formalidade.

3.4.2. Presidência Aberta e Inclusiva (PAI)

Instituída pelo atual presidente da República, Armando Emilio Guebuza. A presidência aberta e inclusiva constitui uma forma de aproximação da figura do chefe de Estado, às populações locais. Num contexto democrático, quanto mais perto da comunidade o dirigente estiver maior é a probabilidade de ser conhecido e de ser eleito nos sufrágios seguintes (Leininger et al, 2011). Por outro lado, constitui um mecanismo de prestação de contas da governação através do diálogo entre o Presidente, os cidadãos e os governos locais.

No meu ponto de vista, devido à ausência de clareza quanto ao objeto e aos mecanismos de prestação de contas constitucionalmente garantidos, o Estado define como e sobre o quê prestar contas. Deste modo, apesar da não especificação sobre a prestação de contas a Constituição da República garante o direito a informação. Assim, é através deste mecanismo (direito a informação) que a sociedade civil e os cidadãos ativam

³⁴ Ver adiante na seção dos Conselhos Consultivos Locais

e reclamam a prestação vertical de contas junto dos governos locais. Nestes termos, como os cidadãos não possuem a capacidade política de exigir e responsabilizar ao Estado e até mesmo sancioná-lo sobre uma possível má gestão pública³⁵, este e os outros tantos mecanismos acabam por constituir um mero indicativo de participação sem poder de decisão.

A presidência aberta e inclusiva, sendo um instrumento de monitoria da governação, promove uma lógica *top-down* na medida em que tende a harmonizar os planos nacionais, aos provinciais, e destes para os planos locais. Procura promover a melhoria da qualidade e abrangência da democracia local, através da articulação de atores de diferentes escalas. No âmbito da descentralização, este mecanismo serve igualmente de um espaço no qual o local ou subnacional presta contas ao nacional, a partir do relacionamento dos órgãos locais do Estado com as respectivas comunidades.

3.4.3. Conselhos Consultivos Locais (CCLs)

Segundo o artigo 2 do Guião dos Conselhos Locais, o “Conselho Local é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso” (Diploma Ministerial n°67/2009, de 17 de abril).

Partindo da hipótese de que a participação dos cidadãos, comunidades locais, associações e organizações da sociedade civil no processo de gestão local pode melhorar a procura de soluções para problemas locais, e pode igualmente incrementar o grau de responsabilização do poder burocrático no cumprimento da sua missão e consequentemente a prestação de contas.

O Estado moçambicano aprovou através da Resolução 40/2012, de 20 de Dezembro, a Política nacional de descentralização e a respectiva estratégia de implementação designada “Política e Estratégia de Descentralização” (PED) que se funde na tradição e nas práticas democráticas em curso no país, a partir dos exemplos e

³⁵ Responsabilização e exigência que em alguns casos ocorre nos processos eleitorais.

subsídios das práticas participativas nas zonas libertadas (período da luta de libertação nacional), práticas que se estenderam por todo o país através dos grupos dinamizadores³⁶.

Assim, a criação das assembleias do povo em 1977 e a escolha dos seus respectivos conselhos executivos ao nível dos distritos e localidades, a estruturação das cidades e bairros comunais, em princípio terá inspirado a ideia da conceção de uma estratégia de participação nacional mais próxima das tradições político-históricas dos moçambicanos.

Nestes termos, os Conselhos Consultivos Locais, como iniciativa do governo central (top-down) para as comunidades, são estabelecidos na perspectiva de que sejam catalisadores do bem estar das comunidades locais, através da participação popular nos processos de discussão, elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento distrital (AfriMAP, 2009:145).

No entanto, apesar de ser uma iniciativa do governo central para responder aos interesses locais do Estado e da Comunidade não constitui membro do aparelho do Estado. Mas sim, um fórum de carácter consultivo e informativo sem poder legislativo e nem coersivo no seio da respetiva comunidade.

Como me referi no primeiro capítulo deste trabalho, dentre as várias características do modelo democrático liberal, o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos 'administrados' e a garantia destes através da representação, constituem o centro da ideologia política que moçambique se propõe a levar avante, na medida em que no âmbito do funcionamento dos órgãos locais do Estado observam os tais princípios (n.º 3 do art.3 da lei 8/2003, de 19 de Maio). Sendo assim, afigura-se importante o envolvimento e participação da comunidade no processo de desenvolvimento local (n.º 1 do art.100 do decreto 11/2005, de 10 de junho).

O Conselho Consultivo Local apesar de concebido como um fórum de produção de opiniões para a política da governação e, por conseguinte, envolvimento e participação popular nos assuntos de interesses locais, *de facto* cabe a este, a missão de aprovar os projetos passíveis de financiamento pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e a monitoria dos planos de desenvolvimento local.

³⁶ Organizações de base em Moçambique no período pós-independência que mais tarde, por volta de 1978 transformaram-se em células do partido Frelimo (movimento de guerrilha que liderou a guerra colonial e assumiu posteriormente o poder político com a declaração da independência a 25 de junho de 1975).

Um fundo (anteriormente designado Orçamento de Investimento para as Iniciativas Locais – OIIL) criado no âmbito da iniciativa do atual Presidente da República de Moçambique Armando Emilio Guebuza que concebe o distrito como o pólo de desenvolvimento sócio- económico através da alocação de mais recursos financeiros para implementação de ações de combate à pobreza a partir da criação de emprego e do aumento da produção e produtividade (Pereira, 2012).

Como se pode constatar que, na procura de harmonia social e soluções de problemas locais o Estado representado ao nível local pelos seus órgãos (OLE), possui a responsabilidade a dois eixos: (i) promover e respeitar os direitos e liberdades individuais e coletivas e; (ii) criar condições necessárias para a participação dos cidadãos na governação (DM 67/2009, de 17 de abril).

Assim, a missão do Estado deve necessariamente passar pela procura de formas e estratégias mais inclusivas de participação do maior número possível de cidadãos de modo a tornar mais transparente o processo de governação. No entanto, deve igualmente garantir a prestação de contas não só aos órgãos de escalões superiores ou partidos políticos nos quais representam. Mas, sobretudo, à população.

Formas de participação, o Estado, presta contas à comunidade através das sessões dos Conselhos Consultivos Locais (2 sessões ordinárias ao longo do ano e algumas extraordinárias) em matérias de governação que não envolve a gestão financeira. Assim, a participação e consulta das comunidades no processo de gestão pública a nível local é garantida via interação com os conselhos consultivos locais em quatro níveis: povoação, localidade, posto administrativo e distrito (Decreto 11/2005, de 10 de Junho e DM 67/2009, de 17 de abril).

Por essa via, as comunidades participam na governação local através dos Conselhos Consultivos Locais, isto é, são representadas por organizações, comités, fóruns locais ou comissões de trabalho. Reduzindo assim, a possibilidade de existência de uma democracia direta e intensiva.

Em meu ver, o grande paradoxo neste processo de governação reside na dicotomia ‘governante’ e ‘governado’. Neses termos, avistam-se questões que se negam a calar, na medida em se procura entender até que ponto o poder está nas mãos do povo? Poderá esse povo, por exemplo em Moçambique, ter o poder de decisão sobre os

processos de gestão pública? Ou permanecerá sempre como órgão de consulta do Estado? De quem depende a decisão final?

Como se pode constatar, o modelo decisório da partilha da autoridade entre os Órgãos Locais do Estado e o Poder Local é mínimo, apesar de ser garantida a tomada de decisão somente com a consulta e o aval das comunidades, através de encontros dos comités comunitários, a decisão final dependerá do Estado.

O que não deixa de ser problemático e complexo, dado que transparece aqui o cumprimento de uma mera formalidade na medida em que a comunidade local não possui nenhum poder sancionatório perante ao Estado. Cabendo somente a aceitação e vinculação ao programa proposto. Assim, o que em última medida, pode condicionar o processo de prestação vertical de contas.

Como disse antes, a outra forma de participação da comunidade no processo de gestão pública está ligada à elaboração e monitoria dos planos de desenvolvimento do distrito (Plano Económico e Social e o Orçamento Distrital – Pesod e; Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital – Pedd).

Segundo o guião dos conselhos consultivos locais, para a elaboração dos tais planos³⁷ é inevitável a conjugação com os restantes mecanismos de planificação nacional, nomeadamente: Agenda 2025; Programa Quinquenal do Governo (PQG); Cenário Fiscal de Médio Prazo; e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza (DM 67/2009, de 17 de abril).

Sendo assim, a monitorização dos planos de desenvolvimento distritais na qual a comunidade procura avaliar o grau de cumprimento das prioridades definidas no momento da elaboração, vem a lume, uma série de constrangimentos, uma vez que a implementação de tais planos depende maioritariamente de recursos financeiros, que nem sempre são disponíveis em quantidades suficientes para a concretização do plano. O que em certa medida dificulta a responsabilização sobre o incumprimento.

Em suma, pode se dizer que a participação da comunidade no processo de gestão pública, representada pelos Conselhos Consultivos Locais, apesar de espelhar um certo envolvimento da população, julgo que ainda está longe de ser um momento de participação efetiva dos cidadãos, na medida em que geram-se internamente, dinâmicas e

³⁷ Em relação aos ciclos de planificação, ver DM 67/2009, de 17 de abril.

grupos de interesse às vezes antagónico, que em certa medida põe em causa a transparência destes processos.

E como o processo de prestação de contas e de fornecimento de informações é fundamental para a inteligibilidade e a transparência de todo o processo (Santos, 2002:94), logo, a participação e prestação de tais contas acaba por ser condicionado aos interesses internos, que a informação é orientada de forma cautelosa, selecionada para servir interesses específicos que não comprometem a manutenção do *status quo* dos atores políticos.

Para ser mais específico, dado que, a responsabilização e prestação de contas, pressupõe uma obtenção de informação relevante, e tal, constitui elemento de vantagem entre determinados grupos, torna-se comum a desinformação, ou até mesmo informações contraditórias no seio dos Conselhos Consultivos Locais, levando assim a um clima de ausência de responsabilidade, impunidade e suspeita de corrupção.

Em suma, podemos constatar que os órgãos locais do Estado ‘prestam’ contas à comunidade através dos Conselhos Consultivos Locais (sem poder sancionatório). O mesmo não acontece quando se trata do Poder Local, que este último normalmente presta contas ‘somente’ a Assembleia Municipal (órgão legislativo de âmbito municipal dotado de poder sancionatório). O que não deixa de ser um paradoxo, dado que como poder eleito pela comunidade, mais do que outro qualquer, tem a responsabilidade da gestão pública municipal e conseqüentemente a prestação de contas mais abrangente e efetiva.

Por fim, se fizermos uma leitura atenta desses processos, facilmente concluímos que a legislação moçambicana não prevê a prestação de contas do governo distrital à sociedade civil - constatação igualmente apurada no Guião de Consulta para a Participação Comunitária e da Sociedade Civil na Promoção da Boa Governação - âmbito distrital (MASC, 2011:34) o que propicia várias interpretações às vezes divergentes sobre o conteúdo passível de prestação de contas dos governos locais.

CAPÍTULO IV

4. Os Órgãos Locais do Estado e o Poder Local

4.1. Discussão das relações entre a administração distrital e a autarquia

Como anteriormente referido que devido aos resultados eleitorais do Partido Renamo que em certa medida constituíam uma enorme ameaça à hegemonia do Partido Frelimo. Contudo, houve a necessidade de reforçar a presença do Partido-Estado (Partido Frelimo) a nível local através da introdução de elementos da administração central, nas comunidades locais, os chamados “órgãos locais do Estado” mediante a lei 2/94, de 28 de Fevereiro.

Assim, é fácil adiantar que o Estado moçambicano, para além de quasi-descentralizado, por agregar algumas características próprias da descentralização, continua a manter o controlo da máquina administrativa local, através da presença de uma estrutura nomeada centralmente, que coexiste no mesmo espaço com o poder local democraticamente eleito. Esta descentralização desconcentrada acaba por constituir uma das fontes de tensões político-administrativas, que importa aqui referir.

No entanto, Moçambique sendo um país de forte envolvimento popular na política devido ao seu passado, e que atualmente encara o multipartidarismo como cultura política dominante (Brito, 2003 apud em Santos e Trindade, 2003), é fácil detectar o foco de tensões político-ideológicas no relacionamento institucional que em alguns casos se assume conflituosa, na medida em que na sua operacionalização, tendem a favorecer algumas filiações partidárias³⁸.

As formas instituídas de relacionamento entre os órgãos locais do Estado e o Poder Local, assentam de *jure*, no princípio do respeito pela autonomia local, competências e atribuições das entidades, sob a égide dos três mecanismos de articulação mútua: *coordenação*, *cooperação* e *apoio técnico* e por outro lado, pelo princípio da participação popular.

³⁸ Essas tensões são mais acentuadas nos municípios sob gestão dos partidos da Oposição, nos casos da Beira, e Quelimane, geridos pelo Movimento Democrático de Moçambique, e Nacala, Angoche e Ilha de Moçambique, que outrora estiveram sob gestão da Renamo. Mais detalhes, ver Fernandes, (2009).

Nestes termos, aparentemente vislumbrar-se-ia uma paisagem de convivência sã entre os Poderes Locais que partilham do mesmo espaço. Contrariamente ao teorizado, a operacionalização destes princípios acaba por constituir a fonte se não mesmo, o principal catalisador de tensões na articulação entre os atores (como anteriormente referido, nem todos partilham das mesmas opiniões e agendas políticas), tornando assim, a paisagem local, um relevo de notáveis clivagens de articulação política e indeterminação de *facto*, de fronteiras de competências, de abrangência e de atuação dos atores.

Deste modo, nos termos em que a coordenação entre os órgãos locais do Estado e as autarquias, é vista como sendo de carácter meramente consultivo (Fernandes, 2009:139) embora na prática, facilmente se nota o grau de interferência dos órgãos locais do Estado em nome da tutela administrativa do Estado, na governação municipal (como é o caso dos municípios de Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala – Porto, outrora geridos pela Renamo e atualmente Beira, Quelimane e Nampula, governados pelo MDM), o poder local coabita o mesmo espaço com os Órgãos locais do Estado.

Para Boaventura de Sousa Santos e Trindade (orgs.) (2003), a coexistência no mesmo espaço-tempo de dois ou mais grupos de atores nem sempre pode significar uma cooperação plena entre as partes, pode em algumas vezes culminar em tensões políticas ou até mesmo em conflitos violentos, na medida em que se trata de Poderes distintos e com agendas próprias.

No caso de Moçambique, os municípios acima referidos são o exemplo mais notável de tais tensões entre a administração municipal e os órgãos locais do Estado, por se tratar de espaços geridos por forças políticas opositoras que partilham o mesmo espaço com a administração local do Estado (representantes do governo central).

No entanto, com a análise desta articulação pretendo aqui, demonstrar o que em tese se procura fazer passar como um processo de sucesso de cooperação, articulação e apoio técnico entre os municípios e os órgãos locais do Estado; nomeadamente autarcas e representantes do Estado e as autoridades tradicionais, ao invés de fortalecer a forma unitária do Estado, pode legitimar a criação de condições para a ocorrência de conflitos, dificultando assim a promoção da democracia e o desenvolvimento local (Fernandes, 2009:153).

Contudo, é necessário ter ‘cautela’ nestes processos de articulação, porque, em meu entender, quanto maior for a descordenação das ações entre os atores políticos

locais, menor será a capacidade de resposta às ações de promoção de desenvolvimento local e a participação popular.

Nesta situação, o equilíbrio e o envolvimento das diferentes forças políticas, os poderes locais (autoridades tradicionais) e o envolvimento das comunidades locais no diagnóstico e definição das prioridades locais afiguram-se fundamentais para o processo de desenvolvimento local dado que tendem a reduzir conflitos e a manter um nível 'aceitável' de democracia local.

Cooperação - no que diz respeito à cooperação, os órgãos locais do Estado e as autarquias, podem estabelecer parcerias entre si, no âmbito de definição de prioridades conjuntas (exemplo os planos económicos e sociais), implementação de políticas de desenvolvimento e criação de oportunidades de investimento.

Coordenação – está prevista em legislação (LOLE - lei dos Órgãos Locais do Estado, e respectivo regulamento – Decreto 11/2005, de 10 de Junho) a coordenação de ações, planos, projetos e programas entre os órgãos locais do Estado e as autarquias, com a finalidade da realização harmoniosa das suas atribuições e competência (nº 1, art. 93 do Decreto 11/2005, de 10 de Junho).³⁹

Apoio técnico – a lei prevê, nos nºs. 1 e 2 do artigo 99, do Decreto 11/2005, de 10 de Junho, que os órgãos locais do Estado podem prestar apoio técnico às autarquias, em resposta as suas solicitações. Nestes termos, o referido apoio técnico é inscrito num acordo entre as partes.

As tensões entre os órgãos locais do Estado, neste caso a administração distrital e o poder local, neste caso os municípios, tendem a ser mais acentuadas quando se trata de órgãos dirigidos por partidos diferentes, por exemplo, os municípios de Beira, Quelimane, Gurúe, e Nampula, que se encontram sob a gestão do Movimento Democrático de Moçambique, e a administração distrital sob a gestão do partido Frelimo.

O quadro a seguir, mostra alguns critérios distintivos entre esses poderes locais que partilham do mesmo espaço físico, e tendem a conflitar devido aos interesses partidários diferentes, apesar de em tese, prosseguirem o mesmo objetivo de governação, que neste caso, seria a satisfação das necessidades coletivas locais através da prestação de serviços públicos.

³⁹ Ver também o Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias Locais.

Quadro 2: Critérios distintivos entre os Órgãos Locais do Estado e o Poder local

	Órgãos Locais do Estado	Poder Local
Pessoa coletiva	Estado (Distrital)	Autarquias (municipal)
Tipos de órgãos	Governadores provinciais, Governos Provinciais, Administradores Distritais, Governos Distritais, Chefes de Posto Administrativo e Chefes de Localidades	Presidente do Conselho Municipal (PCM), Conselho Municipal (CM) e Assembleia Municipal.
Titulares dos órgãos	Nomeados. No entanto, os membros da Assembleia Provincial são eleitos.	Os membros da AM e o Presidente do CM são eleitos (os demais membros do CM são nomeados pelo PCM).
Interesses prosseguidos	Nacionais e locais	Locais
Território	Todo o território nacional	Território municipal
Autonomia dos órgãos	Com alguma autonomia administrativa, financeira ou patrimonial.	Têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial
Atribuições dos órgãos	Todas as atribuições e competências setoriais do Estado.	Apenas as atribuições e competências atribuídas aos órgãos das Autarquias.

Fonte: adaptado de Fernandes (2009:127); ver também a Lei dos Órgãos Locais do Estado e a das Autarquias Locais.

A interação entre os burocratas (órgãos locais do Estado) e os representantes eleitos (poder local), o que se cristaliza com o Decreto 65/2003, de 31 de dezembro, que trata da articulação entre as autoridades locais (OLE e PL). Por ser um assunto de constante tensão devido as divergências e interesses partidários, constitui sobretudo, um campo de difícil discussão (Manor, 2011). Opinião igualmente partilhada em Chiziane (2008) e Valá (2009) que vão mais longe e consideram um processo sinuoso que depende de vários fatores e varia de país para país.

No entanto, como se pode depreender, esta perspetiva evidencia particularmente a questão da conflitualidade entre os poderes (Estatal e Municipal) que partilham do mesmo espaço territorial, e abre caminhos para a reflexão sobre o papel dos outros poderes tradicionais que contribuem para a organização das comunidades locais.

Assim, se voltarmos para o centro deste debate e olharmos para os interesses dos órgãos e os territórios de jurisdição, concluímos que em certa medida a convergência de interesses de ambos os atores ao nível local pode ser vista sob três perspetivas: (i) coesão e consolidação de sinergias locais; (ii) repulsa e conflitualidade; e (iii) indiferença.

A coexistência local de diferentes poderes, pode em algum momento traduzir-se em coesão e consolidação de sinergias locais na medida em que os interesses de ambos estejam orientados para os mesmos fins e que para a operacionalização de interesses de um necessariamente depende do auxílio ou colaboração do outro.

Deste modo, o esforço mútuo tende a neutralizar as várias diferenças entre os órgãos porque os objetivos de médio e longo prazo acabam por ser prioritários do que os conflitos de curto prazo. Isto é, está aqui subjacente uma convergência inalienável de interesses comuns no futuro.

Em termos mais específicos, os atores políticos esperam que assistam melhorias concretas no futuro e que maximizem as oportunidades políticas futuras através do processo de captação marginal de recursos o que lhes permitirá diferenciar-se dos seus opositores diretos (Canhanga, 2009).

Entretanto, a cooperação e a defesa de benefícios e interesses mútuos entre os órgãos públicos tende a ganhar uma dimensão alarmante em Moçambique, na medida em que, as divergências políticas tendem a diluir-se quando se trata de vantagens mútuas. Como por exemplo, a recente aprovação pela Assembleia da República de Moçambique, de uma lei que atribui um conjunto de direitos e regalias ‘milionárias’ aos deputados e antigos chefes de Estado (ainda não homologada e nem publicada, mas fortemente contestada pela Sociedade Civil).

Nestes termos, os órgãos locais do Estado e o Poder Local que na maior parte das vezes representam os seus partidos políticos nas circunscrições da sua jurisdição, tendem a unir-se quando estão em ‘jogo’ questões meramente individuais ou partidárias que às vezes antagónicas aos das comunidades que igualmente representam. Assim, esta ambivalência na atuação propicia o alargamento da base dos grupos de interesses e

evidencia uma falta de ‘seriedade política’ e senso de orientação para os interesses das comunidades.

Repulsa e conflitualidade, neste caso, a colisão dos interesses dos atores políticos constitui o ponto no qual os poderes procuram manter e consolidar o seu *status quo*, através do recurso à violência (armada ou de outra natureza). Assim, as vantagens de conflitualidade de curto ou de longo prazo, tende a ser prioritária em relação à coesão ou neutralidade.

Indiferença, na medida em que a operacionalização dos interesses de um ator não põem em causa os interesses do outro, e vice-versa, muitas vezes os órgãos políticos, tendem a investir na manutenção de um clima de harmonia e de vigilância mútua com base nas capacidades internas e pressupostos de auto-sustentabilidade dos governos (Canhanga, 2009).

Deste modo, a bifurcação representativa dos órgãos públicos (de um lado representam o seu partido político e de outro as comunidades locais), tende a diluir-se pelos discursos de convivência pacífica e respeito pelas regras democráticas

Assim, a descentralização em Moçambique difere de vários países, pois, a conjuntura política global e as influências históricas, bem como o projeto político em vigor condicionam este processo, dando-lhe novas características que a tornam própria. Assim, esta hibridização da democracia que compreende valores e elementos de sistemas político-administrativos (importados e locais) a tornam mais complexa e de difícil consenso.

Desta forma, acabam por coexistir no mesmo espaço territorial, vários modelos democráticos, democracias locais e até mesmo práticas anti-democráticas, das quais, não só variam de país para país, como também, dentro das diferentes escalas nacionais.

Assim, ao nível das escalas ‘mais baixas’ da organização administrativa do Estado moçambicano coexistem práticas que remetem a um ‘mix democrático’ ou “demodiversidade”⁴⁰ (Santos e Avritzer, 2003). O que é bastante notável, por exemplo, no processo de operacionalização dos Conselhos Consultivos Locais, onde a existência simultânea da democracia direta (eleição dos membros dos CCLs), da democracia representativa (nas sessões dos CCLs) e de algumas práticas pouco democráticas

⁴⁰ A demodiversidade pode ser vista como sendo a coexistência pacífica ou conflitual de diferentes modelos e práticas democráticas.

(nomeação de membros por via do partido político) tende a produzir efeitos políticos às vezes contraditórios.

Assim, entendo que a articulação das diferentes formas de fazer e exercer a democracia local e o envolvimento das populações em Moçambique seja um dos principais desafios da descentralização democrática em curso no país, na medida em que a consolidação das diferentes práticas políticas vai tendo impacto cada vez maior no seio das comunidades locais e no projeto atual projeto político.

CAPÍTULO V

5. Conclusão

O multipartidarismo em Moçambique caracteriza-se pelo “multipartidarismo do partido único”, isto é, a coexistência entre um partido dominante (Frelimo) e outros partidos menores com pouca força política. Apesar da existência de algum grau de abertura do governo para o processo de descentralização administrativa e fiscal, e o envolvimento da sociedade civil no processo de governação e tomada de decisões locais numa perspetiva democrática, a democracia moçambicana encontra-se vulnerável e fragilizada, devido à quebra dos princípios constituintes do ideal democrático.

Contudo, a descentralização em curso em Moçambique só é perceptível à luz de uma análise histórica e contextual das diferentes etapas deste processo. Ou seja, convoca a um recuo para a época da administração colonial que passa pelo período pós-independência (Governação monopartidária do partido Frelimo) e atravessa o período (de Guerra civil e programas de ajustamento estrutural do FMI e Banco Mundial) de transição para o ‘multipartidarismo de partido único’ (Meneses e Ribeiro, 2008), para no final desemboca na recente governação multipartidária.

Entretanto, só depois desta referência histórico-contextual e uma viagem ao passado, se vislumbram condições para detetar os contornos e articulações da descentralização e a democracia local em Moçambique. Pois, uma governação local inclusiva e participativa, que tenha em conta as contribuições dos cidadãos e cidadãs, políticos, sociedade civil e as organizações do setor privado, é certamente mais suscetível de granjear legitimidade popular e garantir o apoio das comunidades. Assim, conclui-se que o envolvimento das populações no desenvolvimento local tem sido insuficiente e requer processos e sistemas participativos mais inclusivos, justos e igualitários.

Chegados aqui, deparamo-nos com a seguinte pergunta: que tipo de descentralização para Moçambique? Uma pergunta que, como facilmente se intui, embora feita relativamente a um aspeto nacional, mas diz respeito ao segmento de autonomia local, ainda que o mais importante desse princípio estruturante da organização do Estado, não pode deixar de se reportar ao quadro mais amplo da tutela administrativa do Estado (Nabais, 2007:75).

Dado que a descentralização em si já é um processo complexo de relacionamento entre vários atores, aprez-nos alargar mais o campo da pergunta e questionar-mo-nos sobre o futuro do próprio Estado moçambicano, será assim de *jure* e de *facto* um Estado Juridicamente híbrido (sistema jurídico oficial e não oficial, isto é, direito do Estado e o Direito Costumeiro)? Se sim, como se articulam esses poderes? E qual o papel do Estado nesse processo? (integração – modelo monista, ou de reconhecimento – modelo dualista).⁴¹

Deste modo, indo mais longe, avistam-se a partir daqui dúvidas e questões relevantes, entre as quais, algumas procuram entender até quando o atual Estado moçambicano resistirá à ingerência de mãos estranhas? (externas – dos atores que influenciam e condicionam o percurso político, administrativo e social; e as internas – subdivididas em três grupos: um grupo, pró-descentralização do poder, o outro, contra a descentralização e, o último, bastante volátil, constituído pelas autoridades tradicionais).

Adicionalmente, questiona-se a eficiência do modelo de descentralização em curso no país, a sua relação e cumplicidade com as lógicas neoliberais que tomam de assalto a soberania do povo.

Nestes termos, procurar respostas para estas perguntas implica percorrer como referia anteriormente, pelos corredores do passado político-administrativo do país, analisar o presente e tentar antecipar-se perante um futuro bastante imprevisível, embora para tais prognósticos possamos contar com as políticas de reconfigurações.

Todavia, neste momento, o que está claro nas questões levantadas, não é a objetividade com que se formulam as perguntas ou se concebe a sua abrangência, mas sim, a ousadia aromântica com que proponho uma nova (re)configuração da lógica do poder, do governo, da transparência na gestão pública, da democracia, dos direitos humanos e da autonomia das comunidades locais através das dimensões da descentralização democrática (administrativa, política e fiscal).

Proponho assim, uma lógica que seja mais justa, inclusiva, democrática, prática e pouco teórica, que avalie constantemente a relação política entre os órgãos locais do Estado, o Poder Local (autarquias e autoridades tradicionais) e as comunidades locais.

⁴¹ N'Gunu N. Tiny é doutorado na London School of Economics (LSE), Assistente na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Professor Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola. Tem realizado vários estudos no campo do pluralismo constitucional e jurídico.

Seguindo a mesma lógica, recomendo uma estratégia vinculativa, que analise as tensões políticas entre a administração distrital e a municipal e, sobretudo, que reforce os mecanismos locais de participação e prestação vertical de contas dos governos locais às comunidades e melhore a participação democrática.

Em conclusão, a descentralização em Moçambique (ainda) não é abrangente na medida em que termina nas fronteiras dos territórios municipalizados (Vilas e Cidades), enquanto que a maior parte da população vive para além das linhas municipais (aldeias, povoações, localidades, postos-administrativos). Nestes termos, a lacuna não preenchida pela descentralização (autarquia) no processo da democratização do país é ocupada pelos órgãos locais nomeados pelo Estado mediante afinidades político-partidárias e nem sempre pela vontade ou consenso das comunidades locais.

A identificação dos vários debates em que estão hoje envolvidas as comunidades locais e as autoridades tradicionais mostra o amplo contexto em que se discute o papel dos Conselhos Consultivos Locais enquanto mecanismos de participação popular nos processos de tomada de decisão e de prestação de contas dos governos locais.

Nestes termos, trata-se de saber em que medida os CCLs configuram um modelo de democracia alternativo aos vários modelos 'importados', ou se, pelo contrário há algo neles inerentemente antidemocrático e como articular os CCLs de modo a torná-los um espaço de democracia participativa a funcionar em articulação e complementaridade com a democracia representativa.

BIBLIOGRAFIA

AfriMAP Mozambique. 2009. “Moçambique - Democracia e Participação Política.” Londres –Joanesburgo: Relatório publicado pelo AfriMAP e pela Open Society Initiative for Southern Africa.

Amaral, Diogo Freitas do. 1993. *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra: Livraria Almedina.

Bovens, Mark. 2006. “Analysing and Assessing Public Accountability: A conceptual framework”. European Governance Papers (EUROGOV) nº C-06-01.

Brito, Luís de. 2003. “Os Moçambicanos, a política e a democracia”, in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João C. (orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. I Volume, Porto: Afrontamento, 179-194.

Buur, Lars. 2009. “The politics of gradualismo: popular participation and decentralised governance in Mozambique”, in Törnquist, Olle; Webster, Neil, e Stokke, Kristian (eds.) *Rethinking Popular Representation*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 99-118.

Canhanga, Nobre de Jesus Varela. 2009. “Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais”. Maputo: Comunicação submetida no âmbito da Conferência sobre Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique organizada pelo IESE.

Canotilho, José Gomes. 2005. “Pode o referendo aperfeiçoar a democracia”? in Moreira, Vital, (ed. lit.) *Crise e reforma da democracia: V Curso Livre de História Contemporânea*. Fundação Mário Soares. Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa: Edições Colibri:

Carmo, Hermano D. e Ferreira, Manuela Malheiro. 2008. *Metodologia da Investigação. Guia para auto-aprendizagem*, 2ª edição, Lisboa: Universidade Aberta.

Carvalho, Sandra Silva e Nunes, Arriscado João. 2014. “A crise da Representação em Portugal: Um problema de multiplas Accountabilities”? Évora: Comunicação apresentada

no VIII Congresso Portugues de Sociologia. 40 Anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas de 14 a 16 de Abril.

Carvalho, Sandra Silva. 2008. “Um olhar sobre os mecanismos de prestação de contas nos processos de democratização dos países africanos”, trabalho apresentado no âmbito do seminário democracia no sul do doutoramento interdisciplinar democracia no século XXI. Coimbra: CES (não publicado).

Centro de Integridade Pública. 2007. *Relatório do estudo sobre a transparência, área de riscos e oportunidades de corrupção em seis autarquias Moçambicanas*. Maputo: CIP.

Chichava, José A. C. 1999. *Participação comunitária e desenvolvimento. O caso dos grupos dinamizadores em Moçambique*. Maputo: INLD.

Chiziane, Eduardo. 2011. *The trends of recentralization of the administrative power in Mozambique*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Imprensa Universitária.

Chiziane, Eduardo. 2008. “Um olhar sobre o Futuro da Descentralização em Moçambique – As Reformas Necessárias”, in Cistac, Gilles e Chiziane, Eduardo (eds.), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. 136-172.

Cummings, L. e Anton, R. 1990. “The logical and appreciative dimensions of accountability”, in Srivastva, S. e Cooperrider, D. (eds.), *Appreciative management and leadership: The power of positive thought and action in organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Crozier, Michel e Friedberg, Erhard. 1977. *L'Acteur et le Système*. Paris: Ed. du Seuil, 445. Sociologie Politique.

Dahl, Robert A. 1999. *On Democracy*: Yale University Press. Borges, Teresa. (tradução) *Democracia*, 1ª edição: Actividades Editoriais.

Faehndrich, Marco. 2012. “Decentralization and Local Councils in Mozambique: Overcoming the Institutional Constraints on Democratic Local Governance”. Essay on Development Policy. NADEL MAS 2010-2012.

Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

Falleti, Tulia G. 2004. “A Sequential Theory of decentralization and its effects on the intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective”. Working Paper 314: Kellogg Institute.

Faria, Fernanda e Chichava, Ana. 1999. “Descentralização e Cooperação descentralizada em Moçambique”. Documento de reflexão. Maastricht: disponível em: http://domino.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://domino.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/ED09769D167CB327C1256C520059BBD4?OpenDocument&Mozambique, acessado em 2 de Abril de 2014.

Felizes, Joel. (sd.) “Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades - uma breve exploração”. Texto apresentado no IV Congresso Português de Sociologia.

Fernandes, António Teixeira. 1997. *Poder Autárquico e Poder Regional*, Porto: Brasília Editora.

Fernandes, Tiago de Matos. 2009. *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, pluralismo jurídico e legitimação*. Porto: Edições Afrontamento.

Forquilha, Salvador C. 2008. “O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique. Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16-17/2008. Disponível em: <http://cea.revues.org/187>, acessado em 20 de maio de 2014.

Forquilha, Salvador C. e Orre, Aslak. 2011. “Transformações Sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Instituição Democrática em Moçambique”. In Brito, Luis de. et al., (eds.) *Desafios para Moçambique, 2011*. Maputo: IESE, 35–53. Disponível em: www.iese.ac.mz.

Forquilha, Salvador. 2010. “Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique”. In Brito, Luis de, et al., (eds.) *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, 19–48.

Francisco, Daniel. 2007. “Territórios chamados desejo” da largueza dos conceitos à contenção das experiências”. *Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, 165-199.

Gonçalves, Euclides. 2005. "Finding the Chief: Political decentralization and traditional authority in Mocumbi, southern Mozambique": *Africa Insight*. 35(3), 64-70.

Guambe, José Eliza Manuel. 1998. "Descentralização e Autonomia Municipal em Moçambique", in PROL, documento de discussão n.º4, Maputo: Ministério da Administração Estatal.

Instituto Nacional de Estatística de Moçambique. 2007. "Tabela de estatísticas". Página consultada a 23.02.2014, em <http://www.ine.gov.mz/pt/DataAnalysis>

Jamal, Saide. 2014. "Poderá o Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos ser emancipatório"? Trabalho apresentado no âmbito do seminário Escalas e Mobilização dos Direitos Humanos do doutoramento em Human Rights in Contemporary Societies. Coimbra: CES (não publicado).

Leininger, Julia, et al., 2011. "Prestação de Contas em Moçambique: A Presidência Aberta e Inclusiva". Germany: Documento de discussão. DIE. German Development Institute.

Macuane, José e Weimer, Bernhard. 2003. "Governos locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional". Comunicação apresentada no Seminário Internacional. Maputo: Ministério da Administração Estatal de 18 a 20 de fevereiro de 2002.

Magalhães, Fernando. 2000. "O passado ameaça o futuro Tocqueville e a perspectiva da democracia individualista", *Revista Tempo Social* versão impressa, vol.12 n.º.1: São Paulo. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702000000100008>, acessado em 2 de junho de 2014.

Manor, James. 2011. "Perspectives on Decentralization". Documento de discussão n.º3. Suécia: Swedish International Centre for Local democracy.

Manor, James. 1999. *The Political Economy of Decentralization*, Washington DC: the World Bank.

Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil. 2011. "Guião de Consulta para a Participação Comunitária e da Sociedade Civil na Promoção da Boa Governação-Âmbito Distrital". Maputo: Marimbique Publicações.

Matos, João Manuel. 2008. *Rousseau e a lógica da democracia*. Lisboa: Edições Colibri.

Mazula, Aguiar. 1998. “Quadro institucional dos distritos municipais” – apresentação in Mazula, Aguiar. et al. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa - Maputo.

Mbembe, Achille. 2001. *On the Postcoloniality*. Berkeley: University of California Press.

Meneses, Maria Paula. 2009. “Poderes, direitos e cidadania: O ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique”. Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 87, acessado em 17 de Março de 2014. URL: <http://rccs.revues.org/1428>.

Meneses, Maria Paula e Ribeiro, Margarida Calafate. 2008. “Cartografias Literárias Incertas”, in Ribeiro, Margarida Calafate e Meneses, Maria Paula. (orgs.). *Moçambique: das palavras escritas*, Porto: Afrontamento, 9-17.

Meneses, Maria Paula e Santos, Boaventura de Sousa. 2008. “The Rise of a Micro Dual State: The case of Angoche (Mozambique)”. Yaounde: Trabalho apresentado a Conferência do CODESRIA, Dezembro.

Meneses, Maria Paula. 2007. “Pluralism, Law and Citizenship in Mozambique”, Coimbra: oficina do CES, nr 291.

Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capacities in the Third World*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Ministério da Administração Estatal (MAE). 2014. “Visão do Ministério da Administração Estatal de Moçambique”, disponível em <http://www.mae.gov.mz/>, acessado em 25 de Maio de 2014.

Ministério das Finanças – Direção Nacional de Orçamento. 2014. “Orçamento do Estado”, disponível em <http://www.dno.gov.mz/>, acessado em 25 de Maio de 2014.

Monteiro, José Oscar. 2002. “Governança local para redução da pobreza em África”. Maputo: comunicação apresentada ao V fórum africano para a governança.

Montero, Alfred e Samuels, David J. 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press.

Nabais, José Casalta. 2007. *A autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.

Neves, Maria José Castanheira. 2004. *Governo e administração local*. Coimbra: Editora.

Nguenha, João André Ubisse. 1998. “Descentralização Administrativa – uma opção para a reforma dos órgãos locais em Moçambique”. Tese de mestrado, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Nuvunga, Adriano; Mosse, Marcelo e Varela, César. 2007. “Relatório do estudo sobre a transparência, área de riscos e oportunidades de corrupção em seis autarquias Moçambicanas”. Maputo: Centro de Integridade Pública.

Orre, Aslak e Forquilha, Salvador C. 2012. “Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique”, in Weimer, Bernhard, (ed.), *Moçambique - Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Processos, Resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Oxhorn, Philip; Tulchin, Joseph S. e Selee, Andrew D. (eds.). 2004. *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective - Africa, Asia, and Latin America*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Centre Press.

Peneda, José Silva. 1986. “Descentralização”, in *Polis – Enciclopédia VERBO da sociedade e do Estado* (131-134). Lisboa: Verbo Editora.

Pereira, João. 2012. “A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?”, in Brito, Luis et al, *Desafios para Moçambique, 2012*. Maputo: IESE.

Reddy, P.S. 1999. *Local Government, Democratization and Decentralization. A Review of the Southern African Region*. Kenwyn/South Africa: Juta Publishers.

Rondinelli, D. A. et al. 1983. “Decentralization in developing countries: a review of recent experience”. (World Bank Staff Working Papers, 581), Washington: World Bank.

Ruivo, Fernando. 2000. *O Estado Labirintico – O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Lisboa: Afrontamento.

Salee, Andrew e Tulchin, Joseph. 2004. “Decentralization and democratic Governance: Lessons and Challenges”, in Oxhorn, Philip; Tulchin, Joseph S. e Selee, Andrew D., (eds.) *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Press, 295-320.

Santos, Boaventura de Sousa. 2010. *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política* [Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Volume IV]. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa. 2009. "Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes", in Santos, Boaventura de Sousa e Meneses, Maria Paula (orgs.), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Editora Almedina, 23-71.

Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula. 2006. *Identidades, colonizadores e colonizados: Portugal e Moçambique*. Relatório final do Projeto POCTI/41280/ SOC/2001. Coimbra, Portugal.

Santos, Boaventura de Sousa e Avritzer, Leonardo. 2005. "Para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João C. (orgs.). 2003. *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. I Volume. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.

Shah, Anwar. 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington DC: The World Bank.

Soiri, Iina. 1999. "Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? ligações entre descentralização e alívio à pobreza". Relatório de estudo de caso. Helsínquia: IDS.

Thompson, Alex. 2004. *An Introduction to African Politics*. Londres: Routledge.

Tocqueville, Alexis de. 2001. *Democracy in America*. Richard D. Heffner. (ed.). New York: Signet Classic.

UCLG. 2008. *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: uma co-publicação do World Bank e United Cities and Local Governments.

Weber, Max. 2005. *Três tipos de poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna da História, Filosofia e Ciências Políticas. Clássicos.

Weimer, Bernhard. (org.). 2012. *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Weimer, Bernhard. 2002a. “Autarcização em Moçambique: Alguns critérios de avaliação para o balanço das primeiras experiências”, in *A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização*, Maputo: Fundação Friedrich Ebert.

Weimer, Bernhard. 2002b. *Moçambique: Dez anos de Paz – Democracia, Governação e Reforma*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Weimer, Bernhard e Fandrych, S. 1998. *Administrative reform and local government elections in Mozambique: democratic decentralization with obstacles*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

West, Harry et al. 1999. “Betwixt and between: traditional authority and democratic decentralization in Post-War Mozambique”, *African Affairs*, 98, 455-484.

Williams, G. 2003. “Democracy as idea and democracy as process in Africa”. *The Journal of African American History*, 88, 4, 339-360.

Valá, Salim Cripton. 2009. *Desenvolvimento Rural em Moçambique. Um Desafio ao nosso Alcance*. Maputo: Marimbique e L. Ussivane.

Veliz, Claudio. 1980. *The Centralist Tradition in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Zavale, Gonçalves Jonas Bernardo. 2011. *Municipalismo e poder local em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora.

Zavale, Gonçalves Jonas Bernardo. 2007. *Municipalismo e poder local em Moçambique: das raízes aos nossos dias, a imagem da Câmara Municipal de Inhambane, após a primeira e a segunda Legislativas Autárquicas: 1998-2005*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Políticas Locais e Descentralização, (Sociologia do Estado, do Direito e da Administração Pública). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Legislação usada

Constituição da República de Moçambique. 2004.

Constituição da República de Moçambique. 1990.

Constituição da República de Moçambique. 1975.

Lei n.º 1/2008, Boletim da República, I Série n.º 3, de 16 de Janeiro de 2008 (Estabelece o regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais e define o Sistema Tributário Autárquico).

Lei n.º 6/2007, Boletim da República, I Série n.º 3 de 9 de Fevereiro (Estabelece a Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais).

Lei n.º 15/2007, Boletim da República, I Série n.º 3 de 27 de Junho (Introduz alterações a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro que cria o quadro jurídico para a implementação das Autarquias locais).

Lei n.º 21/2007, Boletim da República, I Série n.º 3 de 1 de Agosto (Define o Estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das Autarquias Locais);

Lei n.º 8/2003, Boletim da República, I Série n.º 3 de 19 de Maio (Estabelece princípios e normas de organização, competências e de funcionamento dos órgãos locais do estado nos escalões de Província, Distrito, Posto Administrativo e de Localidades).

Lei n.º 15/2002, Boletim da República, I Série n.º 26, de 26 de Junho de 2002.

Lei n.º 2/97, Boletim da República, I Série, n.º 7, de 18 de Fevereiro de 1997 (Lei das Autarquias Locais).

Lei n.º 6/97, Boletim da República, I Série, n.º 22, de 28 de Maio (Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização de eleições nas Autarquias).

Lei n.º 7/97, Boletim da República, I Série n.º 3, de 31 de Maio (Regime Jurídico da Tutela Administrativa do Estado).

Lei n.º 8/97, Boletim da República, I Série n.º 3, de 31 de Maio (Define as normas especiais que regem a organização e funcionamento do município de Maputo).

Lei n.º 9/97, de 31 de Maio (Estatuto dos Titulares e dos membros dos Órgãos das Autarquias Locais).

Lei n.º 10/97, Boletim da República, I Série n.º 3 de 31 de Maio (Lei que cria os Municípios).

Lei n.º 11/97, Boletim da República. I Série, n.º 22, de 31 de Maio de 1997 (Regime Jurídico-Legal das Finanças e do Patrimônio das Autarquias).

Lei n.º 2/94, Boletim da República, I Série n.º 3 de 13 de Fevereiro (primeiro pacote eleitoral).

Lei n.º 2/94, Boletim da República, I Série n.º 3 de 28 de Fevereiro.

Lei n.º 3/94, Boletim da República, I Série n.º 3 de 13 de Setembro (Lei dos Distritos Municipais).

Decreto-lei n.º 6/75, de 18 de Janeiro (Estabele a nova divisão administrativa de Moçambique).

Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (Carta Orgânica do Império Colonial Português).

Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (Reforma Administrativa Ultramarina).

Decreto n.º 33/2006, Boletim da República, I Série n.º 35, de 30 de agosto de 2006 (Estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais).

Decreto n.º 65/2003, de 31 de dezembro (dedica-se a representação da autoridade local, nas circunscrições territoriais cuja área jurídica coincide total ou parcial com a Autarquia Local).

Decreto n.º 15/2000, Boletim da República, I Série n.º 24 de 20 de Junho de 2000, (Estabelece as formas de articulação dos Órgãos Locais do Estado com as autoridades comunitárias)

Decreto n.º 11/2005, Boletim da República, I Série n.º 23 de 10 de Junho de 2005 (Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado).

Diploma Ministerial n.º 67/2009, de 17 de abril (Aprova o Guião sobre a organização e funcionamento dos órgãos locais) entre o MAE e MPD.

Resolução n.º 40/2012, de 20 de Dezembro,

Estatuto Político, Civil, e Criminal dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique de (1929).

Ato Colonial, 1930.

Constituição do Estado Novo de 1930.