



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

REFORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE
INFLUÊNCIA DE DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE *STAKEHOLDERS*
[Estudo baseado na Autarquia da cidade da Beira e no Distrito de Chibuto]

José Malaire Jeque

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Políticas Públicas

Orientadores:

Doutor César Nuno Grima Madureira, Professor Associado Convidado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Carlos Nuno Castel-Branco, Professor Catedrático Convidado,
Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa

Novembro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

REFORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE
INFLUÊNCIA DE DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE *STAKEHOLDERS*
[Estudo baseado na Autarquia da cidade da Beira e no Distrito de Chibuto]

José Malaire Jeque

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Tiago Luís de Matos Roma Fernandes, Professor Associado com Agregação, ISCTE-IUL

Doutora Maria Paula Meneses, Investigadora Coordenadora, CES - Universidade de Coimbra

Doutora Joana Pereira Leite, Professora Auxiliar, ISEG - Universidade de Lisboa

Doutora Ana Lúcia Lopes de Sá, Professora Auxiliar, ISCTE-IUL

Doutor César Nuno Grima Madureira, Professor Associado Convidado, ISCTE-IUL

Novembro, 2023

um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginamos, não pode abraçar por si só todos os detalhes da vida de um grande povo (Tocqueville 2005 [1835], p. 102).

Dedicatória

À

*Noleija, minha esposa, e
nossos filhos [Clayden, Ehwine, Lirandzo e Ingelosi],
pelos sacrifício e apoio ao longo desta aventura!*

Agradecimentos

À Deus, pela saúde e proteção durante todo o inimaginável percurso da Ilha de Chiloane à Lisboa.

Aos meus orientadores, os 2 “CN”, CÉSAR NUNO Madureira e CARLOS NUNO Castel-Branco, pelo apoio e flexibilidade no trabalho, tendo me agraciado com amizade e experiências de vida valiosas ao meu crescimento, incluindo a autonomia e liberdade, no desenvolvimento desta tese.

À minha esposa e [nossos] filhos, que consentiram muitos sacrifícios, durante minhas várias ausências, mas sempre animados e apoiantes incansáveis. Uma menção especial ao pequeno Ingelosi [anjo], que “apareceu” enquanto decorria esta minha caminhada doutoral e adensou mais ainda o apoio da família.

Aos Professores (e Professora) do curso de Doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE, edição 2018/2019, muito compreensíveis a minha ausência em algumas sessões de aulas presenciais, particularmente, em 2019, aquando da ocorrência do Ciclone Idai na cidade da Beira.

Ao Professor Ulrich Schiefer que me incentivou no estudo de uma temática da realidade africana e sugerido a realização desta tese com a (co)orientação do Professor Castel-Branco.

À Professora Maria Ansensio que, desde o início, esteve convencida sobre “a pessoa certa” do Professor César Madureira como meu orientador, à quem me entregara sem hesitação.

À minhas colegas e meus colegas do curso, especialmente Binaize Sousa, Isabel Ricardo e António Pedro Teixeira, com quem partilhei vários exercícios e que lhes devo expressas vénias e gratidão pelo suporte inestimável, sobretudo durante minha estadia em Moçambique.

Aos meus particulares amigos, aos quais, na verdade, considero de irmãos, Jeremias Vunjanhe, Jaime Guiliche e Luís Calisto, pelos “Sonhos & Lutas” e encorajamentos incomparáveis.

À minha “família lisboeta”, nomeadamente Isabel Ricardo, Isabel Rodrigues, António Pedro Teixeira [e sua família] e Nuno de Oliveira Fernandes [e sua família] – que transformaram minhas viagens para/de Lisboa em momentos únicos e de celebração.

Aos vários sujeitos da pesquisa, particularmente as lideranças da Autarquia da cidade da Beira, do distrito de Chibuto e das comunidades abrangidas pelo projeto “Areias Pesadas de Chibuto”, pela prontidão, acessibilidade e partilha de informações relevantes ao presente estudo.

À direção da Universidade Licungo, da Faculdade de Letras e Humanidades e da antiga Universidade Pedagógica – delegação da Beira, pelo suporte, particularmente o financeiro.

Resumo

A presente pesquisa debruça-se sobre a reforma de descentralização em Moçambique com incidência na influência que dinâmicas socioeconómicas e políticas exercem nas relações de poder entre os níveis central e local.

Esta preocupação relativa a influência de fatores concretos problematiza a forma prescritiva como é tratado o fenómeno “descentralização” e releva a busca pela compreensão da reforma e construção do Estado em África.

Para a concretização do estudo foram mobilizados dois casos, nomeadamente Autarquia da cidade da Beira e Distrito de Chibuto, escolhidos pela sua representação a lógica de duas linhas que caracteriza a realidade de descentralização moçambicana. Com efeito, as abordagens teóricas do institucionalismo histórico, dependência da trajetória e teoria marxista auxiliaram na interpretação dos vários contornos analisados.

As evidências empíricas resultantes do trabalho de campo apoiado em entrevistas semiestruturadas aplicadas a vários sujeitos de pesquisa levaram a duas principais conclusões. Primeira, relativa a devolução do poder, a ocupação de espaço político local por atores alternativos contribui para relações de tensão e fragilização políticas entre níveis central e local, muitas vezes, pela busca de notoriedade político-partidária. Segunda, atinente a desconcentração do poder, a coabitação de interesses entre governação local e investimento multinacional coloca governos distritais numa espécie de baloiço entre ‘carinho’ e ‘improviso’, perante a exposição de suas limitações e anulação de seus esforços para o empoderamento das comunidades locais. Portanto, a dinâmica emergente esvazia o conteúdo da própria descentralização e impõe uma nova linha de prioridades para governos locais.

Palavras-chave: reforma do Estado; descentralização; relações de poder; distritalização.

Abstract

This research discusses the narrative of the decentralization reform in Mozambique, focusing on the influence that socioeconomic and political dynamics exert on power relations between stakeholders, that is, between the central and local levels.

This concern about the influence of concrete factors problematizes the prescriptive way in which the “decentralization” phenomenon is treated and highlights the quest for understanding reform and state building in Africa.

For the study, two cases were mobilized, namely Beira City Council and Chibuto District, chosen for their representation of the two-line logic that characterizes the reality of Mozambican decentralization. Indeed, the theoretical approaches of historical institutionalism, path dependence and Marxist theory helped in the interpretation of the various contours analyzed.

Empirical evidence from fieldwork supported by semi-structured interviews applied to several subjects allowed two main conclusions. First, regarding the devolution of power, the occupation of local political space by alternative actors contributes to relations of political tension and weakening between central and local levels, often through the pursuit of political-partisan notoriety. Second, regarding the deconcentration of power, the cohabitation of interests between local governance and multinational investment puts district governments in a kind of balance between ‘affection’ and ‘improvisation’, in view of the exposure of their limitations and the annulment of their efforts to empower local communities. Therefore, the emerging dynamic empties the content of decentralization itself and imposes a new line of priorities for local governments.

Keywords: State reform; decentralization; power relations; districtization.

Índice

Dedicatória.....	iii
Agradecimentos.....	v
Resumo.....	vii
Abstract.....	ix
Lista de Quadros.....	xv
Lista de Figuras.....	xvii
Glossário de Siglas e Acrónimos.....	xix
INTRODUÇÃO.....	1
Problema de investigação.....	1
Questões de investigação.....	2
Objetivos da investigação.....	3
Hipóteses da investigação.....	4
Relevância intelectual e social: contributos originais do estudo.....	6
Principais conceitos aplicados ao estudo.....	8
Um olhar aos casos escolhidos para a análise.....	14
Estratégias metodológicas.....	22
Estrutura da tese.....	23
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	27
CAPÍTULO I.....	27
ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO.....	27
1.1. Nota introdutória.....	27
1.2. Novo Institucionalismo.....	28
1.2.1. Institucionalismo histórico.....	30
1.3. Dependência da trajetória.....	33
1.4. Contributos de pesquisas exemplares.....	38
1.4.1. Putnam e a reforma política de regiões italianas.....	39
1.4.2. Falletti e os efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais na América Latina.....	41
1.4.3. Grindle e a reforma da descentralização no México.....	44
1.5. Teoria marxista do Estado.....	46
1.6. Situando as teorias à reforma de descentralização em Moçambique.....	49
1.7. Síntese conclusiva.....	51
CAPÍTULO II.....	53
REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO EM ÁFRICA: BUSCANDO GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE.....	53
2.1. Nota introdutória.....	53
2.2. Reforma do Estado e Descentralização em África: revisitando as décadas de 1980-1990.....	54

2.3. Objetivos da descentralização do Estado em África	64
2.4. Descentralização, Governança e Governabilidade em África	69
2.5. Síntese conclusiva	77
CAPÍTULO III	79
CONSTRUÇÃO DO ESTADO PÓS-INDEPENDÊNCIA E POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EM MOÇAMBIQUE	79
3.1. Nota introdutória	79
3.2. Da independência à (re)configuração do Estado pós-colonial.....	80
3.3. Ambição (des)medida sobre caminho sinuoso	87
3.3.1. Aldeias Comunais	88
3.3.2. Plano Prospetivo Indicativo	95
3.3.3. Programa de Reabilitação Económica	98
3.4. Síntese Conclusiva.....	102
CAPÍTULO IV	105
REFORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE	105
4.1. Nota introdutória	105
4.2. “Primórdios” da reforma de descentralização em Moçambique	107
4.3. Percurso da reforma de descentralização moçambicana	110
4.3.1. A reforma dos anos 1990-1998.....	111
4.3.2. A reforma de 2001-2005	118
4.3.3. A reforma de 2006-2010	121
4.3.4. A reforma dos anos 2018-2020.....	126
4.4. Dualidade Recorrente – (re)definindo o “modelo moçambicano” de descentralização	133
4.5. Gradualismo e seus contornos na reforma de descentralização em Moçambique	139
4.6. Implicações socioeconómicas e políticas dos processos liberais da descentralização em Moçambique	145
4.7. Síntese Conclusiva.....	157
PARTE II – TRABALHO DE CAMPO	159
CAPÍTULO V	165
INFLUÊNCIA DE DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE <i>STAKEHOLDERS</i>	165
O CASO DA AUTARQUIA DA CIDADE DA BEIRA.....	165
5.1. Nota introdutória	166
5.2. Cidade da Beira: antecedentes históricos, sociopolíticos e a questão da autonomia local	167
5.3. Emergência e ascensão de atores políticos na Autarquia da cidade da Beira	177
5.4. Contornos da reconstrução da Autarquia da cidade da Beira no pós-Ciclone Idai	180
5.5. Influência de dinâmicas políticas nas relações entre Poder Central e Autarquia da cidade Beira	188
5.6. Síntese Conclusiva.....	193
CAPÍTULO VI	195

INFLUÊNCIA DE DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE <i>STAKEHOLDERS</i>	195
O CASO DO DISTRITO DE CHIBUTO	195
6.1. Nota introdutória	196
6.2. Contornos do investimento multinacional no distrito do Chibuto: “Areias Pesadas de Chibuto”	197
6.3. Movimentação e reassentamento das comunidades abrangidas	200
6.4. Promessas e meios de subsistência às comunidades abrangidas.....	203
6.4.1. “O poder do cajueiro” – expressão da insatisfação e revolta das comunidades abrangidas	205
6.5. Mecanismos de coordenação, emergência e resistência dos movimentos sociais.....	207
6.6. Governança local, empoderamento das comunidades e investimento multinacional no distrito de Chibuto: entre “carinhos” e “improvisos”	210
6.7. Construção do Estado em contexto do investimento multinacional: que lições da experiência de Areias Pesadas de Chibuto?	213
6.8. Síntese Conclusiva.....	218
CAPÍTULO VII	221
DESCENTRALIZAÇÃO DE COALIZÃO LATENTE	221
7.1. Nota introdutória	221
7.2. “Dois passos para Frente, Um passo para Atrás”: relações entre poder central e autarquias em Moçambique	222
7.3. Paz sem Serviços: contornos da “última reforma” de descentralização em Moçambique	230
7.4. “Distritalização”: desafios atuais da reforma de descentralização em Moçambique	234
7.4.1. Mudam-se os tempos, mantêm-se as vontades.....	235
7.4.2. “Novo Paradigma” – um tiro que saiu pela culatra	237
7.4.3. A (in)viabilidade da distritalização em Moçambique.....	239
7.5. Descentralização de “coalizão latente”: sequência cíclica e mecanismos de <i>feedback</i> na descentralização em Moçambique	243
7.6. Possíveis caminhos ao futuro da reforma de descentralização moçambicana	248
7.7. Síntese conclusiva	251
CONCLUSÃO	253
O percurso da investigação	253
Principais lições	254
Caso da Autarquia da cidade da Beira	256
Caso do distrito de Chibuto.....	257
Respostas às questões de partida.....	258
Retorno às hipóteses.....	259
Limitações da investigação	261
Pistas para futuras investigações	262
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	265

ANEXOS	xxx
ANEXOS A - GUIÕES DE ENTREVISTAS.....	xxx
ANEXOS B – LISTA DE ENTREVISTADOS.....	xl
ANEXOS C – RESPOSTAS DOS SUJEITOS DE PESQUISA.....	xlii

Lista de Quadros

Quadro n.º 1: Dimensões e questões da reforma do estado	9
Quadro n.º 2: Sintetizando o conceito “descentralização”	10
Quadro n.º 3: Diferenças entre autarquia e distrito no contexto moçambicano.....	14
Quadro n.º 4: Principais características da cidade da Beira	15
Quadro n.º 5: Divisão administrativa da Autarquia da cidade da Beira	15
Quadro n.º 6: Quadro da alternância no poder local na AcB, 1998-2023	18
Quadro n.º 7: Principais características do Distrito do Chibuto.....	19
Quadro n.º 8: Divisão administrativa do Distrito de Chibuto.....	19
Quadro n.º 9: Resultados eleitorais da Frelimo em Gaza e Chibuto, 1994-2019.....	20
Quadro n.º 10: Características de incidência nos casos escolhidos.....	21
Quadro n.º 11: Dinâmicas e fatores de análise dos casos escolhidos.....	22
Quadro n.º 12: Estrutura da tese.....	25
Quadro n.º 13: Diferenças de dinâmicas entre comunidades cívicas e menos cívicas	40
Quadro n.º 14: Sequência da Descentralização e seus efeitos no equilíbrio intergovernamental de poder.....	43
Quadro n.º 15: Síntese das Ondas de Democratização.....	60
Quadro n.º 16: Principais Transições da Terceira Onda de Democratização.....	61
Quadro n.º 17: Casos de constitucionalização dos governos locais em África.....	63
Quadro n.º 18: Relação entre PNB per capita e Terceira Onda de Democratização.....	68
Quadro n.º 19: Descrição da legitimidade da Frelimo no pós-independência.....	81
Quadro n.º 20: Percentagem de votação para cada partido nos distritos por província, 1994.....	114
Quadro n.º 21: Principais arranjos institucionais da 1ª fase da reforma de descentralização em Moçambique	115
Quadro n.º 22: Autarquias criadas na 1ª fase da reforma de descentralização em Moçambique, 1997.....	116
Quadro n.º 23: Diferenças na conceção primária de descentralização em Moçambique.....	117
Quadro n.º 24: Principais arranjos institucionais da 2ª fase da reforma de descentralização em Moçambique.....	120
Quadro n.º 25: Ocupação das autarquias pelos partidos políticos, eleições de 2003.....	121
Quadro n.º 26: Segunda onda de autarcização em Moçambique.....	123
Quadro n.º 27: Ocupação das autarquias pelos partidos políticos, eleições de 2008.....	124
Quadro n.º 28: Principais arranjos institucionais da 3ª fase da reforma de descentralização em Moçambique.....	124
Quadro n.º 29: Ocupação das autarquias pelos partidos políticos, eleições de 2018.....	129
Quadro n.º 30: Principais arranjos institucionais da 4ª fase da reforma de descentralização em Moçambique	131
Quadro n.º 31: Conjunturas críticas do início da reforma de descentralização	134
Quadro n.º 32: Conjunturas críticas da “última reforma” de descentralização em Moçambique.....	138
Quadro n.º 33: Referências do gradualismo no quadro legal de descentralização em Moçambique...140	
Quadro n.º 34: Principais programas e intervenientes de apoio internacional à descentralização em Moçambique.....	149
Quadro n.º 35: Satisfação em relação ao serviço de abastecimento de água (%).....	151
Quadro n.º 36: Satisfação em relação ao serviço de transporte público (%).....	151
Quadro n.º 37: Autarcas e gestores da AcB entrevistados.....	160
Quadro n.º 38: Cidadãos residentes na AcB, membros da ACB e representante do GREPOC entrevistados.....	160
Quadro n.º 39: Membros do governo da província e da representação do Estado entrevistados em Gaza.....	161

Quadro n.º 40: Membros do governo e pessoal técnico do DC entrevistados.....	161
Quadro n.º 41: Residentes das comunidades abrangidas pelo PDAPC entrevistados.....	162
Quadro n.º 42: Deputados da AR entrevistados.....	162
Quadro n.º 43: Representantes do MAEFP e da ANAMM entrevistados.....	163
Quadro n.º 44: Pesquisadores e académicos entrevistados.....	163
Quadro n.º 45: Valores (milhões de USD) de danos e perdas causados pelo Ciclone Idai.....	182
Quadro n.º 46: Resumo do Plano Municipal de Recuperação e Resiliência, cidade da Beira.....	184
Quadro n.º 47: Fundos mobilizados e executados pelo GREPOC no âmbito do Ciclone Idai.....	185
Quadro n.º 48: Agregados familiares transferidos das comunidades abrangidas pelo PDAPC	200
Quadro n.º 49: Promessas sociais e de meios de subsistências.....	204
Quadro n.º 50: Características agroecológicas e produtivas do distrito de Chibuto.....	210
Quadro n.º 51: Perceções sobre a pertinência dos consensos políticos de 2018 em Moçambique....	231
Quadro n.º 52: Leitura simplificada de eventos cíclicos na descentralização em Moçambique.....	245
Quadro n.º 53: Leitura simplificada de efeitos de <i>feedback</i> negativos na descentralização em Moçambique.....	246

Lista de Figuras

Figura n.º 1: Proposta do modelo de análise da reforma de descentralização moçambicana.....	37
Figura n.º 2: Objetivos de reformas de descentralização em contexto africano.....	64
Figura n.º 3: Desenvolvimento Económico como Fator da Democratização.....	67
Figura n.º 4: Perspetiva sistémica da capacidade governativa.....	75
Figura n.º 5: Dimensões operacionais do gradualismo na descentralização em Moçambique	142
Figura n.º 6: Mapa de divisão Administrativa da Autarquia da cidade da Beira.....	165
Figura n.º 7: Vista da destruição da zona da Praia-Nova pelo ciclone Idai, cidade da Beira.....	181
Figura n.º 8: Vista da destruição da proteção costeira, Ponta-Gêa, cidade da Beira.....	181
Figura n.º 9: Apoio humanitário do Programa Mundial de Alimentação, pós-Ciclone Idai, cidade da Beira.....	182
Figura n.º 10: Divisão administrativa do distrito de Chibuto e área concessionada.....	195
Figura n.º 11: Exploração de Areias Pesadas no distrito de Chibuto.....	197
Figura n.º 12: Modelo de habitações construídas pela DINGSHENG no contexto do PDAPC.....	201
Figura n.º 13: Processo de comunicação e coordenação tripartida no contexto do PDAPC.....	208
Figura n.º 14 Modelo de descentralização de coalizão latente em Moçambique	247

Glossário de Siglas e Acrónimos

AC – Autoridades Comunitárias

ACB – Associação Comercial da Beira

AcB – Autarquia da cidade da Beira

ACs – Aldeias Comunais

AD – Assembleia Distrital

ADC – Cooperação Austríaca para Desenvolvimento

AFECC - Anhui Foreign Economic Construction Group

AGP – Acordo Geral de Paz

AIAS – Administração de Infraestruturas de Águas e Saneamento

AMB – Assembleia Municipal da Beira

ANAMM – Associação Nacional dos Municípios de Moçambique

AP – Assembleia Provincial

APC – Areias Pesadas de Chibuto

APRN – Acordo de Paz e Reconciliação Nacional

AR – Assembleia da República

ASDI – Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional

BM – Banco Mundial

BMZ – Ministério Federal de Cooperação Económica e de Desenvolvimento

CAME – Comité de Ajuda Mútua Económica

CC – Conjuntura Crítica

CCDs – Conselhos Consultivos Distritais

CDI – Centro de Documentação e Informação

CDLR – Report of the European Committee on Local and Regional Democracy

CE – Comissão Europeia

CEA – Centro de Estudos Africanos

CIRESP – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público

CMB – Conselho Municipal da Beira

COREMO – Comité de Resistência de Moçambique

CPMB – Código de Postura Municipal da Beira

CRM – Constituição da República de Moçambique

CRPM – Constituição da República Popular de Moçambique

CTV – Centro Terra Viva

DANIDA – Danish International Development Cooperation
DC – Distrito de Chibuto
DCI – Development Cooperation Ireland
DED – Serviço Alemão de Cooperação
DESOPOL – Decentralised Social Policy
DS – Daviz Simango
EGRSP – Estratégia Global da Reforma do Setor Público
EUA – Estados Unidos da América
FARE – Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia
FCA – Fundo de Compensação Autárquica
FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital
FE – Fundo de Estradas
FIIA – Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica
FIIL – Fundo de Investimento de Iniciativa Local
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRELIMO/Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique
GIZ – Agência de Cooperação Internacional
GM – Governo de Moçambique
GP – Governador de Província
GREPOC – Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai
GTZ – Agência de Cooperação Técnica
GUMO – Grupo Unido de Moçambique
IBWs – Instituições da Bretton Woods
IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IGR – Intergovernmental Relations
INE – Instituto Nacional de Estatística
INLD – Instituto Nacional de Livro e Disco
IPCCs – Instituições de Participação e Consulta Comunitária
IPRA – Imposto Predial Autárquico
KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau
LOE – Lei do Orçamento do Estado
LOLE – Lei dos Órgãos Locais de Estado

MADER – Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAE – Ministério da Administração Estatal
MAEFP – Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MDM – Movimento Democrático de Moçambique
MDR – Modelo de Dualidade Recorrente
MML – Movimento Moçambique Livre
MOPHRH – Ministério das Obras Públicas e Habitação
MPD – Ministério de Planificação e Desenvolvimento
MPF – Ministério do Plano e Finanças
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM – Organizações Democráticas de Massas
OEGDP – Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial
OGDP – Órgãos de Governação Descentralizada Provincial
OIIL – Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
OJM – Organização da Juventude Moçambicana
OLE – Órgãos Locais do Estado
OMR – Observatório do Meio Rural
ONG – Organização Não-Governamental
ONGs – Organizações Não-Governamentais
OREP – Órgãos de Representação do Estado na Província
OSC – Organizações da Sociedade Civil
OTM – Organização dos Trabalhadores Moçambicanos
PADEM – Programa de Apoio à descentralização e Municipalização
PADM – Programa de Apoio aos Distritos e Municípios
PAMB – Presidente da Assembleia Municipal da Beira
PAPP – Projeto de Apoio à Planificação Provincial
PARPA - Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PBGF – Programa Boa Governação Financeira
PCMB – Presidente do Conselho Municipal da Beira
PCMC – Programa de Cidades e Mudanças Climáticas
PCN – Partido de Coligação Nacional
PD – Programa de Descentralização
PDAPC – Projeto de Desenvolvimento de Areias Pesadas de Chibuto
PDD – Projecto de Descentralização e Democratização

PDI - Parceiros de Desenvolvimento Internacionais

PDM – Programa de Desenvolvimento Municipal

PDNA - Avaliação das Necessidades Pós-Desastre [Post Disaster Needs Assessment]

PDUL – Projeto de Desenvolvimento Urbano e Local

PDUT – Plano de Desenvolvimento de Uso de Terra

PEAS – Portuguese East African Society

PED – Política e Estratégia de Descentralização

PES – Plano Económico e Social

PIUVB - Parque de Infraestruturas Urbanas Verdes da Beira

PMRRB – Plano Municipal de Recuperação e Resiliência da Beira

PNB – Produto Nacional Bruto

PNPFD – Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPFD – Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas

PPI – Plano prospetivo Indicativo

PRE – Programa de Reabilitação Económica

PREPOC – Programa de Reconstrução Pós-Ciclone Idai

PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social

PRODIA – Programa de Desenvolvimento Integrado para as Autarquias e Zonas Rurais Circunjacentes

PROL – Programa de Reformas dos Órgãos Locais

RSA – República da África do Sul

RELOLE – Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado

RENAMO/Renamo – Resistência Nacional Moçambicana

Renamo-UE – Renamo União Eleitoral

SDAE - Serviços Distritais de Atividades Económicas

SDC – Swiss Agency for Development and Cooperation

SDPI – Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturas

SEP – Secretário do Estado na Província

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

SNASP – Serviço Nacional de Segurança Popular

SNV – Netherlands Development Organisation

SRECM – Serviços de Representação do Estado na Cidade de Maputo

TPB – Transportes Públicos da Beira

UCLG – United Cities and Local Governments

UCM – Universidade Católica de Moçambique

UDENAMO – União Democrática Nacional de Moçambique,

UEM – Universidade Eduardo Mondlane

UNDCP/FNUDC – Fundo das Nações Unidas de Desenvolvimento de Capitais

UNDP/PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

USAID – United States Agency for International Development

ZFIL – Zona Franca Industrial de Limpopo

INTRODUÇÃO

Problema de investigação

Por conta da sua estreita relação com processos de (re)construção do Estado, democratização e participação política, a descentralização é encarada pela literatura académica existente como fenómeno de natureza marcadamente político através do qual são adotadas medidas para distribuição de poderes, funções e recursos entre níveis central e local no âmbito da administração do Estado.

A esta tendência prescritiva que marca estudos sobre reformas descentralizadoras escapa determinados aspetos relevantes. Um destes aspetos prende-se com o papel que fatores concretos de nível local exercem sobre decisões e trajetórias da própria reforma de descentralização ao longo do tempo.

A diversidade social, económica e política, por exemplo, que determina em grande medida as trajetórias de descentralização, independentemente do quadro normativo existente, é ainda objeto de pouca problematização e análise, particularmente, em África. Não é por acaso que, reconhecendo a existência deste vazio na literatura, no caso da realidade africana, Ribot (2002) e Otayek (2007) incentivam pesquisas e análises baseadas nas condições específicas em que decorre a reforma política da descentralização, muito por conta da evidente escassez de estudos empíricos disponíveis.

No caso de Moçambique, desde a década de 1990, verifica-se uma série de mudanças na organização da estrutura político-administrativa do país que culmina em reforma de descentralização. As mudanças empreendidas, desde então, foram concebidas como parte de esforços necessários no contexto da transição política¹ e implantação do regime de democracia representativa e participativa, incluindo o interesse explícito de pacificação do país para período pós-guerra civil.

A presente tese – *reforma de descentralização em Moçambique* – incide sobre a influência das dinâmicas socioeconómicas e políticas locais nas relações de poder entre *stakeholders*. Em termos práticos, o que se pretende com o estudo é uma descrição e explicação da influência exercida pelos fatores de cariz sociais, económicos e políticos marcantes em contexto local, mormente autarquias e distritos, sobre (re)arranjos institucionais do Estado ao longo do percurso de descentralização moçambicana.

¹ A transição política, em Moçambique, coincide com a cessação da guerra civil [de cerca de 16 anos] que opunha o governo da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo).

Para os propósitos desta tese, a trajetória da reforma de descentralização em Moçambique é subdividida em quatro (4) momentos fundamentais, durante cerca de trinta (30) anos:

- Primeiro, entre 1990 - 1998, com estabelecimento do sistema político multipartidário e constitucionalização do poder local, base na qual são criadas as primeiras autarquias no país.
- Segundo, entre 2001 - 2005, assinalado pela aprovação da Estratégia Global da Reforma do Setor Público, desconcentrando parte significativa de competências e funções estatais para províncias e distritos.
- Terceiro, entre 2006 - 2010, marcado por alterações no ‘pacote autárquico’² para uma efetiva articulação entre poderes central e local, incluindo nas questões de autonomia financeira e competências fiscais das autarquias.
- Quarto, entre 2018 - 2020, com aprovação de um novo quadro legal de descentralização que visa consolidação e aprofundamento da democracia participativa, alinhado aos interesses de restabelecimento da paz e estabilidade política no país.

Tomando em linha de conta que “descentralização é um processo de reforma do Estado” (Falleti 2006, p. 60), o presente estudo explora o “puzzle histórico” (Levi 2010, p. 6) resultante do contexto em que a mesma ocorre. Vale dizer, considera a transição de um tipo de Estado de “regime autoritário” (Levitsky & Way 2010, p. 6) ou “centralismo democrático” (Brito 2019, p. 85) para um Estado com tendência ao “regime híbrido ou autoritarismo competitivo” (Levitsky & Way 2010, p. 5) empenhado na “conversão do poder autoritário à ordem democrática” (Otayek 2007, p. 133).

Questões de investigação

Os estudos dedicados à descentralização em África, na sua maioria, concentram esforços em duas (2) linhas de investigação:

- Primeira, inspirada em matizes globais, ocupando-se mais em questões viradas à fundamentos e dimensões das reformas de descentralização (Wunsch 1998; Boko 2002; Ribot 2002; Olowu & Wunsch 2004; Weimer 2012a, Weimer & Carrilho 2017).

² ‘Pacote Autárquico’ refere-se ao conjunto de disposições normativas que sustenta a conceção e concretização do processo de autarcização em Moçambique.

- Segunda, suportada em evidências, preocupando-se em resultados e impactos das reformas de descentralização em relação aos problemas locais de governação (Crawford & Hartmann 2008; Olowu 2012; Dickovick & Wunsch 2014; Forquilha 2015, 2016; Mohmand & Loureiro 2017).

Não tendo, específica e necessariamente, uma preferência pelas linhas mencionadas acima, esta tese assume como pressuposto o de que “o caráter performativo” (Otayek 2007, p. 132) atribuído à descentralização – como instrumento de excelência para democratização, alternância no poder e melhoria de governação – exige um sentido de inversão de marcha, assente em narrativas de casos concretos, que capta o papel exercido pelas dinâmicas concretas de esferas subnacionais para reformas descentralizadoras. Com efeito, duas (2) são as questões norteadoras desta investigação, nomeadamente:

- De que forma dinâmicas socioeconómicas e políticas locais influenciam relações de poder entre *stakeholders*, no caso da reforma de descentralização em Moçambique?
- Até que ponto um Estado de transição democrática recente, como Moçambique, favorece reformas descentralizadoras?

Objetivos da investigação

Em linha com o problema e as questões de investigação anunciadas anteriormente, dois (2) principais objetivos orientam a presente investigação:

- Descrever e explicar a influência de dinâmicas socioeconómicas e políticas emergentes em nível local sobre relações de poder entre *stakeholders* no contexto da reforma de descentralização em Moçambique.
- Elaborar uma narrativa do contexto histórico específico em torno de mecanismos de institucionalização de processos políticos em nome da construção e pacificação do Estado em África, particularmente em Moçambique e sua tendência em relação a descentralização.

Hipóteses da investigação

O *road-map* da presente investigação é construído em torno de três (3) hipóteses principais, apresentadas de seguida.

A primeira hipótese é a de que no nível local existe uma vida social, económica e política estruturada em volta de dinâmicas próprias que são determinadas pela realidade concreta típica. Neste contexto, a reforma de descentralização constitui uma oportunidade para que atores sociais, económicos e políticos locais manifestem suas contradições, tensões e agendas a vários níveis. Este cenário contrapõe interesses e expectativas do poder central enquanto principal proponente desta reforma política – no caso de Moçambique.

Em termos concretos, a descentralização serve de canal para que expressões internas preexistentes – tensões e conflitos locais – se estruturam em diferentes tipos de dinâmicas. Isto não somente favorece a criação de “interesses territoriais e poder de barganha” (Falleti 2006, p. 64) para atores locais, mas também a apresentação de suas demandas particulares na intervenção de governos locais. Decorrente destas dinâmicas locais – socioeconómicas e políticas – emergentes, o poder central remete-se a repensar nas estratégias para “requalificação” da reforma política, a médio e longo prazos, uma vez que, conforme Weimer, Macuane e Buur (2012), as forças locais têm sido capazes de desafiar a legitimidade do Estado e das elites através dos mecanismos resultantes do processo de descentralização em curso.

A partir dos casos analisados na presente tese, torna-se evidente o conflito nas relações de poder entre *stakeholders* que decorre, sobretudo, pelo modo de atuação do poder central em relação às questões de natureza local.

No caso da Autarquia da cidade da Beira, adiante AcB, depois de ter sido destruída pelo fenómeno natural em 2019³, o poder central definiu a reconstrução da mesma sem envolvimento direto da administração local e, muito menos, participação ativa da população afetada. Porque a reconstrução da cidade reflete, ao mesmo tempo, dinâmicas socioeconómicas e políticas, o processo propiciou exclusão e ou marginalização de certos grupos com papéis importantes em nível local.

³ No dia 14 de março de 2019, a cidade da Beira foi duramente afetada pela passagem do Ciclone Idai que causou mortes e destruição de infraestruturas públicas e privadas, cujos prejuízos são visíveis até a data.

No caso do Distrito de Chibuto, adiante DC, a dinâmica da vida socioeconómica tem sido estruturada, em parte, tendo em conta a expansão do capital multinacional [mineiro]⁴ que implica expropriação de terras, deslocamento de pessoas, aumento do desemprego, redução de rendimentos, incluindo a emergência de novos modos de sobrevivência e formação de novas ligações sociais.

A segunda hipótese reconhece que a realidade social e económica local afeta o conteúdo da descentralização, pois determina o sentido da governação local. Isto inclui planificação, priorização na alocação de recursos e, conseqüentemente, prestação de serviços pelos governos locais.

O ponto é que a coexistência do capital mineiro nas sub-regiões, como no caso do DC, provoca uma movimentação demográfica, acompanhada de expropriação de terras e reassentamento das pessoas, o que exige respostas concretas em termos de condições e serviços às comunidades abrangidas. Na sequência da nova dinâmica imposta pelo “grande capital” a atuação dos governos locais limita-se à minimização do impacto negativo causado como garantia da viabilização das atividades do mesmo, assumindo todos riscos social e economicamente decorrentes.

Para efeito, o pensamento sobre descentralização que exclui este cenário cria uma incoerência entre políticas de realocação de autoridade para os níveis subnacionais (províncias, distritos, autarquias) e políticas socioeconómicas capazes de responderem aos problemas concretos. Porquanto, se a reforma de descentralização visa implementação de instituições, transferência de poder e autonomia das esferas subnacionais, este esforço é diluído, por exemplo, pelos problemas decorrentes de expropriação de terras e reassentamento das pessoas, afetando o conteúdo da descentralização, uma vez que os governos locais alteram sentido de governação na sua coexistência com o capital multinacional.

A terceira hipótese ressalta que a eficácia do poder local na resposta aos problemas respetivos e a inserção dos atores locais no cenário político nacional resultantes da reforma de descentralização contribuem para o endurecimento da relação entre os poderes central e local. O cenário de endurecimento verifica-se tanto em relação às autarquias, como a da Beira, muito particularmente, porque a ‘oposição’ tem ocupado espaço político de forma dominante, quanto em relação aos distritos, como o de Chibuto, onde o poder central e atores locais, de forma semelhante, divergem por conta de interesses económicos mais importantes conexos ao capital mineiro.

⁴ Neste estudo, as expressões “investimento estrangeiro”, “capital multinacional” ou apenas “grande capital” são utilizadas indistintamente por referência, na linha de Castel-Branco (2010), ao investimento do capitalismo internacional que caracteriza o modo de acumulação em Moçambique.

Nas autarquias, caso da Beira, visando o enfraquecimento das forças políticas concorrentes, entre outras formas, o endurecimento é exteriorizado sob formas de excessivo controlo à atuação do governo, duplicação de estruturas político-administrativas no mesmo território e limitação do acesso aos recursos. Até porque, aqui, atores políticos da ‘oposição’ têm mostrado incentivos suficientes para ativismo local, sensibilidade às demandas do seu eleitorado, eficácia na utilização de recursos limitados para atendimento dessas demandas, incluindo promoção do seu tipo de clientelismo, o que resulta em maior visibilidade e mobilização de apoios importantes das comunidades respetivas para reeleição e manutenção no poder.

Nos distritos, como o caso do Chibuto, visando a destruição de qualquer forma de organização de base e de opções de cidadania emergentes localmente, o domínio do capital multinacional, muitas vezes, propicia ao uso excessivo da força pelas autoridades estatais, incluindo unidades policiais. Nesta vertente, o endurecimento revela proteção de interesses do capital mineiro perante conflitos constantes na sequência de seus impactos.

Por conta da postura de endurecimento nas relações de poder entre *stakeholders*, visível nos recorrentes arranjos institucionais, para além da interferência do poder central nas questões de natureza local, a descentralização torna-se não mais é um processo de transferência de alocação de autoridade para níveis subnacionais senão um mecanismo de transferência de autoritarismo para o nível local.

Em síntese, a hipótese central que norteia a investigação resume-se na ideia de que a conceção e implementação da reforma de descentralização passa, necessariamente, pela compreensão e ou consideração do papel exercido pelas dinâmicas locais – de natureza social, económica e política nas autarquias e distritos – sobre processos políticos formais. A captação destes aspetos determina a eficácia e efetividade das medidas descentralizadoras no contexto da construção do Estado em Moçambique.

Relevância intelectual e social: contributos originais do estudo

No campo intelectual, a presente tese promove uma análise que combina a reflexão do sentido de descentralização e o aprofundamento da governança de recursos naturais no âmbito da construção do Estado em Moçambique.

No campo social, a pesquisa recupera e alerta sobre a tentativa de suavização e negligência do saldo negativo da equação ‘vantagens – desvantagens’, vale dizer, dos problemas concretos resultantes do investimento multinacional e do papel do Estado no contexto de coabitação de interesses em nível local.

Reconhecendo que estudos em torno da reforma de descentralização e de políticas públicas em Moçambique – e, extensivamente, na realidade africana – têm ainda longo percurso pela frente, esta tese mostra-se relevante, pois:

- proporciona uma narrativa da influência de fatores particulares – socioeconómicos e políticos – sobre reformas políticas, no caso de descentralização em Moçambique. Esta narrativa, sustentada em evidências empíricas, contribui para supressão da escassez da literatura relacionada com efeitos da dinâmica local na institucionalização de processos políticos.
- desmistifica a tendência prescritiva conexas ao processo de descentralização e, problematizando em base a perspectivas institucionalista e economia política, alarga o debate atinente aos processos de (re)construção do Estado e democratização em contexto africano.
- aprofunda ainda o debate em torno da concretização da autonomia local das entidades descentralizadas em termos de empoderamento real das pessoas e comunidades locais, particularmente, em contexto de transições democráticas recentes, como é o caso de Moçambique.

Em termos originais, esta pesquisa esperava uma conexão, através de uma explicação mais consistente, entre a reforma de descentralização em curso em Moçambique e o modelo (centralizado) vigente da governação de recursos naturais, particularmente considerando os desafios impostos à governação local em contexto de investimento multinacional. Para mais, a exploração de recursos naturais – sobretudo mineiro-energéticos – é uma realidade cada vez mais dominante no país.

Entretanto, a pesquisa elucida que a reforma de descentralização em Moçambique é distanciada da preocupação relativa a governação dos recursos naturais e conseqüente empoderamento das comunidades locais. A relutante vontade do poder central pelo controlo e domínio do território e seus recursos explica esse vazio e – não menos relevante – a forma recorrente de uma descentralização de ‘coalizão latente’ em curso: expressa, por exemplo, pelos contornos da ‘última reforma’ e da ‘distritalização’ discutidos na presente tese.

Principais conceitos aplicados ao estudo

A concretização deste estudo implica, inevitavelmente, uma breve discussão e enquadramento de alguns conceitos-chave, nomeadamente: *reforma do Estado*, *descentralização*, *democratização* e *stakeholders*.

Reforma do Estado

O debate em torno de reforma do Estado ganhou relevo na década de 1990 no contexto de crise económica, transição política da época e falhas estatais resultantes do modelo de administração pública burocrática, particularmente, na maioria dos países em desenvolvimento. O cenário impôs uma nova visão, mais profunda e abrangente, traduzida em reconstrução do Estado.

Holanda (1989) entende que reforma do Estado acarreta uma avaliação crítica das funções básicas e das formas de atuação do Estado, não apenas na sua dinâmica interna, mas também no tocante às relações entre Governo e Sociedade, o que implica mudanças em três (3) dimensões:

- (i) *político-institucional*: redefinição de papel, nível e grau de intervenção governamental; reavaliação da natureza e prioridades da ação do governo no âmbito económico e em suas relações com o setor privado; identificação da defesa do cidadão em relação ao poder público; descentralização administrativa; e criação de condições para a restauração da credibilidade, da responsabilidade e da competência no exercício da função pública.
- (ii) *económico-financeira*: conciliação de objetivos e meios da ação estatal, definindo prioridades para a harmonia entre encargos e recursos, eliminando a instabilidade económica e social.
- (iii) *administrativo-gerencial*: elevação dos níveis de eficiência e eficácia da administração pública, de modo que o Estado sirva de instrumento para a orientação, mobilização e apoio social para o desenvolvimento.

Bresser-Pereira (1998a) atribui quatro (4) aspetos principais e interdependentes a reforma do Estado:

- *delimitação do tamanho do Estado*: um aspeto económico-político que envolve ideias de privatização, publicização e terceirização.

- *redefinição do papel regulador do Estado*: um aspeto económico-político ligado a desregulação, ou seja, ao grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado.
- *recuperação da governança*: um aspeto económico-administrativo atinente a capacidade financeira e administrativa do governo.
- *aumento da governabilidade*: um aspeto político relacionado com a capacidade do governo para o exercício efetivo do seu poder.

Quadro n.º 1: Dimensões e questões da reforma do estado.

DIMENSÃO	ÂMBITO	QUESTÕES
Tamanho do Estado	Económico-político	<ul style="list-style-type: none"> ▪ privatização. ▪ publicização. ▪ terceirização.
Papel de Regulação	Económico-político	<ul style="list-style-type: none"> ▪ intervenção na economia. ▪ funcionamento do mercado.
Governança	Económica-administrativo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ capacidade financeira do governo. ▪ capacidade administrativa do governo.
Governabilidade	Político	<ul style="list-style-type: none"> ▪ capacidade do governo em exercer poder político.

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira 1998a.

No pensamento de Osborne & Gaebler (1992); Osborne (1993), reforma do Estado remete para a ideia de “Reinvenção do Governo”, sugerindo, em termos operacionais, uma administração estatal empreendedora, transformadora do setor público e baseada em princípios próprios⁵.

Em outra perspetiva, reforma do Estado pode ser relacionada ao “Consenso de Washington” que impôs mudanças aos países em desenvolvimento para reversão da crise causada tanto pelo excessivo crescimento do Estado resultante do protecionismo nacionalista quanto pelo populismo económico resultante da “indisciplina fiscal” (Williamson 1990; Bresser-Pereira 1991; Babb 2012).

No contexto desta tese, reforma do Estado é tratada como processo de reconfiguração da administração estatal que encontra na descentralização uma ferramenta de sua operacionalização, com envolvimento de vários atores em diferentes níveis.

Descentralização

Existe uma enorme discussão sobre o conceito “descentralização” que é apresentada pela literatura. Polidano (1999), inspirado pela realidade de países em desenvolvimento, concebe descentralização

⁵ Osborne (1993) apresenta dez (10) princípios caraterísticos de governos empreendedores no contexto da “reinvenção do governo”, nomeadamente catalítico, competitivo, voltado para sua missão, orientado para resultados, voltado para o cidadão, empreendedor, pertencente à comunidade, pró-ativo, descentralizado, e de mudanças através de mercado.

como devolução de poder político para níveis inferiores do governo que culmina, normalmente, com a eleição de autoridades locais. Crook e Manor (2000) tratam descentralização como transferência de poderes e recursos dos níveis mais elevados para inferiores do sistema político. Boko (2002) refere descentralização como a transferência de autoridade do governo central para entidade subnacional. Falleti (2006), de modo abrangente, descreve descentralização como um processo de reforma do Estado corporificado por políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. Grindle (2007) encara descentralização como mecanismos e regras formais e informais que alocam autoridade e recursos de cima para baixo entre diferentes níveis de governo. A concepção de Crawford e Hartmann (2008) reforça que descentralização implica transferência de poderes, responsabilidades e finanças de governo central para níveis subnacionais de governo, como provincial e ou locais.

Em seu *Handbook for Policy-Makers*, a OCDE (2019) define a descentralização como transferência de poderes e responsabilidades do nível do governo central para autoridades eleitas no nível subnacional com relativa autonomia. É descentralização ainda o processo de reconfiguração de relações entre o governo central e os governos subnacionais em direção a uma mais cooperação e papel estratégico para governos locais.

Quadro n.º 2: Sintetizando o conceito “descentralização”.

AUTORIA	DESCENTRALIZAÇÃO	ANO
Polidano	devolução de poder político para níveis inferiores do governo que culmina, normalmente, com a eleição de autoridades locais.	(1999)
Crook & Manor	transferência de poderes e recursos dos níveis mais elevados para inferiores do sistema político.	(2000)
Boko	transferência de autoridade do governo central para entidade subnacional.	(2002)
Falleti	processo de reforma do Estado composto por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado.	(2006)
Merilee	conjunto de mecanismos e regras formais e informais que alocam autoridade e recursos de cima para baixo entre diferentes níveis de governo.	(2007)
Crawford & Hartmann	implica transferência de poderes, responsabilidades e finanças de governo central para níveis subnacionais de governo, como provincial e ou locais.	(2008)
OCDE	transferência de poderes e responsabilidades do nível do governo central para autoridades eleitas no nível subnacional com relativa autonomia; reconfiguração de relações entre o governo central e os governos subnacionais em direção a uma mais cooperação e papel estratégico para governos locais.	(2019)

Fonte: Elaboração própria.

As medidas descritas pela extensa lista de autores (Manor 1999; Crook & Manor 1998, 2000; Ribot 2002; Falleti 2006; Grindle 2007; Crawford & Hartmann 2008; OCDE 2019) em torno do processo de descentralização revelam três (3) tipos de descentralização mais prováveis:

- *descentralização política ou democrática* (devolução), corporificada pela transferência de poderes e recursos para autoridades representativas de níveis locais, responsáveis perante populações respetivas. Este tipo de descentralização implica arranjos constitucionais e reformas eleitorais para criação de entidades políticas autónomas, abertura de novos espaços de representação dos atores políticos subnacionais e participação de cidadãos na tomada de decisão sobre questões locais, permitindo, de alguma forma, exercício da democracia local.
- *descentralização administrativa* (desconcentração), substanciada pela transferência de poder para unidades locais e hierarquicamente inferiores na estrutura central, numa espécie de extensão ou dispersão do poder central. Envolve políticas que passam a administração e a provisão de serviços públicos aos governos locais.
- *descentralização fiscal*, materializada pela transferência de poderes orçamentais, financeiras e, particularmente, geradores de receita para o nível local. A sua concretização exige políticas que concorrem para aumento da autonomia fiscal ou da receita dos governos subnacionais. Na prática, medidas de natureza fiscal são tão necessárias no acompanhamento das medidas de descentralização política e administrativa.

No âmbito desta tese, descentralização é vista como um processo de mudanças na disposição do Estado para a efetividade no cumprimento dos seus objetivos materiais, vale dizer, nas dimensões política, administrativa e fiscal para distribuição de poder, responsabilidades e recursos entre diferentes níveis da estrutura em busca de melhores práticas para prestação efetiva de serviços públicos aos cidadãos.

Democratização

A discussão sobre democratização remete-nos, à partida, ao paradigma da transição política. Neste aspeto, Huntington (1991b) apresenta democratização como transição dos Estados de regimes autoritários – de partido único, militares e ditaduras – para a democracia, onde a identidade, do novo regime, é estabelecida por um núcleo institucional baseado na participação dos cidadãos, especialmente, em eleições competitivas.

Rustow (1970) contempla democratização como processo dinâmico de transição à democracia dependente de quatro (4) etapas sequenciadas e importantes para sustentabilidade do novo regime (democrático), nomeadamente: existência de condições de fundo, preparação, decisão e habituação. Carothers (2002) sintetiza democratização como processo sequencial composto por três

(3) momentos: abertura, queda do regime autoritário que resulta em novo regime (democrático) baseado em eleições gerais, e consolidação do novo regime em causa.

Przeworski (1986, 2010), discute democratização proporcionando o sentido “causa-efeito”. Por um lado, como dinâmica de transformação do regime (autoritário) resultante da sua perda de legitimidade (condição necessária para a dominação estável), havendo uma alternativa (democrática) para a escolha real dos indivíduos. Por outro, como materialização do ideal para autogoverno (igualdade e liberdade) exercido através de eleições, onde a tomada de decisão coletiva ocorre de forma indireta, quando partidos ou candidatos são escolhidos pelos cidadãos (autorizando-os) para tomarem decisões em nome da coletividade.

O critério básico da democratização reside na escolha de governo por meio de eleições abertas, competitivas e participativas, incluindo garantias de uma justa administração do processo eleitoral. Na maioria dos casos, o processo implica uma negociação ou pacto entre grupos envolvidos para redesenho ou criação de novas instituições, neste caso, de natureza democrática (O’Donnell e Schmitter 1986; Whitehead 1986; Huntington 1991b; Carothers 2002; Przeworski 2010).

Na presente tese, democratização é tratada como processo de transição política relacionada com implantação e consolidação da democracia multipartidária e representativa, em contexto de países em desenvolvimento. A democratização é encarada como mecanismo de (re)construção e pacificação do Estado, considerando o histórico de instabilidade política, o que implica implementação de reformas descentralizadoras visando a criação de instituições democráticas.

Stakeholders

Embora a noção de *stakeholder*⁶ – na maioria dos casos – seja associada ao contexto de organizações privadas e ou utilitárias, atualmente, a sua aplicação é cada vez mais ampla e ou diversificada para os campos económico, social e político.

Em conceção restrita, Freeman (1984, p. 46) define *stakeholder* como “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização”. Já em concepção abrangente, Bryson (1995, p. 27) considera *stakeholder* como “qualquer pessoa, grupo ou

⁶ “*Stakeholder*” – como é utilizado hoje – foi trazido pela primeira vez pelo *Stanford Research Institute*, em 1963, apelando a gestão responsiva de forma mais abrangente, em substituição da clássica preocupação restrita aos acionistas (Freeman 1984; Freeman et al 2010; Parmar et al 2010).

organização que pode fazer uma reivindicação sobre uma atenção, recursos ou resultados da organização ou é afetado por esses resultados”.

Estudiosos da “teoria de *stakeholder*” (Freeman 1984, 1994, 1999; Jones 1995; Phillips 2003; Friedman & Miles 2006; Freeman et al 2010; Parmar et al 2010) partem do pressuposto segundo o qual a eficácia na resposta aos três (3) principais problemas do mundo de “negócio”⁷ depende da análise da relação entre organização, grupos e indivíduos que podem afetar ou são afetados com a atuação da organização. Neste sentido, a preocupação com *stakeholders* deve ser a centralidade do pensamento das organizações e da sua gestão, dado que qualquer “negócio” e criação de valor é, acima de tudo, a criação de valor para *stakeholders*.

Nas discussões de Freeman (1984, 1994, 1999); Phillips (2003); Post, Preston & Sachs (2002), a questão de *stakeholders* é importante para a compreensão dos interesses de cada interveniente na atuação da organização, tendo em conta os diferentes aspetos:

- funcionamento e mudança das relações no tempo;
- gestão das relações para a criação e distribuição do valor pelos *stakeholders*;
- sobrevivência e prosperidade da organização no sistema capitalista, como esforço moral em função de valores, escolha e potenciais danos e benefícios para grupos e indivíduos;
- gestão focada na geração, manutenção e alinhamento das relações com os *stakeholders* prepara seus profissionais em prol da criação de valor e evitar falhas morais.

No campo político, a tendência contemporânea do debate sobre “*stakeholders democracy*” (Barnett 1997; Matten & Crane 2005; Macdonald 2008; Dodds 2019) sugere uma clara transposição da teoria de *stakeholder* para a questão de tomada de decisão em processos políticos, entre os quais a governação democrática e as relações de poder intergovernamentais. Neste âmbito, *stakeholders* refere-se à indivíduos e entidades (incluindo, grupos ou representantes de grupos) cujos interesses são influenciados (e ou influenciam) na tomada de decisão do poder estatal.

Sob ponto de vista da democratização e descentralização do Estado, a preocupação com *stakeholders* resulta do reconhecimento de que o processo político envolve interesses e expectativas, não raras vezes, divergentes entre seus intervenientes, merecendo, por isso, uma especial atenção.

⁷ Os autores definem como principais problemas do mundo de negócio: criação de valor e troca, ética do capitalismo, e mentalidade de gestão.

Para os propósitos desta tese, o conceito *stakeholders* envolve poder central, autarquias e distritos, em representação aos três (3) níveis de atores nas relações intergovernamentais objeto da pesquisa.

Portanto, os conceitos-chave discutidos no presente estudo têm em linha de conta a relação de complementaridade entre si. A reforma do Estado promove medidas descentralizadoras (políticas públicas), no contexto de transição e ou consolidação democrática (democratização), envolvendo diferentes intervenientes (*stakeholders*).

Um olhar aos casos escolhidos para a análise

A concretização da análise proposta neste estudo depende da mobilização dois (2) casos, nomeadamente (i) Autarquia da cidade da Beira, e (ii) Distrito de Chibuto.

No contexto moçambicano, de acordo com o n.º 1, artigo 1 da lei n.º 6/2018, de 3 de agosto, “autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízos dos interesses nacionais e da participação do Estado”⁸.

Nos termos do artigo 12 da lei n.º 8/2003, de 19 de maio, “distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural, composto por postos administrativos e localidades, abrangendo também as áreas das autarquias locais compreendidas no respectivo território”.

Ao longo da presente tese, os conceitos de ‘autarquia’ e ‘distrito’ são aplicados considerando o estabelecido nos diplomas legais mencionados anteriormente.

Quadro n.º 3: Diferenças entre autarquia e distrito no contexto moçambicano.

CONCEITO	DESCRIÇÃO	BASE LEGAL
AUTARQUIA	peessoa coletiva pública dotada de órgãos representativos próprios para a prossecução dos interesses da população respectiva	lei n.º 6/2018, de 3 de agosto
DISTRITO	unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado	lei n.º 8/2003, de 19 de maio

Fonte: Elaboração própria.

⁸ Sem prejuízos ao sentido da disposição legal, a presente tese adota unicamente a expressão ‘autarquia(s)’.

(i) *Autarquia da cidade da Beira*

A cidade da Beira – elevada a este estatuto em 20 de agosto de 1907 pela então Companhia de Moçambique⁹ – é, desde há muito, do ponto de vista económico, geoestratégico e político, a segunda maior cidade de Moçambique, depois da capital Maputo. Localizada na parte leste da província de Sofala, esta cidade é, simultaneamente, capital de província e centro urbano mais importante da região centro do país.

Quadro n.º 4: Principais características da cidade da Beira.

CARATERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
Limites geográficos	Norte: distrito de Dondo
	Sul: Oceano Índico
	Este: distrito de Dondo e Oceano Índico
	Oeste: distrito de Búzi
Território	631 Km ²
População	592.090 habitantes
Grupos etnolinguísticos de referência	Cindau e Cisena

Fonte: Adaptado do INE 2017 e CPMCB 2020.

Administrativamente, a AcB é composta por um total de cinco (5) postos administrativos e vinte e seis (26) bairros.

Quadro n.º 5: Divisão administrativa da Autarquia da cidade da Beira.

POSTOS ADMINISTRATIVOS	BAIRROS
Chiveve	Macuti
	Palmeiras
	Ponta-Gêa
	Chaimite
	Pioneiros
	Esturro
	Matacuane
	Macurungo
Munhava	Munhava-Central
	Mananga
	Vaz
	Maraza
Inhamízia	Chota
	Alto da Manga
	Nhaconjo
	Chingussura

⁹ “Beira” foi fundada em 20 agosto de 1887 pela decisão do governo português da colónia de Moçambique, nomeadamente pelo decreto de 14 de junho de 1884, e “ratificada” por Portugal que concedeu soberania à estreita faixa de terra arenosa situada entre os rios Pungué e Búzi. O nome é atribuído, ao então posto militar fixado na região da “Ponta Chiveve”, em homenagem ao nascimento, a 21 de março de 1887, do príncipe D. Luís Filipe de Bragança (Amaral 2012; Fernandes, Mealha & Mendes 2016; Guina 2016).

	Vila Massane
	Inhamítua
	Matadouro
Manga-Loforte	Mungassa
	Ndunda
	Manga Mascarenhas
	Muave
Nhangau	Nhangau
	Nhangoma
	Chonja

Fonte: CPMCB 2020.

Na verdade, a proeza, nos campos político e socioeconómico, que marca a cidade da Beira tem génese na história da região. De acordo com Fernandes, Mealha e Mendes (2016), mesmo no tempo colonial, longe de ser sustentada por uma administração central, grande parte do carácter singular da cidade da Beira é devida à Companhia de Moçambique que detinha direitos para exercer soberania integral do território concessionado de Manica e Sofala.

Esta linha de pensamento é corroborada por Timóteo (2021):

De 1891 a 1942, isto é, durante 50 anos, por força do contrato entre a Majestática Companhia de Moçambique e o Governo português, a Beira usufruiu de autonomia de Lourenço Marques e cunhava a sua própria moeda, a libra. A Majestática Companhia de Moçambique transformou-se a partir de 1961 em Entreposto Comercial de Moçambique. Nos anos de 60 a Beira conheceu um grande progresso económico e estrutural, tendo sido considerada a melhor cidade iluminada de África (Timóteo 2021, p. 51-52).

No período colonial, particularmente a partir da década de 1960, a cidade da Beira foi transformada em ponto crucial para defesa e avanços de grandes projetos da época tanto ao nível económico para as regiões centro e norte de Moçambique, nomeadamente a barragem de Cahora Bassa e o complexo ferro-portuário de Nacala, quanto ao nível político para a sustentação das ambições de uma “autonomia progressiva” em relação a Lourenço Marques, então capital do país (Darch & Hedges 2013).

Estudos de Darch & Hedges (2013), Forquilha (2017) e Timóteo (2021) apontam para fortes tensões socioeconómicas e políticas – nos anos de 1960 e 1970 – que suscitaram uma desconfiança da cidade da Beira pelas autoridades coloniais baseadas em Lourenço Marques, por duas razões:

- posicionamento da Igreja Católica local que punha em causa os fundamentos socioeconómicos do regime colonial português¹⁰; e
- contestação do grupo político-militar (comando) que detinha na Beira o estatuto para-governamental¹¹.

O clima de desconfiança e hostilidade em relação a cidade da Beira continuaria mesmo depois da independência:

“Com a independência, a desconfiança política da Frelimo em relação às populações *das zonas de Manica e Sofala* reforçou-se ainda mais devido à guerra então desencadeada pelo regime rodesiano, que mais tarde se iria prolongar até a formação do *Mozambique National Resistance* (MNR), depois Renamo” (Brito 1995, p. 490)¹².

É nesta senda que, aquando da sua visita a Beira, poucos dias antes da celebração da independência, Samora Machel endurece seu discurso à população local, referindo-se, inclusivamente, a existência de “fantoques e marionetas”¹³:

(...). Desde criança, nós conhecemos a Beira, o satélite do apartheid, o satélite da África do Sul, do racismo da Rodésia e da África do Sul. E escolheram durante a guerra como centro, centro de desdobramento das forças reacionárias, das forças que agrediam, assassinavam, massacravam, matavam, violavam o povo moçambicano.... É por isso, quando houve golpe em Portugal a 25 de Abril de 1974, alguns grupos aqui *na Beira* diversificaram as suas organizações em organizações terroristas com o objetivo de dividir e enfraquecer o povo moçambicano. Com o objetivo de combater a FRELIMO, legítimo representante do povo moçambicano. Quantos partidos nasceram aqui na Beira? Quantos? Quantos? Cinco? Só na cidade da Beira? Quantos? Onde estão os seus dirigentes? Onde estão os seus dirigentes? Primeiro quero chamar a atenção a esses fantoches. A esses fantoches. Marionetas. Marionetas. Vamos-lá. Marionetas, são marionetas (...) ¹⁴ (Darch & Hedges 2011, p. 69-70).

¹⁰ Este posicionamento tinha como figura de destaque o Bispo D. Sebastião Soares de Rezende que, desde últimos anos da década de 1950, criticara o colonialismo, a escravatura e alertava o povo para a necessidade de sua libertação do regime colonial: utilizando seu jornal – Diário de Moçambique – e transmitindo o pensamento pan-africanista de Nkrumah (Timóteo 2021, p. 52).

¹¹ A liderança desta contestação foi atribuída a Jorge Jardim: figura “mais enigmática de todo o império colonial” que, em princípios da década de 1970, rompeu com as pretensões da metrópole, passando a defender a independência integral de Moçambique (Timóteo 2021, p. 27-29).

¹² O destacado não é original.

¹³ O discurso inflamatório de Samora Machel aos beirenses foi proferido no dia 14 de junho de 1974 durante a sua famosa “Viagem Triunfal do Rovuma ao Maputo” (Darch & Hedges 2013, p. 39; Forquilha 2017, p. 6).

¹⁴ O destacado não é original.

A consistente dinâmica desta cidade pode ser explicada, sobremaneira, pela importante localização do respetivo porto – Porto da Beira – construído em finais do século XIX¹⁵ e que desempenha, desde 1892, um papel estratégico e político onde gravitam todos interesses económicos do “corredor” entre a região central moçambicana e o país vizinho do Zimbábwe¹⁶. Hoje, a cidade ancora o “Corredor (de Desenvolvimento) da Beira”, conectando a costa do Oceano Índico através de Moçambique aos vários países do interior da África Austral – países do *hinterland*: Zimbábwe, Malawi, Zâmbia, Bostwana e República Democrática do Congo – por eixos de linhas rodoviárias e ferroviárias.

No âmbito da reforma de descentralização em curso, a AcB é institucionalizada pela lei n.º 10/97, de 31 de maio, que definiu a primeira vaga de autarquias em Moçambique¹⁷. Desde então, esta autarquia tem experimentado uma pluralidade de governos locais, que a torna não apenas numa espécie de “viveiro de democracia” no contexto político moçambicano, mas também a primeira que passa pela gestão das três (3) principais forças políticas do país (Frelimo, Renamo e MDM), acrescida da experiência inusitada de candidato independente¹⁸.

Quer dizer, em termos de alternância no exercício do poder político local, entre 1998 e 2003, o governo municipal da AcB esteve sob gestão do partido Frelimo, na sequência da sua previsível vitória nas primeiras eleições autárquicas realizadas em 1998¹⁹. De 2004 até pelo menos 2023, nomeadamente entre 2º e 5º ciclo da governação local autárquica em Moçambique, esta autarquia foi gerida por partidos políticos da oposição ao partido da situação.

Quadro n.º 6: Quadro da alternância no poder local na AcB, 1998-2023.

MANDATO	PARTIDO POLÍTICO	% DE VOTOS	GOVERNANTE
1998 - 2003	Frelimo	58.51	Chivavice Muchangage
2004 - 2008	Renamo-UE ²⁰	53.43	Daviz Mbepo Simango
2009 - 2013	Independente	61.6	Daviz Mbepo Simango
2014 - 2018	MDM	70.44	Daviz Mbepo Simango
2019 - 2023	MDM	45.77	Daviz Mbepo Simango [Albano Carige] ²¹

Fonte: Elaboração própria.

¹⁵ O porto da Beira deve ter sido construído e entrado em funcionamento entre 1893 e 1896 (Lima 1971).

¹⁶ Durante a eclosão da guerra Anglo-Boer (entre Britânicos e Boers), em 1899, o porto da Beira assumiu importância primordial para os interesses britânicos, constituindo-se em oportunidade para contorno de obstáculos impostos no acesso à África do Sul (Fernandes, Mealha & Mendes 2016).

¹⁷ A primeira vaga de autarcização em Moçambique resultou na criação de 33 autarquias. Mas, no período colonial (1933-1974), a administração das áreas urbanas, como Beira, foi realizada pelas Câmaras Municipais e no pós-independência (1975-1997), através de Conselhos Executivos.

¹⁸ A vitória e governação de Daviz Simango na Beira como independente foi primeira experiência no país.

¹⁹ A Frelimo venceu totalmente as eleições autárquicas de 1998, após desistências da Renamo e outros partidos.

²⁰ Renamo-União Eleitoral, uma coligação de partidos da oposição liderada pela Renamo, nas eleições gerais de 1999 e 2004 e autárquicas de 2003.

²¹ Na sequência da sua morte a 22 de fevereiro de 2021, Daviz Simango foi substituído pelo Albano Carige.

Como se vê, existe um longo percurso histórico, marcadamente de tensões e hostilidades, que estrutura as relações de poder entre a AcB e o poder central em Moçambique até aos tempos atuais, o que releva a análise e discussão da presente tese.

(ii) *Distrito de Chibuto*

O distrito de Chibuto, instituído no âmbito da lei n.º 7/78, de 22 de abril de 1978, localiza-se na província de Gaza, na região sul de Moçambique, próximo da confluência dos rios Limpopo e Changane²².

Quadro n.º 7: Principais características do distrito de Chibuto.

CARATERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
Limites geográficos	Norte: distritos de Chigubo e Panda
	Sul: distritos de Bilene-Macia e Xai-Xai
	Este: distrito de Mandlakazi
	Oeste: distritos de Guijá e Chókwè
Território	5.653 Km ²
População	220.980 habitantes
Grupo etnolinguístico de referência	Changana

Fonte: Adaptado de INE 2017 & PDUT-Chibuto 2012-2022.

Em termos administrativos, o DC é dividido em seis (6) postos administrativos e dezoito (18) localidades.

Quadro n.º 8: Divisão administrativa do Distrito de Chibuto.

POSTOS ADMINISTRATIVOS	LOCALIDADES ADMINISTRATIVAS
Alto Changane	Alto Changane
	Funguane
	Maqueze
Chaimite	Chaimite
	Mucotuene
	Tlatlene
Changanine	Changanine
	Hate-Hate
Chibuto-Sede	Canhavane
	Maniquinique
Godide	Chipadje
	Godide
Malehice	Bambane

²² Localmente, sabe-se que “Chibuto” deriva de “*Chibutsu*”, que denomina uma pequena elevação, onde, de costume, eram realizados cultos tradicionais, no tempo do régulo Chigonguanhane Macuacua (MAE 2005).

Koca Missava
Maivene
Malehice-sede
Mangume
Muxaxane

Fonte: PDUT-Chibuto 2012-2022.

Sob ponto de vista político, este distrito faz parte do ‘bastião político’ ou – emprestando a expressão de Brito (1995, p. 488) – “santuário” da Frelimo, nomeadamente a região sul de Moçambique, onde este partido político goza de supremo influência e domínio associado a suas históricas figuras políticas²³. As vitórias eleitorais recorrentes em Gaza e Chibuto, desde 1994, são parte das evidências desta constatação.

Quadro n.º 9: Resultados eleitorais da Frelimo em Gaza e Chibuto, 1994-2019.

ANO	PARTIDO POLÍTICO	% DE VOTOS GANHOS ²⁴	
		GAZA	CHIBUTO
1994	Frelimo	93,75	-
1999	Frelimo	86,90	-
2004	Frelimo	93,80	-
2009	Frelimo	96,89	-
2014	Frelimo	91,78	93,68
2019	Frelimo	93,53	99,80

Fonte: Elaboração própria.

O DC é mobilizado para esta tese por conta do projeto de exploração mineira – Areias Pesadas de Chibuto – implantado na localidade de Canhavane, numa área de mais de dez mil [10.840] hectares²⁵ e explorada pela empresa de capitais chineses, DINGSHENG MINERALS.

Neste caso, a análise incide sobre a forma como estruturas, agentes e tensões sociais, económicas e políticas localmente manifestas influenciam o conteúdo da descentralização – incluindo o processo de governação – e relações intergovernamentais de poderes, decorrentes da ‘presença’ do capital multinacional existente.

A escolha dos casos em referência, por um lado, busca mais fiabilidade às respostas das questões centrais, enquadramento das hipóteses e operacionalização de objetivos da investigação. Por outro, confere maior abrangência na análise da reforma de descentralização moçambicana,

²³ Dentre as figuras históricas da Frelimo oriundas de Gaza – região Sul do país – estão: (i) Eduardo C. Mondlane (1º presidente da FRELIMO); (ii) Samora M. Machel (1º presidente de Moçambique independente) e (iii) Joaquim A. Chissano (2º presidente de Moçambique independente e coassinante do Acordo Geral de Paz).

²⁴ Resultados das eleições legislativas e para membros das assembleias provinciais respetivamente.

²⁵ Na prática, a curto e médio prazos, a empresa concentra a exploração de cerca de 2.000 hectares.

atendendo a ramificação do processo, entre órgãos de governação descentralização provincial e distrital (distrito de Chibuto) e autarquias (cidade da Beira).

Cada entidade descentralizada mobilizada para este estudo representa um “caso típico”, utilizando a expressão de Gerring (2008, p. 645), pois corporifica o universo de casos similares da realidade moçambicana: autarquias [devolução] e distritos [desconcentração]. Daí que a escolha não terá sido meramente aleatória, senão em referência as características típicas dos casos.

Quadro n.º 10: Características de incidência nos casos escolhidos.

CASO	CARATERÍSTICAS
AUTARQUIA DA CIDADE DA BEIRA	▪ autarquia desde o início do processo
	▪ experiência de alternância de governo local
	▪ devolução de poder
DISTRITO DE CHIBUTO	▪ histórica ‘rebeldia’ em relação ao centro do poder
	▪ domínio de partidos políticos de oposição
	▪ localizada na (antiga) região (Manica e Sofala) centro do país
	▪ sem experiência de alternância de governo
DISTRITO DE CHIBUTO	▪ desconcentração do poder
	▪ dominada pelo partido da situação
	▪ experiência de coabitação de interesses (governação local e grande capital)
	▪ localizada na região – ‘bastião’ da Frelimo – sul do país

Fonte: Elaboração própria.

No primeiro caso, AcB, afere-se até que ponto fatores e características próprias desta entidade, incluindo a organização de grupos de interesse e de pressão (re)estruturam o percurso da descentralização moçambicana. Aqui, presta-se ainda atenção aos efeitos da ascensão e atuação das elites políticas locais e sua consequência para cooperação e ou articulação entre os níveis central e local.

No segundo caso, DC, são objeto de análise aspetos como expropriação de terras, movimentação demográfica e reassentamos, emergência e exigências de movimentos sociais, e acesso aos recursos para subsistência da população afetada pelos investimentos do capital multinacional. Neste caso, é evidenciada, particularmente, a forma como a coexistência de interesses do capital multinacional sobrepõem-se aos propósitos das reformas descentralizadoras, determinando novos padrões e dinâmicas para o empoderamento real das comunidades no contexto da governação local.

Para cada caso é definido um conjunto de fatores que serve de matiz para condução das questões centrais e das hipóteses ao longo da investigação. Cabe ressaltar ainda que, com base nas dimensões e características definidas, o estudo analisa padrões de semelhanças e de diferenças entre os casos.

Quadro n.º 11: Dinâmicas e fatores de análise dos casos escolhidos.

TIPO DE DINÂMICA	FATORES DE ANÁLISE	CASO DE INCIDÊNCIA
Socioeconómicas [++]	<ul style="list-style-type: none">▪ expropriação de terras▪ movimentação demográfica e reassentamentos▪ emergência e exigências de movimentos sociais▪ mecanismos e acesso aos recursos de subsistência	DC
Políticas [++]	<ul style="list-style-type: none">▪ emergência e organização de grupos de interesses e pressão▪ ascensão e atuação de elites políticas locais▪ participação de cidadãos locais▪ articulação intergovernamental	AcB

Fonte: Elaboração própria.

Estratégias metodológicas

A presente investigação teve uma ancoragem de natureza qualitativa suportada em estudos de caso. Para sua operacionalização, utilizou uma diversidade de métodos e técnicas de recolha de informação buscando a adequação do problema, questões orientadoras e alcance de objetivos propostos.

No enquadramento teórico, a tese recebeu contributos de diversas áreas das ciências sociais, nomeadamente Ciência Política, Economia Política e Direito, tendo como principais estratégias:

- revisão da literatura, na qual é exposta uma variedade de olhares e subsídios em torno de reformas descentralizadoras. Visando uma abrangência e sustentação dos principais argumentos, a discussão parte de perspetiva global para referências de estudos do contexto africano, incluindo pesquisas mais concretas sobre a realidade moçambicana.
- análise documental e de legislação, recorrendo aos dispositivos legais ou quadro normativo, documentos oficiais e documentos não editados que sustentam a descentralização moçambicana.
- rastreamento do processo (Collier & Collier 2002; Pierson 2004; Falletti 2016; Cunha & Araújo 2018), através da análise das conjunturas críticas intrínsecas relacionadas ao fenómeno descentralização que possibilitou a captação das narrativas teóricas explícitas que identificam e comparam as sequências dos eventos em torno da reforma de descentralização em curso.

No trabalho de campo, recorreu-se a entrevistas do tipo semiestruturadas definidas em guiões previamente elaborados e aplicados para diferentes grupos considerados de referência, conforme descrito em detalhe na parte empírica da presente tese.

A escolha da entrevista semiestruturada na recolha de informação resulta da possibilidade que esta oferece em termos de flexibilidade na adaptação de questões e sua exploração durante a operacionalização, permitindo otimização do tempo e aprofundamento de aspetos analisados. Triviños (1987) acentua como característica da entrevista semiestruturada a possibilidade de questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses relacionados ao tema pesquisado que, dependendo das respostas, vai gerando novas hipóteses capazes de apoiarem não só a descrição dos fenómenos sociais, mas também a sua explicação e a compreensão da sua totalidade.

Na identificação dos grupos de referência foi utilizada uma “amostragem por tipicidade ou intencional” (Gil 2008, p. 94) que permite de forma concreta, por intenção, selecionar determinados elementos do campo em estudo que, pelas funções exercidas, cargos ocupados e posição social, tendem a influenciar significativamente os resultados da pesquisa. Este tipo de amostragem oferece tanto vantagens em termos de racionalização de custos e flexibilidade na aplicação das entrevistas, quanto desvantagens relacionadas com a marginalização de elementos relevantes nos casos analisados.

No presente estudo, para minimização deste risco, foi privilegiada a segmentação do grupo de referência, nomeadamente a definição de variantes de pesquisa e definição de objetivo para cada uma das referidas variantes.

Estrutura da tese

A presente tese é constituída por duas (2) partes, divididas por um total de sete (7) capítulos, para além da introdução e conclusão como unidades integrantes.

A primeira parte da tese – *Enquadramento Teórico* – é composta por quatro (4) capítulos:

O primeiro apresenta as principais abordagens teóricas relacionadas à reforma de descentralização, no qual são extraídos importantes subsídios para a explicação das dinâmicas socioeconómicas e políticas do caso moçambicano. Neste capítulo, são ainda apresentados uma proposta sintetizada do modelo analítico do objeto de estudo – em base aos enunciados teóricos discutidos – e três (3) estudos exemplares de diferentes contextos, relativamente as questões de processo, influência de fatores locais e efeitos variáveis de descentralização.

O segundo capítulo percorre a reforma do Estado e de descentralização em África, particularmente nos finais do século XX, em resposta a crises estatais da época. Aqui, as reformas descentralizadoras são vistas como instrumentos de busca pela governança e governabilidade do “Estado africano”.

O terceiro capítulo apresenta o percurso da (re)construção do Estado moçambicano no período imediato a independência e discute as principais políticas (e ou estratégias) socioeconómicas tendentes ao desenvolvimento que, direta ou indiretamente, moldaram a configuração de relações de poderes entre os níveis central e local do Estado emergente.

O quarto capítulo apresenta a narrativa – descrição e análise detalhadas da trajetória – do caso moçambicano de descentralização, destacando não apenas aspetos estruturais e conjunturais da reforma ao longo do tempo, mas também os processos liberais da mesma para as condições materiais (económicas e sociais) da sociedade.

A segunda parte da tese – *Trabalho de Campo* – é composta por três (3) capítulos:

O quinto capítulo dedica-se ao caso da AcB, evidenciando dinâmicas socioeconómicas e políticas concretas, através de características (a)típicas e marcantes desta entidade descentralizada. Desta forma, são realçados não somente os fatores impulsionadores da tensão e conflitos que caracterizam as relações entre *stakeholders* (poderes central e local), sob ponto de vista autárquico, mas também a influência destas dinâmicas para a institucionalização dos processos políticos no quadro da descentralização, incluindo seus efeitos para a própria democratização e construção do Estado em Moçambique.

O sexto capítulo ocupa-se ao caso do DC, evidenciando dinâmicas socioeconómicas e políticas resultantes do impacto da presença e domínio do capital mineiro multinacional localmente e, conseqüente, influência sobre a governação local e empoderamento real das comunidades respetivas. Nesta perspetiva, a atenção especial é dada ao tipo de poder que é transferido para este tipo de entidade descentralizada e, mais ainda, ao significado do exercício do poder político neste contexto de coabitação de interesses e de limitada capacidade para responder demandas locais.

O sétimo capítulo sistematiza – com base nos resultados dos casos analisados – a discussão sobre a influência das dinâmicas locais nas relações de poder entre os *stakeholders*, destacando a constante e acentuada mudança das “regras de jogo” ocorridas no percurso da reforma de descentralização moçambicana. Com efeito, é desenvolvida uma proposição – descentralização de

coalizão latente – que explica a consistência e consolidação de natureza bipartidária, envolvendo os principais atores políticos, nomeadamente Frelimo e Renamo. Este capítulo ainda aprofunda os contornos dos arranjos institucionais recentes, 2018-2020, definindo-os como “última reforma”, interligando-os a um dos seus resultados, a “distritalização”, que constitui, hoje, uma das principais linhas divisórias do pensamento político em Moçambique. Finalmente, coloca a narrativa ao crivo da proposta do modelo de análise, para além da apresentação de possíveis caminhos no futuro da reforma de descentralização moçambicano.

Na conclusão faz-se uma revisão ao percurso da presente investigação, salientando as principais lições, a formulação das respostas às questões da investigação e o retorno às hipóteses. Nesta parte, o estudo apresenta ainda as principais limitações enfrentadas e define as pistas para futuras investigações em torno da reforma de descentralização em Moçambique.

O quadro seguinte apresenta, de forma sucinta, a estrutura completa da presente tese.

Quadro n.º 12: Estrutura da tese.

INTRODUÇÃO		
PARTE I ENQUADRAMENTO TEÓRICO	CAPÍTULO I	ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO [institucionalismo histórico, <i>path dependence</i> e teoria marxista]
	CAPÍTULO II	REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO EM ÁFRICA: buscando a governança e governabilidade
	CAPÍTULO III	CONSTRUÇÃO DO ESTADO PÓS-INDEPENDÊNCIA E POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EM MOÇAMBIQUE [ACs, PPI e PRE]
	CAPÍTULO IV	REFORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE [trajetória, fases e seus determinantes]
PARTE II TRABALHO DE CAMPO	CAPÍTULO V	INFLUÊNCIA DAS DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE <i>STAKEHOLDERS</i> – caso da Autarquia da cidade da Beira
	CAPÍTULO VI	INFLUÊNCIA DAS DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE <i>STAKEHOLDERS</i> – caso do Distrito de Chibuto
	CAPÍTULO VII	DESCENTRALIZAÇÃO DE COALIZÃO LATENTE [sequência cíclica de eventos e efeitos de <i>feedback</i> negativos]
CONCLUSÃO		

Fonte: Elaboração própria.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO I

ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO

1.1. Nota introdutória

Pese embora existam diversas abordagens teóricas que se debruçam sobre reformas políticas associadas ao processo de descentralização, o presente estudo centra-se em três (3) perspetivas, a saber: “novo institucionalismo” (March & Olsen 1984; Thelen & Steinmo 1992; Hall & Taylor 1996), “dependência da trajetória” (Arthur 1990; North 1990; David 2000; Pierson 2004; Mahoney 2006), e “teoria marxista do Estado” (Marx & Engels 2001; Harvey 2017).

Estas abordagens teóricas mostram-se oportunas para a compreensão da influência que as dinâmicas sociais, económicas e políticas exercem para a institucionalização dos processos da reforma de descentralização moçambicana, pois:

- (i) com base no institucionalismo, o estudo capta o contexto do desenvolvimento político relacionado às reformas descentralizadoras em curso, explicando situações políticas específicas do país com influência para a configuração das instituições, distribuição de poder e recursos, e conseqüente estruturação das relações intergovernamentais entre *stakeholders*.
- (ii) à luz da dependência da trajetória, o estudo apreende a forma como estratégias, conflitos e escolhas políticas ocorridas ao longo do percurso da descentralização moçambicana são decorrentes do passado, de condições iniciais e ou de sequências reativas.
- (iii) a partir de subsídios proporcionados pela teoria marxista do Estado, o estudo demonstra a dicotómica atuação estatal em contexto local, caracterizada pelo privilégio ao investimento multinacional, subvertendo propósitos da governação local e conteúdos da própria descentralização, em contexto de coabitação de interesses.

Além da discussão em torno das teorias acima referenciadas, o presente capítulo apresenta também contributos exemplares de estudos relevantes realizados sobre reformas descentralizadoras em diferentes realidades, aplicando abordagens aqui destacadas.

1.2. Novo Institucionalismo

O “novo institucionalismo” obteve maior visibilidade no campo da ciência política contemporânea, particularmente, a partir de trabalhos de March & Olsen (1984, 1989, 1996) e Hall & Taylor (1996). Estes autores empenharam-se para a superação dos problemas do “velho institucionalismo” centrado em perspectivas individualista e utilitarista que se mostravam cada vez menos capazes em lidar com questões importantes da vida política.

À partida, o institucionalismo é a conotação atribuída ao estudo das instituições políticas. Representa ideias e hipóteses teóricas em torno de relações entre características políticas e agência política, desempenho e mudança, enfatizando a natureza endógena e a construção social das instituições políticas. O institucionalismo olha para instituições como coleção de estruturas, regras e padrão de procedimentos operacionais com um papel na vida política (March & Olsen 1984, 2005).

Esta conceção é sempre presente em estudos de March & Olsen (1989) sobre instituições:

(...) instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, (...); criam novos atores e identidades, incutem nos atores a noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, (...) autoridade e outros tipos de recursos. As instituições influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade política, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade (March & Olsen 1989, p. 55-6).

Pensamento semelhante é expresso por North (1990), para quem instituições são guia das relações humanas, do qual se reduzem incertezas, fornecendo uma estrutura para a vida quotidiana:

instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana. Em consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou económico. A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para entender a mudança histórica (North 1990, p. 3).

Apesar do conceito “instituição” ser central para a maioria de análises políticas, existe uma grande diversidade no tipo de regras e relações interpretadas como “instituições”. Esta multiplicidade produz variadas abordagens institucionalistas, todas importantes e complementares (Goodin 1996).

No mesmo diapasão, Hall & Taylor (1996, 2003) veem o novo institucionalismo não como uma corrente de pensamento unificada, senão um conjunto de, pelo menos, três diferentes métodos de análise que surge, sobretudo, com trabalhos realizados nas décadas de 80 e 90, em contraposição ao pensamento behaviorista dominante nas duas décadas precedentes. De modo semelhante, Peters (1999, p. 17) confirma que "o novo institucionalismo em si contém uma variedade de abordagens diferentes para os fenómenos institucionais (...). A maioria destas se refere por esse termo, ou aludem à existência de outras formas de pensamento institucional ao fazer suas próprias pesquisas".

Nos termos de Goodin (1996), o novo institucionalismo é um reconhecimento dos vários contextos – resultando em diversas vertentes disciplinares – dentro dos quais é definida a ação social. Peters (1999) sublinha que uma abordagem "institucional" é caracterizada por quatro (4) atributos:

- 1) instituição refere-se à uma característica da estrutura social e ou política, que transcende indivíduos para grupos de indivíduos em determinado tipo de interação padronizada e previsível com base em relacionamentos especificados entre os atores.
- 2) instituição remete à alguma estabilidade ao longo do tempo, através da qual é possível prever o comportamento de seus membros.
- 3) instituição, de certa forma, garante restrições ao comportamento de seus membros.
- 4) instituição garante determinado senso de valores e significados compartilhados entre seus membros, ou seja, um conjunto de valores ou incentivos relativamente comuns.

Por outras palavras, duas (2) são as principais características das instituições: estabilidade e previsibilidade. É este carácter estável, recorrente e padronizado do comportamento observado nos membros envolvidos que determina a dinâmica interna das instituições.

Em seus trabalhos, Hall & Taylor (1996; 2003) descrevem três (3) principais escolas que corporizam o pensamento do novo institucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Estas variantes têm em comum a preocupação com o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos, uma vez que a política – mais concretamente, o comportamento político – é estruturada pelas instituições.

A argumentação desenvolvida em escola de pensamento institucionalista é tentativa de resposta a duas (2) questões fundamentais: (i) como construir uma relação entre instituição e comportamento; e (ii) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam²⁶.

²⁶ Vide Hall & Taylor (1996, 2003).

Contudo, a distinção das abordagens institucionalistas reside no modo como elas percebem: (i) a natureza das instituições, como o cenário organizado no qual os atores políticos modernos geralmente atuam; (ii) os processos que traduzem estruturas e regras em impactos políticos; e (iii) os processos que traduzem e estabelecem o comportamento humano em estruturas e regras, sustentam, transformam ou eliminam instituições²⁷.

Em resumo, as abordagens institucionalistas concentram toda sua atenção sobre a importância da estrutura na explicação do comportamento político. As suas diferenças decorrem na maneira como postulam essa influência e no papel que permitem à agência humana. Deste modo, para algumas abordagens o papel das instituições depende fortemente das ações dos membros da instituição e suas percepções das regras de suas instituições (Peters 1999).

Para efeitos da presente tese, a seguir discutimos uma das variantes do novo institucionalismo: o histórico²⁸

1.2.1. Institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico concebe “instituição” como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Esta noção inclui as regras de uma ordem constitucional, os procedimentos habituais de funcionamento e ainda as convenções subscritas relativas a comportamento e relações de uma organização (Hall 1986; Ikenberry 1988; Thelen & Steinmo 1992; Hall & Taylor 1996, 2003).

Relativamente ao papel das instituições na vida política, “o institucionalismo histórico *revela-se* uma tentativa de esclarecer como as lutas políticas são mediadas pelo cenário institucional em que elas ocorrem”²⁹ (Thelen & Steinmo 1992, p. 2). É neste prisma que teóricos do institucionalismo histórico buscam melhores explicações que respondem a situações políticas de contextos nacionais e da distribuição desigual de poder e recursos. Tais explicações são encontradas na disputa entre a organização institucional da comunidade política e as estruturas económicas, na medida em que determinados interesses são privilegiados em detrimentos de outros. Enfim, acreditam que é a

²⁷ Ver Goodin (1996).

²⁸ Estudos de Hall & Taylor (1996, 2003) apresentam três tipos de institucionalismos: histórico, da escolha racional e sociológico.

²⁹ O destacado não é original.

organização institucional da comunidade política ou a economia política que determina a estruturação do comportamento coletivo e os distintos resultados (Hall & Taylor 1996, 2003).

O institucionalismo é uma perspectiva aplicada em uma ampla variedade de contextos empíricos, proporcionando bases teóricas para a compreensão das continuidades de políticas ao longo do tempo nos países e a variação de políticas entre os países, particularmente na análise de arranjos institucionais que estruturam as relações entre Estado e Sociedade. A análise institucional do institucionalismo histórico permite um exame da relação entre atores políticos como objetos e como agentes da história, de modo que as instituições não apenas moldam e restringem estratégias políticas, mas também elas próprias são produto – consciente ou inconsciente – de estratégias políticas deliberadas, de conflitos políticos e de escolhas (Thelen & Steinmo 1992).

Por detrás do institucionalismo histórico estão quatro (4) características de sua originalidade³⁰:

- conceituação da relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais.
- ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições.
- forma uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas.
- combina explicações sobre contribuição das instituições para determinação de situações políticas com a avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, para esses mesmos processos.

A grande preocupação dos apologistas desta vertente do institucionalismo (Hall 1986; Ikenberry 1988; Thelen & Steinmo 1992; Hall & Taylor 1996) é encontrar respostas para três (3) questões básicas da análise institucional: como os atores se comportam, que fazem as instituições e por que as instituições se mantêm. Da tentativa de resposta a estas questões, emergem duas (2) perspectivas:

- *Calculadora*, que enfatiza aspetos do comportamento humano tidos como instrumentais e orientados por um cálculo estratégico. Olha para os indivíduos como autênticos *optimizers* para maximização da sua utilidade, pelo que suas escolhas são realizadas com vista ao máximo benefício de objetivos e preferências traçados. Portanto, as instituições

³⁰ Vide Hall & Taylor (1996, 2003).

afetam o comportamento dos indivíduos por causa da sua incidência nas expectativas dos atores, particularmente, fornecendo uma relativa certeza quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores (Hall 1986; Hall & Taylor 1996, 2003).

→ *Cultural*, que sublinha a limitação do comportamento humano pela visão do mundo própria ao indivíduo. Considera os indivíduos como simples *satisficers* que, em busca de seus objetivos, recorrem com frequência à protocolos ou modelos de comportamentos previamente estabelecidos. Neste caso, a escolha de suas ações depende da interpretação dos modelos morais e cognitivos fornecidos pelas instituições. Aqui, o indivíduo reconhece para sua inserção no mundo de instituições, composto por símbolos, cenários e protocolos aplicáveis à situação ou à si próprio, o que afeta a identidade, a imagem e as preferências por detrás de toda ação (Hall 1986; Hall & Taylor 1996, 2003).

Não obstante as diferenças de visão, os defensores da versão histórica do institucionalismo recorrem a ambas as perspectivas nos seus estudos sobre a relação entre instituições e ações, sobretudo quando a incidência recai sobre a partilha do poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Esta conjugação mostra a relevância que institucionalistas valorizam tanto à base histórica quanto a necessidade de esclarecer as ligações entre as diferentes variáveis: os atores, seus interesses e estratégias e a distribuição de poderes entre os *stakeholders*.

Embora reconheçam o pressuposto de que as instituições fornecem o contexto no qual atores políticos definem suas estratégias e buscam seus interesses, os institucionalistas históricos empenham-se em provar que, de modo geral, as instituições têm um papel muito maior na formação da política e da história política. Porquanto, a ideia é que estratégias, objetivos, metas e preferências dos atores são moldados pelo contexto institucional. Por exemplo, os interesses de classe nada mais são que uma função da posição de classe – mediada por instituições sociais e estatais: partidos políticos, sindicatos, entre outros – do que resultado da escolha individual (Thelen & Steinmo 1992).

Nesta tese, o contributo do institucionalismo, particularmente a sua vertente histórica, é imprescindível. Por um lado, suporta o enquadramento do percurso da descentralização moçambicana: descrição do processo, das instituições e de atores. Por outro, sustenta a discussão em torno da influência de dinâmicas locais – explicação de tendências do comportamento político, preferências dos atores, continuidades e descontinuidades – nos dois (2) casos em estudo (AcB e DC).

1.3. Dependência da trajetória

A segunda teoria mobilizada para os propósitos deste estudo é a de dependência da trajetória. Construída nos campos da Economia, Ciência Política e Sociologia, teoria de dependência da trajetória [do inglês, *path dependence*] é uma ferramenta analítica que fundamenta a valorização da influência do contexto e da herança do passado sobre eventos e processos sociais ao longo do tempo³¹.

O ponto de partida no entendimento do papel desempenhado pelo contexto e história em relação às instituições encontra-se na argumentação de North (1990):

A subordinação à trajetória significa que a história realmente importa. É impossível compreender as opções de hoje sem investigar a evolução incremental das instituições. (...) *sem* pesquisar as implicações da subordinação à trajetória (...). (...). *Por isso*, precisamos saber muito mais sobre as normas de comportamento derivadas da cultura e sobre como elas interagem com as normas formais (North 1990, p. 100, 140)³².

O conceito de dependência da trajetória é construído em torno da ideia de que escolhas cruciais feitas em um determinado momento definem as direções de mudanças e, encerrando todas demais, moldam o desenvolvimento do percurso por longos períodos de tempo (Mahoney 2000).

Para Mahoney & Schensul (2006), a perspectiva de dependência da trajetória é utilizada em variados prismas por conta dos interesses específicos dos estudiosos envolvidos no debate sobre a aplicação da história e do tempo na compreensão dos fenômenos sociais e políticos. Não é por acaso que o debate sobre dependência da trajetória resulta em seis (6) linhas de características distintas:

- ✓ passado afeta o futuro;
- ✓ condições iniciais são casualmente importantes;
- ✓ eventos contingentes são casualmente importantes;
- ✓ ocorrência de *lock-in* (bloqueio) histórico;
- ✓ ocorrência de uma sequência de autorreprodução; e
- ✓ ocorrência de uma sequência reativa.

³¹ Para Mahoney & Schensul (2006, p. 456-7), a teoria de "*path dependence*" deve sua concepção e popularização de vários campos de conhecimento, nomeadamente: (i) Economia, pelos historiadores econômicos como Paul David, Brian Arthur, Giovanni Dosi e Douglass North; (ii) Ciência Política, pelas contribuições de Paul Pierson e Kathleen Thelen e outras como as de Ruth Collier e David Collier; (iii) Sociologia, pelos trabalhos de sociólogos históricos, especialmente Jack Goldstone, Margaret Somers e William Sewell; e (iv) ainda a consideração de certos percursos interdisciplinares como Charles Tilly.

³² O destacado não é original.

No campo económico, por base a explicações utilitárias, o debate sobre dependência da trajetória separa os acérrimos defensores do “mecanismo de retornos crescentes e *feedback* positivo ou autorreforço” (Arthur 1990; North 1990; David 2000)³³ dos apologistas de processos dependentes (Arrows 2000, 2004; Mahoney 2000, 2006; Page 2006)³⁴.

No campo político, tomando de empréstimo os fundamentos económicos, Mahoney (2000, 2006); Pierson (2004); Mahoney & Schensul (2006); Bennett & Elman (2006) ampliam a discussão incorporando aspetos do desenvolvimento de instituições e políticas.

Pierson (2004), do ponto de vista político, associa o processo de dependência da trajetória não apenas a sensibilidade do desenvolvimento institucional inicial e eventos das sequências temporais, mas também a tendência da inércia na reprodução dos arranjos institucionais. Por meio do mecanismo de *feedback* positivo (autorreforço), os resultados institucionais ou de políticas alcançados nos primórdios de uma sequência, no longo prazo, têm a tendência para sua própria retroalimentação e reforço em torno da mesma trajetória.

Neste diapasão, Pierson (2004, p. 34-37) descreve quatro (4) principais fontes de dependência da trajetória no contexto político³⁵:

- *papel central da ação coletiva*

Aqui, a ideia é que na política, os atores estão dependentes de decisões e ações de outros atores, o que impele à ação coletiva para a obtenção de resultados. A ação coletiva gera dinâmicas de autorreforço, incentivando a permanência dos atores na mesma trajetória.

- *alta densidade das instituições*

A essência deste aspeto remete a existência de instituições e políticas formais que impõe coações de natureza compulsória sobre os atores sociais, de modo que indivíduos e organizações assumem compromissos tomando de base as instituições e políticas existentes para a estruturação

³³ Estes autores veem nos mecanismos de retornos crescentes como condição determinante do processo da dependência da trajetória. Ou seja, assumem o processo de *feedback* positivo ou autorreforço como característica crucial do processo histórico para a geração da dependência de trajetória (Bernardi 2012).

³⁴ Estes autores apresentam várias evidências empíricas de estudos que remontam a existência de processos dependentes da trajetória, desde a explicação de Veblen sobre a razão da diferença do desenvolvimento económico entre Alemanha e Reino Unido Arrows (2000, 2004), a experiência de urna no caso do *Balancing Polya Process* ou *Biased Polya Process* (Page 2006), ao estudo de Goldstone sobre as causas da Revolução Industrial na Inglaterra (Mahoney 2000).

³⁵ Na conceção de Pierson (2004), estes aspetos são os que contribuem para a existência e prevalência de *feedback* positivo nos processos políticos.

das suas preferências e estratégias. Assim, nada mais resta aos atores senão a sua permanência nos arranjos institucionais existentes.

- *possibilidades de uso da autoridade política para o aumento das assimetrias de poder*

Este aspeto refere-se à possibilidade que atores detentores de poder têm – utilizando instituições e políticas públicas – tanto para alteração das regras de jogos, em proveito próprio, quanto para a mudança dos arranjos institucionais com vista ao enfraquecimento de seus adversários.

- *complexidade e opacidade intrínsecas à política*

Este último explica a capacidade seletiva dos atores, através da qual, em contextos sociais de alta complexidade e opacidade, estes incorporam informações relevantes que confirmam e reforçam seus mapas mentais e visões do mundo já estabelecidos, descartando as demais informações dissonantes: a tendência é a reprodução de mapas mentais previamente estabelecidos em momentos posteriores.

Mahoney (2000, p. 523-524), por sua vez, aponta para outros dois (2) mecanismos associados a reprodução das instituições: (i) uma instituição ou política é reproduzida porque desempenha uma função específica para um determinado sistema, o que implica a sua expansão até que ocorra um processo de consolidação institucional respetivo; (ii) a reprodução de instituição ou política ocorre em virtude da sua legitimidade, de modo que os atores, voluntariamente, pautam pela sua continuidade dado o padrão estabelecido. E, neste caso, a sua reprodução constitui reconhecimento e reforço da sua legitimidade.

Mahoney (2006), no aprofundamento do debate, promove a noção de dependência da trajetória como “sequências reativas” para mostrar que a reprodução institucional ao longo do tempo decorre de dinâmicas de reação e contrarreação, pois “cada evento na sequência é tanto uma reação a eventos antecedentes quanto uma causa para eventos subsequentes” (Mahoney 2006, p. 135). Quer isto dizer que as instituições e políticas são conduzidas em torno de cadeias sucessivas de causas e efeitos – reações e contrarreações – fortemente conectadas, determinando a trajetória específica de desenvolvimento: “as cadeias causais são marcadas por eventos em que a ordem temporal dos acontecimentos é bem estabelecida; as ligações causais entre os eventos ou processos são marcadas por relações necessárias ou suficientes; e a separação temporal dos eventos é mínima (Mahoney 2006, p. 137).

A busca por explicações adicionais em torno de dependência da trajetória trouxe mais autores ao debate. Bennet & Elman (2006), por exemplo, ofereceram outras duas interessantes concepções, nomeadamente: “sequência de processos cíclicos” e “mecanismo de *feedback* negativo”.

(i) *Sequência de processos cíclicos*

Sobre esta proposta, Bennet & Elman (2006) ressaltam a existência de uma “sequência de processos cíclicos” que ocorre quando o sucesso de um ator ou grupo político, num determinado estágio [A], desencadeia uma combinação de forças políticas rivais que se mobiliza para a limitação ou bloqueio de resultados do adversário em outro estágio [B]. Nestas circunstâncias, o processo é condenado para o retorno ao estágio inicial [A] até que o grupo rival se mobilize novamente, proporcionando uma espécie de ciclo vicioso, conforme o diagrama: $A \rightarrow B \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow A$.

Por outras palavras, depois de uma conjuntura crítica, quando duas ou mais alternativas intercalam-se entre si repetida e previsivelmente, estabelece-se uma “sequência de processos cíclicos” ou, simplesmente, “sequência cíclica de eventos”³⁶ (Bennet & Elman 2006, p. 258-259; Bernardi 2021, p. 161).

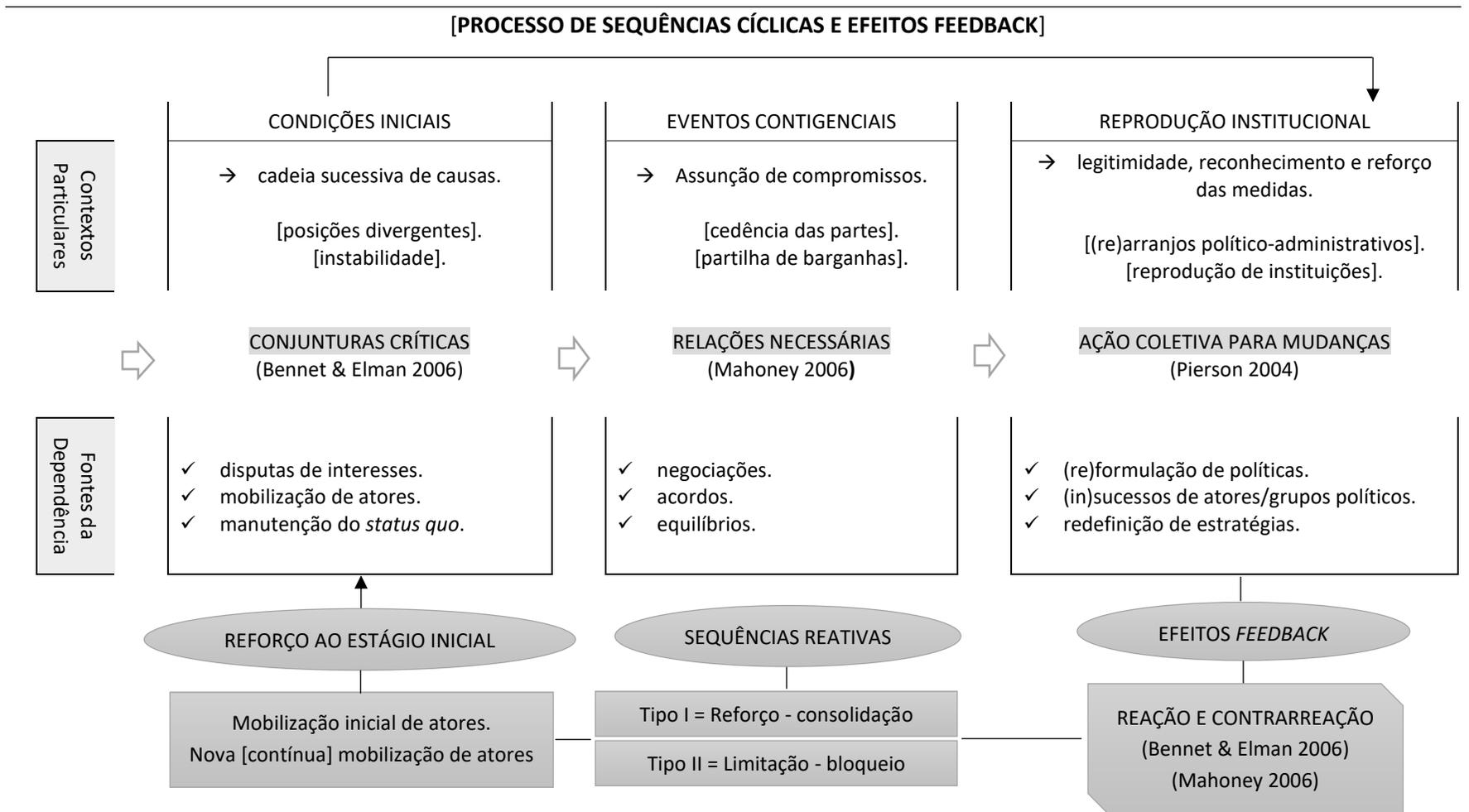
(ii) *Mecanismo de feedback negativo*

Aqui, os autores argumentam em favor da existência do “mecanismo de *feedback* negativo” que ocorre quando, depois de um período inicial de mudanças, por conta dos efeitos de *feedback* negativo, um processo ou sistema volta a uma situação de equilíbrio anterior, o que é recorrente no tempo, como aponta o diagrama: $A \rightarrow B \rightarrow A \rightarrow D \rightarrow A$. Para efeito, a dependência da trajetória é explicada pelas reações inversas que vão sendo formadas ao longo do período das tentativas de mudanças que, na prática, minam o sistema existente (Bennet & Elman 2006, p. 257-259; Bernardi 2021, p. 161).

Esses pressupostos da teoria de dependência da trajetória são importantes para análise da descentralização moçambicana, particularmente em relação ao argumento da existência de herança e continuidade históricas que caracterizam o processo em curso. Neste caso, a teoria da trajetória sustenta como conjunturas e contextos particulares – resultantes de dinâmicas socioeconómicas e políticas –, ao longo do percurso, têm exercido influência no desenvolvimento das reformas descentralizadoras.

³⁶ A designação “sequência cíclica de eventos” é uma tradução de Bernardi (2021, p. 158-163).

Figura n.º 1: Proposta do modelo de análise da reforma de descentralização moçambicana.



Fonte: Elaboração própria.

1.4. Contributos de pesquisas exemplares

O contributo das pesquisas exemplares mostra-se bastante útil para alinhamento das teorias explicativas mobilizadas para a realidade concreta em estudo, assim como no reforço do argumento central e das hipóteses formuladas.

Para efeito, são apresentados três (3) trabalhos relevantes no tema de descentralização, nomeadamente: (i) “Making democracy work: civic traditions in modern Italy”, de Robert Putnam (1993); (ii) “Decentralization and subnational politics in Latin America”, de Tulia Falletti (2010); e (iii) “Going Local: decentralization, democratization and the promise of good governance”, de Merilee Grindle (2007).

Estes exemplos, por um lado, refletem a diversidade de experiências de reformas descentralizadoras em contextos díspares e, por outro, mostram a influência de dinâmicas socioeconómicas e políticas típicas nos arranjos institucionais resultantes.

Em outras palavras, as contribuições proporcionadas pelas pesquisas em causa representam reformas políticas que modificaram estruturas de poder então existentes em favor da descentralização e democratização de cada Estado, resultando em uma nova configuração de instituições e dinâmicas em vários âmbitos.

A escolha destes estudos decorre tanto do significativo peso que cada caso revela para o aprofundamento da reforma política quanto por conta de subsídios específicos que emprestam ao debate em torno dos efeitos variáveis das reformas de descentralização e democratização do Estado, implementadas em diferentes contextos. Para mais, tendo em conta que os mesmos analisam mudanças estruturais com impactos na qualidade da democracia e governação local, no mínimo, suas conclusões tornam-se indispensáveis para muitos outros países que tenham adotado o caminho de reformas descentralizadoras, como é o de Moçambique.

Portanto, os trabalhos a seguir apresentados dão mais substância, particularmente, à duas teorias explicativas da presente tese – institucionalismo histórico e dependência da trajetória – e um preciso enquadramento prático ao fenómeno de reformas da descentralização com referência a diferentes contextos e tipos de Estados.

1.4.1. Putnam e a reforma política de regiões italianas

Preocupado com a relação entre teoria e prática da democracia, em *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Robert Putnam (1993) aproveita a reforma político-institucional das regiões italianas e desenvolve um estudo sistemático relacionado com a descentralização do poder.

É um estudo que parte de um objetivo meramente teórico – examinar a eficácia do governo para a compreensão do desempenho das instituições democráticas – mas que acaba traçando uma narrativa desenvolvida com base no método empírico da experiência 20 por 20: uma pesquisa de cerca de 20 anos em 20 regiões italianas.

O trabalho é conduzido em torno de cinco questões fundamentais, todas concorrendo para explicar a forma como que as instituições influenciaram a prática política, o desempenho que caracterizou as instituições (regiões) e diferenças respectivas, para além dos fatores de sustentação de diferenças expressas e manutenção das tradições cívicas em torno da eficácia do governo, ao longo do tempo.

Partindo da concordância com as máximas institucionalistas, “as instituições moldam a política e as instituições são moldadas pela história”, Putnam acresce um novo tópico ao debate institucionalista a partir de evidências de como o contexto social molda as instituições.

O estudo começa mostrando que de uma extrema centralização político-administrativa, a Itália conhece a partir de 1968 um processo de reformas de descentralização que altera as regras do jogo nas relações intergovernamentais. Esse processo – particularmente, a partir de 1977 com os 616 decretos – foi caracterizado pela criação de governos regionais politicamente autónomos com vista a elevação dos níveis da democracia, da participação dos cidadãos e a resposta das necessidades locais, aumentando a eficiência administrativa, o desenvolvimento social e económico: surgimento de um “novo modo de fazer política”.

A alteração das regras do jogo do governo levaria a transformação da cultura política, como despolarização ideológica, moderação político-partidária, agregação de interesses e mais pragmatismo nas questões públicas – concorrendo para a eficácia do governo. Em grande medida, a mudança resultou da socialização institucional, pois a nova instituição regional – cada vez mais autêntica, autónoma e peculiar – coloca os atores locais na condução do seu destino, exigindo atitudes como tolerância e colaboração entre seus membros. Contudo, o enraizamento da administração

regional foi acompanhado pelo agravamento do distanciamento entre as regiões do Norte e Sul, tendo em conta o nível do desempenho alcançado pelas instituições descentralizadas.

Na avaliação do desempenho institucional, Putnam utiliza um índice sintético que agrega eficiência, criatividade, coerência, sensibilidade e resultados práticos. Com base nestes critérios constatou que, diante de mesma estrutura e recursos disponíveis, certos governos regionais foram sistematicamente mais bem-sucedidos do que outros. Os governos regionais que adotavam leis inovadoras, implementavam seus orçamentos adequadamente e respondiam variadas demandas de interesse comum e gozavam de maior popularidade entre seus cidadãos do que os que não o fazem. Em suma, pelo seu bom desempenho, as regiões do Norte ofereciam mais satisfação aos seus cidadãos enquanto nas regiões do Sul, pelo seu mau desempenho, as pessoas mostravam-se insatisfeitas.

A diferença de desempenho institucional é explicada por dois (2) principais fatores: modernidade socioeconómica [existência de recursos materiais e humanos] e comunidade cívica [existência de padrões de participação cívica e solidariedade]. O primeiro fator tem uma limitada influência no bom desempenho das instituições enquanto o segundo fator mostra-se determinante para a eficácia do governo, daí que o Norte era marcadamente comunidade cívica e o Sul menos cívica.

Quadro n.º 13: Diferenças de dinâmicas entre comunidades cívicas e menos cívicas.

	COMUNIDADE CÍVICA [NORTE]	COMUNIDADE MENOS CÍVICA [SUL]
Estrutura	Horizontal	Vertical
Sociedade	igualitária e participativa	segmentada e elitista
Sentimentos	colaboração e solidariedade (COOPERAÇÃO)	exploração, dependência, frustração e impotência (ALIENAÇÃO)
Administração	comprometida com questões públicas	clientelista e corrupta
Dinâmica política	partidarismo aberto	partidarismo clientelista
Dinâmica eleitoral	voto por convicção	voto preferencial
Dinâmica social	honestidade, confiança e observância da lei (AUTODISCIPLINA)	exige autoridade, hierarquia e uso da força (ANARQUIA)
Cidadania	elevado engajamento cívico e associativo	inexpressivo engajamento associativo
Sentido da vida	satisfação e felicidade	insatisfação e tristeza
Desempenho do governo	eficaz e funcional	ineficaz e menos funcional

Fonte: Adaptado de Putnam 1993, p. 83-116.

O estudo sugere que a “comunidade cívica” tem sua origem nas diferenças históricas seculares de cada região, de modo que norte era marcado por um republicanismo comunal, e sul por uma monarquia feudal. A primeira baseava-se em normas e sistemas de participação cívica – colaboração, mútua assistência, senso cívico e confiança – que possibilitaram grandes avanços económicos e

desempenho do governo, e a segunda impunha a autoridade legítima do rei, hierarquia e submissão dos cidadãos à vassalagem feudal.

Este dualismo evidencia a influência da continuidade histórica no desempenho institucional, pois a experiência das comunas e da intensa atividade económica criada pelo engajamento cívico, no norte, e a permanência do molde feudal e autoritário baseados nas relações verticais, assimetrias de poder, exploração e dependência, no sul, resultam da prevalência das tradições cívicas nas diferenças entre as duas regiões. O que garante a continuidade da tradição cívica é o capital social – corporificado pelos sistemas horizontais de participação cívica, confiança, normas e cadeia de relações sociais – que promove e reforça o conteúdo da comunidade cívica.

A principal conclusão apresentada no trabalho é que o contexto e a história condicionam profundamente as instituições e, embora Putnam não tenha respondido de forma direta sua preocupação sobre “como fazer funcionar a democracia”, o mesmo permite apontar que: (i) a democracia funciona por conta da eficácia e sensibilidade do governo aos interesses comuns dos cidadãos que garantem a elevação do desempenho institucional, e (ii) a existência da comunidade cívica e criação de capital social tornam-se indispensáveis.

Os subsídios de Putnam são concordantes com os propósitos da presente tese, na medida em que a descrição e explicação desenvolvidas neste estudo têm sustento não apenas no papel da conjuntura – contexto e história – sob a qual é operacionalizada a reforma de descentralização moçambicana, mas também na atenção dada aos fatores de natureza social, económica e política que moldam as instituições e a dinâmica do processo em curso.

1.4.2. Falleti e os efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais na América Latina

Colocando em prática a teoria da descentralização, adiante aprofundada, em seu trabalho *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Tulia Falleti (2010) afere os efeitos da descentralização nas relações de poder entre os níveis central e subnacionais.

O estudo tem como pano de fundo a contraposição do pressuposto comum no universo dos chamados “defensores” e “críticos” da descentralização, segundo o qual a reforma de descentralização, entendida como transferência de recursos económicos, autoridade legal e capacidades organizacionais, aumenta necessariamente o poder dos governos subnacionais.

A partir de uma análise comparada de quatro (4) maiores países da América Latina em termos de tamanho territorial (Brasil, Argentina, Colômbia e México), entre final da década de 70 e final da década de 90, Falleti mostra que os efeitos da descentralização sobre o equilíbrio do poder nas relações intergovernamentais variam significativamente de um país para o outro. Aliás, os casos selecionados, apesar de apresentarem similaridades na estrutura de governo, colocaram em evidência as diferenças no tocante a autonomia preexistente dos governos subnacionais, a estrutura do sistema partidário e o equilíbrio de poder resultante da reforma de descentralização³⁷.

A autora apresenta um argumento alinhado à dependência da trajetória via processual, no qual as mudanças decorrentes das reformas da descentralização na distribuição do poder entre os governos nacional e subnacionais dependem da sequência em que diferentes tipos de reformas políticas descentralizadoras ocorrem. Dessa forma, o primeiro tipo de reforma adotado influencia significativamente os próximos passos do processo, em uma sequência associada a mecanismos de autoafirmação e *feedback* positivo (Brasil, Argentina e Colômbia) e mecanismos reativos (México), afetando as políticas em favor de prevalência dos interesses iniciais.

A investigação revela que o tipo de distribuição territorial de poder estabelecido pela constituição de um determinado tipo de Estado, o grau de descentralização do sistema que rege os partidos políticos e as condições iniciais das estruturas de relações intergovernamentais não afetam, em grande medida, as mudanças que as políticas descentralizadoras promovem nas relações intergovernamentais. Porquanto existe um limite máximo para o grau de mudanças que a descentralização oferece para as relações intergovernamentais, abaixo do qual um país não se predispõe, particularmente, no âmbito da devolução de poder para as esferas subnacionais.

Falleti apresenta ainda, neste trabalho, a sua “teoria sequencial da descentralização” baseada em três (3) características: (i) definição da descentralização como um processo de reformas políticas estatais, (ii) consideração dos interesses territoriais de políticos nacionais e subnacionais, e (iii) análise dos efeitos da sequência vivenciada pelas políticas da descentralização ao longo do tempo.

Sob ponto de vista de transferência de autoridade, a descentralização é concebida como uma política pública tridimensional: administrativa, fiscal e política. Quanto aos interesses territoriais e

³⁷ A comparação entre os países selecionados justifica-se, particularmente, por causa das similaridades, nomeadamente: (i) tamanho territorial que pressupõe existência de conflitos entre centro e periferia, tornando a questão da descentralização relevante; (ii) processos de descentralização foram semelhantes em termos administrativos, fiscais e políticos; e (iii) possuem estruturas de governo comparáveis, como três níveis de governo e sistema legislativo nacional bicameral (Falleti 2006; 2010).

barganha dos atores, estes são definidos em função do nível de governo e características da unidade territorial que representam. Em termos de sequência da descentralização, por um lado, o governo central prefere a descentralização administrativa, seguida da fiscal e por último a política, com vista a garantir um maior poder e ou manutenção do controlo político ao mais alto nível do governo sobre os níveis subnacionais, daí que transfere primeiro as responsabilidades e só depois os recursos necessários para sua implementação, mesmo que a descentralização política venha a ser concretizada posteriormente; por outro, os governos subnacionais têm preferência inversa, sendo primeiro a descentralização política, depois a fiscal e por último a administrativa. Nesta sequência, os governos locais têm garantia para uma maior autonomia na governação e mais liberdade na defesa de seus interesses locais perante o governo central, podendo de seguida lutar pela reforma fiscal e mais tarde terão desejo pela transferência das responsabilidades de provisão de serviços públicos para nível local de governo, como sintetizado abaixo.

Quadro n.º 14: Sequência da descentralização e seus efeitos no equilíbrio intergovernamental de poder.

INTERESSE DOMINANTE NO PRIMEIRO MOVIMENTO	PRIMEIRO TIPO DE DESCENTRALIZAÇÃO	TIPO DE MECANISMO DE FEEDBACK	SEGUNDO TIPO DE DESCENTRALIZAÇÃO	TERCEIRO TIPO DE DESCENTRALIZAÇÃO	GRAU DE MUDANÇA NO EQUILÍBRIO INTERGOVERNAMENTAL DE PODER**
Subnacional	→ Política	Autorreforço	→ Fiscal	→ Administrativa	= Alto
Nacional	→ Administrativa	Autorreforço	→ Fiscal	→ Política	= Baixo
Subnacional	→ Política	Reativo	→ Administrativa	→ Fiscal	= Médio/Baixo
Nacional	→ Administrativa	Reativo	→ Política	→ Fiscal	= Médio
Ligação	→ Fiscal	Reativo	→ Administrativa	→ Administrativa	= Médio/Baixo
Ligação	→ Fiscal	Autorreforço	→ Política	→ Política	= Alto

**Uma direção positiva de mudança no equilíbrio intergovernamental de poder reflete um movimento em direção a uma maior autonomia dos níveis subnacionais em relação ao nível nacional. Deste modo, um "alto" valor no grau de mudança do equilíbrio intergovernamental de poder corresponde a um maior grau de autonomia para governadores e prefeitos, enquanto um "baixo" valor indica que o grau de autonomia das unidades subnacionais permanece praticamente inalterada.

Fonte: Falleti 2005, p. 332.

A aplicação da teoria sequencial da descentralização reflete-se na descrição dos fatores contextuais e institucionais, incluindo processos políticos específicos de cada um dos países, sublinhando, na arena política, duas dimensões: (i) “indicação para os cargos eletivos das instâncias subnacionais” e (ii) “representação territorial de interesses”. Para o aprofundamento desta teoria, é testada ainda a dimensão “autoridade para formulação de políticas” em relação à administração dos serviços sociais: a educação na Argentina, na Colômbia e no México, e a saúde no Brasil.

O estudo elucida que, embora fatores contextuais e a herança histórica possam concorrer para a limitação ou aumento do alcance da descentralização, o conteúdo das reformas políticas é determinado pelo comportamento estratégico e pelos interesses territoriais predominantes de atores envolvidos nas negociações. Assim, o primeiro tipo de descentralização é ditado pelo nível de governo

cujos interesses territoriais prevalecem e, esta primeira experiência, produzirá efeitos de *feedback* nas políticas, quer para seu apoio ou rejeição, influenciando o rumo das reformas posteriores. Enfim, o resultado da descentralização será fortemente influenciado pela prevalência de um ou outro grupo de atores ao longo do processo.

Portanto, o trabalho de Falleti dá suporte ao conjunto de argumentos apresentados no contexto da presente tese, particularmente, considerando que o movimento das reformas descentralizadoras em Moçambique tem sido estratégica e altamente influenciado pelos interesses predominantes das duas principais forças político-partidárias – Frelimo e Renamo – envolvidas desde princípio nas negociações sobre descentralização em curso, e que têm dado novos rumos ao processo com base nos efeitos de *feedback* decorrentes das medidas adotadas ao longo do percurso desta reforma política.

1.4.3. Grindle e a reforma da descentralização no México

A partir de uma perspectiva de consequências locais da descentralização, na sua obra, *Going Local: decentralization, democratization and the promise of good governance*, Merilee Grindle (2007) explora as variáveis em torno da emergência de uma melhor governação local (ou não) e as implicações da mudança estrutural no alcance do bem público.

O estudo incide sobre a reforma da descentralização no México³⁸ e resulta de uma análise comparativa baseada numa amostra aleatória de trinta (30) municípios, seis (6) estados e seis (6) regiões respetivamente³⁹. O mesmo esclarece não apenas as origens de mudança, adaptação e processo de transições políticas, administrativas e fiscais ocorridas, mas também como democratização, responsabilização dos funcionários locais e participação são incentivadas ou desencorajadas por fatores contextuais em nível local e legados do passado.

A preocupação de Grindle para este estudo resulta do contraste nos desdobramentos de reformas da descentralização que – conforme relatos de várias experiências pelo mundo fora – indica duas extremidades: de um lado, má governação local que propicia descontentamentos manifestados

³⁸ O estudo é referente ao período entre 1980 e 2006.

³⁹ Os 30 municípios são todos de tamanhos médio e ou menor. A escolha resulta do fato, de acordo com a autora, da maioria dos estudos realizados até então sobre o fenómeno ter se limitado a grandes cidades (capitais nacionais e estaduais) ou a apenas um local (estado ou província).

por atos de violência cívica e conflito; de outro, boa governação local denotada pelos casos de sucessos e iniciativas inovadoras dos governos locais universalmente reconhecidos⁴⁰.

Considerando as experiências contrastantes, Grindle questiona a retórica e teoria da descentralização, mostrando que a promessa de boa governação e aprofundamento da democracia relacionada à descentralização pode ser duvidosa, uma vez que a prática – ao longo do tempo e em diferentes contextos – tem revelado o não cumprimento de expectativas e surgimento de problemas improváveis.

A grande questão da investigação é “por que os governos locais podem responder de maneira diferente a novas oportunidades?” Para a resposta, a autora coloca em marcha quatro (4) principais hipóteses explicativas na avaliação das consequências da descentralização para os governos locais: competição política, empreendedorismo estatal, modernização do setor público e ativismo da sociedade civil. Cada uma forneceu uma explicação distinta dos fatores que incentivam e desencorajam melhores práticas de governança nos contextos dos países em desenvolvimento.

Esta investigação encontrou uma inter-relação entre hipóteses, de modo que os municípios com consideráveis variações em termos de desempenho na governação enfrentavam uma série de pressões por mudanças, mormente: (i) a competição política era cada vez mais importante para a política local em todos municípios, mesmo naqueles que continuaram a ser controlados pelo partido nacional dominante de longa data, (ii) a qualidade da governança local dependia em grau significativo da atividades empreendedoras de líderes municipais eleitos e nomeados; (iii) a modernização do setor público foi generalizada, mesmo entre os governos relativamente pouco ambiciosos; (iv) o envolvimento do cidadão foi um fator importante na responsabilização dos servidores públicos por suas ações e, obviamente, na extração de recursos de governos locais; e (v) as inovações na governança local foram generalizadas e os funcionários públicos tomaram a liderança na introdução dessas melhorias.

O estudo mostra ainda que os processos de descentralização e democratização no México introduziram mudanças complexas e importantes para a governação local, como eleições mais

⁴⁰ Como exemplos, Grindle aponta, por um lado, casos de contestações cívicas locais (Ilave, no Peru; Ayo Ayo, na Bolívia; Santo Domingo, no México; Santiago Atitlán, na Guatemala) ou atos judiciais contra líderes de governos locais (nas Filipinas; Gulbarga, na Índia; Blantyre, no Malawi), por conta de corrupção, prevaricação, falta de prestação de contas e fraca resposta nas demandas locais; e, por outro, em diversos lugares (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México, Filipinas, África do Sul; Kenya e EUA), líderes locais eram reconhecidos pelas inovações incorporadas na governação, sobretudo a criação de espaços para a participação cívica.

competitivas, novas oportunidades de liderança, introdução de novas tecnologias e novos espaços para o engajamento dos cidadãos.

Embora reconheça que o impacto da descentralização foi tangível nas comunidades locais e fica a promessa de uma melhor governação no futuro, Grindle sublinha ainda que a boa governação não é simplesmente uma função de estrutura das relações intergovernamentais. É, antes, a consequência de novas oportunidades e recursos, impacto da motivação e escolhas da liderança, incluindo influência da história cívica e efeito da dinâmica das instituições.

A discussão apresentada por Grindle no seu estudo é alinhada aos propósitos da presente tese, pois as suas questões relativas a promessa da boa governação e consolidação da democracia tornam-se bastantes coerentes com nossa preocupação sobre governação local, mais concretamente em torno da gestão de expectativas e empoderamento real das comunidades no contexto da reforma de descentralização em Moçambique. Valer dizer que, no nosso estudo, esta preocupação é, particularmente, associada as dinâmicas socioeconómicas e políticas locais decorrentes da coexistência entre interesses de democratização, descentralização e construção do Estado e do capital multinacional em nível local.

Apesar destes três (3) estudos exemplares proporcionarem valiosos contributos teóricos e práticos sobre descentralização, utilizando perspetivas institucionalista e dependência da trajetória, temos a consciência, nesta tese, de que os mesmos não são extrapoláveis automaticamente para a realidade africana. Não obstante, com devida cautela, seus *insights* são importantes na análise de evidências relativas a dinâmicas locais em reformas políticas, graus de (des)equilíbrios nas relações intergovernamentais e efeitos variáveis das medidas descentralizadoras, no caso da narrativa moçambicana de descentralização.

1.5. Teoria marxista do Estado

A partir da noção de classes sociais encontra-se em Marx uma teoria económica do Estado desenvolvida em torno da sua conceção da política e de interesses dominantes que está, inevitavelmente, associada a todo pensamento revolucionário.

Na perceção de Harvey (2017), recorrer a Karl Marx para a compreensão dos problemas contemporâneas deveria ser considerado algo mais que necessário, porque suas análises têm-se mostrado cada vez mais relevantes hoje do que na época em que foram escritas. Porquanto o sistema

económico dominante – baseado no funcionamento das leis de movimento do capital – ocupa, nos dias que correm, uma dimensão planetária com implicações e resultados espantosos. E mais, as preocupações com que Marx se debatia – particularmente no tocante a questão do capital – continua energicamente presente e, porventura, constituem a base de grande parte das forças de sucessos e ou excessos da sociedade atual.

O ponto de partida é que na teoria de Marx o poder político propriamente dito nada mais é do que o poder organizado de uma classe para a opressão da outra. Assim, o Estado torna-se uma “comissão executiva” da burguesia, atuando como um mero instrumento através do qual a classe dirigente – dominante e de defesa de interesses capitalistas – domina as outras classes, as classes oprimidas (Marx & Engels 2001 [1848]).

Na obra “a loucura da razão económica: Marx e o capital no século XXI”, David Harvey (2017) reforça esse pressuposto do Estado como “comissão executiva” dos negócios de toda a burguesia, promovendo a continuidade e ampliação da circulação do capital de duas (2) formas, nomeadamente:

- o Estado garante a base legal e jurídica da governança capitalista e de suas instituições de mercado.
- o Estado desempenha as funções regulatórias no tocante a políticas trabalhistas, dinheiro e arcabouço institucional do sistema financeiro.

Neste sentido, o Estado fica a reboque de vontades e no serviço da burguesia, até porque o desenvolvimento da burguesia, ao longo do tempo, foi acompanhado não apenas pela sua conquista e ou controlo do poder político, mas também pela transformação permanente das relações sociais, de tal forma que o campo passa estar ao serviço da cidade, os países subdesenvolvidos tornam-se dependentes dos desenvolvidos e o Oriente subordina-se ao Ocidente. A função do Estado passa por garantir a regulação e o controlo do sistema bancário privado, em benefício do capital como um todo e ou da gestão do capital comum de uma classe. Hoje, inclusivamente, isto implica que o dinheiro tome controlo do processo democrático em detrimento das pessoas (Marx & Engels 2001 [1848]; Harvey 2017; Marx 2017 [1885]).

Essa relação cada vez mais profunda entre Estado e finanças provoca uma alienação das aspirações comunitárias, entre as quais autonomia, empoderamento e desenvolvimento locais. Outro aspeto tão importante é o poder de manipulação e ou corruptor que este controlo da burguesia exerce sobre o Estado, comprometendo a eficácia das políticas públicas, incluindo reformas políticas como a

descentralização, não raras vezes, por conta do oportunismo e coligação entre as elites políticas e económicas.

Por isso, mais uma vez, Harvey (2017) e Marx (2017 [1885]) relembram o principal problema causado pelo nexa Estado-finanças:

Com isso, completa-se o processo de alienação de populações inteiras de qualquer influência e poder reais. Nem o Estado nem o capital oferecem alívio as privações e aos desempoderamentos. Atenas é tradicionalmente celebrada como o berço da democracia. Hoje é apenas o berço da servidão por dívida, a total e completa demolição de qualquer democracia (Harvey 2017, p. 201).

Por outras palavras:

*A dependência às finanças*⁴¹ estabelece o monopólio e, com isso, provoca a ingerência estatal. Produz uma nova aristocracia financeira, uma nova classe de parasitas sob a forma de projetistas, fundadores e diretores meramente nominais; todo um sistema de especulação e de fraude no que diz respeito a fundação de sociedades por ações e ao lançamento e comércio de ações (Marx 2017 [1885], p. 496).

Este circuito explica o perigo que o vínculo Estado-finanças provoca tanto para o exercício da soberania do Estado quanto o envolvimento dos cidadãos nos ‘negócios públicos’. Para efeito, uma vez capturado, o Estado não lhe sobra mais do que alienação do interesse coletivo, supressão do projeto nacional – no sentido de Estado-nação – e exclusão do cidadão na vida cívica, aniquilando os mecanismos de partilha dos laços de solidariedade e cooperação.

O risco derivado da relação “Estado-finanças” é também motivo de preocupação de Putnam (1993) e Tocqueville (2005 [1835]), quando sublinham que o capital é insensível ao “interesse próprio corretamente entendido” das comunidades locais no contexto das necessidades públicas gerais. O seu interesse é “míope” e voltado para as vantagens da burguesia, a classe dominante e detentora do poder político.

A raiz deste problema pode ser encontrada na fundação do próprio Estado moderno. Por exemplo, Thomas Hobbes (2003 [1651]) e John Locke (1998 [1689]) argumentam, em última instância, em favor de um Estado concebido como uma entidade todo-poderosa e de defesa da propriedade

⁴¹ O destacado não é original.

privada, simplesmente preocupado em atender os privilégios da classe dominante, detentora dos meios de produção, da produção e do poder político.

Tanto Hobbes (2003 [1651]), em *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*, quanto Locke (1998 [1689]), em *Dois Tratados Sobre o Governo*, apoiam um Estado virado à promoção da relação hierárquica baseada na coerção, exploração e dependência, através da qual os dirigentes usurpam o uso da força em próprio proveito para a manutenção dos seus sublimes interesses, a expensas do resto da sociedade.

Esta asserção é ainda presente nas palavras de Bresser-Pereira (1998a), quando afirma que o Estado moderno é um elemento central para a garantia dos direitos de propriedade e a execução dos contratos na constituição do mercado capitalista, cabendo a ele o papel permanente de orientar a distribuição da renda, não raras vezes, concentrando-a nas mãos de capitalistas, particularmente.

A compreensão da teoria marxista do Estado é pertinente para a presente tese, pois empresta subsídios mais capazes de explicar a tendência de marginalização e exclusão conceptual e prática que marca a relação 'Estado-sociedade-capital' no contexto da reforma de descentralização em Moçambique. Portanto, a atualidade desta teoria sustenta a explicação sobre prováveis razões da alienação de interesses das comunidades locais, da promoção efetiva da prática democrática e do próprio propósito desta reforma política em curso por parte do Estado moçambicano, em benefício de compromissos económicos capitalistas, presentes através do investimento do capital multinacional em extensas e várias áreas territoriais, concomitantes com a atuação dos governos locais, como é o caso do DC.

1.6. Situando as teorias à reforma de descentralização em Moçambique

O estudo da reforma de descentralização em Moçambique encontra sustentação nas três (3) abordagens teóricas mobilizadas para a presente tese: institucionalismo histórico, dependência da trajetória e teoria marxista do Estado.

A conjugação destas abordagens permite, quanto possível, uma resposta mais precisa à preocupação de base relativa a influência de dinâmicas locais sobre relações de poderes entre *stakeholders*.

O institucionalismo histórico, por exemplo, mostra-se em estreita relação com argumentos centrais do estudo, por um lado, em relação a existência de uma vida social, económica e política ao nível local que influencia e é influenciada pelos arranjos institucionais que estruturam a relação entre Estado e sociedade, e, por outro, o reconhecimento de que esta mesma realidade social, económica e política local afeta o conteúdo das reformas descentralizadoras em contexto moçambicano.

A partir de pressupostos institucionalistas, este estudo busca explicações concretas sobre tal influência e resultados consequentes em termos de distribuição e equilíbrio de poderes entre os níveis central e local. Esta teoria é, particularmente, importante no esclarecimento de estratégias, disputas e escolhas – sociais, económicas e políticas – envolvendo diferentes níveis de governos, comunidades e interesses económicos e o capital multinacional.

Na mesma linha, a teoria de dependência da trajetória dá substância ao estudo, sustentando toda descrição do percurso da reforma de descentralização em Moçambique, incluindo a análise das conjunturas e razões explicativas de mudanças e evolução ocorridas na reforma ao longo do tempo. Para mais, a dependência da trajetória sustenta outro argumento apresentado no estudo relativo a eficácia do poder local na resposta aos problemas respetivos e a inserção dos atores locais no cenário político nacional resultantes da reforma de descentralização como motivo para o endurecimento da relação entre os poderes central e local.

Por sua vez, a teoria marxista do Estado confere peculiaridades da economia política de extrema importância para captação das nuances marginais do debate sobre descentralização em Moçambique. A partir dos pressupostos marxistas, o estudo evidencia como o sistema de acumulação baseado na criação de classe média beneficiária da “economia extrativa”⁴² – suportada em extrativismo do capital multinacional – ignora e marginaliza esforços de implementação de políticas públicas, como a reforma de descentralização em curso. Em termos mais concretos, sustenta o argumento de que o modo extrativo de produção, do qual resulta a criação de “oligarquias nacionais” (Castel-Branco 2017b) dilui o sentido de que o Estado é baseado em interesses coletivos e revestido de órgãos funcionais e interdependentes.

Estudos sobre esta matéria, em Moçambique, ilustram uma tendência mercantilista do Estado em prol do capital financeiro internacional – em nome do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) – que torna-o cada vez mais numa espécie de “comissão de gestão” de interesses do capital multinacional,

⁴² Sobre “economia extrativa”, vide Castel-Branco (2010), in “Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique”.

colocando-se à margem das preocupações relativas aos ganhos visíveis para populações afetadas pelo modo extrativo de produção, nomeadamente mineiro, energético e florestal (Castel-Branco 2010, 2014, 2016, 2017b, 2022; Cambaza 2010; Mosca & Selemene 2011, 2012; Langa 2017; Castel-Branco & Maia 2022).

Para a presente tese, este dilema é marcante, particularmente no caso do DC, onde é analisada a coabitação de interesses entre governação local e capital multinacional e seu impacto na estruturação de dinâmicas socioeconómicas e políticas tanto em relação ao conteúdo da descentralização propriamente quanto em relação a gestão de expectativas e ao empoderamento real das comunidades locais.

1.7. Síntese conclusiva

Existem várias propostas teóricas que podem auxiliar a análise e compreensão do fenómeno descentralização em diferentes contextos. Com efeito, para a presente tese, optou-se pela mobilização de três (3) abordagens: novo institucionalismo, dependência da trajetória e teoria marxista do Estado.

Estas teorias apresentam-se como as que mais se adaptam ou relacionam-se a descrição e explicação da influência que dinâmicas locais – socioeconómicas e políticas – exercem no contexto da reforma de descentralização em Moçambique, incluindo a relação entre os *stakeholders*, nomeadamente os níveis central e local: poder central, autarquias e distritos.

A partir dos casos concretos analisados no presente estudo são rebatidos os pressupostos institucionalistas e dependência da trajetória tendo em linha de conta o contexto e a sequência de eventos que caracterizam o desenvolvimento desta reforma.

A outra perspetiva, teoria marxista do Estado, é utilizada em linha das dinâmicas decorrentes do domínio do grande capital e suas consequências para a governação local, no caso do DC.

A mobilização destas abordagens não pretende, à partida, uma confirmação em base de evidências práticas. Pelo contrário, o caso moçambicano proporciona uma contraposição, demonstrando que – em contexto de transição democrática recente – a realidade local influencia sobremaneira a dinâmica dos processos políticos formais da reforma de descentralização.

Como resultado das três (3) abordagens teóricas tornou-se possível o desenvolvimento de uma proposta do modelo de análise 'mais aproximado' ao caso moçambicano de descentralização, que serve de base para a visualização das dinâmicas do processo em curso, destacando sobretudo as condições iniciais, eventos contingentes e reprodução das instituições no tempo.

O próximo capítulo dedica-se a questão da reforma do Estado e descentralização em África para um enquadramento em torno do debate da construção do Estado africano, base na qual está a necessidade de reformas políticas como descentralização.

CAPÍTULO II

REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO EM ÁFRICA: BUSCANDO GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

2.1. Nota introdutória

A reforma do Estado em África é diretamente relacionada às transições políticas conexas a emergência de regimes pró-democracias na maioria dos seus países, particularmente entre as décadas de 80 e 90 do século XX.

Na mesma época, como parceira do movimento de reforma do Estado, a descentralização foi vista como instrumento importante tanto para implantação, reforço e aprofundamento da então emergente democracia quanto para pacificação e estabilidade política dos países, tendo no horizonte o desenvolvimento económico e social.

A materialização da reforma do Estado e da descentralização constituíam, por assim dizer, uma resposta a multiplicidade de pressões emergentes a partir dos anos de 1980, afetando, sobretudo, os regimes de partidos dominantes – únicos e plenos detentores do poder político.

Na prática, o 'Estado africano' encontraria na descentralização não apenas um fundamento para a conceção de arranjos institucionais inspirados na revalorização das estruturas subnacionais e no resgate do seu projeto nacionalista do período pós-colonial, mas principalmente como uma plataforma para a “reinvenção” e sobrevivência dos regimes autoritários e ou de cariz centralista.

Mais do que vantagens assinaláveis – principalmente as de cunho político e económico – que sustentam a preferência pela reforma de descentralização, o esforço para conversão democrática do Estado em África tornou-se, ao mesmo tempo, uma busca necessária para a melhoria da governança e governabilidade.

Portanto, este capítulo percorre o contexto no qual emergem as reformas descentralizadoras em África, sublinhando motivações e razões do processo, sem descurar da influência e ou dinâmicas globais da época, nomeadamente a democratização.

2.2. Reforma do Estado e Descentralização em África: revisitando as décadas de 1980-1990

Em muitas partes do mundo, a crise económica e governativa assinalada na última metade do século XX criou consenso e apoio entre políticos de direita e esquerda em favor de uma nova disposição para a figura do Estado. Entre possíveis causas para essa conveniência estão: (i) decadência do modelo tradicional da democracia representativa, (ii) necessidade de modernização da administração pública, e (iii) gestão de expectativas de cidadãos cada vez mais exigentes em termos de qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados.

Bresser-Pereira (1998a) explica a crise do Estado no período entre as décadas de 1980 e 1990, destacando tanto o carácter cíclico da intervenção estatal quanto o processo de globalização que reduziu a autonomia das políticas públicas – económicas e sociais – dos Estados nacionais.

Em resposta aos problemas colocados à governação, emerge um movimento de transformação da estrutura do Estado, muito particularmente nos países em desenvolvimento. Este movimento impunha reforma e ou redefinição do papel do Estado na sua atuação a vários níveis da organização político-administrativa.

Em contexto africano, esta exigência passava pela implementação de uma nova empreitada de modernização da sociedade pós-colonial, uma vez que o fracasso do Estado centralizado em muitos países (Wunsch & Olowu 1990) e a crise da autoridade do próprio Estado e dos partidos dominantes (Alexander 1997) resultaram tanto na decomposição do tecido social e económico, e das instituições estatais (Derlugian 1990), quanto na expressiva incapacidade de prestação de serviços públicos básicos e expropriação das comunidades locais (Manor 1999).

Nesta perspetiva, as pressões em favor da reconstrução do Estado em África levaram a descentralização, concebida como uma das estratégias mais populares e consensuais, nos anos de 1980-1990, para superação de problemas concretos da sociedade resultantes da fraca capacidade de resposta do Estado sobre vasto território perante uma crescente perda de legitimidade dos regimes políticos vigentes, na sua maioria, de partido único e baseados no modelo centralizado do poder.

De acordo com Crook & Manor (2000) e Awortwi (2011), muitos países adotaram uma política ou forma de descentralização visando a racionalização do relacionamento entre os governos central e local. É neste sentido que Crawford & Hartmann (2008) destacam a convergência de posição entre direita neoliberal e a esquerda política em favor da descentralização. A primeira apoia descentralização pela possibilidade de redução dos poderes do Estado. A segunda apoia

descentralização pela possibilidade do aprofundamento democrático, com abertura de espaço para progressivo engajamento de organizações da sociedade civil, servindo-se da descentralização como oportunidade ao exercício da sua influência nos processos da tomada de decisões em nível local.

Wunsch (2014, p. 1) refere que “a descentralização é uma das principais reformas políticas que países em desenvolvimento empreenderam nas duas décadas *finais do último século* e, sem dúvida, foi realizada em mais países da África do que em qualquer outro lugar do mundo.”⁴³ Em rigor dos termos, no período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990, em África, os governos centrais iniciaram ou aprofundaram a transferência de poder e recursos para os governos subnacionais: estados, províncias, distritos e municípios (Wunsch 1998; Awortwi 2011; Olowu 2012; Wunsch 2014).

Para muitos países em África, a descentralização e a reforma tornaram-se partes integrantes do processo de sua liberalização. A devolução de autoridade para níveis subnacionais locais – do poder de determinar a melhor forma de usar recursos locais e regionais – foi vista como uma forma de responder às necessidades e aspirações de autodeterminação e autogoverno das populações (Boko 2002).

De acordo com *First UCLG⁴⁴ Global Report* (2008), a preferência da maioria de países em África pela descentralização resulta da percepção e expectativa em torno de:

- mobilização das comunidades para seu envolvimento no processo de desenvolvimento local sustentável e melhoria das condições de vida;
- auxílio no enraizamento da democracia e sua divulgação ao nível local;
- reforma do Estado e reconstrução da legitimidade das instituições públicas de baixo para cima; e
- constituição de bases para a integração regional genuinamente enraizada nas realidades africanas.

Desde o princípio, uma importante questão acompanha a pretensão das reformas políticas africanas: *que fatores são necessários para governos locais viáveis e democráticos na África?*⁴⁵

⁴³ O destacado não é original.

⁴⁴ United Cities and Local Governments – UCLG.

⁴⁵ Questão central para Wunsch (1998) no seu estudo “Decentralization, Local Governance and the Democratic Transition in Southern Africa: A Comparative Analysis”.

Wunsch (1998) apresenta quatro (4) principais razões em torno das quais pode ser esclarecida esta inquietação:

- Primeira, em época de problemas económicos contínuos e ajustes estruturais, os governos nacionais foram forçados a reduzir a prestação de serviços, passando-os para unidades governamentais subnacionais;
- Segunda, várias pesquisas da época sugeriam ser dispendioso, complexo e inflexível, para além de fraca adaptação à novas informações e riscos de abusos políticos atribuídos ao sistema centralizado de prestação de serviços;
- Terceira, o colapso e a incapacidade do governo central na prestação de serviços sugerem existência de uma capacidade local inexplorada de fazer escolhas e tomar ações coletivas; e
- Quarta, pesquisas sugerem que democracia é enraizada no funcionamento de instituições locais de autogovernança participativa que incentiva crescimento da sociedade civil, desenvolvimento da propriedade pública, mobilização de talentos e recursos em padrões construtivos e poder de compensação para instituições nacionais.

A literatura relaciona as reformas de descentralização em África, por um lado, aos programas de ajustamento estrutural e ideias neoliberais, como possíveis alternativas de resposta às falhas percebidas do Estado centralizado, nos anos de 1980 (Wunsch & Olowu 1990; Manor 1999; Campbell 2001; Wunsch 2014), e, por outro, à ascensão do movimento integrado de democratização e boa governação – fortemente apoiado pelos doadores – que impulsionou ainda mais as reformas da descentralização, nos anos 1990 (Olowu & Wunsch 2004; Otayek 2007; Crawford e Hartmann 2008). É nesta linha que, por exemplo, Banco Mundial (World Bank 1997), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP 1997) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD 1997), na época, defenderam a descentralização como um elemento crucial de boa governação⁴⁶. Nestas circunstâncias, a descentralização tornou-se um elemento central nas reformas políticas e de governação ocorridas neste continente, contribuído para promoção de inovações constitucionais que serviram de bases legais do processo e atribuíram aos governos locais um papel de atores imprescindíveis para o desenvolvimento económico e político (Boko 2002; Olowu 2012).

⁴⁶ As Nações Unidas assumiam, na época, “descentralização e apoio à governança local” como uma das cinco áreas focais para programas de governação (UNDP 1997).

A descentralização em África pode ser encarada como parte da “terceira onda de democratização” (Huntington 1991a, 1991b), particularmente, nos países marcados pela “transição do paradigma” (Carothers 2002), na mesma época que ocorria o processo de descolonização⁴⁷.

Empregando certa arbitrariedade em relação a transição de regimes e considerando o processo dialético da história, Huntington (1991b) define “onda de democratização” como:

um grupo de transições de regimes não democráticos para regimes democráticos que ocorre dentro de um período de tempo especificado e que supera significativamente as transições na direção oposta durante esse período de tempo. De modo geral, uma onda também envolve liberalização ou democratização parcial em sistemas políticos que não se tornam totalmente democráticos (Huntington 1991b, p. 15).

A “primeira onda” de democratização ocorre num horizonte temporal aproximado de quase um século, 1828-1926. Embora tivesse sua inspiração na “era das revoluções”⁴⁸ (Hobsbawm 2004), esta “primeira longa onda” (Huntington 1991a, p. 12) recebeu enorme impulso dos acontecimentos relacionados a eleição presidencial norte-americana de 1828.

Por um lado, as revoluções americana (1763-1787) e francesa (1789) estão entre os eventos históricos e políticos mais marcantes da época moderna – considerados “patrimónios da humanidade” [Vovelle 1987, p. 25]) –, não apenas pela sua relação de causa-efeito, mas e principalmente pelos ideais de igualdade e liberdade que determinaram o rumo dos acontecimentos no mundo até aos dias que correm (Rodrigues 2002; Hobsbawm 2004).

Por outro, as eleições norte-americanas de 1828 – que permitiram a ascensão de Andrew Jackson à presidência dos Estados Unidos da América (EUA) – marcaram uma profunda mudança na sociedade americana, tornando mais democrático o governo e estabelecendo o direito de o povo eleger o Magistrado Supremo da nação: o Presidente (Dahl 1991; Santos 2013).

A partir das eleições de 1828, particularmente pela ousadia do então presidente, registou-se uma espécie de abertura para igualdade de direitos e liberdades políticas entre distintas classes

⁴⁷ Embora Huntington (1991b) refira que, nos anos de 1980, o movimento democrático iniciou de forma tímida neste continente, os modelos por si elaborados em torno da democratização de países na terceira onda, nomeadamente “transição direta” – de autoritarismo à democracia – e “descolonização”, permitem o enquadramento das transições africanas nesta onda.

⁴⁸ Em “A Era das Revoluções”, Eric Hobsbawm (2004) traça a transformação do mundo entre 1789 e 1848, sublinhando a “dupla revolução” europeia: Francesa, em 1789; e a Industrial (inglesa) contemporânea.

sociais, colocando ponto final a pseudodemocratização da presidência americana⁴⁹. Ao todo, durante a “primeira onda”, trinta e três (33) países viram seus regimes cederem a democracia.

A “segunda onda” de democratização é diretamente relacionada ao desfecho da II Guerra Mundial, quando os distintos Estados – tanto os considerados vencedores quanto os considerados vencidos – empenharam-se na pacificação do mundo através de mecanismos capazes de evitar uma nova escalada de conflitos globais⁵⁰. De acordo com Alves (1988) e Xavier et al (2007), após aquele conflito, a preocupação de todas as nações do globo passava pela mobilização dos Estados para manutenção, recuperação e defesa do espaço global como projeto de interesse comum. Ainda que esta manifestação de interesse tenha emergido muito antes do “triunfo dos Aliados” na II Guerra Mundial, quando várias iniciativas foram promovidas para institucionalização de uma organização internacional universal, a materialização do ensejo só viria a acontecer em 1945 com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU)⁵¹.

Estas movimentações de perspectiva global no pós-Segunda Guerra Mundial tiveram repercussões sobre a situação dos regimes políticos vigentes em vários contextos: o fim desta Guerra acelerou a abertura ao processo da descolonização e independência de então colônias e, na sequência, ideais da democracia foram se tornando cada vez mais favoráveis.

Do ponto de vista temporal, a segunda onda pode ser considerada a mais curta, mas seu impacto em termos de transição de regimes à democracia é bastante significativo: um total de cinquenta e duas (52) nações tornaram-se democráticas.

A “terceira onda” de democratização foi caracterizada por uma abrangente abertura da sociedade global às liberdades, entre 1974 e 1990, colocando em cheque regimes políticos autoritários, ditaduras militares e comunistas, em Estados independentes, tendo como ponto de partida a “Revolução dos Cravos” em Portugal⁵² e percorrido mais de duas décadas (Huntington 1991b).

⁴⁹ Refira-se que as eleições de 1828 ficaram marcadas pela ampliação do sufrágio para uma grande proporção masculina nos EUA.

⁵⁰ Considera-se “vencedores” da II Guerra Mundial, os “Aliados”, nomeadamente Inglaterra, França, União Soviética e Estados Unidos da América; e “vencidos”, o “Eixo”, nomeadamente, Alemanha, Itália e Japão (Silva 2021).

⁵¹ Oficialmente, a ONU foi criada a 24 de outubro de 1945, com entrada em vigor, nesta data, da Carta das Nações Unidas, na sequência da Conferência de São Francisco.

⁵² A terceira onda de democratização inicia com a “Revolução dos Cravos” de 25 de Abril de 1974 que pôs fim ao regime de ditadura em Portugal (Huntington 199b).

Vários fatores – para Huntington (1991a) – contribuíram para a ocorrência desta nova onda:

- Aprofundamento dos problemas de legitimidade dos regimes autoritários – que se mostravam incapazes de manter a “legitimidade de desempenho” face ao fracasso económico – num contexto dominado pela aceitação dos valores democráticos;
- Crescimento económico global da década de 1960 que concorreu para a elevação dos padrões de vida, melhoria da educação e expansão da classe média urbana em muitos países;
- Mudanças notáveis ocorridas na Igreja Católica, em termos de doutrina e ações, na sequência do Concílio Vaticano II⁵³, incluindo seu posicionamento contra o autoritarismo;
- Mudanças nas políticas de atores externos, principalmente a Comunidade Europeia, os EUA e a União Soviética; e
- Impacto “bola de neve” ou efeito de demonstração da transição de regimes nas anteriores ondas que estimulou e forneceu modelos para esforços subsequentes para a democratização pelo mundo.

Dentre os fatores mencionados anteriormente, o impacto “bola de neve” é o que parece ter influenciado mais o movimento de democratização dos países africanos na terceira onda, particularmente na década de 1990. Por exemplo, a “revolução na Europa Oriental” catalisou as mudanças – movimentos em direção a liberalização – de países como Egito, Tunísia e Argélia na abertura de mais espaço político para a expressão de descontentamento (Huntington 1991a).

Nas palavras de Sorensen (2008), a revolução da Europa Oriental teve um papel fundamental para a onda de democratização em África:

As rápidas mudanças na Europa Oriental foram um importante catalisador na África. Por um lado, essas mudanças sinalizaram que a divisão da Guerra Fria, que ajudou a sustentar regimes não democráticos tanto nos *extremos* ocidentais e orientais na África, estava chegando ao fim. Por outro lado, inspiraram os movimentos populares que já se mobilizavam na África. Assim, os desenvolvimentos na Europa Oriental estimularam convulsões que já estavam em curso por

⁵³ O Concílio Vaticano II é “considerado um dos mais importantes eventos da Igreja Católica no século XX” (...), pois “marcou a passagem da Igreja da Contra-Reforma e da Cristandade para a modernidade, selando uma reconciliação da Igreja com a modernidade, após uma história significativa de conflitos e resistência” (O'Malley et al 2012, p. 2-5).

razões internas, incluindo graves crises, estagnação e aumento da dívida externa, corrupção e má gestão política (Sorensen 2008, p. 42)⁵⁴.

Huntington (1991a) ainda explica o movimento da democratização dos países africanos, nesta terceira onda, a partir da influência exercida pelo Cristianismo:

“Historicamente, tem havido uma forte correlação entre Cristianismo e democracia. No início da década de 1970, a maioria dos protestantes países do mundo já haviam se tornado democráticos. A terceira onda dos anos 1970 e 1980 foi predominantemente uma onda católica. (...) Aproximadamente três quartos dos países que transitaram para a democracia entre 1974 e 1989 eram predominantemente católicos” (Huntington 1991a, p. 13-14).

Diante destas circunstâncias, os regimes – autoritários e ou de partido único – dominantes em contexto africano, muitos dos quais substitutos do imperialismo colonial, tiveram de alterar sua “personalidade” em favor da democracia.

Quadro n.º 15: Síntese das Ondas de Democratização.

DIMENSÕES	PRIMEIRA ONDA	SEGUNDA ONDA	TERCEIRA ONDA
Origens	Revoluções americana e francesa	Fim da II Guerra Mundial	<ul style="list-style-type: none"> – Perda de legitimidade do autoritarismo – Crescimento económico mundial – Ascensão de valores democráticos – Concílio Vaticano II – Impacto “bola de neve”
Início	Eleição Presidencial nos EUA (1828)	“Triunfo dos Aliados” (Ocupação dos Aliados na Alemanha Ocidental, Itália, Áustria, Japão e Coreia)	– Revolução dos Cravos em Portugal (Queda do regime de ditadura)
Duração	1828 - 1926	1943 – 1962	– 1974 em diante
Estados Democratizados	33	52	65

Fonte: Adaptado de Huntington 1991a, p. 12-13; 1991b, p. 14-21.

Contribuindo ao debate, Sorensen (2008) esclarece que a “terceira onda de democratização” notabilizou-se, particularmente em África:

As transições mais recentes para a democracia ocorreram em África. Quando o Muro de Berlim caiu em 1989, trinta e oito dos quarenta e cinco estados na África ao sul do Sahara eram governados por civis ou sistemas de partido único militares em vários tons de autoritarismo. Não mais que dezoito meses depois, mais da metade deles havia realizado eleições multipartidárias competitivas ou se comprometeram a fazê-lo (Sorensen 2008, p. 42).

⁵⁴ O destacado não é original.

Na proposta deste estudioso, as mudanças registadas entre 1974 e 2005 evidenciam um enorme progresso democrático em muitos países num curto período de tempo e são resultado de padrões complexos de elementos internos e externos, combinados a várias condições de interação entre diferentes grupos e atores ocorridos em regiões e em países específicos⁵⁵. Com efeito, destaca cinco (5) ocorrências do período em referência, nomeadamente:

- ✓ Transições ocorridas em meados da década de 1970 no Sul da Europa, especificamente em Portugal, Espanha e Grécia;
- ✓ Transições ocorridas durante a primeira metade da década de 1980 na América Latina e América Central;
- ✓ Transições democráticas ocorridas na Europa Oriental ainda na década de 1980;
- ✓ Transições democráticas ocorridas em África, sobretudo após a queda do Muro de Berlim; e
- ✓ Transições democráticas ocorridas na Ásia, resultantes de uma combinação de fatores socioeconómicos e processos políticos.

Quadro n.º 16: Principais Transições da Terceira Onda de Democratização.

TRANSIÇÃO	REGIÕES/PAÍSES	CARATERÍSTICAS
Primeira	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sul da Europa: Portugal, Espanha e Grécia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Queda do autoritarismo no Sul da Europa
Segunda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ América Latina: Argentina, Uruguai, Peru, Equador, Bolívia, Brasil e Paraguai ▪ América Central: Honduras, El Salvador, Nicarágua, Guatemala e México 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Influência da Europa Oriental e EUA: <ul style="list-style-type: none"> – Emergência de regimes de liberalização – Efeito dominó de transições dos países
Terceira	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Europa Oriental: Polónia, Checoslováquia, Hungria, Roménia, Bulgária e antiga República Democrática Alemã 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revolução da Europa Oriental: <ul style="list-style-type: none"> – Fundação do movimento Solidariedade na Polónia em 1980
Quarta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ África (Norte, Ocidental, Oriental e Sul de Sahara) e antiga União Soviética 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fim da Guerra Fria: <ul style="list-style-type: none"> – Queda do Muro de Berlim – Eleição de Mikhail Gorbachev – Efeito dominó das transições de países
Quinta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ásia: Papua Nova Guine, Tailândia, Paquistão, Bangladesh, Filipinas, Coreia do Sul, Taiwan, Mongólia e Nepal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Combinação de fatores socioeconómicos e processos políticos.

Fonte: Elaboração própria.

É certo que a descentralização não constitui um fenómeno estritamente recente em África⁵⁶, mas a vaga da última década do século XX é particularmente relevante na medida em que muda o

⁵⁵ Sorensen (2008) salienta que durante a “terceira onda”, entre 1974 e 2005, mais de quarenta países fizeram transições para a democracia, aumentando o número de regimes democráticos de quarenta para oitenta e nove países”.

⁵⁶ Ribot (2002) faz menção a pelo menos quatro (4) ondas de descentralização vividas em África, desde 1917: (i) África Ocidental Francófona, (ii) África Central Francófona, (iii) Anglofonia, e (iv) Lusofonia; e Otayek (2007) confirma que no passado, um pouco por toda África Subsaariana, haviam sido verificadas tentativas

discurso em direção à democratização, pluralismo e direitos dos cidadãos (Ribot 2002; Olsen 2007; Otayek 2007).

Olowu & Wunsch (2004) apontam quatro (4) principais fases da descentralização ocorridas em África:

- (i) Após a II Guerra Mundial, quando os regimes coloniais consideraram a descolonização dos Estados africanos por razões políticas, económicas e humanitárias, tendo beneficiado, sobretudo, colónias britânicas e alguns territórios de domínio francófono;
- (ii) Após a independência, quando regimes nacionalistas – de partido único e ou de matiz socialista – impuseram mudanças visando a extensão vertical da administração central para o nível local: uma fase marcada pela desconcentração;
- (iii) Durante a crise económica dos anos 1970 e 1980, quando Estados africanos responderam com prontidão a adoção de programas de ajustamento estruturais impostas pelas instituições financeiras internacionais visando, principalmente, reduzir o gasto público; e
- (iv) Início da democratização na década de 1990, quando a liberalização política foi relacionada à implantação de regimes democráticos em muitos casos dos Estados africanos.

Por sua vez, Conyers (2007) apresenta seis (6) períodos de descentralização em África:

- (i) *Pré-colonial*, quando várias formas de organização político-administrativa em África (impérios, reinos ou estados) eram relativamente descentralizadas, pese embora a tendência de centralização administrativa e ou personificação do poder em torno de imperadores, reis ou chefes;
- (ii) *Colonial*, quando o exercício do poder instituído impôs uma espécie de “administração indireta” marcada por elementos descentralizados, não obstante a centralização da própria autoridade colonial;
- (iii) *Transição*, quando foram estabelecidos em muitos países – particularmente aqueles sob domínio britânico – governos locais de estilo ocidental tanto como meio de introdução de conceitos ocidentais de democracia quanto sua preparação para a independência: autogoverno;

de reorganização de modo de articulação entre centro e periferias.

- (iv) *Pós-independência I* [Período da Centralização], quando centralização foi vista como estratégia mais adequada para a promoção de políticas de desenvolvimento económico e social e de transformação necessária para a maioria de países após a independência;
- (v) *Pós-independência II* [Período da Desconcentração], quando vários países – em busca da melhoria na prestação de serviços públicos –, optam pela descentralização na forma de desconcentração, privilegiando a nomeação de governantes centralmente ou eleitos localmente para a preservação do controlo central; e
- (vi) *Pós-independência III* [Período da Devolução], quando se dá primazia a descentralização democrática, como necessidade de reforço da democracia, participação cidadã e redução do papel do governo central nas questões locais.

É ao longo desta trajetória que países como Nigéria, Ghana, Uganda, África do Sul e Moçambique decidiram pela inclusão de governos locais nas respetivas constituições [constitucionalização], variando nos mecanismos adotados para sua operacionalização entre devolução e desconcentração de poderes.

Quadro n.º 17: Casos de constitucionalização dos governos locais em África.

PAÍS	ANO	PROPÓSITO
Nigéria	1979	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tornar os governos locais instrumento para impulsionar a redemocratização. ▪ Aumentar poder e recursos dos governos locais, tornando-os instituições básicas de democracia e desenvolvimento.
Gana	1992	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferir autoridade, funções e finanças para as autoridades distritais e estruturas subdistritais recém-criadas. ▪ Definir um sistema separado de descentralização fiscal que atribui alguns recursos fiscais às autoridades locais.
Uganda	1995	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tornar a devolução um aspeto crucial da agenda do governo para o desenvolvimento e democratização. ▪ Definir a legitimidade democrática dos governos locais e suas responsabilidades.
Moçambique	1996	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecer o poder local como a forma de organização e participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios. ▪ Promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia.
África do Sul	1997	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecer articulação entre os três níveis de governos (nacional, provincial e local), sendo iguais, separados e autónomos. ▪ Definir relação de cooperação não hierárquica e de subsidiariedade.

Fonte: Elaboração própria.

2.3. Objetivos da descentralização do Estado em África

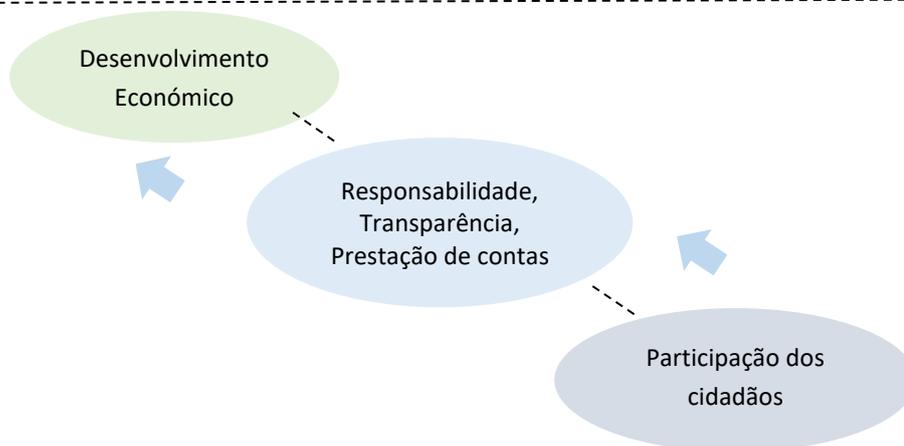
A mobilização para a (re)construção do Estado em África – principalmente através da reforma de descentralização – é fundamentada numa extensa lista relacionada com ganhos ou benefícios decorrentes deste processo.

No seu primeiro relatório global sobre descentralização, a *United Cities and Local Governments* (UCLG) destaca que:

Um dos objetivos mais importantes da descentralização é dar uma resposta efetiva e apropriada às necessidades das comunidades locais em termos de serviços públicos. A densidade e eficiência dos serviços públicos estão entre os indicadores mais importantes do vigor da descentralização e constituem uma fonte vital de legitimidade para os governos locais (First UCLG Global Report 2008, p. 33).

Olowu (2012), por exemplo, advoga a incorporação de governos locais nas constituições dos Estados, no caso dos países em desenvolvimento, pela necessidade da materialização de três (3) principais objetivos das reformas políticas: desenvolvimento económico; responsabilidade, transparência e prestação de contas; e participação dos cidadãos.

Figura n.º 2: Objetivos de reformas de descentralização em contexto africano.



Fonte: Elaboração própria.

Na mesma linha de pensamento, muitos cientistas políticos encontram na descentralização enormes ganhos de participação do cidadão ao nível local, através da qual se conquista a oportunidade para responsabilização das autoridades governativas locais, punindo ou recompensando-as em função das suas ações, o que concorre para a promoção de transparência e legitimidade do governo local (Crook & Manor 2000; Grindle 2007; Mohmand & Loureiro 2017).

Na verdade, a popularidade e o apoio em favor da descentralização derivam, em teoria, das possibilidades que esta reforma proporciona – com a criação do governo local democrático – na melhoria da governação, por conta da abertura de espaços de participação do cidadão de forma mais direta e regular na deliberação de matérias de seu interesse, contribuindo para a eficiência e eficácia na prestação de serviços e na adoção de melhores políticas locais (Crook & Manor 2000; Crawford & Hartmann 2008; Mohmand & Loureiro 2017).

Olsen (2007) observa que os fundamentos para descentralização ou devolução de poderes para entidades eleitas localmente suportam-se nas seguintes razões:

- ✓ planificação e execução dos serviços públicos são mais bem prestados por aqueles que se preocupam com a sua provisão;
- ✓ qualidade dos serviços é alcançada quando os “produtores” e “consumidores” estão próximos uns dos outros;
- ✓ tomada de decisão (sobre a prestação de serviços e não somente) será mais participativa ou democrática se eleitores e eleitos estiverem em contato próximo;
- ✓ eficiência e economicidade na prestação de serviços resultará da combinação entre demanda local e provisão, pois as autoridades locais conhecem melhor as reais necessidades e os custos de produção; e
- ✓ processo de descentralização pode oferecer uma oportunidade para institucionalização de questões de género em nível local e criar espaços para a ascensão de mulheres como atores políticos.

São abundantes na literatura argumentos em defesa de descentralização tanto como plataforma para cidadãos aplicarem “incentivos seletivos” (Olson 1998, p. 73) – recompensas e sanções – aos políticos em nível local através do seu engajamento e participação de forma direta nas questões de democracia local (Almond & Verba 1963; Fuchs & Klingemann 1995; Arato 2002; Adserà, Boix & Payne 2003; Sorensen 2008), quanto pela possibilidade de aumento da eficiência económica e ou melhoria da gestão pública na provisão dos serviços públicos ao nível local (Tiebout 1956; Oates 1999, 2006; Conyers 1983; Manor 1999; Ribot 2002; Smoke 2003; Grindle 2007).

Por um lado, Almond & Verba (1963) explicam que os cidadãos mobilizam certas atitudes cívicas particulares para avaliarem as questões relevantes para si e sua sociedade, o que ajuda para evitar os excessos do sistema político e novas formas de autoritarismo. Fuchs & Klingemann (1995) referem que em democracias a relação entre cidadãos e Estado é precária, uma vez que o sistema

político é sempre confrontado em termos de satisfação das demandas dos cidadãos. Arato (2002) entende que a realização de eleições regulares permite a avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem, sem sérias consequências, dos interesses e opiniões dos detentores da soberania democrática: os eleitores. É a mesma percepção de Adserà, Boix & Payne (2003), ao reforçarem a ideia do controlo político dos agentes públicos através da realização de eleições regulares que permitem aos cidadãos disciplinarem os políticos, na medida em que a ideia de perda de mandato nas eleições seguintes impele-os ao cumprimento dos interesses dos eleitores. Como diria Sorensen (2008), a partir das reformas descentralizadoras, até os sistemas de partido único que mantém o controlo estatal são desafiados pelas forças da oposição que exploram as liberdades políticas recém-conquistadas.

Por outro, Tiebout (1956) olha para o governo local como estrutura mais competente na satisfação das demandas, pois seus gastos com bens públicos locais refletem propriamente preferências da população: ao contrário da posição monopolista do governo central, os governos descentralizados enfrentam concorrência de seus semelhantes, o que gera pressão para uma prestação eficiente de serviços públicos. Conyers (1983) explica que a descentralização afeta a quantidade e qualidade de serviços públicos tendo em conta as variáveis como (a) acesso a informação local; (b) “localização” do poder de decisão; (iii) disponibilidade de recursos; e (iv) desempenho administrativo. Oates (1999, 2006) defende que os governos locais estão em condições de adaptar resultados de serviços públicos às preferências e circunstâncias particulares de seus eleitores, comparativamente a uma solução definida ao nível central: pela sua proximidade às pessoas, os governos locais serão mais responsivos as preferências particulares de seus eleitores e encontrará melhores formas de prestar serviços públicos. Manor (1999) refere que a descentralização promove uma distribuição mais equitativa de recurso, tendo em conta o conhecimento e preferências locais sobre desenvolvimento, ampliando oportunidades para a participação de cidadãos nas decisões que afetam suas vidas. Ribot (2002) discute descentralização tanto pela eficiência alocativa que coloca as prioridades em consonância com a demanda local quanto pelo padrão da escolha pública que considera o potencial de conhecimento e preferências locais como sendo relevantes no processo decisório, de acordo com as condições locais, tornando as decisões mais rápidas e flexíveis. Smoke (2003) lembra que descentralização pressupõe atribuição de poderes e recursos aos governos locais razoavelmente autónomos, com uma governação responsiva através de entidades eleitas, mecanismos de prestação de contas e capacidade para cumprir suas responsabilidades. É como observa Grindle (2007), a descentralização sustente a ideia de melhoria da governação e

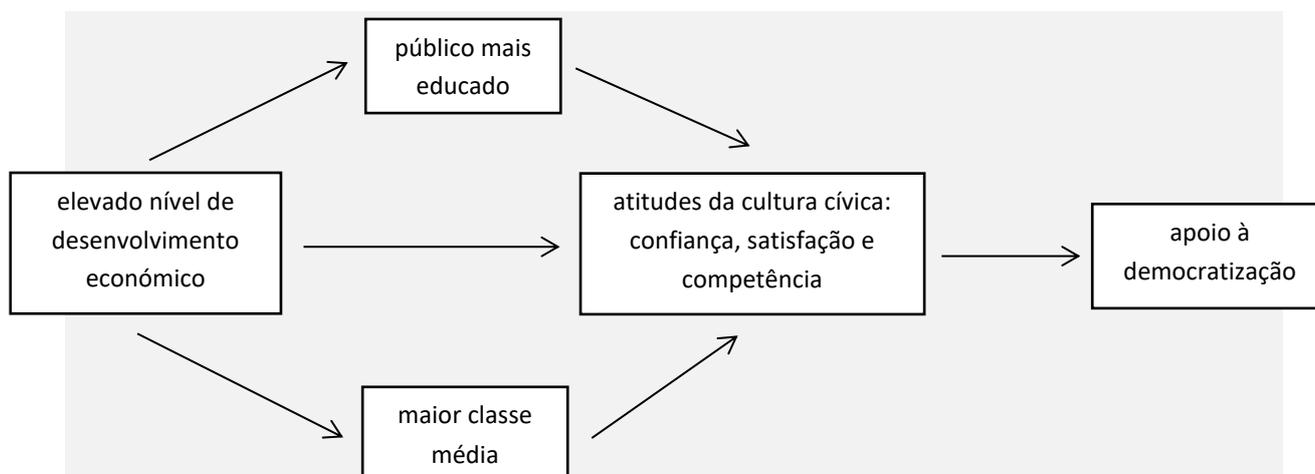
aprofundamento da democracia na medida em os servidores públicos são mais responsabilizados mais diretamente.

O pressuposto económico é também objeto de análise para Huntington (1991b), elucidando a existência de correlação entre democratização e desenvolvimento económico:

O desenvolvimento económico, em suma, forneceu a base para a democracia; as crises produzidas pelo rápido crescimento ou pela recessão económica enfraqueceram o autoritarismo. Todos os três fatores não apareceram em todos os países, mas praticamente nenhum país da terceira onda escapou de todos eles. Eles deram o impulso económico e o contexto para a democratização nas décadas de 1970 e 1980 (Huntington 1991b, p. 59).

Nesta perceção, o rápido crescimento económico leva rapidamente à mudanças nas estruturas sociais, crenças e cultura que servem de base para a democracia, uma vez que eleva expectativas, exacerba desigualdades e cria tensões no tecido social, estimulando a mobilização política e exigindo a participação política.

Figura n.º 3: Desenvolvimento Económico como Fator da Democratização.



Fonte: Adaptado de Huntington 1991b, p. 69.

Huntington (1991b) recorre ao Produto Nacional Bruto (PNB) per capita para análise da influência do desenvolvimento económico sobre a “terceira onda de democratização”, evidenciando que tenha sido mais provável a ocorrência de transições democráticas em países com níveis médios de desenvolvimento económico, em vários contextos, entre 1974 e 1989.

Quadro n.º 18: Relação entre PNB per capita e Terceira Onda de Democratização.

PNB per capita medido em USD ⁵⁷ (Ano: 1976)	PAÍSES				% de Países Democratizados/ Liberalizados
	Democráticos (1974)	Democratizado/ Liberalizados (1974-1989)	Não Democratizados	Total	
Menos de 250 USD	1	2	31	34	6
Entre 250 - 1000 USD	3	11	27	41	29
Entre 1000 - 3000 USD	5	16	5	26	76
Mais de 3000 USD	18	2	3	23	40
Total	27	31	66	124	32

Fonte: Huntington 1991b, p. 62.

Esses pressupostos explicam por que a reforma da descentralização em África tem sido, sistematicamente, impulsionada por agências internacionais de desenvolvimento e doadores de matizes neoliberais, apoiantes da reversão do Estado e ansiosas por questões de transferência de autoridade aos níveis subnacionais, desconcentração e delegação da prestação central de serviços públicos e privatização de atividades e serviços estatais (Manor 1999; Crook & Manor 2000; Polidano 2001; Ribot 2002; Grindle 2007; Otayek 2007; Conyers 2007).

O neoliberalismo apoia a descentralização pelo seu interesse na reforma do Estado, nomeadamente os pressupostos relativos a medidas de ajustamento estrutural e criação de um ambiente favorável – desburocratização, desregulamentação, racionalização e privatização – aos mecanismos de mercado. Isto significa que existe um alinhamento entre “argumentos económicos para a descentralização” (Devas 2005, p. 2) e a preocupação neoliberal para a redução do papel do Estado central, por conta do seu fracasso na prestação de serviços de forma eficiente e no combate a pobreza (World Bank 2004).

Manor (1999) reforça a mesma ideia nos seguintes termos:

Hoje, mais de 80% de países em desenvolvimento e em transição estão experimentando a descentralização. (...). Alguns formuladores de políticas e cientistas sociais, influenciados pelas ideias neoliberais, têm visto a descentralização como um meio de transferir o poder do Estado central que se desacreditou aos seus olhos através de *rent-seeking* e outras práticas (Manor 1999: Prefácio e p. 1).

Este apoio neoliberal alinha-se no ideal do consenso de Washington, onde descentralização fez parte da panóplia crítica dos poderes excessivos do Estado, da sua intervenção despropositada na economia, ao lado da privatização e da terciarização de serviços (Monteiro 2011). Em outras palavras,

⁵⁷ Expressão do dólar americano - a moeda dos EUA.

o neoliberalismo apoia iniciativas de cariz descentralizadoras pela sua preocupação com a mudança da natureza do Estado através de reformas orientadas para o mercado, atacando o Estado Social: reduzir o tamanho e as funções sociais do Estado (Bresser-Pereira 2010).

Praticamente, as agências doadoras – entre as quais, invariavelmente, FMI e BM – defendem e, até certo ponto, exigem pelas reformas de descentralização em muitos países, particularmente em África, Ásia e América Latina, com base em promessas dos resultados, ao mesmo tempo que “vendem a receita” para a legitimação do Estado através de democratização e boa governação (Wunsch 1998; Manor 1999; World Bank 2001; Campbell 2001; Boko 2002; Devas & Delay 2006; Grindle 2007; Thede 2008).

No mesmo diapasão, Sorensen (2008) reforça que um importante fator externo na onda de democratização dos países africanos é o papel desempenhado pelos países doadores e agências responsáveis pela ajuda económica: vista como vital para a maioria dos Estados em África. E mais, ao longo dos anos, tem crescido a pressão da maioria dos doadores pela mudança dos países em direção à democracia como condição para assistência económica em África.

O debate sobre condições materiais inerentes a reforma do Estado – particularmente no caso de África – continua sendo complexo. Huntington (1991b) e Manor (1999) salientam que nenhuma causa explica isoladamente o desencadeamento de políticas descentralizadoras, até porque a multiplicidade de teorias e a diversidade de experiências sugerem diferenças significativas na análise de cada caso. Não é por acaso que, em relação a democratização, Sorensen (2008) lembra que além de influência externa e ou efeitos globais, os movimentos de democratização dos países, em várias regiões, são também resultantes de dinâmicas internas.

2.4. Descentralização, Governança e Governabilidade em África

Tal como a própria institucionalização do Estado em África, as reformas políticas que desencadearam os processos de democratização, descentralização e criação de governos locais são de enorme complexidade.

Alguns estudos mostram que, por exemplo, enquanto em alguns países, caso do Ruanda, a descentralização é vista como tendo jogado um papel importante na manutenção da estabilidade política (Tilburg 2008), em outros países, caso do Uganda, atribui-se a descentralização outra face da

moeda, pois, de certo modo, contribuiu para o agravamento do conflito a nível local (Schelnberger 2008).

Este contexto é, particularmente, elucidativo sobre vicissitudes que acompanham o fenómeno de descentralização em África. Para Olowu & Wunsch (1990) e Weimer (2012b), mais do que efeitos da guerra, o caos, as contradições e os conflitos emergindo da desagregação do Estado em África – com implicações no fracasso do Estado centralizado pós-colonial – contribuíram grosso modo para o projeto das reformas descentralizadoras em países africanos.

Na essência, o movimento da reforma estatal em África caminha de mãos dadas com a preocupação em torno de melhoria da “governança” e “governabilidade” – elementos fundamentais na origem da modernização do Estado nos anos de 1980-1990.

A discussão dos conceitos “governança” e “governabilidade” envolve bastante ambiguidade ou imprecisão. Não obstante, vários estudiosos (Rodhes 1997, 2000; Hirst 2000; Pierre 2000) aplicaram-se intensivamente na discussão e elucidação, sobretudo na questão da governança, reconhecendo sua multiplicidade de sentidos, significados e versões.

Para Rodhes (1997, p. 4), “governança refere-se a governar com e por meio de redes: um novo processo de governação; ou uma condição alterada de regra ordenada, ou um novo método pelo qual a sociedade é governada”. É uma conceção que não apenas reconhece a mudança do papel do Estado resultante de diversas reformas do setor público entre as décadas de 1980 e 1990, mas também e principalmente a valorização de aspetos como:

- interdependência entre organizações, pois governança é mais ampla que governo, abrange atores não estatais e exige mudanças nos limites do Estado;
- interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados;
- interações semelhantes a jogos, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede; e
- significativo grau da autonomia em relação ao Estado, uma vez que as redes têm sua própria auto-organização e não sendo responsáveis perante o Estado.

A partir desta conceção, Rodhes (2000) apresenta sete (7) definições substanciais do conceito governança:

- (i) *Governança como governação corporativa*: concebe governação sob o escopo corporativo, visando uma maior eficiência no setor público e mudanças na sua cultura e clima organizacional, com a aplicação três (3) princípios: (i) abertura ou divulgação da informação; (ii) integridade ou negociação direta e completude; e (iii) prestação de contas ou responsabilizando indivíduos pelas suas ações através de clara alocação de responsabilidades e papéis claramente definidos.
- (ii) *Governança como Nova Gestão Pública*: concebe governação através de aplicação dos preceitos da “nova gestão pública”, nomeadamente gestão corporativa e marketização, através da introdução de métodos de gestão do setor privado no setor público, e de estruturas de incentivo na provisão de serviços públicos.
- (iii) *Governança como 'Boa Governação'*: concebe governação baseando-se nos três (3) sentidos da 'boa governação', nomeadamente (i) *sistémico* – distribuição dos poderes político e económico interno e externo; (ii) *político* – preocupação estatal pela legitimidade e autoridade resultante do mandato democrático; e (iii) *administrativo* – serviço público eficiente, aberto, responsável e auditado.
- (iv) *Governança como Interdependência Internacional*: concebe governação a partir do pressuposto de esvaziamento – corrosão e limitação da autoridade e autonomia – do Estado resultante da interdependência internacional e, ao mesmo tempo, permitindo a emergência de políticas transnacionais e agregação de interesses entre os Estados para a promoção de uma governação multinível.
- (v) *Governança como um Sistema Socio-Cibernético*: concebe governação como resultado de uma variedade de interações sociopolíticas, colocando em causa a existência de autoridade soberana única, uma vez que o governo garante novos padrões de interação de vários atores na solução dos problemas e distribuição de serviços.
- (vi) *Governança como Nova Economia Política*: concebe governação como processo político e económico de coordenação de atividades em torno de atores económicos, no qual o Estado atua como guardião da governação setorial, podendo facilitar ou proibir produção e comércio.
- (vii) *Governança como Redes*: concebe governação como processo complexo de organizações envolvendo setores público, privado e voluntário na prestação de serviços que partilham recursos na realização de seus objetivos e aplicam estratégias dentro das regras de jogos conhecidas, tendo em conta a auto-organização; interdependência entre organizações, interações contínuas (baseadas na confiança, negociação e acordos) e significativo grau de autonomia em relação ao Estado.

É sobre esta última definição – governança como redes – que Rodhes (1997, 2000) concentra grande parte da sua análise sobre governança, pois as “redes” enquanto cenário institucional de interação de atores públicos e privados tornam-se numa forma ubíqua e importante de estrutura de governo nas sociedades modernas.

No seu contributo ao debate, Hirst (2000) apresenta cinco (5) versões de “governança”, na sequência do mesmo número de áreas:

- (i) “Boa Governança”⁵⁸ – trata “governança” como criação de estrutura política eficaz para ação económica privada: regimes estáveis, regra da lei, administração estatal eficiente adaptada ao que o governo pode desempenhar na atualidade e uma sociedade civil forte e independente do Estado. Neste sentido, a governação é “boa” quando o Estado é limitado no seu escopo de atuação de acordo com sua capacidade de realização e a democracia só é válida quando prima pela legitimação da “boa governação”.
- (ii) “Governança supranacional”⁵⁹ – assume “governança” como criação de um governo “mundial” capaz de lidar com os problemas globais a partir de agências supra-estatais, acordos inter-estatais e práticas de governação privada no nível internacional são monitoradas e controladas pelos públicos domésticos: é uma espécie de “governo sem governo”.
- (iii) “Governança corporativa”⁶⁰ – contempla “governança” como um modelo institucional que visa a melhoria da prestação de contas e transparência nas ações de gestão sem alteração significativa da estrutura básica das próprias organizações em linha de conta com os interesses dos principais beneficiários.
- (iv) “Governança como nova gestão pública”⁶¹ – sugere “governança” como (i) adoção de estratégias de privatização de serviços e entidades de propriedade pública, e conseqüente necessidade de regulação dos serviços prestados para qualidade e conformidade nos termos contratuais, e (ii) introdução de práticas comerciais e estilos de gestão no setor público, devolvendo serviços para organismos autónomos de acordo com diretrizes e políticas gerais dos serviços.
- (v) “Governança social negociada”⁶² – refere “governança” como as novas práticas de coordenação de atividades através de redes, parcerias e fóruns deliberativos encontrados

⁵⁸ É uma perspetiva que decorre do campo económico.

⁵⁹ É uma perspetiva resultante do campo de instituições e regimes internacionais.

⁶⁰ É uma perspetiva que deriva do campo corporativo.

⁶¹ É uma perspetiva que nasce do campo do “New Public Management – Nova Gestão Pública”.

⁶² É derivada da perspetiva democrática.

nas micro e macro cidades, regiões e setores industriais, abrangendo uma diversidade de atores: sindicatos trabalhistas, associações comerciais, empresas, organizações não governamentais, autoridades locais, empreendedores sociais e grupos comunitários.

Pierre (2000) – reconhecendo a confusão no debate sobre “governança” – atribui um duplo sentido ao conceito: (i) governança como manifestações empíricas de adaptação do Estado em relação ao seu ambiente externo ocorridas no final do século XX; e (ii) governança como uma representação conceitual ou teórica de coordenação de sistemas sociais e – na maioria dos casos – papel do Estado neste processo.

Este segundo sentido de governança em Pierre está alinhado com as duas (2) categorias elaboradas por Peters (2000):

- (i) A “velha governança”, que pressupõe que o governo tem capacidade de governar e, quando efetivo, nenhuma sociedade existe sem ele. O Estado é necessário para a condução dos interesses públicos: a sociedade não pode alcançar seu bem-estar sem a imposição da autoridade estatal.
- (ii) A “nova governança”, que é vista tanto na versão negativa, ressaltando a capacidade das forças sociais para resistirem a regulação e imposição do Estado, quanto na versão positiva, exaltando as virtudes de sistemas de governação que operam através desses mesmos mecanismos.

Este debate – Hirst (2002), Peters (2000), Pierre (2000) e Rodhes (2000) – confirma que governança é um processo que envolve coordenação e coerência entre vários atores com diferentes propósitos e objetivos: atores políticos e instituições, interesses corporativos, sociedade civil e organizações transnacionais. Isto significa dizer que questões que antes eram reservadas exclusivamente ao governo são hoje, cada vez mais, tratados como problemas comuns, genéricos e sociais que podem ser resolvidas com participação de instituições políticas e outras mais.

Por sua vez, Bresser-Pereira (1998a) esforça-se na distinção dos conceitos “governança” (assinalada pela natureza económico-política) e “governabilidade” (assinalada pela natureza meramente política). À governança atribui aspetos (i) financeiro: superação da crise fiscal, (ii) estratégico: redefinição das formas de intervenção no plano económico-social, e (iii) administrativo: superação da forma burocrática da administração do Estado. À governabilidade confere a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Por um lado, “governança do Estado” é a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, mudança administrativa para uma administração pública gerencial, e a separação, dentro do Estado, ao nível das suas atividades exclusivas, entre formulação de políticas públicas e sua execução. Por outro, “governabilidade do Estado” refere-se ao poder do governo, dependente da existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (Pereira 1998a).

Na prática, Bresser-Pereira (1998a) relaciona a governança nos regimes democráticos com a adoção da administração pública gerencial através de:

- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão;
- fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal;
- separação entre as unidades formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas;
- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo;
- transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- adoção dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão e da formação de quase-mercados; e
- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio.

Esta colocação é contraposta por Madureira e Ferraz (2010), que lembram a existência de modelos de engajamento e participação cívica relacionados com a governança, entre os quais “boa governação”. E ainda de modelos como “governança cidadã” que reflete o interesse dos cidadãos serem mais ativos e envolvidos através de vários mecanismos – concessões, contratos, parcerias e acordos – em reação ao excesso de burocratização e profissionalismo na governação: um crescente controlo da governação pelos não profissionais (Box 1998; Callahan 2006).

A governabilidade nos regimes democráticos, para Bresser-Pereira (1998a), depende de:

- adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil;

- existência de mecanismos de responsabilização – *accountability* – dos políticos e burocratas perante a sociedade;
- capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas; e
- existência de um contrato social básico: garante da legitimidade e da própria governabilidade.

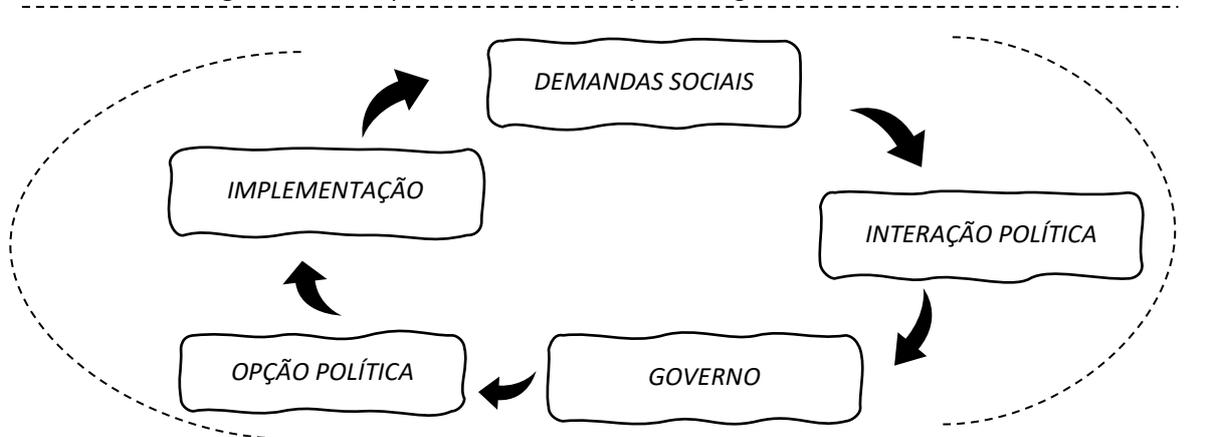
No fundo, Bresser-Pereira reconhece sobremaneira a relevância de interdependência entre governança e governabilidade para otimização da atuação do Estado:

Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma (...). A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade (...). Sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade (Bresser-Pereira 1998a, p. 78, 82-83).

A despeito da interdependência, Diniz (1996) utiliza os conceitos governança e governabilidade na mesma perspectiva como auxiliares, anunciando a sua complementaridade na configuração da ação estatal: governança remete à capacidade governativa no sentido mais amplo e governabilidade às condições sistêmicas gerais de que depende o exercício do poder em qualquer sociedade. Enfim, ambos os conceitos incorporam a capacidade governativa do Estado que se efetiva pela combinação de reformas administrativa (governança) e política (governabilidade).

A articulação entre “governança” e “governabilidade” permite o esboço de um modelo sistêmico de governança – capacidade governativa do Estado – baseado no ideal de “desempenho institucional” de Putnam (1993).

Figura n.º 4: Perspectiva sistêmica da capacidade governativa.



Fonte: Elaboração própria.

A configuração da ação estatal disposta em perspectiva sistémica – como se vê no esquema acima – é um processo envolvente, em que instituições estatais recebem subsídios do ambiente social e geram respostas a tais *inputs*; os atores políticos articulam os interesses existentes; as autoridades governamentais deliberam sobre o que fazer, adota-se uma política; e de seguida, normalmente, a mesma é implementada.

Por outras palavras, a governança e governabilidade de uma instituição democrática implica sensibilidade e eficácia em atender as demandas de seus cidadãos (Putnam 1993), de maneiras que a legitimidade atribuída às instituições políticas pelos cidadãos é uma dimensão crucial da vida política, particularmente nas democracias, nas quais a concordância do público de massa com as políticas governamentais não depende principalmente da coerção (Gunther & Monteiro 2003). É a mesma asserção de Easton (1965), em que o funcionamento efetivo dos sistemas democráticos pode depender do desenvolvimento expressivo em termos de apoio de massa, na medida em que, mesmo em democracias consolidadas, uma reserva de apoio popular pode facilitar a governança e estimular a concordância popular com as decisões governamentais.

No âmbito da governança pública, os cidadãos – como parte interessada – interagem para que o desempenho público no alcance de resultados pelos entes descentralizados (Teixeira e Gomes 2019) seja otimizado. E mais, para reforçar o papel institucional da governança, as instituições públicas devem assumir a responsabilidade pela salvaguarda dos valores públicos e fortalecimento de alguns aspetos essenciais, nomeadamente prestação de contas, transparência, resultados eficazes e eficientes, Estado de Direito e processos democráticos (Mandeli 2016).

A revolução da descentralização ocorrida em muitos países africanos tinha por base a crença de que a reconstrução do Estado concorreria para recuperação e aumento da sua capacidade governativa, com implicações para a formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que:

a arrogância das classes do Estado centralizado, a sua incapacidade de prestar serviços públicos básicos e bens, a sua exploração de mão-de-obra e de recursos através de um comando centralizado e de abordagens de controlo, bem como práticas corruptas ou práticas patrimoniais, andavam de mãos dadas com a expropriação ou ‘desempoderamento’ (Manor 1999, parte II; Weimer 2012b, p. 84).

Portanto, o movimento da reforma do Estado em África emerge da vontade de edificação de um Estado descentralizado e ancorado na elevação da qualidade da própria ação governativa em prol dos interesses últimos das comunidades locais. Um Estado com tais aspirações encontra em

governança e governabilidade condições indispensáveis para concretizar não apenas sua presença real no território, mas principalmente garantir sua efetiva em termos de prestação de serviços públicos essenciais e sustentabilidade do seu projeto nacionalista do período pós-colonial.

2.5. Síntese conclusiva

Neste capítulo, recordamos que a reforma de descentralização em África é parte dos esforços empreendidos no âmbito da reforma do próprio Estado. Em termos práticos, a descentralização tornou-se uma forma de redefinição não apenas da estrutura político-administrativa do Estado, mas e principalmente de conversão do poder autoritário dominante, na maioria de países, numa altura em que se impunha a onda de transições democráticas ocorridas em finais do século XX – décadas de 1980 e 1990.

Esta reforma surge como resposta a uma profunda crise – social, económica e política – que colocava em causa a legitimidade do Estado e todas suas instituições desde o nível central ao nível local. É por isso que a descentralização foi sendo sustentada tanto pelos argumentos de natureza política relacionados com a partilha de poder e, sobretudo, a devolução do poder local quanto pelos argumentos económicos relativos a melhoria de eficiência económica e alocação de recursos e, conseqüente, prestação de serviços públicos. Para a materialização destes propósitos, exigia-se do Estado africano a melhoria da sua capacidade governativa, pelo que a reforma de descentralização tinha no horizonte a busca da governança e governabilidade para a efetiva destas respetivas políticas públicas.

Apesar das promessas – que, de certo modo, teriam levado a adesão de grande maioria de países –, a reforma de descentralização em África continua sendo um processo de (re)descoberta, pois seus resultados mostram-se distintos e cada vez mais desafiados pelas persistentes adversidades, como tensões sociais, pobreza, conflitos armados entre outros.

Em outras palavras, os objetivos pelos quais a descentralização foi equacionada, nomeadamente a prestação de serviços ao nível local, continuam inaceitáveis praticamente em todos países. De acordo com Olsen (2007) e *First UCLG Global Report* (2008), este impacto limitado das reformas descentralizadas em contexto africano pode ser explicado pela insuficiente participação e deficiente prestação de contas das entidades descentralizadas (governos locais) perante a sociedade civil local.

É a mesma constatação de Haggard & Kaufman (2016), em relação a democratização, uma vez que, na sua percepção, o otimismo inicial que marcou a “terceira onda” da democratização em África foi arrefecendo com a instabilidade de muitas novas democracias e proliferação de regimes autoritários competitivos estáveis: não raras vezes relacionado com as restrições resultantes do subdesenvolvimento, falta de recursos financeiros, desigualdades e clivagens etno-religiosas.

Após esta discussão sobre reforma do Estado e descentralização em África, o próximo capítulo dedica-se ao percurso da (re)construção do Estado moçambicano no pós-independência, sublinhando particularmente as principais estratégias adotadas no contexto do modelo de desenvolvimento da época.

CAPÍTULO III

CONSTRUÇÃO DO ESTADO PÓS-INDEPENDÊNCIA E POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EM MOÇAMBIQUE

3.1. Nota introdutória

Depois da independência, Moçambique iniciou uma empreitada de (re)construção do Estado, tomando a ideia do marxismo-leninismo como indispensável para a eliminação das relações de exploração e de opressão dominantes no período colonial-imperialista.

A grande questão que se coloca, desde cedo, não se limita apenas a transformação da então Frente de Libertação num partido de vanguarda ‘marxista-leninista’, mas e sobretudo como materializar uma independência numa perspetiva revolucionária em meio a múltiplos desafios decorrentes do desenraizamento do aparelho do Estado colonial.

As dinâmicas política, económica e social imediatamente a seguir a independência no país, neste caso, são impulsionadas pela corporificação do pretense ‘projeto revolucionário socialista’.

Na prática, a edificação do socialismo acarretava o ensaio de uma série de medidas alinhadas ao paradigma definido, como garantia da transformação da sociedade moçambicana e, simultaneamente, de uma presença real do poder estatal pelo vasto território moçambicano.

É no propósito da solução dos problemas socioeconómicos ‘herdados’ que o ‘novo’ Estado define, em 1977, sua linha estratégica de desenvolvimento – baseada na agricultura e indústria – e, conseqüentemente, põe em prática duas principais ambiciosas estratégias relacionadas entre si, nomeadamente Aldeias Comuns e Plano Prospetivo Indicativo.

Estas políticas socioeconómicas do pós-independência tinham em vista, por um lado, sustentar ao proclamado ‘socialismo moçambicano’, através da coletivização da propriedade dos principais meios de produção, urbanização do campo (a moda socialista) e industrialização do país, promovendo a melhoria das condições de vida da população nas zonas rurais; por outro, tornar possível o chamamento a responsabilidade de todos moçambicanos para a defesa da pátria e o combate da fome e ao subdesenvolvimento.

O período de transição socialista em Moçambique é marcado ainda pelo pacote de ajustamento estrutural – no caso o Programa de Reabilitação Económica. Esta seria evidência da mudança profunda de abordagem adotada pelo Estado para o desenvolvimento socioeconómico.

Essencialmente, este capítulo percorre o modelo e as opções estratégicas testadas ao longo da (re)construção do Estado moçambicano no pós-independência, mais exatamente no período entre 1975 e 1990. É uma narrativa que se mostra necessária para a compreensão, na sequência, da reforma de descentralização – objeto desta tese.

3.2. Da independência à (re)configuração do Estado pós-colonial

A 25 de junho de 1975, Moçambique proclama sua independência e, desde então, inicia uma marcha de (re)construção do Estado⁶³. Tendo sido a força principal da luta pela independência, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo)⁶⁴ é reconhecida como única representante legítima do povo moçambicano e, nos termos constitucionais, foi-lhe consagrada o título de dirigente do Estado e da sociedade, tomando em suas mãos o controlo do poder e o comando dos destinos do “novo” país:

A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade. A FRELIMO traça a orientação política básica do Estado e dirige e *supervisiona* a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo⁶⁵ (artigo 3º da CRPM de 1975).

Existe uma extensa literatura que aponta para enorme legitimidade e prestígio conferido a Frelimo pela população, nessa altura, como corolário do significado que a própria independência representava, particularmente ao povo moçambicano.

⁶³ A “Revolução dos Cravos” de 25 de Abril de 1974 em Portugal é, invariavelmente, referenciada como tendo desempenhado um papel determinante na alteração das condições de desenvolvimento das lutas de libertação nas colónias portuguesas. No caso de Moçambique, este ato contribuiu para a assinatura dos Acordos de Lusaka a 7 de setembro de 1974, que marcou o fim das hostilidades e o início de transferência de poderes do governo português para a Frelimo (Geffray 1991; Cabrita 2000; Francisco 2010; Lourenço 2012; Brito 2019). Não obstante, os movimentos de libertação das então colónias portuguesas também chamam à si a criação de condições conducentes quer para a libertação quer para a revolução de 25 de Abril de 1974 (Bragança 1980).

⁶⁴ Na presente tese, faz-se distinção, como tem vindo a ser comum na literatura, entre “FRELIMO”, movimento de libertação nascido a 25 de junho de 1962 e que perdura até à proclamação da independência em 1975, e “Frelimo”, partido político que assume esse estatuto no pós-independência até a atualidade.

⁶⁵ O destacado não é original.

Quadro n.º 19: Descrição da legitimidade da Frelimo no pós-independência.

AUTOR(A)	ANO	PÁGINA	MENÇÃO A LEGITIMIDADE DA FRELIMO NO PÓS-INDEPENDÊNCIA
GEFFRAY, C.	1991	p. 14	“..., em 1975, os dirigentes da Frelimo gozavam de um enorme prestígio, incarnavam a conquista da independência e da unidade nacional. Ninguém duvidava então da legitimidade do poder destes homens, cuja integridade e força moral e política impressionavam e seduziam os observadores.”
DINERMAN, A.	2007	p. 108	“..., foi a Frelimo quem conquistou a independência, libertando o povo moçambicano de 500 anos de sofrimento às mãos do colonialismo português. Neste sentido, a luta armada travada pelo movimento, (...), foi a parteira da nação.”
LOURENÇO, V.A.	2012	p. 31	“A inegável legitimidade de que desfrutava a FRELIMO na época, o prestígio dos guerrilheiros junto da população, tanto rural como urbana, faziam com que ela dispusesse do apoio social firme da imensa maioria dos colonizados.”
DARCH, C.	2018	p. 12	“O sucesso da Frelimo em conseguir vencer este tipo específico de libertação garantiu inicialmente ao partido um alto nível de apoio popular, e a sua posição como única organização política legítima (...).”
BRITO, L.	2019	p. 102	“Partido único, sem qualquer forma de oposição interna organizada e gozando de enorme prestígio junto da população, a Frelimo engajou-se desde a independência na destruição de todas as formas de organização que escapassem ao seu controlo.”

Fonte: Elaboração própria.

O cenário de legitimidade incontestável que marcou a ‘entrada triunfal’ da Frelimo ao poder em Moçambique, tanto em zonas rurais quanto em rurais, corrobora o sentimento de unidade, entusiasmo, raridade e fascínio que a independência transmitia ao povo moçambicano (Geffray 1991; Brito 2019).

Apesar da euforia descrita anteriormente, durante a transição, em meio a assinatura dos Acordos de Lusaka, emergiu uma certa onda de contestação em Moçambique que pode ser retratada por dois (2) grupos distintos:

- O primeiro, composto por uma minoria de insurgentes colonos e brancos que não reconhecia os Acordos de Lusaka e, sobretudo, não admitia a independência a vista. Representado pelo autoproclamado “Movimento Moçambique Livre” (MML)⁶⁶, este grupo viu nulas suas pretensões (em pouco dias), quer pela irrelevância numérica (tinha apenas apoio de algumas dezenas de milhares), quer pela impossibilidade de negociação com o governo da Frelimo. Além de mais, a pressão de novas autoridades portuguesas, o cessar-fogo do Movimento das Forças Armadas (MFA)⁶⁷, o pleno reconhecimento da Frelimo e sua postura (inflexível) perante movimentos

⁶⁶ Durante quatro dias, entre 7 e 11 de setembro de 1974, numa tentativa desesperada de deslegitimação dos Acordos de Lusaka, o MML ocupou a estação radiofónica nacional (Rádio Clube de Moçambique) e o aeroporto de Lourenço Marques, então capital (Machava 2015).

⁶⁷ Depois do golpe de Estado de 25 de Abril de 1974, em Portugal, o MFA perdeu ímpeto e coerência, passando a considerar a posição da FRELIMO para acabar com a luta sem fornecer vantagens a Spínola e às forças que ele representava (Bragança 1985).

contestatários, tornavam qualquer tentativa de inviabilização da independência de Moçambique inviável. Samora Machel venceu esta posição na carta que enviara ao Governo provisório de Portugal, em 1975, esclarecendo que “íamos discutir não o princípio da independência, que era o direito nosso, inalienável, não negociável, mas apenas o mecanismo da transferência de poderes para a Frelimo, único e legítimo representante do povo moçambicano”⁶⁸ (Machel 1975, p. 2).

- O segundo, constituído por alguns jovens intelectuais⁶⁹ e antigos dissidentes da então FRELIMO⁷⁰, propunha um modelo de independência distinto ao definido nos Acordos de Lusaka. A principal reivindicação do ‘grupo contestatário de matiz moçambicana’ era independência imediata de Moçambique através de processo democrático, envolvendo várias formações ou partidos políticos emergentes.

O ano de 1974 é, particularmente, interessante para os anais da história política de Moçambique pós-independência, pois, enquanto decorria a concertação em torno da transferência de poderes, assistiu-se uma espécie de primeira vaga de exigências pelo pluralismo e abertura política do ‘novo’ Estado.

Cabrita (2000, p. 72-74), assinala o contexto de aparecimento de algumas organizações políticas na época, destacando:

- (i) Grupo Unido de Moçambique (GUMO), criado em fevereiro de 1974, com vista a proteção de direitos das “minorias étnicas” existentes na época em Moçambique⁷¹. Na essência, GUMO propunha uma “frente interna” única, pacífica e ativa – em cooperação com o governo português, incluindo a manutenção de suas instituições políticas – no fortalecimento da participação de ‘notáveis’ de diferentes grupos em questões de natureza pública, e na condução da “progressiva autonomia política” até a vitória final do povo moçambicano: a independência. Entre seus principais mentores estão Máximo Dias, Domingos Arouca e Joana Semião.
- (ii) Partido de Coligação Nacional (PCN), criado em agosto de 1974, visando a promoção de uma sociedade “democrática” e “pluralista”, baseada no respeito a perspectivas,

⁶⁸ Carta escrita por Samora Moisés Machel, na qualidade de Presidente da Frelimo, em 18 de abril de 1975, ao Primeiro-Ministro do Governo Provisório de Portugal.

⁶⁹ Entre eles Máximo Dias, Domingos Arouca e Joana Semião (Cabrita 2000).

⁷⁰ Entre eles Uria Simango, Paulo Gumane e Mateus Gwengere (ibidem).

⁷¹ Neste caso, assimilados negros, mestiços e brancos – incluindo indianos e chineses – nascidos em Moçambique.

tradições e cultura de vários grupos raciais, sociais e étnicos que compõem o povo moçambicano. Seus principais fundadores⁷² são Uria Simango⁷³, Paulo Gumane⁷⁴, Mateus Gwengere⁷⁵, Basílio Banda⁷⁶, Arcanjo Kambeu⁷⁷, Manuel Tristão⁷⁸, Nasser Mbule⁷⁹ e Joana Semião⁸⁰. A primeira declaração pública do PCN demonstra claramente a sua linha de pensamento:

the future of Mozambique should not be compromised by any accord negotiated and reached between the Lisbon government and any organization or political group to the exclusion of others. No organization should claim the right to be the sole and legitimate representative of the Mozambican people without being put to the test of democratic process (Cabrita 2000, p. 74).

Refira-se que GUMO inspirava-se nas ideias, por exemplo, de Jorge Jardim que tentou, sem sucesso, engendrar um suposto “Programa Lusaka” para uma descolonização honrosa de Moçambique, com vista à “independência com dignidade, harmonia, justiça e progresso” sob direção de Portugal (Jardim 1976, p. 25). Por sua vez, PCN era uma espécie de mescla resultante de clivagens internas desde os movimentos ‘protonacionalistas’ do longo percurso do desenvolvimento da luta de libertação congregada pela FRELIMO, perante o complexo mosaico de diferenças étnico-regionais que caracteriza Moçambique.

Não obstante a tentativa de criação de outros movimentos políticos, o elevado apoio da esmagadora maioria da população permitiu a Frelimo desenhar o seu percurso de ‘partido-Estado’: um Estado-nação moderno de inspiração socialista⁸¹. Desde então, a grande preocupação dos seus dirigentes passava pela remodelação do Estado, edificando uma nova sociedade para vencer o subdesenvolvimento e construir o socialismo a seu estilo⁸².

⁷² Grande parte dos quais dissidente da FRELIMO e ou antigos militantes do então COREMO - Comité Revolucionário de Moçambique, partido fundado em 1965.

⁷³ Eleito presidente do partido.

⁷⁴ Eleito vice-presidente do partido.

⁷⁵ Eleito conselheiro do partido.

⁷⁶ Eleito secretário-geral.

⁷⁷ Eleito secretário para assuntos exteriores.

⁷⁸ Eleito secretário para organização.

⁷⁹ Eleito secretário para informação.

⁸⁰ Eleita secretária para educação e juventude – tempo depois de sua retirada do GUMO.

⁸¹ A Frelimo declarou-se, efetivamente, como ‘um partido de vanguarda marxista-leninista’ no seu 3º Congresso, realizado entre os dias 3 e 7 de fevereiro de 1977.

⁸² Um modelo de socialismo mais parecido a mistura entre ‘aventureirismo’ chinês e ‘burocratismo’ soviético.

Esse contexto levaria a que o partido único (a Frelimo) implantasse o seu centralismo democrático – como instrumento de subordinação dos órgãos inferiores aos superiores e da minoria à maioria –, organizando o Estado de forma autoritária e dirigista que resultou numa “nova forma de discurso e comportamento político transformado” (Darch 2018, p. 13), que serviria de alicerce para toda estrutura político-administrativa da época.

A postura adotada pela Frelimo não é de todo surpreendente, considerando que em África o próprio contexto impôs aos partidos libertadores a criação de novo Estado-nação e, a estes, não se lhe restava muito espaço do que o monopólio do poder em partido único e a centralização da autoridade em uma única figura, numa espécie de autoritarismo (Young 2004; Dorman 2006; Matsimbe 2017).

Essa é uma justificação encontrada, por exemplo, em Nascimento (2015) sobre a centralização do poder pelas novas elites africanas, do antigo “império português”:

Na África pós-independência, onde, amiúde, os Estados se tornaram plataformas instáveis de interesse mais conflituais do que compagináveis, uma opção comum foi a centralização dos processos decisórios para precaver conflitos. Em (...) Moçambique, a somar à cultura política herdada do colonialismo e coberto de intensa propaganda de uma ideologia voluntarista, (...), a concentração e a subsequente informalidade de poder firmaram-se como pedra de toque das políticas e da (des)organização do Estado (Nascimento 2015, p. 252).

A mercê do partido único, o Estado empenhou-se na supressão e bloqueio de todas formas de organizações de carácter social e autónomas existentes, uma vez que, de contrário, seriam uma ameaça à sua autoridade e, especialmente, ao seu projeto. Deste modo, o partido foi colocando em marcha a fusão ‘centralismo-democracia’ por si defendida:

Pouco a pouco foram-se definindo no discurso do poder os contornos estranhos de um país fictício: dizia-se que a autoridade da Frelimo ter-lhe-ia sido delegada por uma “aliança operário-camponesa”, para que exercesse, em seu nome, a ditadura sobre os seus inimigos, os inimigos do povo (Geffray 1991, p. 16).

A lógica de controlo e a atitude repressiva empregues como matizes do centralismo democrático, no percurso da construção do Estado pós-independência em Moçambique, resultam dessa perceção, pois:

Os dirigentes da Frelimo, apesar do apoio popular de que dispunham, suficientemente forte para poderem aceitar a livre expressão do movimento social que agitava a sociedade

moçambicana desde a queda do regime colonial, especialmente nas cidades, não concebiam, no entanto, que pudesse haver outras formas de organização que não aquelas que emanavam directamente das suas decisões (Brito 2019, p. 102).

Na sequência, várias organizações sociais autónomas – clubes desportivos, igrejas, associações e sindicatos – foram forçadas a mudanças, restrições ou encerramento no seu exercício, conforme o caso:

- (i) os clubes desportivos sujeitaram-se à alteração de seus nomes, por um lado, demarcando seu distanciamento com a ‘herança’ do regime colonial e, por outro, caucionando sua integração às entidades públicas ou empresas estatais no período pós-independência⁸³ (Brito 2019).
- (ii) as confissões religiosas foram-lhes impostas uma série de medidas restritivas, como supressão de cultos, retirada ou expulsão de missionários, congelamento de contas bancárias, apreensão ou nacionalização de propriedades e uso de guias de marchas pelos seus membros. Episódios envolvendo igrejas cristãs e não-cristãs, particularmente Católica⁸⁴, 12 Apóstolos⁸⁵, Nazareno e Assembleia de Deus⁸⁶, Bom Pastor⁸⁷ e Testemunhas de Jeová⁸⁸ são bastante elucidativos (Cabrita 2000). Este comportamento contrasta com o histórico papel que as igrejas e missões protestantes – como o caso da “Missão Suíça no Sul de Moçambique” – tiveram na criação de condições básicas para o desenvolvimento de uma consciência política e do nacionalismo moçambicano (Silva 1991, 1993, 1998).

⁸³ Neste âmbito, o “Sporting Clube de Lourenço Marques” mudou de nome para “Sporting Clube de Maputo” (1976), depois para “Clube dos Desportos da Maxaquene” (1978), e ligado a empresa estatal “Direção de Exploração do Transporte Aéreo” (hoje, Linhas Aéreas de Moçambique); o “Grupo Desportivo de Lourenço Marques” mudou para “Grupo Desportivo de Maputo” (1976), e ligado a empresa estatal “Direção Nacional de Aviação Civil” (hoje, Aeroportos de Moçambique); e (iii) o “Clube Ferroviário de Lourenço Marques” passou para “Clube Ferroviário de Maputo” (1976), com ligação a empresa estatal “Caminhos de Ferro de Moçambique”.

⁸⁴ A “Igreja Católica” foi bastante afetada por estas restrições, considerando seu nível de inserção e influência em Moçambique, desde a época colonial, especialmente em setores sociais como educação e saúde.

⁸⁵ Na cidade de Maputo, membros da igreja “12 Apóstolos” foram acusados de desobediência ao Estado, uma vez flagrados em práticas de disseminação de fé (Cabrita 2000).

⁸⁶ As igrejas “Nazareno” e “Assembleia de Deus” viram seus missionários e funcionários presos sem acusações concretas (ibidem).

⁸⁷ O líder da Igreja “Bom-Pastor”, Fernando Magaia, foi acusado de alegada promoção do uso de drogas e rotulado de charlatão e criminoso (ibidem).

⁸⁸ A mais severa aplicação de medidas do Estado neste âmbito foi para “Igreja Testemunhas de Jeová”, nomeadamente encerramento da seita, prisão e submissão de seus membros aos “campos de reeducação”, por recusarem a aderir as aldeias comunais (ibidem).

- (iii) as associações foram banidas em toda sua dimensão, nomeadamente culturais, científicas e estudantis. Neste caso, iniciativas de natureza juvenis, religiosas, literárias⁸⁹ e seminários⁹⁰ tiveram de ser convertidas em favor de organizações reconhecidas pelo Estado, como OJM – Organização da Juventude Moçambicana.
- (iv) o movimento sindical – que ocorre, na sua maioria, durante os períodos de transição e pós-independência – foi limitado a estruturas administrativas de interesses dos seus integrantes: emissão de carteiras profissionais e gestão de contribuições para a ação social. Ao mesmo tempo, seus membros proeminentes foram colocados ao ‘serviço’ das chamadas “Organizações Democráticas de Massas” (ODM), como “Grupos Dinamizadores”⁹¹ (Francisco 2010; Brito 2019).

O centralismo democrático, como se vê, legitima a destruição de iniciativas autónomas e comprova a tamanha preocupação de sua coabitação com movimento social e qualquer outra forma de expressão política independente (Brito 2019). Até porque, nas palavras de Darch (2018, p. 13), “a Frelimo nunca viu nenhuma razão para criar estruturas formais e instituições que teriam constituído uma forma mais ampla e convencional de pluralismo”, até porque o mais importante passava pela eliminação das sequelas coloniais:

all vestiges of colonialism and imperialism would be destroyed with a view to eliminating the system of exploitation of man by man, and erecting the political, material, ideological, cultural, and social basis of the new society. (...), churches as whole were ‘banners of imperialism, against whom it is necessary to start an organized popular combat’. (...), people must be told that to attend those denominations or to spread the word of missionaries is like working against Mozambique and serving the imperialist powers which resort to any method to achieve their goals (Cabrita 2000, p. 108, 121).

Portanto, a construção do Estado pós-independência em Moçambique foi marcada pelo excessivo controlo central, captura da estrutura administrativa estatal pelo partido e frustração de formas alternativas de nacionalismo e oposição aos princípios do regime (Darch 2018; Brito 2019).

⁸⁹ As editoras e distribuidoras da literatura religiosa passam a submeter-se ao INLD – Instituto Nacional de Livro e Disco (Cabrita 2000).

⁹⁰ Os estudantes só podiam ingressar aos seminários depois de completarem 18 anos de idade e cumpridos o serviço militar obrigatório.

⁹¹ Em 1976, o partido-Estado organizou os trabalhadores – nos serviços estatais, nas fábricas e unidades de produção – em “Conselhos de Produção” e “Conselhos de Controlo de Produção”. Este exercício serviu de plataforma para o futuro sindicato nacional: “OTM – Organização dos Trabalhadores Moçambicanos”, criada em 1983 (Brito 2019).

Aliás, para Frelimo-Estado, a construção do (seu) socialismo exigia a direção centralizada do Estado e, não raras vezes, sustentada pela lógica administrativa e repressiva baseada na organização partidária.

3.3. Ambição (des)medida sobre caminho sinuoso

Com a proclamação da sua independência, Moçambique herdou um Estado moderno construído a partir do projeto colonial: um estado fascista ao serviço direto da acumulação capitalista por via do controlo e recrutamento da força de trabalho e da imposição de culturas obrigatórias e outros mecanismos de exploração extrema pelo vasto território⁹².

Na ótica de Monteiro (2006, 2011), o “Estado moçambicano” herdado do colonialismo apresenta três (3) principais características: externo, centralizado e mole. Primeiro, era resultado de um projeto externo, significando não apenas ter sido criado sobre um ambiente de contingências, mas também carecia de legitimidade e predominância do contexto africano. Segundo, era altamente centralizado em termos de estrutura político-administrativa e sua economia política, tendo em conta que o seu comando provinha do centro. Terceiro, era fraco, por conta do défice em termos de capacidade de presença real em todo território, limitando-o tanto no exercício das funções estatais quanto na própria prestação dos mais diversos serviços públicos.

Na mesma perspetiva, Va Wyk (2007) refere que a elite africana, com tão pouco tempo de preparação para a independência, herdou estruturas estatais alienígenas, desenvolvidas através de mecanismos coercitivos e controlos políticos e económico centralizados, resultantes da imposição do estado-nação criado e estruturado artificialmente pelo imperialismo.

Neste debate sobre a edificação do poder num contexto complexo e de problemas para os quais o regime não havia se preparado, Brito (2019) sublinha:

Face à necessidade de estender rapidamente a sua presença à totalidade do território, a Frelimo encontrava-se perante uma tarefa para a qual não dispunha de um número suficiente de quadros. (...). Assim, para conseguir implantar-se, não só nos centros urbanos, mas também nas zonas rurais do país que tinham estado até ao fim do conflito sob controlo directo do

⁹² O Estado colonial tinha défice de administração no território moçambicano, pois a sua atuação limitava-se a áreas e aspetos mais importantes aos seus objetivos, relegando, à sua própria sorte, largas áreas do território sem cobertura relativa a satisfação das demandas da população respetiva (Monteiro 2006).

Estado colonial, só lhe restava uma via: apelar aos seus simpatizantes para que tomassem eles próprios a iniciativa de criar uma rede do “partido” cobrindo todo o país (Brito 2019, p. 83).

Em reconhecimento aos desafios de uma presença efetiva ao longo do território, o Estado pós-independência propôs-se a estabelecer uma estreita ligação com as comunidades locais através de uma administração que pautasse em respostas aos problemas e anseios prementes no nível local. Neste sentido, a redefinição da estrutura político-administrado do Estado impunha estratégias de desenvolvimento baseadas, conforme o próprio partido, tanto na produção agrícola quanto na industrialização:

A estratégia do nosso desenvolvimento apoia-se na produção agrícola. As Aldeias Comunais são o eixo fundamental da libertação do Homem no campo. A indústria é o factor dinamizador do desenvolvimento económico. A edificação da indústria pesada constitui o factor decisivo da nossa independência total, permite a ruptura com a integração no sistema imperialista (Frelimo 1979, p. 117).

No seu percurso, três (3) principais estratégias de desenvolvimento foram definidas pelo Estado pós-independência em Moçambique⁹³:

- (i) Aldeias Comunais;
- (ii) Plano Prospetivo Indicativo; e
- (iii) Programa de Reabilitação Económica⁹⁴.

3.3.1. Aldeias Comunais

De entre principais estratégias adotadas pela Frelimo, partido-Estado, no quadro da construção do Estado pós-independência em Moçambique, particularmente para as zonas rurais, estão as “Aldeias Comunais”, doravante, ACs⁹⁵.

⁹³ A linha estratégica de desenvolvimento de Moçambique no pós-independência foi estabelecida no III congresso da Frelimo, a partir da visão de planificação socialista para a transformação total da sociedade moçambicana (Bragança & First 1981).

⁹⁴ Também designada de “Programa de Reajustamento Económico”.

⁹⁵ O marco das ACs pode ser associado ao ano de 1977 na sequência do III congresso da Frelimo que definiu a matriz global do desenvolvimento de Moçambique para a época.

Imediatamente a seguir a independência, a partir de 1976, a questão das ACs tornou-se “espinha dorsal do desenvolvimento das forças produtivas do campo” (Frelimo 1976; CEA 1979; Almeida Serra 1991; Mosca 1996), isto é,

opção estratégica de socialização das zonas rurais porque é nelas que, através da produção colectiva (...) se consegue um rápido crescimento da consciência revolucionária e de classe dos trabalhadores e se torna possível atingir com relativa rapidez a auto-suficiência alimentar e a satisfação das necessidades de saúde, educação e cultura, grandes objectivos imediatos de cada Aldeia Comunal (Almeida Serra 1991, p. 505).

Em outras palavras, as ACs foram definidas como unidades com funções tríplexes: (A) produtiva [económica], (B) política e (C) social. Ademais, o relatório do CEA (1979), preparado nas vésperas do Seminário sobre Aldeias Comunais de 1979 - 1980, destaca a multifuncionalidade desta estratégia:

As Aldeias Comunais deverão ser a base da transformação rural em Moçambique, as unidades políticas e económicas através das quais a vida colectiva será desenvolvida. A organização fragmentada da vida rural associada a baixa produtividade tanto da terra como dos trabalhadores, está a tomar nova forma nas aldeias centralizadas que permitem o desenvolvimento dos métodos colectivos de produção, um nível superior de mobilização política e a facultação de facilidades educativas e de saúde comuns (CEA 1979, p. 12).

A estratégia das ACs gravitava em torno de dois (2) eixos fundamentais: (i) como propriedade coletiva dos principais meios de produção (machambas estatais e cooperativas); e (ii) como mecanismo de urbanização socialista do campo:

A coletivização dos meios de produção que resultava da nacionalização das explorações agrícolas de grande escala, reorganizadas em moldes socialistas, para a transformação da produção dos camponeses, portanto, criação de novas formas de produção coletiva⁹⁶. Aqui, as plantações e as grandes machambas coloniais foram convertidas em machambas estatais e as pequenas machambas transformadas em cooperativas, ao mesmo tempo que seus membros mantinham as suas próprias machambas dispersas em outros lugares. Entretanto, o investimento e a produção de excedentes agrícolas deveriam estar concentrados, prioritariamente, nas machambas estatais e, de seguida, nas

⁹⁶ Esta perspectiva foi inspirada pelas experiências da União Soviética, Cuba, China, Vietname e dos regimes pós-II Guerra Mundial nos países da Europa do Leste (O’Laughlin 2016, 2017).

cooperativas (Wuyts 1981a, 1981b, 1986, 2001; O’Laughlin 1981, 1996, 2016, 2017; Mackintosh & Wuyts 1988).

A urbanização socialista do campo consistia na organização das comunidades e criação de condições e infraestruturas adequadas para a provisão de serviços públicos essenciais nas zonas rurais. Este eixo buscava a melhoria das condições de vida material dos camponeses: habitação, educação, saúde, abastecimento de água potável, energia, provisão de alimentos, entre outros (Tempo 1977; Araújo 1988; Geffray 1991; Mosca 1996; Gallo 2016; Brito 2019).

Em última instância, a pretensão da vida coletiva e da coletivização da produção, para a transformação do meio rural em espaço oportuno de edificação do projeto Estado-nação, passava pela modernização da sociedade e ruptura com os sistemas capitalista e tradicional em nome de uma nova existência social dos indivíduos, que serão reconhecidos em referência a estrutura político-administrativa vigente no contexto do Estado nacional pós-independência.

Na mesma intenção, cabia as ACs a eliminação do poder de autoridades com raiz feudal que haviam sido reforçadas pelo colonialismo para o controlo da força de trabalho e tornadas em uma das várias fontes de diferenciação e acumulação na época colonial.

Não obstante a adesão massiva dos camponeses às ACs, no início⁹⁷, associada a ‘ganhos’ sobretudo de natureza social, como habitação, escolas, postos de saúde, abastecimento de água, alimentação⁹⁸, o entusiasmo pelas mudanças em torno desta estratégia diluiu-se relativamente em tão pouco tempo.

Vários estudos produzidos sobre as ACs em Moçambique apontam as razões que concorreram para o não alcance dos objetivos pretendidos na operacionalização da então estratégia de desenvolvimento, sublinhando aspetos relacionados a inadequação das políticas agrárias e o fato de as novas estruturas (político-administrativas) serem igualmente não democráticas:

- Wuyts (1981a, 1981b, 2001) assinala, por um lado, a concentração de recursos na mecanização das machambas estatais e a conseqüente negligência do campesinato e sua transformação gradual através das ACs e a valorização da produção camponesa,

⁹⁷ Mosca (1996) destaca que num período de entre 3-4 anos, mais de 40% da população rural residia em aldeias, o que revela a massificação e rapidez do movimento das ACs inicialmente.

⁹⁸ O’Laughlin (2016, 2017) refere que a nacionalização da educação e saúde – 24 de julho de 2075 – melhorou o acesso a estes serviços nas zonas rurais, pelo menos até à intensificação da guerra na década de 1980.

que se tornou crítica como questão de estratégia económica e no estabelecimento de bases política, económica e social para a transformação socialista da sociedade; por outro, a contínua utilização da mão-de-obra sazonal nas machambas estatais que contribuiu para a redução dos níveis de produtividade, pois, de certo modo, reproduziam os padrões de produção coloniais.

- CEA (1979) arrola questões relacionadas a localização e tamanho das próprias ACs, como escolha de locais sem atenção a disponibilidade de terra para o desenvolvimento de aldeias (ou falta de terra perto das aldeias); desgaste de solos por cultivo excessivo e excesso de pastagem; falta de água limpa e madeira (lenha), que impunham perda demasiado de tempo no seu transporte; dificuldades na comercialização de excedentes dos camponeses, incluindo as facilidades básicas de subsistências; dificuldades para o desenvolvimento de estruturas (político-administrativas) cabalmente representativas nas aldeias; entre outras.
- O’Laughlin (1981, 1995, 1996, 2016, 2017) destaca a fraca cooperativização do campesinato, que contribuiu para a crise de produtividade agrícola (nos setores estatal e cooperativo), e a sazonalidade nas machambas estatais, dada a continuação da dependência pela contratação da mão-de-obra temporário, muitas vezes migrante. Refere que a marginalização do setor produtivo familiar (primazia pela produção agrícola em larga escala, considerada tecnologicamente moderna e mais produtiva, em detrimento da produção familiar de pequena escala) comprometeu não apenas a consolidação socialista do setor estatal, transformação da base de classe do estado revolucionário, e transformação socialista da agricultura familiar, mas também reforçou a antiga estrutura colonial de rentabilidade.
- Araújo (1988) refere a marginalização dos princípios definidos pela própria estratégia das ACs, nomeadamente contradições operacionais entre o espaço de produção coletiva e o familiar; afastamento de famílias das suas anteriores unidades residenciais-produtivas sem substituição adequada; surgimento de uma produção cooperativa de forma artificial, forçada e pouco organizada; competição entre os responsáveis (estruturas político-administrativas) distritais na implementação das ACs, numa busca clara por protagonismo “político-partidário”, entre outros aspetos, que resultaram não apenas na baixa produtividade, mas e sobretudo na desmobilização e abandono pelos camponeses.
- Almeida Serra (1991) reforça a contradição em torno da estratégia então definida, que atribuiu um carácter residual e transitório ao setor produtivo familiar em relação

ao seu papel na lógica global da estratégia agrícola. Porquanto a concepção das ACs foi baseada na interpretação equivocada da realidade económica e social dos camponeses, a de que estes tinham ligações relativamente marginais com o mercado e pouca dependência deste para a sua sobrevivência.

- Mosca (1996, 2011, 2017, 2021) reafirma a não (ou insignificante) alteração da base produtiva, sobretudo pela marginalização do setor familiar na política agrária socialista (este setor não se transformou em cooperativista); desadaptação deste modelo socializante à diversidade das realidades das comunidades locais; e radicalização, rapidez e erros de implementação das medidas relacionadas com este modelo de desenvolvimento rural.

A problemática das ACs é extensiva ao debate sobre a ‘antropologia da guerra pós-colonial’ em Moçambique.

Para a perspetiva “defensora da guerra civil”, como Cahen (1987), Geffray (1986, 1991); Hall (1990); O’Meara (1991); Florêncio (2002); Coelho (2002); Siebert (2003); Temudo (2005); Brito (2019); entre outros, os ‘males’ da estratégia das ACs estão por detrás do enraizamento da Renamo em várias zonas rurais do país durante a guerra civil. Essencialmente, em suas análises, dá ênfase não apenas em ruturas resultantes de políticas agrárias, socialização do campo e cooperativização, mas sobretudo a radicalização e discriminação perpetradas pelo partido-Estado contra as autoridades tradicionais, para além de atitudes de marginalização, humilhação e ridicularização da liderança local no seu papel político, social e religioso.

Geffray (1991) explica detalhadamente como a estratégia das ACs ostracizou diferenças históricas e sociais – incluindo motivações e aspirações reais das comunidades – no silenciamento de poderes e autoridades locais:

Entre 1980 e 1984, *tornou-se notória a desistência nas aldeias (...)*, as “cooperativas de produção” não produziam nada. Na realidade, a estratégia das aldeias comunais tinha já nessa altura mostrado a sua verdadeira natureza por todo o país, revelando-se como um instrumento político extremamente eficaz, não para o “desenvolvimento” das regiões rurais, mas para a edificação no campo de um aparelho administrativo de Estado. (...). *E, a sequência da nova estrutura estatal, na sua maioria ao serviço do partido*, o país ficou em poucos anos coberto por uma rede de administração hierarquizada, fundada sobre a entidade administrativa e política aldeã. (...) Esta construção do Estado nacional no campo foi inteiramente levada a cabo em ruptura e conflito aberto com os elementos política e

socialmente respeitados a nível local pelas populações e por elas investidos de uma autoridade reconhecida (Geffray 1991, p. 21)⁹⁹.

É a mesma linha de pensamento traçada por Temudo (2005) relativamente ao impacto desta política de aldeamento forçado e ao fato de as novas estruturas serem não democráticas, no contexto da construção do Estado pós-colonial, que teriam influenciado a legitimação da Renamo pelas comunidades rurais durante a guerra civil:

Durante muitos anos, a ideia de que a guerra civil que assolou Moçambique era conduzida por um exército mercenário ao serviço de interesses externos foi considerada inquestionável, desconhecendo-se que a Renamo possuía uma base social de apoio rural e que a produção agrícola constituía uma das fontes de financiamento da guerra. Após a independência, o partido-Estado Frelimo provocou uma desestruturação social, económica, política e cultural das sociedades rurais, conduzindo um projecto de desenvolvimento e de construção da nação autoritário e centralizado, que pôs em causa direitos fundamentais de cidadania. A adesão à guerra de parte da população pode assim ser interpretada como uma tentativa de conquista desses direitos. (...). A adesão à Renamo de certas famílias deveu-se não só ao descontentamento motivado pelas consequências da sua integração em aldeias comunais e pela desautorização dos chefes tradicionais e suas cerimónias e rituais, mas também às expectativas em relação à *melhoria das condições de vida* (Temudo 2005, p. 32, 39)¹⁰⁰.

Esta perspetiva, é contrariada pelos “defensores da guerra de desestabilização”, como Bragança (1978); Isaacman & Isaacman (1983); Hanlon (1984, 1991); Bragança & Jacques (1986); Minter (1989, 1994); Wuyts (1989); O’Laughlin (1991); Vines (1991, 1992, 1998); Dinerman (1994, 2007); Nillsson & Abrahamsson (1994); (West 2008); entre outros, que encontram as origens da guerra pós-independência em Moçambique nos fatores externos. Alinhada ao discurso oficial sobre a referida guerra, as análises deste grupo recaem para a tentativa de sabotagem e desestabilização resultantes dos contextos regional (marcado por profundas hostilidades em relação a regimes racistas da Rodésia do Sul e, particularmente, o *apartheid* da África do Sul), e global (no quadro da Guerra Fria e bipolarização mundial).

O fundamento de cartaz para esta segunda perspetiva é que a Renamo – “um movimento militar rebelde” (Dinerman 1994, p. 103) – era produto meramente de forças externas engajadas numa guerra de desestabilização contra um Estado independente de linha socialista, liderado por um

⁹⁹ O destacado não é original.

¹⁰⁰ O destacado não é original.

partido (a Frelimo) legítimo e amplamente aceite pelas massas populares. De resto, como se sabe, nos primeiros anos desta mesma guerra, a Renamo recebera apoio (logístico) da Rodésia do Sul, da África do Sul e dos EUA.

A dinâmica das ACs reflete particularmente que, aos poucos, em meio ao objetivo da “destruição de todos os vestígios do colonialismo e do imperialismo, para a eliminação do sistema de exploração do homem pelo homem e para a edificação da base política, material, ideológica, cultural e social da nova sociedade” (Trindade, 2003, p. 97), a admiração e o apoio populares emprestados ao partido-Estado foram esvaziando diante de atitudes excessivas e não esperadas de um Estado que prometera uma libertação do povo de qualquer tipo de subjugação, mas que na realidade, ele próprio, mostrava-se cada vez mais comprometido com repressão e controlo social, concorrendo para uma crescente frustração de expectativas populares e, conseqüente, questionamento por parte daqueles que outrora mobilizaram-se em nome do projeto comum.

Às evidências do endurecimento estatal, no período da construção do Estado pós-colonial em Moçambique, podem ser acrescidas seguintes medidas:

- aprovação do Decreto-Lei n.º 21/75 de 11 de outubro, que criou o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP), um órgão com poderes excepcionais, entre os quais o de “deter pessoas, determinando-lhes o destino que achar mais conveniente, nomeadamente o de as remeter à autoridade policial competente, aos tribunais, ou aos campos de reeducação” (Trindade 2003, p. 106)¹⁰¹.
- aprovação, em 1983, da “Lei das Chicotadas” no contexto da implantação da “justiça revolucionária” que estabelecia uma série de penas severas, muitas vezes, executadas em público, como tortura corporal (chicotadas) e pena de morte (fuzilamento) aos violadores do ‘projeto nacional’¹⁰².
- implementação, a partir de meados de 1983, da “Operação Produção” nos centros urbanos, para a evacuação dos considerados “improdutivos urbanos”, conduzindo-os às “atividades produtivas” agrícolas em zonas rurais (Quembo 2012, 2015) ¹⁰³.

¹⁰¹ Nos termos do artigo 48 da lei n.º. 2/79, de 1 de março de 1979, competia ao SNASP a instrução preparatória de “crimes contra a Segurança do Povo e do Estado Popular (Documentos da 4ª Sessão da Comissão Permanente da Assembleia Popular).

¹⁰² Lei n.º 5/83 de 1 de abril.

¹⁰³ Pessoas desempregadas e ou as que não comprovassem um trabalho formal perdiam direito de viver em zonas urbanas e deviam ser enviadas aos “campos de produção” ou “aldeamentos forçados” (Geffray 1991; Brito 2019).

Alinhada aos propósitos da revolução socialista, esta medida visava o controlo do massivo êxodo rural e pressões sociais consequentes, como desemprego e revoltas, de maneiras que servia como instrumento necessário de combate contra ociosidade, preguiça, banditismo, drogas, alcoolismo e prostituição nas cidades (Geffray 1991; Thomaz 2008; Quembo 2012, 2015; Brito 2019)¹⁰⁴.

Refira-se que a personalidade da Frelimo, enquanto partido-Estado, é concordante ao pensamento e a prática dos “partidos libertadores” em África, pois, como diria Van Wyk (2007), a elite tradicional deveria ser marginalizada do processo de governação por representar um obstáculo à modernização, nomeadamente construção da sociedade moderna e desenvolvida.

3.3.2. Plano Prospetivo Indicativo

No quadro da edificação do Estado pós-independência para a colocação do país na órbita do desenvolvimento, o governo da Frelimo concebeu e implementou o ambicioso Plano Prospetivo Indicativo, de seguida apenas PPI.

O PPI é considerado um programa marcante do percurso económico de Moçambique, concebido pelo governo em 1980 como estratégia económica para liquidação do subdesenvolvimento e construção das bases do socialismo, em apenas uma década, 1980-1990¹⁰⁵. Este programa, em outras palavras, visava “expandir, rapidamente, a capacidade e o produto material da economia para superar o subdesenvolvimento e a debilidade da estrutura socioeconómica e eliminar a pobreza” (Castel-Branco 1995, p. 601).

Estudiosos desta estratégia de desenvolvimento de Moçambique pós-independência, como Castel-Branco 1994b; 1995; 2017a; 2022a; 2022b; Castel-Branco, Massingue & Ali (2010); Brito (2019), identificam três (3) pilares básicos sobre quais esta estratégia concentrava suas linhas de ação:

Primeiro, socialização (cooperativização) do campo, assente no rápido desenvolvimento das forças produtivas organizadas em empresas agrícolas estatais ou cooperativas, através da integração

¹⁰⁴ Brito (2019) sugere que, para certos meandros da Frelimo, a “Operação Produção” disfarçava o objetivo de eliminação da “ameaça” representada por uma camada social cada vez mais crescente de pessoas desocupada, nas grandes cidades, o que era considerado de potencial perigo, inclusive de apoio à Renamo.

¹⁰⁵ O PPI só viria a ser aprovado em 1981, marcando a sua adoção oficial (Castel-Branco 1994b).

de mais de dez (10) milhões de pessoas em cooperativas e, no setor agrário, do cultivo de uma área de cerca de um (1) milhão de hectares.

Segundo, industrialização, relacionada com a transformação agroindustrial e com grandes projetos minerais e energéticos, centrados no vale do Zambeze, através da criação e desenvolvimento da indústria pesada, nomeadamente de ferro e aço.

Terceiro, educação, centrada na formação de quadros, através de programa generalizado de educação e formação profissional para responder às necessidades dos dois pilares anteriores.

Na perspetiva dos autores mencionados anteriormente, a longo prazo, esta estratégia propunha a industrialização do país: “construção das bases essenciais para a indústria básica em Moçambique” (Castel-Branco 1994b). Quer dizer, um desenvolvimento industrial acelerado, priorizando o crescimento rápido da produção material, que implicava uma quintuplicação do produto material, através da taxa média anual de crescimento de 17,5 por cento, ao longo de uma década.

A motivação desta estratégia de desenvolvimento industrial acelerado residia em perspetivas de rápido crescimento económico assentes (i) no reforço do papel do setor estatal e da planificação centralizada; (ii) na realização de novos e grandes investimentos de raiz; (iii) na localização dos grandes agregados industriais nas proximidades das suas fontes de matérias-primas principais e dos mercados para os seus produtos finais; e (iv) na concentração e racionalização do parque industrial existente (Castel-Branco 1994b).

A ideia parecia simples e correta: transformação da estrutura industrial – modernização, aprofundamento e expansão da sua malha e ligações, e criação de indústria produtora de fatores de produção e de materiais – que permitisse [e carregasse consigo] o desenvolvimento dos diferentes setores da economia moçambicana na época. Porquanto a indústria deveria ser capaz de criar e aplicar novas tecnologias (Castel-Branco 1994a, 1994b, 1995, 2017a).

Para uma coerência com os seus propósitos, conforme Castel-Branco (1995), esta estratégia apresentava cinco (5) principais características:

- (i) centralização do processo de acumulação de capital no estado;
- (ii) centralização do investimento no setor empresarial estatal;
- (iii) marginalização dos restantes setores da economia, em especial o campesinato;
- (iv) marginalização da transformação da organização social da economia;

- (v) aplicação de um sistema passivo de gestão macroeconómica e financiamento: simples instrumento burocrático do plano material.

O sucesso desta medida exigia enormes investimentos dependentes da mobilização de recursos externos, garantida pela cooperação internacional, particularmente a possível adesão do país à Comunidade de Ajuda Mútua Económica (CAME) ou Comunidade Económica do Bloco Socialista¹⁰⁶. E ainda, a parceria com países do leste europeu, pois, na altura, a relação de Moçambique com os países socialistas de orientação soviética era de extrema proximidade, para além da expectativa no impacto da própria estratégia, nomeadamente a expansão da base fiscal do Estado como resultado do desenvolvimento da base empresarial da economia (Castel-Branco 1994b,1995, 2017; Brito 2019).

De certo modo, o PPI estabelecia estreita relação de complementaridade com propósitos das ACs, de maneiras que, conforme palavras de Bragança & First (1981, p. 2), “(...) a socialização do campo *constituía* uma prioridade do Plano Prospectivo Indicativo (...), *pois*, a agricultura é a base e a indústria o factor dinamizador decisivo (...), *o que torna* o seu inter-relacionamento fundamental”¹⁰⁷.

Em 1979, no seu discurso, Samora Machel – então Presidente República Popular de Moçambique) – patenteou claramente a referida conexão entre estas estratégias:

(...) chegar a 1990 com uma indústria desenvolvida, com a indústria de base a funcionar, a agricultura relativamente mecanizada, (...) com o complemento da cooperativização do setor familiar, a urbanização, (...). A próxima década deverá completar o processo das Aldeias Comunais (...) (Almeida Serra 1991, p. 552)¹⁰⁸.

O debate sobre causas do falhanço desta estratégia ressoa, historicamente, entre duas linhas. Primeira, centrada no discurso oficial do governo, conjugada a abordagem neoliberal de estabilização e ajustamento estrutural, aponta para os fatores externos e internos, nomeadamente guerra, calamidades naturais, deterioração dos termos de troca internacionais das exportações relativamente às importações e erros de gestão económica (Oppenheimer 1993; Costa 2009; Castel-Branco 2017a, 2022a, 2022b). Segunda, baseada em explicações alternativas as cíclicas crises económicas em Moçambique, foca para (i) estruturas de especialização e dependência da própria economia (condições estruturais e sociais de produção) que não mudaram significativamente, naquele período, quanto se esperava, e (ii) no modo de acumulação de capital relacionado a expropriação do Estado no

¹⁰⁶ Esta pretensão viria a não ser materializada.

¹⁰⁷ O destacado não é original.

¹⁰⁸ Discurso de encerramento da 5ª Sessão Extraordinária do Conselho de Ministros Alargado, em 4 de agosto de 1979.

contexto de construção de classes de capitalistas nacionais (Wuyts 1986, 1989; Castel-Branco 2017a, 2022a, 2022b).

Os objetivos e metas fixas no PPI eram extremamente ousadas, por exemplo, no campo da transformação agrícola. Ao mesmo tempo, pouco realistas e manifestamente não adaptadas aos meios – humanos, materiais e financeiros – disponíveis. Do mesmo modo, esta estratégia não considerava a luta quer entre os interesses sociais do momento quer entre os emergentes ao longo da transformação social – uma condicionante fundamental da possibilidade da sua prossecução e realização (Almeida Serra 1991).

Este paradoxo não apenas comprometeu o alcance de seus propósitos, mas também acabaria por encurtar o seu “tempo de vida”, como explicita Castel-Branco:

(...), by the early 1980s it had already become clear that the PPI-driven ‘big push’ had failed. (...), the ‘big push’ was maintained for only two years and, by 1984, the performance of the economy was significantly worse than in 1979. Investment grew meteorically, as one would expect from a programme designed to quintuple the size of the economy in 10 years, but only for two years (2022a, p. 21). (...), and for this reason, the government abandoned it halfway through the time frame (2022b, 52).

Apesar de alguns avanços – nomeadamente no capítulo de investimentos – ocorridos nos primeiros anos da implementação desta estratégia, o seu destino estava traçado, até porque a prática expôs que a grande “ambição” não passaria de mera utopia.

3.3.3. Programa de Reabilitação Económica

À entrada da segunda metade da década de 1980, o modelo de planificação centralizado e as estratégias iniciais de desenvolvimento, nomeadamente a socialização de campo e a industrialização acelerada, definidas no pós-independência, a pouco e pouco, foram evidenciando fraquezas de praticabilidade e sinais de fracasso diante da complexidade do país.

Várias questões, a partir de então, foram sendo colocadas em torno do pensamento de desenvolvimento instituído no imediatamente a seguir a independência. Assim, inicia-se uma ‘nova busca’ por mais ações e estratégias para recolocar o país na direção de transformações pretendidas.

Na sequência, é implementado o Programa de Reabilitação Económica (PRE)¹⁰⁹, para o período entre 1987-1990, como nova abordagem na tentativa de inverter o então cenário socioeconómico relacionado a problemas estruturais da economia, erros sucessivos e crises com que se debateram as anteriores estratégias.

Este programa surge como resposta de matiz neoliberal de estabilização e ajustamento estrutural assente nos princípios do “Consenso de Washington” e concretizado através de políticas das instituições financeiras internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). O PRE colocava incidência em três (3) principais reformas económicas: liberalização de preços¹¹⁰, privatizações¹¹¹ e estabilização monetária¹¹² (Wuyts 1996; Castel-Branco 2017a, 2017b, 2022a, 2022b; Mosca 2021).

A mudança estratégica operada com as medidas do (re)ajustamento estrutural configurava uma espécie de “suicídio” necessário face ao agravamento das condições do país em termos político, económico e social, particularmente, no período entre 1983 e 1986.

Em termos práticos, o conjunto de medidas definidas no âmbito deste programa, como “liberalização do comércio, desvalorização da taxa de câmbio e estabilização macroeconómica” (Wuyts 1996, p. 727), “impostas pelas Instituições de Bretton Woods” (Mosca 2021, p. 17), serviu de plataforma para integração da economia moçambicana nas diretrizes da economia de mercado “rumo a estruturas económicas mais amplas e diversificadas” (Castel-Branco 2022b, p. 52).

Na mesma linha das estratégias de desenvolvimento anteriores, por um lado, o PRE(S)¹¹³ estabelecia objetivos ambiciosos e diretamente relacionados aos setores agrário e indústria, nomeadamente¹¹⁴:

- ✓ atingir, até 1990, os níveis de produção e exportação de 1981 nos setores considerados prioritários, como indústrias de produção de bens de consumo, de

¹⁰⁹ Oficialmente adotado em maio de 1987, a conversão de Moçambique a membro das Instituições de Bretton Woods (IBWs) a 24 de setembro de 1984.

¹¹⁰ A liberalização dos mercados e preços tinham em vista o equilíbrio da oferta e procura para estimular a produção (Mosca 2021).

¹¹¹ As privatizações visavam o equilibrar as finanças públicas, libertar o Estado de atividades não estratégicas, promover o empresariado nacional e mobilizar o capital acumulado pelos comerciantes e outros agentes económicos (Castel-Branco 2027b).

¹¹² A estabilização monetária era por via do controlo da inflação (Castel-Branco 2017a).

¹¹³ Com a incorporação da componente social, incluindo a luta contra a pobreza, este programa denominou-se PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social (Oppenheimer 1993; Castel-Branco 1994a).

¹¹⁴ Ver Castel-Branco (1994a, 1994b).

produção de instrumento de trabalho para o campo e transformadoras de produtos agrícolas.

- ✓ alterar o ambiente para desenvolvimento industrial através da liberalização e privatização das empresas e estabelecimentos industriais.
- ✓ lançar as bases para uma política industrial virada para um desenvolvimento equilibrado e competitivo para o futuro.

Por outro, visando travar a contínua degradação da economia, o PRE(S) tinha como foco operacional a reabilitação da produção e circulação de mercadorias nas zonas rurais, subordinando todos os demais setores, como indústrias ligeiras e de bens de consumo, indústrias pesadas e bens de investimento, indústrias geradoras de moeda externa e de receitas fiscais e estabilizadoras dos níveis de emprego, obras públicas e transportes, energia e água, entre outros (Castel-Branco, Massingue e Ali 2010).

O PRE(S) representava não apenas uma viragem ideológica do partido-Estado de inspiração socialista alicerçado, até então, no centralismo democrático, mas também uma rendição dos dirigentes da própria Frelimo em favor de abordagens de inspiração capitalista subordinadas às políticas do BM e FMI.

Como se sucedeu com as estratégias precedentes, o PRE(S) mostrou-se incapaz de robustecer a economia para superar os problemas estruturais, tendo em conta não apenas incongruências a 'nascença' no capítulo económico, mas também seus efeitos nos âmbitos político e social, incluindo, a propiciação do sistema de acumulação capitalista (privada) de riqueza no Moçambique contemporâneo.

Vários estudos sobre economia política moçambicana discutem estas questões:

Wuyts (1990) aponta que as medidas do FMI e BM ignoraram por completo as condições contextuais do país na época, nomeadamente (i) a guerra, (ii) a (consequente) situação de vulnerabilidade em que se encontrava grande parte da população, particularmente rural, e, mais importante ainda, (iii) que a própria economia precisava de se organizar para a adoção de políticas que relacionassem a defesa, a produção e o abastecimento de géneros.

Hanlon (1991, 1997) assinala as divergências existentes desde o início quanto a prioridades, entre o partido-Estado (setor agrícola) e o FMI/BM (estabilização macroeconómica), motivadas pelo desconhecimento da realidade de Moçambique por parte das IBWs. Acrescenta ainda que as medidas

impostas por estas duas instituições bloquearam a reconstrução do país e conduziram-no, para uma espécie de “paz sem benefício”, depois da guerra de “desestabilização”.

Macamo (2003), sublinha que as medidas do (re)ajustamento estrutural promoveram a “disciplinarização de Moçambique”, através de estratégias neoliberais de riscos na relação entre o centro e a periferia, nomeadamente a “invenção de atores” e “visibilidade do país”. Neste sentido, o PRE(S) traçou novo perfil da sociedade (tornando-a individualista), reduzindo a realidade do país a números (ignorando o lado social das suas políticas). Praticamente, reinventou o país como um espaço sedento de intervenção externa: como alvo e recipiente do auxílio externo.

Castel-Branco (2014, 2017b, 2017c, 2020, 2022a, 2022b) esclarece que as medidas no âmbito deste programa tinham pouco de “transformação estrutural”, pois, de certa maneira, limitavam-se ao funcionamento dos mercados na ótica neoliberal e dedicavam-se sobretudo para a estabilização financeira a curto prazo. Além de mais, a onda de privatizações estatais ocorridas no PRE(S) permitiu apenas a transferência de ativos públicos – a baixo custo privado e alto custo social – para “proprietários sem capital”, isto é, criação de uma “burguesia capitalista nacional” sustentada na “expropriação do Estado”¹¹⁵, numa espécie de cumprimento da ‘cláusula’ neoliberal relativa a criação de empreendedores nacionais.

Mosca (2021) refere que a rapidez e amplitude das medidas do PRE provocaram uma aceleração da crise: a economia passou por forte recessão, desemprego e custos sociais elevados, sobretudo da população pobre. O padrão de acumulação anteriormente centrado no Estado não foi substituído por um padrão privado eficiente e competitivo, sem descurar a enorme desindustrialização das cadeias de valor dos principais produtos agrários.

Portanto, a abordagem neoliberal mobilizada para redimensionar os problemas de Moçambique não deu resposta à medida das promessas e ou expectativas relativamente a estabilidade, crescimento e desenvolvimento.

¹¹⁵ Castel-Branco (2022a, 2022b) aponta quatro (4) ondas de “expropriação do Estado” em Moçambique: a primeira, entre meados dos anos 1980 e meados de 1990, marcada pelo programa massivo de privatizações de empresas estatais e ações do Estado em empresas privadas; a segunda, durante os anos 2000, caracterizada pela atração do grande capital estrangeiro; a terceira, entre os anos 2005 e 2015, assinalada pela desnacionalização de infraestruturas estratégicas (como ferrovias e portos) e superutilização do espaço da dívida soberana, através subsídios fiscais, parcerias, garantias de dívidas privadas e criação de novas infraestruturas para o núcleo da economia extrativa; e, a quarta sintetizada na política de austeridade, com base no rescaldo de todas crises experimentadas no país.

3.4. Síntese Conclusiva

A construção do Estado pós-independência em Moçambique é conexas a transição da FRELIMO de movimento de guerrilha para um Partido que toma o poder do Estado e orienta-se a partir da síntese das experiências revolucionárias do próprio povo moçambicano (e não só), inspirada na aliança operário-camponesa.

A partir desta perspectiva, o ‘novo’ Estado foi construído em torno de uma utopia de desenvolvimento assente na transformação socialista: um socialismo de mobilização política e ideológica marxista-leninista, pelo menos no plano teórico.

Este propósito socialista implicou uma centralização e planificação da economia pelo Estado, onde o controlo produtivo e a propriedade dos principais meios de produção foram colocados a favor do setor estatal. De certa maneira, considera-se este momento como “próprio do processo de desenvolvimento dos estados novos e do crescimento da consciência sobre a forma de praticar o desenvolvimento” (Impissa 2018, p. 41).

Tendo em linha de conta que a transformação socialista se centrava no pressuposto da interdependência entre os setores da agricultura (a base) e da indústria (a dinamizadora), as principais estratégias desenvolvimentistas formuladas na época, nomeadamente ACs e PPI, auguravam a materialização desta intenção.

Para além das dificuldades enfrentadas pelo país (nos contextos interno, regional e global), acrescidas a falta de clareza – relativamente a pretensa aliança operário-camponesa – e pouca experiência por parte do partido-Estado, estas políticas socioeconómicas seriam severamente comprometidas pelos seus próprios ‘paradoxos operacionais’. Por outras palavras, as estruturas e estratégias de desenvolvimento colocadas em marcha pelo partido-Estado tornaram-se antagónicas ao próprio ‘projeto socialista’, tanto pela marginalização, na agricultura, dos setores cooperativo e familiar (considerados cruciais na política económica estabelecida no III Congresso da Frelimo), quanto pelas práticas ‘anti-comunais’ de embargo a iniciativas populares pró-democracia.

Por sua vez, a adoção de medidas de ajustamento estrutural, concretizadas através do PRE(S), surge não apenas como reconhecimento da persistência dos problemas enfrentados pelas estratégias socioeconómicas de desenvolvimento implementadas até então, mas também como testamento da mobilização, pelo novo Estado, de novas abordagens para a direção estratégica do país.

Existe, entretanto, uma clara diferença entre estas três (3) políticas socioeconómicas – analisadas neste capítulo – adotadas pelo Estado pós-independência em Moçambique, em termos de pensamento político e ou de governação. Enquanto as ACs e PPI se atrelavam na transformação socialista, o PRE(S) embute, no fundo, processos liberais que darão, inclusive, corpo a reforma de descentralização no país.

Fica evidente que o esforço empreendido pela ‘Frelimo-Estado’ no contexto da (re)configuração do Estado pós-colonial corrobora a ideia de que os partidos libertadores e nacionalistas em África tomaram o poder com ambiciosos planos de desenvolvimento, uma vez que a conquista do poder em si impunha outro rumo aos novos estados independentes (Dorman 2006; Matsimbe 2017). No caso moçambicano, isto significa que, utilizando o centralismo democrático, a Frelimo estruturou seus projetos desenvolvimentistas sob um ‘caminho sinuoso’, construído, em parte, pelo próprio partido-Estado, mais concretamente, através de discurso e atitudes dos seus dirigentes, manifestamente intolerantes a qualquer tipo de cenário que comprometesse a ‘ideologia revolucionária’ socialista pretendida.

Não obstante o fracasso destas estratégias e seus propósitos, durante os primeiros anos de sua vigência, o Estado pós-independência ensaiou, implicitamente, dinâmicas de natureza descentralizadoras. A este respeito, Mosca (1996) lembra que – mesmo durante o período da economia de planificação central – a construção das aldeias (comunais) e os serviços respetivos eram programados e executados de forma descentralizada, o que terá facilitado a participação das comunidades na organização ao nível da base.

Enfim, cerca de uma década e meia depois da independência, as circunstâncias foram clamando não somente por linhas de animação económica e social, mas e sobretudo por uma nova disposição político-administrativa [arranjos ao nível institucional] do próprio Estado, em nome de uma efetiva partilha e exercício do poder [desconcentração e devolução] com as comunidades locais. Esta nova exigência levaria à reforma de descentralização – tratada com detalhe no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

REFORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

4.1. Nota introdutória

Depois da sua independência, declarada em 1975, Moçambique iniciou com a reforma das estruturas administrativas decorrentes do regime colonial. Na sequência, a Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM) estabeleceu uma nova organização administrativa do país em províncias, distritos e localidades. Do mesmo modo, dispôs as zonas urbanas em cidades e vilas.

A nova configuração administrativa do Estado é colocada em prática nos termos da lei n.º 5/78, e da lei n.º 7/78, ambas de 22 de abril¹¹⁶, colocando fim as estruturas administrativas do regime colonial (câmaras, comissões e juntas municipais) e implantando tanto os órgãos representativos (assembleias do povo) quanto os executivos (conselhos executivos) aos níveis da província, distrito e localidade. Entretanto, a província tinha um órgão executivo diferenciado dos demais: o governo provincial.

Nascia assim um sistema de administração local do Estado do tipo centralizado, não somente pela conformidade com a Constituição vigente, mas também, nas palavras de Impissa (2018, p. 42), “por conveniência da manutenção do poder e da consolidação da independência, unidade nacional e da segurança do Estado”.

A dinâmica conferida ao processo de (re)construção do Estado pós-independência, relativamente ao modelo da economia centralmente planificada e da administração centralizada e, de certa modo, autoritária, em pouco mais de meia década, mostrou-se inapta para os desafios crescentes nos campos económico, social e político. De resto, várias questões emergiam em defesa de uma nova ‘reengenharia’ ao então aparelho administrativo, a medida em que se acelerava o enfraquecimento na gestão das instituições locais e na prestação de serviços públicos a extensão do território:

O modelo centralizado, cedo vacilou e seus sinais de falência tornaram-se evidentes, suas fraquezas se fizeram denunciar e as suas perspectivas sem mais tentáculos para progredir (...). Como se podia conceber e perpetuar um modelo centralizado de desenvolvimento em que

¹¹⁶ Leis que definiram nova divisão administrativa e estruturas administrativas do Estado com funções executivas em Moçambique, respetivamente.

apenas uma elite, um órgão posicionado centralmente decidiria por si só, unicamente e sem intervenção de ninguém, por um país tão vasto quanto Moçambique e alcançar sucesso? (Impissa, 2018, p. 45).

Foi sob o fundo da lógica centralista e da crise social, económica e política, incluindo o agravamento da guerra civil que, em princípios da segunda metade da década de 1980, no seguimento do seu IV Congresso¹¹⁷, o Partido-Estado ensaia a primeira iniciativa do que se chamou, na altura, de “desconcentração” do poder central. É neste âmbito que, por exemplo, em 1986, é eleito um presidente da Assembleia Popular em Moçambique [Marcelino dos Santos]¹¹⁸ e nomeado um primeiro-ministro [Mário da Graça Machungo]¹¹⁹.

Paradoxalmente, quando se esperava que este movimento de ‘cunho descentralista’ fosse até a base da administração do Estado, eis que a adoção de medidas de ajustamento estrutural, no quadro do Programa de Reabilitação Económica em 1987, altera a natureza das análises e das soluções aos problemas correntes do país.

A Constituição da República de 1990 retoma o impulso da descentralização em Moçambique e firma as bases da reforma em curso, criando condições para a transição política, moderniza a prática democrática e institucionaliza o multipartidarismo. Neste caso, a nova ordem constitucional põe fim, pelo menos em termos teóricos, ao sistema de “centralização do poder de decisão a nível dos órgãos superiores da administração central” (Cistac 2012, p. 3).

Portanto, este capítulo descreve a trajetória da reforma de descentralização em Moçambique (viabilizada, vivamente, a partir de arranjos institucionais do início da década de 1990), destacando suas conjunturas, tensões, avanços e recuos, incluindo as implicações dos processos liberais de descentralização para as condições materiais (económicas e sociais) da sociedade moçambicana, durante o período de cerca de 30 anos.

¹¹⁷ O IV Congresso da Frelimo foi realizada entre os meses de abril e maio de 1983.

¹¹⁸ Marcelino dos Santos foi presidente da Assembleia Popular (monopartidária) em Moçambique de 1986 à 1994 com a constituição da Assembleia da República multipartidária.

¹¹⁹ Mário da Graça Machungo foi primeiro-ministro de Moçambique entre 1986 e 1994, período marcado pelas transições (neo)liberal e multipartidária no país.

4.2. 'Primórdios' da reforma de descentralização em Moçambique

Na segunda metade da década de 1980, Moçambique começou a distanciar-se do centralismo democrático e, em termos práticos, de políticas de desenvolvimento baseadas em planificação centralizada. A abordagem neoliberal – concretizada pela implementação das medidas de reajustamento estrutural em 1987 – expôs, definitivamente, que o modelo centralizado do Estado havia falhado e, irrefutavelmente, não respondia a diversidade e complexidade do país.

A partir de uma linha de pensamento subjetiva e paternalista sobre a gestão socialista negativa da Frelimo no pós-independência, Weimer (2012b) admite a introdução da descentralização liberal como mecanismo mais consistente com a realidade (do que considera) da “cultura Africana”:

(...) os primeiros anos da governação da Frelimo e o socialismo não reduziram a lacuna entre o Estado e as comunidades. Pelo contrário, as políticas adoptadas no âmbito da ideologia da construção da nação socialista, o desenvolvimento orientado pelo estado e pelo regime político de ‘centralismo democrático’, aliados a exclusão da tradição e da cultura Africana, levaram a maior burocratização e fragmentação dos governos locais, e a erosão da legitimidade do governo central (Weimer 2012b, p. 83).

Em outra perspetiva, Cistac (2012) e Ngoenha (2009) criticam aspetos – que consideram essenciais – no sistema de gestão social no período imediatamente a seguir a independência, por exemplo, excesso de centralismo e autoritarismo: que podem ter sido fundamentais para a abertura do país rumo à descentralização. Para o primeiro, a descentralização seria uma espécie de reconhecimento do governo relativamente ao sistema de excessivo centralismo e do sobredimensionamento do Estado ao nível central contra a enorme fraca eficácia ao nível das províncias e distritos¹²⁰. Para o segundo, a descentralização assinalou não apenas o fim da primeira república em Moçambique, mas também a rutura do país com a própria orientação socialista, que coincide com a morte de Samora Machel¹²¹, primeiro presidente de Moçambique.

Tomando como base várias realidades do contexto africano, Otayek (2002) confirma essa tendência de mudança na atuação do “Estado Africano”, muito por conta da incapacidade do modelo centralizado do Estado:

¹²⁰ Esse reconhecimento oficial do governo marcava a transição de um tipo de Estado centralizado para um Estado orientado para o mercado ou (neo)liberal.

¹²¹ Samora Machel foi primeiro presidente de Moçambique independente. Dirigiu o país entre 1975-1986, e morreu a 19 de outubro de 1986 na queda do avião em que seguia com parte dos membros do seu governo.

O autoritarismo erigido em modo corrente de governação perdia assim a sua principal fonte de legitimação, tanto mais que o fracasso não era apenas económico – o Estado autoritário mostrou-se incapaz de promover o desenvolvimento, atestando desse modo a incompetência das ditaduras africanas nesta matéria – mas também político, pois o Estado revelou-se igualmente incapaz de realizar a unidade nacional (Otayek 2007, p. 134).

Pese embora o modelo de centralização da administração do Estado tivesse sido necessário e, muito provavelmente, inevitável no período que se seguiu a independência, a prática mostrou que o mesmo era desajustado para dar respostas adequadas e a medida dos problemas colocados no campo e nas cidades ao longo do tempo.

Uma vasta literatura (Faria e Chichava 1999; Soiri 1999; Cistac 2001; Canhanga 2008; Forquilha 2008; Weimer 2012b) sublinha que este modelo, inclusive, contribuiu para excessiva burocracia, fragmentação dos governos locais de então, desintegração das funções administrativas, fragilidade e deficiente gestão das instituições locais e dupla subordinação das instituições, culminando não somente com a perda de legitimidade do Estado, mas também com a sua própria disfuncionalidade em termos de provisão dos serviços públicos aos cidadãos em todos níveis da sua administração.

As reformas políticas, económicas e sociais implementadas no contexto do PRE(S) foram determinantes na criação de condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização em Moçambique (Cistac 2001, 2012). Essas medidas mostraram-se fundamentais na redefinição das relações de poder no seio do sistema político vigente (Forquilha 2008) e, aos poucos, na alteração da lógica organizativa do Estado desde órgãos centrais às unidades administrativas hierarquicamente subordinadas na mesma estrutura político-administrativa, numa altura em que muitos países em desenvolvimento desdobravam-se para o resgate da legitimidade do Estado diante de comunidades respetivas nos seus vastos territórios.

Na década de 1990, Moçambique abriu-se à reforma da descentralização, adotando, desde então, um conjunto de medidas de natureza política, administrativa e até fiscais que reformaram relativamente o Estado – em termos de conteúdo e dinâmicas – entre os níveis central e locais, nomeadamente províncias, distritos e autarquias. De resto, a constituição de 1990 sinalizava, formalmente, a separação entre o partido e o Estado, dando início a uma nova organização e estruturação do poder no país.

Por um lado, esta abertura era consistente com a ideia de que as tentativas de escangalhamento do aparelho colonial e mecanismos de reajustamentos estruturais impelidos pelas

IBWs (Ngoenha 2015) não responderam a condição necessária para a construção de um Estado estável em Moçambique (Monteiro 2006; Weimer 2012b).

Por outro, a abertura de Moçambique ao novo sistema de administração do Estado através da descentralização, consubstancia o que Grindle (2000) denomina de “reformas audaciosas”¹²², em referência as reformas de democratização, operacionalizadas pela descentralização do poder, levadas a cabo, deliberadamente, pelos regimes autoritários, na América Latina (Venezuela, Bolívia e Argentina)¹²³, nas décadas de 1980 e 1990: um movimento de criação de novas instituições que implicaram mudanças no processo político, como forma dos atores políticos centrais aumentarem a sua capacidade de domínio partidário, controlo significativo dos recursos para amenizar interesses divergentes, manutenção de estabilidade política e a capacidade de alocação de programas e projetos governamentais com vantagens eleitorais.

É a mesma perceção de Otayek (2007, p. 133), em relação aos países africanos de tradição autoritária, onde a descentralização representou “um recurso político e institucional de que os poderes pós-transicionais se apropriam e reivindicam como prova da sua conversão à ordem democrática, sem que, todavia, seja fundamentalmente posta em causa a sua natureza autoritária, *ou melhor, um esforço de mudar tudo para que não mude nada*”¹²⁴.

De certo modo, a reforma de descentralização moçambicana decorre da influência da “revolução global da reforma do setor público” (Ketll 1998, p. 28), que desde meados dos anos de 80 impôs praticamente todos os governos a optarem pela modernização da sua estrutura administrativa, visando a melhoria na provisão de serviços públicos baseados na eficiência, eficácia e redução de gastos. A revolução em causa, na ótica de Bresser-Pereira (1998b), estabelecia uma nova estratégia posta em prática sob uma estrutura administrativa reformada que dá primazia a descentralização e delegação de autoridade do Estado. O mesmo argumento é encontrado em Huntington (1991b), para quem o movimento da “terceira onda” de democratização foi global e, particularmente, no final da

¹²² Para Grindle (2000) “reformas audaciosas” são aquelas para as quais não há respostas obviamente convincentes para a pergunta “Porquê os políticos, mesmo preocupados com as consequências das suas ações, escolhem mudanças?” Para efeito, a autora discorre sobre três (3) principais questões em busca de explicações às “reformas audaciosas”, nomeadamente: (i) Porquê os políticos promoveriam reformas que limitam o seu poder?; (ii) Como são criadas novas instituições?; e (iii) Que implicações a invenção de novas instituições têm para o processo político.

¹²³ Na época, o poder político era centralizado e marcado pelo patrocínio e clientelismo na tomada de decisões e distribuição de recursos, nestes países: Venezuela, Bolívia e Argentina (ibidem).

¹²⁴ O destacado não é original.

década de 1980, tomou conta do mundo comunista, dizimando a ditadura no bloco soviético: bloco em que, como se sabe, Moçambique fazia parte.

Refira-se que, historicamente, a descentralização é uma questão de natureza política bastante antiga em Moçambique, pois, entre os séculos XVIII-XX, preocupado com a fixação da sua administração ou efetiva presença imperialista, o regime colonial ensaiou a implantação de uma administração descentralizadora nas colónias, com a introdução de poderes municipalizados e administração local. A iniciativa descentralizadora do Estado colonial é descrita pela transposição do esquema metropolitano para o vasto território do império (1760), a moderna organização da administração pública nos territórios de África (1869), o Código Administrativo (1878) e a Reforma Administrativa Ultramarina do Estado Novo (1933) (Cistac 2001, 2012; Fernandes 2015; Nascimento 2015; Rocha 2015; Rodrigues 2015).

Longe dessa tentativa fracassada de descentralização do regime colonial, a ‘recente reforma da descentralização’¹²⁵ é produto de arranjos institucionais formais para uma nova organização e distribuição de poder político e recursos que, a partir de determinado momento da curta história de Moçambique enquanto Estado independente, busca um equilíbrio entre o centro (poder central) e a periferia (províncias, distritos e autarquias).

É, na verdade, uma questão de “renegociar a centralidade do Estado” (Guambe 2019), e, de certo modo, um passo da sua (re)construção, como um instrumento da integração política das populações, ou ainda de resolução de pendências criadas no passado – pela dominação dos Estados colonial e pós-colonial – sobre a sociedade moçambicana (Nascimento 2015).

4.3. Percurso da reforma de descentralização moçambicana

A reforma de descentralização em Moçambique pode ser descrita em quatro (4) momentos principais, cada um assinalado por padrão específico de distribuição de poderes, recursos e desenvolvimento de relação (a)típica entre *stakeholders*, nomeadamente entre níveis central e local – para este estudo, envolvendo poder central, autarquias e distritos. Refira-se que cada momento analisado permite a captação de uma série de políticas e eventos descentralizadores à medida do tipo de dinâmicas ocorridas na época.

¹²⁵ Por ‘recente reforma de descentralização em Moçambique’ refere-se ao objeto da presente tese.

4.3.1. A reforma dos anos 1990-1998

A década de 1990 é, inegavelmente, o marco das reformas descentralizadoras em Moçambique, considerando a sucessão de decisões e medidas que caracterizam toda sua extensão. Primeiramente, a 2 de novembro de 1990 é aprovada uma nova Constituição que transforma a então “República Popular” para “República” de Moçambique, estabelecendo profundas alterações nos campos político, económico e social do país.

No campo político, destaca-se o reconhecimento da separação e interdependência dos poderes estatais – executivo, legislativo e judiciário – e abertura ao pluralismo político, expresso através de permissão à formação e funcionamento de partidos políticos, assumidos desde então, como instrumento fundamental para participação democrática dos cidadãos na governação do país. No âmbito económico, houve formalização¹²⁶ do abandonado ao modelo de economia de planificação centralizada, deixando-se para atrás o carácter intervencionista do Estado, em troca com a função reguladora do mercado rumo à economia capitalista (entrada em cena da abordagem neoliberal), ao mesmo tempo que se reconhecia a propriedade privada. No contexto social, o novo texto constitucional declarava o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, entre os quais destacando-se as garantias individuais, como direitos à vida e integridade física – pondo fim situações de torturas, tratamentos cruéis e pena de morte.

Este esforço da modernização da estrutura do Estado e, conseqüentemente, do seu sistema de governação em Moçambique remete para duas (2) interpretações. Por um lado, introdução do quadro da democracia pluralista e multipartidária (representativa e participativa), como parte das exigências da pacificação do país e necessária assinatura de um Acordo Geral de Paz. Por outro, reconhecimento pela Frelimo dos percalços no caminho até aqui percorrido, recorrendo, no caso, ao “jogo da inovação” (Alves 2013, p. 38), por conta da necessária transformação para um jogo de múltiplos jogadores com a iminente entrada de outros atores no cenário político-partidário, sobretudo a Renamo.

Porque a nova constituição estabelecia “órgãos locais do Estado”, em maio de 1992 era aprovado pelo governo o Programa dos Órgãos Locais do Estado (PROL)¹²⁷, como mecanismo para a reformulação do sistema da administração do Estado e transformação destes órgãos em entidades

¹²⁶ É formalização e enquadramento constitucional, pois a mudança real da economia de planificação central para economia de mercado ocorreu em 1987 com a implementação do PRE.

¹²⁷ O PROL era um programa de medidas de natureza política que resultava de um diagnóstico, realizado nessa altura, sobre condições de vida da população e governabilidade ao nível local (Impissa 2018).

com personalidade jurídica própria distinta da do Estado e revestidas de autonomias correspondentes, nomeadamente administrativa, financeira e patrimonial. Entretanto, a implementação do PROL foi revelando não somente insuficiências, mas também lacunas normativas para o alcance de objetivos estabelecidos no programa, o que impôs revisões pontuais sucessivas da constituição nesta fase¹²⁸.

É no espírito deste programa que foi aprovada a lei n.º 3/94, de 13 de setembro¹²⁹, visando estabelecer, pela primeira vez, as bases institucionais de uma reforma de descentralização propriamente. Este diploma legislativo foi pensado de forma corajosa e “com numerosos aspetos inovadores” (Cistac 2012, p. 4), pois definia o território municipal coincidente com área dos distritos, estendendo o seu âmbito de aplicação à cidade de Maputo e demais capitais provinciais, com previsão de concretização a partir de outubro de 1994¹³⁰.

Esta primeira tentativa de descentralização efetiva do país não passou de promessa, pois, a Frelimo que tinha sido até então proponente do processo da descentralização, no tempo da assembleia monopartidária e de partido-estado, viu-se obrigada a repensar na reforma, propondo rapidamente a alteração da lei n.º 3/94, de 3 de setembro, que viria a ser revogada antes da sua implementação.

A mudança das ‘regras do jogo’, antes mesmo do seu início, resulta em três (3) principais correntes interpretativas relativamente as razões da alteração do modelo de descentralização então concebido:

- A primeira [representada por Guambe (2008, p. 59) e Cistac (2012, p. 4)] defende que a revogação do quadro institucional dos distritos municipais decorre da imprecisão e ou lacuna constitucional, uma vez que a ‘Lei Fundamental’ vigente não previa a questão do poder local. Até porque, a inscrição de órgãos locais do Estado na Constituição de 1990 não tinha o alcance da autarcização e municipalização de unidades territoriais do país, senão apenas institucionalização de órgãos representativos e executivos.

¹²⁸ Entre as revisões, neste período, destacam-se a lei n.º 11/92 de 8 de outubro, e a lei n.º 12/92, de 9 de outubro, visando, por exemplo, a incorporação de aspetos relacionados com as primeiras eleições multipartidárias, realizadas entre os dias 27 e 29 de outubro de 1994.

¹²⁹ Conhecida como “Lei dos distritos municipais”, constitui um dos mais importantes momentos da primeira fase da reforma de descentralização em Moçambique.

¹³⁰ Como se constata, a ideia da efetivação dos “distritos municipais” seria no mesmo momento da institucionalização dos órgãos saídos das eleições presidenciais e legislativas daquele ano.

Esta perspectiva sustenta-se nos desenvolvimentos de 1996, quando a Constituição beneficia de uma revisão pontual – através da lei n.º 9/96, de 22 de novembro – de elevada pertinência para o momento: consagra o poder local com a introdução de um capítulo sobre esta matéria no seu texto. Com base nesta revisão são inscritas, nas palavras de Cistac (2012, p. 4), “novas figuras jurídicas de que era necessário tomar em conta na elaboração das leis e regulamentos futuros para a implementação do processo de descentralização”.

- A segunda [representada por Soiri (1999, p. 2) e Weimer (2012b, p. 87)] situa que a pretensão da “ala reformista” da Frelimo era vista (pela maioria dos seus correligionários) como inconsequente com os propósitos do próprio “Estado-Frelimo”, uma vez que minava a conquista, manutenção e reprodução do poder, assim como o controlo sobre os recursos naturais e económicos na extensão do território moçambicano.

Deste ponto de vista, a eleição de governos locais nos termos definidos pela lei dos distritos municipais era perniciosa ao seu desiderato, nomeadamente controlo estatal e extensiva influência político-partidária, particularmente nas ‘difíceis’ regiões centro e norte do país.

- A terceira [representada por Brito (1995, p. 486-7; 2013, p. 26) e Forquilha (2015, p. 130)] relaciona a revogação deste dispositivo legal com os resultados das primeiras eleições gerais multipartidárias do país, que apontaram para um significativo apoio à Renamo, particularmente nas zonas rurais (distritos). Neste caso, a alteração foi uma estratégia do partido da situação para impedir a Renamo conquistar com facilidade o poder municipal, face as vantagens que detinha pela sua inserção histórica e apoio comunitário desde o tempo da guerra civil: guerra finda pouco antes das referidas eleições¹³¹.

A linha de pensamento de Brito é, talvez, a mais explícita em relação as motivações para a Frelimo – jogando no seguro – evitar a implementação da lei dos distritos municipais. Porquanto proporciona evidências baseadas nos resultados obtidos, nas eleições presidenciais e legislativas realizadas em 1994, pelos dois (2) partidos mais expressivos (Frelimo e Renamo) na totalidade dos distritos em cada província nas três (3) regiões do país.

¹³¹ Note-se que a guerra civil havia terminado em 1992 e as primeiras eleições gerais foram realizadas em 1994.

Quadro n.º 20: Percentagem de votação para cada partido nos distritos por província, 1994.

REGIÃO	PROVÍNCIA	PARTIDO FRELIMO	PARTIDO RENAMO
Norte	Niassa	69.4	30.6
	Cabo Delgado	97.2	2.8
	Nampula	21.2	78.8
Centro	Zambézia	10.8	89.2
	Tete	28.4	71.6
	Manica	16.5	83.5
	Sofala	0.0	100.0
Sul ¹³²	Inhambane	97.1	2.9
	Gaza	100.0	0.0
	Maputo Província	100.0	0.0
	Maputo Cidade	100.0	0.0
Total		47.9	52.1

Fonte. Adaptado de Brito 2013, p. 27.

A partir do arranjo institucional de 1996, com uma celeridade nunca vista antes, iniciou a ‘produção’ de uma série de diplomas normativos que serviu de suporte ao processo da reforma de descentralização emergente. Entre 1996 e 1998 foi aprovado o ‘primeiro pacote autárquico’, composto não apenas pelo regime jurídico para implantação das autarquias, mas também relativo a finanças autárquicas, tutela administrativa sobre autarquias, titularidade dos órgãos municipais, incluindo definição do estatuto especial da cidade de Maputo (capital do país) e demais condições específicas de materialização do processo, nomeadamente recenseamento eleitoral e a realização das primeiras eleições autárquicas.

O quadro seguinte sintetiza os eventos institucionais referenciados nesta fase.

¹³² Pese embora a região sul de Moçambique tenha, na prática, três (3) províncias (Maputo, Gaza e Inhambane), nos termos da Resolução n.º 5/1980, de 26 de junho, a cidade de Maputo goza de estatuto “especial” de província, desde 1980,

Quadro n.º 21: Principais arranjos institucionais da 1ª fase da reforma de descentralização em Moçambique.

DATA	EVENTO	DISPOSITIVO LEGAL	FINALIDADE
Novembro, 1990	Aprovação de uma nova Constituição.	Constituição da República de Moçambique	Fundação do Estado de direito democrático e regime de democracia multipartidária.
Maio, 1992	Aprovação do Programa de Reformas dos Órgãos Locais.	Programa de Reformas dos Órgãos Locais.	Reformulação da estrutura administrativa do Estado.
Setembro, 1994	Aprovação do regime jurídico de distritos municipais.	Lei n.º 3/94, de 13 de setembro.	Criação de municípios na totalidade dos (128) distritos e (23) cidades do país.
Novembro, 1996	Revisão pontual da Constituição de 1990.	Lei n.º 9/96, de 22 de novembro.	Introdução do capítulo sobre 'Poder Local' no texto constitucional.
Fevereiro, 1997	Aprovação do regime jurídico para implantação das autarquias.	Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro.	Implantação de autarquias em Moçambique.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico do recenseamento eleitoral para eleições autárquicas.	Lei n.º 5/97, 28 de maio.	Definição do recenseamento eleitoral para eleições autárquicas.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico para eleições autárquicas.	Lei n.º 6/97, de 28 de maio.	Definição dos termos para realização das eleições dos órgãos das autarquias.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico da tutela administrativa sobre autarquias.	Lei n.º 7/97, de 31 de maio.	Definição da tutela administrativa do Estado sobre autarquias.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico sobre o estatuto especial do município de Maputo.	Lei n.º 8/97, 31 de maio.	Definição de normas especiais de organização e funcionamento do município de Maputo – cidade capital.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico sobre o estatuto dos titulares dos órgãos autárquicos.	Lei n.º 9/97, de 31 de maio.	Definição do estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico para criação das primeiras autarquias.	Lei n.º 10/97, de 31 de maio.	Criação de municípios de cidade e de vila em algumas circunscrições.
Maio, 1997	Aprovação do regime jurídico das finanças e do património das autarquias.	Lei n.º 11/97, de 31 de maio.	Definição do modelo da autonomia financeira e patrimonial das autarquias.
Junho, 1998	Realização das primeiras eleições Autárquicas.	Acórdão do Tribunal Supremo, 17 de agosto 1998	Valida a primeira experiência do exercício do poder local.

Fonte: Elaboração própria.

Nesta fase, destaca-se a aprovação, em 1997, da lei nº.7/97, de 18 de fevereiro, relativa ao regime jurídico de implantação das autarquias locais em Moçambique, através do qual foram implementadas as primeiras trinta e três (33) autarquias, abrangendo todas as cidades e parte das vilas do país.

Quadro n.º 22: Autarquias criadas na 1ª fase da reforma de descentralização em Moçambique, 1997.

REGIÃO	PROVÍNCIA	CIDADE AUTÁRQUICA	VILA AUTÁRQUICA ¹³³
NORTE	Niassa	Lichinga, Cuamba	Mentangula
	Cabo Delgado	Pemba, Montepuez	Mocímboa da Praia
	Nampula	Nampula, Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche	Monapo
CENTRO	Zambézia	Quelimane, Mocuba, Gurué	Milange
	Tete	Tete	Moatize
	Manica	Chimoio, Manica	Catandica
	Sofala	Beira, Dondo	Marromeu
SUL	Inhambane	Inhambane, Maxixe	Vilankulo
	Gaza	Xai-Xai, Chibuto e Chókwè	Mandlakazi
	Maputo Província	Matola	Manhiça
	Maputo Cidade	Maputo	-

Fonte: Elaboração própria.

Fora a questões de legislação e procedimentos eleitorais, a mudança do marco legal em torno do projeto primário da descentralização no país – municipalização total com a lei n.º 3/94, de 13 de setembro, para descentralização parcial com a lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro – propiciou uma falta de consensos entre Frelimo e Renamo, em várias esferas político-partidárias, especialmente na Assembleia da República (AR)¹³⁴.

Por conta desta discordância, a Renamo e outros partidos da oposição não participaram nas primeiras eleições autárquicas realizadas no dia 30 de junho de 1998. Esta sucessão de acontecimentos acabou beneficiando a Frelimo – praticamente candidato único¹³⁵ – e resultando na mais elevada taxa de abstenção em processos eleitorais em Moçambique, uma vez que cerca de 86% de eleitores inscritos se absteve de ir às urnas. Esta primeira experiência da democracia local foi uma espécie de – utilizando palavras de Braathen & Jorgensen (1998) – “democracy without people”.

¹³³ Na maioria dos casos, a Vila Autárquica corresponde a unidade territorial da sede de determinado distrito.

¹³⁴ Nas eleições de 1994, 1999 e 2004, a Frelimo e Renamo dominaram sucessivamente a AR, sendo únicos partidos com assentos parlamentares: a chamada época do ‘bipartidarismo’ em Moçambique.

¹³⁵ A Frelimo acabaria por vencer todas trinta e três (33) autarquias do país nas primeiras eleições para esse efeito, até porque ‘jogava’ quase que unicamente.

Sobre o cenário de receios e hesitações iniciais que são o pano de fundo nesta fase da reforma de descentralização em análise, particularmente na linha da devolução do poder, Forquilha conclui:

“a Lei nº. 2/97, de 18 de fevereiro, representou um recuo em relação à Lei nº. 3/94, de 13 de setembro, na medida em que de uma administração local circunscrita exclusivamente aos distritos municipais, enquanto espaços inteiramente autónomos, passou-se para uma administração onde o Estado pode manter a sua representação e os seus serviços lá onde a sua zona de jurisdição eventualmente coincida com a de uma autarquia” (Forquilha 2010, p. 31)¹³⁶.

Os principais aspetos que diferenciam os diplomas legais marcantes na primeira fase da reforma de descentralização moçambicana – entre lei nº. 3/94 e lei nº. 2/97 – são sintetizados na tabela abaixo (tabela 25).

Quadro n.º 23: Diferenças na conceção primária de descentralização em Moçambique.

ASPETOS	LEI N.º 3/94, DE 13 DE SETEMBRO	LEI N.º 2/97, DE 18 DE FEVEREIRO
Âmbito de Aplicação	Distritos [urbanos e rurais]	Cidades, Vilas e Povoações
Abrangência do Território	Todos distritos [Totalidade dos distritos]	Parte do território [certas circunscrições territoriais]
Eleição de Órgãos	Assembleia, Presidente e Conselho	Assembleia e Presidente
Funções e serviços	É clara abrangente na atribuição de funções aos órgãos eleitos	Atribuição de funções e serviços essenciais
Relação intergovernamental	Relativa atuação do poder central ao nível municipal	Representação e prerrogativa de controlo do poder central no território, e participação no governo autárquico [dupla atuação]
Tipos de autonomia	Orçamental, fiscal e patrimonial	Administrativa, financeira e patrimonial
Participação das autoridades tradicionais locais	Participação das autoridades tradicionais integrada na governação municipal	Participação das autoridades tradicionais dependente da regulamentação ministerial

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, o que se nota na primeira etapa do percurso da reforma de descentralização em Moçambique é o elevado grau de tensão e inconsistência, particularmente em relação a sua conceção, numa altura em que a principal atenção era transição democrática: do monopartidarismo ao multipartidarismo.

¹³⁶ O destacado não é original.

4.3.2. A reforma de 2001-2005

Depois do primeiro passo dado na materialização da reforma de descentralização, até aqui, em perspectiva meramente política, o governo inicia um movimento, em linha paralela, para o equilíbrio do pêndulo. Com efeito, ensaia uma série de inovações de cariz administrativa na estrutura vertical do Estado, corporificando a reforma de descentralização na componente administrativa.

O ponto de partida é a aprovação da Estratégia Global da Reforma do Setor Público (EGRSP)¹³⁷, em 2001, que dá primazia a descentralização como instrumento-chave de legitimação do Estado através de medidas e ações que concorrem para a boa governação, visando “serviços públicos mais operacionais, orientados para resultados e com enfoque no cidadão” (CIRESP 2001, p. 9).

É no âmbito desta estratégia que, por exemplo, em 2002, é criado o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), com a aprovação da lei n.º 9/2002, de 12 de fevereiro. Na sequência do SISTAFE, a administração financeira do Estado é, simultaneamente, modernizada de forma integrada e adaptada para realidade mais atual de um modelo de economia transformado e suportado em bases de novos programas macroeconómicos para o desenvolvimento do país.

Refira-se que, do ponto de vista de abrangência, entre outros aspetos, as regras e procedimentos definidos pelo então sistema de administração financeira seriam aplicados, inclusivamente, a realidade das autarquias, mesmo não havendo clareza sobre a sua aplicabilidade¹³⁸.

Na prática, a segunda fase do percurso da reforma de descentralização moçambicana tem como seu principal expoente a aprovação da lei n.º 8/2003, de 19 de maio¹³⁹, e, posteriormente, o regulamento respetivo, através do decreto n.º 11/2005, de 10 de junho¹⁴⁰. Estes diplomas legais definem os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, em todos seus escalões: províncias, distritos, postos administrativos e localidades. Foi uma revisão do quadro legal dos órgãos do Estado e uma formalização das medidas administrativas de descentralização, alargando o cordão estatal na sua verticalidade hierárquica, como é declarado pormenorizadamente pelo artigo 3 da própria lei:

¹³⁷ A EGRSP em Moçambique tinha um horizonte temporal de 10 anos (2001-2011) e comportava duas fases: 1ª fase entre 2001-2005, e 2ª fase entre 2006-2011.

¹³⁸ É importante notar que o SISTAFE é operacionalizado por uma plataforma informática (e-SISTAFE) nos órgãos centrais e locais do Estado, estando em vista, vinte (20) anos depois, a sua aplicação ao nível das autarquias.

¹³⁹ Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE).

¹⁴⁰ Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE).

A organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e da desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais [nº. 1, artigo 3].

Os órgãos locais do Estado observam o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada [nº. 2, artigo 3].

No seu funcionamento, a par das normas de funcionamento dos serviços da administração pública legalmente definidas, observam os princípios da boa administração, do respeito pelos direitos subjectivos e pelos interesses legítimos dos administrados, garantem a participação activa dos cidadãos, incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades, aplicando, nomeadamente, os recursos ao seu alcance [nº. 3, artigo 3].

Esta fase concretiza a “descentralização do centralismo”¹⁴¹ em busca de uma nova configuração centralista do Estado e da administração pública virada não apenas para a autarcização, mas também alargada aos distritos como catalisadora necessária à promoção do desenvolvimento rural, numa perspectiva de desconcentração do poder (Weimer 2012a; Valá 2009). Neste movimento insere-se, por exemplo, a institucionalização de mecanismos de participação local, através das Instituições de Participação e Consultas Comunitária (IPCCs), nomeadamente conselhos locais, fóruns locais, comités comunitários e fundos comunitários, e ainda as experiências concretas e ‘modernizadas’ de planificação descentralizada nos níveis provincial e distrital, particularmente nos termos definidos pelo REOLE:

Os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito [nº. 1, artigo 100].

Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito [nº. 1, artigo 103].

Ao mesmo tempo que a concentração de esforços descentralizadores recaía em arranjos institucionais de natureza administrativa, esta fase viu ainda a definição de algumas medidas relacionadas com as autarquias. Todavia, os *policy makers* ocuparam-se, particularmente, na subvalorização das autarquias em benefício dos órgãos locais do Estado, naquilo que pode ser considerado como “tendências re-centralistas da descentralização política” (Jeque 2020).

¹⁴¹ Expressão inspirada pelo título de WEIMER, B., org. (2012). “Moçambique: Descentralizar O Centralismo”.

Quadro n.º 24: Principais arranjos institucionais da 2ª fase da reforma de descentralização em Moçambique.

DATA	EVENTO	DISPOSITIVO LEGAL	FINALIDADE
Junho, 2001	Aprovação da Estratégia Global da Reforma do Setor Público em Moçambique.	Estratégia Global da Reforma do Setor Público 2001-2011.	Adequação da Administração Pública à descentralização e desconcentração para legitimação do Estado de direito democrático.
Fevereiro, 2002	Aprovação da Lei do Sistema de Administração financeira do Estado.	Lei n.º 9/2002, de 12 de fevereiro.	Atualização e harmonização do sistema financeiro do Estado.
Maiο, 2003	Aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado.	Lei n.º 8/2003, de 19 de maio.	Definição de princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado.
Junho, 2003	Aprovação do guião para participação e consulta comunitária.	Guião de participação e consulta comunitária.	Definição de mecanismos de participação das comunidades no processo de desenvolvimento local – as IPCCs.
Dezembro, 2003	Definição da mobilidade de funcionários entre administração do Estado e autarquias.	Decreto n.º 45/2003, de 17 de dezembro.	Regulamentação da mobilidade dos funcionários do Estado para autarquias e vice-versa.
Dezembro, 2003	Aprovação da metodologia do Quadro de Pessoal das autarquias.	Resolução n.º 8/2003, de 24 de dezembro.	Definição do processo de elaboração dos Quadros de Pessoal das autarquias.
Dezembro, 2003	Aprovação da representação do Estado para autarquias.	Decreto n.º 65/2003, de 31 de dezembro.	Representação do Estado nas autarquias.
Maiο, 2004	Aprovação da articulação entre órgãos das autarquias e autoridades comunitárias.	Diploma n.º 80/2004, de 14 de maio.	Definição de mecanismos para articulação dos órgãos das autarquias com autoridades comunitárias locais.
Dezembro, 2004	Aprovação da organização e funcionamento dos serviços municipais.	Decreto n.º 51/2004, de 1 de dezembro.	Regulamentação da organização e funcionamento dos serviços técnicos e administrativos dos municípios.
Dezembro, 2004	Autorização da criação de funções de direção, chefia e confiança nas autarquias.	Resolução n.º 6/2004, de 10 de dezembro.	Criação das funções de direção, chefia e confiança nas autarquias.
Junho, 2005	Aprovação do regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.	Decreto n.º 11/2005, de 10 de junho.	Regulamentação do funcionamento dos órgãos locais do Estado.

Fonte: Elaboração própria.

Em termos sintéticos, a segunda fase da reforma de descentralização foi marcada pelo reequilíbrio do processo por parte do Estado que cada vez mais se empenhou na valorização dos órgãos locais do Estado, em parte, como estratégia de contrapeso ao progressivo movimento da autarcização do país. Diga-se, até aqui, um período de ‘separação das águas’ entre medidas de natureza administrativa e política: uma manifesta preocupação para que ‘vontades’ da periferia não comprometam e extravasem interesses dominantes do centro. E, não é por acaso, atendendo que as segundas eleições autárquicas deram mostras de preferências partidárias adversas no ‘xadrez político’ moçambicano, especialmente com a vitória da Renamo em algumas autarquias – históricas e estratégicas – em 2003.

Quadro n.º 25: Ocupação das autarquias pelos partidos políticos, eleições de 2003.

REGIÃO	PROVÍNCIA	PARTIDO FRELIMO	PARTIDO RENAMO
Norte	Niassa	Lichinga, Cuamba, Mentangula	-
	Cabo Delgado	Pemba, Montepuez, Mocímboa da Praia	-
	Nampula	Nampula, Monapo	Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche
Centro	Zambézia	Quelimane, Mocuba, Gurué, Milange	-
	Tete	Tete, Moatize	-
	Manica	Chimoio, Manica, Catandica	-
	Sofala	Dondo	Beira, Marromeu
Sul	Inhambane	Inhambane, Maxixe, Vilankulo	-
	Gaza	Xai-Xai, Chibuto e Chókwè, Mandlakazi	-
	Maputo Província	Matola, Manhiça	-
	Maputo Cidade	Cidade de Maputo	-

Fonte: Elaboração própria.

4.3.3. A reforma de 2006-2010

A terceira fase da reforma de descentralização moçambicana é assinalada por duas (2) linhas de arranjos institucionais, em nome do aumento de responsabilidades e capacidades das entidades descentralizadas.

Por um lado, para autarquias, foram reformuladas as componentes fiscal e tributária e definidos mecanismos de sua articulação com órgãos locais do Estado. Por outro, foi aprovada uma nova estrutura tipo da organização técnico-administrativa e correspondentes atribuições visando a prestação de novos serviços públicos ao nível dos órgãos locais do Estado, no caso concreto dos distritos.

A aprovação da nova estrutura tipo da orgânica dos governos distritais – pelo decreto n.º 6/2006, de 12 de abril – permitiu a criação de novos serviços públicos pelos distritos, nomeadamente “serviços de planeamento e infraestruturas” e “serviços de atividades económicas”, para além da abertura para definição de outros – máximo de dois serviços – que o distrito pode definir em coordenação com a província.

No âmbito da articulação entre autarquias e órgãos locais do Estado, em 2006, é aprovado o decreto n.º 33/2006, de 30 de agosto, estabelecendo o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias, inspirado no espírito da subsidiariedade. Neste sentido, os órgãos locais do Estado e as autarquias devem coordenar sua intervenção no exercício das suas competências e, em concreto, na provisão de serviços públicos.

É importante salientar que este diploma legal representa a concretização do equilíbrio entre manifesta pujança do ‘Estado local’ e exercício de autonomia do poder local. Contudo, os pressupostos desta norma são condicionantes para a referida articulação, uma vez que a materialização da transferência de funções e competências depende, nomeadamente da:

- iniciativa dos órgãos locais do Estado ou das autarquias;
- indicação da capacidade técnicas pelas autarquias para assumir tais funções e competências;
- anuência das tais capacidades pelos órgãos centrais e locais do Estado; e
- intervenção complementar dos órgãos centrais e locais do Estado.

No contexto das finanças autárquicas, em 2008, pela lei n.º 1/2008, de 16 de janeiro, são aprovados, em pauta única, o regime jurídico do sistema financeiro, orçamental e patrimonial, assim como do sistema tributário das autarquias.

O propósito deste novo dispositivo legal passa pela harmonização dos pacotes financeiro e tributário das autarquias face aos instrumentos nacionais sobre a matéria, nomeadamente Lei de Bases do Sistema Tributário¹⁴² e Sistema de Administração Financeira do Estado¹⁴³. Neste caso, as autarquias veem definidas e ampliadas suas atribuições e poderes de execução em questões de orçamentação e tributação locais.

¹⁴² Lei n.º. 15/2002, de 26 de junho.

¹⁴³ Lei n.º. 9/2002, de 12 de fevereiro.

Ainda em 2008, para efeitos de regulamentação do sistema tributário definido pela lei das finanças autárquicas, é aprovado, pelo decreto n.º 63/2008, de 30 de dezembro, o Código Tributário Autárquico. Este código define o conjunto de impostos e taxas aplicáveis aos residentes das autarquias em Moçambique, de forma específica, detalhada e abrangente¹⁴⁴, incluindo condições, procedimentos e mecanismos para efetiva operacionalização dos mesmos. É neste contexto, por exemplo, que em 2010, pelo decreto n.º 61/2010, de 27 de dezembro, são aprovados os mecanismos de determinação e correção do valor patrimonial relativamente ao Imposto Predial Autárquico (IPRA), dos prédios urbanos situados no território das autarquias.

Neste mesmo período, é alargado o espaço autarcizado em Moçambique, com a criação de mais dez (10) autarquias de vilas em algumas circunscções territoriais, com a aprovação da lei n.º 3/2008, de 2 de maio¹⁴⁵.

Quadro n.º 26: Segunda onda de autarcização em Moçambique.

REGIÃO	PROVÍNCIA	AUTARQUIA	CATEGORIA
Norte	Niassa	Marrupa	Vila
	Cabo Delgado	Mueda	Vila
	Nampula	Ribáuè	Vila
Centro	Zambézia	Alto Molócuè	Vila
	Tete	Ulonguè	Vila
	Manica	Gondola	Vila
	Sofala	Gorongosa	Vila
Sul	Inhambane	Massinga	Vila
	Gaza	Macia	Vila
	Maputo Província	Namaacha	Vila

Fonte: Elaboração própria.

É com o cenário de quarenta e três (43) autarquias que foram realizadas as terceiras eleições para os órgãos das autarquias em Moçambique, em 2008. E, mais uma vez, o processo originou nova alteração do mapa de partilha do poder local: a Frelimo venceu quarenta e duas autarquias (42) e, extraordinariamente, Daviz Simango, enquanto candidato independente, venceu a cidade da Beira¹⁴⁶. A Renamo perdeu as eleições e, inclusive, as cinco (5) autarquias que estiveram sob sua gestão no mandato precedente, 2003-2008.

¹⁴⁴ É específico, detalhado e abrangente, tendo em linha de conta o tratamento genérico da tributação na lei das finanças autárquicas.

¹⁴⁵ Neste caso, as autarquias em Moçambique passaram de trinta e três (33) para quarenta e três (43).

¹⁴⁶ Daviz Simango havia governado o município da Beira pela Renamo nos cinco (5) anos anteriores, 2003-2008, mas concorreu, em 2008, como independente à sua sucessão face ao seu afastamento neste mesmo partido por clivagens internas.

Quadro n.º 27: Ocupação das autarquias pelos partidos políticos, eleições de 2008.

REGIÃO	PROVÍNCIA	PARTIDO FRELIMO	INDEPENDENTE ¹⁴⁷ /MDM
Norte	Niassa	Lichinga, Cuamba, Mentangula, Marrupa	
	Cabo Delgado	Pemba, Montepuez, Mocímboa da Praia, Mueda	
	Nampula	Nampula, Monapo, Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche, Ribáuè	
Centro	Zambézia	<i>Quelimane</i> ¹⁴⁸ , Mocuba, Gurué, Milange, Alto Molócuè	<i>Quelimane</i>
	Tete	Tete, Moatize, Ulonguè	
	Manica	Chimoio, Manica, Catandica, Gondola	
	Sofala	Dondo, Marromeu, Gorongosa	Beira
Sul	Inhambane	Inhambane, Maxixe, Vilankulo, Massinga	
	Gaza	Xai-Xai, Chibuto e Chókwè, Mandlakazi, Macia	
	Maputo Província	Matola, Manhiça, Namaacha	
	Maputo Cidade	Cidade de Maputo	

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 28: Principais arranjos institucionais da 3ª fase da reforma de descentralização em Moçambique.

DATA	EVENTO	DISPOSITIVO LEGAL	FINALIDADE
Abril, 2006	Aprovação da estrutura tipo e estatuto orgânico do governo distrital.	Decreto 6/2006, de 12 de abril.	Atribuição de uma nova dinâmica aos distritos na prestação de serviços públicos e sua articulação com províncias e autarquias.
Agosto, 2006	Aprovação de procedimentos para transferência de funções e competências dos órgãos locais do Estado para autarquias.	Decreto n.º 33/2006, de 30 de agosto.	Definição de termos e condições para transferência de funções e competências intergovernamentais.
Setembro, 2006	Aprovação do regime jurídico para criação da polícia municipal.	Decreto n.º 35/2006, de 6 de setembro.	Regulamentação da criação e funcionamento da polícia própria nas autarquias.

¹⁴⁷ Pela 1ª vez, Moçambique viu vencer um candidato independente em processos políticos eleitorais, com Daviz Simango na AcB, em 2008.

¹⁴⁸ Embora a Frelimo tenha vencido governado entre 2008 e 2011, em virtude de eleições intercalares de 2011, Quelimane passou, de seguida, à gestão do MDM, um partido criado em 2009 e liderado por Daviz Simango.

Dezembro, 2006	Revisão pontual do regime jurídico da representação do Estado para autarquias.	Decreto n.º 52/2006, de 26 de dezembro.	Designação do administrador distrital local como representante do Estado nas autarquias de cidades capitais de províncias.
Fevereiro, 2007	Aprovação do novo regime jurídico de tutela administrativa sobre autarquias.	Lei n.º 6/2007, de 9 de fevereiro.	Alteração de preceitos da tutela administrativa sobre autarquias.
Junho, 2007	Revisão pontual da lei das autarquias locais.	Lei n.º 15/2007, de 27 de junho.	Alteração de alguns preceitos da lei das autarquias.
Junho, 2007	Revisão pontual do estatuto especial do município de Maputo.	Lei n.º 16/2007, de 27 de junho.	Alteração de algumas normas especiais sobre organização e funcionamento do município da cidade de Maputo.
Julho, 2007	Aprovado do regime jurídico para realização de eleições dos órgãos das autarquias.	Lei n.º 18/2007, de 18 de julho.	Aprovação da realização das terceiras eleições autárquicas.
Agosto, 2007	Revisão pontual do estatuto dos titulares e membros dos órgãos das autarquias.	Lei n.º 21/2007, de 1 de agosto.	Alteração de alguns preceitos do estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias.
Janeiro, 2008	Aprovação do novo quadro de finanças e tributação das autarquias.	Lei n.º 1/2008, de 16 de janeiro.	Definição do regime financeiro, orçamental e patrimonial e sistema tributário para autarquias.
Maio, 2008	Aprovação de novas autarquias em algumas circunscrições territoriais.	Lei n.º 3/2008, de 2 de maio.	Criação de (10) novas autarquias da categoria de vilas.
Julho, 2008	Aprovação de parâmetros e limites máximos de remunerações dos titulares dos órgãos das autarquias.	Decreto n.º 31/2008, de 24 de julho.	Definição de parâmetros e limites máximos de remunerações dos autarcas.
Julho, 2008	Aprovação de parâmetros e limites máximos de remunerações dos titulares dos órgãos da autarquia da cidade de Maputo.	Decreto n.º 32/2008, de 24 de julho.	Definição de parâmetros e limites máximos de remunerações dos autarcas da cidade de Maputo.
Agosto, 2008	Definição da organização territorial de algumas vilas autárquicas,	Resolução n.º 32/2008, de 20 de agosto.	Formalização da divisão administrativa das vilas elevadas à categoria de autarquia.
Dezembro, 2008	Definição da tutela administrativa dos governadores e dos governos de províncias sobre as autarquias.	Decreto n.º 56/2008, de 30 de dezembro.	Atribuição de poderes aos governadores de províncias e governos provinciais para a tutela administrativa sobre autarquias coexistentes no território.
Dezembro, 2008	Aprovação do Código Tributário Autárquico	Decreto n.º 63/2008, de 30 de dezembro.	Regulamentação do sistema tributário autárquico.
Setembro, 2009	Aprovação de modelos de compromisso de honras aos presidentes e vereadores dos municípios e povoações.	Resolução n.º 57/2009, de 10 de setembro.	Criação de modelos específicos de compromisso de honra dos presidentes e vereadores.

Fonte: Elaboração própria.

Mais do que redefinição de parâmetros da autonomia financeira e de competências fiscais, dando substância a chamada “primeira reforma fiscal autárquica em Moçambique” (Nguenha 2009b), este período assistiu ainda alterações nas questões da tutela administrativa sobre as autarquias¹⁴⁹, alterações pontuais na lei de implantação das autarquias¹⁵⁰ e demais normas visando o reforço na organização técnico-administrativa das próprias autarquias e melhoria da prossecução dos interesses das comunidades respetivas.

Em suma, a terceira fase da reforma de descentralização em Moçambique é marcada pela tendência de subordinação do poder local na sequência da ilimitada coação do poder central, expressando inconformismo do próprio poder central em relação a aspiração de uma descentralização mais efetiva assente no fortalecimento da autarcização. Esta preocupação com a manutenção do controlo central em nível local comprova que – conforme Conyers (1983, p. 98) – “a relação entre centralização e descentralização é, até certo ponto, semelhante ao movimento de um pêndulo, no sentido de que um movimento forte em uma direção *tem resultado* em um movimento oposto como uma reação”¹⁵¹.

As várias medidas legislativas e ações governativas adotadas, neste período, ofuscaram o grau de autonomia das autarquias, até porque os mecanismos definidos visavam a conformidade das autarquias com as vontades centrais, embora refinados em forma de necessária articulação multinível.

4.3.4. A reforma dos anos 2018-2020

Determinada pelas circunstâncias da época, nomeadamente a necessidade da paz e estabilidade do país, a quarta fase da reforma de descentralização moçambicana abre uma nova perspectiva de governação local resultantes dos ‘novos consensos pela paz’ alcançados entre Governo e Renamo visando o fim das hostilidades político-militares vigentes, particularmente, entre 2013-2016. A principal premissa desta nova conjuntura da reforma de descentralização é a eleição de governadores provinciais a partir de 2019¹⁵².

¹⁴⁹ Através da lei n.º 6/2007, de fevereiro.

¹⁵⁰ Através da lei n.º 15/2007, de 27 de junho.

¹⁵¹ O destacado não é original.

¹⁵² A eleição dos governadores provinciais foi um dos principais consensos entre Governo e Renamo – resultantes de negociações entre então Chefe do Estado moçambicano, Filipe Jacinto Nyusi, e líder da Renamo, Afonso Macacho Marceta Dhlakama – anunciados a 7 de fevereiro de 2018. Entretanto, Dhlakama perde a vida (vítima de doença) antes de ver materializados este e outros consensos.

A materialização deste novo formato de descentralização impunha uma série de arranjos institucionais. Em junho de 2018, é aprovada a revisão pontual da Constituição visando a adequação da consolidação do Estado democrático às necessidades de aprofundamento da democracia participativa e, sobretudo, pacificação do país. Esta revisão culminou com a criação de órgãos de governação descentralizadas provincial e distrital, mantendo intacta as autarquias. Em rigor, esse arranjo constitui uma inovação em relação a disposição antecedente sobre a matéria – constante da então Constituição¹⁵³ – que preconizava, em títulos separados, órgãos locais do Estado (províncias, distritos, postos administrativos e localidades) e poder local (autarquias).

No campo das autarquias, foram aprovadas, em simultâneo, a lei n.º 6/2018, de 3 de agosto, estabelecendo um novo quadro legal das autarquias em Moçambique, e a lei n.º 7/2018, de 3 de agosto¹⁵⁴, concernente a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias. Estes dois dispositivos legais introduziram alterações na lógica de exercício do poder local, tanto pela eleição do presidente do conselho municipal através da proposta da lista do partido político, coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos na eleição para a assembleia municipal (criação da figura de ‘cabeça de lista’), quanto pela supressão de certas situações concorrentes à promoção da democracia local, nomeadamente eleição direta do presidente do conselho municipal, realização de eleições intercalares, e candidaturas independentes propriamente.

No contexto da institucionalização de Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP), foi aprovado um vasto pacote legislativo em 2019. O principal ponto de referência é a lei n.º 3/2019, de 31 de maio, que define o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial (AP) e do Governador de Província (GP). Não obstante a eleição dos membros da AP ter sido instituída anteriormente¹⁵⁵, aqui, a eleição de GP via ‘cabeça de lista’ assinalava um marco histórico na democracia moçambicana.

A partir de então, regista-se uma sucessão de dispositivos normativos:

- lei n.º 4/2019, de 31 de maio, relativa aos princípios, as normas de organização, as competências, e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, mormente Governador de Província e Conselho Executivo Provincial;

¹⁵³ CRM de 2004.

¹⁵⁴ Este dispositivo legal foi alterado, pontualmente, e republicado pela lei n.º 14/2018, de 18 de dezembro.

¹⁵⁵ A eleição dos membros das AP inicia em 2014, nos termos da lei n.º 4/2013, de 22 de fevereiro, no âmbito dos primeiros consensos alcançados no diálogo entre governo de Moçambique e Renamo.

- lei n.º 5/2019, de 31 de maio, atinente a tutela do Estado aos OGDG e das autarquias; lei n.º 6/2019, de 31 de maio, referente a organização, a composição e o funcionamento da AP; e
- lei n.º 7/2019, de 31 de maio, que sustenta a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província, no caso, Secretário de Estado na Província (SEP) e serviços de representação do Estado.

A materialização desta ‘última reforma’¹⁵⁶ de descentralização moçambicana, mostrou-se, desde o começo, bastante confusa e contraditória, particularmente no tocante a coabitação entre Órgãos Executivos da Governação Descentralizada Provincial (OEGDP), e Órgãos de Representação do Estado na Província (OREP). Em parte, isto acontece porque após criação dos referidos órgãos, o poder central empenhou-se na sobrevalorização da ‘representação do Estado’ em detrimento do poder localmente legitimado – os OEGDP.

Esta situação de conflito e complexidade relacional, de articulação e coordenação, entre estas duas estruturas políticas e administrativas locais do Estado (OEGDP e OREP) pode ser explicada pelas seguintes razões:

- (i) Primeira, esta reforma resulta de supremos interesses político-partidários dominados pelos ‘velhos conhecidos’. De um lado, a Frelimo movida pela necessidade de adaptação do seu caráter de partido-Estado perante a reivindicação interna pela reforma do Estado, nomeadamente da Renamo, através da reorganização do Estado em nome da paz e estabilidade do país. Nesta ótica, utilizando palavras de Otayek (2007, p. 131), a Frelimo realizou uma espécie de “restauração autoritária, para provar sua conversão à ordem democrática, sem que, todavia, ponha em causa a sua natureza autoritária”. De outro, a Renamo (a)cedeu ao processo na esperança de lograr vitórias – com base no elevado potencial de nomear seus governadores – nos círculos eleitorais preferenciais¹⁵⁷, particularmente em províncias como Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala. Esta estratégia tinha em linha de conta os resultados das eleições autárquicas de 2018, nas quais o partido alcançou seus melhores resultados de sempre, vencendo em seis (6) cidades: Nampula, Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche (província de Nampula), Quelimane (província da Zambézia), Cuamba (Niassa); e duas (2) Vilas: Chiúre (Cabo Delgado) e Malema (província de Nampula).

¹⁵⁶ Um conceito desenvolvido com detalhes no capítulo VII desta tese.

¹⁵⁷ Nos termos da lei n.º 3/2019, de 31 de maio, são “círculos eleitorais” as províncias.

(ii) Segunda, o conjunto de arranjos institucionais desta fase mostrou-se bastante impreciso e inoperante para o exercício das funções e competências atribuídas aos órgãos recentemente criados. Porquanto a sua formulação foi mais mimética e performativa, na sequência de receios por uma descentralização ‘genuína’ que confere às entidades descentralizadas possibilidades reais de resposta aos problemas das comunidades respetivas e excesso de confiança em torno de barganhas partidárias que esta reforma proporcionaria aos seus proponentes. No fundo, esta reforma constitui uma espécie de “um recurso político e institucional *que o poder central encontrou para mudar tudo sem que nada mude*”¹⁵⁸ (Otayek 2007, p. 133).

Rigorosamente, estas motivações concorrem para que a ‘série legislativa’ de 2019 tenha sido formulado à luz dos resultados das eleições autárquicas do ano antecedente, 2018.

Quadro n.º 29: Ocupação das autarquias pelos partidos políticos, eleições de 2018.

REGIÃO	PROVÍNCIA	PARTIDO FRELIMO	PARTIDO RENAMO	MDM
Norte	Niassa	Lichinga, Mentangula, Marrupa, Mandimba	Cuamba	
	Cabo Delgado	Pemba, Montepuez, Mocímboa da Praia, Mueda	Chiúre	
	Nampula	Monapo, Ribáuè	Nampula, Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche, Malema,	
Centro	Zambézia	Mocuba, Gurué, Milange, Alto Molócuè, Maganja da Costa	Quelimane	
	Tete	Tete, Moatize, Ulonguè, Nhamayábwè		
	Manica	Chimoio, Manica, Catandica, Gondola, Sussundenga		
	Sofala	Dondo, Marromeu, Gorongosa, Nhamatanda		Beira
Sul	Inhambane	Inhambane, Maxixe, Vilankulo, Massinga, Quissico		
	Gaza	Xai-Xai, Chibuto, Chókwè, Mandlakazi, Macia, Praia do Bilene		
	Maputo Província	Matola, Manhiça, Namaacha, Boane		
	Maputo Cidade	Cidade de Maputo		

Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, em 2020 iniciou-se com o exercício de concretização e delimitação de âmbitos de atuação dos OEGDP e OREP, tendo sido aprovados o decreto n.º 2/2020, de 8 de janeiro¹⁵⁹, para a regulamentação das normas de organização, as competências e o funcionamento dos OEGDP, e o decreto n.º 5/2020, de 10 de fevereiro¹⁶⁰, para a regulamentação da organização e o funcionamento

¹⁵⁸ O destacado não é original.

¹⁵⁹ Revogado pontualmente pelo decreto n.º 15/2020, de 1 de abril.

¹⁶⁰ Revogado pontualmente pelo decreto n.º 16/2020, de 30 de abril.

dos OREP. Apesar desta tentativa de ‘separação das águas’, as disputas pelo poder ao nível da província expunham a complexidade do processo, exigindo mais esforços para tornar efetiva a sua operacionalização. Em resposta, foram aprovados o decreto n.º 63/2020, de 7 de agosto – para o âmbito dos OREP – e o decreto n.º 64/2020, de 7 de agosto, para o âmbito dos OEGDP.

No fundo, a sucessiva reformulação destas normas de representação do Estado na província, conforme se viu [decreto n.º 5/2020, de 10 de fevereiro, e decreto n.º 16/2020, de 30 de abril] e dos órgãos executivos da entidade descentralizada provincial [decreto n.º. 2/2020, de 8 de janeiro, e 15/2020, de 13 de abril], ou ainda através de seus dispositivos legais finais [decreto n.º 63/2020, de 7 de agosto, e decreto n.º 64/2020, de 7 de agosto] constitui uma ‘ratificação’ da lógica paternalista e centralista associada a relação entre as duas esferas de poder na província.

Quadro n.º 30: Principais arranjos institucionais da 4ª fase da reforma de descentralização em Moçambique.

DATA	EVENTO	DISPOSITIVO LEGAL	FINALIDADE
Junho, 2018	Revisão pontual da Constituição da República.	Lei n.º 1/2018, de 12 de junho.	Consolidação do Estado democrático, aprofundamento da democracia participativa e pacificação do país.
Agosto, 2018	Aprovação da nova lei das autarquias.	Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto.	Alteração do quadro jurídico de implantação das autarquias.
Agosto, 2018	Aprovação da lei para eleição dos membros da assembleia autárquica e do presidente do conselho autárquico.	Lei n.º 7/2018 de 3 de agosto.	Definição dos termos para eleição dos membros da assembleia autárquica e do presidente do conselho autárquico.
Dezembro, 2018	Revisão pontual da nova lei das autarquias.	Lei n.º 13/2018, de 17 de dezembro.	Harmonização da data de investidura dos membros das assembleias autárquicas e dos presidentes dos conselhos autárquicos e do termo do mando dos órgãos autárquicos.
Dezembro, 2018	Revisão pontual da lei para eleição dos membros da assembleia autárquica e do presidente do conselho autárquico.	Lei n.º 14/2018, de 18 de dezembro.	Harmonização da data de investidura dos membros das assembleias autárquicas e dos presidentes dos conselhos autárquicos e do termo do mando dos órgãos autárquicos.
Maio, 2019	Aprovação da lei para eleição dos membros da assembleia provincial e governador de província.	Lei n.º 3/2019, de 31 de maio.	Definição dos termos para eleição dos membros da assembleia provincial e governador de província.
Maio, 2019	Aprovação da lei dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.	Lei n.º 4/2019, de 31 de maio.	Definição de princípios, normas de organização, competências e funcionamento órgãos executivos de governação descentralizada na província.
Maio, 2019	Aprovação da tutela do Estado sobre OGD e autarquias.	Lei n.º 5/2019, de 31 de maio.	Definição da tutela do Estado sobre OGD e autarquias.
Maio, 2019	Aprovação da lei da assembleia provincial.	Lei n.º 6/2019, de 31 de maio.	Definição de organização, composição e do funcionamento da assembleia provincial.
Maio, 2019	Aprovação da lei dos órgãos de representação do Estado na província.	Lei n.º 7/2019, de 31 de maio.	Definição de organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.
Setembro, 2019	Aprovação da lei dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.	Lei n.º 15/2020, de 24 de setembro.	Definição de organização e funcionamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.
Janeiro, 2020	Aprovação do regulamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.	Decreto n.º 2/2020, de 8 de janeiro.	Regulamentação sobre princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.
Fevereiro, 2020	Aprovação do regulamento dos órgãos de representação do Estado na província.	Decreto n.º 5/2020, de 10 de fevereiro.	Regulamentação sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.
Fevereiro, 2020	Aprovação do regulamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.	Decreto n.º 6/2020, de 11 de fevereiro.	Regulamentação sobre organização e funcionamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.
Abril, 2020	Revisão pontual do regulamento dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.	Decreto n.º 15/2020, de 13 de abril.	Alteração de alguns preceitos sobre princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.

Abril, 2020	Revisão pontual do regulamento dos órgãos de representação do Estado na província.	Decreto n.º 16/2020, de 13 de abril.	Alteração de alguns preceitos sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.
Agosto, 2020	Aprovação de novo regulamento dos órgãos de representação do Estado na província.	Decreto n.º 63/2020, de 7 de agosto.	Alteração da regulamentação sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.
Agosto, 2020	Aprovação de novo regulamento dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.	Decreto n.º 64/2020, de 7 de agosto.	Alteração da regulamentação sobre princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.
Agosto, 2020	Aprovação de novo regulamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.	Decreto n.º 65/2020, de 7 de agosto.	Alteração da regulamentação sobre organização e funcionamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.

Fonte: Elaboração própria.

Pese embora a quarta fase da reforma de descentralização moçambicana tenha sido concebida no contexto de busca pela paz e estabilidade do país, a sua execução tem sido caracterizada por uma enorme complexidade, quer para a concretização do referido propósito, quer para a estruturação de dinâmicas de governação local e (re)construção do Estado. Esta insuficiente articulação e ou coordenação entre representação do Estado e governação descentralizada provincial, sem dúvidas, concorre para uma deficiente prestação de serviços públicos aos cidadãos locais.

Na verdade, a complexidade presente na formulação desta quarta fase da reforma em curso é, inevitavelmente, vinculada a cálculos político-partidários determinados pelos seus principais proponentes, nomeadamente Frelimo e Renamo. Contudo, a eficácia desta reforma passa pela redefinição das questões funcionais através de atribuição efetiva de competências e responsabilidades aos órgãos executivos criados no contexto da governação descentralizada para a credibilização do processo em curso e plenitude do exercício do poder emanado do povo. Até porque “a dificuldade de delimitação de funções entre os órgãos locais tornou o espaço local um ambiente fértil para o surgimento de conflitos” (Guambe 2021, p. 2). E mais, com a perspetiva da eleição dos membros da assembleia distrital e do administrador distrital, em 2024, este ambiente de conflitualidade poderá tornar-se mais amplo e descontrolado.

4.4. Dualidade Recorrente – (re)definindo o ‘modelo moçambicano’ de descentralização

O estudo ao fenómeno ‘descentralização’ tem mostrado ser uma tarefa complexa e enriquecido de múltiplos e acesos debates, sobretudo considerando aspetos como pressupostos, dimensões e abordagens. Por exemplo, Boko (2002, p. 1) reconhece que “o processo de descentralização é um empreendimento complexo, com diferentes significados em diferentes contextos e de acordo com os intentos e planos dos responsáveis pela sua conceção e implementação”. Por isso, a tentativa de conceção de um modelo ao caso moçambicano de descentralização torna-se ainda mais difícil.

Desde o princípio da própria reforma, um grande número de estudiosos (Mazula 1998; Faria & Chichava 1999; Soiri 1999; Cistac 2001; Weimer 2012a; Weimer & Carrilho 2017), tem questionado o tipo de descentralização aplicável para Moçambique. É uma preocupação indispensável, tendo em linha de conta que reforma do Estado e, no caso, descentralização tornaram-se mecanismos mais aceitáveis na busca de respostas consistentes aos anseios das populações. Ademais, a apropriação deste processo pelas comunidades respetivas depende do contexto e das forças internas – sociais, económicas e políticas – expressas localmente.

Vale lembrar que a reforma de descentralização moçambicana foi iniciada com elevado grau de desconfiança, discordância e controvérsias, nomeadamente falta de consensos em várias ocasiões e em relação aos mecanismos de sua operacionalização. O contexto da primeira fase da reforma que culminou com revogação da “lei dos distritos municipais” e, posteriormente, aprovação da “lei das autarquias locais” é disto exemplo¹⁶¹. Foi a primeira onda das “conjunturas críticas” (Collier & Collier 2002, p. 27; Pierson 2004, p. 135; Weimer 2012b, p. 84-88; Weimer & Bueno 2020, p. 66) resultantes de clivagens no seio da Frelimo entre “ala reformista” ou de tendência à descentralização e “ala conservadora” ou de tendência à centralização¹⁶² (Weimer 1998; Soiri 1999; Weimer 2012b; Rosário 2015), para além de disputas envolvendo a própria Frelimo e a Renamo, no cenário político eminentemente bipartidário.

Quadro n.º 31: Conjunturas críticas do início da reforma de descentralização.

CONJUNTURA CRÍTICA (CC)	PERÍODO	APOIANTES	REPRESENTANTE	PRINCIPAIS PROPOSTAS
CC I	1990 – 1994	Reformistas	Aguiar Mazula ¹⁶³	<ul style="list-style-type: none"> – Devolução radical. – Cobertura total de distritos e zonas urbanas. – Autonomia dos governos locais, subsidiariedade e relações intergovernamentais.
CC II	1995 – 1999	Conservadores	Alfredo Gamito ¹⁶⁴	<ul style="list-style-type: none"> – Aprovação de pacote autárquico. – Previsão de 2 tipos de autarquias: municípios (urbanos) e povoações (rurais) – Distritos subordinados à administração central do Estado.

Fonte: Adaptado de Weimer 2012b, p. 84-86.

O ambiente de inconsistências verificado durante a década de 1990, conforme leitura de Weimer (2012b), reflete não apenas medo ou receio por qualquer obstáculo constitucional por parte da Frelimo, mas também e sobretudo o elevado interesse para a salvaguarda de sua hegemonia político-partidária e respetivo sistema patrimonial de governação:

O medo ou receio, perfeitamente compreensível do ponto de vista hegemónico, era o de que se as eleições para os governos locais prosseguissem em 1996, conforme previsto pela legislação original (revogada), o resultado seria provavelmente a transferência de grande parte das áreas rurais, das suas populações e recursos para o controlo da Renamo – um evento a ser prevenido a todo o custo (Weimer 2012b, p. 87).

¹⁶¹ A lei das autarquias de 1997, lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, foi viabilizada (aprovada) apenas pelos votos das bancadas da Frelimo e da União Democrática, diante de forte contestação da Renamo.

¹⁶² A clivagem no seio da Frelimo estendia-se para a relação entre a direção e as bases do partido (Weimer 1998).

¹⁶³ Então Ministro da Administração Estatal, 1990-1994.

¹⁶⁴ Então Ministro da Administração Estatal, 1995-1999.

É, supostamente, por conta do receio de pôr em causa a unidade nacional e territorial e de perda do controlo sobre recursos naturais e económicos do país que o Estado partiu em busca de um equilíbrio entre pressões externas e manutenção de seus objetivos centralistas em nível local (Soiri 1999; Jeque 2020).

Desde o princípio, a reforma de descentralização moçambicana flui em torno de:

- (i) preservação dos interesses da hegemonia do principal proponente da reforma [a Frelimo];
- (ii) amenização de expectativas generalizadas dos principais atores políticos internos [Frelimo e Renamo]; e
- (iii) relativo respeito pelo empenho e apoio de parceiros internacionais¹⁶⁵.

Entre 1997 e 2017, primeira versão, a reforma de descentralização moçambicana foi construída em torno de uma abordagem “bifurcada”¹⁶⁶, operacionalizando-se através de duas saídas ou “duas velocidades” (Forquilha 2015, p. 133) – devolução e desconcentração. Até aqui, era caracterizada pela coexistência de órgãos de poder local (autarquias) e órgãos locais do Estado (províncias, distritos, postos administrativos e localidades)¹⁶⁷.

Do ponto de vista bifurcado, a reforma em curso originara um misto de problemas de justiça e igualdade de tratamento entre cidadãos, tornando-se “excludente”, uma vez que o seu arranjo institucional conduziu não apenas para um sistema fragmentado de governação, como também criou “duas classes de cidadãos” em que uma participava da democracia de representação local, e outra continuava simplesmente como administrados do Estado, aos níveis provinciais, distritais e subdistritais, acentuando a “divisão” entre centros urbanos – ativos e dispendo de uma autonomia real de administração – e uma zona rural submetida à vontade do poder central (Chiziane 2008; Brito 2013; Rosário 2015).

A partir do ano de 2018, segunda versão, a reforma de descentralização moçambicana adota uma ‘extensão difusa’ que resulta no incremento da complexidade orgânica – com enormes implicações em termos funcionais –, dispensando a preocupação com a correção do sentido

¹⁶⁵ Entre principais parceiros de apoio à descentralização em Moçambique, desde o PROL aos dias que correm, destacam-se Banco Mundial, Cooperação Técnica Alemã para Desenvolvimento Internacional (GTZ/GIZ), Cooperação Austríaca e Cooperação Suíça – como é detalhadamente mais adiante na presente tese.

¹⁶⁶ Weimer (2012b) apresenta – em seu livro “Moçambique: Descentralizar O Centralismo” – a expressão “bifurcada” como abordagem de descentralização em Moçambique pela sua combinação, simultânea, dos processos de “desconcentração” e “devolução”.

¹⁶⁷ Uma trajetória de cerca de vinte (20) anos, 1997-2017.

precedente [bifurcado], como se referiu, anteriormente, marcado pela exclusão. Desde então, a reforma de descentralização em curso não apenas acresce órgãos de governação descentralizada provincial¹⁶⁸ e distrital¹⁶⁹, mas principalmente ‘inventa’ mais órgãos paralelos, nomeadamente órgãos de representação do Estado na província.

Este contexto define um ‘Modelo de Dualidade Recorrente’ (MDR) da reforma de descentralização moçambicana, como expressão não apenas das diferentes visões e posições, mas também do tipo de quadro institucional (de dois pilares) construído desde os primeiros anos da reforma em curso. O MDR representa o processo de contínua reprodução baseado no duplo sentido de mudanças constitucionais e institucionais no sistema político-administrativa do Estado em Moçambique visando a partilha de poder político e recursos entre atores políticos no nível local ao longo do tempo: manutenção do gradualismo na autarcização e criação de órgãos de governação descentralizada, em meio a ampliação da desconcentração do Estado.

A dinâmica em torno do MDR torna a reforma de descentralização em curso um autêntico “mosaico complexo e poroso” (Guambe 2021, p. 2), particularmente, para o cumprimento dos seus propósitos constitucionais¹⁷⁰:

- (i) organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais da sua comunidade;
- (ii) promover o desenvolvimento local; e
- (iii) aprofundar e consolidar a democracia.

A complexidade relacionada com a abordagem da ‘extensão difusa’ resulta da nova conjuntura crítica imposta pela escalada de hostilidades político-militares entre Governo e Renamo, o que culminou com a nova configuração como mecanismo para a reposição da estabilidade política e pacificação do país.

Na prática, a criação de novas entidades descentralizadas consolida a coexistência de órgãos ao nível local. Até porque, a implantação dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital [em perspetiva] – na linha dos anteriores órgãos locais do Estado – ocorre sem alteração do sentido das autarquias, e tão pouco aproveita o ‘espírito’ de autarcização vigente, muito por conta do

¹⁶⁸ Vigentes a partir do ano de 2019.

¹⁶⁹ Previstos a partir do ano de 2024.

¹⁷⁰ Número 1, artigo 267 da Lei n.º 1/2018, de 12 de junho de 2018.

contexto de que é resultado e pela necessidade premente de preservação do controlo central em nível local.

Ainda que não exista, diga-se, um modelo que qualifique absolutamente de forma única e cabal o caso moçambicano de descentralização, a prática tem demonstrado uma dualidade recorrente associada a “lógica predominantemente paternalista e clientelista” (Brito 2013, p. 28) que estrutura a descentralização, particularmente em torno do partido dominante: a Frelimo. Portanto, a reforma em curso reflete a luta pelo poder entre os principais atores políticos nacionais, com a oposição tentando enfraquecer a hegemonia da Frelimo, enquanto esta procura reforçar e preservar o seu poder, usando a descentralização não como instrumento de promoção da democracia local, mas para enfraquecer os adversários, pois, um processo de devolução do poder para o nível local levaria a fragmentação do Estado e uma eventual perda de controlo sobre os rendimentos económicos (Brito 2013; Rosário 2015).

Esta recorrente dualidade que operacionaliza a descentralização baseada na coexistência de órgãos (em nível local) propicia uma convivência potencialmente conflituosa entre *stakeholders*. A prática tem confirmado quão elevado é o grau de disputas – no atual cenário – envolvendo os órgãos de governação descentralizada provincial, representação do Estado na província, autarquias e ainda distritos de cidades capitais, nomeadamente na coordenação, articulação e execução das funções respetivas.

As abordagens ‘bifurcada’ e de ‘extensão difusa’ que dão substância ao MDR da reforma de descentralização em Moçambique concorrem sobremaneira para a promoção do referido grau de competição, no mesmo espaço político local, pelos recursos fiscais e humanos, incluindo a lealdade do eleitorado (Weimer 2012a; Jeque 2020). Portanto, este modelo (MDR) consente “as lógicas das conjunturas críticas e dependência de trajetória” (Weimer & Bueno 2020, p. 66) que moldam o curso das ações e o tipo de resultados ao longo de todo seu percurso.

Quadro n.º 32: Conjunturas críticas da “última reforma” de descentralização em Moçambique¹⁷⁵.

CONJUNTURA CRÍTICA (CC)	PERÍODO	ATORES	PRINCIPAIS EVENTOS	PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES À DESCENTRALIZAÇÃO
CC III	2012 – 2014	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governo de Moçambique ▪ Partido Renamo ▪ Armando Guebuza¹⁷¹ ▪ Afonso Dhlakama¹⁷² 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hostilidades político-militares entre Governo e Renamo. ▪ Acordos de Cessação das Hostilidades entre o Governo e a Renamo, a 5 de setembro de 2014. ▪ Revisão da legislação eleitoral. ▪ Realização de eleições à luz das negociações e consensos entre Governo e Renamo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento das autarquias: 3ª vaga de autarcização em Moçambique¹⁷³. ▪ Criação das assembleias provinciais: primeira experiência de eleição dos membros das assembleias provinciais, em 2014.
CC IV	2015 – 2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Partido Renamo ▪ Governo de Moçambique ▪ Filipe Nyusi¹⁷⁴ ▪ Afonso Dhlakama 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contestação de resultados eleitorais pela Renamo, entre 2014-2015. ▪ Retorno das hostilidades político-militares entre Governo e Renamo, em 2015. ▪ Agendamento da reforma da legislação sobre descentralização. ▪ Acordos sobre “novo figuro” da descentralização em Moçambique, a 7 de fevereiro de 2017. ▪ Revisão pontual da Constituição, em 2018. ▪ Assinatura de Memorando de Entendimento sobre questões militares, a 6 de agosto de 2018. ▪ Revisão da legislação eleitoral e sobre descentralização. ▪ Acordo de Paz e Reconciliação de Maputo (6 de agosto de 2019). ▪ Realização de eleições à luz da nova legislação (2018-2019). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de órgãos de governação descentralizada provincial (desde 2019) e distrital (em perspetiva a partir de 2024). ▪ Eleição direta dos governadores de províncias. ▪ Criação de órgãos de representação do Estado na província. ▪ Consolidação na coabitação entre órgãos de governação no nível local: OGDP (governo provincial), OREP (secretaria do Estado na província), autarquias e governo distrital (em cidades capitais). ▪ Coordenação “confusa” na delimitação de funções entre órgãos de governação local, nomeadamente GP e SEP.

Fonte: Adaptado de Weimer 2020, p. 93-95.

¹⁷¹ Presidente da República de Moçambique, 2005-2014.

¹⁷² Líder/Presidente da Renamo, 1979-2018.

¹⁷³ Pela Lei n.º 27/2013, de 3 de junho, foram aprovadas mais dez (10) autarquias em Moçambique: *Vila de Boane* (província de Maputo), *Vila da Praia de Bilene* (província de Gaza), *Vila de Quissico* (província de Inhambane), *Vila de Nhamatanda* (província de Gaza), *Vila de Sussundenga* (província de Manica), *Vila de Nhamayábuè* (província de Tete), *Vila da Maganja da Costa* (província da Zambézia), *Vila de Malema* (província de Nampula), *Vila de Chiúre* (província de Cabo Delgado), e *Vila de Mandimba* (província de Niassa).

¹⁷⁴ Presidente da República de Moçambique de 2015 até a data (seu 2º mandato termina em 2024).

¹⁷⁵ No âmbito desta tese, considera-se “última reforma” a 4ª fase da descentralização em Moçambique, como anteriormente descrito.

4.5. Gradualismo e seus contornos na reforma de descentralização em Moçambique

O princípio do gradualismo escolta a descentralização em Moçambique e – pelo menos do ponto de vista do discurso oficial – norteia a concretização das suas dimensões política [devolução] e administrativa [desconcentração].

A literatura sugere duas linhas explicativas relativamente a inserção do princípio do gradualismo na reforma de descentralização moçambicana, todas enraizadas nas dinâmicas da década de 1990, nomeadamente:

- (i) gradualismo como princípio que nasce da “lei dos distritos municipais”¹⁷⁶, quando foi não apenas estabelecido, de imediato, a implantação de municípios nas cidades capitais, mas também atribuído ao governo a responsabilidade de definição da data para a implementação destes nos restantes distritos do país (Faria e Chichava 1999; Brito 2013).
- (ii) gradualismo como princípio que emerge da emenda constitucional de 1996, quando foi consagrado não apenas o poder local, mas também reconhecida a coexistência das autarquias com órgãos locais designados pelo poder central, constituindo uma espécie de poderes paralelos complementares (Soiri 1999; Rosário 2015).

Apesar dos desdobramentos práticos do gradualismo não estivessem expressos no quadro legal sobre descentralização na época¹⁷⁷, aponta-se para a alteração da proposta inicial da reforma de descentralização em curso – de radical¹⁷⁸ para cautelosa¹⁷⁹ – como o momento-chave da inclusão do referido princípio.

A referência ao princípio do gradualismo – ao longo do percurso da reforma de descentralização moçambicana – é manifestamente variável. Numa breve apreciação a diplomas legais, constata-se que o gradualismo, às vezes, apresenta-se de forma implícita, e, outras tantas, explícita.

¹⁷⁶ Lei nº 3/94, de 22 de setembro.

¹⁷⁷ Nomeadamente a Constituição da República de 1990 (e respetiva emenda de 1996), a lei dos distritos municipais (lei nº 3/94, de 22 de setembro) e lei das autarquias locais (lei nº 2/97, de 18 de fevereiro).

¹⁷⁸ Municipalização total do país, a luz da lei nº 3/94, de 13 de setembro.

¹⁷⁹ Municipalização parcial, a luz da lei nº 2/97, de 18 de fevereiro.

Quadro nº 33: Referências do gradualismo no quadro legal de descentralização em Moçambique.

REFERÊNCIA IMPLÍCITA	
DIPLOMA LEGAL	<p>Lei nº. 3/94, de 13 de setembro¹⁸⁰ [artigo 4, nº. 4]</p> <p>Lei nº. 2/97, de 18 de fevereiro¹⁸¹ [artigo 5, nº. 2] & [artigo 6, nº. 2]</p> <p>Lei nº. 8/2003, de 19 de maio¹⁸³ [artigo 3, nº. 1] [artigo 7]</p> <p>Lei nº. 1/2008, de 16 de janeiro¹⁸⁴ [artigo 28]</p> <p>Lei nº. 6/2018, de 3 de agosto¹⁸⁵ [artigo 7, nº. 2] [artigo 8, nº. 2]</p>
	<p>“Nos casos em que se verifique que numa circunscrição de categoria inferior a distrito existem condições económicas e sociais para a auto-administração, poderão igualmente ser criados distritos municipais urbanos ou rurais (...)”.</p> <p>“(…), na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais, deve-se ter em conta fatores de decisão (...)”¹⁸².</p> <p>“A prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros a seu alcance e respeita a distribuição e competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas do direito público (...)”.</p> <p>“A organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem os princípios da desconcentração (...) visando (...) a aproximação dos serviços públicos (...) e às realidades locais”. “As relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais do Estado se desenvolve com observância dos princípios de unidade, hierarquia e coordenação institucional”.</p> <p>“O exercício pelas autarquias locais das novas competências em matéria de investimentos públicos (...) é progressivo (...)”.</p> <p>“No processo da criação, extinção e modificação das autarquias locais, deve-se ter em conta <i>fatores de decisão</i> (...)”¹⁸⁶.</p> <p>“A prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros a seu alcance e respeita a distribuição e competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas do direito público”.</p>
REFERÊNCIA EXPLÍCITA	
DIPLOMA LEGAL	<p>Lei nº. 11/97, de 31 de maio¹⁸⁷ [artigo 12, nº. 1]</p> <p>Decreto nº. 5/2005, de 10 de junho¹⁸⁸ [artigo 158, nº. 1]</p> <p>Decreto nº. 33/2006, de 30 de agosto¹⁸⁹ [artigo 5, nº. 2]</p> <p>Resolução nº. 42/2012, de 20 de dezembro¹⁹⁰ [ponto 2.5.1]</p> <p>Lei nº. 1/2018, de 12 de junho¹⁹¹ [artigo 270, nº. 1]</p>
	<p>“(…) a transferência para as autarquias locais de funções actualmente exercidas por qualquer dos órgãos do Estado deve operar-se de forma gradual, (...)”.</p> <p>“A transferência de competências exercidas por qualquer dos órgãos centrais do Estado para os órgãos locais do Estado deve-se operar de forma gradual, (...)”.</p> <p>“A transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais deve operar-se de forma gradual, (...)”.</p> <p>“Do gradualismo na criação de novas autarquias locais e na transferência de mais funções e competências, à medida que forem criadas condições objectivas para o efeito”.</p> <p>“A descentralização respeita o Estado unitário, a unidade nacional, a soberania, a indivisibilidade e inalienabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo”.</p>

Fonte: Elaboração própria.

¹⁸⁰ Quadro jurídico dos “distritos municipais”.

¹⁸¹ Então quadro jurídico de implantação de autarquias locais em algumas cidades e vilas.

¹⁸² O destacado não é original.

¹⁸³ Quadro jurídico de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado.

¹⁸⁴ Quadro jurídico financeiro, orçamental e patrimonial autárquico e código tributário autárquico.

¹⁸⁵ Novo quadro jurídico de implantação de autarquias.

¹⁸⁶ O destacado não é original.

¹⁸⁷ Atinente a finanças e património das autarquias.

¹⁸⁸ Regulamento da lei dos órgãos locais do Estado.

¹⁸⁹ Regulamento de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.

¹⁹⁰ Política e Estratégia de Descentralização.

¹⁹¹ Revisão parcial da Constituição da República.

A primeira menção explícita ao gradualismo aparece nos primórdios da própria reforma de descentralização, em 1997, na sequência do primeiro pacote autárquico, relativamente a transferência de funções dos órgãos do Estado para as autarquias.

A segunda referência declarada a este princípio ocorre cerca de uma década depois da implementação da reforma, em 2005 e 2006, aquando da definição do quadro para operacionalização de transferência de funções e competências dos órgãos centrais para órgãos locais do Estado e dos órgãos locais do Estado para as autarquias, respetivamente.

A terceira alusão expressa acontece na Política e Estratégia da Descentralização, em 2012, onde gradualismo é definido como um dos seus princípios operacionais. Finalmente, a quarta referência ao gradualismo é proporcionada pelo texto constitucional de 2018 que o patenteia como um dos princípios (limites) de orientação da própria reforma.

Na prática, duas principais dimensões materiais [sentidos] são atribuídas ao gradualismo na reforma de descentralização em Moçambique:

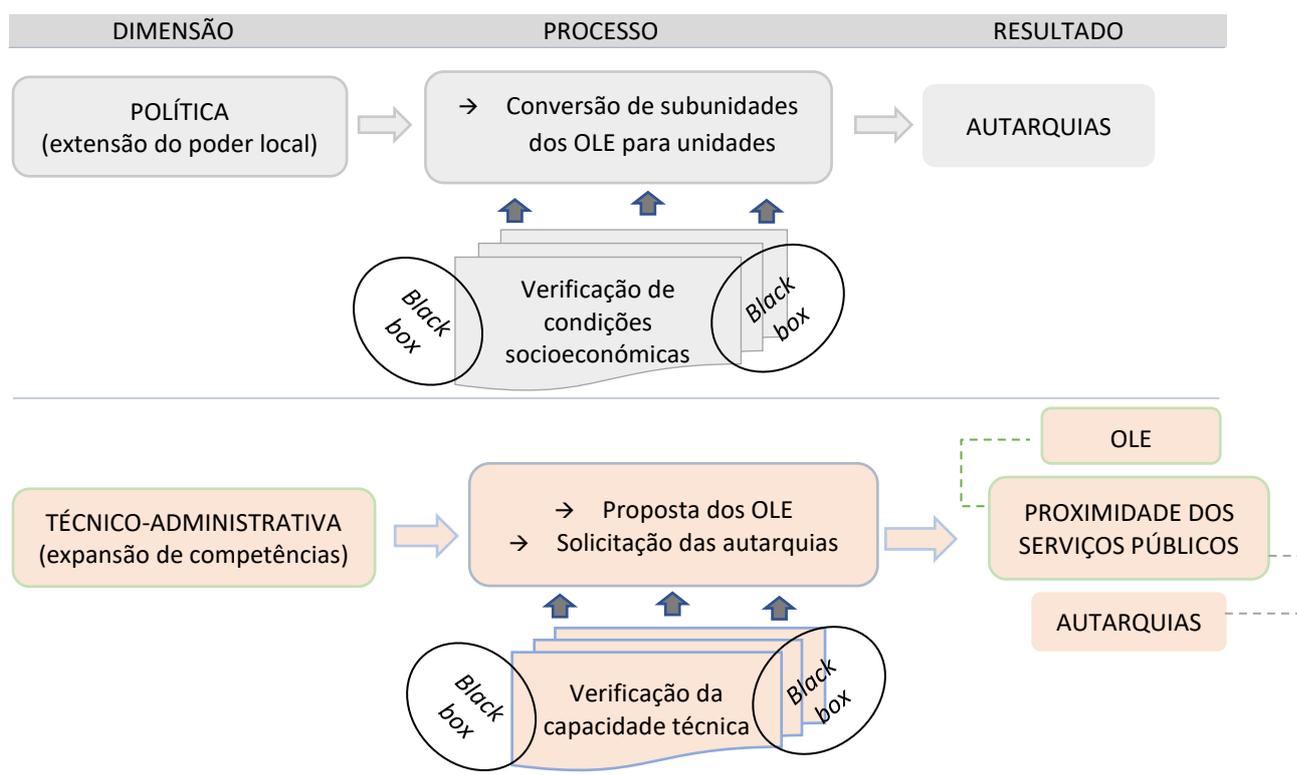
- Primeira, *dimensão política*, enquanto processo progressivo de devolução do poder às comunidades locais, operacionalizada através da criação de entidades autónomas [as autarquias]. É a linha da extensão do poder local.
- Segunda, *dimensão técnico-administrativa*, como processo de transferência de funções e competências tanto dos órgãos centrais para os órgãos locais do Estado¹⁹², quanto dos órgãos locais do Estado para as autarquias¹⁹³. É a linha da expansão de competências de prestação de serviços públicos locais.

O esquema apresentado na figura seguinte resume conceção e concretização – a lógica e dinâmicas – do gradualismo na reforma de descentralização em Moçambique, sublinhando suas dimensões, processos e resultados, respetivamente.

¹⁹² Este sentido opera-se no âmbito da desconcentração.

¹⁹³ Este sentido opera-se no âmbito da devolução.

Figura n.º 5: Dimensões operacionais do gradualismo na descentralização em Moçambique.



Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da extensão do poder local [dimensão política], o gradualismo recorre a quatro (4) critérios fundamentais para sua materialização, nomeadamente: (i) fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; (ii) interesses de ordem nacional ou local em causa; (iii) razões de ordem histórica e cultural; e (iv) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes estiverem cometidas¹⁹⁴.

No contexto da transferência ‘interorgânica’ de funções e competências [dimensão técnico-administrativa], o gradualismo ocorre na sequência da (i) criação e consolidação dos necessários requisitos de capacitação técnica, humana e financeira dos órgãos autárquicos, (ii) acompanhada pela correspondente transferência de recursos financeiros, humanos e patrimoniais¹⁹⁵.

A versão defendida pelas entidades do poder central relativamente a aplicação do princípio do gradualismo, no caso das autarquias, é atestada por Impissa¹⁹⁶:

¹⁹⁴ Vide artigo 7, n.º. 2, da lei n.º. 6/2018, de 3 de agosto.

¹⁹⁵ Vide artigo 158 do decreto n.º. 11/2005, de 10 de junho, e artigo 5 do decreto n.º. 33/2006, de 30 de agosto.

¹⁹⁶ Vice-ministro da Administração Estatal e Função Pública na altura da realização desta tese.

O processo de criação tem sido antecedido de uma análise aprofundada pelo setor de tutela para garantir que estejam observados os critérios previstos no artigo 7 da lei nº 6/2018 de 3 de Agosto e confrontar com as propostas de territórios a autarcizar apresentadas pelos Governos Provinciais contendo dados relativos ao ponto de situação real do desenvolvimento territorial global e específico para se aferir a sua viabilidade económica, social e financeira (Impissa 2018, p. 118).

Entretanto, os determinantes definidos, em qualquer dos casos, resultam em controvérsia na concretização deste princípio. Não raras vezes, questiona-se a arbitrariedade relativamente a (i) falta de transparência na análise, discussão e definição de padrões para criação de novas autarquias, e (ii) intransigência em torno das (pré)condições técnicas locais (económicas e sociais) para atribuição de poderes de prestação de serviços pelas entidades descentralizadas.

Em outras palavras, por exemplo, a forma como algumas regiões, nomeadamente vilas, do país são elevadas a autarquias (mesmo sem níveis assinaláveis de desenvolvimento exigidos), enquanto outras regiões (com evidentes avanços socioeconómicos notáveis) são relegadas ao segundo plano deste processo, continua alvo de contestação.

Nesta perspetiva, os determinantes – critérios e fatores – do princípio do gradualismo limitam sobremaneira a reforma de descentralização em si e o aprofundamento da própria democratização participativa local, considerando que a democracia implica a descentralização do poder para que cidadãos participem em processos governativos, contribuindo na busca de soluções que concorrem no desenvolvimento local.

Chiziane (2011) contesta a conceção do princípio de gradualismo na descentralização moçambicana, pois:

O princípio do gradualismo estabelecido pelo legislador limita sem dúvida a afirmação, o desenvolvimento do princípio constitucional do poder local, limita a participação de todos os cidadãos na promoção democrática do desenvolvimento da sua comunidade, bem como priva os cidadãos de terem as mesmas oportunidades de aprofundamento e consolidação da democracia (...) (Chiziane 2011, p. 54).

O poder central encontra duas principais explicações para o gradualismo na reforma de descentralização em análise: (i) limitações de recursos financeiros, e (ii) insuficiência de recursos materiais e humanos. Esse discurso, contudo, não somente se mostra incipiente, como também se torna cada vez menos sustentável. E mais, “se um verdadeiro esforço descentralizador estivesse sendo posto em prática, este deveria alterar também – *por exemplo* – a distribuição das receitas e as

competências tributárias, assim como esforçar-se na capacitação dos quadros ao nível local”¹⁹⁷ (AfriMAP & OSISA 2009, p. 17).

Para Buur (2009) e Weimer & Carrilho (2017), os contornos do gradualismo na reforma de descentralização moçambicana são resultado da sua utilização como abordagem aberta, flexível e descomprometida do poder central para a descentralização, que serve o propósito da retórica e oportunidades políticas, para justificar o adiamento ou a aceleração, do processo, sempre que se encaixa nas ‘Regras do Jogo’ informais estabelecidas pela “Frenamo”¹⁹⁸.

Os casos da não criação de autarquias [gradualismo interrompido], nos anos de 2003 e 2017, sem plausível explicação¹⁹⁹, e a relutância do poder central na transferência de serviços públicos primários dos órgãos locais do Estado para autarquias²⁰⁰ são evidências da existência de ambiguidades e, particularmente, de dinâmicas de natureza político-partidário, na concretização das duas dimensões do princípio do gradualismo.

Em relação a aspeto Matsinhe & Namburete (2019) contribuem ainda que,

Reconhecendo que, progressivamente, os partidos de oposição, a Renamo e o MDM, têm ganhado proeminência e registrado consideráveis conquistas eleitorais ao longo do tempo, detendo o controle dos municípios das capitais das províncias mais populosas²⁰¹, que, por sua vez, representam os principais centros urbanos de Moçambique para além da capital, Maputo, (...), o governo moçambicano *adota* uma postura – ainda que não explícita – de perpetuação da indefinição e lentidão na implementação do processo de descentralização de competências de gestão dos cuidados primários de saúde para os níveis municipais, com recurso a uma multiplicidade de argumentos e subterfúgios (Matsinhe & Namburete 2019, p. 380, 384)²⁰².

¹⁹⁷ O destacado não é original.

¹⁹⁸ Frenamo – expressão utilizada na literatura moçambicana para referir-se a momentos de implícita coalizão decisória ou legislativa entre partidos Frelimo e Renamo.

¹⁹⁹ A exceção destas interrupções, a criação de autarquias tem sido sequenciada e baseada na “equidade regional” (Impissa 2018, p. 118), a cada quinquénio. Depois de criadas 33 em 1997, seguiram-se 10 em 2008 e 10 em 2013. Em 2022, foram criadas mais 12, totalizando, até à data, 65 autarquias no país.

²⁰⁰ Até a realização da presente tese, pouco ou nada havia sido transferido no capítulo de serviços públicos primários às autarquias locais, nos termos do decreto nº. 33/2006, de 30 de agosto: apenas a cidade de Maputo tem a gestão dos serviços primários de saúde e educação (gestão técnica ou parcial), incluindo a gestão dos serviços públicos de transportes urbanos. Os restantes casos, particularmente, das cidades como Beira, Nampula, Quelimane, Xai-Xai, Pemba, entre outras, resumem-se a gestão dos serviços públicos de transportes urbanos.

²⁰¹ Os municípios de capitais de províncias nas mãos dos partidos da oposição, até então, são: Beira (MDM), Nampula e Quelimane (Renamo).

²⁰² O destacado não é original.

Pode-se concluir que a aplicação do princípio do gradualismo na descentralização moçambicana é coerente com as pretensões do próprio poder central, principalmente as de natureza (re)centralista, ‘denunciadas’ em vários estudos ao longo da trajetória:

- (i) a muitos resta claro que a decisão de restringir e limitar o processo de descentralização deveu-se ao receio da Frelimo, na medida em que este processo concederia maior espaço político à Renamo, que nas eleições de 1994, nas áreas rurais, superou o partido do governo (AfriMAP & OSISA 2009, p. 157).
- (ii) a derrota da Frelimo na maioria das províncias e zonas rurais para a Renamo, nas primeiras eleições em 1994, e sinais de ocupação de espaço autárquico pela oposição, a partir de 2003, são fatores que enfraqueceram o partido da situação – governo da Frelimo – de estender a franquia local, incentivando a busca do gradualismo de forma surpreendentes (Buur 2009, p. 102).
- (iii) porquanto a descentralização tornou-se uma “opção controlada” cuidadosamente, numa estratégia visando a manutenção da hegemonia política e económica, e de recuperação da legitimidade pelo poder central (Weimer & Carrilho 2017, p. 198).
- (iv) a cultura política paternalista e persistência do centralismo político, mesmo em conjuntura de democratização, no caso moçambicano, concorre para a fragilidade da implementação dos processos de descentralização, tanto nos municípios geridos pelos partidos da oposição, quanto nos próprios municípios onde o partido no poder tem controlo político (Matsinhe 2019, p. 384-5).
- (v) esta medida expressa a preocupação do poder central em manter o controlo institucional e administrativo, localmente, para a sustentação da sua popularidade e garantia de apoio, particularmente, em contexto de disputas político-eleitorais cada vez mais abertas, tornando extremamente desafiante a manutenção do controlo do poder ao nível local (Jeque 2020, p. 245).

4.6. Implicações socioeconómicas e políticas dos processos liberais da descentralização em Moçambique

Em muitos contextos, reformas de descentralização foram influenciados sobremaneira pelo paradigma liberal. Manor (1995, 1999); Polidano (2001); Ribot (2001); Grindle (2007); Romeo (2003, 2012), só para citar alguns, testemunham que as agências doadoras e instituições financeiras internacionais – entre as quais as ‘gémeas’ da Bretton Woods (FMI & BM) – têm sido responsáveis

pelo grande impulso dos processos de descentralização na África, Ásia, América Latina e Europa Central e do Leste.

No caso de Moçambique, a reforma de descentralização é associada, indiscutivelmente, aos processos neoliberais vigentes desde os finais do século XX, nomeadamente políticas de (re)ajustamento estrutural, pressão em nome da paz e democracia, e promessas de boa governação, desenvolvimento social e económico local, incluindo a redução da pobreza. É nesta linha que Cistac (2001, 2012) realça as mudanças políticas, económicas e sociais implementadas desde 1987 – quando é adotado o Programa de Reabilitação Económica – na criação de condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização em curso.

É o mesmo âmbito em que se enquadra a influência da comunidade externa e ajuda das agências doadoras internacionais à reforma de descentralização em curso, como assinalado abaixo:

- (i) Faria & Chichava (1999, p. 22-35): embora a iniciativa tenha sido moçambicana, o apoio à descentralização tornou-se numa das principais prioridades de doadores presentes em Moçambique, em finais da década de 1990. São os casos particulares da Comissão Europeia (CE), *United States Agency for International Development* (USAID), Noruega, Suécia e Reino dos Países Baixos [Holanda]²⁰³.
- (ii) Soiri (1999, p. 12): o processo de descentralização em curso foi originalmente uma iniciativa de Moçambique, mas fortemente suportado pela comunidade de doadores externos. Ao longo do tempo, este movimento de ajuda externa diminuiu rapidamente não apenas pela forma que o processo foi evoluindo, mas e sobretudo para evitar críticas e protagonismos como os registados aquando do processo da paz.
- (iii) Borowczak & Weimer (2012, p. 104-105): desde as primeiras eleições autárquicas (1998) e segundas eleições gerais (1999), o apoio de atores externos e seus programas tem sido determinante na capacitação institucional das autarquias e governação local, planificação e finanças descentralizadas, relações fiscais intergovernamentais, incluindo a estreita relação aos objetivos estratégicos como os de redução da pobreza definidos, particularmente, no âmbito do Plano de Ação para

²⁰³ CE tem financiado à realização de eleições para órgãos locais: eleições autárquicas; USAID tem apoiado iniciativas de participação democrática em nível local, sobretudo pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs); Noruega financiou iniciativas de promoção à descentralização setorial da saúde e ao desenvolvimento rural; Suécia apoiou iniciativas viradas ao alívio a pobreza na província de Niassa; Holanda tem financiado programas de desenvolvimento comunitárias, sobretudo, através da SNV uma ONG que atua, preferencialmente, nas províncias de Nampula, Niassa e Cabo Delgado.

a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)²⁰⁴. Mesmo assim, observam que este apoio internacional à descentralização moçambicana, não raras vezes, tem sido marcadamente fragmentado, aleatório e pouco coordenado.

(iv) Weimer & Carrilo (2017, p. 194): “a descentralização seria impensável, em Moçambique, sem o apoio persistente dos Parceiros de Desenvolvimento Internacionais (PDIs) ao longo de duas décadas. Estes são importantes promotores da devolução e desconcentração em Moçambique”.

(v) Forquilha (2020, p. 1): as mudanças políticas e económicas dos finais da década de 1980 e princípios da década de 1990 que deram lugar a descentralização no país iniciaram com um forte apoio dos parceiros de cooperação internacional.

Um dos estudos de realce sobre apoio externo à descentralização em Moçambique foi elaborado por Borowczak & Weimer (2012)²⁰⁵. Os autores traçam exaustiva e detalhadamente o percurso histórico da variedade de doadores e agências de cooperação internacional que atuaram no ‘ramo da descentralização’, entre 1995 e 2011, sublinhando algumas das principais intervenções (programas e projetos), sua incidência, alcance e vigência, respetivamente.

Dentre os intervenientes do apoio internacional à descentralização em Moçambique destacam-se as seguintes agências:

- Banco Mundial: apoia a reforma de descentralização em Moçambique desde seus ‘primórdios’, destacando-se, por exemplo, no financiamento do Programa de Reformas dos Órgãos Locais (PROL), entre 1994-2010; Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM), entre 2001-2007; Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), entre 2004-2008; Programa de Cidades e Mudanças Climáticas (PCMC), entre 2012-2017; Programa de Desenvolvimento Urbano e Local (PDUL), desde 2020²⁰⁶.
- Cooperação Alemã: é uma das primeiras agências e, por conseguinte, possui longa trajetória de apoio à reforma de descentralização em Moçambique, através da sua ‘rede de entidades operacionais’, nomeadamente Agência de Cooperação Técnica

²⁰⁴ PARPA foi a política implementada – PARPA I [2001-2006] e PARPA II [2006-2009] – pelo Governo de Moçambique, durante a primeira década do novo milénio, com vista a reduzir a incidência da pobreza absoluta no país de 54% em 2003 para 45% em 2009.

²⁰⁵ “*Andar com bengala emprestada* revisitado: o apoio internacional à descentralização em moçambique, 1995-2011”. In: B. WEIMER, org. Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados.

²⁰⁶ PDUL tem duração prevista de 6 anos [2020-2025], apoiando 22 autarquias nas províncias de Niassa (5), Zambézia (6), Sofala (5) e Gaza (6), com um orçamento global de USD 117.000.000 (Cento e Dezassete Milhões de Dólares Americanos).

(GTZ)/Agência de Cooperação Internacional (GIZ)²⁰⁷, Serviço Alemão de Cooperação (DED)²⁰⁸, e Agência de Cooperação Financeira/Banco Alemão para Desenvolvimento (KfW)²⁰⁹. Desde 1995, a Cooperação Alemã vem, sucessivamente, implementando vários programas/projetos, como Projeto de Apoio à Planificação Provincial (PAPP), em 1995; *Decentralised Social Policy* (DESOPOL), em 1995; Projeto de Descentralização e Democratização (PDD), em 1997; Programa de Descentralização (PD) associado ao PNPFD, em 2010; Programa de Desenvolvimento Integrado para as Autarquias e Zonas Rurais Circunjacentes (PRODIA), em 2014; Programa Boa Governação Financeira (PBGF), desde 2015²¹⁰.

- Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação/*Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC): abraçou muito cedo a empreitada de apoio à descentralização em Moçambique. Esta agência foi responsável, por exemplo, pelo financiamento do Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM), em 1999; e nos cofinanciamentos dos Programas de Apoio a Treze Cidades nas Zonas Centro e Norte de Moçambique (P-13)²¹¹, em 2007; e Boa Governação Financeira nas províncias de Niassa e Nampula, desde 2019.
- Nações Unidas: suporta a descentralização moçambicana, sobretudo através Fundo das Nações Unidas de Desenvolvimento de Capitais (UNDCP) e *UN Development Programme/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (UNDP). Estas agências foram fundamentais, por exemplo, na ‘promoção primária’ do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), entre 1994-2003.
- USAID: vem desempenhando um papel notável no apoio à descentralização em curso, sobressaindo-se, por exemplo, no financiamento do Programa de Governação Democrática Autárquica (PROGOV), entre 2005-2010.

²⁰⁷ No âmbito da reestruturação da própria Cooperação Alemã, desde 2011, a GTZ denomina-se GIZ.

²⁰⁸ Em 2011, o DED foi integrado à GIZ, passando os meios materiais e o pessoal cooperante [expatriados] à componente da Cooperação Técnica Internacional.

²⁰⁹ Em alemão: *Kreditanstalt für Wiederaufbau*.

²¹⁰ Em 2019 a Cooperação Alemã, em parceria com a Cooperação Suíça [cofinanciamento], através da GIZ, estendeu o PBGF para municípios das províncias de Nampula (5) e Nissa (4).

²¹¹ Programa de Fundo Comum que resulta da fusão de três (3) agências e respetivos programas bilaterais, nomeadamente PADEM da SDC, Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM) da Cooperação Austríaca para Desenvolvimento (ADC), e Programa de Apoio à Sete Cidades (P-7) da *Danish International Development Agency* (DANIDA).

Quadro n.º 34: Principais programas e projetos de apoio internacional à descentralização em Moçambique.

PROGRAMA/PROJETO	AGÊNCIA(S) DE FINANCIAMENTO	PRINCIPAIS TEMÁTICAS	INCIDÊNCIA	VIGÊNCIA
Programa de Reformas dos Órgãos Locais (PROL)	BM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforma legal e Capacitação institucional 	Nível central	1994-2010
Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) /Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD)	UNCDF, UNDP GTZ/GIZ, BM, DCI ²¹²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificação distrital participativa. ▪ Participação comunitária. 	Províncias & Distritos	1997-2014
Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM)	SDC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificação e de orçamentação participativa. ▪ Infraestruturas para a administração. ▪ Serviços municipais. 	Municípios	1999-2007
Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM)	BM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforma institucional. ▪ Capacitação institucional. ▪ Investimento e aquisição de equipamentos. 	Municípios	2001-2007
Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM)	ADC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificação participativa e planeamento físico. ▪ Construção de infraestruturas. ▪ Ordenamento de assentamentos informais. 	Distritos & Municípios	2003-2007
Programa de Governação Democrática Autárquica (PROGOV)	USAID	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Democratização dos governos locais. 	Municípios	2005-2010
Programa de Apoio a Treze Cidades nas Zonas Centro e Norte de Moçambique (P-13)	SDC, ADC, DANIDA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificação e orçamentação participativa ▪ Infraestruturas e serviços públicos. ▪ Gestão urbana (solos, saneamento e resíduos). 	Municípios	2007-2011
Programa de Descentralização (PD) /Programa Boa Governação Financeira (PBGF)	GTZ/GIZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento municipal. ▪ Planificação e orçamentação participativa. ▪ Planificação distrital e Gestão Financeira. 	Distritos & Municípios	2010-2014 /desde 2015
Programa de Cidades e Mudanças Climáticas (PCMC)	BM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento Municipal. ▪ Fortalecimento da resiliência climática nas cidades costeiras. 	Municípios	2012-2017
Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM)	SDC, DANIDA, ASDI, Irish Aid ²¹³	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação democrática e sociedade civil. ▪ Gestão de finanças públicas. ▪ Água e saneamento. 	Municípios	2015-2017

Fonte: Adaptado de Borowczak & Weimer (2012, p. 109-149); Weimer & Carrilo 2017, p. 71; e compilação do autor baseada na experiência de trabalho em alguns programas de apoio à descentralização em Moçambique²¹⁴.

²¹² DCI – Development Cooperation Ireland.

²¹³ ASDI – Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional.

²¹⁴ O autor desta tese tem colaborado na assistência aos municípios e distritos através de programas da Cooperação Alemã/GIZ, particularmente PD e PBGF, desde 2011.

Esta intervenção de doadores e de agências de cooperação ao processo liberal de descentralização em Moçambique – numa trajetória de cerca de 30 anos – levanta certas questões, entre as quais, (i) que implicações têm os processos (neo)liberais de descentralização para a transformação económica e social (criação de condições materiais) da sociedade?; e (ii) até que ponto as dinâmicas socioeconómicas e políticas decorrentes contribuem para a robustez e relevância política do próprio processo?

Antes de mais, este ‘amparo’ especial da comunidade internacional ao processo de descentralização em curso é consentâneo à tendência da ajuda externa ao desenvolvimento do país. Porquanto, desde o momento em que entrada em cena o ‘modo liberal’, Moçambique ganhou, como diria Macamo (2003), “novos atores e visibilidade” que a transformam em espaço propício para a intervenção externa.

Por outras palavras, desde a década de 1990, quando se conforma – parafraseando Macamo (2003, p. 237-238) – à “normalização e disciplinarização” exigidas pelo paradigma (neo)liberal no contexto do ajustamento estrutural, Moçambique não apenas passa para o grupo dos maiores recetores de ajuda externa e do IDE (fluxos externos de capital) de toda África Subsariana (Soiri 1999; Castel-Branco & Ossemame 2010; Borowzack & Weimer 2012; FMI 2015; Chivulele 2016; Castel-Branco 2020, 2022c)²¹⁵, mas também torna descentralização um dos seus pilares, quer no âmbito da reforma do setor público e da boa governação (CIRES 2001), quer no tocante as estratégias de redução da pobreza (PARPA I 2001; PARPA II 2006).

Apesar do vasto apoio internacional e da ‘crença’ criada em torno do processo (neo)liberal da descentralização, a experiência moçambicana tem mostrado poucos avanços alcançados no que tange a alteração das condições sociais e económicas das comunidades locais: o processo de descentralização contribui pouco para o empoderamento real das comunidades respetivas, quer nas autarquias, quer nos distritos/províncias. Na verdade, do processo resultou sobretudo a (re)produção de instituições que, cada vez mais, revelam-se incapazes para a materialização dos propósitos da sua existência, muito particularmente a satisfação [resposta] das necessidades coletivas em níveis locais.

Relativamente a descentralização política (autarquias), os resultados têm sido lentos e contestados, por exemplo, no que diz respeito à promoção do desenvolvimento e reforço da democracia em nível local. Muitas pesquisas que se debruçam sobre efeitos de descentralização em

²¹⁵ Pelo menos, até os anos 2013-2015, quando é despoletado um dos maiores escândalos financeiros no país relacionado a “endividamento público” para fins privados – o que ficou conhecido como “dívidas ocultas” ou “dívidas não declaradas”.

Moçambique são unânimes em relação às dificuldades encaradas pelas autarquias na resolução dos problemas de governação local (Forquilha 2008, 2016, 2017, 2020; Weimer & Carrilho 2017).

Neste campo, relatórios do “Barómetro da Governação Municipal” (BGM)²¹⁶ 2017 e 2018 (Forquilha et al 2018a, 2018b) – o primeiro ano referente a oito (8) municípios [Majacaze, Nampula, Beira, Tete, Ilha de Moçambique, Pemba, Quelimane e Lichinga] e o segundo ano relativo a sete (7) municípios [Chimoio, Dondo, Gurué, Inhambane, Moatize, Nacala e Xai-Xai] – revelaram uma significativa insatisfação dos cidadãos em relação ao desempenho da governação municipal. A insatisfação, expressa pelo Índice da Perceção da Governação Municipal (IPGM)²¹⁷, é resultante da fraca capacidade na prestação de serviços públicos pelas próprias autarquias. Os dados quantitativos sobre os serviços de abastecimento de água (Tabela 37) e transporte público (Tabela 38) são bastante esclarecedores.

Quadro n.º 35: Satisfação em relação ao serviço de abastecimento de água (%).

	Geral	Beira	Ilha ²¹⁸	Lichinga	Manjacaze	Nampula	Pemba	Quelimane	Tete
Muito insatisfeito	16,9	7,4	21,2	34,7	10,8	16,4	14,6	11,8	18,3
Insatisfeito	22,7	20,8	6,1	39,4	18,1	22,4	27,9	21,1	26,1
Nem satisfeito, nem insatisfeito	10,5	13,4	5,9	5,6	14,7	12,4	13,5	9,1	9,5
Satisfeito	35,6	45,9	24,1	18,4	41,8	35,6	31,7	47,2	40,5
Muito satisfeito	13,4	11,1	41,6	1,6	11,3	13,0	12,3	10,5	5,0
Não sabe	0,9	1,4	1,1	0,3	3,4	0,2	0,0	0,3	0,7

Fonte: Forquilha et al 2018a, p. 23.

Quadro n.º 36: Satisfação em relação ao serviço de transporte público (%).

	Geral	Chimoio	Dondo	Guruè	Inhambane	Moatize	Nacala	Xa-Xai
Muito insatisfeito	12,6	19,0	2,4	15,7	21,6	9,6	16,4	3,4
Insatisfeito	27,4	17,9	12,0	39,2	33,7	43,4	20,7	25,3
Nem satisfeito, nem insatisfeito	14,3	13,4	7,0	8,6	15,0	24,0	13,0	18,9
Satisfeito	39,2	45,0	60,9	30,1	27,1	22,7	41,8	46,5
Muito satisfeito	6,0	4,5	17,7	3,7	2,4	0,3	7,	5,7
Não sabe	0,5	0,2	0,0	2,6	0,2	0,0	0,5	0,2

Fonte: Forquilha et al 2018a, p. 26.

²¹⁶ BGM - é um instrumento desenvolvido pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) visando a produção de dados sobre a perceção dos munícipes relativamente ao desempenho da governação municipal em Moçambique.

²¹⁷ IPGM “é um valor, entre 0 e 100, que resulta da média de cinco índices parciais calculados com base nas respostas a vários conjuntos de perguntas do inquérito do BGM, cobrindo cada um desses conjuntos uma temática própria” (Forquilha et al 2018, p. 41). Os cinco (5) índices parciais são (i) *Acesso* (a capacidade de influenciar decisões do município, o acesso aos serviços públicos prestados pelo município, e a relação entre os munícipes e autoridades municipais); (ii) *Confiança* (a ação dos municípios quanto a consulta aos cidadãos e igualdade de tratamento, incluindo a confiança nos titulares dos órgãos e agentes municipais); (iii) *Participação* (iniciativas de cidadania, canais de consulta e inclusão aos cidadãos); (iv) *Satisfação* (serviços específicos prestados pelas entidades municipais e avaliação geral do desempenho do governo municipal e liderança dos agentes municipais); (v) *Corrupção* (sentimento geral sobre o envolvimento dos agentes municipais em atos de corrupção, incluindo a situação e tendência da corrupção no município (Ibidem).

²¹⁸ Município da Ilha de Moçambique.

Do ponto de vista da descentralização administrativa (no caso dos distritos), a literatura existente identifica certos obstáculos que têm marcado o processo, por exemplo, relativos a participação e inclusão dos cidadãos e a transformação das instituições criadas em mecanismos funcionais (Forquilha 2009, 2010, 2014a, 2014b; Forquilha & Orre 2011; Sande 2011; Weimer & Carrilho (2017), que afetam negativamente a governação local e, inclusive, a própria reforma de descentralização.

Aqui, é pertinente a menção de três (3) mecanismos diretamente relacionados com a desconcentração, ao nível do distrito, nomeadamente Autoridades Comunitárias, Conselhos Locais e Fundo de Desenvolvimento Distrital.

Autoridades Comunitárias

Com a aprovação do decreto n.º 15/2000, de 20 de junho, o Estado moçambicano institucionalizou a articulação dos Órgãos Locais do Estado (OLE) com as Autoridades Comunitárias (AC)²¹⁹. Nos termos deste dispositivo legal consideram-se AC “os chefes tradicionais, os secretários de bairros ou aldeias e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais” [artigo 1].

A institucionalização das AC enquadra-se na materialização da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração estatal para seu efetivo contributo no processo de desenvolvimento socioeconómico do país. Praticamente, a institucionalização das AC consiste na legitimação das autoridades preexistentes e novas, estas últimas, implantadas pelas autoridades administrativas locais, após a (re)criação de bairros e investidura de respetivos secretários de bairros. Contudo, ao invés de contribuir na promoção da democracia participativa local e no empoderamento das comunidades, em muitos casos, o processo de legitimação e reconhecimento destas autoridades foi ‘capturado’ pelas dinâmicas de natureza político-partidárias dominantes, que, inclusivamente, conforme Forquilha (2014), retiraram aos chefes tradicionais o ‘estatuto de exclusividade’ na ligação entre o Estado e as populações locais, o que, não raras vezes, culmina com a exclusão política a nível local; até porque,

Em certos casos, como no distrito de Cheringoma, por exemplo, na ausência de uma distinção entre o partido e o Estado, o processo da recriação dos bairros acabou

²¹⁹ O Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE), artigo 105, define autoridades comunitárias como pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre determinada comunidade ou grupo social.

sendo de facto levado a cabo exclusivamente pelos responsáveis políticos do partido Frelimo a nível local. (...), *que reforçou as suas estruturas* (...) ao nível da base, (...), essencialmente, *pela* predominância de secretários de bairros no seio das autoridades comunitárias (Forquilha 2014, p. 75)²²⁰.

Enfim, a institucionalização da articulação dos OLE com as AC, basicamente, resultou no domínio dos secretários de bairros – novas figuras ao serviço político-partidário – em detrimento dos chefes tradicionais²²¹.

Conselhos Locais

Nos termos do Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE), decreto nº. 11/2005, de 10 de junho, conselho local “é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias” [artigo 111, RELOLE].

Os Conselhos Locais (CLs) são uma das principais formas de organização e participação comunitárias ao nível dos distritos, definidos no âmbito da desconcentração para a articulação dos OLE com as comunidades, visando a conceção e implementação de programas económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local.

Nas palavras de Forquilha (2014a, p. 29), “ligados às primeiras experiências de planificação participativa”, ocorridas na década de 1990, “os conselhos locais surgiram como espaços importantes de participação”, por exemplo, “nos processos de elaboração de planos distritais, particularmente em algumas províncias do norte e centro do país, no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas”.

Embora tenham sido pensados como Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) por excelência para a promoção do desenvolvimento participativo, envolvendo vários atores

²²⁰ O destacado não é original.

²²¹ Sobre esta questão, Forquilha (2014) faz um levantamento das AC do 1º. escalão das províncias de Nampula e Zambézia, onde constata – por exemplo, em Nampula – que o número de secretários de bairros (1768) era quatro vezes ao dos chefes tradicionais (430). Ademais, em termos específicos, apenas em 1 dos 22 distritos desta província é que o número de chefes tradicionais superava o dos secretários de bairros.

locais, nomeadamente autoridades estatais e comunitárias, a constituição e funcionamento dos CLs têm sido associados às dinâmicas político-partidárias predominantes no nível local:

(...), os conselhos locais foram constituídos e desenvolveram-se num contexto político profundamente marcado pelo sistema de partido dominante, que condicionou (...) o seu funcionamento e natureza. Este contexto, conseqüentemente, tem implicações no alargamento da base de participação a nível local, na medida em que esta última fica muito circunscrita à dinâmica de implantação das bases do partido dominante (...) mais evidente quando se analisa (...) a representatividade (...) dentro dos conselhos locais (Forquilha & Orre 2011, p. 42).

Como se constata, os espaços de participação criados, especialmente, para a construção da cidadania local são, fácil e rapidamente, cooptados pelas preferências partidárias locais²²².

Fundo de Desenvolvimento Distrital – os “7 Milhões”

Popularmente conhecido por “7 milhões”²²³, o Fundo de Desenvolvimento Distrital, dorante FDD²²⁴, foi a mais visível medida implementada no contexto da descentralização administrativa em Moçambique, particularmente, ao nível dos distritos, no período 2006 - 2014.

Suportada nos dispositivos legais do campo da desconcentração [LOLE e RELOLE], esta iniciativa valorizava o célebre discurso político da época, “o distrito como base de desenvolvimento”²²⁵ e tornava possível o estabelecido no nº. 1 do artigo 12 da LOLE, em que “o distrito é (...) a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural (...) de Moçambique”.

²²² Refira-se ainda que cabe ao Administrador Distrital a institucionalização dos CLs (distritais e inferiores).

²²³ O formato inicial de implementação baseado na atribuição de um montante igual de sete (7) milhões de meticais [na época, € 218.750,00] a cada distrito rural do país, na época, fez com que este Fundo tivesse a fama de “7 Milhões”.

²²⁴ A denominação desta medida foi alterando no tempo. De Orçamento de Investimento de Iniciativa Local [OIIL], ou, alternadamente, Fundo de Investimento de Iniciativa Local [FIIL], entre 2006-2009, para Fundo de Desenvolvimento Distrital [FDD], em 2009, aprovado pelo decreto nº. 90/2009, de 31 de dezembro de 2009. Nos termos deste dispositivo legal, o FDD é definido como uma instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira.

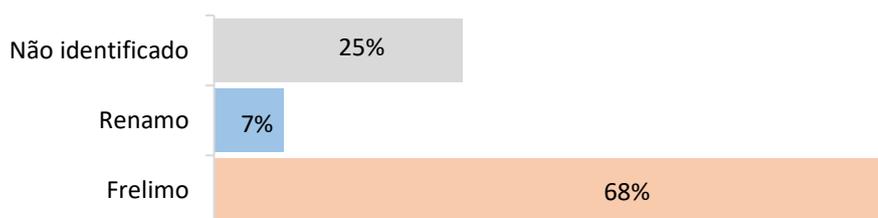
²²⁵ Essa expressão foi das mais marcantes no discurso político do então presidente, Armando Guebuza, e, quase sempre, alinhada ao do combate à pobreza.

O FDD conheceu sua implementação com a governação de Armando Guebuza²²⁶, quando é aprovado na Lei do Orçamento do Estado (LOE) do ano 2006²²⁷ um montante (7 milhões de meticaís) a ser transferido para cada distrito com vista ao financiamento de investimentos de iniciativa local. Pelo menos, durante os dois (2) mandatos de Guebuza, anualmente, foram sendo fixados na LOE montantes a transferir aos distritos para efeito²²⁸.

Percebido, primeiramente, pelas autoridades administrativas distritais, como um recurso financeiro de reforço à capacidade dos governos locais para a promoção de investimentos públicos, nomeadamente infraestruturas públicas locais, após inúmeras incongruências e falta de clareza, o FDD foi transformado numa espécie de ‘política de combate à pobreza’, sendo lhe atribuído três (3) principais propósitos: (a) produção de comida; (b) geração de renda; e (c) criação de emprego.

Na verdade, a concretização desta política dependia grandemente de iniciativas da esfera privada ou – nos termos do decreto nº. 90/2009, de 31 de dezembro de 2009 – de empreendedores pobres economicamente ativos e que não tenham acesso ao crédito bancário, apesar dos recursos financeiros serem públicos. Contrariamente ao esperado, a implementação do FDD se tornou, muito rapidamente, em um mecanismo perspicaz para a promoção do clientelismo político – compra da lealdade político-partidária – a nível local. O estudo de Forquilha (2009) realizado no distrito de Gorongosa (gráfico 1) proporciona dados empíricos interessantes sobre esta constatação:

Gráfico n.º 1: Ligação partidária do FDD, Gorongosa, posto administrativo de Vunduzi (2007)²²⁹.



Fonte: Adaptado de Forquilha 2009, p. 36.

²²⁶ Armando Guebuza foi 2º presidente eleito de Moçambique independente [2005-2014]. Embora tenha sido implementada no governo de Guebuza, esta medida foi pensada em 2004 [governo de Joaquim Chissano], quando em reunião de governo, José Suleimane [Diretor Nacional de Planificação e Orçamento, 2000-2004], apresenta à Luísa Diogo [Primeira-Ministra, 2004-2010] a ideia da criação de uma subvenção para os distritos.

²²⁷ Lei nº. 12/2005, de 23 de dezembro.

²²⁸ O relatório do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD, 2008) – principal unidade governamental responsável na implementação desta medida – referia que os montantes aplicados ao FDD, entre 2006-2008, passaram de 910 milhões de meticaís [na época, € 28.437.500,00] para 1.323 milhões de meticaís [na época, € 41.343.750,00].

²²⁹ Por ser único gráfico apresentado neste trabalho, optou-se pela não elaboração de uma “lista de gráficos”.

Do mesmo modo que sucedeu com a institucionalização e funcionamento das AC e CLs, o FDD viu-se confinado às dinâmicas políticas típicas locais, comprometendo não apenas sua lógica e propósito, mas também a possibilidade de fazer emergir atores económicos genuinamente locais, dar resposta às tensões das elites políticas locais, e conferir nova dinamização à governação local.

Estes casos indiciam que os processos liberais de descentralização em Moçambique são pouco ou nada relevante para a transformação económica e social, muito por conta da sua permeabilidade e dependência a “dinâmicas internas dos principais atores políticos coletivos, nomeadamente os partidos políticos, com destaque para a Frelimo e a Renamo” (Forquilha 2014b, p. 78), cada vez mais favoráveis à (re)produção de práticas patrimonialistas e clientelista-partidárias a nível local.

Isto tem implicações para a sociedade e para robustez e relevância política do processo de descentralização, entre outras:

- (i) contínuo enfraquecimento da cidadania e democracia local – menos participação e contribuição dos cidadãos na busca de soluções para os problemas locais;
- (ii) excessiva politização do processo de descentralização – gestores das entidades descentralizadas mais comprometidos com respetivos partidos que com a satisfação das necessidades de cidadãos e comunidades locais;
- (iii) tendências re-centralistas nas relações intergovernamentais entre *stakeholders*, exclusão e intolerância políticas entre atores político-partidários em nível local;
- (iv) crescente falta de responsabilização e prestação de contas relativas a atos praticados pelos gestores das entidades descentralizadas;
- (v) fraca coordenação entre os níveis central e local – pouco compromisso dos setores da administração central do Estado com ações conducentes à descentralização temática (de áreas como saúde e educação, só para citar) para uma efetiva prestação de serviços pelos governos locais;
- (vi) retração dos esforços de atores (agências e doadores) internacionais ‘empenhados’ na concretização dos processos liberais de descentralização.

4.7. Síntese Conclusiva

A reforma de descentralização em Moçambique é, inquestionavelmente, relacionada a transição política e (re)configuração do Estado em resposta a pressões – internas e externas – no contexto da construção democrática do Estado nas últimas três décadas.

Sob ponto de vista de reestruturação da administração estatal, a reforma de descentralização em curso originou consideráveis mudanças nos níveis subnacionais, nomeadamente no campo da criação de novas instituições, como é o caso das autarquias. No entanto, desde o princípio, a trajetória do caso moçambicano de descentralização é marcada pela multiplicidade de eventos conflituosos (controversas, hesitações e receios) que contribuíram para os avanços e recuos atestados nas quatro (4) fases descritas neste capítulo.

Como se viu, as dinâmicas relativas ao gradualismo, que combina a devolução e a desconcentração de forma desconexa em relação a disponibilidade de recursos a nível local e ao pressuposto da subsidiariedade, bem como o modelo recorrentemente dualista vigente, que cruza a bifurcação e a extensão difusa, assinalam as dificuldades com que se depara o próprio Estado na colocação em prática de uma reforma de descentralização que, genuinamente, sirva de mecanismo eficaz para sua (re)construção e legitimação multinível. Refira-se, neste caso, a partir da criação de condições materiais para as comunidades respetivas e um esforço efetivo de complementaridade entre *stakeholders*.

Os processos de devolução e desconcentração vigentes gravitam na linha dos escrupulosos interesses político-partidários a nível local, particularmente, dos principais partidos políticos: a Frelimo, por um lado, para efeitos da manutenção da sua hegemonia, aproveita os processos liberais de descentralização visando o enfraquecimento dos seus opositores; e a Renamo, por outro, adaptando-se às ‘novas regras do jogo’ político a seu estilo, ensaia a ocupação do espaço político emergente, na tentativa de colocar em causa ao sistema de partido dominante.

Neste sentido, as estruturas descentralizadas, nomeadamente autarquias e distritos, dedicam-se, sobremaneira, na (re)produção e extensão das instituições, na sua maioria, orientadas para a partilha do poder político entre tais atores políticos e relegando para o segundo plano a prossecução e satisfação das necessidades coletivas locais.

Nesta conjuntura, as referidas entidades descentralizadas – incluindo os processos liberais da descentralização – estão longe de fornecerem, parafraseando Brinkerhoff (2011, p. 139), “serviços e segurança de forma eficaz para aumentar a legitimidade do governo” e do próprio Estado.

Depois desta narrativa da reforma de descentralização em Moçambique, os próximos capítulos dão substância a segunda parte da presente tese, apresentando os principais aspetos da relação intergovernamental, entre os níveis central e local (*stakeholders*), a partir de dados empíricos (dos estudos de caso), nomeadamente AcB e DC.

PARTE II – TRABALHO DE CAMPO

Recapitulando as estratégias metodológicas

Antes da análise e discussão dos três (3) capítulos constituintes desta segunda parte, importa uma menção as metodologias e aos instrumentos utilizados na coleta de dados e informações.

O trabalho de campo apoiou-se em entrevistas semiestruturadas preparadas previamente através de guiões com três (3) a cinco (5) questões principais. Tendo em conta a heterogeneidade dos grupos selecionados, foram definidas oito (8) variantes de entrevistas pessoais aplicadas a cinquenta e três (53) sujeitos de pesquisa. Este número inclui o grupo de quatro (4) funcionários da empresa DINGSHENG MINERALS que pediu o anonimato das suas declarações e testemunhos aquando das entrevistas realizadas – durante as visitas de estudo – no distrito de Chibuto.

De seguida, a descrição das variantes de sujeitos de pesquisas e respetivos propósitos:

- A. autarcas e gestores da cidade da Beira;
- B. residentes da AcB, representantes da Associação Comercial da Beira (ACB) e do Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai (GREPOC);
- C. membros do governo da província e da representação do Estado na província de Gaza;
- D. membros do governo e pessoal técnico do DC;
- E. residentes das comunidades abrangidas pelo Projeto de Desenvolvimento de Areias Pesadas de Chibuto (PDAPC);
- F. deputados da Assembleia da República;
- G. representantes do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), e da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM); e
- H. pesquisadores e académicos dos campos de política e descentralização em Moçambique.

A primeira variante (A) analisa dinâmicas políticas da relação entre poderes central e local, sublinhando a interferência do nível central em questões de domínio local, nomeadamente quanto as autarquias. A partir do caso da AcB, a incidência recai à aspetos como prestação de serviços públicos primários e reconstrução da cidade no pós-Ciclone IDAI. Este tópico responde aos objetivos e às perguntas de investigação, pois caracteriza o tipo de relações intergovernamentais marcantes no contexto da reforma de descentralização moçambicana e apura os contornos de manifestações e implicações do “endurecimento” da relação intergovernamental. Aqui, foram entrevistados autarcas e gestores da AcB.

Quadro n.º 37: Autarcas e gestores da AcB entrevistados.

Nº	ENTIDADE	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA ²³⁰	DATA DA ENTREVISTA
1		Albano António Carige	Presidente	04.08.2022
2		Alberto João Simango	Diretor de Construção e Infraestruturas	18.08.2022
3		Albino Mussendo	Vereador de Indústria, Comércio, Turismo, Mercados e Feiras	31.08.2022
4	CONSELHO MUNICIPAL DA BEIRA	Augusto Chindero Manhoca	Vereador de Construção, Urbanização e Infraestrutura	13.08.2022
5		Emiliano Eurico Mateus	Vereador da Saúde, Ação Social e Género	21.07.2022
6		Flora Rosário Impula	Vereadora de Transportes	18.03.2022
7		Francisco Majoi	Vereador de Plano e Finanças	27.07.2022
8		José Domingos Marques	Ponto Focal do CMB para o GREPOC	03.08.2022
9		José Manuel Moisés	Vereador de Desenvolvimento Institucional e Humano	22.07.2022
10		Armindo António Bobo	Vice-presidente	19.08.2022
11	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DA BEIRA	Estefano Júlio Mataveia	Chefe da Bancada do MDM	19.08.2022
12		Faue Ferraria Inácio	Chefe da Bancada da Renamo	29.07.2022
13		Jacinta Luís dos Remédios	Secretário da Mesa	18.08.2022
14		Ricardo Gilberto Lang	Presidente	02.08.2022
15		Tomo Mandava	Chefe da Bancada da Frelimo	01.09.2022

Fonte: Elaboração própria.

A segunda variante (B) visa dinâmicas socioeconómicas da relação entre poderes central e local, partindo da experiência de reconstrução e ou recuperação dos tecidos social e económico da AcB, no pós-Ciclone IDAI. A informação recolhida, a partir desta realidade, responde aos objetivos e às perguntas da investigação, pois evidencia contornos da coordenação intergovernamental no quadro de “construção e reconstrução da cidade enquanto direito humano dependente do poder coletivo” (Harvey 2012). Neste caso, foram entrevistados cidadãos residentes na AcB, agentes económicos pertencentes a ACB e representante do GREPOC.

Quadro n.º 38: Cidadãos residentes na AcB, membros da ACB e representante do GREPOC entrevistados.

Nº	ENTIDADE	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA	DATA DA ENTREVISTA
1		José de Brito	Residente da AcB e chefe do PAM ²³¹ do Chiveve	21.09.2022
2	AUTARQUIA DA CIDADE DA BEIRA	Jaime Domingos	Residente da AcB e chefe do PAM da Munhava	21.09.2022
3		Fernando João	Residente da AcB e chefe do PAM de Inhamizua	21.09.2022
4		António Maguija	Residente da AcB e chefe do PAM da Manga-Loforte	21.09.2022
5		Fernando Arriaga	Residente da AcB e chefe do PAM de Nhangau	21.09.2022
6		ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DA BEIRA	Delfina Nogueira	Membro/Associado
7	Sidik Camissá		Membro/Associado	10.04.2023
8	Lúcia M. J. Melanie Carlos		Membro/Associado	10.04.2023
9	Carlos Mendes		Membro/Associado	11.04.2023
10	GABINETE DE RECONSTRUÇÃO PÓS-CICLONE IDAI	Cecílio Maria da Conceição Grachane	Diretor da área Sócio-Produtiva	27.07.2022

Fonte: Elaboração própria.

²³⁰ A função associada é a que o(a) entrevistado(a) exercia até, pelo menos, à data da entrevista.

²³¹ PAM – Posta Administrativo Municipal.

A terceira variante (C) busca explicações da influência de dinâmicas políticas sobre conteúdo de descentralização, particularmente a governação local, em contexto dominado pelo capital multinacional. Esta informação ajuda a responder aos objetivos e às perguntas de investigação, uma vez que aponta determinadas contrariedades ao processo de descentralização decorrentes desta coabitação de interesses localmente: por um lado, empoderamento real das comunidades, por outro, preservação do grande capital. Aqui, foram entrevistados representantes do Estado e membros do governo na província de Gaza

Quadro n.º 39: Membros do governo da província e da representação do Estado entrevistados em Gaza.

Nº	ORGANIZAÇÃO	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA	DATA DA ENTREVISTA
1	GOVERNO DA PROVÍNCIA	Margarida Sebastião Mapandzene Chongo	Governadora da Província	08.11.2022
2		Alberto Jacob Matusse	Diretor dos Serviços Provinciais de Infraestruturas e Recursos Minerais	08.11.2022

Fonte: Elaboração própria.

A quarta variante (D) examina questões da implantação do PAPC e capta dinâmicas políticas dos processos da governação local, na articulação dos interesses das comunidades locais e do capital multinacional. Esta informação concorre a respostas dos objetivos e às perguntas de investigação, pois evidencia não apenas os desafios encarrados pelo governo local no empoderamento real das comunidades, mas também como é afetado o conteúdo da descentralização, num contexto de coabitação de interesses em nível local. Aqui, foram entrevistados membros do governo e pessoal técnico do DC.

Quadro n.º 40: Membros do governo e pessoal técnico do DC entrevistados.

Nº	ORGANIZAÇÃO	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA	DATA DA ENTREVISTA
1	GOVERNO DO DISTRITO	Sérgio Sional Moiane	Administrador	07.10.2022
2		Milagre Paulo Simbine	Diretor dos Serviços Distritais de Atividades Económicas	07.10.2022
3		Manuel Tivane	Diretor dos Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturas	07.10.2022
4		Jacinto Ernesto Macondzo ²³²	Chefe de Repartição de Obras Públicas, Infraestruturas e Equipamentos	07.10.2022
5		Feliciano Custódio Utsavo	Técnico de Planeamento Físico	07.10.2022

Fonte: Elaboração própria.

A quinta variante (E) incide sobre dinâmicas socioeconómicas na coabitação de interesses em nível local, no caso do DC. As informações recolhidas quanto aos impactos do investimento estrangeiro (multinacional), particularmente sobre comunidades locais ajudam a responder aos objetivos e às perguntas de investigação desta tese. Aqui, foram entrevistados residentes das

²³² Coordenador da Comissão de Reassentamento das comunidades abrangidas pelo Projeto APC.

comunidades abrangidas pelo Projeto de Desenvolvimento de Areias Pesadas de Chibuto (PDAPC), nomeadamente da localidade de Canhavane, no DC, reassentados no bairro de Nwahamuza.

Quadro n.º 41: Residentes das comunidades abrangidas pelo PDAPC entrevistados.

Nº	ENTIDADE	NOME DE ENTREVISTADO(A)	COMUNIDADE DE PROVENIÊNCIA	DATA DA ENTREVISTA
1		Carlota Manjane	Líder da comunidade de Mabecuane (reassentada)	08.10.2022
2		Felicidade Njango	Secretária do bairro de reassentamento [Nwahamuza]	08.10.2022
3	DISTRITO DE CHIBUTO	Francisco Cuna	Líder da comunidade de Mutxekwane (reassentada)	08.10.2022
4		Julião Macuácuá	Líder da comunidade de Mudumeia (reassentado)	08.10.2022
5		Tomás Txume	Líder da comunidade de Savene (reassentada)	08.10.2022
**233		<i>Anónimos</i>	Funcionários da empresa DINGSHENG no PAPC	07.10.2022

Fonte: Elaboração própria.

A sexta variante (F) visa a influência das dinâmicas socioeconómicas e políticas, típicas das autarquias e dos distritos, sobre a reforma de descentralização em curso em Moçambique. Aqui, as informações recolhidas alinham-se aos objetivos e às perguntas desta tese, pois visualizam os sentidos (conceitual e operacional) de descentralização em curso. Nesta variante, foram entrevistados deputados da Assembleia da República (AR), integrantes da IX legislatura.

Quadro n.º 42: Deputados da AR entrevistados.

Nº	PARTIDO	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA	DATA DA ENTREVISTA
1	FRELIMO	António Rosário Niquice	Deputado da AR pelo partido Frelimo e Presidente da Comissão do Plano e Orçamento: IX legislatura	02.11.2022
2	RENAMO	António Pedro Muchanga	Deputado da AR pelo partido Renamo, Relator da Comissão da Administração Pública e Poder Local: IX legislatura	03.11.2022
3		Arnaldo Francisco Chalaua	Deputada da AR pelo partido Renamo: IX legislatura	01.11.2022
4	MDM	Lutero Chimbirombiro Simango	Presidente do partido MDM e Chefe da Bancada Parlamentar na AR: IX Legislatura	29.08.2022
5		Silvério Pedro Eugénio Samuel	Deputado da AR pelo partido MDM: IX legislatura	05.10.2022
6		Fernando Bismarque Ali	Deputado da AR pelo partido MDM: IX legislatura	05.10.2022

Fonte: Elaboração própria.

A sétima variante (G) busca entendimento do poder central em torno da relação intergovernamental e da influência das dinâmicas socioeconómicas e políticas sobre reforma de descentralização em Moçambique. Esta informação mostra-se relevante aos objetivos e às perguntas desta pesquisa, pois capta as nuances do “pensamento” da administração central do Estado em torno de descentralização, governação e, inclusivamente, de (re)construção do Estado. Aqui, são entrevistados representantes do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) e da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM).

²³³ Refere-se aos 4 funcionários da empresa DINGSHENG MINERALS entrevistados na forma de “grupo focal” (Backes et al 2011).

Quadro n.º 43: Representantes do MAEFP e da ANAMM entrevistados.

Nº	ENTIDADE	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA	DATA DA ENTREVISTA
1	Ministério da Administração Estatal e Função Pública	Inocência Impissa	Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública	03.11.2022
2	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique	Carlos Mucapera	Secretário-Geral	30.03.2023

Fonte: Elaboração própria.

A oitava variante (H) aprofunda a influência de dinâmicas socioeconómicas e políticas locais sobre processos de descentralização, governação local e relação intergovernamental em Moçambique. Os “subsídios” recolhidos de investigadores dos campos de política e descentralização no contexto moçambicano possibilitam mais compreensão em torno da institucionalização de processos políticos e (re)construção do Estado em África, ajudando nas respostas aos objetivos e às perguntas de investigação que conduzem esta tese.

Quadro n.º 44 Pesquisadores e académicos entrevistados.

Nº	NOME DE ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA	DATA DA ENTREVISTA
1	Bernard Weimer	Consultor e pesquisador de descentralização e governação local em Moçambique	12.11.2022
2	Thomas Selemane	Consultor e Pesquisador do Observatório do Meio Rural (OMR)	05.11.2022
3	Egídio Gwambe	Investigador e Professor da UEM	05.11.2022
4	Sónia Chone	Investigadora e Professora da UEM	30.10.2022

Elaboração própria.

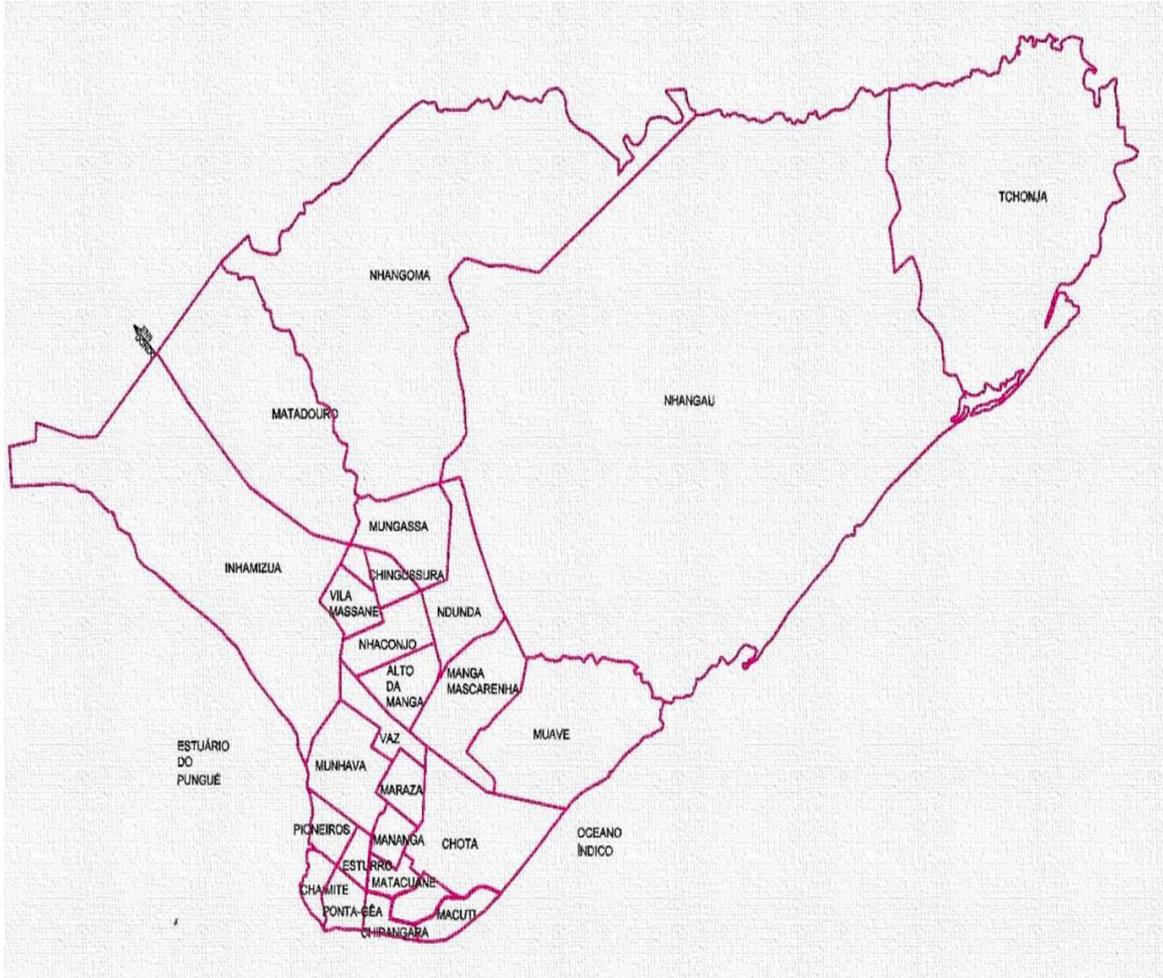
É importante referir-se ao aspeto de registo das informações durante as entrevistas. Porque na realidade moçambicana, assuntos de natureza política e ou de interesse público são ainda analisados com certa reserva, aquando da realização de entrevistas recorreu-se as técnicas de registo manuscrito e gravação de voz. Nas duas situações houve sempre o consentimento dos entrevistados, como demonstração de confiança, cordialidade e interesse durante a entrevista, valorizando o próprio estudo. Contudo, de todas as entrevistas realizadas no âmbito deste estudo, apenas em duas ocasiões é que não houve permissão para a gravação das declarações.

CAPÍTULO V

INFLUÊNCIA DE DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE *STAKEHOLDERS*

O CASO DA AUTARQUIA DA CIDADE DA BEIRA

Figura nº 6: Mapa de divisão Administrativa da Autarquia da cidade da Beira



Fonte: AIAS 2014

5.1. Nota introdutória

Este capítulo analisa a influência que dinâmicas locais, nomeadamente socioeconómicas e políticas, exercem sobre as relações de poder entre os níveis central e local no contexto da reforma de descentralização em curso em Moçambique, mais concretamente do ponto de vista da autarcização.

A partir de informações de base empírica, recolhidas sobretudo na AcB, o capítulo apresenta evidências e contornos da relação intergovernamental poder central - autarquias e suas implicações nos processos de descentralização, democratização e da própria construção do Estado em Moçambique.

No primeiro momento, o capítulo percorre os antecedentes histórico e sociopolítico da cidade da Beira, buscando relacioná-los a premente questão da autonomia local baseada nos interesses territoriais da época, mormente durante o período do expansionismo português e, incontornavelmente, da administração majestática da Companhia de Moçambique sobre a região de Manica e Sofala.

Em seguida, traça o percurso de várias individualidades relevantes para a história sociopolítica da própria cidade da Beira e destaca seu papel relativamente a promoção de ideais reivindicativas locais de matizes anticolonialista e nacionalista, que se estende até ao período pós-independência de Moçambique.

Na sequência, o capítulo concentra-se em evidências mais recentes da AcB resultantes da reforma de descentralização em curso. Neste caso, sublinha a emergência e ascensão de elites locais políticas que tomam descentralização como uma oportunidade para consolidação da autonomia local e definição de regras de jogos próprios em nome de interesses locais.

A análise e discussão proporcionadas neste capítulo são fundamentadas em algumas situações concretas, entre as quais a transferência de serviços públicos e reconstrução da cidade da Beira no pós-Ciclone Idai. Esses exemplos são mobilizados como evidências do tipo de relação existente entre os *stakeholders* [poder central e AcB], salientando a influência das dinâmicas políticas e socioeconómicas sobre a referida relação.

5.2. Cidade da Beira: antecedentes históricos, sociopolíticos e a questão da autonomia local

Edificada desde finais do século XIX, Beira tornou-se em cidade de referência política, económica e social em toda região centro da colónia de Moçambique, particularmente nas circunscrições de Manica e Sofala, território sob égide da então Companhia de Moçambique, entre 1891-1942.

Desde então, a cidade da Beira apresenta um itinerário marcado não apenas pela tendência reivindicadora de autonomia, mas e sobretudo por uma ‘genealogia’ de inconformismo de expressão local.

Esta peculiaridade percorre toda sua história: desde os períodos expansionista, colonial, pós-colonial aos dias atuais.

Primeiro, a Beira nasce a partir de uma espécie de ‘soberania’ concedida pela decisão da Colónia de Moçambique para o estabelecimento de uma povoação sobre a estreita faixa de terra arenosa situada entre os rios Púnguè e Búzi. Esta autorização permitiu que – num ato de coragem e aventura – um grupo de “cerca de 30 soldados e 10 operários” (Amaral 2012, p. 76) saísse da Ilha de Chiloane, “a capital do distrito de Sofala” (Costa 1939, p. 304) e “sede da administração portuguesa” (Roque 2016, p. 166), a partir de 1865, para implantação de um posto militar na Ponta Chiveve, em 1887, com estatuto de nova capital do distrito²³⁴.

Segundo, em 1888, o governo português concedeu a Paiva de Andrada e seus sócios a implantação da “primeira Companhia de Moçambique”, com aspirações de um período de 30 anos. Esta concessão conferia o direito de exploração mineira – nomeadamente pesquisa, registo e lavra das minas – em um vasto território que, compreendia Manica e Sofala e a própria Beira (Costa 1939; Direito 2013; Pereira 2019)²³⁵.

Terceiro, após diferendos com a Grã-Bretanha e assinado o Tratado de 1891²³⁶, o Governo português atribui definitivamente a concessão de Manica e Sofala à ‘segunda’ Companhia de

²³⁴ Costa (1939) explica que a mudança, a toda a pressa, de Chiloane para Beira, deve-se a obrigação da divisão de talhões entre a Companhia de Moçambique e o Governo nesta altura.

²³⁵ Joaquim Carlos Paiva de Andrada foi, porventura, o mais proeminente e persistentes ‘capitalista português’, da sua época, comprometido na concretização do expansionismo português na zona centro de Moçambique. Este oficial de artilharia e antigo adido militar em Paris, após Conferência de Berlim, 1884-1885, esgrimiou-se, entre 1878 e 1890, na mobilização de personalidades portuguesas e capitais estrangeiros, particularmente franceses, para a exploração de recursos minerais e florestais nesta região. Com a concessão de vasta área pelas autoridades portuguesas, fundou suas empresas, como *Société des Fondateurs de la Compagnie Générale du Zambeze*, em 1878, Companhia de Ophir, em 1884, e ‘primeira versão’ da Companhia de Moçambique, em 1888 (Costa 1939; Alexandre 2004; Direito 2013).

²³⁶ Sobre “Tratado de 11 de junho 1891 relativo a relações de amizade entre Portugal e Inglaterra em África”,

Moçambique, em 1892, desta vez, a capitais estrangeiros. Durante o período de 50 anos (1892-1942) de sua vigência, a Companhia de Moçambique detinha poderes soberanos ou privilegiados, razões para a sua denominação de ‘companhia majestática’: porquanto detinha uma série de autonomias e privilégios sobre o território.

Nestas condições, a cidade da Beira floresceu, adquirindo enorme preponderância²³⁷ e dinamismo próprios, com menos intervenção ou presença do poder estatal. Desde então, esta cidade rivalizava, por exemplo, com a capital da Província (Lourenço Marques), enquanto progredia e consolidava sua posição como uma das principais referências nos planos interno e regional, nomeadamente na África Oriental. São fatores de sucesso para esta posição, o porto e aeródromo locais: este último, conquistou sua importância, a partir de meados da década de 1960 (Amaral 2012).

Esta cidade, com cerca de 80 anos de existência, embora nascida num ambiente natural pouco favorável (...), persistiu e progrediu. (...). A Beira, em muitos aspectos antecipou-se a Lourenço Marques, que além de capital da Província e a maior cidade (...). Assim, por exemplo, as relações entre caminho de ferro e porto existem há mais tempo na Beira, que se mantém com lugar importante entre os portos moçambicanos (...). A Beira foi, até há pouco tempo, com o seu aeródromo provido de pistas para os aviões a jacto, a plataforma pela qual toda a Província se ligava ao exterior através das carreiras aéreas intercontinentais rápidas. Em 1966 o aeródromo foi utilizado por 618 aviões (mais 342 que no de Lourenço Marques), (...) (Amaral 2012, p. 91).

Em outra perspectiva, é nesta mesma região de Manica e Sofala – onde cidade da Beira se posiciona como ponto de confluência – que desponta uma série de personalidades políticas e sociais marcantes no “protonacionalismo”, “anticolonialismo”, “nacionalismo”²³⁸ e, quiçá, na dinamização da democracia em Moçambique.

De seguida, alguns exemplos de personalidades relacionadas a história sociopolítica da região de Manica e Sofala, conexas a cidade da Beira²³⁹, muitas das quais, “praticamente *invisibilizadas* tanto pela historiografia oficial colonial como pela pós-colonial”²⁴⁰ Macagno (2012, p. 128).

ver Mattoso (1994) e Patricio (2013).

²³⁷ A preponderância geopolítica e económica da portuária cidade da Beira durante a época imperialista ou da administração colonial foi tratada na primeira parte desta tese [páginas 15-17].

²³⁸ A confusão em torno destes conceitos, particularmente “anticolonialismo” e “nacionalismo”, é relativamente tratada por M. Cahen (2010) em “Luta de emancipação anti-colonial ou movimento de libertação nacional? Processo histórico e discurso ideológico – o caso das colónias portuguesas e de Moçambique, em particular”.

²³⁹ De entre personalidades descritas estão alguns *outsiders* que, não obstante, fizeram da Beira uma ‘causa de suas vidas’, nomeadamente D. Sebastião Soares de Rezende e Jorge Jardim.

²⁴⁰ A prática da invisibilização de atores nacionais é profunda, sobretudo no pós-independência, através de

(i) *Kamba Simango (1890-1967)*

Nascido na Ilha de Chiloane²⁴¹, a cerca de 50 milhas (80 quilómetros) da Beira, Kamba Simango chega aos 15 anos de idade na cidade da Beira para frequentar a escola missionária associada a organização presbiteriana congregacionista, *American Board of Missions* (Macagno 2012)²⁴². O percurso da educação formal desta personalidade *ndau*²⁴³, desde a cidade da Beira aos EUA, seria suportado pelas instituições familiares àquela Missão protestante. Aliás, a literatura – Ncomo 2003; Cahen 2010; Macagno 2022 – sugere que, possivelmente, Kamba terá sido o primeiro moçambicano a fazer estudos universitários nos EUA.

O ativismo e influência de Kamba²⁴⁴ – aquando do seu restabelecimento na cidade da Beira, entre 1926 e 1927 – contribuem para a emergência do (proto)nacionalismo anti-colonial tipicamente *ndau*, na região de Manica e Sofala: um anticolonialismo cristalizado pela criação, entre 1934-1935, do “Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala”. Este “Núcleo” [primeiramente denominado por “Grémio”] seria responsável pelas manifestações (motins) de Machanga, em 1953, em que Kamba é culpado por (cons)inspiração (Cahen 2000, 2005; Macagno 2022)²⁴⁵.

(ii) *D. Sebastião Soares de Rezende (1906-1967)*

Nascido na região de Santa Maria da Feira, Portugal, Sebastião Soares de Rezende demonstrou, desde muito cedo, nos seus estudos, preocupação com a ‘história da teologia e do pensamento católico português’. Não é por acaso que, na sua primeira oportunidade, em oração de sapiência no Seminário Maior do Porto, em 1935, o recém-nomeado Vice-Reitor (1933), apresenta tema da sua linha de investigação “Ação dos teólogos portugueses no Concílio de Trento” (Azevedo 1994, p. 395).

marginalização, silenciamento e exclusão de outros atores e projetos políticos adversos que defendiam, em nome da construção da nação em Moçambique (Meneses 2015). O destacado não é original.

²⁴¹ Chiloane é, hoje, posto administrativo do distrito de Machanga na província de Sofala.

²⁴² A escola que Kamba Simango frequenta na Beira pertencia a Fred Bunker, missionário da *American Board of Missions*. Da *American Board* da Beira, Kamba passa para *Mount Selina*, na Rodésia; *Lovedale e Adams College*, África de Sul; Virgínia e Columbia, nos EUA (Macagno 2012, 2022).

²⁴³ *Ndau* é o grupo étnico-linguístico a que Kamba Simango pertence: uma variante da população *Shona*, situada no extenso território desde Zimbábwe, passando pela província de Manica (Mossurize e Machaze) ao Oceano Índico, mais a sul da província de Sofala (Búzi, Chibabava e Machanga).

²⁴⁴ Kamba Simango contribuiu na mobilização e formação de jovens, casos de Uria Simango, através das missões de *Mount Selinda* e *Gogoyo*.

²⁴⁵ A “revolta de Machanga” (1953) ocorre muito depois de Kamba Simango ter deixado Moçambique (1940, para Gana, onde vive até a sua morte (1967).

Nomeado primeiro bispo da Beira, em 21 de abril de 1943, toma posse da recém-criada diocese da Beira, a 8 de dezembro daquele mesmo ano. Em pouco tempo, D. Soares de Rezende, apercebendo-se do problema religioso de África, mais do que servir o evangelho, parte para uma espécie de ‘missão suicida’, expressando sua linha ideológica e seu ativismo contra desigualdades e injustiças da época, perpetradas pelo regime do Estado Novo e, porventura, pela própria Igreja Católica.

A partir da cidade da Beira, D. Soares de Rezende divulga cartas pastorais²⁴⁶, abordando com frontalidade os problemas políticos e sociais, manifesta seu descontentamento, angústia e antisalazarismo. Neste âmbito, o seu jornal “Diário de Moçambique”, fundado em 1950, foi decisivo, inclusive, para a divulgação do pensamento pan-africanista de Kwame Nkrumah. Esta postura do “bispo da Beira” vale-lhe o título de principal referência da oposição ao Estado Novo (Vilas-Boas 2012; Timóteo 2021; Antunes 2023).

(iii) *Jorge Jardim (1919-1982)*

Nascido em Lisboa, Jorge Jardim, em tão pouco tempo, tornar-se-ia no ‘menino de ouro’, durante o regime do Estado Novo, em que foi tanto o favorito de Salazar quanto afilhado de Marcelo Caetano. Note-se que aos 29 anos, Jorge Jardim, era o mais jovem governante do regime, ocupando o cargo de Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria, em 1948 (Antunes 2023).

Não obstante esse favoritismo e poder de influência que tinha no Governo, Jorge Jardim pede demissão, em 1952, rumo à Moçambique, concretamente na vila [atual cidade] do Dondo, cerca de 30 quilómetros, para a gestão da fábrica de fibrocimentos, Lusalite, baseada naquele território, a convite do seu proprietário Raul Abecassis.

Instalado nas proximidades da cidade da Beira, Jorge Jardim (re)descobre a razão da sua existência, compensando a sua apetência ao risco que tanto quis materializar por via de carreira militar [falhada]: viu o sonho interrompido por reprovação na inspeção médica para efeitos militares. Durante 22 anos (1952-1974), Jorge Jardim põe em prática “o estímulo para tornar-se rebelde dentro da sua própria causa e viver depressa e às vezes muito perigosamente” (Antunes 2023, p. 24).

²⁴⁶ Vilas-Boas (2012, p. 3) narra que D. Sebastião publicou quinze Cartas Pastorais que atormentaram a polícia política e os poderes estabelecidos, incluindo aos membros do episcopado. Destacam-se as pastorais: “Ordem comunista” (1948); “Ordem anticomunista” (1949); “Hora decisiva de Moçambique” (1954); e “Moçambique na Encruzilhada” (1959).

Na verdade, durante este período, para além de “sentir e pensar Moçambique como moçambicano”, Jorge Jardim demonstrou que “nunca tão poucos traíram tantos em tão pouco tempo” (Jardim 1976, p. 8), tomando a cidade da Beira como seu ‘cavalo de batalha’ nas desavenças com a metrópole, Lisboa, em reivindicação a questões de natureza local. Por exemplo, enquanto deputado na VI Legislatura (1953-1957), bateu-se na Assembleia Nacional pela construção de estradas em Moçambique, tomando de base sua própria experiência diária de viagens no troço Dondo-Beira (Antunes 2023). Quiçá, este tenha sido ensaio ao seu ambicioso “Programa Lusaka” para uma independência de Moçambique a sua maneira.

(iv) *Uria Simango (1926-1977)*

Nascido em Machanga, a cerca de 450 quilómetros da Beira, Uria Simango é filho de um dos principais acusados pelas manifestações de Machanga: pastor Timóteo Chimbirombiro Simango. Quando acede a cidade da Beira, Uria Simango não apenas é influenciado pelo ativismo de Kamba Simango, mas e sobretudo facilitado por este para a continuidade dos seus estudos na Missão de *Mount Selinda*, Rodésia, uma vez impossibilitado de o fazer nesta cidade, muito por conta da linha protestante da religião de seus pais.

A partir de meados da década de 1950, Uria Simango, mais do que pastor, ao serviço da *Presbyterian Church of Central Africa*, com forte influência na região de Manica e Sofala, torna-se no “fundador do anticolonialismo moçambicano moderno” (Cahen 2010, p. 197) e nacionalista da linha da frente, se tomada em conta sua participação na fundação, em 1962, da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), e o empenho na extensa aventura em torno da criação ou associação de organizações com aspirações políticas²⁴⁷.

Como nacionalista, Uria vai ter, na FRELIMO, uma história marcada por duas palavras: vida e morte. Pois, mesmo tendo sido eleito vice-presidente do movimento (nos congressos de 1962 e 1968), depois da morte do então presidente, Eduardo Mondlane, foi acusado de cumplicidade na morte deste e, na sequência, expulso da FRELIMO (Ncomo 2003; Cahen 2010; Timóteo 2021). Na verdade, o

²⁴⁷ Uria Simango dedicou-se na criação e participação de inúmeros movimentos ou organizações de natureza políticas, como *Portuguese East African Society* (PEAS), 1959; União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), em 1960; Comité Revolucionário de Moçambique (COREMO), 1970; e Partido de Coligação Nacional (PCN), 1974.

seu espírito crítico, protestante, incluindo denúncias contra seus próprios correligionários levaram-no ao fim trágico, em meio a tentativas de exílio no estrangeiro.

(v) *D. Jaime Pedro Gonçalves (1936-2016)*

Nascido em Nova Sofala, Búzi, a cerca de 30 milhas (48 quilómetros) da Beira, Jaime Pedro Gonçalves, após a formação apostólica primária, em tempos difíceis (durante o Estado Novo), experimentando vários Seminários, desde Zóbue (Tete), Naamacha (Maputo), Malhangalene (Lourenço Marques), inicia seu sacerdócio na cidade da Beira, em 1967. Depois segue para estudos superiores em Canadá e Roma, retornando a Beira, onde é nomeado bispo em 1976: o primeiro bispo negro da igreja católica da Beira (Gonçalves 2014).

Refira-se que a sua frequência de estudos no estrangeiro é relacionada não somente a negação – por parte do regime colonial – da formação de indígenas, no receio de a igreja tornar-se um mecanismo de mobilização nacionalista por base aos próprios clérigos nativos, mas também a censura ao próprio Jaime por ser favorável à ideia da independência de Moçambique (Rocca 2012).

Aproveitando seus contatos estabelecidos em Roma, particularmente com a Comunidade de Santo Egídio de Roma, D. Jaime busca, primeiro, a melhoria da situação da igreja católica em Moçambique, que não escapou a repressão ou perseguição do partido-Estado, no pós-independência. Segundo, envolve-se profunda e pessoalmente nas negociações da “Paz dos Moçambicanos”²⁴⁸:

D. Jaime revelar-se-ia uma figura central no processo de paz não só pela ligação à Comunidade de Santo Egídio, mas também à Renamo. Ele não só é oriundo do mesmo grupo étnico a que pertence quase toda a liderança da Renamo, os N’Dau, como também é parente da mulher de Dhlakama (Pavia 2012, p. 16).

Ao longo do seu episcopado, D. Jaime imprimiu, a partir da cidade da Beira, um espírito crítico ao poder estatal em torno de desigualdades, nomeadamente às assimetrias regionais em Moçambique. É nesse espírito que idealiza e concretiza a criação de uma universidade privada de matiz cristã e fora da capital Maputo: a Universidade Católica de Moçambique (UCM), em 1995²⁴⁹, sediada na cidade da Beira.

²⁴⁸ Título que próprio D. Jaime atribui ao seu livro em 2014.

²⁴⁹ A proposta inicial da denominação da UCM foi “Universidade Católica da Beira”. A sua criação foi autorizada pelo decreto n.º 43/95, de 8 de novembro.

(vi) *Afonso Dhlakama (1953-2018)*

Nascido no regulado de Mangunde, distrito de Chibabava, a cerca de 300 quilómetros da Beira, Afonso Macacho Marceta Dhlakama, tem sua história umbilicada a cidade da Beira. É desta cidade que parte para o périplo que o torna parte integrante da lista dos maiores ícones da história política de Moçambique contemporâneo.

Em Julho de 77, deixei a cidade da Beira e comecei a minha viagem para me juntar ao André²⁵⁰, na Rodésia. Estive primeiro 17 dia na vila de Manica, no Hotel Guida, para reconhecer o terreno e ver qual a melhor forma e o melhor local para atravessar a fronteira. No dia 1 de Agosto de 77, saí da vila de Manica e entrei na Rodésia, na madrugada de 1 para 2 de Agosto, levando comigo dois jovens militares das FPLM²⁵¹ (...) (Pinto 2011, 218)²⁵².

Desde os 26 anos, Dhlakama não apenas lidera o então movimento de guerrilha, resistindo até sua transformação em partido político, em 1992, mas e sobretudo torna-se, ele próprio, em um ator-chave da política moçambicana. Na sua trajetória política procurou vários consensos e compromissos, tendo, por exemplo, assinado acordos com três (3) chefes do Estado em Moçambique:

- Acordo Geral de Paz de Roma, com Joaquim Chissano, em 1992.
- Acordo sobre a Cessação das Hostilidades Militares, com Armando Guebuza, em 2014.
- Acordo Político para eleição de governadores provinciais, com Filipe Nyusi, em 2017.

Para além de ter participado em cinco (5) pleitos eleitorais como candidato à presidência da república, Dhlakama foi a maior cara de indignação e contestação política em Moçambique. Episódios eleitorais, como os de 1999²⁵³, profundamente cobertos de suspeitas de fraudes, foram algumas das suas batalhas políticas.

Conhecido pelo seu enorme carisma e postura combativa, não raras vezes, Dhlakama intitulou-se ‘pai da democracia em moçambicana’. Morre numa altura em que negociava a autonomia das províncias, nomeadamente a eleição de governadores – que conduziu à “última reforma” de descentralização, como tratado mais adiante nesta tese.

²⁵⁰ André Matsangaissa foi fundador da (atual) Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), em 1977. Morreu em combate, em 1979, e, imediatamente, substituído por Afonso Dhlakama no comando do então movimento de guerrilha (Pinto 2011).

²⁵¹ FPLM – Forças Populares de Libertação de Moçambique.

²⁵² Extrato da narração de próprio Dhlakama – no livro de Pinto (2011) – em torno do surgimento da Renamo.

²⁵³ A polémica em torno das eleições gerais de 1999, em que, muito provavelmente, Dhlakama terá ganho nas urnas – não fosse ‘o destino’ que lhe retirou a vitória –, levou a Renamo a realizar manifestações em todo o país, novembro do ano 2000.

(vii) *Francisco de Assis Masquil (1955-2020)*

Nascido no distrito de Búzi, em 1955, cerca de 20 milhas (32 quilómetros) da Beira, Francisco de Assis Masquil, talvez pelo eco do próprio nome ‘Francisco de Assis’, após seus estudos – nomeadamente na Búzi, Beira e cidade de Maputo – transforma-se em uma das personalidades de menção incontornável na província de Sofala e, particularmente, na cidade da Beira, desde o período da transição neoliberal em Moçambique.

Sem uma ligação direta ao fundacionismo da Frelimo, pela sua influência e popularidade, Masquil, granjeou simpatia e admiração da mais alta direção deste partido, e, numa altura que o Estado se debatia com a busca de legitimação central a nível local, Samora Machel confia-lhe os destinos daquela que é considerada a mais difícil [senão mesmo ‘confusa’] região do país, a província de Sofala: Masquil é nomeado governador de província, em 1986, mantendo seu ‘reinado’ até 1994.

Fui encontrado de surpresa, nunca tinha falado com o presidente Samora, nem mesmo participado de forma activa nas actividades do partido. Quando me chamaram fiquei com medo, perguntei-me o que eu teria feito de errado? Porque é que me chamam assim de urgência? (...). Mas finalmente, o presidente Samora me disse que devia arrancar de imediato para Beira. Não houve tempo de interrogar. Sabes com o presidente Machel, tudo era obrigatório (...)” (Guambe 2019, p. 122-123).

Porque ferviam-lhe nas veias o sentido local e inconformismo, sobretudo em relação ao modelo vigente de governação baseado no centralismo do Estado, Masquil mudou seu posicionamento político-ideológico [talvez nem existisse], apresentando publicamente a sua demissão ao partido Frelimo²⁵⁴ e, conseqüentemente, expulso pelo Comité Central do partido, em 1995. Na sequência, constitui o Grupo de Reflexão e Mudança (GRM), organização independente de apetência política que ocuparia expressão na primeira assembleia municipal da Beira saída das eleições de 1998, e, posteriormente, torna-se deputado da Renamo, em 1999.

A preocupação de Masquil com as questões locais era tão incessante que não ficaria indiferente, por exemplo, nas pautas de D. Jaime para amenização das relações entre Estado e Igreja Católica – na província de Sofala – e criação da UCM. Mais ainda, apoia a candidatura independente de Daviz Simango ao município da Beira, em 2008.

²⁵⁴ Masquil teve uma atitude ousada, ao proceder, em ato público, a devolução do seu cartão de membro do partido Frelimo, originando, pouco tempo depois, seu afastamento do Governo Provincial de Sofala (Carta de Moçambique 2020).

(viii) Daviz Mbepo Simango (1964-2021)

Nascido na Tanzânia, Daviz Mbepo Simango é filho de Uria Simango e vivenciou o “decurso traumático dos seus pais” (Timóteo 2021, p. 25). Conhece a cidade da Beira, pela primeira vez, aos 10 anos de idade, em 1974²⁵⁵. Desde então, sua trajetória de vida e exaltação política se conectam ao serviço da cidade da Beira.

A partir desta cidade, fazendo jus a sua profissão [engenheiro de construção civil], Daviz reconstrói a história política de Moçambique, influenciando o aprofundamento da prática democrática, sobretudo em nível local.

Da extensa lista de suas façanhas, particularmente no campo político, com notáveis repercussões estão aspetos como:

- ter sido o primeiro presidente eleito (e de forma convincente: 61.6% dos votos) como independente numa autarquia, em 2008²⁵⁶;
- ter fundado um partido político sem sustentação belicista, em 2009, e, em pouco tempo, tornar-se na terceira maior força política do país²⁵⁷;
- ter colocado em causa o *status quo* vigente, nomeadamente o sistema político bipartidário, com a alteração da cláusula de ‘mínimo de 11 deputados’ para constituição de bancadas parlamentares, em 2010²⁵⁸;
- ter sido o primeiro presidente do conselho [municipal] de uma autarquia que mais tempo ficou no poder²⁵⁹.

²⁵⁵ Daviz Simango conhece a Beira quando Uria Simango (seu pai) decide regressar a Moçambique, com sua família, logo após os eventos de 25 de abril de 1975 (Ncomo 2003; Cahen 2010; Timóteo 2021).

²⁵⁶ Daviz Simango concorreu às eleições autarquias de 2008 como candidato independente – fortemente apoiado por vários cidadãos, sobretudo reunidos em torno do GRM de Masquil – depois de ter sido afastado por Afonso Dhlakama da corrida a sua própria sucessão, gerando muita polémica, uma vez que o próprio líder da Renamo havia confirmado a recandidatura deste àquelas eleições (Chichava 2008, 2010).

²⁵⁷ O partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM) foi fundado a 7 de março de 2009. No mesmo ano concorreu às eleições gerais, obtendo 8 deputados, com os quais bate-se para a formação de uma bancada no parlamento moçambicano em 2010.

²⁵⁸ A lei n.º 3/2010, de 27 de abril, revoga o “polémico” preceito legal – nº 2 do artigo da lei n.º 17/2007, de 18 de julho [Regimento da Assembleia da República] – que preconizava o mínimo de 11 deputados para constituição de bancadas parlamentares pelos partidos políticos.

²⁵⁹ Na época da realização deste estudo, Daviz Simango era o presidente do conselho municipal que mais tempo esteve no poder, exercendo 4 mandatos consecutivos: 2004-2008, 2009-2013, 2014-2018, 2019 à data da sua morte [22 de fevereiro de 2021].

Na verdade, com a cidade da Beira, Daviz Simango conquista a atenção de todas as partes, percorrendo partidos – PCN, Renamo e MDM – e recebendo um misto de apoios, como os de Masquil, destacadamente aquando da candidatura independente, D. Jaime e do próprio Dhlakama²⁶⁰.

Este percurso histórico e sociopolítico da cidade da Beira – incluindo as conexões com e entre seus notáveis locais – contribui não somente no seu estilo ‘rebelde’, mas também no tipo de relação que se desenvolve com o poder central, sobretudo desde a independência, em que é tratada como “cidade de reacionários” (Guambe 2019).

Neste contexto, os processos como os da reforma de descentralização em curso, mostram-se desafiante, na prática, para os dois níveis de poder. Por um lado, a Beira,

que não tinha tido, ao longo do século XX, a mesma história que a capital e as suas gentes do extremo sul, cujas etnicidades, missões cristãs, ambiente geopolítico, e até mesmo brancos, eram diferentes daqueles de Lourenço Marques (Maputo); que tinha conhecido uma outra maturação nacionalista desde os motins de 1932, 1953 e 1954 e onde o Núcleo Negrófilo de Manica e Sofala tinha sido interdito em 1956 (...) (Cahen 2010, p. 200).

Por outro, a crescente vontade do poder central na adoção de uma administração [centralizada] e discurso de unicidade pelo partido-Estado, dissolvendo o passado e impingindo uma nova identidade baseada na concepção da vontade geral imposta a todos (Guambe 2019).

Este pêndulo continua até aos dias de hoje, principalmente numa situação em que a gestão da cidade Beira é dominada por atores de ‘linha opositora’ ao partido do poder central. Na concepção dos sujeitos de pesquisa, isto faz com que a AcB seja o centro das atenções no que diz respeito a sua atuação, sendo, inclusivamente, matéria de estudo para o próprio Estado²⁶¹.

Portanto, a cidade da Beira tem traçado uma trajetória complexa para a construção do próprio Estado, a partir de dinâmicas locais relevantes tanto para as práticas democráticas quanto para a reforma descentralização em curso em Moçambique.

²⁶⁰ Mesmo depois de expulso da Renamo, Dhlakama manteve bastante cordialidade com Daviz Simango, não se conhecendo declarações públicas de extrema contundência.

²⁶¹ Ver Ricardo Gilberto Lang [entrevista: 02.08. 2022] – resposta 2, pergunta 1, variante “A” – Anexo C.

5.3. Emergência e ascensão de atores políticos na Autarquia da cidade da Beira

A autarcização da cidade da Beira, em 1997, nos termos da lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, constituiu uma oportunidade para a maximização da sua expressão da defesa de interesses de natureza local.

A primeira experiência de poder local na AcB, em linha da polémica das primeiras eleições autárquicas realizadas em 1988, onde a Frelimo concorreu quase que única e exclusivamente e venceu as trinta e três (33) autarquias, não passou de uma frustração, diante de uma gestão local meramente de tipo clientelista e pressão partidária:

Na altura em que a Beira era gerida pela Frelimo, vivemos situações muito difíceis (...). Havia cólera, feccalismo a céu aberto, mosca em toda a parte, entre outros problemas. E como era a primeira experiência, tudo era centralizado, pois considerava-se apenas tudo como Estado, longe da ideia de que o município deve ser autónomo financeira, patrimonial e administrativamente. (...), no tempo de Muchangage havia uma gestão a base de imperativos do partido, em que entrava qualquer vereador e podia buscar dinheiro no final de semana ‘a boca da caixa’ na tesouraria ²⁶².

Refira-se que nas primeiras eleições autárquicas, na cidade da Beira, a Frelimo enfrentou o movimento independente, GRM, liderado por Francisco de Assis Masquil, aquele que havia sido governador da província de Sofala – como fora detalhadamente descrito antes – em nome da própria Frelimo.

Pelo seu carisma local e inserção nos meandros da política nacional, Masquil e seu GRM ‘assustaram’ o partido Frelimo, tendo obtido números (de votos) expressivos no ‘jogo das urnas’: 41,49% [eleição do presidente do conselho municipal] e 38,88% [eleição dos membros da assembleia municipal]. Obviamente, a Frelimo venceu com 58,51% [eleição do presidente do conselho municipal] e 60,12% [para eleição de membros da assembleia municipal] (Acórdão do Tribunal Supremo, 1998).

A viragem do paradigma ocorre com Daviz Simango (DS), em 2003. Porquanto a sua ‘chegada’ ao poder, na AcB, significou também mudanças de práticas e modelo de governação, animando as hostes locais, enquanto rompia com costumes de uma tradição centralista e centralizadora prevalecentes, entre 1998-2003. Efetivamente, a ascensão de DS na política e liderança da AcB aconteceu pelas mãos da Renamo-UE²⁶³, uma coligação de partidos da oposição – encabeçada pela Renamo – nas eleições gerais de 1999, 2004 e autárquicas de 2003.

²⁶² Augusto C. Manhoca [entrevista: 13.08. 2022] – resposta 5, pergunta 1, variante “A” – Anexo C.

²⁶³ Na ocasião, Daviz Simango pertencia ao PCN – originalmente fundado pelo seu pai [Uria Simango] e refundado

Na percepção dos sujeitos da pesquisa, este é, igualmente, o momento em que as relações entre AcB e poder central assume contornos de natureza político-partidária:

(...), quando entra Daviz Simango, mudou o paradigma (...), porque, na altura, cada serviço tinha sua gestão. Por exemplo, os abastecimentos [combustíveis] passaram a ser em único sítio para melhor controlo e assim foi continuando. E prontos, a questão de relação com o poder central, (...) sempre é na ideia de que temos de recuperar a Beira, porque dizem que a Beira é o coração de Moçambique²⁶⁴.

É verdade que ajudou um pouco a ajudar o próprio governo central e a própria autarquia em termos de gestão (...), mas nasceram outras coisas (...) e quando se pergunta não há explicação. Portanto, sentimos que é uma maneira de tentar controlar a autarquia para que o avanço não seja acelerado²⁶⁵.

Com efeito, a capacidade demonstrada pelo então edil da Beira, DS, na resposta aos problemas locais e adoção de iniciativas inovadoras permitiram a sua inserção definitiva no cenário político nacional. São parte da reposta aos problemas – muitos dos quais considerados críticos na época – e inovações locais:

- ✓ saneamento do meio e recolha de lixo, contribuindo, por exemplo, para a redução dos recorrentes casos de doenças endémicas na cidade da Beira, como a cólera;
- ✓ reabilitação de estradas, com destaque para a rua Krus Gomes, no bairro mais populoso da cidade da Beira, Munhava, em 2006;
- ✓ treinamento de ativistas comunitários em saúde preventiva;
- ✓ apoio às famílias carenciadas, como a aquisição de urnas, nos casos de morte;
- ✓ aquisição de meios para centros de saúde da urbe, sobretudo ambulâncias;
- ✓ envolvimento de vendedores informais na governação autárquica, através da promoção da auto-organização com apoio de lideranças dos mercados e comunitárias, nomeadamente secretários de bairros.

Enquanto ator político de emergência local, DS acabaria por fazer da AcB sua fortaleza política, ganhando notoriedade única – desde o 2º ciclo de governação autárquica em Moçambique – que lhe permitiu a reeleição e governação por quatro (4) mandatos (2004-2021) consecutivos e, acima de tudo, criação do (se) partido MDM. Neste aspeto, a figura política de DS, confunde-se com a história

por si e Lutero Simango (seu irmão e sucessor no MDM) durante a transição multipartidária, em 1992.

²⁶⁴ Augusto C. Manhoca [entrevista: 13.08. 2022] – resposta 5, pergunta 1, variante “A” – Anexo C.

²⁶⁵ Albano António Carige [entrevista: 04.08. 2022] – resposta 1, pergunta 1, variante “A” – Anexo C.

recente da AcB que detém um marco único em termos de alternância política, ao ser gerida não somente pelos atuais três (3) principais partidos políticos (Frelimo, Renamo e MDM), mas também pela agregação da primeira experiência de gestão por um candidato independente em Moçambique, 2009-2013. Não menos importante é ainda a expressiva ocupação do espaço político por movimentos de iniciativa local, como o GRM, entre 1998-2003.

Na prática, DS incorpora ao seu protagonismo local (e ousadia nacional) uma espécie de rutura com o que Cahen (2011) denomina de “*The Enemy as Model*” – uma referência a alguns ‘nós’ de estrangulamento na construção da oposição em Moçambique –, na medida em que substitui o antigo neopatrimonialismo (Médard 1990; Fauré & Médard 1995) pelo seu próprio estilo de personificação do poder local, combatendo ou reinventando a então forma de fazer “política de estomago” (Bayart 2006).

Durante este período, a AcB e DS destacaram-se no ensaio de uma serie de experiências tipicamente locais – ou melhor, ‘práticas beirenses’ – que tiveram, inclusive, impactos pelo país, nomeadamente:

- (i) introdução de campanha eleitoral ‘porta a porta’ e ‘uniforme eleitoral’, em 2008²⁶⁶;
- (ii) mobilização de comunidades para participação e contribuição material na edificação de infraestruturas de benefício local, nomeadamente sedes dos bairros autárquicos, em 2011;
- (iii) prática do ‘controlo de voto’ pelos eleitores, associada à sua eleição como candidato independente e influenciando, por exemplo, a vitória do MDM e respetivo candidato nas eleições intercalares em Quelimane, em 2011²⁶⁷;
- (iv) promoção de equidade de género nos serviços autárquicos, através da alocação de mulheres na condução de ambulâncias e camiões de recolha de

²⁶⁶ Daviz Simango foi o primeiro na prática de campanha ‘porta-a-porta’ e uso de modelo único de vestuário, uma espécie de uniforme, durante as campanhas eleitorais. A experiência inicia na campanha eleitoral de 2008, enquanto candidato independente. Na ocasião, a sua campanha arranca com uma caminhada na zona da Praia-Nova, saudando, convidando e distribuindo seu material de propaganda aos pescadores e vendedores de peixe no local: quebrava, deste modo, as tradicionais praxis de ‘*showmícios*’ – comícios e passeatas em carros alegóricos.

²⁶⁷ Iniciada na AcB, a prática de “controlo de votos” tornou-se cavalo de batalha de partidos da oposição em Moçambique. Por exemplo, é vista como umas das principais razões às vitórias de candidatos da oposição, como Daviz Simango, na Beira (2008) e Manuel de Araújo, em Quelimane (2011) nas eleições autárquicas, (Rosário e Brito 2022).

- lixo: por exemplo, em 2010, foram 15 mulheres condutoras de ambulâncias, camiões compactadores e porta-contentores, de um total de 26 condutores);
- (v) potenciação da prática desportiva, com a criação, por exemplo, de equipas municipais [masculina e feminina] para as modalidades de futebol e basquetebol – esta última com participações regulares em campeonatos nacionais – e a construção do Estádio Municipal da Beira, no populoso bairro da Munhava.

Do ponto de vista do institucionalismo histórico, numa perspetiva cultural, pode se dizer que, a partir da AcB, DS atuou como um *satisficer* (Hall & Taylor 2003), interpretando a necessidade dos grupos étnicos *Ndau* e *Sena* que reivindicam uma referência de base local colocada ao mais alto nível da política nacional. De resto, é destes grupos étnicos que recebe os indispensáveis apoios político e administrativo durante o exercício do poder local na AcB.

O caso da Beira mostra que reformas como as de descentralização traduzem-se em oportunidades propícias para emergência e ascensão de atores, nomeadamente políticos, que concorrem para a alteração das dinâmicas locais e repercussões de dimensão, no mínimo, nacional²⁶⁸. Veja-se que, nos “tempos de glória do MDM”²⁶⁹, a partir da AcB, DS devolveu esperanças ao contexto político moçambicano. Por um lado, aos partidos políticos chamados ‘extraparlamentares’, pois o MDM derrubara o bipartidarismo [Frelimo – Renamo]. Por outro, à sociedade no geral no tocante a ideia da viabilidade democrática genuína no país.

5.4. Contornos da reconstrução da Autarquia da cidade da Beira no pós-Ciclone Idai

No dia 14 de março de 2019, a AcB foi assolada pelo fenómeno natural [ciclone tropical: Idai] que causou destruição e danos graves aos tecidos social, económico e em infraestruturas públicas e privadas nesta cidade²⁷⁰.

²⁶⁸ Durante a governação de DS, a AcB e DS tiveram, pelo menos, 11 premiações, na sua maioria [PMR.Africa], relacionadas a sua boa gestão, sobretudo na melhoria de infraestruturas e serviços nesta cidade. “PMR-África premeia CMB pelo desempenho político e social”, *O País*, julho de 2020.

²⁶⁹ Um breve debate sobre os “tempos de glória do MDM” é proporcionado pelo Guambe (2021).

²⁷⁰ O ciclone Idai provocou ventos fortes [180-220 km/h] e intensas chuvas [mais de 200 mm em 24 horas] nas províncias de Sofala, Manica, Zambézia, Tete e Inhambane. O Idai trouxe ainda uma grande onda de tempestades na cidade da Beira e arredores da província de Sofala (GREPOC 2019).

Figura n.º 7: Vista da destruição da zona da Praia-Nova pelo ciclone Idai, cidade da Beira.



Fonte: PMRR-CMB 2019.

Figura n.º 8: Vista da destruição da proteção costeira, Ponta-Gêa, cidade da Beira.



Fonte: Denis Onyodi/IFRC/EPA²⁷¹.

²⁷¹ "O rasto de destruição do ciclone Idai em imagens", *Público*, março de 2019.

Na sequência da enorme destruição da cidade da Beira – considerada, na altura, uma das maiores crises humanitárias dos últimos 20 anos em África –, o mundo inteiro não apenas se comoveu à situação desta, mas e sobretudo também direcionou todo o tipo de apoio e assistência humanitária, nomeadamente apoios imediato e de médio prazo²⁷².

Figura n.º 9: Apoio humanitário do Programa Mundial de Alimentação, pós-Ciclone Idai, cidade da Beira.



Fonte: ONU-News/PMA 2019.

O levantamento conduzido pelo Governo de Moçambique – baseado na metodologia de Avaliação das Necessidades Pós-Desastre (PDNA)²⁷³ – relativamente a destruição causada pelo Ciclone Idai nas províncias de Sofala, Manica, Tete Inhambane (esta última afetada de forma parcial) estimava mais de USD 1.4 mil milhões em danos totais e de USD 1.39 mil milhões em perdas, respetivamente (GREPOC 2019).

Quadro n.º 45: Valores (milhões de USD) de danos e perdas causados pelo Ciclone Idai.

SETORES	DANOS	PERDAS
Produtivo	204,6	986,6
Social	509,7	183,7
Infraestruturas	590,2	206,3
Transversal	105,3	9,3
TOTAL	1409,8	1385,9

Fonte: Adaptado do PDNA 2019.

²⁷² A missão portuguesa de ajuda humanitária foi uma das primeiras a chegar na Beira no pós-ciclone Idai. “Ciclone Idai: primeiro C-130 português já chegou à Beira”, *TVI*, março de 2019.

²⁷³ PDNA [do inglês: *Post Disaster Needs Assessment*] é uma metodologia reconhecida e aplicada internacionalmente para a Avaliação de Necessidades Pós-Desastre (GREPOC 2019).

No âmbito da resposta à catástrofe ocorrida, o poder central criou o Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai (GREPOC)²⁷⁴, com sede na cidade da Beira e delegações em outras cidades do país:

- Maputo, para a aproximação aos parceiros (doadores) e ao governo central;
- Chimoio, para a assistência pós-Ciclone Idai às províncias da zona Centro; e
- Pemba, para a assistência pós-Ciclone Kenneth às províncias de Cabo Delgado e Nampula.

Primeiramente, como entidade temporária²⁷⁵, o GREPOC foi concebido para a coordenação da avaliação de danos e perdas, elaboração do programa de reconstrução, incluindo a respetiva monitoria. Neste caso, coube ao GREPOC a elaboração do Programa de Reconstrução Pós-Ciclone Idai (PREPOC). Entretanto, no dia 25 de abril do mesmo ano [2019], outro ciclone tropical, Kenneth, afetou as províncias de Cabo Delgado e Nampula, no extremo norte de Moçambique, levando a extensão do Gabinete criado em nome do Idai para o atendimento, igualmente, desta calamidade e eventualmente outras mais que decorrerão durante a sua vigência²⁷⁶[²⁷⁷].

Este Gabinete é estruturado em duas (2) principais componentes de intervenção:

- (i) Infraestruturas – onde estão previstas intervenções no campo de obras de drenagens, água, estradas, entre outras; e
- (ii) Sócio-Produtiva – com intervenções de natureza socioeconómica, como habitação, meios de subsistência e apoios ao setor privado [agentes económicos].

O GREPOC conduziu (16 de abril à 2 de maio) a elaboração do PDNA²⁷⁸ com o envolvimento dos níveis central [ministérios], local [províncias, distritos e autarquias] de governação e vários parceiros, como agências das Nações Unidas, Banco Mundial, União Europeia e Banco Africano de

²⁷⁴ Decreto n.º 26/2019, de 11 de abril.

²⁷⁵ Na ausência da indicação de horizonte temporal para sua vigência, o GREPOC planifica considerando o quinquénio 2019-2024.

²⁷⁶ Decreto n.º 45/2019, de 22 de maio.

²⁷⁷ Uma proposta que se torna pronominação, pois, enquanto decorria esta tese, a dia 11 de março de 2023, outro ciclone [Freddy] arrasou a província da Zambézia, gerando nova calamidade no país.

²⁷⁸ O documento elaborado pelo GREPOC [PDNA] apresenta dados e informações globais resultantes, particularmente do ciclone Idai na região centro de Moçambique. Esta situação justifica-se tanto pela história do GREPOC quanto pelo período da elaboração do PDNA: terminado antes do ciclone Kenneth.

Desenvolvimento. A partir do PDNA foi realizada, na cidade da Beira, a Conferência Internacional de Doadores, entre 31 de maio e 1 de junho²⁷⁹.

No caso da AcB, o governo municipal realizou um levantamento exaustivo sobre a sua situação, produzindo o Plano Municipal de Recuperação e Resiliência (PMRR), como uma estratégia de resposta a questões das mudanças climáticas e resiliência a desastres. O PMRR concentra-se em três (3) principais linhas estratégicas e (8) setores: Social (habitação e assentamentos; edifícios e instalações municipais), Infraestruturas (proteção costeira; drenagem; saneamento; resíduos sólidos; estradas e espaço público) e Economia Local (setor privado) (PMRR-CMB 2019).

Quadro n.º 46: Resumo do Plano Municipal de Recuperação e Resiliência, cidade da Beira.

ÁREA	DANOS (USD)	PERDAS (USD)	NECESSIDADES (USD)
SOCIAL			
Habitação e assentamentos	184.380.000	37.625.000	274.344.583
Edifícios e instalações municipais	8.290.000	1.460.000	274.344.583
INFRAESTRUTURAS			
Proteção costeira	1.975.000	-	90.850.000
Drenagem	121.000	-	193.606.050
Saneamento	98.496	-	48.958.000
Resíduos sólidos	410.000	222.609	28.078.884
Estradas e espaço público	2.000.000	1.850.000	37.300.000
ECONOMIA LOCAL			
Setor privado	119.000.000	-	203.000.000
TOTAL	316.274.496	41.157.609	888.447.517

Fonte: PMRR-CMB 2019.

A reconstrução e recuperação da AcB têm vários contornos e ressalta a questão da relação entre os poderes central e local. De acordo com os sujeitos da pesquisa [autarcas e gestores da AcB], esta autarquia não teve tratamento próprio por parte do poder central, mesmo tendo em conta que, por exemplo, a iniciativa da Conferência Internacional de Doadores tenha sido da AcB e, posteriormente, o poder central tomado a ideia para um projeto nacional. Aqui, a atuação do GREPOC é bastante questionada em torno de métodos e preferências nas suas intervenções. Esta entidade procede a comando central e sem observância às expectativas das regiões mais afetadas e com reais necessidades, como o caso da Beira, uma vez que os apoios são destinados à distritos adjacentes, nomeadamente Dondo, Búzi e Nhamatanda²⁸⁰.

²⁷⁹ “Moçambique acolhe conferência internacional de doadores para reconstrução após ciclones”, ONU News, maio de 2019.

²⁸⁰ Ver síntese da pergunta 3, variante “A” – Anexo C.

O GREPOC reconhece a não particularização da AcB, por força da lei das calamidades²⁸¹ que remete a equidade de tratamento e a perspetiva do governo central que olha para problemas do ciclone Idai além da Beira, pois, no caso da província de Sofala, foram afetadas outras regiões [nomeadamente distritos de Dondo, Búzi, Nhamatanda]. Não obstante, o PDNA inclui as principais intervenções necessárias a AcB, com destaque para obras de (i) proteção costeira; (ii) drenagens; e (iii) rotas de fugas e colocação de sirenes na cidade²⁸².

Na prática, o atendimento das necessidades inscritas no PDNA é feito tendo em linha de conta a globalidade das regiões afetadas, privilegiando o critério de urgência da reposição dos serviços públicos essenciais: escolas, centros de saúde, conservatórias de registos notariais, entre outros. Ademais, a implementação do PREPOC depende da mobilização contínua de recursos financeiros, pelo que a resposta [intervenções] do GREPOC à danos e perdas no contexto do ciclone Idai ocorre a medida dos recursos financeiros disponíveis.

O quadro abaixo resume o grau de mobilização de fundos e respetiva aplicação até final do primeiro semestre do ano de 2022²⁸³.

Quadro n.º 47: Fundos mobilizados e executados pelo GREPOC no âmbito do Ciclone Idai.

FUNDOS DE RECONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO PÓS-IDAI [USD]			
NECESSÁRIOS	CONFIRMADOS	EXECUTADOS	POR EXECUTAR
3.200.000.000	1.200.000.000	456.000.000	743.000.000

Fonte: Elaboração própria.

O PDNA define como custos necessários a reconstrução e recuperação às regiões afetadas pelo ciclone Idai um total de USD 3.2. mil milhões²⁸⁴, dos quais, os doadores comprometeram-se no financiamento de USD 1.2 mil milhões [confirmado], isto é, cerca de 37,5% do necessário. Neste caso, existe um défice de USD 2 mil milhões para a totalidade das intervenções previstas no PREPOC.

Na verdade, o GREPOC tem previsto ações para a reconstrução e recuperação da AcB, até porque o PDNA conta, por exemplo, com cerca de 60 milhões de USD para a proteção costeira, e 60 milhões USD para obras de drenagens, incluindo questões de habitação, meios de subsistência. Contudo, passados 4 anos, os referidos valores não haviam sido desembolsados e as construções não iniciadas²⁸⁵. A AcB teve de realizar várias ações de reconstrução de suas infraestruturas – casos do

²⁸¹ Lei n.º 15/2014, de 20 de junho.

²⁸² Vide síntese da pergunta 2, variante “B” – parte iii, Anexo C.

²⁸³ Até a data em que foi realizada a entrevista – no âmbito da presente tese – com o representante do GREPOC.

²⁸⁴ Valor que inclui os custos danos e perdas causadas pelo ciclone Kenneth em Cabo Delgado e Nampula.

²⁸⁵ Em conversa adicional no dia 30 de março de 2023, Albano Carige, edil da Beira, confirmava a disponibilidade de fundos [USD 60 milhões] para início das obras de proteção costeira.

edifício dos serviços de finanças e reposição da cobertura das sedes dos bairros autárquicos – com os custos próprios e de parceiros, particularmente o Reino do Países Baixo, no caso a Holanda: um mecanismo fora da lógica do PDNA e GREPOC: nomeadamente financiamento direto às obras da AcB.

Quer dizer, a relação entre AcB e poder central, através do GREPOC, no contexto da reconstrução e recuperação desta cidade no pós-Idai é, em grande parte, marcada pela falta de confiança. O GREPOC aparece como um ator estranho para a AcB, não apenas porque muitas das suas intervenções são desconhecidas pelas autoridades autárquicas, mas também pela falta de comunicação e coordenação na atuação: existe um compromisso formal de colaboração, contudo, na prática, há pouca atuação neste sentido. O ponto focal da AcB junto ao GREPOC, ele próprio, sente-se marginalizado pelo GREPOC, considerando seu pouco conhecimento e pouca participação nas ações deste:

(...), o GREPOC somente contacta o governo provincial, Secretaria do Estado e são indicadas as infraestruturas deles e nossas [da AcB] continuam em escombros. São recuperadas apenas infraestruturas geridas pelas entidades do governo central. (...). A minha participação no GREPOC é de marginalização. Eles reúnem, quando vêm os de Maputo e não nos convidam, (...). Sou ponto focal, mas não participo em muitos momentos das decisões. Tentamos até negociar para ter um gabinete e estar lá, (...) mas recusaram. E a ideia é de passar por lá uma vez e outra, e quando for necessário ir às comunidades ligam para mim; informar o presidente do município do que vai acontecer e mais nada. Portanto, não participo em todos momentos e sou marginalizado dos processos do GREPOC²⁸⁶.

Quanto a recuperação do tecido social, desde 2019 [até, pelo menos, na altura da realização deste estudo], não havia uma intervenção concreta, nomeadamente a recuperação de habitações das famílias dos 26 bairros da cidade da Beira, não obstante a sua contemplação no Inquérito à Habitação, realizado pelo GREPOC em 2021²⁸⁷. Nesse âmbito, os sujeitos de pesquisa corroboram com a percepção dos dirigentes dos órgãos da AcB sobre as intervenções do GREPOC, salientando não apenas a falta de participação das lideranças comunitárias e das comunidades, e suposto desvio de apoios aos distritos de Dondo, Búzi e Nhamatanda, mas também a defesa de que a AcB seria a entidade mais apropriada para as ações sociais pelo conhecimento da realidade local, no caso dos postos administrativos e bairros da cidade.

²⁸⁶ José Domingos Marques [entrevista: 03.08. 2022] – resposta 6, pergunta 4, variante “A” – Anexo C.

²⁸⁷ O Inquérito à Habitação realizado pelo GREPOC [maio e junho de 2021] previa a seleção de 15 mil agregados familiares nos distritos de Dondo, Búzi, Nhamatanda e cidade da Beira. Em fevereiro de 2023, o GREPOC iniciou com a recuperação de habitação no distrito de Búzi.

Não existe participação ou coordenação com GREPOC. Tudo está centralizado no Maputo. Aqui, é somente figura de estilo, aquilo. Eles apoiam Búzi, Nhamatanda e Dondo, enquanto a Beira foi a mais afetada²⁸⁸.

A autarquia seria a figura mais apropriada para resolver os problemas dos postos administrativos e dos bairros. O GREPOC tem outras agendas. Houve muita publicidade sobre o lançamento de casas pelo GREPOC, mas estas foram construídas no Búzi, Dondo e Nhamatanda²⁸⁹.

Relativamente a recuperação económica, O GREPOC dispôs duas linhas aos agentes económicos das regiões afetadas pelos ciclones, incluindo a AcB:

- (i) crédito bancário, através de um fundo de 300 milhões de meticais²⁹⁰, reservado aos agentes económicos (empresas e negócios) que teriam capacidade e interesse de acedê-lo nos termos e critérios definidos para o respetivo reembolso²⁹¹;
- (ii) subvenções, através de um fundo de USD 150 milhões, destinado, sobretudo aos agentes económicos incapazes de recorrer ao crédito bancário, numa modalidade em que o GREPOC adquire equipamento – entre outros critérios – mediante a comparticipação de até 30% dos custos necessários do agente económico concorrente.

Os agentes económicos não acederam ao crédito bancário, preferindo concorrerem ao fundo de subvenções. Ademais, os sujeitos de pesquisa mostraram-se desapontados com a demora e as dificuldades impostas no acesso a estes fundos pelo próprio GREPOC.

Não se sabe ao certo o que GREPOC está a fazer. Se está a acontecer alguma coisa de concreto, a verdade, é que está tudo muito atrasado. Até aqui [abril 2023], na ACB, sabe-se apenas de 2 agentes económicos que receberam um pouco de apoio em cadeiras e aparelhos de ar-condicionado no âmbito da subvenção para a recuperação depois do Idai e nada mais²⁹².

Portanto, a reconstrução e recuperação da AcB evidencia uma tensão nas relações intergovernamentais entre os poderes central e local, originada pela tendência de centralização

²⁸⁸ Fernando Arriaga [entrevista: 21.09.2022] – resposta 5, pergunta 2, variante “B” – parte i, Anexo C.

²⁸⁹ António Maguija [entrevista: 21.09.2022] – resposta 4, pergunta 3, Variante “B” – parte i, Anexo C.

²⁹⁰ Cerca de 4.3 milhões de euros.

²⁹¹ Uma iniciativa de financiamento negociada pelo GREPOC com o Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE) e Absa Bank Moçambique, SA, em 2021.

²⁹² Lúcia M. Carlos [entrevista: 10.04.2023] – resposta 1, pergunta 3, variante “B” – parte ii, Anexo C.

administrativa, sobretudo numa situação que implica participação mais direta da entidade descentralizada, no caso da autarquia, na resposta aos problemas concretos de natureza local.

5.5. Influência de dinâmicas políticas nas relações entre Poder Central e Autarquia da cidade Beira

“(…), ainda há falta de cultura de convivência na diversidade política, que precisa ser cultivada”²⁹³.

Os últimos vinte anos [2004-2023] da reforma de descentralização em Moçambique são, simultaneamente, marcados por uma relação de tensão e clivagem política entre poder central e AcB. Neste caso, as dinâmicas relativas a trajetória de governação (autárquica) da própria cidade da Beira explicam sobremaneira o tipo de relação intergovernamental.

Para os sujeitos da pesquisa, a relação entre poder central e AcB é dominada pela busca de protagonismos, por questões de natureza político-partidária [quem faz o quê?]. Na sua atuação, o poder central pauta pelo controlo excessivo e marginalização (em várias iniciativas) da AcB com o propósito de evitar a visibilidade desta²⁹⁴. Por exemplo, as solicitações frequentes de titulares dos órgãos autárquicos da cidade da Beira pelas entidades de justiça – na maioria dos casos, na sequência de questões legais e ou de gestão corrente da autarquia em benefício das comunidades locais – são evidências deste tipo de relacionamento intergovernamental²⁹⁵.

Em outras palavras, existe uma espécie de bloqueio do poder central às iniciativas locais de governação na AcB, movido por questões político-partidárias, tendo em linha de conta que estas concorrem para a visibilidade da Beira e, conseqüentemente, ganhos eleitorais e manutenção da ‘oposição’ no poder em nível local.

(…), existe ainda uma mão política que se opõe às ações que deveriam ser abraçadas em prol do bem-estar dos munícipes. Isto significa que ainda há falta de cultura de convivência na diversidade política, que precisa ser cultivada²⁹⁶.

Uma das principais explicações para esta característica na relação entre poder central e AcB está – conforme os sujeitos de pesquisa – na vitória de DS, em 2008, que abriu não somente uma nova

²⁹³ José Moisés Mateus, Vereador do Desenvolvimento Institucional do CMB [entrevista: 22.07.2022].

²⁹⁴ Ver sínteses das perguntas 1 e 5, variante “A” – Anexo C.

²⁹⁵ “Carige notificado pela PGR para esclarecer autorização de retirada de areia na praia”, *O País*, fevereiro de 2022- “Município da Beira surpreendido com a notificação da Procuradoria sobre ponte financiada por um Advogado”, Carta de Moçambique, julho de 2022.

²⁹⁶ José Moisés Mateus [entrevista: 22.07.2022] – resposta 3, pergunta 2, variante “A” – Anexo C.

‘página’ na democracia em Moçambique, mas também condições para a alteração do quadro normativo de eleição dos titulares dos órgãos autárquicos. Pois, em 2018, é alterado o modelo de eleição do presidente do conselho da autarquia, nomeadamente do sistema de voto preferencial (uninominal) para o sistema plurinominal (cabeça-de-lista), eliminando, de certo modo (olhando para o contexto moçambicano), as possibilidades de candidatura e vitória a proposta de grupos de cidadãos eleitores²⁹⁷.

O entendimento é que, muitas vezes, os passos dados pela AcB – quando percebidas pelo poder central – resultam em mudanças do quadro legislativo, particularmente do âmbito da governação autárquica.

Depois de um passo ou de uma ação da AcB, chama atenção. Resumindo, as leis são alteradas em função de algum ato proveniente da Beira. (...) está patente aqui o jogo político para que a AcB continue em conflito com seus municípios e até os membros da bancada estão revoltados pela forma de tratamento que a AcB recebe do poder central²⁹⁸.

A influência do elemento político-partidário nas relações de poder entre níveis de governo em análise é mais esclarecida por três (3) situações descritas de seguida:

(i) *Transferências dos serviços de transportes públicos municipais*

Desde 2009, a AcB vinha solicitando ao poder central para assunção da gestão dos serviços de transportes públicos municipais. No entanto, nunca lhe foi aceite, alegadamente, por inexistência de capacidades por parte do poder local para a gestão do referido serviço. Tanto mais que, no período de 2009-2023, DS não dispunha de apoio direto de alguma bancada na Assembleia Municipal, enquanto vencedor de uma candidatura independente, o que dificultou ainda mais a aceitação desta proposta.

Até então a ideia da AcB passava pela criação de uma entidade autónoma sob a gestão municipal ou, na impossibilidade, a transferência da empresa vigente – Transportes Públicos da Beira (TPB) – para a sua gestão. As duas colocações não foram tomadas como opção por parte do poder central. Os serviços públicos de transportes continuaram encarregues a TPB, uma empresa pública dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criada em 2002

²⁹⁷ Nos termos definidos pela lei n.º 7/2018, de 3 de agosto – eleição dos membros da assembleia autárquica e do presidente do conselho autárquico.

²⁹⁸ Ricardo Gilberto Lang [entrevista: 02.08.2022] – resposta 2, pergunta 2, variante “A” – Anexos C.

pelo decreto n.º 34/2002, de 5 de dezembro, funcionando em estrita orientação pelo ministério dos transportes.

Passado muito tempo, em 2017, por conta da crise de gestão e insustentabilidade da TPB, o governo central decide não somente extingui-la²⁹⁹, mas também transferir a respetiva gestão à AcB. A transferência da gestão destes serviços tornou-se um processo marcadamente de tensão e polémica³⁰⁰, quer pelas dificuldades da concretização da decisão, incluindo as questões de recursos humanos (exigências de colaboradores e sindicatos) e materiais (meios completamente inoperacionais) da extinta TPB, quer pela decisão – por parte do poder central – relativa a divisão do património da TPB entre a AcB da Beira (sob gestão do MDM) e a do Dondo (gestão da Frelimo).

Este último ponto sustentou ainda mais a interpretação da preferência político-partidária nas decisões do poder local em questões de natureza local, porque Dondo não tinha criado a suposta capacidade que impedira a AcB de ver materializado o seu ensejo expresso desde 2009, assim como não havia solicitado os serviços em alusão³⁰¹.

(ii) *Proposta de nova toponímia*

Em 2016, o conselho da AcB submeteu à respetiva assembleia autárquica a proposta de uma nova toponímia para a reformulação de avenidas, ruas, praças, largos, prédios e distintos espaços públicos da cidade. A proposta era composta por 900 nomes de individualidades dos campos político, religioso, social, desportivo, cultural, jornalístico, entre outros, que – na opinião proponente, o CMB – gozam de reconhecido mérito não somente na cidade da Beira, mas também nos contextos nacional, regional (de África) e internacional. De resto, a nova toponímia resultava de um exercício participativo de auscultação pública aos cidadãos beirenses, desde o ano de 2015.

Da proposta constavam nomes como Uria Simango; Afonso Dhlakama; Joaquim Chissano; D. Soares de Rezende; D. Jaime Gonçalves; Armando Guebuza; Nelson Mandela; Jorge Jardim; Francisco Masquil; Padre Mateus Guengere; Carlos Beirão; Lurdes Mutola; David Mazembe; entre outros.

²⁹⁹ “Governo moçambicano avança com extinção de transportadora TPB”, *Panapress*, abril de 2017.

³⁰⁰ “Município da Beira abandona gestão da extinta TPB”, *O País*, setembro de 2017.

³⁰¹ Diferentemente da AcB, os serviços municipais de transportes do Dondo servem a rotas fora da autarquia (por não ser prático), nomeadamente Beira, Mafambisse (parte do distrito) e Nhamatanda (outro distrito).

A proposta foi aprovada graças aos 30 votos da bancada majoritária do partido MDM na assembleia municipal, contra 16 votos da bancada da Frelimo³⁰². Na verdade, a Frelimo ao nível local contestava esta proposta, considerando-a uma autêntica afronta ao poder central, uma vez que grande parte dos nomes propostos contrariava a veracidade da história de Moçambique, especialmente a de luta de libertação nacional, porquanto alguns nem se lhes reconhecia o estatuto de heróis nacionais, destacando-se, por exemplo, Uria Simango; Padre Guengere; Afonso; Dhlakama; Francisco Masquil – historicamente, considerados de reacionários, traidores ou rebeldes.

No princípio da autarcização moçambicana, a questão de topónimos foi estabelecida pela lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, que concedia plena iniciativa e deliberação à autarquia. Em 2007, pela lei n.º 15/2007, de 27 de junho, esta atribuição teve pequena reformulação, da qual se impôs a submissão da proposta de topónimos das autarquias ao órgão de tutela³⁰³ – o Ministério de Administração Estatal (MAE). Como se não bastasse, em 2014, o governo central, através do decreto-lei n.º 1/2014, de 22 de maio³⁰⁴, aprovou uma nova lógica – princípios, critérios, competências e procedimentos – para a atribuição e alteração de topónimos nas autarquias³⁰⁵.

Neste caso da Beira, o que era atribuição do poder local, tornou-se motivo para disputas político-partidárias, onde a participação do poder central resume-se ao exercício do ‘poder de veto’ e, praticamente, contribuindo para a perceção do seu interesse no bloqueio da visibilidade da entidade do poder local. Pois a proposta da AcB, desde que foi submetida ao MAE não teve homologação.

(iii) *Construção do parque de infraestruturas verdes*

No período entre 2017 e 2020, a AcB beneficiou da construção do “Parque de Infraestruturas Urbanas Verdes da Beira” (PIUVB)³⁰⁶, do inglês, “Green Urban Infrastructure in the Municipality of Beira”. O custo de implementação deste projeto – avaliado aproximadamente em USD 33.4 milhões – foi financiado pelo Banco Mundial (USD 15.75 milhões), através da Associação Internacional de

³⁰² A Renamo não concorrera, mais uma vez, às eleições autárquicas de 2013.

³⁰³ Vide alínea s) do artigo 45 da lei n.º 15/2007, de 27 de Junho.

³⁰⁴ Vide artigos 31 e 32 do decreto-lei n.º 1/2014, de 22 de Maio

³⁰⁵ Esta decisão pode ter sido precipitada pelas polémicas atribuições de nomes de André Matsangaíssa a uma praça na AcB [no bairro da Munhava], e Narciso Pedro [nome do então edil em funções] a uma avenida na autarquia da cidade da Maxixe (Inhambane), ambas em 2008.

³⁰⁶ O PIUVB é considerada como “maior parque de infraestruturas verdes urbanas em África”, *Presidência da República*, dezembro de 2020.

Desenvolvimento (IDA), e pela Cooperação Alemã, através do KfW (USD 17.65 milhões), no quadro da adaptação e resiliência da cidade da Beira aos efeitos das mudanças climáticas (AIAS 2019).

A concretização do PIUVB esteve sob coordenação da Administração de Infraestruturas de Águas e Saneamento (AIAS), uma entidade pública adstrita ao Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPHRH) de Moçambique³⁰⁷. A conceção e implementação das ações do PIUVB foram com envolvimento desta entidade em representação do poder central. O crédito [financiamento] foi celebrado em nome da República de Moçambique, no âmbito da implementação do Programa de Cidades e Mudanças Climáticas (PCMC)³⁰⁸ (AIAS 2014).

Não obstante esta participação multinível de atores, o PIUVB tornou-se em outra evidência de busca de protagonismos e disputas intergovernamentais. Primeiro, as bancadas partidárias na assembleia municipal dividiram o sentido de voto: venceu, mais uma vez, o voto maioritário do MDM, contra a reprovação da Frelimo. Segundo, as tensões entre poder central e AcB relativamente a propriedade e ou pertença do referido projeto em execução: a AcB afirmando a propriedade da iniciativa do projeto – incluindo a hospedagem do mesmo – e o poder central (Governo de Moçambique) reclamando a mobilização de fundos para o PIUVB ao mais alto nível do Estado³⁰⁹.

Outros aspetos na linha das evidências de uma relação pouco ortodoxa e sustentada no protagonismo entre poder central e AcB são:

- ✓ não transferência da gestão dos serviços primários, nomeadamente saúde e educação, para a AcB (que os solicita desde 2009), nos termos do decreto n.º 33/2006, de 30 de agosto;
- ✓ atribuição de cerca de 2 milhões de meticais³¹⁰ anuais do Fundo de Estradas, o que representa cerca de 13% das reais necessidades anuais (15 milhões de meticais³¹¹);
- ✓ morosidade nas transferências fiscais, no caso, Fundo de Compensação Autárquica (FCA), Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA) e Fundo de Estradas (FE)³¹²; e

³⁰⁷ Diploma Ministerial n.º 50/2022, 10 de maio.

³⁰⁸ O PCMC, um projeto do BM, visava a redução da vulnerabilidade das cidades ao impacto das alterações climáticas, como é o caso da Beira.

³⁰⁹ Ver “Grande Entrevista” de Daviz Simango, *STV*, 11. 07. 2018.

³¹⁰ O equivalente a 28.500 euros.

³¹¹ O equivalente a 214.000 euros.

³¹² Por exemplo, aquando da realização da entrevista para a presente tese com o vereador [27.07.2022], a AcB ainda não havia recebido qualquer valor relativo ao FE, do total de 15 milhões de meticais previstos para o exercício económico de 2022. No tocante ao FIIA, havia recebido apenas o equivalente ao primeiro trimestre, janeiro-março.

- ✓ o modo pouco convencional de apoio à reconstrução e recuperação desta cidade no pós-ciclone Idai.

Dito isto, o domínio e gestão da AcB pelos ‘partidos da oposição’ contribuem para o ‘endurecimento’ nas relações intergovernamentais entre os níveis central e local, uma vez que o partido da situação se mobiliza com vista a recuperação da cidade da Beira. É uma atitude quase permanente que se agudiza em vésperas dos processos eleitorais. No fundo, esta tendência é abrangente a todas as autarquias governadas por àqueles partidos políticos³¹³, o que é contraproducente com propósitos da própria reforma de descentralização:

(...), a descentralização, sem haver essa convivência, acomodação de interação multipartidária, vai ser difícil. Tem de haver essa cultura de convivência, destruição dessas barreiras para que, de fato, as coisas fluam e tudo seja feito para o bem da população. (...). Se se tiver a conceção de que o que cada um faz, independentemente, da cor partidária, é em prol do munícipe, as portas sejam abertas, a descentralização vai ser uma coisa produtiva. Enquanto estivermos em guerra de protagonismo, com portas fechadas, não se pode avançar³¹⁴.

Enfim, na perceção dos sujeitos da pesquisa, a relação entre poder central e AcB é politizada em função dos interesses meramente partidários, o que dificulta a plena prossecução dos interesses das comunidades respetivas. Praticamente, esta situação revela a dificuldade tanto de convivência na diversidade político-partidária quanto de aceitação de um modelo de gestão diferente: uma gestão transparente do bem público, no interesse do cidadão.

5.6. Síntese Conclusiva

Ao longo da sua história, a Beira tem sido uma cidade que viu emergir vários atores locais preocupados com interesses territoriais e, praticamente, em reivindicação a autonomia local. Esta característica é, extensivamente, relacionada a experiências de edificação e administração próprias da região de Manica e Sofala, desde a vigência da Companhia de Moçambique.

Qualquer leitura em torno de relações intergovernamentais envolvendo o poder local, em referência a cidade da Beira, exige a captação deste pressuposto. A história recente – no contexto da reforma de descentralização em Moçambique – revela a consolidação desta perceção, até porque a

³¹³ “Frelimo quer reconquistar a Beira”, *RFI*, março de 2015; “Frelimo quer recuperar autarquias sob gestão da oposição”, Rádio Moçambique, junho de 2018.

³¹⁴ José Moisés Mateus [entrevista: 22.07.2022] – resposta 3, pergunta 5, variante “A” – Anexos C.

AcB destaca-se na emergência e ascensão não apenas de atores políticos, como Daviz Simango, que se fazem valer da força do poder local, mas também que redefinem as 'regras de jogos' locais face a tendência da centralidade do Estado.

Este tipo de dinâmicas locais, marcadamente políticas, influenciam sobremaneira a relação entre poder central e AcB. As disputas político-partidárias em torno de transferência de serviços públicos de transportes, proposta da toponímia, a construção de infraestruturas verdes e, mais ainda, na reconstrução e recuperação da cidade da Beira no pós-ciclone Idai evidenciam como dinâmicas socioeconómicas e políticas pesam à relação entre os dois níveis de poder.

Na prática, a relação entre os dois níveis de poder é baseada numa verticalidade de desconfiança mútua:

- por um lado, de cima para baixo, onde o poder central tenta controlar e influenciar o tipo de dinâmicas localmente expressas, em nome de unicidade do Estado;
- por outro, de baixo para cima, em que o poder local reivindica cada vez mais autonomia, por conta de tendências do nível central em reduzir os espaços de manobras governativas, em nome de interesses locais.

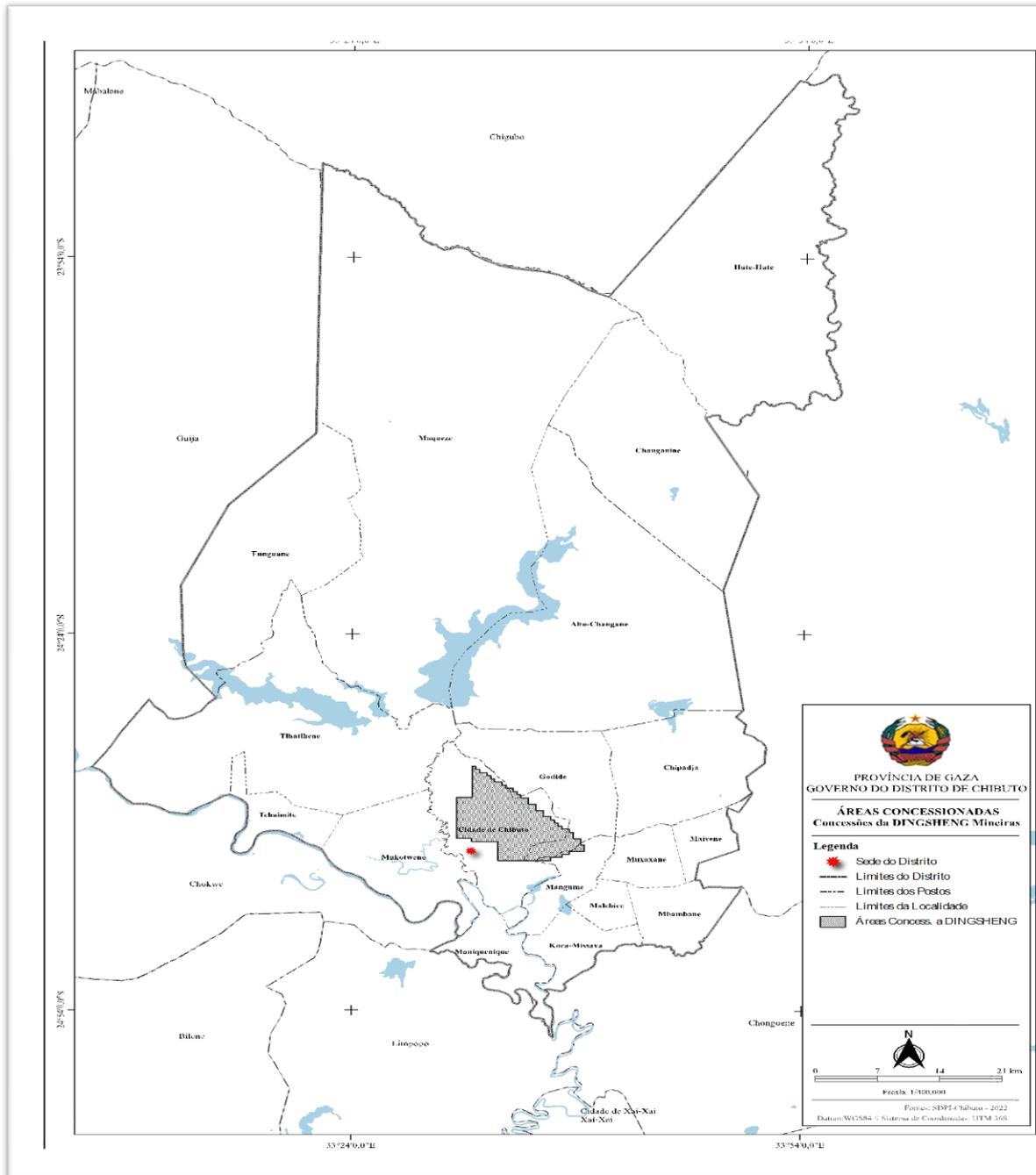
Portanto, a relação entre estes *stakeholders* – poder central e AcB – é marcadamente de tensão e clivagens políticas, particularmente pelo protagonismo e ou busca de visibilidade em nome de interesses territoriais locais.

CAPÍTULO VI

INFLUÊNCIA DE DINÂMICAS LOCAIS SOBRE RELAÇÕES DE PODER ENTRE *STAKEHOLDERS*

O CASO DO DISTRITO DE CHIBUTO

Figura nº 10: Divisão administrativa do distrito de Chibuto e área concessionada.



Fonte: SDPI – Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturas, Chibuto 2022.

6.1. Nota introdutória

Este capítulo analisa a influência das dinâmicas locais sobre relações de poder entre *stakeholders* do ponto de vista de distritos. Na configuração corrente da organização do Estado em Moçambique, os distritos são tratados como órgãos locais do Estado e, no contexto da reforma de descentralização, unidades desconcentradas.

A análise realizada neste capítulo incide sobre as dinâmicas socioeconómicas e políticas, partindo do caso do distrito Chibuto, mais especificamente considerando a exploração de recursos minerais – Projeto ‘Areias Pesadas de Chibuto’.

A partir de um trabalho empírico, o capítulo proporciona evidências da influência exercida pelo investimento multinacional sobre a governação local, sublinhando o impacto desta coabitação para o empoderamento real das comunidades respetivas.

Com efeito, são apresentados os contornos da movimentação e reassentamento das comunidades abrangidas pelo referido projeto e demais aspetos relacionados, particularmente relativas a promessas de melhoria das condições de vida e restauração de meios de subsistências aos agregados familiares das comunidades abrangidas.

Um dos aspetos discutidos no capítulo, como evidência do impacto do investimento multinacional para as comunidades abrangidas é a compensação de cajueiros. Sendo conhecido como cultura agrícola de elevado valor socioeconómico nas zonas rurais em Moçambique, caso da província de Gaza, o cajueiro tornou-se a expressão de luta e resistência das comunidades abrangidas pela implementação do projeto mineiro neste distrito.

O capítulo discute ainda o papel dos governos locais, no caso dos distritos, no tocante a componente de recursos naturais face a (in)capacidade local e necessidade de resposta a que estes são exigidos, diante de situações decorrentes da presença deste tipo de empreendimentos sob gestão do poder central.

Com efeito, o capítulo sugere que a questão dos recursos naturais deveria ser vista para além do prisma da soberania do Estado, devendo ser incluída na reflexão ou discussão em torno de descentralização em curso, enquanto mecanismo indispensável no âmbito da reforma e construção do Estado.

6.2. Contornos do investimento multinacional no distrito do Chibuto: “Areias Pesadas de Chibuto”

“Porque é que nas outras províncias há Megaprojetos e em Gaza não?”³¹⁵

Figura n.º 11: Exploração de Areias Pesadas no distrito de Chibuto.



Fonte: AFECC 2018.

Desde a década de 1990, a economia de Moçambique é caracterizada por uma forte dependência ao setor extrativo, principalmente mineiro-energético, dominado pelo investimento multinacional, nomeadamente Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e concretizado pelos Mega-Projectos.

Muito “elogiada pelas instituições neoliberais” (Castel-Branco & Greco 2022, p. 1), esta tendência da economia moçambicana suaviza problemas concretos relacionados a dinâmicas socioeconómicas do grande capital e negligência desafios em torno dos processos políticos formais, nomeadamente a governação local e o próprio projeto da construção do Estado.

As Areias Pesadas de Chibuto (APC) foram descobertas em 1997, pelo geólogo sul-africano, Anton Gabriel Esterhuizen ao serviço da empresa *Southern Mining Corporation*. As APC são consideradas as maiores ocorrências de areias pesadas do mundo e estimadas em mais de 14 biliões de toneladas, compostas sobretudo pelos jazigos de ilmenite, rutilo, zircão, entre outros (CTV 2018).

³¹⁵ Alberto Jacob Matusse, Diretor dos Serviços Provinciais de Infraestruturas de Gaza [entrevista: 28.12.2022].

O Projeto de Desenvolvimento de Areias Pesadas de Chibuto (PDAPC) envolve uma longa história. Em 2002, o Governo de Moçambique (GM) aprovou a primeira concessão ao projeto “Limpopo Corridor Sands” e a criação da respetiva Zona Franca Industrial de Limpopo (ZFIL), confirmando o acordo assinado, em 2000, com a *Southern Mining Corporation* e a *Corridor Sands Limitada*³¹⁶.

Por sua vez, a *Corridor Sands* – pertencente a empresa australiana *Western Mining Corporation* – foi adquirida (incluindo a respetiva concessão) pela *BHP Billiton*, que inicia (2007) com estudos de pré-viabilidade e, pouco tempo depois (2009) desiste, alegadamente, pela inviabilidade do projeto e indisponibilidade tecnológica para efeito, na época. Neste caso, baseando-se nos estudos produzidos, a *BHP Billiton* concluiu – nas palavras de Sulemane (2009, p. 16) – “que o valor que se pode obter deste depósito é inadequado para justificar o seu desenvolvimento”.

Em 2011, o GM aprovou uma nova concessão ao consórcio moçambicano Delta Zambeze que não concretizou a exploração pela falta de capacidade financeira exigida para o que se propunha. Finalmente, em 2014, foi celebrado o contrato com o consórcio chinês *Anhui Foreign Economic Construction Group (AFECC) & Yunnan XinLi NonFerrous Metals*³¹⁷ para a exploração do PDAPC. É sobre esta última concessão que recai a análise da presente tese.

O contrato celebrado entre GM e consórcio chinês – implementado pela empresa DINGSHENG MINERALS – aponta para a duração de vinte e cinco anos (25), abrindo possibilidades de sua extensão por igual período mediante a verificação das condições previamente estabelecidas (GM 2014)³¹⁸.

A área concessionada no contexto do PDAPC é de dez mil e oitocentos e quarenta (10840) hectares, ocupando territórios das comunidades dos postos administrativos de Godide e, na sua maioria, Chibuto-sede. Contudo, a primeira fase do PDAPC contempla uma área de exploração de dois mil (2000) hectares, dos quais mil e seiscentos (1600) em execução no momento e os restantes quatrocentos (400) hectares para exploração futura.

Embora o concessionário mineiro – consórcio chinês – tenha iniciado as primeiras movimentações em finais de 2014, nomeadamente novos estudos de viabilidade e auscultações públicas³¹⁹ (incluindo a demarcação da área limítrofe para a exploração), o processo efetivo de implantação do projeto, pela DINGSHENG MINERALS, começou em 2016 e a exploração do mineiro

³¹⁶ Decreto n.º 7/2002, de 7 de maio.

³¹⁷ Resolução n.º 65/2014, de 17 de outubro.

³¹⁸ Artigo n.º 30 do contrato de concessão entre GM e o consórcio chinês.

³¹⁹ A primeira reunião de auscultação pública sobre o PDAPC com a DINGSHENG MINERALS foi realizada a 3 de novembro de 2014, no posto administrativo de Chidenguele, Manjacaze, província de Gaza.

propriamente em 2018. Até aqui, a exploração e exportação do mineiro são assumidas como uma etapa experimental em busca de mercado e considerando que a licença na posse da empresa ainda é de pesquisa e prospeção.

Existem duas dimensões associadas a implementação do PDAPC. Primeira, dimensão económica, relacionada ao clássico interesse do Estado relativamente a ganhos tributários, maximização do potencial económico dos recursos naturais e promoção do desenvolvimento local. Segunda, dimensão política, que resulta da pressão da província de Gaza – histórica no domínio do poder do Estado – que reivindica a oportunidade de ver concretizado também um Megaprojeto no seu território:

Há uma pressão política exercida pela província no sentido de que o governo central viabilizasse Megaprojeto, porque estava na moda, na altura, a terminologia Megaprojeto. “Porque é que nas outras províncias há Megaprojetos e em Gaza não?” Em Gaza, o Megaprojeto, quando parecia que estava para dar resultado, o investidor, simplesmente, abandona³²⁰.

Significa que emergiu uma forte pressão da província de Gaza – uma demanda cada vez mais audível da apetência pelos Megaprojetos – sobre o governo central para a maximização do ZFIL pela viabilização do PDAPC. Foi essa dimensão política baseada na pressão do tipo ‘baixo para cima’ que leva o GM na aceleração de esforços que culminaram na assinatura do acordo de 2014 com a atual contraparte chinesa.

Este cunho político é relevante para a perceção das dinâmicas em torno da implementação do PDAPC e da coabitação de interesses ao nível do DC, nomeadamente das comunidades abrangidas, da empresa investidora e do governo local.

Por exemplo, do ponto de vista do governo do DC, esta tendência de mistura entre questões técnicas e políticas – protagonizada, sobretudo pelos níveis provincial e central – contribui sobremaneira para o tipo de resultado no relacionamento entre as comunidades abrangidas e a empresa investidora, particularmente no cumprimento das promessas definidas no quadro da execução deste projeto³²¹.

³²⁰ Alberto Jacob Matusse [entrevista: 28.12.2022] – resposta 2, pergunta 1, variante “C” – Anexos C.

³²¹ ver Jacinto Ernesto Macondzo [entrevista: 07.10.2022] – resposta 2, pergunta 2, variante “D” – Anexos C.

6.3. Movimentação e reassentamento das comunidades abrangidas

“Não estamos satisfeitos com o processo de reassentamento do projeto da empresa DINGSHENG [Areias Pesadas]”³²².

Na sua primeira fase, o PDAPC concentra ações na localidade de Canhavane, no posto administrativo de Chibuto-sede, abrangendo cinco (5) comunidades: Mudumeia, Mabecuane, Savene, Mutsicuane e Mudada. O processo de movimentação das comunidades abrangidas pelo investimento ocorreu efetivamente a 11 de outubro de 2018. Na ocasião, foram transferidos duzentos e sessenta e nove (269) agregados familiares, de um total de quatrocentos e oitenta e nove (489) das comunidades supracitadas. O reassentamento³²³ foi realizado no povoado [adiante bairro] de Mwahamuza, uma nova área previamente identificada, localizada a cerca de quinze (15) quilómetros da vila sede do mesmo distrito.

Rigorosamente, parte das comunidades abrangidas pelo PDAPC é que foi integralmente reassentada em Mwahamuza, nomeadamente Mutsicuane e Savene. Porquanto as restantes, Mudumeia e Mabecuane, foram reassentadas de forma parcial, enquanto Mudada não foi transferida completamente.

O quadro seguinte apresenta os números das comunidades abrangidas e movimentadas no âmbito da implementação do PDAPC.

Quadro n.º 48: Agregados familiares das comunidades abrangidas pelo PDAPC³²⁴.

AGREGADOS FAMILIARES			
COMUNIDADES	REASSENTADAS	NÃO-REASSENTADAS	TOTAL
Mudumeia	54	67	121
Mabecuane	87	54	141
Savene	67	-	67
Mutsicuane	61	-	61
Mudada	-	99	99
Total	269	220	489

Fonte: Elaboração própria.

O número de agregados familiares reassentados corresponde ao total de habitações ocupadas no bairro de Mwahamuza [269] na primeira movimentação. Resta um total de 220 habitações para ocupação pelo igual número de agregados familiares [220], quando questões relativamente ao

³²² Julião Macuácu, líder da comunidade de Mudumeia [entrevista: 08.10.2022].

³²³ Nos termos do decreto n.º 31/2012, de 8 de agosto, reassentamento em Moçambique é a “deslocação ou transferência da população afetada de um ponto do território nacional a outro, acompanhada da restauração ou criação de condições ou acima do padrão anterior de vida”.

³²⁴ Esses números são resultado da recolha de dados no campo aquando das entrevistas [outubro de 2022] no distrito de Chibuto. Diferem, por exemplo, dos apresentados no “Parecer de Conformidade” emitido pelo Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural em 2016.

cumprimento das promessas e acordos entre as partes (empresa e comunidades) tiverem sido resolvidas.

A percepção dos sujeitos de pesquisa em torno dos impactos decorrentes da implementação do PDAPC é bastante divergente, pese embora note-se certa satisfação relativamente a aspetos particulares.

As autoridades governamentais da província de Gaza mostram-se plenamente satisfeitas com o PDAPC pelas melhorias das condições de vidas proporcionadas às comunidades abrangidas, destacadamente os benefícios pelas compensações monetárias, habitações, energia elétrica e sistema de abastecimento de água.

Têm acesso a energia elétrica, que na altura em que foram movimentados, ainda não tinham acesso nas zonas onde se encontravam. Tem acesso a água canalizada (...). Neste preciso momento, podemos nos dar por satisfeitos com o investidor porque, em geral, aquilo que era sua obrigação, do ponto de vista de norma, de lei, ele cumpriu em 99%, faltando alguns aspetos renegociados no decurso³²⁵.

Figura n.º 12: Modelo de habitações construídas pela DINGSHENG no contexto do PDAPC.



Fonte: AFECC 2018.

Para mais, a questão do abastecimento de água pela empresa que explora os recursos minerais no DC – na percepção das autoridades governamentais da província de Gaza – não apenas desvirtua a lógica de prestação de serviços públicos às comunidades, mas também contraria o

³²⁵ Alberto Jacob Matusse [entrevista: 28.12.2022] – resposta 2, pergunta 2, variante “C” – Anexos C.

pensamento governamental, pois a gratuidade deste serviço aplicada pela DINGSHENG MINERALS retira o ónus da consciência destas comunidades no pagamento pelos serviços sociais.

pior, que já destoa um pouco, com aquilo que é a política do governo: a gestão da água está nas mãos do investidor, a população não está a pagar o consumo de água. (..). Portanto, estamos com um desafio eminente como governo de gerir esta questão de fornecimento gratuito de água canalizada. (...), como governo temos de investir para mudar esse paradigma, entregando a gestão do sistema de abastecimento de água a instituições especializadas do governo, porque é um bem social. (...). É uma situação que temos de corrigir a curto e médio prazos, que é para não perpetuar uma situação de continuarmos a oferecer aquilo que deve ser adquirido³²⁶.

As autoridades governamentais ao nível do DC são cautelosas e preferem um olhar em duas linhas relativamente aos ganhos resultantes do investimento multinacional em análise. Por um lado, sob ponto de vista genérico, o PDAPC contribuiu para a mudança do panorama de infraestruturas e investimentos económicos do distrito, incluindo as habitações construídas na zona de reassentamento às comunidades abrangidas. Por outro, sob de ponto de vista específico, prevalecem muitas deficiências nos processos de reassentamento, compensações monetárias e reinserção das comunidades à vida socioeconómica, comparativamente aos modos de vida anteriores.

A mudança da sua área nativa, de vida, agregada a outros aspetos, para uma nova vida sempre cria sequelas. Tiramos as pessoas das suas machambas, tinham seus animais e a zona rural. Tem muita coisa que ficou pelo caminho. Sobre pecuária, no plano inicial havia sido definido que haveria de ser construído um tanque carecida e uma série de cosias elencadas, que não foram concretizadas³²⁷.

Por sua vez, as comunidades abrangidas mostram satisfação relativamente a dois (2) aspetos (únicos isentos de reclamações), as habitações construídas no bairro de Mwachamuza e provisão gratuita de água potável, na medida em que o tratamento dado aos agregados familiares foi igual: mesmo modelo de casas [T3] e mesmas dimensões da área habitacional (30 x 40 metros). Não obstante, de modo genérico, as comunidades abrangidas mostram-se bastante insatisfeitas, tendo em linha de conta a vasta lista de promessas e acordos não cumprida por parte da empresa implementada do PDAPC.

Existe um entendimento generalizado quer das comunidades abrangidas quer dos membros do governo do distrito de Chibuto de que a maioria dos problemas que mancham o processo de reassentamento e, sobretudo, a coordenação entre as partes resulta da forma de gestão da própria

³²⁶ Ibidem.

³²⁷ Milagre Paulo Simbine [entrevista: 07.10.2022] – resposta 1, pergunta 3, variante “D” – Anexos C.

empresa e no desrespeito às normas em vigor em Moçambique relativamente a exploração de recursos minerais, como neste caso das APC. Por exemplo, as questões de negociação, contratação de pessoal, comunicação e articulação com as comunidades apresentam bastantes dúvidas, fechamento, sazonalidade, deficiências de profissionalismo e conhecimento da realidade.

Se a empresa fosse séria mesmo e quisesse trabalhar com honestidade, já teria ultrapassado há muito tempo esta situação. Vamos ver se este ano [2022] consegue ultrapassar estas questões e começar com a exploração³²⁸.

Na prática, as comunidades abrangidas desconfiam do próprio governo do distrito pela demora e passividade, particularmente em relação ao cumprimento das promessas definidos aquando do processo de reassentamento:

Mesmo nós, os 269, ainda nem fomos compensados em tudo. Estamos convencidos que, mesmo os que estão a trabalhar na empresa [os gestores] nem disso sabem; ou se sabem, há uma megalomania com o governo. Porque até aqui estamos a desconfiar qualquer coisa com o governo, porque não faz sentido, desde 2018 ainda estamos com todos esses problemas. (...). Não estamos satisfeitos com o processo de reassentamento do projeto da empresa DINGSHENG³²⁹.

É sobre os contornos das promessas e mecanismos de subsistência das comunidades abrangidas no caso em análise que se dedica a próxima seção.

6.4. Promessas e meios de subsistência às comunidades abrangidas

O início da implementação efetiva do PDAPC pela DINGSHENG MINERALS e, conseqüente, movimentação das comunidades dos agregados iniciou com a elaboração de um Plano de Ação de Reassentamento, entre 2016-2017. A partir deste Plano foi definida uma série de compromissos e acordos [promessas] – condições a serem criadas ou garantidas pela empresa implementadora do PDAPC – para a retirada das comunidades da área de exploração à zona de reassentamento.

Basicamente, as promessas podem ser discriminadas em duas (2) linhas: sociais e subsistências. O quadro seguinte descreve detalhadamente a natureza e o ponto de situação quanto a satisfação (X) de cada uma das promessas resultantes do caso em análise.

³²⁸ Jacinto Ernesto Macondzo [entrevista: 07.10.2022] – resposta 2, pergunta 1, variante “D” – Anexos C.

³²⁹ Julião Macuácuca [entrevista: 08.10.2022] – resposta, pergunta 1, variante “E” – Anexos C.

Quadro n.º 49: Promessas sociais e de meios de subsistências.

	NATUREZA DA PROMESSA	PONTO DE SITUAÇÃO		
		SATISFEITA	PARCIALMENTE	NÃO SATISFEITA
PROMESSAS	SOCIAIS			
	1	habitações	X	
	2	cisternas de retenção de água		X
	3	casas de banho externo		X
	4	escola primária		X
	5	centro de saúde		X
	6	posto policial	X	
	7	compensação de fruteiras e culturas agrícolas		X
	8	sistema de abastecimento de água	X	
	SUBSISTÊNCIA			
	9	regadio para produção agrícola		X
	10	tanque carecida para animais		X
11	curais para caprinos e bovinos		X	
12	contratação de um membro de cada família		X	

Fonte: elaboração própria.

Da totalidade de (12 = 100%) promessas definidas no Plano de Ação de Reassentamento para as comunidades abrangidas, apenas 25% é que foram completamente satisfeitos (habitações, posto policial no bairro de reassentamento e sistema de abastecimento de água), 17% parcialmente satisfeitos (compensação de fruteiras e culturas agrícolas e contratação de membro pela empresa) e 58% não satisfeitos (cisterna, casa de banho externo, escola primária, centro de saúde, regadio, tanque carecida e curais para gados).

A construção de cisterna para a retenção de águas das chuvas (face as condições arenosas da região) e casa de banho externo (como parte dos hábitos e costumes locais) faziam parte do pacote da construção das habitações. As demais promessas, nomeadamente escola primária, centro de saúde, regadio, tanque carecida e curais de gados foram definidos como aspetos separados.

Na sequência das várias reivindicações sobre estas promessas não satisfeitas, a empresa atribui um montante de cinquenta mil (50.000) meticais a cada agregado familiar, dos quais quarenta mil (40.000) meticais deveriam ser destinados a procura de áreas de cultivo e os restantes dez mil (10.000) meticais para a construção da casa de banho externa. Nos dois casos, cabia aos agregados familiares a materialização desta nova modalidade definida.

A questão de regadio para auxiliar os campos de cultivo das comunidades abrangidas, que havia sido definido para localizar-se próximo ao bairro de reassentamento, a empresa furtou-se da construção e, com o tempo, não mais constou da discussão.

Para a subsistência das comunidades abrangidas, em alternativa, o governo de Chibuto disponibilizou uma área ao nível do distrito para a prática das atividades agrícolas. Contudo, a referida área de cultivo fica a uma distância de cerca de 10 quilómetros do bairro de reassentamento, o que constitui constrangimento para efetivo aproveitamento da mesma. Face a longa distância do campo de cultivo atribuído pelo governo do distrito e na falta de um regadio, os principais meios de subsistência disponíveis aos agregados familiares – comunidades abrangidas – são pequenas machambas aproveitadas de forma dispersa em outros locais e dependentes da queda das chuvas.

Nós vivemos de machambas. Tentamos fazer em outras zonas arenosas, para além daquele sítio atribuído e que fica longe do bairro de reassentamento. Não produzimos como anteriormente. (...). No dia-a-dia, a subsistência é difícil, porque não é perto para irmos colher as culturas para preparar. Já não estão perto de casa, como antigamente. Há muita diferença em relação a vida anterior. (...). A subsistência aqui é difícil em relação de aonde viemos.³³⁰

No bairro de reassentamento (Mwahamuza) existem espaços vagos que haviam sido reservados, aquando da elaboração do projeto, para a construção de infraestruturas sociais, nomeadamente escola primária e centro de saúde.

6.4.1. ‘O poder do cajueiro’ – expressão da insatisfação e revolta das comunidades abrangidas

O cajueiro – ou, mais precisamente o seu fruto, caju – constitui uma cultura agrícola de elevado contributo socioeconómico e de sustento das famílias rurais em Moçambique, particularmente nas regiões norte e sul (casos das províncias de Nampula e Gaza) respetivamente (Kanji et al 2004; Frei & Peixinho 2012)³³¹ [332].

Um dos aspetos mais crítico no contexto da movimentação das comunidades abrangidas pelo PDAPC é a compensação dos cajueiros dos agregados familiares. Em 2016, com base no estudo realizado pela empresa de consultoria [Consultec – Consultores Associados, Lda] contratada para a intermediação deste processo, incluindo questões de compensação das fruteiras e culturas agrícolas,

³³⁰ Julião Macuácuca [entrevista: 08.10.2022] – resposta, pergunta 2, variante “E” – Anexos C.

³³¹ Em 2004, perto de um milhão de agregados familiares rurais (40% da população moçambicana, na época) tinha acesso a cajueiros e o caju é, frequentemente, processado tanto a nível doméstico como industrial. Uma particularidade é o envolvimento da mulher neste setor – que em 1972 levou Moçambique ao estatuto de maior exportador mundial, com a comercialização de 216.000 toneladas – desde a sua produção, processamento e comercialização por todo o país (Kanji et al 2004).

³³² Em 2019, Moçambique era 9º país produtor e 4º maior país processador de caju no mundo (Nitidae 2020).

foi estabelecido que o pagamento por cada cajueiro seria de doze mil e oitocentos e noventa e cinco (12.895) meticais.

O processo de compensação de cajueiros comportava duas vertentes. Por um lado, compensação de cajueiros dos agregados familiares retirados da área (de destino) onde seria construído o bairro de reassentamento [antigos ocupantes de Mwahamuza]. Por outro, compensação de cajueiros dos agregados familiares da área (de proveniência) das comunidades abrangidas [novos ocupantes de Mwahamuza].

Aos antigos ocupantes de Mwahamuza, a empresa DINGSHENG MINERALS cumpriu com o pagamento do valor [12.895 meticais] conforme estabelecido previamente nas negociações. No entanto, aos novos ocupantes, aquando da sua retirada da zona de exploração mineira, esta mesma empresa recusou-se ao pagamento do mesmo montante, tendo proposto três mil (3.000) meticais de compensação por cada cajueiro deste grupo.

Este recuo nos quantitativos da compensação de cajueiros não apenas complicou todo o processo, exigindo novas negociações e envolvimento do governo do Chibuto, mas também atrasou a transferência das comunidades abrangidas pelo PDAPC. A insatisfação neste aspeto é partilhada, inclusivamente, pelos membros do governo local.

Numa primeira fase, as pessoas foram pagas 12 mil meticais. Mas quando o assunto foi para tirar as pessoas do local para a zona reassentada é onde começa a distorção. (...). No local de reassentamento [Mwahamuza - destino], as pessoas foram pagas 12 mil meticais por cajueiro, mas em relação as pessoas que iriam ser retiradas das suas zonas [Canhavane – proveniência], começa a discussão sobre preço de cajueiro, onde a empresa reclamava que estava sendo injustiçada (...). É aqui onde começa a clivagem com as comunidades. Tentou-se negociar na altura, mas nunca houve entendimento entre as partes. As comunidades continuam a discutir e reclamar até agora, isto porque não se cumpriu com aquilo que estava legislado.³³³

Em outras palavras, a questão de compensação de cajueiros continua como epicentro das divergências entre as partes – envolvendo o próprio governo do distrito – e, acima de tudo, símbolo de insatisfação e revolta das comunidades abrangidas pelo PDAPC.

Quando era já para começarem a trabalhar com a área de exploração dos 2000 hectares, mudam do estilo de fazer as coisas. Disseram que já não podiam pagar esse dinheiro, porque é muito: uma historieta assim, muito desagradável. Decidiram que já não podem pagar o valor

³³³ Milagre Paulo Simbine [entrevista: 07.10.2022] – resposta 1, pergunta 2, variante “D” – Anexos C.

anterior, senão 3.000 meticais por cada árvore. (...). Está a ver, sair dos 12.895 para 3.000 meticais? Cerca de 9.895 meticais ficaram com a empresa. E nós não gostamos dessa decisão. (...). Depois, não sei como o governo fez com o projeto, pressionou a população a aceitar os 3.000 meticais por cada cajueiro. Mesmo assim, nós ficamos a reclamar até hoje, de verdade. (...). Houve muita confusão, e continua até hoje³³⁴.

Neste caso, a movimentação e reassentamento das comunidades abrangidas no quadro deste investimento multinacional no DC ocorreu mediante promessas não satisfeitas, havendo novo acordo para a finalização das compensações com base nos ganhos futuros da produção da empresa.

6.5. Mecanismos de coordenação, emergência e resistência dos movimentos sociais

No âmbito da implementação do PDAPC, o governo do distrito de Chibuto criou dois (2) principais mecanismos de coordenação do processo de reassentamento e questões associadas às comunidades abrangidas:

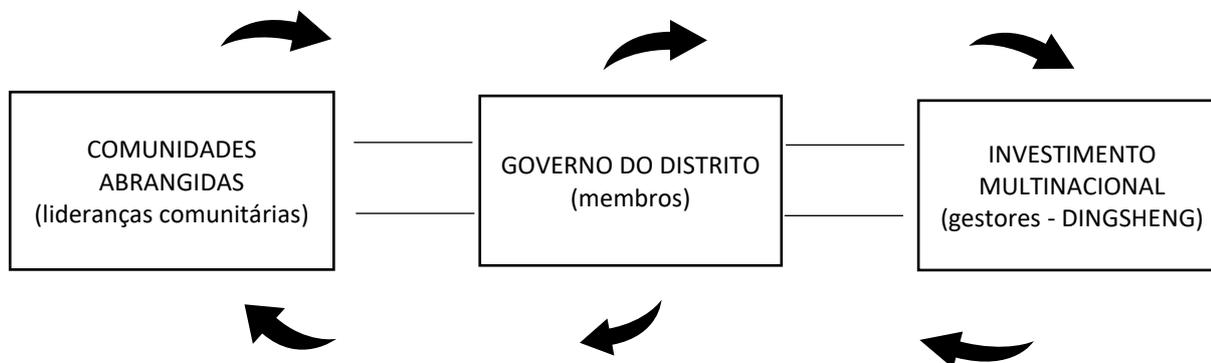
- 1) Comissão Distrital de Reassentamento – órgão colegial de concertação e deliberação sobre questões envolvendo as comunidades abrangidas e a empresa DINGSHENG MINERALS. Esta Comissão é composta pelo administrador do distrito, representantes das comunidades abrangidas, representantes da empresa, membros da sociedade civil, entre outras personalidades relevantes no distrito.
- 2) Gabinete Técnico de Apoio ao Reassentamento – mecanismo de agilização e assessoria das questões técnicas e ou operacionais na execução do Plano de Ação de Reassentamento, como transferência dos agregados familiares, compensações, celebração de contratos entre agregados familiares e a empresa, entre outros aspetos. Fazem parte do Gabinete Técnico de Apoio ao Reassentamento representantes das três principais partes envolvidas no PDAPC: governo do distrito, comunidades abrangidas e empresa implementadora.

Na maioria das vezes, o governo do distrito de Chibuto serve de intermediário na comunicação e coordenação das três partes: as comunidades abrangidas, através de seus representantes, e a empresa, através de seus gestores. Por um lado, negociando com os agregados familiares, sobretudo

³³⁴ Julião Macuácuca [entrevista: 08.10.2022] – resposta, pergunta 3, variante “E” – Anexos C.

nas questões pendentes de reassentamento, apelando paciência e compreensão no andamento do processo. Por outro, buscando dos gestores da empresa alguma resposta às questões pendentes.

Figura n.º 13: Processo de comunicação e coordenação tripartida no contexto do PDAPC.



Fonte: Elaboração própria.

Pese embora o seu esforço para a mitigação das questões relacionadas ao incumprimento das promessas pela empresa DINGSHENG MINERALS, atribuindo campo de cultivo, tratores e alternativas nos serviços básicos de educação e saúde, de modo geral, o governo do distrito encara ao de leve as preocupações apresentadas pelas comunidades abrangidas pelo projeto.

Face a postura passiva e de persuasão parcial das entidades governamentais locais, as comunidades abrangidas têm questionado cada vez mais o papel do governo local e duvidam tanto da sua vontade em ver as questões pendentes resolvidas quanto do seu empenho na intermediação e defesa de interesses e acordos pendentes por parte da empresa responsável pelo investimento.

O governo local tem falta de vontade. Não sabemos se se trata do governo local ou foi informado assim. Se é uma iniciativa ou por orientação superior. A gente não sabe, para andar a adiar sempre: em 2019 e 2020 as coisas já estavam a começar a melhorar, mas 2021 passou e 2022 está a passar também. De quê está a espera o governo? Nós estamos a batalhar sozinhos e o governo não tem nenhum interesse nisto aqui. Se o governo tivesse interesse, isto aqui já teria sido ultrapassado, ou nos chamaria dizendo que o que reclamamos não existe e podemos ir descansar. Mas sempre fica a contornar-nos. Mas sempre fica a contornar-nos. Não estamos bem aqui! Há quem diz que a casa é melhorada, mas da maneira como as coisas estão, preferimos voltar a viver da maneira como vivíamos³³⁵.

No âmbito da mediação, o governo do distrito de Chibuto estabeleceu uma regularidade de encontros mensais, envolvendo comunidades abrangidas e empresa, para a manutenção da

³³⁵ Julião Macuáqua [entrevista: 08.10.2022] – resposta, pergunta 4, variante “E” – Anexos C.

proximidade entre as partes e permitir uma análise e discussão em torno dos avanços das questões não resolvidas. Entretanto, nos últimos tempos, por exemplo, os anos de 2021 e 2022, este compromisso não tem sido respeitado pelo referido governo. E mais, as reclamações e pedidos de encontros submetidos a este governo pelas mesmas comunidades não têm sido atendidos, levantando mais questionamentos:

Afinal, não é o governo do distrito ou o governo central que define como o investidor deve agir aqui nas comunidades? Há vezes, que quando reunimos, o próprio administrador começa a perguntar “qual é o vosso problema mesmo?” Quando ele já sabe quais são as nossas reclamações. Nossas reclamações são claras. Temos situação de compensação dos cajueiros, das machambas, dos empregos, do centro saúde e escola. Ele já sabe. O governo tem toda lista das promessas da empresa que reivindicamos.³³⁶

Este fato tem precipitado a emergência de grupos de reivindicações e movimentos sociais, empenhados na mobilização das comunidades abrangidas em forma de protestos e manifestações ao nível local. Um destes grupos é Comissão de Mudumeia, um conhecido movimento no DC que surge, inicialmente, ‘sem rosto’, em representação e defesa dos interesses e direitos das comunidades abrangidas. Embora tenha surgido sem representação ao nível dos mecanismos formais criados no distrito – tendo sido, por isso, inicialmente, considerado de movimento informal –, a sua capacidade de mobilização comunitária e impacto das suas manifestações valeram-lhe o devido reconhecimento pelo governo do distrito de Chibuto, passando a ator importante e participando, por exemplo, em reuniões sobre as questões de interesse das comunidades abrangidas pelo PDAPC.

Movimentos como Comissão de Mudumeia surgem da desconfiança e descontentamento no funcionamento dos mecanismos existentes: Comissão Distrital de Reassentamento e Gabinete Técnico de Apoio a Reassentamento. É, praticamente, resultado do sentimento de cansaço, abandono e ou conluio por parte do governo do distrito de Chibuto com a empresa DINGSHENG MINERALS.

O próprio governo do distrito de Chibuto encontra alguma razão de ser destas reclamações e reivindicações pelas comunidades abrangidas:

Sim, há bastantes reclamações. Diárias até! Há repúdios diários, temos de reconhecer. Há insatisfação diária, com toda razão. Enfim, o investimento tem de avançar, mas aquilo que seria o conforto para as comunidades, não há³³⁷.

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ Milagre Paulo Simbine [entrevista: 07.10.2022] – resposta 1, pergunta 4, variante “D” – Anexos C.

Neste sentido, enquanto a empresa não cumpre com a totalidade das promessas estabelecidas no Plano de Ação de Reassentamento, as comunidades abrangidas, umas vezes, aproximam as autoridades governamentais do distrito e, outras vezes, manifestam-se ao nível deste distrito³³⁸.

6.6. Governação local, empoderamento das comunidades e investimento multinacional no distrito de Chibuto: entre 'carinhos' e 'improvisos'

“(…), as multinacionais são inimigas da governação local”³³⁹.

No plano teórico, a governação local nos distritos comporta a estruturação e definição de linhas de desenvolvimento na sequência das condições socioeconómicas locais, na maioria dos casos, relacionadas aos recursos naturais existentes.

No caso do DC, dominam três (3) características agroecológicas e produtivas, nomeadamente (i) regiões com solos extremamente férteis, banhados pelo rio Limpopo; (ii) regiões com solos arenosos; e (iii) regiões com solos semiáridos. São estas condições específicas que determinam os processos da planificação e priorização das ações da governação local.

Quadro n.º 50: Características agroecológicas e produtivas do distrito de Chibuto.

CARACTERÍSTICAS [Agroecológicas & Produtivas]	REGIÕES [Postos Administrativos & Localidades]
Solos férteis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ parte de Malehice ▪ parte de Chaimite
Solos arenosos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ parte de Malehice ▪ Godide ▪ Chibuto-sede ▪ parte de Alto Changane
Solos semiáridos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Changanine ▪ parte de Alto Changane ▪ parte de Chaimite

Fonte: Elaboração própria.

O anúncio da descoberta de areias pesadas no DC criou uma diversidade de expectativas, desde os vários níveis de governo (central, provincial e distrital) ao próprio distrito e, mais ainda, às comunidades abrangidas pelas áreas definidas como de ocorrência dos jazigos.

³³⁸ “População de Chibuto descontente com indemnizações chinesas”, *DW - Deutsche Welle*, outubro de 2018.

³³⁹ António Pedro Muchanga, deputado da Renamo na AR – IX legislatura [entrevista: 03.11.2022].

Em meio a euforia, uma questão de fundo foi negligenciada tanto por parte do governo quanto pelos investidores estrangeiros que irrompiam ao longo do tempo: a gestão de expectativas. Na percepção dos sujeitos de pesquisa, é neste âmbito que Organizações da Sociedade Civil (OSC) aproveitaram-se da situação – supostamente, contrariando os esforços e interesses estatais – para atuarem em favor das comunidades abrangidas, despertando-as sobre as possibilidades e melhores formas de aproveitamento nas contrapartidas do processo de concessão de suas terras.

Esta participação das OSC é interpretada pelos mesmos sujeitos da pesquisa como criadora de ruídos e, em parte, dificultado a celeridade da concretização deste projeto dada as exigências das comunidades abrangidas.

(...). E depois a sociedade civil a entrar por outro lado, quer para desmentir o que é era expectativa que o governo criava a volta das comunidades que estavam no processo de socialização do projeto, no sentido de que, as OSC começaram a olhar o projeto como um elemento estranho a cultura, a forma de ser e estar, a vivência da comunidade local. Consequentemente, os que são os principais beneficiários, que é a população local, começa a ficar confusa. (...), havia também, esta espécie de contracorrente da sociedade civil que vinha dizer que “você não vai ser expropriado as suas terras”³⁴⁰.

O ponto é que a coabitação de interesses entre governação local e investimento multinacional impõe novas dinâmicas socioeconômicas e políticas, exigindo, consequentemente, novo modelo de respostas por parte do governo local às questões emergentes.

No caso em análise, a implementação do PDAPC implicou do governo do distrito de Chibuto uma estruturação e planificação para as questões relacionadas a movimentação dos quatrocentos e oitenta e nove (489) agregados familiares das comunidades abrangidas, criação de condições de acesso aos serviços públicos e a restituição de meios para a subsistência destes mesmos agregados.

Os desafios – paralelamente aos problemas da ‘presença’ deste investimento multinacional no DC – relacionados a coabitação de interesses ao nível local, são:

- cumprimento da legislação vigente no país relativamente ao processo de reassentamento resultante de atividades económicas, no caso da exploração mineira;
- estruturação, caracterização e domínio das potencialidades do extenso território deste distrito, que permitam uma adequada resposta às oportunidades de investimentos e demandas das comunidades em cada caso;

³⁴⁰ Alberto Jacob Matusse [entrevista: 28.12.2022] – resposta 2, pergunta 1, variante “C” – Anexos C.

- definição de planos e atividades baseadas nas potencialidades conhecidas e mobilização de investimentos em função desta situação, e
- criação da capacidade técnica que permita o domínio, monitoria e controlo tanto do processo produtivo quanto da informação relativa as atividades desenvolvidas pelo investimento multinacional neste distrito.

Por exemplo, visando a minimização dos problemas resultantes da ação do investimento multinacional, o governo do distrito de Chibuto improvisou as seguintes medidas:

- aproveitamento de antigos estaleiros – instalações utilizadas pela empresa aquando da construção do bairro de reassentamento – para colocação de uma escola primária e um posto de saúde;
- alocação de uma área de cultivo para as comunidades abrangidas, que foi repartida pelos agregados familiares para a prática da agricultura; e
- disponibilização de dois (2) tratores para o apoio no cultivo (prestação de serviços agrícolas) tanto pelas comunidades abrangidas, a preços bonificados, quanto pelas demais comunidades deste distrito.

De acordo com os sujeitos da pesquisa, este arranjo é demonstração de ‘carinho’, diante do apelo estatal, sobretudo dos níveis central e provincial, para a manutenção do investimento estrangeiro ao nível do distrito³⁴¹.

(...). A palavra que aparece é que Gaza já teve esse projeto várias vezes e falhou, então, vocês como governo do distrito devem acarinhar o projeto, porque senão vão afugentar o investimento. (...). Uma coisa que o governo local aceitou – com essa história de acarinhar. Acabou por aceitar no ‘acarinamento’, por esses estaleiros para os tais serviços. Mas, até agora, no Plano de Ação de Reassentamento ainda prevalece que a empresa deve construir escola, hospital. Esses arranjos surgem porque não se pode deixar a coisa parada. Esses eram parte das promessas³⁴².

(...). E nós temos de agir como bombeiros para apagar fogos³⁴³.

Estes arranjos – entendidos como carinhos e improvisos – da entidade de governação local exigem um complexo exercício de articulação envolvendo as comunidades abrangidas e a empresa, incluindo esclarecimentos para os níveis provincial e central do Estado.

³⁴¹ “É Preciso Acarinhar a Exploração de Areias Pesadas, de Chibuto, em Gaza – Filipe Nyusi”, *Diário Económico*, março de 2022.

³⁴² Jacinto Ernesto Macondzo [entrevista: 07.10.2022] – resposta 2, perguntas 2 e 3, variante “D” – Anexos C.

³⁴³ Milagre Paulo Simbine [entrevista: 07.10.2022] – resposta 1, pergunta 4, variante “D” – Anexos C.

Por outras palavras, a governação local no DC tornou-se um processo assinalado por um constante exercício de (i) negociação entre o governo, as comunidades e a empresa: por exemplo, buscando oportunidades criadas pela empresa, na medida do possível, para a integração da mão-de-obra local oriunda das próprias comunidades abrangidas; (ii) procura por oportunidades para a solução dos problemas emergentes: por exemplo, através da recuperação de antigos regadios existentes no distrito e busca de potenciais investidores interessados, para as necessidades de todas as comunidades do DC, incluindo as abrangidas do PDAPC; e (iii) criação de condições para que a população continue produzindo através do método de sequeiro, baseado nas águas de chuvas, muitas vezes, irregulares.

(...). Por isso, para mim, as multinacionais são inimigas da governação local. Porque (...) trazem problemas para os governos locais e, a nível local, não há capacidade de resolver tais problemas, nem benefícios, nem ajudar os governos locais a resolverem tais problemas³⁴⁴.

6.7. Construção do Estado em contexto do investimento multinacional: que lições da experiência de Areias Pesadas de Chibuto?

“(...). As elites políticas viraram principais intermediárias do estado, em proveito próprio”³⁴⁵.

Na exploração de recursos naturais, em Moçambique, o Estado não tem existência própria a nível local. Isto implica que em casos de implantação do investimento do grande capital [investimento multinacional] para a exploração de recursos minerais, como as Areias Pesadas de Chibuto, o Estado posicione-se como uma máquina burocrática centralizada e centralizadora.

A centralização pelo Estado da exploração de recursos minerais baseia-se numa multiplicidade de interpretações, entre as quais:

- a) a terra é propriedade do Estado, pelo que cabe ao poder central garantir o seu aproveitamento da forma definida como a mais conveniente, em observância ao preceituado no texto constitucional;
- b) no contexto da desconcentração em curso, o governo do distrito representa o governo central, pelo que não apenas obedece o comando central, mas também

³⁴⁴ António Pedro Muchanga [entrevista: 03.11.2022] – resposta 5, pergunta 4, variante “F” – Anexos C.

³⁴⁵ Egídio Guambe, investigador da política e descentralização em Moçambique [entrevista: 05.11.2022].

implementa as políticas centrais: não havendo, deste modo, qualquer espécie de usurpação de competências ou contradição;

- c) a centralização da exploração de recursos naturais pelo Estado permite uma adequada redistribuição da riqueza resultante ao nível do território nacional, pois, entende, por exemplo, que nem todos distritos têm recursos naturais capazes de produzir ganhos económico-financeiros;
- d) do ponto de vista técnico e político, esta conceção em torno dos recursos naturais faz parte do pensamento integrado do Estado, baseada na definição de políticas e estratégias nacionais em diversas matérias, como mineração, florestas, pescas, entre outras; e
- e) a ideia de que esta é uma prática comum ou modelo dominante de muitos estados no mundo, particularmente os do tipo unitário.

Vale dizer que este entendimento se baseia, principalmente, no quadro legal moçambicano que define os recursos naturais como uma questão de soberania Estado, de maneiras que o seu aproveitamento é limitando ao Estado centralmente em nome da salvaguarda de interesses nacionais. No fundo, está também a preocupação pela unidade do Estado e concretização da política económica. Mas, do ponto de vista prático, esse preceito limita sobremaneira a atuação dos governos locais – que se veem reservados a gestão de pequenas iniciativas locais – e omite a perceção de que cada distrito tem uma realidade diferente relativamente a condições socioeconómicas, infraestruturas, entre outros aspetos.

Na mesma linha de pensamento, olhando para os distritos, fica marginalizada a questão de que a complexidade dos problemas locais e o modo de resposta – visando o empoderamento real das comunidades respetivas – resulta da falta do conhecimento da arquitetura social, económica, política e histórico-cultural do próprio do governo local. Há um vazio sobre a arquitetura local – o que existe são suposições – que, na prática, é causa de parte significativa dos problemas emergentes localmente. Por exemplo, em paralelo com as estratégias macro ou nacionais, seria apropriado que cada distrito tivesse uma ‘pauta’ de ações prioritárias: uma agenda das linhas de ação para desenvolvimento local, definida a partir da realidade concreta, pois certos problemas locais são seculares com raízes desde o tempo colonial.

É o que o diretor dos Serviços Distritais de Atividades Económicas (SDAE) do distrito de Chibuto, Milagre Paulo Simbine, definia como um dos principais desafios do governo distrital:

(...). O segundo desafio é o desenho e o levantamento concreto das potencialidades de cada território. Nós estamos em Chibuto, conhecemos quais são as potencialidades de Chibuto. (...), desafio é estruturação, caracterização e o domínio dessas características e as suas potencialidades de cada região do distrito em si. Depois, segue uma questão da definição das atividades ou de como o distrito pode fazer o aproveitamento de cada local³⁴⁶.

A presença do investimento multinacional – como no caso em análise – cria uma enorme pressão a governação local, particularmente a demanda em torno da prestação de serviços públicos. Sem a capacidade de resposta a esta pressão e diante das consequências, os governos locais nos distritos, só podem adaptarem-se ou negociarem para alguma compensação de eventuais danos. Como se viu, o governo do distrito de Chibuto teve de adaptar-se, fazendo arranjos, para a reposição de serviços de educação e saúde, campo de cultivo agrícola, entre outros.

Na ótica dos sujeitos de pesquisa, a história política do país explica grande parte destas dinâmicas correntes da exploração de recursos naturais pelo grande capital. Como se sabe, a mudança da capital da então colónia de Moçambique, em 1898, da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques [Maputo], tinha como propósito principal responder ao interesse do investimento estrangeiro, usando Moçambique como rampa de trânsito para o mercado regional, no interesse económico colonial. Neste caso, a decisão tomada no período colonial continua vigente e influencia dinâmicas, sobretudo, socioeconómicas até aos nossos dias³⁴⁷.

(...). E o que se fez, nos últimos 15 a 20 anos? Reforço do modelo colonial, construindo circular de Maputo e aumentando a facilidade de escoamento de Maputo a República Sul-africana através da ponte Maputo-Katembe e reabilitando a Estrada Nacional Nº 6, Estrada Nacional Nº 13, construindo um super-alcatrão de Nampula à Malawi. Existe um projeto que olha para os distritos entre si, dentro das províncias, sem utilizar a estrutura colonial vigente, para servir propriamente os interesses dos distritos em si?³⁴⁸

Neste contexto, o modelo de estruturação do Estado em Moçambique³⁴⁹ – em toda extensão do território nacional – contribui para a limitação da construção do Estado ao nível local, pois ignora

³⁴⁶ Milagre Paulo Simbine [entrevista: 07.10.2022] – resposta 1, pergunta 2, variante “D” – Anexos C.

³⁴⁷ Ver Thomas Selemane [entrevista: 05.11.2022] – resposta 4, pergunta 4, variante “H” – Anexos C.

³⁴⁸ Ibidem.

³⁴⁹ Ao longo do país, as principais redes ferroviária e rodoviária são estruturadas paralelamente no interesse do estrangeiro: (i) no sul, as linhas férreas Maputo-Ressano Garcia-Pretória (RAS) e Maputo-Goba-Matsapha (Swazilândia) emparelhadas as rodovias Maputo-Ressano Garcia-Pretória e Maputo-Goba-Matsapha, respetivamente; (ii) no centro, a linha férrea Beira-Machipanda-Bulawayo (Zimbabwe) acompanhada pela linha rodoviária Beira-Machipanda-Zimbabwe; no norte, a linha férrea Nacala-Malawi-Zâmbia, alinhada a rodoviária Nacala-Nampula-Cuamba-Mandimba-Malawi.

as potencialidades e oportunidades emergentes no ‘espaço local’ para o aproveitamento, inclusive, das oportunidades decorrentes dos próprios empreendimentos de exploração de recursos naturais. Dito de outro modo, a construção do Estado está muito condicionada à estrutura de reforço ao modelo colonial que, até hoje, perpetua Moçambique, ou como caminho de passagem, ou – sua forma mais recente – como uma fonte de extração de recursos naturais, caso de Areias Pesadas de Chibuto.

Sobre esta tendência, diz Marx:

O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado, e os seis meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que repousa sobre essa contradição. Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Por isso, a administração deve limitar-se a uma atividade formal e negativa, uma vez que exatamente lá onde começa a vida civil e o seu trabalho, cessa o seu poder. Mais ainda, frente a consequências que brotam da natureza a-social desta vida civil, dessa propriedade privada, desse comércio, dessa indústria, dessa rapina recíproca das diferentes esferas civis, frente a estas consequências, a impotência é a lei natural da administração. Com efeito, esta dilaceração, esta infâmia, esta escravidão da sociedade civil, é o fundamento natural onde se apoia o Estado moderno, assim como a sociedade civil da escravidão era o fundamento no qual se apoiava o Estado antigo. A existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis (Marx 1995 [1844], p. 8)

Quer dizer, esta tendência contraria a oportunidade que o conceito de descentralização imprime para a construção do próprio Estado, na medida em que, longe da perspectiva de padronização dos espaços locais, cada espaço local teria uma fórmula própria de desenho e ação para questões de desenvolvimento local, considerando a natureza e nível de demandas locais. No caso do DC, a ocorrência de areias pesadas, teria uma variação em relação a locais de ocorrência de recursos energéticos, florestais, entre outros, o que contribuiria para uma verdadeira aceção de descentralização.

Rigorosamente, neste momento, os distritos no contexto moçambicano não têm estruturas administrativas onde se ache o enquadramento da exploração de recursos minerais, o que dificulta qualquer papel e intervenção concreta do próprio governo local na ação de projetos de multinacionais, para além da pouca ou nenhuma ligação entre o que acontece no distrito e os níveis provincial e central nesta componente.

No caso de Chibuto, o distrito não tem, objetivamente, uma estrutura administrativa que encaixa a monitoria deste tipo de atividade³⁵⁰, até porque as áreas de minas e energia – supostamente, pela força da lei – não foram sequer atribuídas aos órgãos de governação descentralizada provincial. Aliás, mesmo os órgãos de representação do Estado na província de Gaza, nomeadamente serviços provinciais de infraestruturas, responsáveis pela competência mineira, têm pouca informação concreta sobre o PDAPC.

Embora a exploração de recursos minerais seja tratada como uma matéria de soberania, a prática aponta ser uma competência económica que deve ser integrada no contexto da reforma de descentralização em curso, particularmente com a institucionalização de órgãos de governação descentralizada distrital, em perspetiva [2024]. E mais, reconhecendo-se a inviabilidade da visão de desenvolvimento dos distritos a partir do centro, é considerável a descentralização desta competência, considerando-se ainda que, em termos efetivos, o território da província é o distrito, onde decorre a exploração mineira em concreto. Em termos práticos, sem capacidade económica agregada e que potencie a governação local, não existirá poder político efetivo para a transformação e satisfação das necessidades coletivas locais.

A prática tem demonstrado que o esforço atual para uma coordenação multinível entre os órgãos do Estado é um exercício bastante complexo e dispendioso, uma vez que nem o distrito, nem a província têm responsabilidade sobre a gestão dos recursos naturais, senão pela via da representação do Estado na província, ainda que ações e efeitos negativos ocorram ao nível local.

Por exemplo, a medida da compensação das comunidades abrangidas pelos projetos do grande capital, nomeadamente a percentagem de 2,75% do imposto sobre a produção mineira, não tem funcionado, até porque, o valor – destinado, em teoria, para o benefício das comunidades onde são extraídos os recursos minerais – é desembolsado ao distrito em forma de orçamento do governo local: um governo local sob a gestão [comando do partido] do poder central. Paralelamente, as próprias empresas investidoras fazem pouco em termos de responsabilidade às comunidades comparativamente aos ganhos e impactos negativos gerados.

Nesta perspetiva, a perceção dos sujeitos da pesquisa é de que a coabitação de interesses nos distritos – entre governação local e investimento multinacional – remete a autonomia das províncias, sobretudo em matéria fiscal. É preciso que o Estado reconheça o papel da governação local e da respetiva capacidade de resposta aos problemas de natureza local. Por um lado, pela existência de um

³⁵⁰ Na atual estrutura da governação local nos distritos em Moçambique, supõe-se que a área de recursos minerais é da responsabilidade dos Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturais - SDPI.

governo provincial competente e com poderes, por exemplo, sobre recursos minerais para minimização de situações de conflitos locais, dada a aproximação e valorização das unidades territoriais onde são extraídos os recursos naturais. Por outro, pela consciência de que a estabilidade das comunidades nos locais de extração dos recursos naturais, como a mineração, garante a durabilidade dos empreendimentos implantados, evitando situações de violência, revoltas e instabilidades, como o caso do extremismo na província de Cabo Delgado, não raras vezes, associado a cenários de marginalização local que concorre para pobreza, desemprego, diante da descoberta e potencial exploração do gás natural na bacia do Rovuma³⁵¹ [352].

Em outra perspectiva, no contexto predominantemente neopatrimonial, como o caso moçambicano, a lógica centralizada de exploração de recursos minerais comprova que o Estado funciona na criação de elites, que se tornaram em principais atores do processo, comprometendo não apenas a governação local, mas acima de tudo, a construção do próprio Estado:

As elites moçambicanas é que viraram principais intermediários da relação com o grande capital. (...). As elites políticas viraram intermediárias do estado no processo da sua construção, particularmente, no contexto de coabitação de interesses do grande capital. A intermediação implica ganhos, lucros; no fim, confunde-se o intermediário e o estado³⁵³.

6.8. Síntese Conclusiva

O caso de exploração de Areias Pesadas no distrito de Chibuto é uma amostra relevante para o debate sobre a coabitação de interesses em contextos marcados pela ‘presença’ de investimentos multinacionais: uma realidade cada vez mais dominante ao nível dos distritos em Moçambique.

Os contornos analisados neste capítulo evidenciam que as dinâmicas socioeconómicas e políticas impostas pelo investimento multinacional frustram os propósitos da reforma da descentralização, nomeadamente a desconcentração, pois esvazia a limitada capacidade do governo local, desvia as ações tendentes ao empoderamento real das comunidades respetivas e gera uma nova linha de prioridades para os governos nos distritos.

No caso de Chibuto, é notável ainda que a história relacionada a concretização do projeto de Areias Pesadas e, implicitamente, a dimensão política associada – pressão política da província para a

³⁵¹ Ver Lutero C. Simango [entrevista: 29.08.2022] – resposta 1, pergunta 4, variante “F” – Anexos C.

³⁵² Para debate sobre extremismo no norte de Moçambique, ver Habibe, Forquilha e Pereira 2019; Santos 2020.

³⁵³ Egidio Guambe [entrevista: 05.11.2022] – resposta 3, pergunta 4, variante “H” – Anexos C.

materialização de um Megaprojeto – influenciam sobremaneira a postura que o governo do distrito assume no atendimento aos efeitos negativos derivados da presença do grande capital.

Reconhecendo que os efeitos líquidos das desvantagens são superiores as vantagens, o governo local – no caso do distrito de Chibuto – se esmera entre ‘carinhos’ e ‘improvisos’ para amenização das questões pendentes no âmbito das promessas não cumpridas pelo investimento multinacional: o governo do distrito, à sua maneira, vai provendo serviços sociais e meios de subsistência aos agregados familiares das comunidades abrangidas.

O que se depreende do caso em análise é que, em nome da soberania e do princípio de unidade, o Estado consolida o seu papel de uma estrutura marcadamente centralizada a partir do controlo absoluto da exploração de recursos naturais. Senão vejamos, do ponto de vista de governança dos recursos naturais, o distrito fica sob linha de comando central – ou de entidades de representação local do Estado – que mantém a hegemonia das decisões, dos contratos e da economia sobre as dinâmicas locais.

Portanto, uma mudança na abordagem sobre a exploração de recursos naturais – de uma perspetiva focada na soberania e unicidade para uma matéria de matiz económica – é determinante para a substância dos conceitos ‘interesse local’ e ‘empoderamento local’, podendo contribuir não apenas para a consolidação da reforma do Estado, no contexto de descentralização em curso, mas e sobretudo para a construção do próprio Estado.

CAPÍTULO VII

DESCENTRALIZAÇÃO DE COALIZÃO LATENTE

7.1. Nota introdutória

A partir dos casos empíricos mobilizados no presente estudo – Autarquia da cidade da Beira e distrito Chibuto – e análises respetivas, este capítulo sintetiza a discussão sobre a reforma de descentralização em Moçambique.

O capítulo começa com a discussão das relações entre poder central e autarquias, assinalando a característica (a)típica da reforma de descentralização em curso. O debate em torno das relações entre os níveis de poder e tendência identificada são interligados aos aspetos discutidos nas seções seguintes.

Uma atenção especial deste capítulo é dedicada aos contornos da ‘última reforma’ de descentralização em análise, incluindo os seus resultados, como a ‘distritalização’. Os aspetos referenciados, resultantes das ‘engenharias’ ocorridas no quarto estágio [2018-2020] da trajetória, são apresentados e discutidos em seções próprias.

Este capítulo põe à prova aos propósitos da própria reforma de descentralização em relação a satisfação das necessidades aos cidadãos eleitores em nível local. Neste caso, discute o tipo de racionalidade presente em um processo de descentralização mobilizado sobremaneira – senão exclusivamente – em nome da paz, mas vazio relativamente a prestação de serviços pelas entidades descentralizadas e, concretamente, sem alcance dos objetivos pelos quais foram institucionalizados, por exemplo, os órgãos de governação descentralizada provincial.

Este capítulo epiloga ainda que a reforma de descentralização moçambicana é resultado de uma espécie de ‘coalizão latente’. Uma conceção fundamentada pelas evidências da própria trajetória, ao longo do tempo. Portanto, uma asserção que expressa a consistência e consolidação da natureza bipartidária do processo, para além das constantes mudanças nas ‘regras de jogo’ à custa de interesses dos principais atores políticos – Frelimo e Renamo.

7.2. ‘Dois passos para Frente, Um passo para Atrás’: relações entre poder central e autarquias em Moçambique

A reforma de descentralização em Moçambique – iniciada na década de 1990 – tem como seu principal móbil os acordos de paz. Este é um percurso que inicia com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma, em 1992, ao Acordo de Paz e Reconciliação Nacional (APRN) de Maputo, em 2019³⁵⁴.

É com base nestes cruzamentos ou *critical chances* – também tratados como “estruturas de clivagens” (Lipset & Rokkan 1967) ou “conjunturas críticas” (Collier & Collier 1991; 2002) – que resultam as principais concessões e consensos entre os principais atores da reforma do Estado, incluindo descentralização, em Moçambique, nomeadamente a Frelimo e a Renamo.

Assim, os processos de descentralização em curso são encarados como abertura de espaço político para a oposição política à Frelimo, particularmente a Renamo, tenha oportunidades para a governação do país. Neste espírito, a descentralização torna-se enorme desafio para a Frelimo, partido, historicamente, de elevado nível de centralização, baseado numa matiz centralizadora e que vive da busca pela hegemonia no país: controlo da política, economia e sociedade.

Na verdade, a hegemonia da Frelimo, em si mesma, torna-se em um elemento que concorre para a inconsistência ou instabilidade política para o país. Não é por acaso que, por exemplo, Sumich e Honwana (2007), muito antes da escalada das hostilidades político-militares, entre 2013 e 2016, chamavam atenção para o perigo associado a esta hegemonia da Frelimo, pois:

Desde a independência o poder estava principalmente localizado no partido Frelimo e não em estruturas do estado supostamente neutras que poderiam ser herdadas, mais ou menos intactas, por outra força política. Assim, este mesmo êxito do partido em restabelecer a sua hegemonia e a sua relutância em partilhar o poder com forças sociais fora do seu controlo poderiam intensificar as divisões e desigualdades que ajudaram em primeiro lugar a fomentar a guerra civil. Existe o perigo de que esse estilo de política deixe o projeto de construção do Estado em uma base muito frágil e resta saber o que o futuro reserva (Sumich e Honwana 2007, p. 22).

³⁵⁴ Durante 3 décadas [1990-2020], Moçambique registou 3 principais acordos sobre a paz, envolvendo o Governo liderado pela Frelimo e a Renamo: (i) AGP de Roma, de 4 de outubro de 1992; (ii) Acordo de Cessação das Hostilidades Militares, de 5 de setembro de 2014; e (iii) Acordo de Paz e Reconciliação Nacional, de 6 de agosto de 2019. Este último é também conhecido como “Acordo de Paz Definitiva”, sobretudo por ter sido precedido de um acordo para a cessação definitiva das hostilidades militares, entre forças governamentais e Renamo, a 1 de agosto de 2019.

Como resultado deste contexto, tanto pelos atritos internos do próprio partido Frelimo³⁵⁵ quanto pela ocupação de espaços a nível local por outras forças políticas, sempre que se dá passos de avanços à descentralização, em sentido contrário, passos são dados em sentido à recentralização. Neste caso, a relação entre poder central e autarquias e Moçambique é caracterizada por uma dinâmica marcadamente de “dois passos para frente e um passo para trás”. Vale dizer, dois passos para a descentralização e um passo para a recentralização.

Não obstante a relativa vontade do poder central na criação de autarquias, simultaneamente, existe uma premente tendência de manter o controlo político, fiscal e administrativo sobre entidades do poder local. Por exemplo, desde 2008, as transferências fiscais intergovernamentais destinadas as autarquias continuam apenas na proporção de 1.5% das receitas do orçamento do Estado, apesar do aumento do número das autarquias e crescentes desafios ao nível local³⁵⁶.

Esta tendência certifica que o Estado africano reformado mostra, continuamente, a capacidade de contornar as regras do jogo, esvaziando a reforma do essencial do seu conteúdo e impondo, não apenas a subordinação pelo princípio da unidade nacional, mas também – em nome da fragilidade estrutural das coletividades locais e da inexperiência das suas administrações e dos eleitos locais – medidas que permitem o poder central empossar as arenas locais e controlar as dinâmicas respetivas (Otayek 2007).

Em Moçambique, em grande medida, a relação – confusa e imprecisa – entre os níveis central e local de poder é explicada por duas razões:

- 1) a administração local é formada pelas vontades do centro e não pela demanda local. Um centro descomprometido na criação de capacidades que permitam que o local responda anseios das comunidades respetivas; e
- 2) a reforma de descentralização em curso resulta da orientação política. Tudo o que é organização administrativa local é puro arranjo e esforço para responder apenas a política.

Para mais, o poder central instituído como resultado de partido único (a Frelimo), permanentemente, busca o monopólio e manutenção do controlo estatal, utilizando, para efeito,

³⁵⁵ Desde a década de 1990, a Frelimo tem sido marcada pela existência de alas em torno de descentralização, nomeadamente a reformista e conservadora: a primeira, mais favorável a descentralização; a segunda muito reticente e cautelosa. Para detalhes sobre alas na Frelimo, ver Soiri (1999, p. 2) e Weimer (2012b, p. 87).

³⁵⁶ Quando foi aprovada a lei das finanças municipais, em janeiro de 2008, o país contava com 33 autarquias, tendo este número crescido, sucessivamente, em 2008 (43), 2013 (53) e 2022 (65).

vários instrumentos, nomeadamente políticos, administrativos, fiscais, entre outros; para além da capacidade de mobilização de apoios e alianças com instituições nacionais e internacionais para a sua sustentação. Neste caso, é do seu interesse a não existência de uma oposição política capaz de ameaçar este histórico monopólio de poder por via de alternância governativa seja qual for a natureza.

A autarcização tem potencial para promoção de uma efetiva democracia e transformação do regime vigente. É nesta linha de pensamento que, no contexto moçambicano, o poder central toma a seu favor toda dinâmica do processo de descentralização, definindo ou redefinindo as regras do jogo, uma vez que as autarquias aparecem como uma ameaça a centralidade do Estado pela legitimidade dos governos respetivos e sua capacidade de prestação de serviços de forma eficiente, eficaz e efetivo localmente – como é o caso da AcB.

Alexis de Tocqueville (2005), na sua ‘admiração’ a descentralização, assinala claramente o custo-benefício das relações entre os níveis de poder e deixa evidente sua preferência pelo poder local:

(...) quanto mais a centralização aumenta, quanto mais essa dupla tendência cresce, mais a capacidade de um lado e a incapacidade do outro se tornam salientes. (...). Um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginamos, não pode abraçar por si só todos os detalhes da vida de um grande povo. Não pode, por que tal trabalho, excede as forças humanas. Quando ele quer, apenas por seus cuidados, criar e fazer funcionar tantos meios diversos, contenta-se com um resultado bastante incompleto ou se esgota em esforços inúteis (Tocqueville 2005 [1835], p. 102-3).

A institucionalização de (i) representante do Estado nas autarquias, desde o começo da autarcização³⁵⁷, (ii) administração nos distritos das cidades capitais no território autárquico³⁵⁸ e (iii) a própria tutela exercida sobre autarquias, corporifica esta vontade do poder central quanto a manutenção do seu controlo sobre as autarquias.

A literatura define as relações intergovernamentais como mecanismos formais e informais que asseguram a coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo em sistemas políticos descentralizados (Heinemann-Grüder et al 2017), aplicáveis a todo o tipo de estados (Phillimore 2013), privilegiando o nível local na execução das políticas públicas para a preservação da coletividade (Baracskay s/d).

³⁵⁷ Artigo n.º 8 da lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro.

³⁵⁸ Lei n.º 27/2013, de 18 de dezembro.

Na conceção da CDLR – *European Committee on Local and Regional Democracy* (2007), as relações intergovernamentais são baseadas em princípios de duas vertentes: (a) princípios sobre atribuição de responsabilidades, nomeadamente autonomia, legalidade, clausura de competências gerais, subsidiariedade e delegação de competências; e (b) princípios de promoção da interação adequada, nomeadamente cooperação, informação e consulta mútua, monitoria e suficiência financeira.

Phillimore (2013) propõe três (3) dimensões de relações intergovernamentais:

- (i) *Vertical* – que implica a intervenção direta do poder central no nível local, abrindo espaço para situações de interferências e postura arrogante da parte do primeiro para com os “seus” governos locais, por exemplo, em matéria de transferências fiscais e tendo prerrogativas para a extinção ou demissão de conselhos locais.
- (ii) *Horizontal* – que implica o envolvimento de várias unidades multiníveis (nacionais, intermédias e locais) no tratamento das questões comuns de incidência local, como tributação, transporte, prestação de serviços, entre outros. Como refere a OCDE (2019), a dimensão horizontal inclui o apoio na coordenação entre jurisdições, por exemplo, a promoção da cooperação intermunicipal e inter-regional.
- (iii) *Setorial* – é relacionada as políticas públicas setoriais, onde as relações baseiam-se na criação de redes e pessoal próprios, como conselhos ministeriais para definição de linhas de cooperação com os níveis locais. Esta dimensão depende da capacidade financeira do Estado, quadro normativo, experiências técnica e administrativa, conhecimento e competência na área e confiança entre níveis de governo.

No caso moçambicano, as relações entre poder central e autarquias são definidas em base a três (3) tipos de dinâmicas:

(i) *Dinâmicas de relações formais*

Basicamente, este primeiro tipo de relações é sustentado pela força legal. Inclui tanto questões de autonomia e exercício das competências e atribuições próprias das autarquias quanto ao exercício da tutela – administrativa e financeira – pelo poder

central. Na prática, deste ponto de vista, a relação entre estes dois níveis de poder é, constante e potencialmente, ténue e de tensão.

(ii) Dinâmicas de relações de aproveitamento

Aqui, as relações resultam de fragilidades demonstradas pelas autarquias na prossecução dos interesses locais, particularmente a fraca capacidade financeira. Com efeito, o poder central assumindo-se ‘dono’ dos recursos confiados às autarquias, pelo mecanismo de transferências fiscais, no financiamento das despesas de funcionamento e investimento, aproveita-se da situação para sua intervenção e controlo das próprias autarquias: um aproveitamento em nome da monitoria e avaliação da execução de fundos transferidos. Neste caso, o crescente intervencionismo do Estado nas autarquias justifica-se pela suposta regressão na atuação das próprias autarquias. É um exercício consequente, considerando-se que, não há um espaço vazio: ou o poder local ocupa seu espaço ou o Estado intervém na recuperação deste espaço.

(iii) Dinâmicas de relações de subsidiariedade

Este tipo de relações decorre do aproveitamento referido anteriormente, face as insuficiências das autarquias. É uma tendência de intervenção do poder central nas questões locais que ganha força – perspetivando-se mais ainda no futuro – pela (recente) inclusão do princípio de subsidiariedade na revisão constitucional de 2018. Uma leitura rigorosa revela que a operacionalização da subsidiariedade é vaga, mas a sua constitucionalização legítima, de certo modo, a intervenção do Estado nas autarquias, em casos destas demonstrarem incapacidades ou fragilidades na realização de suas atribuições.

Na reforma de descentralização moçambicana, as dimensões horizontal e setorial são pouco evidentes nas relações entre poder central e autarquias, pela ausência de colaboração ou cooperação. Por exemplo, a cooperação setorial – ministérios e autarquias – é dos aspetos mais salientes no estrangulamento da reforma de descentralização em curso, pois os ministérios mostram-se bastante inflexíveis quanto a possibilidade da gestão dos serviços respetivos pelas autarquias, particularmente os casos de serviços públicos primários de saúde e educação³⁵⁹.

³⁵⁹ Sobre contornos da transferência de serviços de saúde às autarquias, ver Matsinhe & Namburete (2019).

Estas dificuldades de cooperação evidenciam também a falta de *oversight* nas relações entre os dois níveis. *Oversight* é a ideia de apoio a capacitação subnacional (OCDE 2019), através da qual o poder central avalia regularmente os desafios de capacidade dos níveis locais para o respetivo fortalecimento e adaptação às necessidades respetivas. O governo central engaja-se na procura do reforço das instituições públicas e seus funcionários nos níveis locais, ao invés de focar-se na assistência técnica.

No caso moçambicano, reconhecendo-se a supremacia das dinâmicas formais nas relações entre estes dois níveis, baseadas na tutela, a perceção dos sujeitos de pesquisa é a de que a tutela do Estado às autarquias tem de ser feita numa perspetiva de *oversight* para permitir a criação de capacidades das entidades locais no cumprimento de suas obrigações:

“O poder central até pode descentralizar, mas não tem vontade política de descentralizar, porque não faz o *oversight*. Não capacita os governos locais a exercerem as suas competências. Apenas entrega as competências e depois nem vai ver se estão a ser ou não exercidas tais competências³⁶⁰.

A evidência da ausência de *oversight* do poder central às autarquias é a frequente acusação do primeiro em torno da falta de condições e capacidades do poder local na realização de atribuições respetivas no âmbito da reforma de descentralização. Porquanto o poder central não realiza estudos regulares e nem dispõe de informações concretas relativamente as atribuições não executadas pelas autarquias, incluindo as razões explicativas da referida incapacidade. Até porque é com conhecimento de causa sobre as dificuldades de exercício ou não realização das funções atribuídas ao poder local que faz sentido apelar ao princípio da subsidiariedade, de modo que o Estado possa avocar referidas funções.

Além de mais, a questão das relações intergovernamentais não está prevista no quadro legal moçambicano. Esta lacuna contribui sobremaneira para as dificuldades relacionais entre setores ‘detentores’ dos serviços públicos e os níveis locais de governo, que demandam pela responsabilidade na prestação dos mesmos localmente. Assim, torna-se importante e urgente a definição de uma disposição no modelo *Intergovernmental Relations* (IGR) que garanta não apenas uma simples relação entre níveis de poder, mas e sobretudo – o que falta a reforma de descentralização em curso – o estabelecimento de dimensões e mecanismos de coordenação e cooperação dos setores de nível central, particularmente ministérios, por via das funções e serviços (a serem) prestados a nível local.

³⁶⁰ Sónia Chone [entrevista: 30.10.2022] – resposta 2, pergunta 2, variante “H” – Anexos C.

Neste momento, a questão das relações entre poder central e autarquias é restrita aos ministérios responsáveis pelas áreas (i) da administração estatal³⁶¹ e (ii) das finanças³⁶², resultantes de delegação de competências pelo Conselho de Ministros (Governo de Moçambique), para, respetivamente, exercerem:

- (i) A tutela administrativa do Estado, que consiste na verificação da legalidade dos atos administrativos através de inspeção, auditoria, inquérito e sindicância³⁶³.
- (ii) A tutela financeira do Estado, que consiste na fiscalização da legalidade dos atos de gestão financeira e patrimonial praticados pelas entidades descentralizadas, como autarquias³⁶⁴.

Como se vê, estas áreas não são vocacionadas a serviços públicos materialmente prestados pelas autarquias. De resto, é uma constatação colocada pelos sujeitos de pesquisa:

“É só pegar cinco estatutos dos ministérios para ver o que fazem e qual é a relação com o nível local. O ministério de obras públicas, que tem água e saneamento, o que faz para o município? O setor da saúde, que é um dos setores mais centralizados, o que faz para os municípios? O da educação, o que faz para os municípios? O das finanças, que tem de apoiar os municípios na coleta de receitas e na estruturação dos serviços de tributação, o que faz? O que têm previstos nos seus estatutos e fazem para os municípios e órgãos descentralizados? Se têm, então, vemos o que é que fazem? Que tipo da assistência, qual a metodologia?”³⁶⁵

Esta situação contraria uma perspetiva – a de Relações Intergovernamentais – que se mostra cada vez mais relevante para a gestão de conflitos, uma vez que a coordenação entre os diferentes níveis é necessária, pois, muitas vezes, as competências se sobrepõem e diferentes questões políticas exigem cooperação (Heinemann-Grüder et al 2017), evitando a duplicação (e dispêndio de recursos escassos) e fragmentação de projetos e serviços (Boatjies 2015).

Na prática, a relação nebulosa entre poder central e autarquias é aplicável a generalidade do poder local em Moçambique. Vale dizer que o ‘endurecimento’ do nível central em relação ao nível local é abrangente tanto às autarquias sob gestão dos partidos da oposição quanto às próprias autarquias geridas pelo partido Frelimo. O que é mais frequente e marca diferença de umas com as

³⁶¹ MAEFP – Ministério da Administração Estatal e Função Pública.

³⁶² MEF – Ministério de Economia e Finanças.

³⁶³ Número 2 do artigo 7 da lei n.º 5/2019, de 31 de maio.

³⁶⁴ Número 1 do artigo 8 da lei n.º 5/2019, de 31 de maio

³⁶⁵ Sónia Chone [entrevista: 30.10.2022] – resposta 2, pergunta 2, variante “H” – Anexos C.

outras – na ótica dos diferentes sujeitos da pesquisa – são ‘facilitismos’ e ‘impedimentos’, sobretudo, neste último aspeto, uma espécie de receio de (des)alinhamento com o partido da situação, detentor do poder central e do Estado:

Em relação as autarquias geridas pelos partidos da oposição, há problemas de facilitação. Encontramos situações de facilitação de uns em relação a outros. (...). Recordo-me quando Manuel Chang era ministro das finanças, devido a interesses que tinha no município da Matola, fez *joint-venture* com Calisto [presidente do Município da Matola] dando-lhe muita gente qualificada. Há pessoas que recebiam no município de Maputo, afetos ao município da Matola, para ajudar o município da Matola a crescer e a organizar-se. Isto é uma facilidade, que, por exemplo, o presidente do município da cidade de Maputo, nunca teve³⁶⁶.

E não há seleção aqui, ou descentralizado da Renamo ou da Frelimo. A única sorte é que, provavelmente, nos municípios da Frelimo há pessoas que conhecem os processos e vão corrigindo e fazendo, enquanto nos da Renamo e MDM, por serem revolucionistas, estão a trazer novas pessoas, mas algumas sem lógica de funcionamento público (...). Mas o esforço de tratamento não é diferenciado do nível central na relação com os municípios. A única coisa é que uns, encontram pessoas mais capacitadas e outras não, porque algumas pessoas não querem trabalhar para Renamo, não querem ser vistas como as tais³⁶⁷.

Mais curioso ainda é a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM)³⁶⁸, volvidos cerca de vinte e cinco anos (25) da autarcização, mostrar pouca clareza relativamente ao papel de advocacia que se lhe espera em defesa das próprias autarquias, agindo a reboque do próprio poder central. Por exemplo, das oito (8) linhas de prioridades de governação definidas pela Agenda Autárquica 2023-2033 da ANAMM, cinco (5) são praticamente a repetição das atribuições conferidas às autarquias desde o início da reforma de descentralização em Moçambique.

Portanto, ao longo do tempo, existe uma falta de clareza nas relações entre poder central e autarquias. Em meio ao contínuo movimento da autarcização, a prática mostra que, cada vez que se empreende avanços no processo, o próprio poder central encarrega-se pelo reforço do controlo e mais intervencionismo nas entidades do poder local.

³⁶⁶ António Pedro Muchanga [entrevista: 03.11.2022] – resposta 5, pergunta 2, variante “F” - Anexos C.

³⁶⁷ Sónia Chone [entrevista: 30.10.2022] – resposta 2, pergunta 2, variante “H” – Anexos C.

³⁶⁸ A ANAMM foi criada em outubro de 2004, no seu congresso constitutivo, na cidade de Quelimane, como um organismo associativo para a defesa de interesses dos municípios.

7.3. Paz sem Serviços: contornos da ‘última reforma’ de descentralização em Moçambique

“Os arranjos institucionais foram motivados pela pólvora”³⁶⁹.

(...), as pessoas não estão a receber serviços a nível local”³⁷⁰.

Concebe-se como ‘última reforma’ de descentralização em Moçambique – para efeitos da presente tese – o arranjo constitucional e institucional, do período entre 2018-2020, que resulta na nova configuração do Estado, com a implementação de órgãos de governação descentralizada provincial, órgãos de representação do Estado na província e – uma previsão a partir de 2024 – órgãos de governação descentralizada distrital.

Em outras reflexões, a última reforma de descentralização é o denominado “novo paradigma da descentralização” (Impissa 2020) em Moçambique, caracterizada pela alteração da “natureza jurídica dos órgãos provinciais e distritais, criação de novos órgãos e redefinição das atribuições e competências dos órgãos ao nível provincial e distrital” (Macuácuá 2021, p. 667).

O processo de descentralização moçambicano deriva de imposições de circunstâncias, nomeadamente exigências de investidores internacionais pela degradação da situação económica e financeira, uma situação comum a maioria dos estados subsarianos (Otayek 2007); queda do mundo socialista, potencial sustento na materialização do projeto de estado-nação a seguir a independência; e dinâmicas internas propriamente, como guerra civil, crise social e de legitimidade do então Estado pós-colonial. Este contexto encontraria alianças no apelo pelas reformas democráticas e de descentralização.

Tendo em linha de conta estes pressupostos, o contexto mostra-se, mais uma vez, elemento relevante para a leitura desta última reforma de descentralização, que resulta de um processo (a)típico: arranjos político-partidários entre duas partes em contenda, Renamo e Governo, em nome de consensos nacionais para a estabilidade política – como parte dos Acordos de Paz e Reconciliação Nacional de Maputo – e aprofundamento da própria democracia.

O país estava mergulhado numa instabilidade política, nomeadamente ataques armados, particularmente, na região centro: circunstâncias e urgências do momento – tanto a busca da paz e estabilidade política do país quanto a proximidade das eleições – que levaram à consensos possíveis.

³⁶⁹ António Pedro Muchanga, deputado da Renamo na AR – IX legislatura [entrevista: 03.11.2022].

³⁷⁰ Sónia Chone, investigadora de política e descentralização em Moçambique [entrevista: 30.10.2022].

Os arranjos institucionais foram motivados pela pólvora. O país tinha de fazer escolhas: entre manter a guerra e aceitar o que a Renamo estava a reivindicar. E feito o direito comparado, foi-se verificar que o que a Renamo estava a reivindicar eram coisas normais em quase todos cantos do mundo³⁷¹.

Nesta perspetiva, a última reforma de descentralização é determinada pelos seguintes propósitos³⁷²: (1) consolidação da reforma democrática do Estado; (2) aprofundamento da democracia participativa; e (3) garantia da paz.

Para as partes diretamente envolvidas nestes arranjos, a última reforma de descentralização representa uma evolução, quer pelos propósitos e escolhas traçadas, quer pela relevância da descentralização para o país. Por exemplo, a institucionalização de órgãos de governação descentralizada provincial respondia a reivindicação da Renamo relativa a eleição de governadores provinciais. Neste aspeto, a perceção dos sujeitos de pesquisa é que, do ponto de vista político, os acordos e consensos conseguidos entre os principais atores do processo – Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, e o então líder da Renamo, Afonso Dhlakama – mostraram-se valiosos para a paz e estabilidade do país:

Quadro n.º 51: Perceções sobre a pertinência dos consensos políticos de 2018 em Moçambique.

DECLARAÇÃO	SUJEITO	FUNÇÃO
“(…). Politicamente, acho que a decisão foi muito bem tomada e muito bem conseguida” (...).	Inocêncio Impissa	Vice-ministro da Administração Estatal e Função Pública
“(…). O mais importante a realçar, neste exercício, é a coragem que o Estado moçambicano teve em avançar com o processo, com (...) os consensos nacionais da estabilidade política (...)”.	António Rosário Niquice	Deputado do partido Frelimo, na Assembleia da República, IX legislatura
“(…). Quem for a ler a constituição e as leis, há de ver que não há coisa mais clara que aquilo (...)”.	António Pedro Muchanga	Deputado do partido Renamo, na Assembleia da República, IX legislatura

Fonte: Elaboração própria.

No plano teórico, a reforma de descentralização visa, sobretudo, a melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos locais, quer pela proximidade e possibilidades de alocação de recursos com eficiência e eficácia, pelas entidades descentralizadas, quer pelo conhecimento concreto da realidade e participação dos próprios cidadãos (Wunsch 1998; Weimer 2012c; Forquilha 2016).

Se reforma do Estado é mobilizada em torno de aprofundamento da democracia, promoção da estabilidade e paz; se democracia participativa é reconhecimento do papel que comunidades e cidadãos locais têm na solução dos problemas respetivos, convertendo o interesse e direito individuais

³⁷¹ Ver António Pedro Muchanga [entrevista: 03.11.2022] – resposta 5, pergunta 5, variante “F” – Anexos C.

³⁷² Ver preâmbulo da revisão pontual da CRM – lei n.º 1/2018, de 12 de junho.

em preocupações de todos, é indispensável que a descentralização resulte na criação de corpos administrativos com capacidades de resposta às demandas genuinamente locais.

No caso moçambicano, a descentralização é uma espécie de ‘moeda de troca’ pela paz. É um processo extremamente atrelado à paz e estabilidade política que negligencia quase que completamente a componente de prestação de serviços públicos em nível local.

Por exemplo, apesar da criação de órgãos de governação descentralização nas províncias, os cidadãos têm visto pouco da atuação destas entidades descentralizadas relativamente a prestação de serviços. Desde 2020, a primeira experiência de coabitação entre órgãos executivos provinciais e órgãos de representação do Estado na província é centrada nas disputas de funções executivas e, não menos verdade, de ‘protagonismo de importância’. Praticamente, sem preocupações propriamente com a governação local – satisfação das necessidades coletivas locais.

Neste sentido, a última reforma é uma promessa não cumprida: do Estado e próprios órgãos eleitos. Por um lado, os serviços continuam estruturados da mesma forma ao nível central, quando, a partida, deviam ser-lhes alterados a lógica, na sequência das funções que, em teoria, passaram a ser exercidas no nível provincial. Por outro, os órgãos eleitos estão perdidos em si mesmos, concentrando-se em questões puramente de papéis pessoais e protocolares do que responsabilidades nos serviços materialmente de impacto social.

Um dos aspetos mais questionados pelos sujeitos da pesquisa decorre deste esvaziamento de funções na prestação de serviços locais pelos órgãos de governação descentralizada provincial:

Quem quer descentralização sem serviços? Um dos aspetos a serem revistos na constituição, a ser revista, são os objetivos da descentralização. Àqueles objetivos da descentralização, pode-se dizer que são nossos, *suis generis*, mas chocam com o sentido teórico. Não é só manter a paz, não é suficiente, sem serviços³⁷³.

No caso das autarquias, a situação parece mais grave ainda, uma vez que não tendo sido transferidas competências e funções setoriais, supostamente, pela fraca capacidade técnica e financeira locais, os governos locais fazem pouco ou nada em termos de prestação de serviços, senão criação de governos condenados, desde o início, à fraqueza.

A despreocupação com a questão de serviços é cada vez mais consistente, porque interessa pouco ao próprio poder central a existência de entidades descentralizadas capazes e hábeis na solução

³⁷³ Ver Sónia Chone [entrevista: 30.10.2022] – resposta 2, pergunta 5, variante “H” – Anexos C.

dos problemas locais. Como se viu, a falta de autotutela – um exame ou avaliação por parte do Estado central sobre os propósitos pelos quais descentraliza entidades – ou supervisão de fortalecimento institucional, isenta de interesses político-partidários, evidencia que a descentralização moçambicana é incipiente e vazia de substância material: a prestação de serviços públicos aos cidadãos locais.

Este problema de não incidência da descentralização na prestação de serviços públicos é muito mais profundo do que, por exemplo, a tentativa de relacioná-lo a hipotética falta de vontade. Porquanto um dos aspetos críticos da reforma de descentralização em curso em Moçambique é a falta de definição da racionalidade administrativa.

Para Motta & Bresser-Pereira (1983, p. 22) “um ato será racional na medida em que represente um meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos”.

No campo político, Forester (1984) lembra que a racionalidade depende de vários aspetos, nomeadamente contexto em que os atores de políticas públicas se encontram, grau de complexidade, incerteza, ambiguidade, conflituosidade e urgência do processo. Refira-se, os *policy-makers* estão sob pressão na tomada de decisão sobre questões complexas, em pouco tempo, o que limita a sua capacidade de condução de diagnósticos exaustivos, perante rivalidades, lutas de poder e territórios em disputa.

No contexto da descentralização, racionalidade administrativa seria coerência entre institucionalização de entidades (administrativas) descentralizadas e atribuição de funções e meios imprescindíveis para uma efetiva prossecução dos fins e anseios das comunidades respetivas, neste caso a satisfação das necessidades coletivas locais.

A ausência da conceção da racionalidade administrativa é a parte mais difícil de viabilização, no caso moçambicano, tanto da relação entre os níveis central e local de poder quanto da construção do próprio Estado. A CRM e demais legislação não associa a reforma da descentralização a racionalidade administrativa virada a prestação de serviços públicos, senão uma orientação a questões como aprofundamento da democracia, participação e desenvolvimento local.

Enfim, a conceção moçambicana de descentralização é de risco permanente, pois, emprestando as palavras de Cavalcanti (2010, p. 306), exalta “os perturbadores da paz social, os que provocaram as crises políticas e as lutas económicas” (...) sob pretexto da defesa da própria democracia e paz”. Neste sentido, somente a revisão e definição clara do modelo de prestação de

serviços localmente permitirá a prossecução dos propósitos da reforma de descentralização em análise: de contrário, sem a mudança da lógica de estruturação setorial de serviços públicos, poucos ou nenhuns serão prestados pelos governos locais.

7.4. ‘Distritalização’: desafios atuais da reforma de descentralização em Moçambique

Sem referência na literatura, até então, o presente estudo parte da conceituação do termo ‘distritalização’ para, seguidamente, discuti-lo em base a realidade moçambicana, apresentando seus contornos no contexto da última reforma.

O que aqui se designa como “distritalização” é o processo de eleição de órgãos de governação descentralizada de nível distrital, na sequência tanto dos termos definidos pelo texto constitucional quanto pela necessidade da materialização dos propósitos da última reforma de descentralização, nomeadamente consensos da estabilidade política e aprofundamento da democracia em Moçambique.

Os acordos saídos das negociações de paz – paz sem serviços, como apresentado anteriormente – resultaram na institucionalização de novas entidades descentralizadas, no caso de órgãos de governação descentralizada provincial e distrital. Estes últimos, nos termos definidos pela revisão pontual da Constituição de 2018, com previsão de sua implementação a partir de 2024³⁷⁴.

No âmbito provincial, a estruturação de órgãos de governação foi duplamente repartida, com a criação de:

- órgãos executivos de governação descentralizada, sendo, (i) Governador de Província (GP), o cabeça de lista do partido político vencedor das eleições para a Assembleia Provincial; e (ii) Conselho Executivo Provincial (CEP), que integra o próprio GP, Diretor do Gabinete do Governador e Diretores Provinciais.
- órgãos de representação do Estado na província, sendo, (i) Secretário de Estado na Província (SEP), representante do Estado e do Governo central na respetiva província, nomeado pelo Presidente da República (PR); e (ii) Serviços de Representação do

³⁷⁴ Na prática, a institucionalização de entidades descentralizadas distritais passa pela realização das sétimas eleições gerais do país. Um pacote integrado de eleição do Presidente da República, deputados da AR, membros das AP e membros das Assembleias Distritais – AD).

Estado na província (SREP), como unidades de representação do Governo central na província.

Entretanto, a implementação destes arranjos institucionais tem motivado acirrado debate e questionamento que colocam não apenas dúvidas ao processo em si, mas também a descoberto uma espécie de ‘coalizão’ entre atores envolvidos.

Ora, a perceção é a de que o “novo paradigma” desviou, inclusive, o caminho que a reforma de descentralização percorrera até aqui:

Tanto mais que o pacote da descentralização que resultou na eleição do governador e todo pacote da descentralização, representou, de alguma forma, um recuo. Veja-se, por exemplo, os progressos alcançados sobre a eleição direta dos presidentes dos municípios, face a esta revisão. Hoje, o povo não elege um representante, elege um mascarado, um partido, que foi eleito; não é conhecido, não é passível de responsabilização, porque não foi eleito (...). O recuar de uma eleição direta para uma eleição de lista, quer dizer, que ele ficará condicionado e capturado pelas vontades político-partidárias, que não permitem que esta pessoa cumpra com aquilo que foi a promessa no processo de campanha eleitoral³⁷⁵.

7.4.1. Mudam-se os tempos, mantêm-se as vontades

Apesar do esforço para equipará-lo ao sentido da devolução, como o que acontece com a autarcização, o modelo da última reforma de descentralização é estruturado numa lógica e dinâmica, historicamente, conhecidas.

Primeiro, o modelo reforçou a tendência recentralista para todos os níveis de governação local, pela criação da figura de representação do Estado na província, com funções executivas, retirando-se os poderes ao órgão executivo de governação descentralização provincial propriamente. Esta lógica resultou numa zona de penumbra entre os dois órgãos ao nível provincial que aprofunda o carácter de tensão e conflituosidade – característico da história de descentralização em Moçambique. Neste caso, a representação do Estado na província é, simultaneamente, representante do Estado e do Governo, o que lhe permite o exercício não apenas de funções nas áreas exclusivas e de soberania do Estado (defesa e segurança, justiça, cunho da moeda, recursos naturais, fronteiras, entre outras), mas e sobretudo funções executivas, em nome de governo central.

³⁷⁵ Fernando Bismarque Ali [entrevista: 05.10.2022] – resposta 2, pergunta 5, variante “F” – Anexos C.

Segundo, o modelo ou “novo paradigma” não é coerente aos consensos e acordos alcançados na (re)negociação Governo-Renamo. Na verdade, esse peso extremo para a representação do Estado foi uma surpresa para a oposição, nomeadamente a Renamo, na mesa da negociação, depois da aprovação da revisão constitucional: uma dinâmica evidente da contradição entre o definido na constituição, nas leis e nos regulamentos. Esta situação é justificada tanto pela mudança de equipas (de uma equipa mista nas negociações de paz para outra equipa na revisão do pacote legislativo), quanto pelos interesses político-partidários, impelidos pelo receio dos resultados eleitorais a vista.

Por um lado, as lacunas do processo terão ocorrido na transposição dos compromissos políticos em pacote legislativo, começando pela própria Constituição, que viu inscritas certas questões que, posteriormente, tornaram-se críticas. Neste ponto, a perceção dos sujeitos de pesquisa é que a Constituição foi tratada de forma programática, particularmente na questão das eleições para órgãos distritais em 2024, quando deveria pautar-se por uma cláusula condicional, em linha ao princípio do gradualismo da própria descentralização em curso³⁷⁶[³⁷⁷]:

A constituição normalmente não pode ser programática. A constituição é um documento que, em princípio, não pode prever datas. Essa é uma forma legística meio não bem conseguida da revisão constitucional. Normalmente, o que devia ter vindo aí é uma cláusula condicional que diz, a medida, como acontece com o princípio do gradualismo, que segundo o qual, a medida que as condições vão sendo criadas podemos progredir. Normalmente, é este tipo de cláusula que se adota e não cláusula programática. Por isso que agora estamos numa situação de o que fazemos em 2024³⁷⁸.

Por outro, o processo de transposição dos acordos e consensos políticos em pacote legislativo foi alvo de falta de transparência e coação de uma parte (Frelimo) à outra (Renamo), decorrente do habitual receio de ocupação do espaço local pela oposição no país³⁷⁹, incluindo a tendência de superioridade do Governo sobre a AR³⁸⁰.

Este formato que coloca governador provincial e secretário de estado na mesma circunscrição, não é o que havia sido proposto nas negociações. Ele resulta de alguma imposição do partido maioritário [Frelimo], como moeda de troca, no sentido que, como a Renamo propõe a eleição do governador na província, então deve haver a figura de secretário de estado. Mas qual é era o fundado receio? Era de que se mantivesse a proposta inicial, o poder central não teria poder

³⁷⁶ Ver Inocêncio Impissa [entrevista: 03.11.2022] – resposta 1, pergunta 5, variante “G” – Anexos C.

³⁷⁷ Ver Bernard Weimer [entrevista: 12.11.2022] – resposta 1, pergunta 5, variante “H” – Anexos C.

³⁷⁸ Inocêncio Impissa [entrevista: 03.11.2022] – Ibidem.

³⁷⁹ Ver Arnaldo Francisco Chalaua [entrevista: 01.11.2022] – resposta 3, pergunta 5, variante “F” – Anexos C.

³⁸⁰ Ver António Pedro Muchanga [entrevista: 03.11.2022] – resposta 5, pergunta 5, variante “F” – Anexos C.

de interferir na governação local. Vamos imaginar que a oposição ganhasse, como aconteceu em 1994 ou 1999, em que a Renamo ganhou seis províncias contra quatro da Frelimo (...). Pensou-se nesta possibilidade³⁸¹.

Pode-se dizer que o processo envolveu uma espécie de “jogos ocultos” Tsebelis (1998), pois a aceitação pela Frelimo [*players*] da proposta da Renamo relativamente a eleição de governadores, agraciada pela distritalização, parecia aos olhos dos observadores, incluindo da própria Renamo, uma opção completamente perdida [subótima], em meio a sua clareza quanto aos *payoffs* da aceitação.

Terceiro, o modelo tem-se revelado não apenas uma enorme complexidade, mas também imaturo e impraticável. A sua intenção ou implementação não toma em consideração a questão de recursos e, muito menos, a relação de coordenação interinstitucional em nível local: províncias, distritos e autarquias. É uma opção preocupada pela criação de instituições e respetivo aparato administrativo que, na sua maioria, implica mais dispêndios correntes em detrimento de investimentos em serviços públicos.

A dinâmica saliente aqui – recorrendo a proposta de Lowi (1972) – é de uma política pública distributiva, propícia em contexto de descentralização despreocupada no impacto real da sociedade, senão apenas com os interesses próprios dos atores políticos envolvidos, no caso Frelimo e Renamo.

7.4.2. “Novo Paradigma” – um tiro que saiu pela culatra

“(..), temos de reconhecer que a Renamo foi enganada (...).”³⁸².

O modelo de descentralização em curso [última reforma] tornou-se, hoje, na principal linha divisória de opinião pública em Moçambique. Significa que o modelo da consolidação da reforma do Estado, aprofundamento da democracia e garantia da paz vem frustrando expectativas de intervenientes diretos e indiretos, nomeadamente Frelimo, Renamo, sociedade moçambicana e agências internacionais.

Curiosamente, os próprios atores de primeira linha (Frelimo e Renamo) são os maiores contestatários dos resultados da reforma em análise, não reconhecendo uma empreitada erguida a lupa de seus supremos interesses.

³⁸¹ Arnaldo Francisco Chalaua [entrevista: 01.11.2022] – resposta 3, pergunta 5, variante “F” – Anexos C

³⁸² Fernando Bismarque Ali, deputado do MDM na AR – IX legislatura [entrevista: 05.10.2022].

Por um lado, a Frelimo que não apenas cedeu a proposta da Renamo (eleição de governadores), mas e sobretudo cooptou a referida proposta às suas pretensões de manutenção de hegemonia e controlo territoriais, equacionando novos elementos, nomeadamente Secretários de Estado e eleição de órgãos descentralizados ao nível dos distritos – distritalização.

No fundo, a própria Frelimo – revelando uma relativa crise interna e de legitimidade – criou uma espécie de fragmentação da sua estrutura na gestão do processo. Uma situação que originou o impasse subsequente contra seus próprios interesses, como expressão, no mínimo, da falta de alinhamento entre suas três (3) categorias de protagonistas no ‘jogo’ da última reforma, nomeadamente:

- A. ideólogos, em resposta a proposta da Renamo, criaram uma extensão ao processo, colocando em questão a eleição de administradores distritais a partir de 2024;
- B. legislistas, pensando na possibilidade de alguma vitória de ‘partidos da oposição’, criaram a figura de SEP, como mecanismo de (re)freio aos governadores, retirando ou reduzindo-lhes competências e funções essenciais em nível local, incluindo o próprio estatuto de governo local: de Governo Provincial para Conselho Executivo Provincial;
- C. operacionais [comissários do terreno], mais preocupados e ansiosos com a possibilidade da perda de poder e, particularmente, seus cargos e benefícios locais, mobilizaram, organizaram e levaram (a todo o custo) à vitória completa da Frelimo no país.

Por conseguinte, as duas figuras de governação ao nível provincial são, respetivamente, SEP e GP, ambos da Frelimo em todas as províncias. Mas, pelas disposições legais e ou regulamentares vêm-se mergulhados num complexo desafio de governação local, o que, hoje, coloca em causa o modelo e esvazia o sentido da reforma de descentralização em curso.

Agora, como vai ser, entre os camaradas Secretário do Estado e governador, que são todos da Frelimo, no lugar do que se esperava que o governador, por exemplo, fosse da Renamo e o Secretário do Estado da Frelimo. Portanto, o tiro saiu pela culatra. (...). Muitos governadores sentem-se burlados, porque eles é que fizeram campanhas e promessas a população e, no fim, quem governa é outra figura. Aliás, a começar pela confusão dos palácios (quem deveria ficar no palácio,) e questões protocolares (tanto de escoltas e precedência protocolar): quando o PR chega na província quem fica ao lado dele, entre governador e Secretário do Estado³⁸³.

³⁸³ Thomas Selemane [entrevista: 05.11.2022] – resposta 4, pergunta 5, variante “H” – Anexos C.

Por outro lado, a Renamo – mesmo depois de alcançados os compromissos políticos com sua contraparte, a Frelimo, e enquanto decorria a respetiva conversão em pacote legislativo – não permitiu o alargamento do debate, particularmente de outras forças políticas, na certeza de que assumiria a governação de, pelo menos, seis (6) províncias, onde tinha histórico de êxitos eleitorais, nomeadamente Sofala, Zambézia, Nampula, Tete, Manica e Niassa. Longe da sua imaginação estava a preocupação sobre essa eventualidade e o exercício de esvaziamento de poder eleito pela Frelimo.

É preciso que haja coragem, porque, temos de reconhecer que a Renamo foi enganada (...). A Renamo foi enganada, porque estava com fé que havia de ganhar 7 províncias. O MDM apresentou 8 ideias sobre descentralização, e a Renamo recusou de contemplar na pauta esse nosso pedido. Um dos perigos dessa descentralização foi não ter havido um debate inclusivo. Foi um debate envolvendo apenas duas partes, sempre blindadas, não aceitaram, nunca aceitaram opiniões de fora dessa esfera. Porquê? Era para não abrir os olhos da própria Renamo, que cegamente, acabou permitindo que assim fosse, e o país está nesse marasmo. Qualquer pessoa sabe que o processo foi conflituoso. Houve muitos jogos ocultos: um queria enganar o outro, e outro não quer se abrir para ter outros a seu lado nessa luta³⁸⁴.

Portanto, a confusão governativa que caracteriza as dinâmicas nas províncias, pelo menos, na primeira experiência de governação descentralizada provincial, 2020-2024, resulta deste jogo de barganhas entre Frelimo e Renamo, cada um preocupado em ‘colocar mais sardinha à sua brasa’, neste caso, na ocupação de mais espaço político-governativo no país.

7.4.3. A (in)viabilidade da distritalização em Moçambique

“(…), é preciso fazer-se uma reflexão profunda”³⁸⁵.

Nas seções anteriores foi referido que a revisão pontual da CRM de 2018 estabeleceu a distritalização para 2024. No entanto, mesmo antes da sua concretização, a distritalização tornou-se no aspeto mais crítico e, cada vez mais, questiona-se a sua pertinência e viabilidade, mediante a confusa governação provincial e autarcização flagelada e progressiva.

Perante dúvidas do percurso, o debate sobre distritalização em Moçambique origina duas (2) principais correntes:

³⁸⁴ Fernando Bismarque Ali [entrevista: 05.10.2022] – resposta 2, pergunta 5, variante “F” – Anexos C.

³⁸⁵ Inocêncio Impissa, vice-ministro da Administração Estatal e Função Pública [entrevista: 03.11.2022].

(i) *Corrente da inviabilidade da distritalização*

Esta perspetiva defende que a distritalização desvirtua o sentido da província como unidade territorial única, orientada vertical e horizontalmente aos respetivos distritos. Se a província é constituída pelos distritos, é razoável que o governador provincial – no cumprimento do seu mandato e programa de governação – nomeie ‘seus’ administradores como garantia de manutenção de uma coerência territorial e implementação do programa de governação para satisfação dos cidadãos locais.

Nesta perspetiva, o mais importante é uma efetiva autonomia – administrativa, financeira e patrimonial – das províncias para que tenham capacidade de mobilização de recursos e promoção do desenvolvimento local. Só desta forma é que se concorre à materialização dos propósitos da governação descentralizada.

Assim sendo, o mais adequado é a reestruturação da representação do Estado ao nível provincial, eliminando a figura do Secretário de Estado e toda máquina burocrática associada – órgãos de representação do estado na província – para um representante do Estado na província com a assessoria técnica nas funções clássicas e constitucionais do Estado, como defesa e segurança, moeda, diplomacia, justiça e política fiscal.

Essencialmente, esta perspetiva incide sobre a verificação de condições para a efetividade da distritalização. Por um lado, aspetos de natureza técnicas, infraestruturais e orçamentais, visando a sustentabilidade do processo. Por outro, a preocupação em torno do potencial de esvaziamento de poder dos órgãos de governação descentralizada, nomeadamente atribuição de competências e exercício de funções, duplicação ou sobreposição de órgãos e coordenação institucional em termos horizontais.

É com a corrente da inviabilidade da distritalização que se simpatiza, por exemplo, Inocêncio Impissa, vice-ministro da Administração Estatal e Função Pública:

E eu pergunto mais, numa situação em que nós avançamos, por hipótese, para todos os distritos como autarquias, considerando que todos os distritos já são órgãos descentralizados, porque precisaríamos mais de autarquias? Há coisas que deviam acontecer não em simultâneo. A decisão grande que deve ser tomada aqui é paramos ou com órgãos descentralizados provinciais, ou paramos só com os distritos, ou paramos com as autarquias no modelo em que estamos. As três coisas ao mesmo tempo, para mim, não são possíveis³⁸⁶.

³⁸⁶ Inocêncio Impissa [entrevista: 03.11.2022] – resposta 1, pergunta 5, variante “G” – Anexos C.

Sintetizando, aqui, a distritalização é inviável, entre outras, pelas seguintes razões:

- ✓ resulta na proliferação de órgãos de governação, em nível local. Por exemplo, no caso de um distrito de cidade capital, acredita-se que o número total de órgãos seria de sete (7): GP, presidente da AP, SEP, PCM, PAM, Administrador Distrital e presidente da Assembleia Distrital;
- ✓ pressão sobre os poucos recursos orçamentais e financeiros;
- ✓ perda absoluta dos poderes do GP sobre o território, pois a província é o conjunto dos distritos;
- ✓ dificuldades de coordenação, particularmente do tipo horizontal entre os órgãos de governação descentralizadas provincial e distrital, uma vez que os órgãos distritais passarão a ter os mesmos poderes que os provinciais.

(ii) Corrente da viabilidade da distritalização

É a corrente que defende a distritalização como melhor caminho a seguir, considerando que, nas atuais condições, existe um tratamento desigual dos cidadãos moçambicanos quanto ao privilégio da democracia participativa que tem sua máxima expressão no direito de voto. Em outras palavras, um exercício democrático baseado simplesmente no modelo ‘bifurcado’ – ou MDR, discutido anteriormente – de descentralização, em que uns têm direito de votar seus governantes imediatos (no caso das autarquias) e outros não (no caso dos distritos), reproduz a exclusão e diferenciação de cidadãos: no mesmo território, uns são ‘cidadãos de primeira’ e, outros, ‘cidadãos de segunda’.

Nesta perspetiva, defende-se que sem a distritalização, o país continuará pelo caminho desigual de desenvolvimento, com tendência a concentração de mais recursos e investimentos nos centros urbanos, onde há cada vez mais pressão – resultante da mobilidade ou êxodo rural – pelos serviços públicos, que são escassos ou inexistentes nas zonas rurais, nomeadamente nos distritos.

Esta corrente fundamenta ainda que a proposta da distritalização foi trazida à mesa de negociação pela Frelimo – como compensação e extensão a proposta da Renamo sobre eleição de governadores provinciais – que, hoje, é relutante à ideia da sua implementação.

É na corrente de viabilidade da distritalização que se situa o posicionamento, por exemplo, de António Pedro Muchanga, deputado da Renamo:

(...), para mim, melhor coisa seria fazer a governação descentralização distrital, que iria contemplar toda a população. (...). O propósito da governação descentralizada provincial era que depois da província não haveria mais nada lá em baixo. Depois da província vinham municípios. Só que os da Frelimo entenderam que eram espertos, inventaram distritos, e os distritos foram aceites em processo de negociações. O que está sendo dito é que uma vez escrito na lei tem de ser cumprido. Mas já estão a começar a fazer barrulho, que não temos condições. Quem tem de criar condições? (...). Se não se avançar com eleições distritais, em 2024, estamos a ferir a Constituição (...) ³⁸⁷.

Sobre a corrente da viabilidade encontra-se ainda a ideia de que a distritalização concorre para uma verdadeira expressão democrática em Moçambique, permitindo a oposição e grupos de cidadãos enorme possibilidade de acesso a governação a nível local:

Por que se tem medo do distrito? Porque o distrito é dar, de facto, o poder a oposição. O medo de distritalizar, na minha opinião, é de dar o poder a oposição, e os distritos são governos fortes. A oposição vai pegar os distritos e nunca mais vai sair de lá. E isso é bom para a democracia ³⁸⁸.

Em suma, a viabilidade da distritalização sustenta-se, entre outros, nos seguintes argumentos:

- ✓ existe um mandato constitucional (incondicional) que determina a concretização de órgãos de governação descentralizada distrital em Moçambique a partir de 2024;
- ✓ as autarquias são constituídas de governos locais fracos e na sua maioria rurais (45 que urbanas (25) ³⁸⁹;
- ✓ os distritos têm merecido menos atenção, particularmente nos investimentos em serviços públicos, embora a maioria da população moçambicana viva em zonas rurais (distritos) – o que resulta na sobrecarga ocupacional das poucas zonas urbanas;
- ✓ o modelo de autarcização parcial é excludente e menos recomendado para a prática e aprofundamento da democracia.

Como se nota, a corrente da inviabilidade está mais apreensiva com questões de condições materiais (realidade fáctica) e preservação da substância de poder para os eleitos locais, nomeadamente órgãos de governação descentralizada provincial; enquanto a corrente da viabilidade

³⁸⁷ António Pedro Muchanga [entrevista: 03.11.2022] – resposta 5, pergunta 5, variante “F” – Anexos C.

³⁸⁸ Sónia Chone [entrevista: 30.10.2022] – resposta 2, pergunta 5, variante “H” – Anexos C.

³⁸⁹ De um total de 65 autarquias em Moçambique, apenas 25 são relativamente urbanas, particularmente as cidades capitais (A, B, C) e “secundárias” (D). As restantes autarquias são vilas, maioritariamente rurais.

encontra seus principais fundamentos no comando legal (legalismo), igualdade de tratamento e inclusão democrática.

Em ambos os casos, o que fica saliente – tanto para a linha da realidade fáctica quanto para a do legalismo – é a preocupação contínua com a reprodução de órgãos e divisão de poderes pelos atores políticos e não, necessariamente, um sentido de empoderamento real das comunidades locais. As duas leituras deixam de lado a necessidade da reestruturação do próprio Modelo de Dualidade Recorrente que sobrevive da preservação dos interesses dos ‘velhos conhecidos’ do xadrez político moçambicano, reinventando a sua tradicional lógica bipartidária.

7.5. Descentralização de ‘coalizão latente’: sequência cíclica e mecanismos de *feedback* na descentralização em Moçambique

A “teoria de coalizões” está entre os mais prolíficos campos da literatura académica da Ciência Política, nos últimos tempos, pois seus percursores não poupam esforços no estudo – oferecendo valiosos contributos teóricos e ferramentas para a análise da formação, manutenção e colapso – deste tipo de governos (Alemán & Tsebelis 2011; Abdala 2017; Perlin & Santos 2017; Abranches 2018; Albala & Reniu 2018).

Abranches (1988, 2018) refere que a frequência de coalizões é reflexo da fragmentação partidário-eleitoral na sequência das diferenciações socioculturais. Seu pressuposto é que nas sociedades mais divididas e mais conflituosas, a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e elevada capacidade de negociação. Para Albala (2017) e Albala & Reniu (2018), as coalizões governamentais representam acordos entre partidos políticos (incluindo seus líderes) precedidos de propósitos particulares (valores positivos ou negativos) compartilhados, ambições comuns de poder, entre outros aspetos.

Ainda que a reforma de descentralização em Moçambique não pressuponha uma coalizão governamental, a sua conceção e operacionalização é resultante de negociações partidárias. Porquanto os principais atores políticos (Frelimo e Renamo) colocam suas diferenças ideológicas e substanciais (como génese e mecanismos de nacionalização) à parte, supostamente, em nome do interesse nacional.

Na prática, o comprometimento dos partidos Frelimo e Renamo relativamente a descentralização é impulsionado pelas barganhas associadas ao processo, nomeadamente a partilha

do poder político (preferencialmente ao nível local) e seus derivados – clientelismos, lealdades partidárias locais, entre outros. A predominância, reprodução e incidência desta tendência sobre a reforma em análise – ao longo do tempo – configura uma espécie de descentralização de ‘coalizão latente’ em Moçambique.

Esta coalizão latente – presente na narrativa de descentralização moçambicana – é baseada no que Alexis Vines (2018, 2019) denomina de “projeto de barganhas de elite e acordos políticos”, que vêm ocorrendo de forma cíclica e com uma regularidade crescente desde o AGP de Roma de 1992.

Desde a década de 1990, a reforma do Estado e da própria descentralização em Moçambique são determinadas pelas concessões e acordos político-partidários dos referidos antigos beligerantes, forçados a se converterem à ordem democrática, sobretudo numa época em que o mundo gravitava sobre regras neoliberais.

Na verdade, quando o que está em jogo é partilha do poder, em que ambos vislumbram imensas possibilidades de manutenção ou preservação (no caso da Frelimo) ou conquista e ocupação (no caso da Renamo), os atores em referência, quase sempre, conjugam esforços e coletivizam – de forma latente – seus interesses.

O caso da última reforma de descentralização em Moçambique é bastante exemplificativo, na medida em que, explicitamente, foi “(...) resultado de uma negociação entre dois (...) partidos que convergiram para um acordo (público ou não) sobre o compromisso mútuo em uma ampla lista de tópicos em diferentes níveis” (Albala 2017, p. 8).

Se é verdade que a Renamo estava convencida de iminentes vitórias em várias províncias: uma crença que seria acrescida pelas vitórias em oito (8) autarquias nas eleições de 2018; não é menos verdade que a Frelimo tinha firmeza nas suas tradicionais estratégias – entre as quais uso da máquina burocrática estatal – e ciente de manobras necessárias durante o jogo: não fosse seu lema ‘a vitória prepara-se, a vitória organiza-se’.

A coalizão [Frelimo-Renamo] da descentralização moçambicana é latente, porque as barganhas dos *players* são expressas de forma oculta: no fundo, calculadas pelas partes em função das probabilidades dos resultados – positivo ou negativo. Mesmo em momentos em que seus comportamentos denunciam recuo ou colisão das partes, como os casos da tentativa de boicote das eleições autárquicas de 1998 e 2013 pela Renamo, ou da própria Frelimo ao ceder pela eleição dos governadores provinciais, esteve sempre patente, implicitamente, a prossecução de barganhas.

Esta coalizão latente explica em grande medida o fechamento e redução da reforma de descentralização em curso e da construção do próprio Estado aos apetites dos protagonistas em questão, ao longo do tempo: é inevitável falar da política e do Estado sem referências às interseções da Frelimo e Renamo, nas últimas três (3) décadas em Moçambique.

Refira-se ainda que o percurso histórico desta coalizão latente da descentralização moçambicana é diretamente relacionado a proposta de dependência da trajetória de Bennet e Elman (2006). Significa que a reforma de descentralização moçambicana é influenciada por sequência cíclica de eventos e mecanismo de *feedback* negativo pelas dinâmicas contextuais particulares ao longo do tempo.

Relativamente a sequência de processos cíclicos, nota-se que a conjuntura crítica dos arranjos institucionais da década de 1990 é herdada na história recente da descentralização. Por um lado, a reivindicação da Renamo para governação das ‘suas’ províncias, transformada na proposta da eleição de governadores provinciais. Por outro, a Frelimo que, mesmo cedendo a reivindicação, recorreu ao pacote legislativo para conservação do seu espírito hegemónico.

A proposta da sequência cíclica de eventos na reforma de descentralização moçambicana é resumida na tabela seguinte, considerando a lógica da autarcização. Aqui, o que se nota é uma situação inicial de domínio único da Frelimo (A), alterada a partir do 2º ciclo da autarcização com a entrada em cena da Renamo (Frelimo-Renamo [B]), seguida de mais um momento quase que de domínio total da Frelimo (A). Na sequência, a retomada da Renamo na equação (Frelimo-Renamo [B]). Apesar do aparecimento do MDM, o movimento da autarcização é marcado por uma espécie de ciclo vicioso de relativa alternância no domínio, a cada momento: ora Frelimo (A), ora Frelimo-Renamo (B).

Quadro n.º 52: Leitura simplificada de eventos cíclicos na descentralização em Moçambique.

A → B → A → B → A (Autarcização)	A	B	A	B	...
	[1998]	[2003]	[2008/2013]	[2018]	
	Frelimo	Frelimo - Renamo	Frelimo (MDM)	Frelimo - Renamo	...

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao mecanismo de *feedback* negativo, é explicado, mais claramente, pela alteração do modelo de eleição dos governantes dos níveis locais, no caso do presidente do conselho autárquico. Aqui, a análise pode ser vista como reação da Frelimo a ocupação do espaço político moçambicano pelos chamados ‘partidos da oposição’, assim como produto do reforço da coalizão latente (Frelimo e Renamo), perante emergência e ascensão de atores estranhos – Daviz Simango e seu MDM – que foram ‘quebrando recordes’ no cenário tradicionalmente bipartidário.

A perspetiva de efeitos de *feedback* negativos é sintetizada na tabela seguinte, considerando a dinâmica da autarcização desde a década de 1990. Neste caso, cada evento (A, B, D) é expressa pelo domínio de um determinado partido (Frelimo – A) ou dos partidos dominantes (Frelimo-Renamo [B]) que, diante da alteração do cenário, com emergência e ascensão do MDM (Frelimo-Renamo-MDM [D]), reagem no reforço ao estágio inicial de tendência ‘bipartidária’ (Frelimo-Renamo [B]) e ou de coalizão latente..

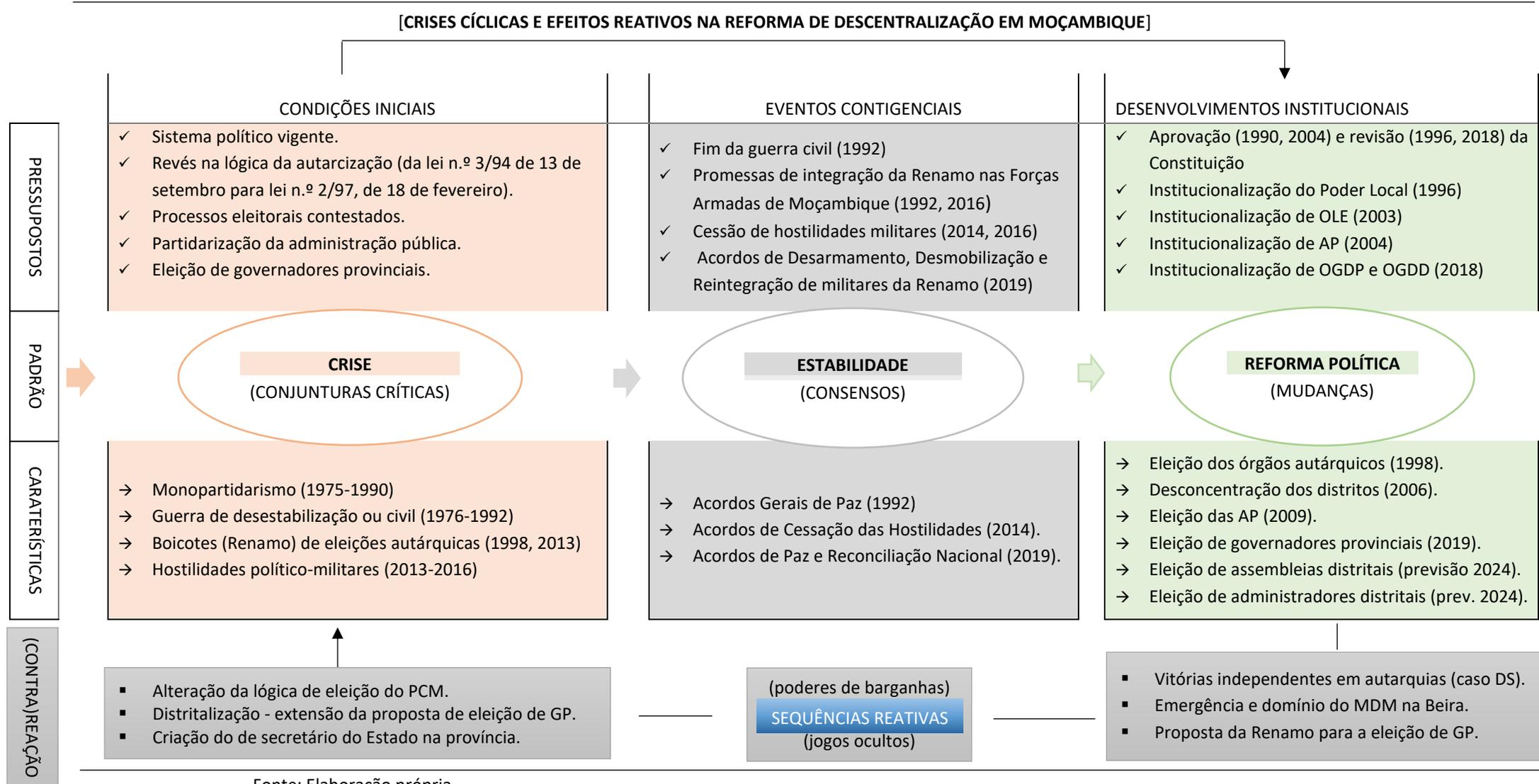
Quadro n.º 53: Leitura simplificada de efeitos de *feedback* negativos na descentralização em Moçambique.

A→B→D→A (Autarcização)	A	B	D	B	...
	[1998] Frelimo	[2003] Frelimo - Renamo	[2008/2013] Frelimo-Renamo-MDM	[2018] Frelimo - Renamo	...

Fonte: Elaboração própria.

Tomando em linha de conta a proposta do modelo de análise apresentada na parte I da presente tese, a figura seguinte sintetiza – evidenciando detalhadamente – a influência da herança e continuidade históricas no desenvolvimento da reforma de descentralização moçambicana: modelo de ‘crises cíclicas e efeitos reativos e/ou *feedback*’.

Figura nº 14: Modelo de descentralização de coalizão latente em Moçambique.



Fonte: Elaboração própria.

7.6. Possíveis caminhos ao futuro da reforma de descentralização moçambicana

Grande parte do debate – envolvendo políticos, académicos, investigadores, jornalistas, religiosos, entre outros – sobre descentralização em Moçambique é tendencialmente direcionado a questão da partilha do poder político pelos atores políticos, particularmente Frelimo e Renamo. Se é verdade que a referida preocupação justifica-se pela necessidade de manutenção da paz; não é menos verdade que o tipo de descentralização decorrente dos arranjos da paz responde tão pouco aos reais anseios das comunidades, além de políticos.

Antes de mais, os processos de descentralização devem partir do reconhecimento das demandas reais emanadas localmente, o que passa pela quebra da tendência (re)corrente, no caso das autarquias, da conceção padronizada de modelos (incluindo recursos) para a promoção (supostamente) do desenvolvimento e empoderamento das comunidades locais. Reconhecendo-se esta tendência de padronização, desnaturada da dinâmica endógena de demandas locais, o futuro da reforma de descentralização passa pelo respeito as demandas emanadas localmente. Até porque, tem sido comum entre atores políticos na procura pela sua (re)eleição referirem a elaboração de respetivos programas eleitorais a partir das bases, entendidas como comunidades locais: uma questão bastante falaciosa.

A conceção uniformizada de descentralização é originada pelo próprio modelo de descentralização vigente, que, única e exclusivamente, dedica-se na reprodução das instituições político-governativas e, cada vez mais, despreocupado com a satisfação concreta dos serviços públicos. Apenas uma definição da racionalidade administrativa – mais do que racionalidade política de Tsebelis (1998) – é que resultará, inclusive, na reestruturação cooperativa e colaborativa multinível, permitindo, por exemplo, a concretização do princípio de prestação de serviços por proximidade nas autarquias e nos próprios órgãos de governação em curso e em perspetiva.

No caso da distritalização, importa que o seu tratamento tenha de ser na perspetiva de “deslocalização originária” de serviços (Amaral & Silva 2019) que promova a potencialização da estrutura político-administrativa corrente dos distritos, reconhecendo-a como base para a prossecução dos serviços públicos ancorados aos órgãos de governação descentralizada e, na sequência, gradualmente robustecendo a rede de serviços locais.

Visto deste ponto de vista, a distritalização não resultaria na criação de outras unidades orçamentais, uma vez que os distritos já têm sua estrutura de serviços básicos, como planeamento e infraestruturas; educação, juventude e tecnologia; saúde, mulher e ação social; e atividades

económicas. Aqui, o que se exige é, por um lado, a melhoria das infraestruturas de suporte para uma efetiva e necessária prestação destes serviços; e, por outro, a reformulação da lógica vigente relativamente a atuação de coordenação multinível na respetiva província, sobretudo na dimensão horizontal com a província e, dimensão vertical com os postos administrativos e localidades. E no futuro, com base na distritalização, pensar-se na autonomização de certos postos administrativos, face ao gigantismo dos próprios distritos – para serem municípios de categorias diferentes das vilas distritais em curso.

Os distritos ensaiaram modelos de decisões colegiais, no passado não tão distante, através dos conselhos locais, especialmente a implementação dos Conselhos Consultivos Distritais (CCDs). Embora a experiência dos CCDs tenha sido resultado do que pode ser chamado de *donor drive*, pois a maioria dos recursos para sua concretização provinha de parceiros de cooperação, estes mecanismos foram institucionalizados a nível nacional e – pelo menos a experiência em si – podem servir de base para o aprimoramento da reflexão em torno da melhor forma para institucionalização de órgãos de governação descentralização nos distritos – a distritalização.

É importante ainda que o interesse pela consolidação da reforma democrática do Estado e aprofundamento da democracia participativa conduzam ao pressuposto de que política é uma espécie de serviço cívico, particularmente quando vista no sentido da democracia participativa local. Esta abordagem contribui para a supressão da tentativa da reprodução (comparação) dos órgãos políticos dos níveis central (AR) e provincial (AP) aos distritais em perspetiva, nomeadamente a Assembleia Distrital – AD. Hoje, existe uma tentativa de atribuição de ‘pesos e medidas’ iguais aos membros da AP aos membros da AD e, não raras vezes, inspirada na comparação com os deputados da AR. É uma perceção mais dominante do momento e favorável, sobretudo aos partidos políticos, pois cogita a possibilidade de promoção do clientelismo e compra de lealdades político-partidárias.

Se a grande preocupação (o problema que se pretende evitar) é a questão de pagamentos de subsídios (atualmente, tratada genericamente como salário), torna-se crucial a revisão da legislação para a definição de bases sobre a remuneração dos órgãos colegiais, eliminando a equiparação das assembleias locais com a AR: correção da lógica montada nos distritos em comparação às províncias. Neste caso, a possibilidade de retorno ao modelo de pagamentos de ‘senhas de presenças’ aos membros dos órgãos locais não pode ser excluída, ainda mais, numa situação de ausência de mecanismos (que mais se parece a falta de interesse) de verificação dos membros das Assembleias locais (Provincial e, quiçá, Distrital) que, não raras vezes, são, simultaneamente, funcionários públicos. A revisão desta disposição concorre para a redução de um dos grandes medos do processo,

nomeadamente a formação de novo encargo com enorme peso sobre a folha remuneratória do Estado.

Com efeito, os posicionamentos antagónicos vigentes em torno da distritalização são ambos valiosos quando unidos no esforço para a redefinição da própria reforma de descentralização. Pois o exercício de alteração do pacote constitucional e institucional passa pelo interesse da atribuição de poderes efetivos e criação de condições para que órgãos de governação descentralizada em causa prossigam os fins que satisfaçam as necessidades coletivas locais e sirvam de garantia da expressão real do Estado ao nível local.

Por exemplo, a criação de sistema de mínimos na representação local é considerável para a alteração do sistema eleitoral de representação proporcional pela determinação de um número de pessoas eleitas, razoável e correspondente, na base dos postos administrativos, localidades e povoações existentes. Este é um aspeto crítico da distritalização, quando se tenta fazer uma perspetiva em relação a províncias extensas como Nampula e Zambézia.

O futuro de descentralização moçambicana depende ainda da clarificação do sentido material das autonomias então estabelecidas, soltando o estilo performativo corrente para a “concretização jurídica e politicamente conformadora” Coutinho (2010) mobilizada verdadeiramente pela natureza dos interesses próprios das entidades descentralizadas. Só assim é que se pode mudar, por exemplo, o tratamento das questões em torno dos recursos naturais – recorrendo ao caso das Areias Pesadas de Chibuto – de um sentido meramente de soberania para matéria económica e indispensável no pacote da reforma de descentralização em curso.

Finalmente, não menos importante, a reforma do Estado e a construção do Estado em Moçambique – mais do que descentralização nos sentidos em análise – deverá equacionar a possibilidade da “Regionalização Administrativa”.

Reconhecendo-se, de antemão, a sensibilidade desta modalidade de descentralização, inclusivamente, a simples expressão “regionalização”, para o contexto histórico moçambicano e, provavelmente, para a generalidade da África, os contributos de Amaral & Silva (2019) e da Comissão Independente para a Descentralização (CID 2019) – no caso português – parecem relevantes para o nosso fundamento.

Antes de mais, a regionalização deve ser entendida como “processo político, legislativo e administrativo conducente à instituição em concreto da divisão do território” (Amaral & Silva 2019, 322). Para a realidade de Moçambique, este processo implicaria uma renovação da disposição

territorial – não, necessariamente, conversão dos termos atuais da divisão regional (sul, centro e norte), ou pelo menos, não de forma automática – comprometida na criação de regiões administrativas que assume a promoção do desenvolvimento como consequência da coesão e da prática democrática, em busca de uma “ação pública mais eficaz, eficiente e equitativa com base numa ótica territorial”. Isto significa, uma regionalização que leva em conta, “em cada região, as necessidades, prioridades e capacidades das populações, das comunidades e dos agentes económicos e sociais (CID 2019, p. 135-6).

No caso moçambicano, a regionalização administrativa é modalidade a ser pensada não apenas como garantia para mobilização da força necessária à defesa da identidade local e valorização das diferenças territoriais diversas, mas também como forma de permitir uma adequada participação dos cidadãos na construção permanente do Estado. Partindo do contexto atual em que as províncias e os distritos não são autarquias, com a regionalização administrativa, se suprimiria a tentação da criação de mais órgãos entre Estado central e autarquias.

7.7. Síntese conclusiva

Como se viu neste capítulo, a reforma de descentralização moçambicana apresenta uma multiplicidade de contornos que – seguida e repetidamente – reproduzem antagonismos e efeitos variáveis aos pretendidos, nos planos teórico e prático.

Pese embora se reconheça uma relativa vontade do Estado para a descentralização desde a década de 1990, a prática demonstra, simultaneamente, uma tendência para a recentralização, sempre que há iniciativas descentralizadoras. Na sua maioria, esta tendência é explicada pela herança histórica e dependência da trajetória, como consequência, de concessões e acordos entre os principais atores políticos nacionais, nomeadamente Frelimo e Renamo.

O padrão de negociações entre estes atores políticos não apenas concorre para a definição de dinâmicas em torno do processo corrente da construção do Estado, mas também converte a descentralização moçambicana numa espécie de coalizão latente. Os arranjos ocorridos em torno da última reforma (2018 e 2020) são dos mais evidentes da referida descentralização de coalizão latente.

Na prática, este tipo de coalizão fragiliza a reforma de descentralização que, nos tempos atuais, tornou-se mais crítica ainda na sequência do comando constitucional que estabelece a distritalização para 2024. As opiniões em torno da distritalização têm revelado, explícita e

implicitamente, a influência do poder de barganhas e o grau de jogos ocultos envolvidos pelos atores políticos nos processos conducentes ao modelo de descentralização em questão. Uma situação que resulta na frustração tanto da conceção teórica da descentralização relacionada ao propósito da prestação de serviços e empoderamento das comunidades locais quanto na prática governativa dos titulares dos órgãos localmente local instituídos, cada vez mais impotentes, em meio a falta de coordenação – particularmente horizontal e setorial – ou capacidades para efetiva concretização da governação local.

Enfim, o futuro da reforma de descentralização em curso em Moçambique passará pela equação de novas fórmulas, entre as quais, a modalidade da regionalização administrativa que permita a supressão da necessidade da criação (reprodução) de órgãos subnacionais entre o poder central e autarquias, muito por conta dos apetites político-partidários, num contexto de gigantesca dificuldade financeira e complexidade da coordenação governativa.

CONCLUSÃO

O percurso da investigação

A presente investigação tinha como foco principal a influência das dinâmicas socioeconómicas e políticas locais sobre as relações de poder entre *stakeholders*, vale dizer, entre os poderes central e local, no âmbito da reforma de descentralização em Moçambique.

Esta curiosidade académica foi impulsionada pela própria natureza da reforma de descentralização moçambicana, marcada, primeiro, pelo movimento de duas saídas – devolução e desconcentração – e, posteriormente, pela agregação atípica de novas entidades descentralizadas entre as dimensões do Estado central e autarquias. Este estudo é resposta ao apelo a narrativas baseadas em evidências empíricas sobre a realidade africana, uma vez reconhecida a escassez da literatura no tópico em análise, particularmente, em contextos de reformas de Estado e de democracia recentes, como o caso de Moçambique.

Para a concretização das intenções propostas foram mobilizados dois casos ao estudo, nomeadamente a (i) Autarquia da cidade da Beira (AcB), que representa o processo de autarcização resultante dos arranjos institucionais desde a década de 1990, e (ii) Distrito de Chibuto (DC), que representa a desconcentração, um processo mais visível a partir da aprovação da Estratégia Global da Reforma do Setor Público. Em ambos os casos, entre outros fatores de análise relevaram para sua escolha, no caso da AcB, as dinâmicas socioeconómicas e políticas em torno da reconstrução e recuperação da própria cidade no pós-ciclone Idai, e no caso do DC, a coabitação de interesses locais, nomeadamente entre governação local e presença do investimento multinacional, em torno das Areias Pesadas de Chibuto.

Contudo, pela necessidade de mais aprofundamento das evidências e sustentação dos argumentos em torno da reforma de descentralização moçambicana, adicionalmente, o estudo analisou ainda as dinâmicas da última reforma de descentralização e, inclusivamente, um dos seus tópicos candente, a distritalização.

As análises efetuadas no estudo são inspiradas em abordagens teóricas do institucionalismo [histórico], dependência da trajetória e economia política, por emprestarem pressupostos oportunos à interpretação dos contornos da reforma de descentralização moçambicana. Seus enunciados permitiram uma relação entre evidências empíricas dos casos analisados e caracterização dos processos em torno da reforma em curso.

O enquadramento deste estudo no campo de Políticas Públicas resulta – considerando a linha de trabalhos de Falletti (2005, 2006, 2010) – da concepção de descentralização como um processo de reforma do Estado baseado em políticas públicas conducentes a transferência de responsabilidades, recursos ou autoridade dos níveis nacional para subnacionais em determinado tipo de Estado.

Principais lições

A descentralização em Moçambique é um processo que interessa e beneficia sobremaneira os partidos políticos. Durante cerca de trinta anos (30) anos de reformas políticas em nome de descentralização, incluindo a própria empreitada de (re)configuração do Estado, a descentralização em curso resulta da necessidade da partilha do poder entre Frelimo e Renamo, cada vez mais empenhados em barganhas na sua coalizão latente ao longo do tempo.

A reforma de descentralização moçambicana é, essencialmente, caracterizada pela transferência do poder, em meio a bloqueio por parte do poder central ao exercício de poder pelas entidades descentralizadas. Dito de outra maneira, é um processo de pêndulo consistente entre descentralização e recentralização.

No caso das autarquias, a sua relação com o poder central resume-se na tutela administrativa e financeira. No entanto, a forma como a referida tutela é exercida confunde a própria descentralização, o que gera não apenas questionamentos sobre legalidade da mesma, mas e sobretudo dificuldades de relacionamento intergovernamental.

Vale dizer que a falta de clareza relativamente as autonomias – administrativa, financeira e patrimonial – definidas às autarquias concorre para os problemas na relação entre poder central e autarquias. Esta mesma perspetiva aplica-se aos casos dos órgãos de governação descentralizada, até então, provincial.

Esta situação pode ser imputada ao Estado que não realiza as suas funções no âmbito da descentralização. Pois descentraliza entidades e não auxilia ou nem se preocupa com os fins pelos quais promoveu a sua criação. Não faz a autotutela ou supervisão baseada na revisão dos propósitos reais da descentralização, impulsionando, por exemplo, a cooperação horizontal e setorial, estabelecendo o compromisso dos ministérios para descentralização da gestão dos serviços públicos pelas entidades descentralizadas.

Os contornos da atual descentralização de ‘paz sem serviços’ ou da distritalização (des)programada são mais uma demonstração do receio do poder central para que a governação local tenha capacidades de responder as necessidades emanadas pelas populações ou comunidades locais. Estas questões são relacionadas, na sua maioria, a aproveitamentos político-partidários, de modo que governos locais não conquistem simpatias eleitoristas conducentes, por exemplo, a sua visibilidade e, conseqüente, reeleição dos titulares de respetivos governos locais.

A última reforma de descentralização em Moçambique reflete exatamente esta herança histórica e, profundamente, a preocupação do controlo político pelo partido hegemónico, a Frelimo, perante a ilusão do seu oponente, a Renamo. Estes atores tradicionais da política moçambicana desenvolveram uma espécie de coalizão latente em torno da descentralização em curso, culminando com a persistente dinâmica de ‘dois passos para frente e um passo para atrás’.

No caso dos distritos, no âmbito da desconcentração, a reforma de descentralização em curso é mais perniciosa, tendo em conta a generalidade da perceção de que governos locais (distritais) são simples corpos administrativos (desconcentrados) que expressam (vontade ou comando) do poder central. Nesta perspetiva, pouco espaço de manobra resta aos governos distritais para conceção de iniciativas capazes de alterar a situação (empoderamento) real das comunidades respetivas, senão dedicarem-se a responder aos aspetos básicos a espera de ‘novas ordens’.

Como consequência, em casos de coabitação de interesses entre governação local e investimentos multinacionais, a situação torna-se mais complexa, pois os distritos são chamados a ampararem, em primeira linha, os investimentos em causa, não obstante a exposição e fragilização das suas parcas capacidades, em meio a frustração das comunidades locais, particularmente, as abrangidas pelas ações das multinacionais.

Na mesma linha, fica saliente que a ‘divindade’ com que é tratada a matéria de exploração de recursos naturais dificulta as possibilidades para uma dignidade governativa local – no caso dos distritos – defronte das conseqüências impostas pelas multinacionais.

Da reforma de descentralização moçambicana fica evidente ainda que um dos seus problemas de base é o de ‘conceito’ impreciso ou falta de racionalidade administrativa, que limita e culmina no tipo de dinâmicas características, nomeadamente uma suprema orientação ao interesse político, vazia de finalidade concreta, remetendo-se a administração de arranjos. Existe ainda a falta de atenção às dinâmicas de nível local que, muitas vezes, concorrem para a construção coletiva das reivindicações locais na relação com o centro, mas que não têm sido levadas em conta na organização administrativa,

no âmbito de descentralização, pela herança centralista voltada para a ideia de unidade nacional – ou unicidade de Estado.

Caso da Autarquia da cidade da Beira

No caso da AcB, uma das constatações é a de que os antecedentes histórico e sociopolítico desta cidade explicam, em primeira mão, a sua personalidade e protagonismo na defesa da autonomia local. É uma realidade que marca e extrapola a linha do tempo: desde os períodos colonial, pós-independência até aos nossos dias.

Na era da autarcização, a sua contínua postura ‘rebelde’ e, particularmente, a demonstração da força do poder local pelos seus atores – destacadamente Daviz Simango e partido MDM – têm contribuído para o tipo de relação com o poder central: percebida como de permanente tensão e clivagens políticas. Ao nível local, as perceções convergem no sentido de que o poder central atua para a limitação ou fragilização desta autarquia – gerida nas últimas duas décadas pelos chamados partidos da oposição – que se mostra cada vez mais resistente a centralidade do Estado e, inclusivamente, ao interesse do ‘resgate’ pelo partido do poder central.

Se é verdade que esta perceção local tem margem de contestação, considerando que a tendência de ‘endurecimento’ do poder central na sua relação com as autarquias locais é quase generalizada em Moçambique; não é menos verdade que a pouca atenção dada a AcB no âmbito da reconstrução e recuperação no pós-ciclone Idai revela desigualdades de tratamento das entidades descentralizadas, confirmando a existência de ‘facilitismos’ e ‘impedimentos’ que tendem a ser mais agonizantes na gestão local das ‘autarquias da oposição’.

Portanto, o caso da AcB, espelha que a abertura democrática constitui, por um lado, oportunidade para a emergência e ascensão de *outsiders* e, por outro, risco de manutenção do controlo inicial aos tradicionais detentores do poder político. Isto implica que, por exemplo, o partido do poder central que consentira a reforma de descentralização não resista seu impulso inicial da gestão ‘total e completa’ do espaço local: uma situação que contribui para a difícil relação de convivência na diversidade político-partidária.

Caso do distrito de Chibuto

O caso do DC leva a conclusão de que os impactos negativos resultantes da implementação do projeto de exploração de areias pesadas suplantam quaisquer iniciativas locais de empoderamento das comunidades locais, no que a governação local diz respeito.

Em termos práticos, investimentos estrangeiros como a exploração de Areias Pesadas de Chibuto desvia o propósito da governação local enquanto governos locais não tiverem poder suficiente de resposta ao saldo negativo entre vantagens e desvantagens, no contexto de coabitação de interesses.

Da experiência do Chibuto capta-se ainda que a falta da comunicação concreta por parte do governo central – ou via serviços provinciais responsáveis pela área de exploração mineira – com as comunidades locais relativamente ao escopo do contrato assinado com a empresa concessionada (localmente representada pela DINGSHENG MINERALS) e o incumprimento de parte significativa das promessas acordadas no quadro do reassentamentos das comunidades abrangidas minaram, sobremaneira, as relações entre governo local e referidas comunidades.

Por um lado, a tentativa de (re)negociação permanente das partes, nomeadamente governo distrital, empresa implementadora do projeto e comunidades abrangidas redundam em fracasso, pois as expectativas mantêm-se e a capacidade de resposta inexistente. Por outro, o apelo do poder central relativamente a preservação do referido empreendimento impele o governo distrital a adaptar-se em busca de um possível equilíbrio entre ‘carinhos’ [para o agrado do grande capital] e ‘improvisos’ [para amenização das comunidades abrangidas].

Do caso de DC constata-se ainda que os titulares dos órgãos de governação descentralizada e de representação do Estado ao nível da província de Gaza estão convencidos dos ganhos decorrentes do projeto de desenvolvimento das Areias Pesadas. A percepção existente a este nível de governo releva ou necessidade de omissão dos fatos ou falta de domínio da realidade em concreto, uma vez que ao nível local, quer os membros do governo distrital, quer as comunidades abrangidas são unânimes sobre a frustração de expectativas no âmbito da exploração mineira em causa.

Respostas às questões de partida

Depois de apresentada e analisada a narrativa da reforma de descentralização em Moçambique, sustentada pelas evidências empíricas dos casos da Autarquia da cidade da Beira e distrito de Chibuto foi possível dar resposta as duas principais questões, elencadas abaixo:

- 1) De que forma dinâmicas socioeconómicas e políticas concretas locais influenciam relações de poder entre *stakeholders*, no caso da reforma de descentralização em Moçambique?
- 2) Até que ponto um Estado de transição democrática recente, como é o caso de Moçambique, favorece reformas descentralizadoras?

Para a primeira questão, recorrendo a aspetos dos casos em referência, do ponto de vista da autarcização, percebeu-se que a medida em que o espaço local é ocupado por forças políticas alternativas ao poder central e consequente atuação focada para a defesa da autonomia atribuída, imprimindo um dinamismo próprio e diferenciado – sob forte apoio das comunidades respetivas – a relação entre os poderes central e local é marcadamente de tensão e clivagens políticas constantes.

No caso da AcB, esta relação de poder entre os *stakeholders* ficou mais patente nas várias nuances, nomeadamente transferência dos serviços públicos de transportes municipais, proposta da nova toponímia e construção do parque de infraestruturas verdes. Acrescenta-se ainda a reconstrução e recuperação desta cidade no período pós-ciclone Idai, um processo que corporifica dinâmicas socioeconómicas, do qual é possível constatar-se uma tentativa de fragilização local pelo poder central. Neste caso, as dinâmicas socioeconómicas e políticas da AcB, incluindo o seu legado histórico e sociopolítico, concorrem para a exacerbada disputa pelo protagonismo político-partidário: persistente busca da visibilidade dos atores políticos pelos interesses eleitoralistas locais.

Ainda na primeira questão, do ponto de vista da desconcentração, conclui-se que limitações institucionais, administrativas e financeiras relacionadas a estruturação e funcionamento dos governos distritais – vistos como mera extensão do poder central – concorrem para a incapacidade e frustração da governação local. Dito de outro modo, retira as possibilidades de domínio e iniciativa do governo local para a exploração das condições (naturais) existentes para o fortalecimento próprio e, consequentemente, responder aos problemas emergentes localmente.

No caso do DC, as novas dinâmicas socioeconómicas impostas pela presença do investimento multinacional de exploração de areias pesadas alteram o foco do governo distrital, que tenta enfrentar as consequências deste grande capital. Aqui, questões emergentes, como reassentamentos, reposição

de meios de subsistência e prestação de serviços básicos – por exemplo, para agregados familiares das comunidades abrangidas pelo empreendimento mineiro – anulam os esforços do governo distrital com vista ao empoderamento das comunidades na generalidade e, mais ainda, a satisfação das necessidades imediatas das comunidades específicas. Com efeito, a relação torna-se de extrema dependência e rigorosa subordinação do governo local às orientações do poder central: ainda que este último tenha pouca participação nos problemas locais.

Nos dois casos analisados [mais evidente no caso da AcB], é notável que aspetos relacionados a legado histórico (como emergência e ascensão de atores locais: alternância política) e contexto dominado por interesses adversos (como investimento multinacional) contribuem para tensão, clivagens e fragilização das entidades descentralizadas na prossecução dos propósitos locais no contexto da descentralização em curso em Moçambique.

Relativamente a segunda questão, a constante preocupação da Frelimo com o controlo e hegemonia, em todas esferas, manifestamente no campo político, e sua relativa coalizão com a Renamo na partilha do poder em nome da paz e estabilidade políticas, denunciam dificuldades que um Estado de transição democrática recente – como o caso de Moçambique – tem para adotar ou adaptar-se, genuinamente, aos processos políticos favoráveis a reformas de descentralização, como parte do projeto de construção do Estado [em África].

Portanto, a reforma de descentralização como política pública é um mecanismo de favorecimento e consolidação nacionalista de principais atores políticos, nomeadamente os partidos políticos, antigos movimentos libertadores e ou beligerantes. Estes (partidos políticos) lutam para se estabelecerem em todo território e não o Estado propriamente. Pois bem, os ensaios de descentralização são calculados em função das suas possibilidades da (re)conquista e manutenção no poder pelo vasto território, pese embora apresentem-se como audaciosos e acalentem esperanças sobre a promoção de melhores práticas democráticas.

Retorno às hipóteses

A hipótese principal orientadora desta investigação incide sobre a ideia de que a conceção e implementação, eficaz e efetiva, da reforma de descentralização em Moçambique depende, particularmente, da captação – compreensão e consideração – da vida social, económica e política próprias de autarquias e distritos.

Dos casos analisados e do aprofundamento da narrativa de descentralização moçambicana, foi possível colocar esta afirmação ao crivo da validação, considerando seguintes constatações:

- ✓ a reforma de descentralização em Moçambique é encarada como uma agenda meramente político-partidária, pelo que a sua conceção e implementação depende dos *critical chances* entre atores políticos, nomeadamente Frelimo e Renamo, numa espécie de coalizão latente, em meio a colisão;
- ✓ quando acontecem surpresas no processo, emergindo atores políticos inesperados e explorando o sentido de oportunidade oferecido pela descentralização, não apenas o pêndulo ‘descentralização – recentralização’ fica mais saliente, mas também se reforça a coalizão latente típica do processo;
- ✓ as dinâmicas locais – socioeconómicas e políticas das autarquias e distritos – são, na verdade, tidas como ameaças aos interesses do poder central, nomeadamente de hegemonia e controlo políticos e de recursos locais em nome da unidade do Estado.

Com efeito, a reforma de descentralização é, propositadamente, indiferente às dinâmicas socioeconómicas e políticas, enquanto fatores indispensáveis para a sua efetiva operacionalização; uma situação notória tanto na falta de racionalidade administrativa, quanto na ausência de cooperação multinível no campo da supervisão proveitosa no desenvolvimento das entidades descentralizadas.

Em termos específicos, a primeira hipótese se confirma, pois, a emergência, ascensão e consolidação de atores – políticos e movimentos – locais, particularmente no âmbito da autarcização, demonstram que descentralização é realmente um mecanismo para a estruturação de expressões locais preexistentes em torno da defesa de seus interesses territoriais. Este sentido de oportunidade desafia a legitimidade do Estado e resulta em tensões nas relações de poder entre *stakeholders*.

A segunda hipóteses é confirmada, na medida em que as dinâmicas resultantes da exploração mineira – como se viu, no caso do distrito de Chibuto – não apenas alteram a realidade social, económica e política locais, mas e sobretudo desvirtua o sentido de atuação dos atores locais, particularmente a dos governos locais, em meio a dilemas e limitação de sua capacidade de resposta aos problemas emergentes, para além da necessidade de empoderamento das comunidades locais.

Relativamente a terceira hipótese, esta é confirmada parcialmente, pois, sob ponto de vista da devolução do poder, o ‘endurecimento’ do poder central é aplicável a generalidade da realidade moçambicana. Significa que é uma tendência que não se circunscreve apenas a realidade das

chamadas 'autarquias da oposição', mas também as demais, neste caso, as do partido da situação. Não obstante, é irrefutável que certa hostilidade é mais expressiva em umas (nas da oposição) que em outras (nas da situação). Nos distritos, o caso do distrito de Chibuto assinala uma reação mais amenizada das autoridades estatais em situações de reivindicações e manifestações sociais das comunidades abrangidas pela exploração mineira: menos endurecimento e autoritarismo estatal ao nível local. Esta moderação da tendência autoritária do Estado é, sobretudo, explicada pelo apelo governamental ao afago do próprio projeto de exploração mineira em curso.

Limitações da investigação

A primeira limitação desta presente investigação é relativa ao distanciamento temático entre os casos mobilizados, vale dizer que, não é frequente, em estudos sobre descentralização em Moçambique, a associação da relação entre níveis de governos (mais exclusiva ao campo da Ciência Política) e exploração de recursos minerais (mais exclusiva ao campo da Economia Política), na mesma investigação. Para efeito, foi necessária uma cautelosa definição de características e fatores que deram substância ao trabalho de campo e ângulos de análises de cada caso.

A segunda limitação é relacionada à uma quase constante em estudos que envolvem o investimento multinacional em Moçambique: a dificuldade de contato ou aceitação das empresas multinacionais para entrevistas ou coleta de informações, que garanta uma espécie de contraditório no trabalho. No caso de Chibuto, a situação não fugiu da regra, pois a situação prática mostrou ser difícil realizar entrevistas aos gestores ou responsáveis da empresa DINGSHEG MINERALS. No entanto, a informação coletada a partir das demais variantes compensou esta limitação. Por exemplo, a conversa 'descontraída' com funcionários desta empresa – no anonimato, a seu pedido – robusteceu a 'mini-etnografia' durante a coleta de dados no DC.

Terceiro, as abordagens teóricas emprestadas ao tema da presente investigação não apresentam, expressamente, um modelo de análise que servisse de quadro analítico de descentralização. Contudo, houve esforço em desenvolver-se uma proposta de modelo de análise baseado nos enunciados discutidos na revisão da literatura, que permitiu uma sintetização dos argumentos e evidências em torno da reforma de descentralização moçambicana.

Não menos importante, o investigador deste trabalho, declara-se, desde já, suspeito na análise de algumas questões, pois é natural (não reconhecida nos registos oficiais) e residente na cidade da Beira. Viveu grande parte da sua vida e iniciou seus estudos primários na Ilha de Chiloane

(de onde é oficialmente natural), o mesmo local de proveniência, por exemplo, de Kamba Simango: analisado em outra subseção desta tese. De resto, aquando da sua dissertação de mestrado, estudara também a AcB e, não menos importante, tem trabalhado no apoio às autarquias em Moçambique há cerca de doze anos. Ainda assim, esforçou-se para ser razoável e relativamente objetivo na análise e discussão efetuadas na presente investigação, até porque, como refere Bresser-Pereira (2002, p. 116), “(...) a pretensão à objetividade é o apanágio dos tolos e dos arrogantes”.

Não obstante estas limitações, espera-se que a presente curiosidade académica tenha contribuído ao debate [na forma escrita], engrossado a própria literatura sobre narrativa de descentralização em contexto africano e, acima de tudo, provocado certo interesse para as futuras pesquisas, com base nas pistas futuras [partilhadas a seguir] ou eventuais lacunas ao caso moçambicano de descentralização.

Pistas para futuras investigações

No futuro, seria interessa investigar a relação que se pode estabelecer entre a última reforma de descentralização em Moçambique, a emenda constitucional de 2018 que resultou na criação de órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e a retomada do apoio internacional da linha neoliberal, nomeadamente do FMI e BM.

Se na alteração da Constituição de 1990 estava subjacente o interesse da inserção do multipartidarismo (a luz do neoliberalismo da época), do qual a democracia era apenas um complemento, a alteração de 2004 visava a incorporação da tendência do *New Public Governance* alinhando-a a reforma da própria Administração Pública moçambicana.

Neste caso, é importante uma análise em torno do móbil intelectual por detrás da última reforma de descentralização moçambicana, particularmente em um contexto onde assume-se a instabilidade política como base da reforma do Estado. Porquanto as perspetivas político-económicas, como o retorno de reconstrução do neoliberalismo em África, com novas intervenções de Programas de Ajustamento Estruturais para os estados nacionais, em que Moçambique não é exceção, devem merecer atenção.

Na verdade, a reforma da descentralização – enquanto parte dos esforços para a (re)construção do Estado em Moçambique – é conexas a (re)credibilização do país no contexto

internacional e, inevitavelmente, sob influência de atores neoliberais: apetece a atores internacionais o controlo de *players* nacionais para a manutenção da própria 'indústria' desenvolvimentista.

A outra pista para futura investigação, decorre da mencionada acima, relativamente a racionalidade administrativa e de construção de Estado num contexto de ausência de conceito ou definição clara de mecanismo de relacionamento interinstitucional. Aqui, possivelmente, seja relevante uma conexão entre uma 'mera coincidência' dos arranjos de 2018 e retomada do apoio ao Estado, e a despreocupação da reforma de descentralização com a satisfação de expectativas locais.

É relevante considerar no futuro, diante de melhores recursos materiais e tempo, uma investigação mais extensiva e exclusiva sobre efeitos variáveis da coabitação de interesses em casos como os do distrito de Chibuto e outros tantos do tipo 'enclaves económicos' ao nível local em Moçambique.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais* [Em linha]. Janeiro 1988, **31**(1), 5-33 [consult. 23 Mai 2023]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313563032_Presidencialismo_de_coalizacao_O_dilema_institucional_brasileiro
- ABRANCHES, S. H. H. *Presidencialismo de coalização: raízes e evolução do modelo político brasileiro* [Em linha]. São Paulo: Companhia das Letras, 2018 [consult. 23 Mai 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5694>
- ADSERA, A., C. BOIX, e M. PAYNE. Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law, Economics & Organization* [Em linha]. 2003, **19**(2), 44-490 [consult. 10 Mar 2022]. Doi: [10.1093/jleo/ewg017](https://doi.org/10.1093/jleo/ewg017)
- AfriMAP & OSISA. Moçambique: democracia e participação política. *Open Society Initiative for Southern Africa* [Em linha]. 2009 [consult. 23 Mai 2020]. Disponível em: https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/pt-mocambique_-_democracia_e_participacao_politica-open_society_initiative_for_southern_africa.pdf
- ALBALA, A. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival? *Brazilian Political Science Review* [Em linha]. 2017, **11**(2), 1-27 [consult. 23 Mai 2023]. <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>
- ALBALA, A., e J. M. RENUU, eds. *Coalition Politics and Federalism* [Em linha]. Brasília/Barcelona: Springer, 2018 [consult. 23 Mai 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-75100-9>
- ALEMÁN, E., e G. TSEBELIS. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America* [Em linha]. April 2011, **3**(1), 3-28 [consult. 23 Mai 2023]. Disponível em: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/397.htm>
- ALEXANDER, J. The Local State in Post-War Mozambique: Political Practice and Ideas about Authority. *Journal of the International African Institute* [Em linha]. January 1997, **67**(1), 1-26 [consult. 12 Jan 2021]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1161268>
- ALEXANDRE, V. O império português (1825-1890): ideologia e economia. *Análise Social* [Em linha]. Janeiro 2004, **38**(169), 959-979 [consult. 02 Mai 2023]. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218650604I3uCQ0xh3Fc45BI0.pdf>
- ALMEIDA SERRA, A. M. A. *Política agrária e desenvolvimento económico na República Popular de Moçambique, 1975-85*. Lisboa: ISEG-Universidade Técnica de Lisboa, 1991. Tese de doutoramento. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1436>
- ALMOND, G. A., e S. VERBA. *The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in Five Nations* [Em linha]. Princeton: Princeton University Press, 1963 [consult. 15 Abr 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/5F03F0E15C6B471DB162AA3CCBE304D2>
- ALVES, J. L. O Espaço das Nações: Panorama Pós-Segunda Guerra Mundial. *Nação e Defesa* [Em linha]. Abril 1988, 11-35 [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2721/1/NeD47_JoseLopesAlves.pdf
- ALVES, P. V. S. *Estratégia: um jogo de múltiplos jogadores* [Em linha]. Janeiro 2013 [consult. 12 out 2021]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/305419592>
- ANTUNES, J. F. *Jorge Jardim – Agente Secreto*. Lisboa: Dom Quixote, 2023. ISBN: 978-972-2077-13-2
- AMARAL, I. Beira, cidade e porto do Índico. *Finisterra* [Em linha]. Dezembro 2012, **4**(7), 76-93 [consult. 27 Abr 2023]. doi: [10.18055/Finis2492](https://doi.org/10.18055/Finis2492)
- AMARAL, D. F., e J. P. SILVA. Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização: regiões administrativas, desconcentração e deslocalização. Comissão Independente para a Descentralização [Em linha]. Julho 2019, Vol. I, 1-350 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf
- ARAÚJO, M. G. M. *O sistema das aldeias comunais em Moçambique: transformações na organização do espaço residencial e produtivo*. Lisboa: Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 1988. Tese

- de doutoramento. Disponível em: <http://www.repositorio.uem.mz/handle/258/526>
- ARATO, A. Representação, Soberania Popular e Accountability eleitoral. *Lua Nova Revista de Cultura e Política* [Em linha]. 2002, **55** (55-56), 85-103 [consult. 24 Mar 2022].
doi:[10.1590/S0102-64452002000100004](https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000100004)
- ARROWS, K. J. Increasing returns: historiographic issues and path dependence. *The European Journal of the History of Economic Thought* [Em linha]. Summer 2000, **7**(2), 171-180 [consult. 12 Jun 2020].
doi:[10.1080/713765179](https://doi.org/10.1080/713765179)
- AWORTWI, N. An Unbreakable Path? A Comparative Study Decentralization and Local Government Trajectories in Ghana and Uganda. *International Review of Administrative Sciences* [Em linha]. June 2011, **77**(2), 347-377 [consult. 22 Jul 2019]. doi:[10.1177/0020852311399844](https://doi.org/10.1177/0020852311399844)
- ARROWS, K. J. Path dependence and competitive equilibrium. In: T. GUINNANCE, W. A. SUNDSTROM, e W. C. WHATLEY, eds. *History matters: essays on economic growth, technology, and demographic change* [Em linha]. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, pp. 23-35 [consult. 12 Jun 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/9780804766937-004>
- ARTHUR, W. B. Positive feedbacks in the Economy. *Scientific American* [Em linha]. February 1990, **262**(2), 92-99 [consult. 12 Jun 2020]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24996687>
- AZEVEDO, C. A. M. Perfil biográfico de D. Sebastião Soares de Rezende. *Lusitania Sacra* [Em linha]. 1994, **2**(6), 391-415 [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/4914/1/LS_S2_06_%20CarlosAMazevedo.pdf
- BABB, S. The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: its origins, trajectory, and likely successor. *Review of International Political Economy* [Em linha]. January 2012, **20**(2), 1-30 [consult. 26 Jul 2020]. doi:[10.1080/09692290.2011.640435](https://doi.org/10.1080/09692290.2011.640435)
- BACKES, D. S. et al. Grupo focal como técnica de coleta e análise de dados em pesquisas qualitativas. *O Mundo da Saúde* [Em linha]. 2011, **35**(4), 438-442 [consult. 27 Mai 2022]. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/artigos/grupo_focal_como_tecnica_coleta_analise_dados_pesquisa_qualitativa.pdf
- BARACSKAY, D. Fiscal Dimensions of Intergovernmental Relations. In: D. Baracskay et al. *Understanding American Federalism and Intergovernmental Relations Concepts, Ideas, and Theories* [Em linha]. Dahlenega: University of North Georgia Press, s/d [consult. 20 Mai 2023]. Disponível em: <https://web.ung.edu/media/university-press/interorganizational-behavior-v2.pdf>
- BARNETT, A. Towards a stakeholder democracy. In: G. KELLY, D. KELLY, A. GAMBLE, eds. *Stakeholder capitalism* [Em linha]. London: MacMillan Press, 1997, pp. 82-95 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <https://link.springer.com/book/9780333687741>
- BENNETT, A., e C. ELMAN. Complex causal relations and case study methods: the example of path dependence. *Political Analysis* [Em linha]. Junho 2006, **14**(3), 250-267 [consult. 11 Jun 2020].
doi:[10.1093/pan/mpj02](https://doi.org/10.1093/pan/mpj02)
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas* [Em linha]. Jan/Jun 2012, **41**, 137-167 [consult. 10 Mar 2020]. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>
- BOATJIES, R. Intergovernmental Relations in South Africa: Experiences and Observations for Nepal. In: *Intergovernmental Relations: The Architecture of Cooperation Experiences from Australia, South Africa and Spain. Observations for Nepal* [Em linha]. 2015, 41-67 [consult. 18 Mai 2023]. Disponível em: <https://forumfed.org/wp-content/uploads/2021/11/Intergovernmental-Relations-The-Architecture-of-Cooperation-Experiences-from-Australia-South-Africa-and-Spain-FINAL.pdf>
- BOKO, S. H. *Decentralization and Reform in Africa* [Em linha]. New York: Springer Science Business Media, 2002 [consult. 23 Mai 2020]. Disponível em: <https://www.springer.com/gp/book/9781402071188>
- BOROWCZAK, W., e B. WEIMER. Andar com Bengala Emprestada Revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique. In B. WEIMER, org. *Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados* [Em linha]. Maputo: IESE, 2012, pp. 103-161. [consult. 22

- Jan 2019]. Disponível em:
https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf
- BOX, R. C. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century* [Em linha]. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1998. [consult. 27 de Abr 2022]. Disponível em:
<https://www.worldcat.org/title>
- BRAGANÇA, A. *A Questão Rodésiana: a questão mais candente da África hoje* [Em linha]. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1978 [consult. 15 Dez 2022]. Disponível em:
[https://www.mozambiquehistory.net/inter_rel/zimbabwe/1_rhodesia/19780000_cea_questao_rodესiana_\(lx\).pdf](https://www.mozambiquehistory.net/inter_rel/zimbabwe/1_rhodesia/19780000_cea_questao_rodესiana_(lx).pdf)
- BRAGANÇA, A. O marxismo de Samora. *Três Continentes* [Em linha]. Setembro 1980, 3, 43-50 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em:
https://www.mozambiquehistory.net/people/aquino/writing/mozambique/19800900_marxism_of_samora.pdf
- BRAGANÇA, A. Independência sem Descolonização: A Transferência do Poder em Moçambique 1974-1975. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 1986, 5/6, 7-28 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/05-06/aquino_em_05-06.pdf
- BRAGANÇA, A., e D. JACQUES. A idealização da Frelimo. À compreensão da história de Moçambique. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 1986, 5/6, 29-52 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em:
https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/05-06/braganca-depelchin_em_05-06.pdf
- BRAGANÇA, A., R. FIRST. Socialização do campo e planificação – editorial. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 1981, (3), 2-8 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em:
https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/03/aquino_em_03.pdf
- BAYART, J. F. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre* [Em linha]. Paris. 2006 [consult. 20 Abr 2023]. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_9_2138
- BRESSER-PERERIA, L. C. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? *Pesquisa e Planejamento Económico* [Em linha]. Abril 1991, 21(1), 3-23 [consult. 26 Jul 2020]. Disponível em:
<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/883>
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova* [Em linha]. 1998a, 45, 49-95 [consult. 20 Jun 2020]. doi:[10.1590/S0102-64451998000300004](https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004)
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: uma estratégia e estrutura para um novo Estado. In: L. C. BRESSER-PEREIRA, e P. SPINK, orgs. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* [Em linha]. 5ª Edição. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b, pp. 21-38 [consult. 29 Jul 2020]. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br>
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista da Administração e Empresas* [Em linha]. Janeiro-Março 2010, 50(1), 112-116 [consult. 25 Abr 2022]. doi:[10.1590/S0034-75902010000100009](https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009)
- BRINKERHOFF, D. W. State fragility and governance: Conflict mitigation and subnational perspectives. *Development Policy Review* [Em linha]. 2011, 29(2), 131-153 [consult. 29 Set 2022]. Disponível em:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7679.2011.00529.x>
- BRITO, L. Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. 2013, pp. 23-37. ISBN: 978-989-8464-17-0
- BRITO, L. Instituições Políticas e Unidade Nacional. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE. 2016, pp. 25-31. 978-989-8464-34-7
- BRITO, L. *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983* [Em linha]. Maputo: IESE, 2019 [consult. 06 Jun 2020]. Disponível em:
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/03/livro_LB.pdf
- BRYSON, J. M. *Strategic planning for public and non-profit organization* [Em linha]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <https://www.pdfdrive.com>
- BUUR, L. The politics of gradualismo: Popular participation and decentralised governance in

- Mozambique. In: O. TÖRNQUIST, N. WEBSTER & K. STOKKE, eds. *Rethinking popular representation* [Em linha]. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan. 2009, pp. 99-118 [consult. 09 Jun 2022]. doi:[10.1057/9780230102095_6](https://doi.org/10.1057/9780230102095_6)
- CABRITA, J. M. *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy* [Em linha]. Basingstoke: Palgrave, 2000 [consult. 06 Jul 2020]. Disponível: <https://www.palgrave.com/gp/book/9780333920015>
- CAHEN, M. *Mozambique: La Révolution implosée. Étude sur 12 ans d'indépendance (1975-1987)* [Em linha]. Paris: Points de Vue Concrets, L'Harmattan, 1987 [consult. 15 Dez 2022]. Disponível em: <https://oa.mg/work/385936485>
- CAHEN, M. L'anticolonialisme identitaire: conscience ethnique et mobilisation anti-portugaise au Mozambique (1930-1965). In: C. Dubois, M. MICHEL e P. SOUMILLE, eds. *Frontières plurielles, Frontières conflictuelles en Afrique subsaharienne* [Em linha]. Paris: L'Harmattan, 2000, pp. 319-333. Disponível em: https://www.academia.edu/15739741/L_anticolonialisme_identitaire_conscience_ethnique_et_mobilisation_anti_portugaise_au_Mozambique_1930_196
- CAHEN, M. Luta de emancipação anti-colonial ou movimento de libertação nacional? Processo histórico e discurso ideológico – o caso das colónias portuguesas e de Moçambique, em particular. *Africana Studia* [Em linha]. 2005, **8**, 39-67 [consult. 28 Abr 2023]. Disponível em: http://aleph.letras.up.pt/index.php/1_Africana_2/article/view/9531
- CAHEN, M. Moçambique: o “fim da história”...única. Trajectórias dos anticolonialismos em Moçambique. *Africana Studia* [Em linha]. 2010, **15**, 195-240 [consult. 28 Abr 2023]. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/AfricanaStudia/article/view/7344/6729>
- CAHEN, M. The Enemy as Model Patronage as a Crisis Factor in Constructing Opposition in Mozambique. *OXPO – Working papers* [Em linha]. 2011, 1-14 [consult. 28 Abr 2023]. Disponível em: https://www.academia.edu/22143288/The_Enemy_as_Model_Patronage_as_a_Crisis_Factor_in_Constructing_Opposition_in_Mozambique
- CALLAHAN, K. *Elements of Citizen Governance: measurement, accountability, and participation* [Em linha]. Newark: CRC Press-Taylor and Francis, 2006. [consult. 25 Abr 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/40A7A5F093A839C467354C10ABB2FE2B>
- CAMBAZA, V. A Terra no Contexto do Desenvolvimento da Indústria Mineira. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE, 2010, pp. 217-228. ISBN: 978-989-96147-3-4
- CAMPBELL, B. Governance, Institutional Reform, and the State: International Financial Institutions and Political Transition in Africa. *Review of African Political Economy* [Em linha]. June 2001, **28**(88), 155-176. [consult. 23 Jun 2020]. doi:[10.1080/03056240108704523](https://doi.org/10.1080/03056240108704523)
- CANHANGA, N. J. Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: L. BRITO et al, orgs. *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008, pp. 90-118. ISBN: 978-989-96147-2-7
- CAROTHERS, T. The end of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* [Em linha]. January 2002, **13**(1), 5-21 [consult. 30 Jul 2020]. doi:[10.1353/jod.2002.0003](https://doi.org/10.1353/jod.2002.0003)
- CASTEL-BRANCO, C., ed. Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário. In: *Moçambique Perspectivas Económicas*. Maputo: Faculdade de Economia-UEM e Fundação Friedrich Ebert, 1994a, pp. 87-157. ISBN:
- CASTEL-BRANCO, C. N., ed. Problemas Estruturais de Industrialização: a indústria transformadora. In: *Moçambique Perspectivas Económicas*. Maputo: Faculdade de Economia-UEM e Fundação Friedrich Ebert, 1994b, pp. 158-174. ISBN:
- CASTEL-BRANCO, C. N. Opções económicas de Moçambique 1975-95: problemas, lições e ideias alternativas. In: B. MAZULA, ed. *Moçambique: eleições, democracia e desenvolvimento*. Maputo: Braço Mazula, 1995, pp. 581-636. Registo Nº: 01289/FBM/95
- CASTEL-BRANCO, C. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE, 2010, pp. 19-109. ISBN: 978-989-96147-4-1

- CASTEL-BRANCO, C. N. Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy* [Em linha]. January 2014, **41**(1), 26-48 [consult. 23 Jun 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>
- CASTEL-BRANCO, C. N. Dilemas da Industrialização num Contexto Extractivo de Acumulação de Capital. L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, 2016, pp. 141-174. ISBN: 978-989-8464-34-7
- CASTEL-BRANCO, C. N. Finanças Internacionais e Formação do Capitalismo Nacional em Moçambique. In: S. FORQUILHA, org. *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, 2020, pp. 141-184. ISBN: 978-989-8464-50-7
- CASTEL-BRANCO, C. N. Crises Económicas e Estruturas de Acumulação de Capital em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 2017a, pp. 99-164. ISBN: 978-989-8464-37-8
- CASTEL-BRANCO, C. N. Lógica Histórica do Modelo de Acumulação de Capital em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 2017b, pp. 257-302. ISBN: 978-989-8464-37-8
- CASTEL-BRANCO, C. N. Novas Questões e Caminhos de Investigação. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 2017c, pp. 303-308. ISBN: 978-989-8464-37-8
- CASTEL-BRANCO, C. N. The historical logic of the mode of capital accumulation in Mozambique. *Review of African Political Economy* [Em linha]. March 2022a, **49**(171), 1-35. doi:10.1080/03056244.2022.2040225
- CASTEL-BRANCO, N. MASSINGUE, e R. ALI. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique: In: L. BRITO et al., orgs. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010, pp. 183-216. ISBN: 978-989-96147-3-4.
- CASTEL-BRANCO, C. N., e R. OSSEMANE. Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Económico em Moçambique. In: L. BRITO et al., orgs. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010, pp. 141-182. ISBN: 978-989-96147-3-4.
- CASTEL-BRANCO, C. N, e D. MAIA. Financialisation, narrow specialisation of production and capital accumulation in Mozambique. *Review of African Political Economy* [Em linha]. March 2022b, **49**(171), 46-66 [consult. 16 Mai 2022]. doi: 10.1080/03056244.2022.2049143
- CASTEL-BRANCO, C. N., E. GRECO (editorial). Mozambique – neither miracle nor mirage. *Review Of African Political Economy* [Em linha]. 2022, **49**(171), 1-10 [consult. 16 Mai 2022]. doi: 10.1080/03056244.2022.2047297
- CAVALCANTI, T. B. O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático. *Revista do Serviço Público* [Em linha]. Jul-Set 2010, **61**(3), 305-310 [consult. 22 Mai 2023]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1659>
- CHICHAVA, S. Por uma leitura sócio histórica da etnicidade em Moçambique. *Discussion Paper* [Em linha]. Abril 2008, **1**, 1-17 [consult. 20 Jun 2020]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf
- CHICHAVA, S. Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? *Cadernos IESE* [Em linha]. Agosto 2010, **2**, 1-32 [consult. 20 Jun 2020]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf
- CHIZIANE, E. Um olhar sobre o futuro do processo de descentralização em Moçambique: as reformas necessárias. In: G. CISTAC, e E. CHIZIANE, coords. *10 Anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: UEM-NEAD, 2008, pp. 66-112. ISBN:
- CHIZIANE, E. *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*. Maputo: Imprensa Universitária, 2011. ISBN:
- CHIVULELE, F.M. Estrutura da Dívida Pública em Moçambique e sua relação com as Dinâmicas de Acumulação. In: L. BRITO et al., orgs. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, 2016, pp. 141-182. ISBN: 978-989-8464-34-7.

- CISTAC, G. *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Livraria Universitária, 2001. Registo: 01944/RLINLD/2001.
- CISTAC, G. Moçambique: institucionalização, organização e problemas do poder local. *Jornadas do Direito Municipal Comparado Lusófono* [Em linha]. Abril 2012 [consult. 12 Jun 2015]. Disponível em: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Cistac-Gilles-Institucionalizacao-organizacao-e-problemas-do-poder-local.pdf>
- COELHO, J. P. B. Da violência colonial ordenada à ordem pós-colonial violenta: sobre um legado das guerras coloniais nas ex-colónias portuguesas. *Lusotopie* [Em linha]. Julho 2003, 175-193 [consult. 07 Jul 2020]. Disponível em: <http://lusotopie.sciencespobordeaux.fr/borges2003.pdf>
- COLLIER, R. B., e D. COLLIER. Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regimes Dynamics in Latin America. *The Americas* [Em Linha]. January 1991, 51(1), 27-39 [consult. 06 de Jul 2022]. doi: [10.2307/1008380](https://doi.org/10.2307/1008380)
- COLLIER, R. B., e D. COLLIER. Shaping The Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America [Em linha]. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2022 [consult. 06 de Jul 2022]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301567622_Shaping_The_Political_Arena_Critical_Junctures_the_Labor_Movement_and_Regime_Dynamics_in_Latin_America
- CONYERS, D. Decentralisation: The Latest Fashion in Development Administration? *Public Administration and Development* [Em linha]. April-June 1983, 3(2), 97-109 [consult. 23 Jun 2020]. doi:[10.1002/pad.4230030202](https://doi.org/10.1002/pad.4230030202)
- CONYERS, D. Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa. *IDS Bulletin* [Em linha]. January 2007, 38(1), 18-32 [consult. 23 Jun 2020]. doi:[10.1111/j.1759-5436.2007.tb00334.x](https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00334.x)
- COSTA, E. *O território de Manica e Sofala e a administração da Companhia de Moçambique 1892-1900* [Em linha]. Lisboa: Biblioteca Colonial Portuguesa, 1939 [consult. 03 Mai 2023]. Disponível em: <https://fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1748.pdf>
- COSTA, A. B. A pobreza, a guerra e a paz em Moçambique: teorias, relações e percepções. *Conference Paper Nº 20* [Em linha]. Maputo: IESE, 2009 [consult. 05 Jul 2020]. Disponível em: <https://iese.ac.mz/ii-conferencia-do-iese/>
- COUTINHO, L. P. O Problema das Atribuições e das Competências das Autarquias Locais (e do seu possível esvaziamento). *CJP-CIDP* [Em linha]. 2010, 1-17 [consult. 24 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/365-228.pdf>
- CRAWFORD G., e C. HARTMANN, eds. Introduction: Decentralisation in Africa as a Pathway out of Poverty and Conflict? In: *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?* [Em linha]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, pp. 7-32 [consult. 22 Jun 2020]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46msxc>
- CROOK, R., e J. MANOR. Conclusion. In: *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance* [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 271-304 [consult. 23 Jul 2020]. Disponível em: <https://gsdrc.org/document-library/democracy-and-decentralisation-in-south-asia-and-west-africa-participation-accountability-and-performance/>
- CROOK, R., e J. MANOR. Democratic Decentralization. *World Bank OED Working Paper Series* [Em linha]. June 2000, 1-31 [consult. 23 Jun 2020]. Disponível em: <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/demcratc.pdf>
- CUNHA, E., e C. ARAÚJO. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade* [Em linha]. Brasília: Enap, 2018 [consult. 16 Jun 2020]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3328>
- DAHL, R. O Mito do Mandato Presidencial. Trad. de Isa MARTA LANDO. *Lua Nova* [Em linha]. 1991, 24, 27-54 [consult. 29 Mar 2022]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/9mR5KDx4NNpbK7ZT4cNCKFq/?lang=pt&format=pdf>

- DARCH, C., e D. HEDGES. Samora: The Beira speech. *African Yearbook of Rhetoric* [Em linha]. 2011, **2**(3), 7-83 [consult. 03 Nov 2021]. Disponível em: <https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/EJC168752>
- DARCH, C., e D. HEDGES. Political Rhetoric in the Transition to Mozambican Independence: Samora Machel in Beira, June 1975. *Kronos* [Em linha]. 2013, **39**(1), 32-65 [consult. 03 Nov 2021]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26432410>
- DARCH, C. *Uma história de sucesso que correu mal? O Conflito Moçambicano e o Processo de Paz numa Perspectiva Histórica* [Em linha]. Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018 [consult. 05 de Jul 2020]. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mosambik/14458.pdf>
- DAVID, P. A. Path dependence, its critics, and the quest for 'historical economics'. *Working Paper, Department of Economics* [Em linha]. June 2000, 1-25 [consult. 22 Jun 2020]. Disponível em: <http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp00011.pdf>
- DERLUGUIAN, G. Social decomposition and armed violence in postcolonial Mozambique. *Review (Fernand Braudel Center)* [Em linha]. 1990, **13**(4), 439-464 [consult. 12 out 2020]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40241167>
- DEVAS, N. The Challenges of Decentralization. *Global Forum of Fighting Corruption* [Em linha]. Brasília: June 2005, 1-11 [consult. 29 de Mar 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>
- DEVAS, N., e S. DELAY. Local Democracy and the Challenges of Decentralising the State. *Local Government Studies* [Em linha]. February 2006, **32**(5), 677-695 [consult. 29 de Mar 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930600896293>
- DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público* [Em linha]. Maio-Agosto 1996, **477**(2), 5-21 [consult. 22 Jun 2020]. doi:[10.21874/rsp.v47i2.693](https://doi.org/10.21874/rsp.v47i2.693)
- DINERMAN, A. In search of Mozambique: the imaginings of Christian Geffray in La Cause des armes au Mozambique. *Anthropologie d'une guerre civile. Journal of Southern African Studies* [Em linha]. 1994, **20**(4), pp. 569-586 [consult. 08 Jul 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03057079408708422>
- DINERMAN, A. Moçambique depois do socialismo: a independência revisitada. *Relações Internacionais* [Em linha]. September 2007, **15**, 101-124 [consult. 26 Jun 2020]. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri15/RI15_10ADinerman.pdf
- DICKOVICK J. T., e J. WUNSCH, eds. *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength* [Em linha]. Boulder: Lynne Rienner, 2004. [consult. 22 Jul 2019]. Disponível em: <https://www.rienner.com/uploads/53aae62b010bc.pdf>
- DIREITO, B. P. T. *Políticas coloniais de terras Em Moçambique: o caso de Manica e Sofala sob a Companhia de Moçambique, 1892-1942*. Lisboa: UL, 2013. Tese de doutoramento. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/8723/1/ulsd65982_td_Barbara_Direito.pdf
- DODDS, F. *Stakeholder Democracy: Represented Democracy in a Time of Fear* [Em linha]. London: Routledge, 2019 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781351174428>
- DORMAN, S. Post-Liberation Politics in Africa: Examining the Political Legacy of Struggle. *Third world Quarterly* [Em linha]. September 2006, **27**(6), 1085-1101 [consult. 13 Jul 2020]. doi:[10.1080/01436590600842365](https://doi.org/10.1080/01436590600842365)
- EASTON, D. *A Systems Analysis of Political Life* [Em linha]. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1965. [consult. 04 Jun 2020]. Disponível em: <http://library.lol/main/4AD17C0051B0ADAF67F6AE1EAE8342D3>
- FARIA, F., e A. CHICHAVA. Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. *Documento de Reflexão da UE-Moçambique* [Em linha]. Outubro 1999 [consult. 22 Jan 2017]. Disponível em: https://macua.blogs.com/files/descentralizacao_e_cooperacao_descentral.pdf
- FALLETI, T. G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* [Em linha]. August 2005, **99**(3), 327-347 [consult. 15 Jun 2020]. doi:[10.1017/S0003055405051695](https://doi.org/10.1017/S0003055405051695)

- FALLETI, T. G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias* [Em linha]. Julho-Dezembro 2006, **8**(16), 46-85 [consult. 13 Jun 2020]. doi:[10.1590/S1517-45222006000200004](https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004)
- FALLETI, T. G. Decentralization and subnational politics in Latin America [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. [consult. 13 Jun 2020]. doi:[10.1017/cbo9780511777813](https://doi.org/10.1017/cbo9780511777813)
- FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy* [Em linha]. February 2016, **21**(5), 455-462 [consult. 21 Abr 2020]. doi:[10.1080/13563467.2015.1135550](https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1135550)
- FAURE, Y. A., E J. F. MEDARD. L'Etat business et les politiciens entrepreneurs: néo-patrimonialisme et Big men: économie et politique. *Entreprises Et Entrepreneurs Africains* [Em linha]. January 1995, 289-309 [consult. 20 Abr 2023]. Disponível em: https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_02/41043.pdf
- FERNANDES, P. J. As câmaras municipais em Moçambique e o quadro normativo do Estado colonial (1869-1933). In: A. NASCIMENTO, e A. ROCHA, orgs. *Municipalismo e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015. ISBN: 992-87-9950-4
- FERNANDES, M. G., R. P. MEALHA, e R. P. MENDES. Beira, uma paisagem modernista na África Tropical. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* [Em linha]. Jan/abril 2016, **8**(1), 155-166. 85 [consult. 29 Jun 2021]. doi:[10.1590/2175-3369.008.001.A004](https://doi.org/10.1590/2175-3369.008.001.A004)
- FIRST UCLG GLOBAL REPORT. *Decentralization and local democracy in the world* [Em linha]. Barcelona: World Bank and UCLG, 2008. [consult. 25 Abr 2022]. Disponível em: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf
- FLORÊNCIO, F. Christian Geffray e a Antropologia da Guerra: Ainda a propósito de *La Cause des Armes au Mozambique*. *Etnografia* [Em linha]. 2002, **6**(2), 347-364 [consult. 06 Jul 2020]. Disponível em: http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_06/N2/Vol_vi_N2_347-364.pdf.
- FORQUILHA, S. Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no Processo de Governança Local em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Cidadania e Governança em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008, pp. 71-89. ISBN: 978-989-96147-2-7
- FORQUILHA, S. C. Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. *Conference Paper Nº* [Em linha]. Abril 2009, 1-40 [consult. 23 Jun 2020]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP25_2009_Forquilha.pdf
- FORQUILHA, S. Governança distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010, pp. 31-49. ISBN: 978-989-96147-3-4
- FORQUILHA, S. Municipalização em Moçambique: lógicas e dinâmicas políticas. In: A. NASCIMENTO, e A. ROCHA, orgs. *Municipalimos e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015, pp. 129-150. ISBN: 978-989-6700-13-3
- FORQUILHA, S. Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, 2014a, pp. 19-48. ISBN: 978-989-96147-5-8
- FORQUILHA, S. Do discurso da “história de sucesso” às dinâmicas políticas internas: o desafio da transição política em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo, IESE, 2014b, pp. 61-82. ISBN: 978-989-8964-20-0
- FORQUILHA, S. Democracia e Municipalização em Moçambique: gradualismo, participação local e serviços básicos. In: L. BRITO et. al, orgs. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, 2016, pp. 73-91. ISBN: 978-989-8464-34-7
- FORQUILHA, S. Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado. In: L. BRITO et. al, orgs. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 2017, pp. 35-60. ISBN: 978-989-8464-37-8
- FORQUILHA, S. C. Beira – clivagens partidárias e abstenção eleitoral. *IESE - Relatório de Investigação*

- nº 4 [Em linha]. Fevereiro 2017, 1-35, [consult. 03 Nov 2021]. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz>
- FORQUILHA, S. et al, coord. *Barómetro da Governação Municipal 2017. Relatório de dados quantitativos*. [Em linha]. Maputo: IESE, 2018a [consult. 20 Mar 2023]. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/08/Baro%CC%81metro-Municipal-2017.pdf>
- FORQUILHA, S. et al, coord. *Barómetro da Governação Municipal 2018. Relatório de dados quantitativos*. [Em linha]. Maputo: IESE, 2018b [consult. 20 Mar 2023]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/bgm_2018.pdf
- FORQUILHA, S. Reformas de descentralização em Moçambique: o papel das instituições na definição dos resultados. *WIDER Working Paper* [Em linha]. Outubro 2020, 132, 1-22 [consult. 7 de Out 2021]. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu › wp2020-132-PT>
- FORQUILHA, S. C., e A. ORRE. “Transformações sem Mudanças?” Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2011, pp. 355-54. ISBN: 978-989-8464-04-0
- FORESTER, J. Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review* [Em linha]. January 1984, 44(1), 23-31 [consult. 21 Mai 2023]. doi:[10.2307/975658](https://doi.org/10.2307/975658)
- FRANCISCO, A. Sociedade Civil em Moçambique: expectativas e desafios. In: BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010, pp. 51-105. ISBN: 978-989-96147-3-4.
- FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A stakeholder approach* [Em linha]. Boston: Pitman, 1984 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/3b761f9ce5e44ec5c3dfaefa7001a113>
- FREEMAN, R. E. The politics of stakeholder theory: Some future directions. *Business Ethics Quarterly* [Em linha]. October 1994, 4(4), 409- 421[consult. 07 Ago 2020]. doi:[10.2307/3857340](https://doi.org/10.2307/3857340)
- FREEMAN, R. E. Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review* [Em linha]. April 1999, 24(2), 233-236 [consult. 07 Ago 2020]. doi:[10.5465/amr.1999.1893932](https://doi.org/10.5465/amr.1999.1893932)
- FREEMAN, R. E. et al. *Stakeholder Theory: the state of the art* [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/7c6d90ba69b8a2ad03efdc621d5a083>
- FREI, V. V. M.; D. M. PEIXINHO. A produção de caju em Moçambique e a dinâmica socioespacial. *UFU – XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária* [Em linha]. Outubro 2012, 1-22 [consult. 13 Mai 2023]. Disponível em: http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1330_1.pdf
- FRELIMO. Documento da 8ª Sessão do Comité Central da FRELIMO. *CDI* [Em linha]. Fevereiro 1976 (40), 43-93 [consult. 08 Jan 2023]. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/machel/1976/02/11.pdf>
- FRIEDMAN, A. L., e S. MILES. *Stakeholders: theory and practice* [Em linha]. Oxford University Press, 2006 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/956f52e31afcb27e43462fe359f9cc1f>
- FUCHS, D., e H. KLINGEMANN. Citizens and the State: A Changing Relationship? In: H. KLINGEMANN, e D. FUCHS, eds. *Citizens and the State: Beliefs in Government* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 1-23 [consult. 24 de Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/EE99D955987000DE03C44B271D0932FB>
- GALLO, F. B. G. “Para poderes viver como gente”: Reflexões sobre o Persistente Combate ao Modo de Vida Disperso em Moçambique. *Revista Cantareira* [Em linha]. Jul-Dez 2016, 25, 16-29 [consult. 24 Jun 2020]. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/cantareira/article/view/27921/16315>
- GEFFRAY, C. Sobre a Guerra Na Província de Nampula. Elementos de Análise e Hipóteses sobre as Determinações e Consequências Socioeconómicas Locais. *Revista Internacional de Estudos Africanos* [Em linha]. 1986 4(5), 303-321 [consult. 08 Jan 2023].
- GEFFRAY, C. *A Causa das Armas. Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique* [Em linha]. Trad. de Adelaide ODETE FERREIRA. Porto: Edições Afrontamento, 1991. [consult. 9 Jun 2020]. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/305796355>

- GERRING, J. Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. In J. M. BOX-STEFFENSMEIER, H. E. BRADY, e D. COLLIER, eds. c [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 645-84 [consult. 27 Jun 2021]. Disponível em: <http://library.lol/main/AB9277D33236307A1699E6C231E6775D>
- GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* [Em linha]. 6ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. [consult. 22 Mai 2017]. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>
- GOODIN, R. E., ed. *The Theory of Institutional Design* [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. [consult. 22 Mai 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/3e6cce4163b554c96bbf8dd54b790632>
- GUINA, A. M. P. A Cidade da Beira como Destino Turístico: Estado, Turismo e Desenvolvimento em Moçambique. *Tese de doutoramento*. ISCTE-IUL, 2016. [consult. 28 Jun 2021]. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt>
- GUNTHER, R., e J. R. MONTEIRO. Legitimidade política em novas democracias. *Opinião Pública* [Em linha]. 2003, 9(1), 1-43 [consult. 22 Mar 2022]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/TNm9KBnXSF4gLnSqFMt6YMJ/?lang=pt&format=pdf>
- GRINDLE, M. S. *Audacious Reforms: institutional invention and democracy in Latin America* [Em linha]. Baltimore: JH University Press, 2000 [consult. 13 Mai 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/40031f377c2eaf37efca029c1e367c7b>
- GRINDLE, M. S. *Going Local: decentralization, democratization, and the promise of good governance* [Em linha]. Princeton: Princeton University Press, 2007. [consult. 14 Mai 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/33d35e8ec98fb1b06bc5ef3d99fe1dc9>
- GONÇALVES, J. P. *A Paz dos Moçambicanos*. Maputo: CIEDIMA, 2014. Registo n.º 8137/RLINLD/2014.
- GUAMBE, J. E. M. Evolução do Processo de Descentralização em Moçambique. In: G. CISTAC, e E. CHIZIANE, coords. *10 Anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: UEM-NEAD, 2008, pp. 55-69.
- GUAMBE, E. *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique: municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico* [Em linha]. Maputo: Africae, 2019 [consult. 28 de Jan 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/books.africae.3552>
- GUAMBE, E. Haverá eleição de administradores distritais em 2024? Atribuições funcionais na governação local. *Ideias-IESE* [Em linha]. Jul 2021 [consult. 20 Out 2021]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/07/ideias-143_EG-port.pdf
- GUAMBE, E. Os tempos de glória do MDM: a penetração no Município da Vila de Mueda. *Diálogos de Governação* [Em linha]. Novembro 2021, 9-12 [consult. 16 de Nov 2021]. Disponível em: <http://www.flcs.uem.mz/images/dialogos-gov/DialogosGov-005.pdf>
- HABIBE, S., S. FORQUILHA, e J. PEREIRA. Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique O Caso de Mocimboa da Praia. *Cadernos IESE* [Em linha]. Setembro 2019, 17, 1-60 [consult. 10 Abril 2023]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf
- HAGGARD, S., R. R. KAUFMAN. *Dictators and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change* [Em linha]. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2016. [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/8771BB644BE589CF79D2B88B3763EED9>
- HALL, P. *Governing the Economy: The politics of State Intervention in Britain and France* [Em linha]. New York: Oxford University Press, 1986 [consult. 10 Jun 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/089692058801500307>
- HALL, M. The Mozambican National Resistance Movement (RENAMO): a study in the destruction of a country. *Africa* [Em linha]. January 1990, 60(1), 39-68 [consult. 08 Jan 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1160426>
- HALL, P., e R. TAYLOR. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Discussion Paper* [Em linha]. May 1996, 6, 1-32 [consult. 10 Jun 2020]. Disponível em: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>

- HALL, P., e R. TAYLOR. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* [Em linha]. 2003, **58**, 193-223. doi:[10.1590/S0102-64452003000100010](https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010)
- HANLON, J. Mozambique: The Revolution under fire [Em linha]. London: Zed Books, 1984 [consult. 11 Ago 2020]. ISBN: 978-08-6232-940-2
- HANLON, J. *MOZAMBIQUE. Who Calls the Shots?* London: James Currey, 1991.
- HANLON, J. *Paz Sem Benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Maputo: CEA/UEM, 1997.
- HARVEY, D. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI* [Em linha]. Trad. de Artur RENZO. São Paulo: Boitempo, 2017 [consult. 23 Nov 2019]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/972ff7730f0d5763ff17a864d8d9b8c4>
- HARVEY, D. Direito à cidade. Trad. de Jair PINHEIRO. São Paulo: *Lutas Sociais* [Em linha]. Jul/dez 2012, **29**, 73-89. 132 [consult. 27 set 2022]. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br>
- HEINEMANN-GRÜDER, A. et al. Intergovernmental Relations: Meaning and Relevance for Conflict Management. *Workshop A* [Em linha]. 2017, 15-21 [consult. 18 Mai 2023]. Disponível em: https://www.hss.de/download/publications/Federalism_Days_2017_04.pdf
- HIRST, P. Democracy and Governance. In: J. PIERRE, ed. *Debating Governance Authority, Steering and Democracy* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 3-35 [consult. 24 de Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/24FC5EE74964326A871F82A54DF83F6A>
- HOBBS, T. *Leviatã: matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil* [Em linha]. Trad. de João PAULO MONTEIRO e Maria Beatriz NIZZA DA SILVA. São Paulo: Martins Fontes, 2003 [1ª Edição 1651]. [consult. 30 Mai 2020]. Disponível em: <http://library.lol/main/D79C050F02D9BAAB07B7FCCB564C4DAD>
- HOLANDA, N. Reforma Administrativa e Reforma do Estado. *Revista do Serviço Público* [Em linha]. Setembro-Dezembro 1989, **44**(2), 117-132 [consult. 25 Jul 2020]. doi:[10.21874/rsp.v44i2.935](https://doi.org/10.21874/rsp.v44i2.935)
- HOBBS, E. J. *A Era das Revoluções* [Em linha]. São Paulo: Paz e Terra, 2004. [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/366841002269672A56CA0C49BF54437F>
- HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy* [Em linha]. Spring 1991a, **2**(2), 11-34 [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>
- HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* [Em linha]. Norman: University of Oklahoma Press, 1991b. [consult. 03 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/47326e7a1afa25478516d94f77f40682>
- IKENBERRY, J. G. Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In: J. G. IKENBERRY, D. A. LAKE, e M. MASTANDUNO, eds. *The State and American Foreign Economic Policy* [Em linha]. New York: Cornell University Press, 1988, pp. 219-243 [consult. 12 Jun 2020]. doi:[10.1017/S0020818300007189](https://doi.org/10.1017/S0020818300007189)
- IMPISSA, I. Administração Local Especial: a desconcentração e descentralização no contexto moçambicano. Maputo: Madeira & Madeira – Artes Gráficas, 2018. Registo Nº 9832/RLINLD/2018.
- IMPISSA, I. *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*. Maputo: Imagem One, 2020.
- ISAACMAN, A., e B. ISAACMAN. *Mozambique: From Colonialism to Revolution, 1900-1982* [Em linha]. Boulder: Westview, 1983 [consult. 09 Jul 2020]. Disponível em: <http://www.aluka.org/action/showmetadata?doi=10.5555/al.sff.document.cbp1004>
- JARDIM, J. *Moçambique: terra queimada* [Em linha]. Lisboa: Intervenção, 1976 [consult. 15 Dez 2022]. Disponível em: <https://d101589010207184652.typepad.com/files/aqui.pdf>
- JEQUE, J. M. Estado e poder local: tendências re-centralistas da descentralização política em Moçambique – um olhar a partir da Autarquia da cidade da Beira, 2006-2016. *AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos* [Em linha]. Abril 2020, **4**(4), 240-254 [consult. 16 Nov 2020]. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/abeafrica/article/view/39449/0>
- JONES, T. M. Instrumental stakeholder theory: A synthesis of ethics and economics. *Academy of*

- Management Review* [Em linha]. Abril 1995, **20**(2), 404-437 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/258852>
- KANJI, N. et al. Liberalização, Género e Meios de Sustento: Castanha de Caju em Moçambique. Relatório Resumo [Em linha]. Março 2004, 1-32 [consult. 13 Mai 2023]. Disponível em: https://www.academia.edu/5288120/Liberaliza%C3%A7%C3%A3o_G%C3%A9nero_e_Meios_de_Sustento_Castanha_de_Caju_em_Mo%C3%A7ambique
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: L. C. BRESSEE-PEREIRA, e P. SPINK, orgs. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* [Em linha]. 5ª Edição. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 75-121 [consult. 29 Jul 2020]. Disponível em: <https://www.scribd.com/presentation/104723757/Reforma-do-Estado-e-Administracao-Publica-Gerencial>
- LANGA, E. Dependência de Megaprojectos e Desindustrialização Prematura em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 2017, pp. 165-184. ISBN: 978-989-8464-37-8
- LEVI, M. Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives. *Paper* [Em linha]. 2010 [consult. 23 Jun 2021]. Disponível em: <http://www.yale.edu/probmeth/Levi.pdf>
- LEVITSKY, S., e L. A. WAY. *Competitive Authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 [consult. 23 Jun 2021]. Disponível em: www.cambridge.org/9780521882521
- LIMA, A. P. de. *História dos Caminhos de Ferro de Moçambique*. Lourenço Marques: Administração dos Portos, Caminhos de Ferro e Transportes de Moçambique, 1971 [consult. 30 Jun 2021]. Disponível em: <http://memoria-africa.ua.pt>
- LIPSET, S. M., e S. ROKKAN. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In: P. MAIR, ed. *The West European Party System* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 1990, pp. 91-111 [consult. 15 Mai 2023]. Disponível em: <https://janda.org/c24/Readings/Lipset&Rokkan/Lipset&Rokkan.htm>
- LOCKE, J. *Dois Tratados Sobre o Governo* [Em linha]. Trad. de Júlio FISCHER. São Paulo: Martins Fontes, 1998 [1ª Edição 1689]. [consult. 30 Mai 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/EB0DAB4831B921567490890F1EC8FB1A&open=3>
- LOURENÇO, V. A. Estado(s) e Autoridades Tradicionais em Moçambique: Análise de um processo de transformação política. *CEA-Occasional Paper* [Em linha]. 2005, **14**, 1-66 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3826>
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* [Em linha]. Jul-Aug, 1972, **32**(4), 298-310 [consult. 10 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>
- MACAGNO, L. Franz Boas e Kamba Simango: epistolários de um diálogo etnográfico. In: W. T. Filho, org. *Travessias antropológicas: estudos em contextos africanos* [Em linha]. Brasília: ABA, 2012, pp. 127-157 [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: https://www.academia.edu/39818423/Franz_Boas_e_Kamba_Simango_epistol%C3%A1rios_de_um_di%C3%A1logo_etnogr%C3%A1fico
- MACAGNO, L. From Mozambique to New York: The Cosmopolitan Pathways of Kamba Simango, African Disciple of Franz Boas. *Bérose - Encyclopédie internationale des histoires de l'anthropologie* [Em linha]. 2022, [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.berose.fr/article2670.html?lang=fr>
- MACAMO, E. Da Disciplinarização em Moçambique: Ajustamento Estrutural e as Estratégias Neoliberais de Risco. *Africana Studia* [Em linha]. 2003, **6**, 231-255 [consult. 15 Dez 2022]. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt>
- MACHEL, S. Carta ao Primeiro-Ministro do Governo Provisório de Portugal. *O Jornal* [Em linha]. 1979, 1-11 [consult. 18 Dez 2022] Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/machel/1975/04/18.pdf>

- MACDONALD, T. *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States* [Em linha]. Oxford University Press, 2008 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/a2b91f4ac4bb6805d2db4bdb667a434a>
- MOHMAND, S. K., e M. LOUREIRO, eds. Introduction: Interrogating Decentralisation in Africa. In: *Interrogating Decentralisation in Africa* [Em linha]. March 2017 **48**(2), 1-14 [consult. 18 Jun 2020]. Disponível em: <https://bulletin.ids.ac.uk/>
- MACHAVA, B. Galo amanheceu em Lourenço Marques: O 7 de Setembro e o verso da descolonização de Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Em linha]. 2015, 106, 53-84 [consult. 18 Out 2022]. doi:10.4000/rccs.5876
- MACKINTOSH, M., e M. WUYTS. Accumulation, social services and socialist transition in the third world: Reflections on decentralised planning based on the Mozambican experience. *The Journal of Development Studies* [Em linha]. 1988 **24**(4), 136-179 [consult. 15 Dez 2022]. doi:10.1080/00220388808422086
- MACUÁCUA, E. G. F. A revisão constitucional de 2018 em Moçambique: contexto, processo e desafios. *RJLB* [Em linha]. 2021, 7(6), 663-709 [consult. 16 Ago 2022]. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021_06_0663_0709.pdf
- MADUREIRA, C., e D. FERRAZ. The Need of a Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal. *Public Policy and Administration* [Em linha]. 2010, 31, 35-48. [consult. 24 Mar 2022]. Disponível em: <https://ojs.mruni.eu>
- MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* [Em linha]. August 2000, **29**(4), 507-548. [consult. 11 Jun 2020 linha]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3108585>
- MAHONEY, J., e D. SCHENSUL. Historical context and path dependence. In: R. GOODIN, e C. TILLY, eds. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 454-471 [consult. 12 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/df64851114303088f7b16334d3933d28>
- MAHONEY, J. Analyzing path dependence: lessons from the social sciences. In: A. WIMMER, e R. KÖSSLER, eds. *Understanding change: models, methodologies, and metaphors* [Em linha]. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK. 2006, pp. 129-139. [consult. 11 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/07034b21555d963ab9b2c9eddfec736>
- MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. *Habitat International* [Em linha]. February 2016, **51**, 114-123. [consult. 11 Fev 2022]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.10.020>
- MANOR, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization* [Em linha]. Washington D.C.: World Bank, 1999 [consult. 23 Mai 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/cca5903e128343ba9e144d7007a973f3>
- MARCH, J., e J. OLSEN. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* [Em linha]. September 1984, **78**(3), 734-749. [consult. 16 Jun 2020 linha]. doi:10.2307/1961840
- MARCH, J., e J. OLSEN. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics [Em linha]. New York: The Free Press, 1989 [consult. 16 Jun 2020]. Disponível em: <https://archive.org/stream/rediscoveringins00marc?ref=ol>
- MARCH, J., e J. OLSEN. Institutional perspectives on political institutions. *Governance* [Em linha]. July 1996, **9**(3), 247-264 [consult. 16 Jun 2020]. doi:10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x
- MARCH, J., e J. OLSEN. Elaborating 'New Institutionalism'. *Working Paper* [Em linha]. March 2005 [consult. 6 Jun 2020]. Disponível em: <http://www.arena.uio.no>
- MARX, K. Glosas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social". De um prussiano. *Revista Praxis* [Em linha]. 1995, 5, 1-14 [1ª Edição: [Vorwärts](#), Agosto 1844]. Trad. I. TONET. [consult. 22 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm>
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política, Livro III: o processo global da produção capitalista*

- [Em linha]. Trad. de Rubens ENDERLE. São Paulo: Boitempo, 2017 [consult. 20 Mai 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/9c46e23ce7c139cfecf2e3c3806d6290>
- MARX, K., e F. ENGELS. *Manifesto do Partido Comunista (1848)* [Em linha]. Trad. de Suely T. BARROS CASSAL Porto Alegre, L&PM, 2001 [1ª Edição 1848], [consult. 20 Mai 2020]. Disponível em: www.lpm.com.br
- MATOS, E. A. C., e R. M. V. MEDEIROS. A Transformação do Espaço Rural Moçambicano rumo à Socialização do Campo. *Revista da Anpege* [Em linha]. Jan-Jun 2015, **11**(15), 31-64 [consult. 11 Ago 2020]. doi:[10.5418/RA2015.1115.0002](https://doi.org/10.5418/RA2015.1115.0002)
- MATTEN, D., e A. CRANE. What is Stakeholder Democracy? Perspectives and Issues. *Business Ethics: A European Review* [Em linha]. Abril 2005, **14**(1), 6-13 [consult. 11 Ago 2020]. doi:[10.1111/j.1467-8608.2005.00382.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2005.00382.x)
- MATSIMBE, Z. Partidos Libertadores na África Austral: reflexão sobre os desafios para Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, 2017, pp. 61-79. ISBN: 978-989-8464-37-8
- MATSINHE, C., e D. NAMBURETE. Descentralização Doseada: facetas estruturantes das iniquidades em saúde em Moçambique. *Novos Estudos* [Em linha]. Mai-Ago 2019, **38**(2), 371-387 [consult. 11 Ago 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201900020004>
- MATTOSO, J. *História de Portugal. A Segunda Fundação*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994. ISBN: 978-972-3309-88-1
- MAZULA, A. et al. Autarquias Locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico [Em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1998. [consult. 11 Ago 2020]. Disponível em: <https://blook.pt/publications/publication/149b1fc4e8d6/>
- MEDARD, J. F. L'Etat patrimonialisé. *Politique africaine* [Em linha]. 1990, **39**, 25-35 [consult. 20 Abr 2023]. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/polaf_0244-7827_1990_num_39_1_5394
- MENESES, M. P. Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Em linha]. Maio 2015, **106**, 9-52 [consult. 06 Mai 2023]. Disponível em: <https://scielo.pt/pdf/rccs/n106/n106a02.pdf>
- MINTER, W. The Mozambican National Resistance (Renamo) as Described by Ex-participants. *Research Report* [Em linha]. 1989, 1-18 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: https://projects.kora.matrix.msu.edu/files/210-808-8419/african_activist_archive-a0b2a8-a_12419.pdf
- MINTER, W. *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique* [Em linha]. Witwatersrand: Witwatersrand University Press, 1994 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: <http://www.aluka.org/action/showMetadata?doi=10.5555/AL.SFF.DOCUMENT.crp20005>
- MOHMAND, S. K., e M. LOUREIRO, eds. Introduction: Interrogating Decentralisation in Africa. In: *Interrogating Decentralisation in Africa* [Em linha]. March 2017, **48**(2), 1-14 [consult. 18 Jun 2020]. Disponível em: <https://bulletin.ids.ac.uk/>
- MONTEIRO, J. O. O Estado Moçambicano: entre o modelo e a realidade social [Em linha]. *Documento não publicado*. Maputo, 2006 [consult. 20 Dez 2018]. Disponível em: www.ta.gov.mz/IMG/doc/palestra.doc
- MONTEIRO, J. O. Estado, Descentralização e Cidadania: equação possível ou imperativa? In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2011, pp. 23-34. ISBN: 978-989-8464-04-0
- MOSCA, J. Evolução da agricultura moçambicana no período pós-independência. *Documento de Trabalho* [Em linha]. Abril 1996, **3**, 1-51 [consult. 09 Jul 2020]. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/18063>
- MOSCA, J. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique*. Maputo: Escolar Editora, 2011. ISBN: 978-989-670-012-6
- MOSCA, J. Agricultura familiar em Moçambique: ideologias e políticas. *REVISTA NERA* [Em linha].

- Maio 2017, **20**(38), 68-105 [consult. 09 Jul 2020]. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br>
- MOSCA, J. Des(continuidades) políticas e económicas de longa duração do sector familiar (camponeses) em Moçambique. *OMR - Observatório do Meio Rural* [Em linha]. Abril 2021, 111, 1-32 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: <https://omrmz.org>
- MOSCA, J., e T. SELEMANE. “*El Dourado*” Tete: os mega projectos de Mineração [Em linha]. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2011 [consult. 25 Mai 2020]. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/51117459>
- MOSCA, J., e T. SELEMANE. Mega-Projectos no Meio Rural, Desenvolvimento do Território e Pobreza: O caso de tete. In: L. BRITO, et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE, 2012, pp. 231-256 [consult. 20 de Jun 2020]. ISBN: 978-989-8464-11-8
- MOTTA, F. C, e L. C. BRESSER-PEREIRA. *Introdução à Organização Burocrática* [Em linha]. São Paulo: Brasiliense, 1983 [consult. 20 Mai 2023]. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2786390>
- NASCIMENTO, A. Estados, poderes locais e representatividades políticas: das experiências socialistas aos multipartidarismos nos Países Africanos de Língua oficial Portuguesa. In: A. NASCIMENTO, e A. ROCHA, orgs. *Municipalismo e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015, pp. 215-290. ISBN: 992-87-9950-4
- NCOMO, B. L. *URIA SIMANGO: Um homem, uma causa*. Maputo: Edições Novafrica, 2003. Registo n.º 4119/RLINLD/2003.
- NGOENHA, S. E. *Machel, Ícone da 1ª República?* Maputo: Ndjira, 2009. ISBN: 978-902-47-9633-5
- NGOENHA, S. E. *Terceira Questão: Que leitura se pode fazer das recentes Eleições Presidenciais e Legislativas?* Maputo: PubliFix Edições, 2015. Registo: 7132/RLINLD/2015.
- NGUENHA, E. J. A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. *IDEIAS-IESE* [Em linha]. Junho 2009, **16**. 1-2 [consult. 19 Mar 2020]. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf
- NILLSSON, A., e H. ABRAHAMSSON. *Moçambique em Transição. Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992* [Em linha]. Maputo: CEEI-ISRI, 1994 [consult. 09 Jul 2020]. Disponível em: <https://searchworks.stanford.edu>
- NITIDAE, C. T. Competitividade da indústria de castanha de caju em Moçambique. *ACAMAZ* [Em linha]. Junho 2020, 1-102 [consult. 13 Mai 2023]. Disponível em: https://www.nitidae.org/files/385687cb/competitividade_das_industrias_de_processamento_de_castanha_de_caju_em_mocambique.pdf
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990 [consult. 11 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/529cb8229848fbf0bf2e7352c71ba12d>
- OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* [Em linha]. Sep 1999, **37**(3), 1120-1149 [consult. 23 Jun 2020]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2564874>
- OATES, W. E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *IFIR Working Papers Series* [Em linha]. May 2006 [consult. 23 Jun 2020]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/5110773>
- O'DONNELL, G., e P. C. SCHMITTER. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* [Em linha]. Baltimore: JH University Press, 1986 [consult. 06 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/1df39de73d0923d434141d5199a560db>
- O'LAUGHLIN, B. A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 1981, **3**, 9-32 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: https://mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/03/bridget_em_03.pdf
- O'LAUGHLIN, B. A Base Social da Guerra em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. Dezembro 1991, **10**, 107-147 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/10/19911200_analise_de_geffray.pdf
- O'LAUGHLIN, B. Interpretations Matter: Evaluation of the War in Mozambique. *Southern Africa Report*

- [Em linha]. January 1992, pp. 23-33, [consult. 11 Ago 2020].
- O'LAUGHLIN, B. Past and present options: land reform in Mozambique. *Review of African Political Economy* [Em linha]. 1995, **22**(63), 99-106 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03056249508704104>
- O'LAUGHLIN, B. Through a divided glass: Dualism, class and the Agrarian question in Mozambique. *The Journal of Peasant Studies* [Em linha]. 1996, **23**(4), 1-39 [consult. 30 Set 2022]. doi:10.1080/03066159608438618
- O'LAUGHLIN, B. Produtividade Agrícola, Planeamento e Cultura do Trabalho em Moçambique. In: L. BRITO et al, orgs. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, 2016, pp. 225-253. ISBN: 978-989-8464-34-7
- O'LAUGHLIN, B. Produtividade Agrícola, Planeamento e Cultura do Trabalho em Moçambique. In: R. ALI, C. N. CASTEL-BRANCO, e C. MUIANGA, orgs. *Emprego e transformação económica e social em Moçambique* [Em linha]. Maputo: IESE, 2017, pp. 35-62. [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wpcontent/uploads/2017/10/IESE_Emprego_e_Transf_Econ_Social_-_Livro.pdf
- OLOWU, D., e J. WUNSCH. *Local Governance in Africa. The challenges of democratic decentralization* [Em linha]. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 2004 [consult. 22 Jul 2019]. ISBN: 978-1-58826-173-1
- OLOWU, D. The Constitutionalization of Local Government in Developing Countries - Analysis of African Experiences in Global Perspective. *Beijing Law Review* [Em linha]. May 2012, **3**, 42-50 [consult. Jul 2019]. doi:[10.4236/blr.2012.32006](https://doi.org/10.4236/blr.2012.32006)
- OLSEN, H. B. Decentralisation and Local Governance. Module 1: Definitions and Concepts. *Concept Paper on Decentralisation and Local Governance* [Em linha]. November 2007. [consult. 25 de Abr 2022]. Disponível em: <https://www.eda.admin.ch>
- OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva: bens públicos e teoria dos grupos*. Trad. de Maria D. CLÁUDIO GUERREIRO e Margarida LIMA DE FARIA. Coimbra: Almedina, 1998 [1ª Edição 1965]. ISBN: 978-972-40-7361-3
- O'MALLEY, J., et al. *Concílio Vaticano II: 50 anos depois* [Em linha]. São Leopoldo: IHU Online, 2012 [consult. 05 Abr 2022]. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao401.pdf>
- O'MEARA, D. The Collapse of Mozambican Socialism. *Transformation* [Em linha]. 1991, **14**, 82-103 [consult. 09 Jan 2023]. Disponível em: <https://pdfproc.lib.msu.edu/?file=/DMC/African+Journals/pdfs/transformation/tran014/tran014006.pdf>
- OPPENHEIMER, J. *A cooperação para o desenvolvimento no contexto do ajustamento estrutural e da guerra: o caso de Moçambique*. Lisboa: ISEG, 1993. Prova de Agregação. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/14974>
- OSBORNE, D., e T. GAEBLER. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* [Em linha]. New York: Plume, 1992 [consult. 25 de Jul 2020]. Disponível em: <http://library.lol/main/2236221FABA7F87C7052E28DBE768782>
- OSBORNE, D. Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review* [Em linha]. 1993, **16**(4), 349-356 [consult. 25 Jul 2020]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3381012>
- OTAYEK, R. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Em linha]. Junho 2007, **77**, 131-150 [consult. 12 Dez 2016]. Disponível em: www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-131-150-ROtayek.pdf
- PAGE, S. E. Path dependence. *Quarterly Journal of Political Science* [Em linha]. 2006, **1**, 87-115. [consult. 10 Jun 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1561/100.00000006>
- PARMAR, D. L. et al. Stakeholder Theory: the state of the art. *Academy of Management Annals* [Em linha]. July 2010, **4**(1), 403-445 [consult. 07 Ago 2020]. doi:[10.1080/19416520.2010.495581](https://doi.org/10.1080/19416520.2010.495581)

- PATRÍCIO, M. Do ultimatum de 1890 ao tratado luso-britânico de 1891 – ensaio de história diplomática. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro* [Em linha]. 2013, **2**(10), 11371-11413 [consult. 06 Mai 2023]. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/>
- PAVIA, J. F. L. Z. A *Multi-Track Diplomacy* na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique. *Lusíada. Política Internacional e Segurança* [Em linha]. 2012, **6**(7), 11-50 [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/124>
- PEREIRA, H. S. O caminho de ferro da Beira em Moçambique (1890-1914): entre antagonismo tecnodiplomático e simbiose económica. *Análise Social* [Em linha]. Dezembro 2019, **4**(233), 693-724 [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.31447/as00032573.2019233.02>
- PERLIN, G., M. L. SANTOS, orgs. *Presidencialismo de Coalizão em Movimento* [Em linha]. Brasília: Edições câmara, 2019 [consult. 23 Mai 2023]. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/presidencialismo-de-coalizao-em-movimento>
- PETERS, G. Governance and Comparative Politics. In: J. PIERRE, ed. *Debating Governance Authority, Steering and Democracy* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 36-53 [consult. 24 de Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/24FC5EE74964326A871F82A54DF83F6A>
- PHILLIPS, R. *Stakeholder Theory and Organizational Ethics* [Em linha]. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2003 [consult. 07 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/a7c2bb2aa5aabf4a0d3e8db250f3636c>
- PIERRE, J., ed. Introduction: Understanding Governance. In: *Debating Governance Authority, Steering and Democracy* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 1-10 [consult. 24 de Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/24FC5EE74964326A871F82A54DF83F6A>
- PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis* [Em linha]. Princeton: Princeton University Press, 2004 [consult. 10 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/5e89978f2c6bd3dcb42e0642bf47450c>
- PINTO, J. N. *Jogos Africanos*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2011. ISBN: 978-989-6263-36-2.
- PETERS, B. G. *Institutional Theory in Political Science* [Em linha]. London; York: Pinter, 1999 [consult. 09 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/816f607c4bf0e48d58421a7bfa4243fb>
- PHILLIMORE, J. Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration* [Em linha]. 2013, **72**(2), 228-238 [consult. 18 Mai 2023]. doi:10.1111/1467-8500.12025
- POLIDANO, C. The new public management in developing countries. *IDPM Policy and Management Working Paper* [Em linha]. November 1999, **13**, 1-33 [consult. 22 Mai 2020]. Disponível em: <http://idpm.man.ac.uk/11/1999>
- POLIDANO, C. Why civil service reforms fail. *IDPM Public Policy and Management Working Paper* [Em linha]. March 2001, **16**, 1-19 [consult. 22 Mai 2020]. Disponível em: http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm
- POST, J., L. E. PRESTON, e S. SACHS, S. Managing the extended enterprise: The new stakeholder view. *California Management Review* [Em linha]. October 2002, **45**(1), 6-28 [consult. 07 Ago 2020]. doi:10.2307/41166151
- PRZEWORSKI, A. Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. In: G. O'DONNELL; P. SCHMITTER; e L. WHITEHEAD, eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* [Em linha]. Baltimore; London: JH University Press, 1986, pp. 47-63 [consult. 06 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/1b19cff2e1c85518bc0966a2aef10516>
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Limits Self-Government* [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 [consult. 06 Abr 2020]. Disponível em: www.cambridge.org/9780521761031
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy* [Em linha]. Princeton: Princeton University Press, 1993 [consult. 11 de Mar 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/e8acc930eac85b1e3e4c7534f82aa910>

- QUEMBO, C. D. O poder do poder: Operação Produção (1983) e a invenção dos “improdutivos” no Moçambique pós-colonial. *Cadernos de História de Moçambique* [Em linha]. 2012, 1, 65-81 [consult. 12 Jan 2023]. Disponível em: www.flcs.uem.mz/images/chist/CQuemboCdhM20121.pdf
- QUEMBO, C. D. PODER DO PODER: *Operação Produção e a invenção dos “improdutivos” no Moçambique urbano socialista, 1983-1988*. Maputo: Alcance Editores, 2015. RLINLD N° 8359/RLINLD/2015
- RIBOT, J. C. African Decentralization: Local Actors, Power and Accountability. *UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights* [Em linha]. December 2002, **8**, 1-90 [consult. 20 Jun]. Disponível em: www.unrisd.org
- ROCCA, R. M. *A paz: como Moçambique saiu da guerra* [Em linha]. Maputo: CIEDIMA, 2012 [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: <https://searchworks.stanford.edu/view/10328419>
- ROCHA, A. Municipalismo colonial e administração local (1930-1974). Enquadramento histórico-político. In: A. NASCIMENTO, e A. ROCHA, orgs. *Municipalismo e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015, pp 87-128. ISBN: 978-989-6700-13-3
- RHODES, R. A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. *Open University Press* [Em linha]. May 1997, **28**(8), 1-22 [consult. 24 Mar 2022]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/233870082>
- RHODES, R. A. W. Governance and Public Administration. In: J. PIERRE, ed. *Debating Governance Authority, Steering and Democracy* [Em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 54-90 [consult. 24 de Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/24FC5EE74964326A871F82A54DF83F6A>
- RODRIGUES, L. N. A Revolução Americana (1763-1787). *Comunicação apresentada ao XII Curso de Verão ao Instituto da História Contemporânea da FCSH da Universidade Nova de Lisboa* [Em linha]. Setembro 2002 [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em: www.academia.edu/197309/A_Revolucao_Americana_1763_1787
- RODRIGUES, L. N. A Revolução Americana (1763-1787). *Comunicação apresentada ao XII Curso de Verão ao Instituto da História Contemporânea da FCSH da Universidade Nova de Lisboa* [Em linha]. Setembro 2002 [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em: www.academia.edu/197309/A_Revolucao_Americana_1763_1787
- RODRIGUES, E. Poder local e administração do território em Moçambique no período colonial: a institucionalização dos municípios no século XVIII. In: A. NASCIMENTO, e A. ROCHA, orgs. *Municipalismo e Poderes Locais*. Maputo: Alcance Editores, 2015, pp. 29-58. ISBN: 978-989-6700-13-3
- ROMEO, L. G. The role of external assistance in supporting decentralization reform. *Public Administration and Development* [Em linha]. February 2003, **23**(1), 89-96 [consult. 12 de Jan 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.262>
- ROMEO, L. G. Decentralizing for Development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politicsdriven decentralization reform. *Working Papper* [Em linha]. 2012, 11, 1-21 [consult. 12 de Jan 2023]. Disponível em: <https://icld.se/wp-content/uploads/files/forskningspublikationer/icld-workingpaper-11-tryck-low.pdf>
- ROQUE, A. C. A costa de Sofala entre os séculos XVI-XVIII: presença portuguesa, alterações ambientais e impactos na paisagem. In: L. C. Fonseca et al, eds. *Entre Rios e Mares: um Património de Ambientes, História e Saberes – Tomo V da Rede BrasPor* [Em linha]. Rio de Janeiro: UERJ, 2016, pp. 163-175 [consult. 02 Mai 2023]. Disponível em: https://www.redebraspor.org/livros/2016/Capitulo%2010_Mac.pdf
- ROSÁRIO, D. M. “Os Municípios dos “Outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche”. *Revista Cadernos de Estudos Africanos* [Em linha]. Jul-Dez 2015, **30**, pp. 135-165 [consult. 12 de Dez 2018]. Disponível em: <http://cea.revues.org/1856>
- ROSÁRIO, D., e A. BRITO. Futuro do MDM em jogo! Herdar a visão de Daviz Simango. Mas que visão?

- Diálogos de Governança* [Em linha]. Novembro 2021, 1-5 [consult. 16 Nov 2021]. Disponível em: <http://www.flcs.uem.mz/images/dialogos-gov/DialogosGov-005.pdf>
- RUSTOW, D. A. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* [Em linha]. Abril 1970, 2(3), 337-363 [consult. 06 Ago 2020]. doi: [10.2307/421307](https://doi.org/10.2307/421307)
- SANDE, Z. “7 Milhões”. Revisão do debate e desafios para a diversificação da base produtiva. In: L. BRITO et al., orgs. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2011, pp. 207-228. ISBN: 978-989-8464-04-0
- SANTOS, C. Q. Tocqueville: a Realidade da Democracia e a Liberdade Ideal. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo [Em linha]. Maio 2013, 1-21 [consult. 29 Mar 2022]. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos>
- SANTOS, F. A. War in resource-rich northern Mozambique – Six scenarios. *CMI Insight* [Em linha]. May 2020, 2, 1-18 [consult. 18 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/7231-war-in-resource-rich-northern-mozambique-six-scenarios.pdf>
- SIEBERT, G. The vagaries of violence and power in post-colonial Mozambique. In: J. ABBINK, M. DE BRUIJN, e K. V. WALRAVEN, eds. *Rethinking Resistance: Revolt and Violence in African History* [Em linha]. Leiden; Boston: Brill, 2003, pp. 253-276 [consult. 08 Jul 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/798318b1eea46b202ad4be7d375e5015&open=3>
- SCHELNBERGER, A. K. Decentralisation and conflict in Kibaale, Uganda. In: G. CRAWFORD, e C. HARTMANN, orgs. *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?* [Em linha]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, pp. 191-212 [consult. 22 Jun 2020]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46msxc>
- SILVA, M. A. *A Segunda Guerra e a Tríplice Fronteira: a vigilância aos “súditos do eixo” alemães e italianos* [Em linha]. Foz do Iguaçu: EDUNILA, 2021. [consult. 31 Mar 2022]. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/editora/livros/e-books/segundaguerramundial.pdf>
- SILVA, T. C. Igrejas Protestantes no Sul de Moçambique e o Nacionalismo: o caso da “Missão Suíça” (1940-1974). *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. Dezembro 1991, (10), 19-39 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/10/19911200_igrejas_protestantes.pdf
- SILVA, T. C. Zedequias Manganhela: notas para uma releitura das relações Estado Colonial – Igrejas Protestantes, na década de 70. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. Maio 1993, (13), 27-49 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: <https://www.africabib.org/rec.php?RID=Q00015022>
- SILVA, T. C. Educação, identidades e consciência política: a missão suíça no Sul de Moçambique (1930-1975). *Lusotopie* [Em linha]. 1998, 5, 397-406 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_1998_num_5_1_1170
- SMOKE, P. Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. *Public Administration and Development* [Em linha]. 2003, 23, 7-16. Doi: [10.1002/pad.255](https://doi.org/10.1002/pad.255)
- SOIRI, L. Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza. *IDS e ECDPM* [Em linha]. Dezembro 1999 [consult. 24 Jan 2017]. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESEPPI/pastas/governacao/geral/artigos_cientificos_imprensa/aprender.pdf
- SORENSEN, G. *Democracy and Democratization: process and prospects in a changing world* [Em linha]. Aarhus: Westview Press, 2008, third edition. [consult. 31 Mar 2022]. Disponível em: <http://library.lol/main/BC652F13A904B690CC54CBF348C59911>
- SULEMANE, T. Alguns desafios da indústria extractiva. *CIP – Centro de Integridade Pública* [Em linha]. Maio 2009, 1-42 [consult. 25 Mai 2020]. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/RelatorioCIP.pdf>
- SUMICH, J., e J. HONWANA. Strong Party, Weak State? Frelimo and State Survival Through the Mozambican Civil War: An analytical narrative on state-making. *Working Paper* [Em linha].

- December 2007, 23, 1-28 [consult. 18 Mai 2023]. Disponível em:
<https://www.files.ethz.ch/isn/57431/wp23.2.pdf>
- TEMUDO, M. P. Campos de batalha da cidadania no norte e Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos* [Em linha]. Junho 2005, 7(8), 31-51 [consult. 06 Jul 2020]. doi:[10.4000/cea.1064](https://doi.org/10.4000/cea.1064)
- THEDE, N. Decentralization, Democracy and Human Rights: A Human Rights-based Analysis of the Impact of Local Democratic Reforms on Development. *Journal of Human Development* [Em linha]. 2008. [consult. 29 de Mar 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14649880802675317>
- TEIXEIRA, A. F. e R. C. GOMES. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público Brasília* [Em linha]. Outubro-Dezembro 2019, 70(4), 510-550 [consult. 11 Jan 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>
- THELEN, K., e S. STEINMO. Historical institutionalism in comparative politics. In: S. STEINMO, K. THELEN, e F. LONGSTRETH, eds. *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis* [Em linha]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32 [consult. 04 Jun 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/fd5b86f45ba2a53a3364572fac70b7a0>
- THOMAZ, O. R. “Escravos sem dono”: a experiência social dos campos de trabalho em Moçambique no período socialista. *Revista de Antropologia* [Em linha]. 2008, 51(1), 177-214 [consult. 11 Ago 2020]. doi: [10.1590/S0034-77012008000100007](https://doi.org/10.1590/S0034-77012008000100007)
- TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* [Em linha]. Outubro 1956, 64(5), 416-24 [consult. 22 Jun 2020]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1826343>
- TILBURG, P. V. Decentralisation as a stabilising factor in Rwanda. In: G. CRAWFORD, e C. HARTMANN, eds. *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?* [Em linha]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, pp. 213-231. [consult. 22 Jun 2020]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46msxc>
- TIMÓTEO, A. *Daviz Simango: A difícil transição à democracia*. Maputo: CIEDIMA, 2021. ISBN: 978-989-53055-2-0
- TOCQUEVILLE, A. *A Democracia na América: leis e costumes - Livro I* [Em linha]. 2ª Edição. Trad. de Eduardo BRANDÃO. São Paulo: Martins Fontes, 2005 [1ª Edição 1835]. [consult. 25 Mai 2020]. Disponível em: <http://www.martinsfontes.com.br>
- TRINDADE, J. Rupturas e continuidades nos processos jurídicos. In: B. S. SANTOS, J. C. TRINDADE. *Conflito e transformação social, uma paisagem das justiças em Moçambique*. Vol. 1. Porto: Afrontamento, 2003, pp. 97-128. ISBN: 978-972-36064-09
- TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação* [Em linha]. São Paulo: Atlas, 1987 [consult. 17 Mar 2017]. Disponível em: <https://edisdisciplinas.usp.br>
- TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada* [Em linha]. Trad. L. P. ROUANET. São Paulo: Edusp, 1998 [consult. 20 Set 2020]. Disponível em: <https://doceru.com/doc/nv0e5s0>
- VALÁ, S. C. Pobreza, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Económicos nos Distritos de Moçambique. Comunicação da II Conferência do IESE [Em linha]. Abril 2009, 1-26 [consult. 12 Jul 2020]. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/~iesecmz/lib/publication/II_conf/Grupoll/Distritos_VALA.pdf
- VAN WYK, J. A. Political Leaders in Africa: Presidents, Patrons or Profiteers? *ACCORD Occasional Paper Series* [Em linha]. Janeiro 2007, 2(1), 1-38 [consult. 12 Jul 2020]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/265217082>
- VILAS-BOAS, M. D. Sebastião Soares de Resende: a denúncia da ditadura e do colonialismo no Vaticano II. *Além-Mar* [Em linha]. 2012, 1-8 [consult. 04 Mai 2023]. Disponível em: <https://www.snpcultura.org/d/sebastiao-soares-resende-denuncia-ditadura-colonialismo.html>
- VINES, A. *RENAMO. Terrorism in Mozambique* [Em linha]. London: James Currey, 1991 [consult. 03 Out 2022]. Disponível em: <https://archive.org/details/renamoterrorismi00vine>
- VINES, A. Food & Famine – Tools of War in Mozambique. *Report* [Em linha]. March 1992, 81-98

- [consult. 03 Out 2022]. Disponível em:
<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/6045/rg340.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- VINES, A. The Business of Peace: ‘Tiny’ Rowland, Financial Incentives and the Mozambican Settlement. In: J. ARMON, D. HENDRICKSON, e A. VINES. *The Mozambican Peace Process in Perspective. Accord: An International Review of Peace Initiatives* [Em linha]. 1998, 3, 66-74 [consult. 03 Out 2022]. Disponível em:
[https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/The Mozambican Peace Process in Perspective Accord Issue 3.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/The_Mozambican_Peace_Process_in_Perspective_Accord_Issue_3.pdf)
- VINES, A. Elite Bargains and Political Deals Project: Mozambique Case Study. *Stabilisation Unit* [Em linha]. February 2018, 1-27 [consult. 18 Mai 2023]. Disponível em:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766037/Mozambique_case_study.pdf
- VINES, A. As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique. À Terceira é de Vez? *Africa Programme* [Em linha]. Setembro 2019, 1-66 [consult. 18 Mai 2023]. Disponível em:
<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-04-ElitePerspectivesMozambique-Portuguese.pdf>
- VOVELLE, M. A Revolução Francesa e seu eco. *7º Congresso Internacional das Luzes* [Em linha]. Julho-Agosto 1987. Trad. de Magda Sento SÉ FONSECA. São Paulo: estudos AVANÇADOS, 25-45 [consult. 28 Mar 2022]. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ea/a/dRnfWsbWdxZRhyC3kf6ts3v/?format=pdf&lang=pt>
- WEIMER, B. Abstaining from the 1998 Local Government Elections in Mozambique: Some Hypotheses. *Unpublished Discussion Paper* [Em linha]. Maputo, August 1998. [consult. 22 Jan 2019]. Disponível em: <https://www.africabib.org/rec.php?RID=203234766>
- WEIMER, B., org. *Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados* [Em linha]. Maputo, IESE, 2012a. [consult. 22 Jan 2019]. Disponível em:
https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decentralizacao.pdf
- WEIMER, B., org. Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas Críticas, caminhos e resultados. In B. WEIMER, org. *Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados* [Em linha]. Maputo: IESE, 2012b, pp. 76-102. [consult. 22 Jan 2019]. Disponível em:
https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decentralizacao.pdf
- WEIMER, B., J. J. MACUANE, e L. BUUR. A economia do *Political Settlement* em Moçambique: contexto e implicações da descentralização. In: B. WEIMER, org. *Moçambique: Descentralizar O Centralismo – economia política, recursos e resultados* [Em linha]. Maputo, IESE, 2012, pp. 31-75 [consult. 22 Jan 201]. Disponível em:
https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decentralizacao.pdf
- WEIMER, B., e J. CARRILHO. *A Economia da Descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos, desafios* [Em linha]. Maputo, IESE, 2017. [consult. 16 out 2018]. Disponível em:
<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/IESe-economia-politica.pdf>
- WEIMER, B., N. BUENO. Paz e Reconciliação em Moçambique: conjunturas críticas e dependência de trajetória. In: S. FORQUILHA, org. *Desafios para Moçambique 2020* [Em linha]. Maputo, IESE, 2020, pp. 65-95 [consult. 19 Jan 2021]. Disponível em:
<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020>
- WEST, H. G. «Governem-se vocês mesmos!» Democracia e carnificina no Norte de Moçambique. Trad. de Joana RIBEIRO. *Análise Social* [Em linha]. 2008, XI.III (2), 347-368 [consult. 22 Jul 2022]. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt>
- WILLIAMSON, J, ed. What Washington means by policy reform. In: *Latin American adjustment: how much has happened* [Em linha]. Washington: Peterson Institute of International Economics, 1990, pp. 5-20. [consult. 25 Jul 2020]. Disponível em:
<https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>

- WHITEHEAD, L. International Aspects of Democratization. In: G. O'DONNELL; P. SCHMITTER; e L. WHITEHEAD, eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* [Em linha]. Baltimore; London: JH University Press, 1986, pp. 3-46 [consult. 06 Ago 2020]. Disponível em: <http://93.174.95.29/main/1b19cff2e1c85518bc0966a2aef10516>
- WUNSCH, J. Decentralization, Local Governance, and the Democratic Transition in Southern Africa: A Comparative Analysis. *African Studies Quarterly* [Em linha]. 1998, 2(1), 19-45. Disponível em: <http://www.africa.ufl.edu/asq/v2/v2i1a2.pdf>
- WUNSCH, J. Decentralization: Theoretical, Conceptual, and Analytical Issues. In: J. T. DICKOVICK, e J. WUNSCH., eds. *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength* [Em linha]. Boulder: Lynne Rienner, 2014, pp. 1-22 [consult. 22 Jul 2019]. Disponível em: <https://www.rienner.com/uploads/53aae62b010bc.pdf>
- WUNSCH, J., e D. OLOWU., eds. *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self governance in Africa* [Em linha]. Boulder: Westview Press, 1990 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429310799>
- XAVIER, A. I., et al. *A Organização das Nações Unidas* [Em linha]. Coimbra: Publicações Humanas, 2007 [consult. 25 Mar 2022]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/abc/onu/onu_humana_global_onu.pdf
- WUYTS, M. The Mechanization of Present-Day Mozambican Agriculture. *Development and Change* [Em linha]. 1981a, 12, 1-27 [consult. 22 Jul 2022]. doi:10.1111/j.1467-7660.1981.tb00087.x
- WUYTS, M. Sul de Save: estabilização e transformação de Força de Trabalho. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 1981b, 3, 33-44 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/03/wuyts_em_03.pdf
- WUYTS, M. *Money and planning for socialist transition: the Mozambican experience* [Em linha]. PhD thesis, The Open University, 1986 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/doi:10.21954/ou.ro.0000f80e>
- WUYTS, M. Economic Management and Adjustment Policies in Mozambique. *Working Paper* [Em linha]. April 1989, 52, 1-31 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/5130333>
- WUYTS, M. Gestão Económica e Política de Reajustamento em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 1990, 8, 99-124 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/08/wuyts_em_08.pdf
- WUYTS, M. Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management: The Mozambican Experience. *Development and Change* [Em linha]. October 1996, 27(4), 717-749 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1996.tb00609.x>
- WUYTS, M. The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction. *WIDER Discussion Paper (Working Paper)* [Em linha]. 2001, 14, 1-19 [consult. 22 Jul 2020]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/52819>
- YOUNG, C. The end of the post-colonial state in Africa? Reflections on changing African Political dynamics. *African Affairs* [Em linha]. January 2004, 103(410), 23-49 [consult. 13 Jul 2020]. doi: [10.1093/afraf/adh003](https://doi.org/10.1093/afraf/adh003)

Fontes

Legislação-Lei

Constituição da República de Moçambique de 1990.

Constituição da República de Moçambique de 2004.

Lei nº. 5/78, de 22 de abril – aprova nova divisão administrativa do Estado.

Lei nº. 7/78, de 22 de abril – cria estruturas administrativas do Estado.

Lei n.º 2/79, de 1 de março de 1979 – define os Crimes contra a Segurança do Povo e do Estado Popular.

Lei n.º 5/83, de 1 de abril – aprova a justiça revolucionária da República Popular de Moçambique.

Lei n.º 11/92, de 8 de outubro – aprova alterações da constituição de 1990 para incorporação de matérias sobre recenseamento eleitoral em Moçambique.

Lei n.º 12/92, de 9 de outubro – aprova alterações da constituição de 1990 para incorporação de matérias sobre o direito do sufrágio universal em Moçambique.

Lei n.º 3/94, de 13 de setembro – aprova o quadro institucional dos distritos municipais em Moçambique.

Lei n.º 9/96, de 22 de novembro – aprova a revisão parcial da Constituição da República de Moçambique de 1990.

Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro – cria bases da implantação das primeiras autarquias locais em Moçambique.

Lei n.º 5/97, de 28 de maio – aprova o regime jurídico do recenseamento eleitoral para as primeiras eleições autárquicas em Moçambique.

Lei n.º 6/97, de 28 de maio – aprova o regime jurídico para a realização das primeiras eleições autárquicas em Moçambique.

Lei n.º 7/97, de 31 de maio – aprova o primeiro regime jurídico da tutela administrativa do Estado sobre autarquias em Moçambique.

Lei n.º 8/97, de 31 de maio – aprova o primeiro regime jurídico que define o estatuto especial do município da cidade de Maputo.

Lei n.º 9/97, de 31 de maio – aprova o regime jurídico que define o estatuto dos titulares dos órgãos autárquicos em Moçambique.

Lei n.º 10/97, de 31 de maio – cria as primeiras 33 autarquias de cidades e vilas em Moçambique.

Lei n.º 11/97, de 31 de maio – aprova o primeiro regime jurídico das finanças e do património das autarquias em Moçambique.

Lei n.º 9/2002, de 12 de fevereiro – cria o Sistema de Administração Financeira do Estado.

Lei n.º 8/2003, de 19 de maio – define princípios e normas, organização, competências e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado em Moçambique.

Lei n.º 12/2005, de 23 de dezembro – aprova o Orçamento do Estado para o ano 2006.

Lei n.º 6/2007, de 9 de fevereiro – altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias.

Lei n.º 15/2007, de 27 de junho – aprova alterações atinentes a toponímia das autarquias.

Lei n.º 16/2007, de 27 de junho – alterna pontualmente as normas de organização e funcionamento do município de Maputo.

Lei n.º 17/2007, de 18 de julho – aprova o Regimento da Assembleia da República.

Lei n.º 18/2007, de 18 de julho – aprova o regime jurídico para realização de eleições dos órgãos das autarquias.

Lei n.º 21/2007, de 1 de agosto – altera pontualmente o estatuto dos titulares e membros dos órgãos das autarquias.

Lei n.º 1/2008, de 16 de janeiro – aprova novo regime jurídico das finanças autárquicas e sistema tributário autárquico.

Lei n.º 3/2008, de 2 de maio – aprova a criação de mais dez autarquias de Vilas em algumas circunscrições territoriais.

Lei n.º 3/2010, de 27 de abril – revoga o n.º 2 do artigo 39 e altera o n.º I do artigo 48 da Lei n.º 17/2007, de 18 de Julho, relativa ao Regimento da Assembleia da República.

Lei n.º 4/2013, de 22 de fevereiro – aprova o quadro jurídico para a realização das eleições para as assembleias provinciais.

Lei n.º 27/2013, de 3 de junho – aprova a criação de mais dez autarquias de Vilas em algumas circunscrições territoriais.

Lei n.º 15/2014, de 20 de junho – aprova o regime jurídico das calamidades.

Lei n.º 1/2018, de 12 de junho – aprova a revisão parcial e republica a Constituição da República de Moçambique de 2004.

Lei n.º 6/2018, de 3 de agosto – aprova novo regime jurídico de bases das autarquias em Moçambique.

Lei n.º 7/2018, de 3 de agosto – aprova o regime jurídico para a eleição de titulares dos órgãos das autarquias em Moçambique.

Lei n.º 14/2018, de 18 de dezembro – altera, pontualmente, e republica o regime jurídico atinente a eleição de titulares dos órgãos das autarquias em Moçambique.

Lei n.º 3/2019, de 31 de maio – aprova o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governador de Província.

Lei n.º 4/2019, de 31 de maio – aprova os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

Lei n.º 5/2019, de 31 de maio – aprova a tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias.

Lei n.º 6/2019, de 31 de maio – aprova a organização, a composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.

Lei n.º 7/2019, de 31 de maio – aprova a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.

Lei n.º 15/2020, de 24 de setembro - define de organização e funcionamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.

Decretos-Lei

Decreto-Lei n.º 21/75 de 11 de outubro – cria o Serviço Nacional de Segurança Popular.

Decreto-Lei n.º 1/2014, de 22 de maio – regula a aplicação de princípios, critérios, competências e procedimentos de topónimos nas autarquias.

Decretos Regulamentares

Decreto n.º 15/2000, de 20 de junho – estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias.

Decreto n.º 7/2002, de 7 de maio – aprova a realização do Projeto “Limpopo Corridor Sands”, os termos de autorização e cria a respetiva Zona Franca Industrial.

Decreto n.º 34/2002, de 5 de dezembro – aprova a criação da empresa Transportes Públicos da Beira.

Decreto n.º 45/2003, de 17 de dezembro – define a mobilidade de funcionários entre a administração do Estado e as autarquias.

Decreto n.º 65/2003, de 31 de dezembro – designa o representado do Estado nas circunscrições territoriais cujas áreas coincide total ou parcialmente a da autarquia.

Decreto n.º 51/2004, de 1 de dezembro – aprova a organização e funcionamento dos serviços técnicos e administrativos dos municípios.

Decreto n.º 11/2005, de 10 de junho – aprova o regulamento do funcionamento dos órgãos locais do Estado.

Decreto n.º 6/2006, de 12 de abril – aprova a estrutura tipo e estatuto do governo distrital.

Decreto n.º 33/2006 de 30 de agosto – aprova os procedimentos para a transferência de funções e competências dos órgãos locais do Estado para as autarquias.

Decreto n.º 35/2006, de 6 de setembro – aprova a criação da polícia municipal.

Decreto n.º 52/2006, de 26 de dezembro – aprova a revisão pontual da representação do Estado para

as autarquias de cidades capitais de províncias.

Decreto n.º 31/2008, de 24 de julho – aprova os parâmetros e limites máximos de remunerações dos titulares de órgãos das autarquias.

Decreto n.º 32/2008, de 24 de julho – aprova os parâmetros e limites máximos de remunerações dos titulares de órgãos da autarquia da cidade de Maputo.

Decreto n.º 56/2008, de 30 de dezembro – atribui poderes aos governadores de províncias e governos provinciais para a tutela administrativa sobre autarquias coexistentes no território.

Decreto n.º 63/2008, de 30 de dezembro – aprova o Código Tributário Autárquico.

Decreto n.º 32/2012, de 8 de agosto – aprova o regulamento sobre o processo de reassentamento resultante de atividades económicas.

Decreto n.º 2/2020, de 8 de janeiro – aprova o regulamento sobre princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

Decreto n.º 5/2020, de 10 de fevereiro – aprova regulamento sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.

Decreto n.º 6/2020, de 11 de fevereiro – aprova regulamento sobre organização e funcionamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.

Decreto n.º 15/2020, de 13 de abril – altera alguns preceitos sobre princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.

Decreto n.º 16/2020, de 13 de abril – altera alguns preceitos sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.

Decreto n.º 63/2020, de 7 de agosto – altera a regulamentação sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.

Decreto n.º 90/2009, de 31 de dezembro – aprova o Fundo de Desenvolvimento Distrital.

Decreto n.º 26/2019, de 11 de abril – cria o Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai (GREPOC).

Decreto n.º 45/2019, de 22 de maio – alarga o âmbito de atuação do GREPOC.

Decreto n.º 64/2020, de 7 de agosto – altera a regulamentação sobre princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada na província.

Decreto n.º 65/2020, de 7 de agosto – altera a regulamentação sobre organização e funcionamento dos serviços de representação do Estado na cidade de Maputo.

Decreto n.º 7/2022, de 7 de maio – aprova o Projecto “Limpopo Corridor Sands” e autoriza a criação da respetiva Zona Franca Industrial.

Diplomas Ministeriais

Diploma Ministerial n.º 50/2022, de 10 de maio – aprova o regulamento interno da AIAS.

Diploma Ministerial n.º 80/2004, de 14 de maio – aprova a articulação entre órgãos das autarquias e autoridades comunitárias locais em Moçambique.

Resoluções

Resolução n.º 5/1980, de 26 de junho – aprova a Comissão Permanente da Assembleia Popular.

Resolução n.º 8/2003, de 24 de dezembro – aprova a metodologia para elaboração de Quadros de Pessoal das autarquias.

Resolução n.º 6/2004, de 10 de dezembro – autoriza a criação de funções de direção, chefia e confiança nas autarquias.

Resolução n.º 32/2008, de 20 de agosto – aprova a organização territorial das vilas elevadas à categoria de autarquias.

Resolução n.º 57/2009, de 10 de setembro – cria modelos de compromisso de honra dos presidentes e vereadores dos conselhos municipal e de povoação nas autarquias.

Resolução nº 40/2012, de 20 de dezembro – aprova a Política e Estratégia de Descentralização em Moçambique.

Resolução n.º 65/2014, de 17 de outubro – aprova os termos de referência do contrato mineiro para o Desenvolvimento do Projeto de Areias Pesadas de Chibuto com o concessionário mineiro, Anhui Foreign Economic Construction Group (AFECC) & Yunnan XinLi NonFerrous Metals.

Imprensa

AFECC: <https://www.gaza.gov.mz/por/Ver-Meu-Distrito/Chibuto/Galeria2/Areias-pesadas-de-Chibuto>

“Carta de Moçambique”: <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/4905-obituario-francisco-de-assis-masquil-1955-2020-morreu-um-homem-ousado>

“Carta de Moçambique”: <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/11314-municipio-da-beira-surpreendido-com-a-notificacao-da-procuradoria-sobre-a-ponte-financiada-por-um-advogado>

Diário Económico: <https://www.diarioeconomico.co.mz/2022/03/05/negocios/extractivas/e-preciso-acarinhar-a-exploracao-de-areias-pesadas-de-chibuto-em-gaza-filipe-nyusi/>

DW: <https://www.dw.com/pt-002/popula%C3%A7%C3%A3o-de-chibuto-descontente-com-indemniza%C3%A7%C3%B5es-de-empresa-chinesa/a-46058733>

“O País”: <https://opais.co.mz/carige-notificado-pela-pgr-para-esclarecer-autorizacao-de-retirada-de-areia-na-praia/>

“O País”: <https://opais.co.mz/municipio-da-beira-abandona-gestao-da-extinta-tpb/>

“O País”: <https://opais.co.mz/pmrafrica-premeia-cmb-pelo-desempenho-politico-e-social/>

“ONU-News”: <https://news.un.org/pt/story/2019/05/1674271>

“Panapress”: https://www.panapress.com/Governo-mocambicano-avanca-com-e-a_630510967-lang4-free_news.html

“Presidência da República”: <https://www.presidencia.gov.mz/por/Actualidade/PR-inaugura-maior-parque-de-infraestruturas-verdes-de-Africa>

“Público”: <https://www.publico.pt/2019/03/19/fotogaleria/rasto-ciclone-idai-deixou-mocambique-393752#&gid=1&pid=11>

“Rádio Moçambique”:

<https://www.facebook.com/radiomoc/photos/a.603854759659448/2043934858984757/?type=3>

“RFI”: <https://www.rfi.fr/br/africa/20150315-frelimo-quer-reconquistar-beira>

“STV - Grande Entrevista”: <https://www.youtube.com/watch?v=C2RfSvA21hQ&t=1358s>

“TVI”: <https://tvi.iol.pt/noticias/sociedade/22-03-2019/ciclone-idai-primeiro-c-130-portuguesja-chegou-a-beira>

“Universidade Católica de Moçambique”: http://www.ucm.ac.mz/?page_id=465

Outras Fontes de Informação

Acórdão do Tribunal Supremo. Publicação do apuramento geral e os respetivos mapas finais das eleições autárquicas de 30 de junho de 1998. *Boletim da República*. Maputo, 17 de agosto de 1998.

Disponível em:

<https://gazettes.africa/archive/mz/1998/mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-1998-08-17-no.32.pdf>

Acórdão Nº 27/CC/2018. Validação e proclamação dos resultados das eleições dos membros dos órgãos autárquicos, realizadas em 10 de outubro de 2018. *Conselho Constitucional de Moçambique*. Maputo, 13 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.constitucional.org.mz/>

Assembleia Popular. Lei dos Crimes contra a Segurança do Povo e do Estado Popular. *Documentos da 4ª Sessão da Comissão Permanente* [Em linha]. Outubro 1979, 4, 1-61 [consult. 24 Jun 2020].

Disponível em:

https://www.mozambiquehistory.net/justice/punishment/19790301_lei_dos_crimes_contra_seguranca.pdf

CEA. Documento para Seminário sobre Aldeias Comunais 1979-1980. *CEA* [Em linha]. 1979 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em:

https://www.mozambiquehistory.net/education/cea/19790425_sumario_para_habitacao.pdf

CEA. Poder Popular e Desagregação das Aldeias Comunais do Planalto de Mueda. *CEA* [Em linha]. 1986 [consult. 30 Set 2022]. Disponível em: <http://sas-space.sas.ac.uk/id/eprint/4512>

Centro Terra Viva. Termos de Referência – Auditoria Jurídica ao processo de reassentamento das famílias afetadas pelo projeto de extração de areias pesadas em Chibuto.

CIRESP. Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011. Disponível em:

<https://www.portaldogoverno.gov.mz>

Comissão Independente para a Descentralização. Relatório da Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Lisboa: Assembleia da República, 2019. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf>

Conselho Municipal da Beira. Plano Municipal de Recuperação e Resiliência, 2019.

Fundo Monetário Internacional. *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa - Navigating Headwinds*. *World Economic and Financial Surveys* [Em linha]. Washington, D.C., 2015

[consult. 15 Jan 2023]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/regional-economic-outlook-sub-saharan-africa-navigating-headwinds-april-2015>

FRELIMO. *Documentos do 3º Congresso da Frelimo - Relatório do Comité Central ao 3º Congresso* [Em linha]. Maputo: Frelimo, 1979. [consult. 05 Jul 2020]. Disponível em:

http://www.mozambiquehistory.net/people/samora_speeches/1977/19770200_3_congresso_cc_report_opt.pdf

Governo de Moçambique. *Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005* [Em linha]. Maputo, 2001 [consult. 23 Mai 2022]. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz>

Governo de Moçambique. *Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009* [Em linha]. Maputo, 2006 [consult. 23 Mai 2022]. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz>

GREPOC. Ciclone Idai Moçambique: Avaliação de Necessidades Pós-Desastre, 2019.

INE. *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos*. Maputo, 2019.

Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017>

MAE. Perfil do Distrito de Chibuto, 2005. Disponível em: <http://www.govnet.gov.mz/>

OECD. *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, Part 2: Lessons from Experience in Selected Areas of Participatory Development and Good Governance* [Em linha]. Paris: OECD, 1997 [consult. 15 Jun 2020]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac>

OCDE. *Making Decentralisation Work a Handbook for Policy-Makers*. Disponível em: https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf

Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). *The relationship between central and local authorities*, 2007. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680747fbc>

República de Moçambique. Ministério dos Recursos Minerais. *Contrato Mineiro entre Governo da República de Moçambique e Anhui Foreign Economic Construction Group (AFECC) & Yunnan XinLi NonFerrous Metals*, 2014.

República de Moçambique. AIAS. *Estudo prévio, Projecto de Execução, Gestão e Supervisão da Obra da Reabilitação do Sistema de Drenagem Pluvial da Cidade da Beira*, 2014.

República de Moçambique. Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural. *Parecer de Conformidade sobre a proposta do plano de reassentamento da população abrangida pelo projeto de areias pesadas de Chibuto*, 2016. Disponível em: <https://doceru.com/doc/1vsn5e0>

República de Moçambique. AIAS. *Consulting Services for Management Support Accompanying Measures "Green Urban Infrastructure in the Municipality of Beira"*, 2019.

Revista Tempo. *Aldeias Comunais: O PRESENTE E O FUTURO* [Em linha]. Maputo, 21 de Agosto de 1977, nº 359, pp. 42-47. [consult. 24 de Jun 2020] Disponível em: https://mozambiquehistory.net/economy/agriculture/aldeias_comunais/1977821_futuro%20de_ald_eias_comunais.pdf

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document* [Em linha]. 1997 [consult. 15 Jun 2020]. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>

WORLD BANK. *World Development Report 1997: The State in a Changing World* [Em linha]. World Bank and Oxford University Press, 1997 [consult. 15 Jun 2020]. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-developmentreport-1997-the-state-in-a-changing-world>

WORLD BANK. *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty* [Em linha]. World Bank and Oxford University Press, 2001. [consult. 17 de Abr 2022] Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org>

WORLD BANK. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* [Em linha]. World Bank and Oxford University Press, 2004. [consult. 17 de Abr 2022] Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>

ANEXOS

ANEXOS A - GUIÕES DE ENTREVISTAS

VARIANTE "A"	
Incidência	▪ Dinâmicas políticas (++)
Participantes	▪ Autarcas e gestores da cidade da Beira
Tópicos	▪ Relação entre poder central e Autarquia da cidade da Beira (AcB) ▪ Interferência do poder central nas questões do poder local
Número de entrevistado(a)s	▪ 15 pessoas [13 H + 2 M]

QUESTÕES-CHAVE

1. Como descreve a relação entre poder central e AcB no contexto da reforma de descentralização em curso no país?
2. Acha que existe interferência do poder central em questões de domínio local, como a prestação de serviços públicos primários, no caso da AcB?
3. No ano de 2019, a AcB foi destruída pelo Ciclone Idai. Terá recebido um apoio específico do poder central para sua reconstrução e recuperação, no pós-Ciclone?
4. Na sequência do Ciclone Idai foi criado Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclones. Como tem sido a coordenação/articulação este Gabinete para a reconstrução e recuperação da AcB?
5. Acredita que o fato da AcB ser gerida e dominada pelos "partidos da oposição", nos últimos 20 anos, contribui para uma espécie de "endurecimento" na relação com o poder central?

VARIANTE "B" – parte i

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas (++)
Participantes	▪ Residentes da Autarquia da cidade da Beira (AcB)
Tópico	▪ Apoio dos poderes central e local para a recuperação socioeconómica de residentes da AcB no pós-Ciclone Idai
Número de entrevistados	▪ 5 pessoas [5 H]

QUESTÕES-CHAVE

1. Sabe de algum apoio que pessoas do seu Posto Administrativo terão recebido do município ou poder central no âmbito do Ciclone Idai?
2. Conhece o GREPOC e quais as suas ações no apoio aos residentes do seu Posto Administrativo?
3. Que entidade, na sua opinião, seria apropriada para a implementação das ações de reconstrução e recuperação no pós-Ciclone Idai, entre poderes central e local, na AcB? Porquê?
4. Acha o fato da AcB estar na gestão de um partido diferente do poder central influencia nas questões de sua reconstrução e recuperação no pós-Ciclone Idai?

VARIANTE "B" – parte ii

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas (++)
Participantes	▪ Representantes da Associação Comercial da Beira (ACB)
Tópico	▪ Apoio dos poderes central e local aos agentes económicos na AcB, no contexto da recuperação socioeconómica no pós-Ciclone Idai
Número de entrevistado(a)s	▪ 4 pessoas [2 H + 2 M]

QUESTÕES-CHAVE

1. Enquanto membro da ACB recebeu algum apoio do poder central ou AcB para reconstrução no pós-Ciclone Idai?
2. Os membros da ACB participam ou são envolvidos na coordenação das ações do GREPOC na reconstrução do tecido socioeconómico na AcB?
3. Como avalia o processo de reconstrução dos tecidos social e económico através do GREPOC na AcB?

VARIANTE "B" – parte iii

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas (++)
Participantes	▪ Representantes do Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai (GREPOC)
Tópico	▪ Contornos da reconstrução da Autarquia da cidade da Beira no pós-Ciclone Idai
Número de entrevistados	▪ 1 pessoa [1 H]

QUESTÕES-CHAVE

1. Como surge a iniciativa de criação do GREPOC no pós-Ciclone Idai?
2. Existe um apoio específico destinado a reconstrução e recuperação da AcB, no pós-Ciclone Idai?
3. Quais são as principais intervenções do GREPOC no contexto da reconstrução e recuperação da AcB?
4. O GREPOC tem previsto intervenções específicas à recuperação dos tecidos social (comunidades) e económico (agentes económicos), na AcB?
5. Como tem sido a coordenação entre GREPOC e AcB, no contexto da reconstrução e recuperação da cidade?

VARIANTE “C”

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconômicas e políticas
Participantes	▪ Membros do governo da província de Gaza ▪ Membros da representação do Estado na província de Gaza
Tópico	▪ Descentralização e governação local em contexto de coabitação com investimento estrangeiro [multinacional] – caso do Projeto Areias Pesadas de Chibuto (PAPC)
Número de entrevistado(a)s	▪ 2 pessoas [1 H + 1 M]

QUESTÕES-CHAVE

1. Como que o governo [e representação do Estado] na província de Gaza encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?
2. Quais são os desafios de governação na província diante da presença do investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?
3. Quais são as preocupações apresentadas pelas comunidades abrangidas pelo PAPC, ao nível da província?
4. Como o governo [e representação do Estado] na província de Gaza responde as preocupações apresentadas pelas comunidades abrangidas pelo PAPC?

VARIANTE “D”

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas e políticas
Participantes	▪ Membros do governo e pessoal técnico do Distrito de Chibuto (DC)
Tópico	▪ Governação local em contexto de coabitação com investimento estrangeiro [multinacional] – caso do PAPC
Número de entrevistados	▪ 5 pessoas [5H]

QUESTÕES-CHAVE

1. Qual é a área ocupada e comunidades abrangidas pelo PAPC?
2. Quais são os desafios de governação local face a presença do investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC? [O que significa governação local em contexto de coabitação com o grande capital?]
3. Quais são os impactos socioeconómicos resultantes do investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?
4. Quais são as preocupações que as comunidades abrangidas pelo PAPC têm apresentado ao governo do distrito em torno deste empreendimento?
5. Como o governo do distrito responde as preocupações das comunidades abrangidas pelo PAPC?

VARIANTE “E”

Incidência	▪ Dinâmicas políticas (++)
Participantes	▪ Residentes das comunidades abrangidas pelo PAPC
Tópicos	▪ Contornos e impactos do investimento estrangeiro multinacional nas comunidades abrangidas pelo PAPC
Número de entrevistado(a)s	▪ 5 Pessoas [3 H + 2 M]

QUESTÕES-CHAVE

1. Que impactos ou mudanças o PAPC trouxe para as comunidades abrangidas?
2. Quais são os mecanismos de subsistência existentes, hoje, para as comunidades abrangidas e reassentadas pelo PAPC?
3. Quais são as preocupações que as comunidades abrangidas pelo PAPC apresentam ao governo do DC?
4. Como o governo do DC responde as preocupações das comunidades abrangidas pelo PAPC?

VARIANTE “F”

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas e políticas
Participantes	▪ Deputados da Assembleia da República (AR): XIX legislatura
Tópicos	▪ Relação intergovernamental no âmbito de descentralização em Moçambique ▪ Influência de dinâmicas socioeconómicas e políticas sobre descentralização e governação local em autarquias e distritos ▪ Contornos da ‘última reforma’ de descentralização em Moçambique
Número de entrevistados	▪ 6 pessoas [6H]

QUESTÕES-CHAVE

1. Como que descreve a relação entre poder central e autarquias, no contexto da descentralização em Moçambique?
2. Pode se dizer que existe uma espécie de “endurecimento” do poder central na relação com as autarquias em Moçambique?
3. Como é que a descentralização encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional), no caso dos distritos em Moçambique?
4. Quais são os desafios da coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?
5. Como explica o propósito e modelo da ‘última reforma’ de descentralização em Moçambique?

VARIANTE “G”

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas e políticas
Participantes	▪ Representante do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP). ▪ Representante da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM).
Tópicos	▪ Relação intergovernamental no contexto de descentralização em Moçambique. ▪ Influência de dinâmicas socioeconómicas e políticas sobre descentralização e governação local em autarquias e distritos. ▪ Contornos da “última reforma” de descentralização em Moçambique.
Número de entrevistados	▪ 2 pessoas [2H]

QUESTÕES-CHAVE

1. Como descreve a relação entre poder central e autarquias, no contexto da descentralização em Moçambique?
2. Pode se dizer que existe uma espécie de “endurecimento” do poder central na relação com as autarquias em Moçambique?
3. Como a descentralização moçambicana encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional) nos distritos?
4. Quais são desafios da governação local no contexto da coabitação de interesses com o investimento estrangeiro (multinacional, como o caso do PAPC)?
5. Como explica o propósito e modelo da “última reforma” de descentralização em Moçambique?

VARIANTE “H”

Incidência	▪ Dinâmicas socioeconómicas e políticas
Participantes	▪ Pesquisadores e académicos do campo de descentralização em Moçambique
Tópicos	▪ Influência das dinâmicas socioeconómicas e políticas locais sobre a reforma de descentralização em Moçambique ▪ Relações intergovernamentais e contornos da ‘última reforma’ de descentração em Moçambique
Número de entrevistados	▪ 4 pessoas [3H + 1M]

QUESTÕES-CHAVE

1. Como descreve a relação entre poder central e autarquias, no contexto da descentralização em Moçambique?
2. Pode se dizer que existe uma espécie de “endurecimento” nas relações entre poder central e autarquias em Moçambique, particularmente as que estão sob gestão de “partidos da oposição”, caso da AcB?
3. Como a descentralização moçambicana encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional) nos distritos?
4. Quais são os desafios de governação local em contexto de coabitação de interesses com o investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?
5. Como explica a conceção e modelo da “última reforma” de desconcentração em Moçambique?

ANEXOS B – LISTA DE ENTREVISTADOS

Autarquia da cidade da Beira (membros de órgãos autárquicos e técnicos)

- 1) Albano António Carige
- 2) Alberto João Simango
- 3) Albino Mussendo
- 4) Augusto Chindero Manhoca
- 5) Emiliano Eurico Mateus
- 6) Flora Rosário Impula
- 7) Francisco Majoi
- 8) José Domingos Marques
- 9) José Manuel Moisés
- 10) Armindo António Bobo
- 11) Estefano Júlio Mataveia
- 12) Faque Ferraria Inácio
- 13) Jacinta Luís dos Remédios
- 14) Ricardo Gilberto Lang
- 15) Tomo Mandava

Autarquia da cidade da Beira (residentes dos postos administrativos/bairros)

- 1) António Maguija
- 2) Fernando Arriaga
- 3) Fernando João
- 4) Jaime Domingos
- 5) José de Brito

Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai

- 1) Cecílio Maria da Conceição Grachane

Membros da Associação Comercial da Beira

- 1) Carlos Mendes
- 2) Delfina Nogueira
- 3) Lúcia Maria de Jesus Melanie Carlos
- 4) Sidik Camissá

Província de Gaza (membros do governo da província e representação do Estado)

- 1) Alberto Jacob Matusse
- 2) Margarida Sebastião Mapandzene Chongo

Distrito de Chibuto (membros do governo e técnicos do distrito)

- 1) Feliciano Custódio Utsavo
- 2) Jacinto Ernesto Macondzo
- 3) Manuel Tivane
- 4) Milagre Paulo Simbine
- 5) Sérgio Sional Moiane

Distrito de Chibuto (membros das comunidades abrangidas pelo PDAPC)

- 1) Carlota Manjane
- 2) Felicidade Njango
- 3) Francisco Cuna
- 4) Julião Macuácuá
- 5) Tomás Txume

Deputados da Assembleia da República de Moçambique

- 1) António Pedro Muchanga
- 2) António Rosário Niquice
- 3) Arnaldo Francisco Chalaua
- 4) Fernando Bismarque Ali
- 5) Lutero Chimbirombiro Simango
- 6) Silvério Pedro Eugénio Samuel

Ministério da Administração Estatal e Função Pública

- 1) Inocêncio Impissa

Associação Nacional dos Municípios de Moçambique

- 1) Carlos Mucapera

Pesquisadores e académicos de política e descentralização em Moçambique

- 1) Bernard Weimer
- 2) Egídio Gwambe
- 3) Sónia Chone

4) Thomas Selemane

ANEXOS C – RESPOSTAS DOS SUJEITOS DE PESQUISA

VARIANTE "A"

AUTARCAS E GESTORES DA CIDADE DA BEIRA

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
AAC ³⁹⁰	1. Como que descreve a relação entre o poder central e a AcB, no contexto da descentralização em curso no país?	R1	<p>Não tem sido fácil, tanto para a AcB quanto para o próprio poder central. Porque muitas leis deste país, ao nível da governação local, acabaram sendo mudadas tomando em consideração o pensamento de controlar o exercício político-administrativo das autarquias. Passamos a ter administradores nas autarquias, representantes do Estado. Quando iniciámos, tivemos situações em que os municípios precisavam de ambulância e o município não gere os serviços, mas quando tivesse dinheiro foi comprando ambulâncias. Acontece que começaram a surgir processos em tribunais administrativos, que depois não davam tempo a resolver aquilo que na hora era necessidade do município. É verdade que ajudou um pouco a ajudar o próprio governo central e a própria autarquia em termos de gestão financeira, mas nasceram outras coisas: aqueles recursos todos de transferências para o funcionamento do município, como FCA e FIIA, que eram transferidos tempestivamente, agora já não ocorrem devidamente, e quando se pergunta não há explicação. Portanto, sentimos que é uma maneira de tentar controlar a autarquia para que o avanço não seja acelerado. Temos, por exemplo, o Decreto 33/2006, sobre a transferência de serviços de saúde e educação primários, mas até hoje a Beira ainda não recebeu, mesmo depois de terem sido criadas equipas, em conjunto, que trabalharam em todos processos burocráticos, mas o processo ficou parado. Mas nós não paramos, continuamos a construir e apetrechar as escolas e entregar meios aos professores; continuamos a construir e equipar centros de saúde e entregar ao poder central. Estamos aqui para governar: governar é dar boas condições à educação e boas condições à saúde. Só é presidente saudável se a saúde dos municípios é saudável.</p>	<p>BEIRA E MUDANÇAS LEGISTALTIVAS A AcB tem influenciado parte significativa da legislação autárquica, ao longo do processo de descentralização em Moçambique. O caso mais evidente é da alteração do modelo de eleição do presidente do conselho municipal: de singular para cabeça-de-lista.</p> <p>A explicação possível é relacionada a vitória de Daviz Simango, em 2008, que abriu uma nova “página” na democracia em Moçambique. Portanto, os passados dados pela AcB mexem, na sua maioria, com a atenção do poder central.</p>
RGL ³⁹¹		R2	<p>A AcB sempre foi e ainda continua sendo matéria de estudo para o melhoramento das leis; para a mudança do pacote legislativo no país. Porque, olhando para a candidatura (e vitória de Daviz Simango em 2008) do então edil da Beira, notamos que a lei foi alterada em função daquele historial, entre outras normativas internas.</p>	

³⁹⁰ Albano António Carige [entrevista: 04.08.2022].

³⁹¹ Ricardo Gilberto Lang [entrevista: 02.08.2022].

			<p>No passado aprovamos a questão da toponímia da cidade, uma matéria muito apreciada, em que era proposta uma lista de nomes de reconhecido mérito da história de Moçambique para atribuição de praças, ruas e espaços públicos na cidade da Beira. E aquilo mexeu com todo país relativamente aos poderes atribuídos às Assembleias Municipais ou às próprias autarquias. E a lei foi alterada, na sequência, e a proposta ficou em banho-maria até hoje. Tentamos trazer vários nomes (padre Guengere, A. Dhlakama; J. Chissano, D. Jaime, C. Beirão, e outros) da nossa história para ficarem patente na cidade através da toponímia. Depois houve uma série de mexidas da lei e de ladainha que até hoje não se teve resposta, embora fosse algo de interesse comum para a história de Moçambique: termos estradas de figuras sonantes da história de Moçambique. O ponto é que os passos que a AcB dá mexe com a sensibilidade do legislador (poder central). Se formos a ver a questão dos transportes, por exemplo, antes uma vez aprovada pela Assembleia Municipal a deliberação sobre subida de tarifas de transportes semiolectivos, a entrada em vigor era quase automática, observando os 15 dias de espera. Mas agora a diretiva alterou, pois tem de ser submetido à tutela por um período de 45 dias, o que acaba criando constrangimentos com transportadores locais. Portanto, há fatos que são exigidos à Beira e que não o são em outros municípios. Tivemos o caso de uma visita da então Ministra de tutela (C. Namashulua) e Diretor Nacional Autárquico (M. Rodrigues), que não encontrou irregularidades no Conselho Municipal, tendo encontrado dez irregularidades na Assembleia Municipal (sobre comissões permanentes, subsídios das chefias da bancada, entre outros), que são normativas herdadas desde a gestão pela Frelimo, mas foi notificado que a Beira tem 110 irregularidades. E isto foi porque é a Beira, uma vez que há casos, como os do Dondo (que é de classe D) em que membros da Assembleia auferem subsídios acima dos da autarquia de classe B. Ou seja, estas coisas são tidas como de enorme gravidade quando são casos da Beira, com muita Midia, tribunais, etc. É por isso que temos cumprido escrupulosamente ao espírito da lei para evitar essas situações, pois a AcB está no centro das atenções do poder central naquilo que faz.</p>	<p>CONTROLO CENTRAL Existe uma tentativa recorrente de controlar a atuação das autarquias e, no caso da AcB, para que não avance para a visibilidade necessária. As questões relacionadas a topónimos são ilustrativas na Beira, a AcB fez propostas de atribuição de nomes de heróis e diversas personalidades nacionais à ruas, praças e espaços públicos, desde 2009, sem resposta por parte do poder central; após uma polémica em torno do nome de A. Matsangaissa. A relação do poder central com a AcB é baseada nas questões político-partidárias, no sentido de recuperação desta última pelo partido da situação.</p> <p>TRANSFERÊNCIA DE FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS O poder central tem faltado com celeridade na transferência de fundos (FCA, FIIA, FE) às autarquias. O decreto 33/2006, sobre a transferência de funções e competências até aqui não é observado pelo poder central. A AcB vem solicitando, desde 2009, a gestão dos serviços públicos primários (saúde e educação), nos termos do dispositivo legal, mas sem resposta.</p>
JMM ³⁹²		R3	<p>A descentralização tem sido a tecla do momento, mas em termos evolutivos está tudo ainda na morosidade. Está tudo lento, visto que temos alguns serviços que deviam ser já sidos descentralizados, casos de serviços de saúde e educação básicas. Isso continua em “banho-maria”, mas sem explicação plausível. E essa parte é negativa em termos de descentralização.</p>	

³⁹² José Moisés Mateus [entrevista: 22.07.2022].

			<p>O outro aspeto nesta relação, tem sido o bolo financeiro alocado ao município da Beira, em particular, que está aquém dos macro-desafios da cidade da Beira, nomeadamente a proteção costeira, a resposta a eventos calamitosos, considerando que a Beira é mais afetada pelos efeitos das mudanças climáticas e não existe um fundo para efeito.</p> <p>Outro aspeto é o fundo de estradas, pois a Beira tem elevado nível de lençol freático e é muito complicado tentar manter as estradas. Então, o fundo que nos dão de estradas, de cerca de 2milhoes de meticais/ano, representa tão pouco comparado ao desafio de manutenção das estradas. Portanto, a descentralização não olha para a autonomização financeira dos municípios, particularmente o da Beira. É algo ainda insípido e a gatinhar, porque a descentralizar tem de olhar para a realidade dos municípios, a potenciação dos municípios para por si próprios poderem respirar. Significa que os fundos que lhes são alocados não são compatíveis com os grandes desafios que temos.</p> <p>A AcB, por sorte, tem receitas próprias que tentam responder aquilo que são as grandes necessidades básicas, embora não faça a cobertura total. Mas o que se pode falar de outros municípios? A Beira é segunda maior cidade e com parque industrial robusto, embora fragilizado um pouco pelo ciclone IDAI e Covid-19, que limitou a capacidade de arrecadação de receitas. Mas temos caminhado com fundos próprios, e isto nos tem safado.</p>	
FM ³⁹³		R4	<p>Um dos objetivos da descentralização era de permitir que localmente se encontre capacidades para gerir os seus problemas e essa gestão não devia ser eterna: o município devia por si só começar a andar financeiramente resolver os seus problemas. Mas o que está a notar-se é que as autarquias continuam com grandes dificuldades de gestão. É verdade que tem autonomia financeira, administrativa e patrimonial, mas esta autonomia não é acompanhada devido as capacidades financeiras que o país enfrenta.</p> <p>Por outro lado, é preciso que se defina com clareza como que as autarquias são financiadas. Como que o governo central redistribui aquilo que é o orçamento global para as autarquias, tendo em conta que há autarquias que têm recursos e outras que não têm recursos para explorar. Então, é preciso que o modelo seja bem clarificado. Não é só ver o número de habitantes; é preciso ver também as suas obrigações. As obrigações do município da Beira não são as mesmas da do município de Gorongosa. A Beira tem a situação de receber quase toda a população (das zonas centro e norte). Agora temos a situação das portagens que o governo entendeu criar pelo país, aqui, temos Dondo e Beira; será que Beira e Dondo beneficiam da receita da portagem. Como que esses dois</p>	

³⁹³ Francisco Majoi [entrevista: 27.07.2022].

			<p>municípios se beneficiam. Se se beneficiam como é feita a diferenciação. Isto é preciso clarificar.</p> <p>Outra coisa é a questão de municípios (como o da Beira) que tem grandes empresas como os CFM: Qual é o contributo que essas grandes empresas dão as autarquias. É preciso que a lei seja clara e obrigar em algum momento. Qual é a responsabilidade social dessas grandes empresas às autarquias, isto não está claro.</p>	
ACM ³⁹⁴		R5	<p>Ao longo desse processo, desde a altura em que a Beira era gerida pela Frelimo, onde vivemos situações muito difíceis aqui na Beira: havia cólera, feccalismo a céu aberto, mosca em toda a parte, etc. E como era a primeira experiência, tudo era centralizado, pois considerava-se apenas tudo como Estado, longe da ideia de que o município deve ser autónomo financeira, patrimonial e administrativamente; coisa que até agora ainda não aconteceu. Pelo contrário, não sei se está a acontecer noutros municípios.</p> <p>Depois entrou a oposição, e aí o engenheiro D. Simango fez algumas reformas, centralizando a gestão da cidade; gerir a cidade tão complexa e diante de uma situação de clivagem, como aquilo que acontecem em Portugal entre Porto e Lisboa. A Beira sempre foi exclusiva e teve um projeto; ela foi projetada, o porto projetado em 1947, o último urbanístico que projetou a praça da Índia (hoje, praça da independência), onde fez uma espécie de um barco a partir da companhia de Moçambique, o grande hotel.</p> <p>Prontos, quando entra Daviz Simango, mudou o paradigma e quis centralizar, porque na altura, cada serviço tinha sua gestão. Por exemplo, os abastecimentos passaram a ser em único sítio para melhor controlo e assim foi continuando. E prontos, a questão de relação com o poder central, mesmo no tempo de Muchangage havia uma gestão a base de imperativos do partido, em que entrava qualquer vereador e podia buscar dinheiro no final de semana “a boca da caixa” na tesouraria. As vezes havia roubos, porque cada serviço podia entrar na 6ª-feira e podia fazer o uso: Então, com Daviz Simango, estancou-se bastante isso; eliminou o feccalismo a céu aberto, isto nas realizações.</p> <p>Agora, deu-se continuidade, e este é o 4º mandato da oposição. Mas o relacionamento sempre é na ideia de que temos de recuperar a Beira; porque dizem que a Beira é o coração de Moçambique. Há questões sérias de autonomia, mesmo as escolas primárias deveriam passar a gestão do município e ainda não foi possível, apesar de estarmos a construir escolas e hospitais; e ainda essa semana (13 de agosto) vamos inaugurar uma escola em Inharrime.</p>	

³⁹⁴ Augusto Chindero Manhoca [entrevista: 13.08.2022].

AAC	2. Acha que existe interferência do poder central em questões de domínio local, como a prestação de serviços públicos primários, no caso da AcB?	R1	Sim, tem. Até a partir do próprio processo eleitoral. Como sabe, antigamente, a candidatura do presidente do município era uninominal (pessoal), mas neste momento deve ser via lista, que é para controlar. Recordo que discuti bastante e com certa garra sobre a possibilidade de o Conselho de Ministros poder exonerar o presidente do município. Isto também mostra, claramente, que não estão preparados para viver e conviver com pensamento e gestão diferente e, sobretudo, gestão de uma transparência da coisa pública.	<p>RELAÇÃO PODER CENTRAL E AUTARQUIA DA BEIRA</p> <p>Existe muita interferência do poder central na relação com a AcB.</p> <p>A relação evidencia uma falta de cultura de convivência na diversidade política, sobretudo em situações de gestão diferenciada e transparente, como da AcB.</p> <p>Por conta desta falta de convívio com pensamento, não raras vezes, a AcB é solicitada às autoridades judiciais por quaisquer atos de gestão, quem para outro município não seria nem matéria de imprensa.</p> <p>As questões fiscais são outro exemplo, pois, aos poucos, o poder central tende a chamar para si muitas taxas que deveriam ser cobradas localmente pelas autarquias.</p> <p>A AcB é marginalizada em muitos aspetos pelo poder central. Aliás, a AcB tem recebido, nos últimos anos, cerca de 2 milhões de meticais do fundo de estradas, mesmo conhecendo-se a sua situação atípica de localização geográfica.</p>
RGL		R2	Logicamente! Depois de um passo ou de uma ação da AcB, chama atenção. Resumindo, as leis são alteradas em função de algum ato proveniente da Beira. Se formos a ver a questão dos transportes é uma questão nacional, mas na Beira tem de haver uma particularidade. Uma proposta deliberada, a tutela responde que ainda está em estudo da mesma. Portanto, está patente aqui o jogo político para que a AcB continue em conflito com seus munícipes e, até os membros da bancada estão revoltados pela forma de tratamento que a AcB recebe do poder central. É uma relação que extravasa a relação político-partidário, mas que aqui não se leva em consideração.	
JMM		R3	Em relação a AcB e não só, todos os municípios governados pelos “partidos da oposição”, tem havido uma tendência de retraimento: na demora dos fundos, fechamento na interação franca entre instituições em nome do poder central com partidos geridos pela oposição. Temos notado isto, por exemplo, quando nos aproximamos aos centros de saúde para entrega de ambulâncias, as direções de saúde não têm estado lá; quando fazemos intervenção na educação, como entrega de escola ou material, a direção da educação tem hesitado por causa da represália política. Portanto, existe ainda uma mão política que se opõe às ações que deveriam ser abraçadas em prol do bem-estar dos munícipes. Isto significa que ainda há falta de cultura de convivência na diversidade política, que precisa ser cultivada.	
FM		R4	Há muitas taxas que pouco-a-pouco vão desaparecendo nos municípios. O governo central acaba sendo o grande explorador essas taxas (nas autarquias). Deviam ser pagas no município, mas não são pagas ao município. Se estamos a dizer que é o poder local; a autarquia deve-se responsabilizar pelos recursos locais, o governo central não devia cobrar essas taxas. São as grandes empresas que devem contribuir para o desenvolvimento das autarquias. Mas se essas empresas são obrigadas a pagar centralmente, então, isto acaba ofuscando o desenvolvimento da autarquia, pois essa acaba ficando somente com senhas dos mercados, pagamento de licenças para pequenas lojas; mas para um hotel, por	

			<p>exemplo, tem de contribuir para a autarquia. Mas se formos a ver só paga Taxa por Atividade Económica, pela atividade que exercem. Esse é um ponto.</p> <p>Outro ponto é em relação ao governo central, onde está definido a transferência de FCA e FIIA, valores que não estão sendo transferidos com regularidade. E não a transferência com regularidade implica a não execução no período previsto pela autarquia. Só para ilustrar, até hoje (julho), o governo central transferiu apenas FIIA para 3 meses, mas já estamos na segunda metade do ano.</p> <p>Outro compromisso é de Fundo de Estradas, que deveriam ser transferidos cerca de 15 milhões de meticais por ano, mas que até aqui não foram transferidos. E isto acaba ofuscando os planos do município (governação local).</p>	
ACM		R5	<p>Sim, há muita inferência. veja que, mesmo agora, um munícipe preocupou-se, sob assessoria do conselho municipal, propôs-se a construir uma ponte. Mas paramos na procuradoria da república! O mesmo em relação a uma decisão que tomamos para que munícipes pudesse tirar um pouco de areia para sustentar tetos de seus casos como prevenção do último ciclone (Eloise), acabamos parando na procuradoria.</p> <p>Essas situações mostram que não há boa convivência institucionais. Pode haver convivência interpessoal, mas institucional não. No fundo, a política é recuperar a Beira a força, a escopo e martelo. Vivemos isso, como executivo.</p>	
JDM ³⁹⁵		R6	<p>Como sempre, estamos a chorar que somos enteados. O governo central não quer nada com aqueles municípios que estão com a oposição. Apareceu o IDAI e a coisa piorou e, como o próximo ano são eleições, eles vão inaugurar as escolas a dizerem que são eles que construíram e o município continuará com os escombros.</p>	
AAC	<p>3. No ano de 2019, a AcB foi destruída pelo Ciclone IDAI. Terá recebido um apoio específico do poder central para sua reconstrução e</p>	R1	<p>Houve uma falácia e continua sendo falácia. E notamos com muito desagrado construção e reconstrução de infraestruturas fora da cidade da Beira e isto, muitas vezes, questionáveis, onde foi o epicentro do ciclone IDAI. Mas prontos, estamos habituados, como sempre, a fazer “omelete sem ovos”. Continuamos a nossa maneira, a maneira beirense, a fazer as coisas. Se estivéssemos com as mãos estendidas a espera dos apoios do ciclone IDAI, desde 2019, a Beira seria, hoje, a pior cidade pobre do país. Continuamos a fazer as coisas a nossa maneira, sensibilizando a população, informando que enquanto os apoios não chegam, nós temos de andar sozinhos.</p>	<p>RECONSTRUÇÃO PÓS-IDAI Apesar da AcB ter sido o epicentro do ciclo Idai e tendo sofrido a maior parte de danos, não tem merecido alguma atenção do poder central na sua reconstrução e recuperação. As autoridades autárquicas entendem que existe uma espécie de politização do processo de reconstrução e recuperação da AcB, no pós-Idai.</p>

³⁹⁵ José Domingos Marques [entrevista: 03.08.2022].

RL	recuperação, no pós-Ciclone?	R2	<p>É uma das maiores infelicidades e tristezas. Na qualidade de PAMB, só ouvimos pelos Mídias que houve um apoio que foi para Dondo, Nhamatanda, locais fora do epicentro do ciclone IDAI, onde até houve aquelas campanhas de levantamento de dados nas comunidades, depois houve algum subsídio de apoio às comunidades e com toda polémica até manifestação popular em frente ao gabinete do governador da província.</p> <p>Neste processo deveria haver envolvimento da estrutura local que é a AcB, que é dono do território e conhece perfeitamente os problemas locais, mas foi marginalizada. Portanto, houve um aproveitamento (político) e desvio na aplicação do fundo de apoio social e (informalmente) diz-se que não era apenas aquilo que foi entregue parte da população. E o próprio GREPOC parece que é um gabinete abstrato, porque não se vê, só se ouve que está aqui no bairro da Ponta-Gêa e com a criação de meios, mas no que se refere ao objetivo alvo nada se sabe. Sabe-se que houve apoio também às empresas com capacidade financeira, ao invés das que realmente necessitam.</p>	<p>A iniciativa da Conferência de Doadores foi da AcB, mas depois, o poder central captou a ideia para um projeto nacional e o GREPOC, ao longo do processo, atua a comando central e sem observância às expectativas das regiões mais afetadas e com reais necessidades de reconstrução e recuperação, como o caso da Beira.</p>
JMM		R3	<p>Depois da ocorrência do DAI, o município da Beira foi pioneiro a pensar sobre a realização da “conferência de doadores”. Foi graças ao então presidente do município da Beira que incitou diligências para que tal evento acontecesse, tendo em conta que a Beira foi a cidade mais fustigada pelo IDAI. Entretanto, depois disso, houve uma série de intervenções que acabaram com a composição de todas as matérias do PDNA que reporta os custos e os danos de todas as infraestruturas danificadas, públicas, privadas, entre outras, detalhadamente da cidade da Beira. O município esperava que o governo central em articulação com os doadores canalizasse ao município, ao governo municipal, os tais fundos para este dinamizar a reconstrução. Pelo contrário, criou-se o GREPOC, e aí houve a tentativa de generalizar as intervenções e até certo ponto em igual medida ou reduzindo a medida de danos da cidade da beira. Significa que tanto os apoios como os fundos estão a olhar mais para outros distritos, nomeadamente Dondo, Nhamatanda e Búzi. Para dizer que, o maior “bolo” financeiro acabou saindo para atender outros distritos, ao invés de priorizar Beira que teve danos avultados.</p> <p>Portanto, nota-se aqui uma série de interferência política: já que a Beira é governada por um partido da oposição, que se dane! Muitos estão caminhando com seus próprios pés, porque os fundos do GREPOC tem muita burocracia. Veja só, IDAI aconteceu em 2019, mas há procedimentos que até hoje (2022) decorrem e as infraestruturas estão cada vez mais a danificarem-se (a cada dia) por causa de água e humidade. Temos exemplos de centros de saúde e escolas que «ainda estão assim, a beberem água, poeira, sol. É o caso da Escola Secundária da Manga, que custou muito dinheiro, mas por causa da falta de cobertura já</p>	<p>Portanto, nota-se aqui uma série de interferência política, já que a Beira é governada por um partido da oposição. Os apoios de reconstrução e recuperação estão sendo destinados à distritos circunvizinhos, como Dondo, Búzi e Nhamatanda.</p> <p>Os tecidos social e económico na AcB estão sendo reerguidos a custos de particulares.</p>

			<p>está a afetar outra parte do edifício. Assim, para além da cobertura terá de haver outros fundos para reparação de demais danos. A demora com que o processo de reconstrução tem verificado faz com que isto crie grandes desapontamentos. Muitos empresários reergueram-se por si próprios. Muitas casas das famílias foram reerguidas por elas próprias. Quando falarmos de fundo de reconstrução, estamos a falar de algo aparente. Os tecidos social e económico estão sendo reerguidos por fundos particulares. As próprias infraestruturas municipais estão sendo reconstruídos por fundos próprios e fundos que advém de parceiros amigos, Países Baixos, particularmente, a Holanda que disponibilizaram. Agora, do GREPOC nada. A AcB reabilitou as sedes dos bairros com fundos próprios. Nem para a AcB nem para as comunidades houve fundo do GREPOC. Trata-se ainda de uma utopia. Claro que há um pouco dos fundos de GREPOC na reabilitação das escolas e centros de saúde, embora sem cobertura total. Mas maioritariamente, o fundo ainda não fez quase nada. Existe outro fundo que é para empréstimo aos empresários locais, mas ainda estava em discussão a questão dos juros que são elevados e não ajudam. Existe outro fundo que é subvenção ou algo gratuito, mas que não chega a ser gratuito, porque exige-se uma comparticipação do beneficiário, da pessoa singular ou coletiva. A comparticipação dos 25% implica ter poder financeiro, o que o torna não propriamente gratuito, já que exige que tenha um certo capital para acedê-lo. Então, isso já cria um impedimento. É um conjunto de fatores que faz com que a própria reconstrução aqui na Beira não esteja a passos largos.</p>	
FM		R4	<p>Teoricamente, podemos dizer que houve. teoricamente! Mas na prática ainda não fez quase nada. Temos a esperança de que um dia se faça porque os compromissos foram assinados, mas na prática ainda não ocorreu nada.</p> <p>Agora é preciso ir mais longe, porque, quando digo que teoricamente, há um aspeto que é preciso reparar: a Beira foi o epicentro (do ciclone IDAI), mas os investimentos (reconstrução e construção) estão a acontecer nos distritos (Dondo, Nhamatanda, Búzi). Este é outro elemento que não temos como contornar, pois, eles é que estão a definir isso, que é o partido-governo.</p>	
ACM		R5	<p>Em nenhum momento houve apoio. Na verdade, a Beira foi esquecida e os apoios acabaram indo para Dondo, para eles Dondo é o epicentro. Não houve nada no apoio nem social nem às comunidades. É verdade, que criaram GREPOC e até os fundos que estavam sendo mobilizados para a reconstrução da proteção costeira acabaram sendo canalizados para o GREPOC, mas só eles é que sabem. Praticamente, nós excursamo-nos de saber e eles é que vão assumir com a população do que está a acontecer.</p>	

JDM		R6	<p>Antes de mais, PDNA é um documento onde se encontram todas as necessidades dos locais que sofreram pelo ciclone IDAI: uma compilação das necessidades e custos dos danos no âmbito do IDAI. A Beira tem suas necessidades e os distritos afetados também têm, depois da conferencia dos doadores (realizada na Beira), e o governo fez o único documento depois da conferencia.</p> <p>No documento estão estimados os custos da AcB, divididas em 3 áreas de necessidades: (i) sociais, (ii) infraestruturas; e (iii) negócios. O PDNA tem esses detalhes, e particularmente, a componente da AcB e suas totais – a soma de tudo isto.</p> <p>Das nossas necessidades, daquilo que foi feita, olhando para as sedes dos bairros, não chega a 10%, porque o que ficou é o grosso das necessidades. Não tenho números exatos, mas ainda é muito pouco.</p>	
AAC	<p>4. Na sequência do ciclone IDAI foi criado Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclones. Qual tem sido a coordenação e articulação com esta entidade para a reconstrução e recuperação da AcB?</p>	R1	<p>GREPOC existe e temos plena certeza que funciona na base do comando central. Na base do GREPOC, nós temos cerca de US\$ 60 milhões de dólares para protecção costeira, que está a 2 anos. Temos também cerca de US\$ 60 milhões de dólares para reabilitação de canais de drenagens, também a 2 anos. Me recorde a pouco tempo, o Banco Mundial se irritou porque perguntou sobre a preocupação com a protecção costeira da Beira, pois o dinheiro existe a 2 anos e o que está a acontecer. Vamos fazendo a nossa pressão no sentido de colocar a Beira mais segura, mais próspera e com melhor ambiente de negócio.</p> <p>Por muito tempo não aconteceu, muito recentemente, com a intervenção do BM é que o GREPOC tenta envolver a AcB nas suas ações. Já houve tempo em que andamos em ping-pong, porque a AcB tem um <i>focal-point</i> lá, mas as coisas aconteciam sem a sua participação/inclusão. Acabamos lembrando-os que estão na Beira porque o ciclone se abateu aqui, então, deve-se evitar fazer coisas sem participação do município. Porque se o doador chegar o governo municipal vai dizer que não sabe o que estão a fazer e nem sabe se estão lá. Se isto ser colocado nesses termos, será complicado para o parceiro. Mas agora já existe alguma mudança; antes de ontem houve uma reunião em que explicavam sobre o processo de abertura de concurso para as micro e médias empresas concorrerem no âmbito de recuperação do tecido económico. Quando iniciou foi muito complicado: havia uma coordenação directa, GREPOC-Maputo. Nem sabíamos onde ficava seu escritório. Mas aos poucos vão reconhecendo que é preciso fazer as coisas em estreita colaboração, porque se quiserem fazer sozinhos vão ter problemas, pois o interlocutor válido na cidade é o município da Beira.</p>	<p>GREPOC E RECONSTRUÇÃO DA BEIRA</p> <p>O GREPOC não tem colaborado com a AcB nas suas intervenções. Este órgão funciona a comando central.</p> <p>No PDNA estão previstos 60 milhões de USD para a protecção costeira, e 60 milhões USD para obras de drenagens, mas passados 4 anos depois, os valores e as obras não foram desembolsados pelo GREPOC.</p> <p>Muitas intervenções que o GREPOC realiza na AcB são desconhecidas pelas autoridades autárquicas, pela falta de comunicação e coordenação das mesmas. Embora exista um compromisso formal de colaboração, na prática há pouca atuação neste sentido. Aliás, mesmo o ponto focal da AcB junto ao GREPOC, ele próprio, sente-se marginalizado pelo GREPOC, pois tem pouco conhecimento e pouca participação nas ações deste.</p>

			Quanto aos munícipes e agentes económicos, apenas há concurso para possíveis financiamentos à recuperação do tecido económico.	A AcB tem realizado ações de reconstrução e recuperação, particularmente, de suas infraestruturas a custo próprios e de parceiros, como os Países Baixo, Holanda, que financiam diretamente as obras. Este mecanismo é fora do que está inscrito no PDNA no GREPOC.
RL	R2	<p>Não há. O próprio executivo está à espera, porque a população exige, tendo em conta que se fez levantamento usando-se a estrutura municipal, mas na sua distribuição não se faz o mesmo: desvia-se para outros pontos, sem transparência sobre o processo. Infelizmente, nada disso se observa.</p> <p>Do que a AMB sabe não houve apoio nem as comunidades nem aos empresários propriamente. Na verdade, nós não vemos a necessidade da criação do GREPOC porque ele não responde os anseios das comunidades e das estruturas governativas locais. Do pouco que se tem devia-se repartir com a estrutura de base, com o governo municipal para o processo de reconstrução da cidade.</p>		
JMM	R3	<p>Nós temos aqui um focal-point, José Domingos Marques, a nível do município (apara o GREPOC). Há uma incorporação do município no GREPOC, mas é uma incorporação figurina, que nem um “manequim” na montra de uma loja. Porque quem toma decisões e tudo mais é GREPOC, governo central-GREPOC. O nosso representante apenas recebe informações ou orientações para fazer chegar ao município. Agora, decisões partilhadas, discutidas, não há: portanto, é uma fantochada!</p> <p>Para dizer que é uma coordenação aparente, porque no fundo “é para o inglês ver”, porque não há discussão, partilha de ideias no sentido de tentar-se criar um equilíbrio de procedimentos de atuação que possam convergir com os desígnios e as intenções.</p> <p>Depois o poder central diluiu essa particularidade da Beira e acabou generalizando – com o GREPOC.</p> <p>Em relação a apoios à comunidade, houve aquele subsídio no âmbito do IDAI para a população mais vulneral/carenciada, em que a população foi enganada nesse processo e, por causa, dos procedimentos, houve muito oportunismo e até usurpação do objetivo. Pois, pessoas até com posses chegaram a ter subsídios em detrimento dos necessitados.</p> <p>Ao nível da autarquia, não houve nenhuma intervenção nem ao empresariado nem às comunidades, pois não receberam algum fundo para isso.</p> <p>Nem no âmbito da Covid-q9, a Beira não recebeu fundos, embora soubemos que outros municípios receberam. o fundo da Beira foi desviado, porque quando apareceu a auditoria ao município da beira procurou saber como o fundo havia sido gerido; e dissemos que não havíamos recebido fundo algum. O que mostra que havia fundo para a AcB, mas foi “raptado”. Até hoje não temos resposta da preocupação apresentada pelo município a outras entidades sobre o tal fundo, mas resposta para efeito.</p>		

FM		R4	<p>Mais uma vez, teoricamente, existe um compromisso. Até porque o município tem um representante no GREPOC, mas é uma figura que nem cadeira não tem. Devia ter até um gabinete para discutir questões do município, mas é marginalizado. Está lá para dizer-se que o município tem seu representante, mas em termos de impacto não tem nenhum.</p> <p>Em relação a apoios social e económico, o município, com os pouco recursos que tem, começou a reparar a parte de escolas, tendo em contas que as crianças deviam continuar a ter aulas: construímos salas de aulas nos postos administrativos e continuamos a fazer essa obrigação social. Também reparamos a questão de abertura de mais fontanários de água, mais poços de água para as comunidades. Também reparamos, um dado importante, em que nos postos administrativos há famílias de crianças (os pais já não existem), e o conselho municipal é obrigado a construir casa. E este ano já construímos 4 casas para crianças desamparadas (abandonadas). Ainda na parte social, é importante que se diga também, nos últimos anos, a cidade da Beira tinha um fenómeno de encontrar-se corpos (mortos) abandonados e na morgue haver corpos não reclamados, por abandono pelas famílias face a situações sociais. O município foi obrigado só em 2022, a comprar 5 viaturas para serviços sociais e foram alocados aos 5 postos administrados municipal, para apoio as famílias, incluindo caixões. É uma situação que nos sai caro, mas é um fenómeno que estamos a combater e já sentimos que as valas comuns já não acontecem.</p>	
ACM		R5	<p>Nós temos alguém lá, José Domingos Marques, mas nem tem carteira lá. Não o dizem, mesmo nas reuniões importantes é chamado, é apenas surpreendido pelas informações. Mas nós não queremos nos meter nisso, para evitarmos uma guerra. Se a gente assume situações que não sabemos, amanhã a população dirá que tudo está no município. Por isso, dissemos que o GREPOC vá a frente e, agora, estão quase encurralados, praticamente.</p> <p>Neste momento, não temos conhecimento do apoio social e económico. O GREPOC tem algumas intervenções nas escolas. Porque o município, logo após a conferencia de doadores, no âmbito do ciclone IDAI, elaborou com a ajuda de parceiros internacionais o PDNA, onde estão inscritas as perdas, danos, os custos, isto foi elaborado e temos em carteira. Mas até agora não usufruímos em nada, estamos apenas a espera. Mesmo o tecido empresarial, as micro e pequenas empresas, foram selecionadas cerca de 1400 empresas, mas ainda não se sabe como vai funcionar o processo. O processo envolve apoio em espécie e não em valores monetários: Passaram a pouco a explicar a elegibilidade e cabe a eles fazer isto.</p>	
JDM		R6	<p>Prefiro falar a verdade. Sou <i>Ndau</i> pai e mãe e o <i>Ndau</i> não teme nada, e, por isso, estou na oposição.</p>	

		<p>O relacionamento do GREPOC com o município não é dos melhores. Não estamos satisfeitos como o GREPOC está a relacionar-se connosco. Os doadores injetam dinheiro através do GREPOC e este tem de atender as zonas afetadas pelo IDAI, uma forma equilibrada. Mas não o que está a acontecer. Portanto, o valor não tem sido alocado para a AcB, embora o ciclone tenha afetado mais a Beira.</p> <p>A Beira pertence ao município (poder local) e ao mesmo tempo ao Estado central (província e representação Estado na província). Mas quando chega o dinheiro quem tem sido contato são apenas as estruturas do poder central em nível provincial. Temos também as infraestruturas públicas do município que tem de ser recuperadas, mas até hoje (3 de agosto), o GREPOC somente contacta o governo provincial, a secretaria do Estado e são indicadas as infraestruturas deles e nossas continuam em escombros. São recuperadas apenas infraestruturas geridas pelas entidades do governo central. E o que é do governo municipal nem se olha para isso. A reabilitação de escolas, pode-se ver que são apenas do governo central, o GREPOC passa por lá e as organizações como PNUD passam por lá. O GREPOC é o elo, mas somente foca-se as entidades do governo central e não veem ao município, que também tem infraestruturas a espera, como mercados, e outros locais importantes que foram destruídos. Mas como pertencem ao município, que este se descarrasque, embora estejam também no PDNA. Ninguém vem a solicitar a lista das necessidades do município, pois tudo está lá com o GREPOC. Os fundos não são colocados a disposição das necessidades de todas partes; não há envolvimento de todas partes, como fora na altura de levantamento e apresentação das necessidades na conferência de doadores.</p> <p>Do lado do município, o que se viu é que (ainda D. Simango em vida), por si, o município reabilitou o seu edifício das finanças e de todas sedes dos bairros, através do empreiteiro, com recursos mobilizados aos parceiros e com pagamento direto aos empreiteiros (pelo governo da Holanda/Países Baixos) sem passar pelo GREPOC.</p> <p>No que diz respeito aos mercados, oficinas, e outras infraestruturas municipais ainda estão em escombros e o município está a procura de reabilitar, porque o GREPOC não ajuda. Só vemos chapas a reabilitarem infraestruturas ligadas ao governo central. Qualquer preocupação nossa aos parceiros é respondida que tudo está canalizado para o GREPOC, que é o gabinete que atende isso. E se o GREPOC não está a fazer as coisas como devem ser é assunto interno do país. Então, onde é que vamos nos queixar. Eles já fizeram a sua contribuição ao país.</p>	
--	--	--	--

			A minha participação no GREPOC é de marginalização. Eles reúnem, quando vem os de Maputo, e não nos convidam, para a gente estar presente nas reuniões. Sou ponto focal, mas não participo em muitos momentos das decisões. Tentamos até negociar para ter um gabinete e estar lá, em comissão de serviço, durante os 5 anos, mas recusaram. E a ideia é de passar por lá uma vez e outra, e quando for necessário ir às comunidades ligam para mim; informar o presidente do município do que vai acontecer e mais nada. Portanto, não participo em todos momentos e sou marginalizado dos processos do GREPOC.	
AAC	5. Acredita que o fato da AcB ser gerida e dominada pelos “partidos da oposição”, nos últimos 20 anos, contribui para uma espécie de “endurecimento” na relação com o poder central?	R1	Sim, contribui, de certa maneira. Tenho a plena certeza que servimos de modelo, experiência para aqueles que querem aprender. É verdade que quando se trata de cor política dificilmente se reconhece a parte boa. Mas quem quer aprender e aproveitar essa parte boa, acaba tendo um condimento para melhorar a gestão política e económica transparente da coisa pública. É com muito orgulho a forma com que nós lidamos política e economicamente com a gestão fora do nível central que faz com que sejamos admirados em toda a parte. Basta dizer que venho da Beira é motivo para ser admirado “como é que estão a aguentar sem nada ...”. Nós gerimos as coisas mesmo para os munícipes. Isso faz bem, faz bem a alma e saber que afinal de contas é beirense.	<p>ENDURECIMENTO DA RELAÇÃO COM AS AUTARQUIAS DA OPOSIÇÃO</p> <p>O fato da AcB ser gerida e dominada pelos chamados partidos da “oposição” contribui em grande medida para a forma pouco convencional que a reconstrução e recuperação desta cidade no pós-IDAI, em relação a apoio do poder central, tendo em conta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o partido da situação tem na Beira seu maior sonho de vitória eleitoral: recuperação de governação da Beira; - o poder central tem sido pouco suave com as autarquias, particularmente, as sob gestão dos partidos da oposição; - a AcB tem sido modelo e exemplo para as mudanças legislativas e governativas em questões autárquicas. <p>Existe uma espécie de ‘sabotagem’ por parte do poder central as iniciativas locais de governação na AcB, movida por questões político-partidárias, relacionadas a visibilidade da Beira e, conseqüentemente, ganhos eleitorais e manutenção da oposição no poder em nível local.</p>
RGL		R2	Logicamente, porque o poder central não é nada suave com as autarquias em que a oposição está a governar. Não posso falar em nome de Nampula e Quelimane, por exemplo, mas em conversas informais de colegas, isto é automático. Mas em relação a Beira, por um lado, sentimos um distanciamento na questão de apoio. Temos assistido tudo a ser desviado da Beira para outras autarquias. A Beira é uma capital provincial, mas vê-se que está sendo marginalizada em muitos aspetos (muitos eventos são desviados, por exemplo, para autarquias de Dondo, Nhamatanda, Gorongosa), por questões políticas: não se justifica. Neste caso, a ANAMM na sua estrutura representativa sempre marginalizou a Beira. De acordo com a história, a ANAMM foi fundada por pressão de presidentes como D. Simango, P. Matos, entre outros, mas a Beira é excluída em todos sentido, não representando nenhum grupo: nem centro, nem norte nem sul. Veja que o MDM ficou apenas com o AcB e era de esperar que fosse representado ao nível da estrutura da ANAMM, mas isto não aconteceu: a ideia é marginalizar a Beira de toda forma. Nem se olha para o critério da proporcionalidade. Eles pensam que estão a excluir o MDM na Beira, mas são todos partidos, a própria Frelimo e a Renamo.	

Essa exclusão não somente do MDM e da Beira, mas da democracia local no seu todo. Ao excluir a Beira é todo mundo na Beira que sofre: quando há invasão das águas do mar, é o próprio palácio do governador que também sofre. Então, não é uma questão política, é uma questão da própria cidade, mas que está sendo marginalizada porque quem está a governar é a oposição, o MDM.

E mais, um dos grandes esforços e sonho do falecido presidente (D. Simango), infelizmente não foi concretizado por uma questão política. Nós temos duas áreas de reserva. A zona industrial, e o sonho era a construção da estrada de acesso ao porto do parque pelo parque industrial. Isto seria o triunfo para catapultar a própria economia da cidade da Beira. A AMB aprovou uma área de cerca de 500 hectares para zona industrial, porque neste momento a Beira não tem a zona industrial, pois é mais para habitacional que industrial. netão, a ideia era abrir espaço para zona industrial reservado para esse efeito, que teria uma ligação a estrada reservada para efeito, com localização geográfica reservada. Através de seus parceiros, como a Holanda, o município da Beira organizou uma conferencia de investidores com interesse naquela estrada, e todo empresariado local tem parcela reservada no espaço. Estava tudo reservado espaço para os grandes homens de negócios na Beira. E se falamos de homens de negócios na Beira, não estamos a falar de MDM. Se falamos de porto seco, quem faz a gestão, logicamente não é o MDM. Mas o D. Simango tinha uma visão da cidade, pois historicamente, outras experiências mostram que onde há parque industrial, cerca de 40% de dividendos passam para a autarquia. Neste momento, se temos o parque industrial é por causa do porto da Beira. Atualmente, o porto da Beira tem elevado fluxo de camiões do *hinterland* (Congo, Malawi, Zimbabwe, etc) e usam as estradas da cidade e a autarquia não ganha nada. É um porto rentável. Uma das alternativas para descongestionamento da estrada e permitir a flexibilidade do processo passa pela criação e aumento da logística que os CFM queriam (geridos pela Cornelder). Isto aumentaria a dinâmica da zona industrial, dos transportadores, da mão de obra. Seria uma máquina para alavancar a economia da Beira.

A reposta dos principais *stakeholders* (Cornelder e CFM) mostraram pouco interessados com o projeto e com prioridades em outros sectores. Ainda assim, depois ouviu-se que os CFM estavam a procura de alternativa a situação do acesso ao porto da Beira.

Outro exemplo foi uma oportunidade de instalação de negócios por parte de uma empresa chinesa na Beira, mas que viu sua intenção gorada por recomendação das autoridades políticas chineses face a possibilidade de potencializar a oposição – MDM.

Significa dizer que a relação entre poder central e AcB é dominada pela busca de protagonismo político, de quem faz o quê, para evitar a visibilidade deste ou daquele.

			<p>Portanto, são exemplos de sabotagem da AcB por parte do poder central por questões políticas.</p>	
JMM		R3	<p>Eu diria que muitas leis sobre a governação municipal estão sendo produzidas em função da governação da Beira. Há muitas mudanças que estão sendo feitas na legislação no sentido de procurar evitar ou evitar a governação municipal. Mesmo a alteração da lei eleitoral que passou a modelo de “cabeça de lista” é para evitar situações de candidaturas independentes; uma conceção que começou na Beira, onde houve a primeira candidatura independente. Então, o poder central pensou e como evitar. Há um todo trabalho que é feito de mudanças, mas é em função do que está a acontecer na Beira. Portanto, nós somos os pioneiros das mudanças!</p> <p>A AcB tem estado na vanguarda dos processos de mudanças na governação local. Vejamos, o endurecimento ocorre quando se formula ou produz a representação dos serviços do Estado nas províncias, qual é a intenção: é vaziar o poder do governador e municiar o secretário do Estado com o poder de comando. Tudo isso era para evitar que a oposição tomasse rédeas de governação na figura do governador de província. Mas o grande medo tem sido em função do que acontece na AcB. Agora há uma hesitação por parte do poder central em relação a eleição dos administradores, a partir de 2024, porque a leitura que é feita indica que os distritos perderam “calor” de governação do partido da situação, por causa de várias situações, como de dividas ocultas, procedimentos lesivos ao Estado, subsídios de IDAI, mesmo Covid-19. Por exemplo, sobre subsídio de Covid-19 até hoje nada, desde que a população fora prometida. Não se fala nada disso. Também soubemos que houve desvio de aplicação desse fundo e o FMI tem estado em cima do governo central para a justificação desse fundo. Portanto, isto tudo está se repercutindo nas comunidades, nos distritos, e são pontuações negativas. Então, o governo do dia está a aperceber que há um grande desafio que terá de enfrentar e se fossemos às eleições amanhã, a capacidade e a força da população em querer mudar é enorme. E aquelas manipulações que tem havido (nas eleições) teriam de ser redobradas. Mas acreditámos que estão a reservar os vários fundos aqui mencionados para efeito, incluindo os fundos do erário público, para a manutenção do poder.</p> <p>Agora, o que aconteceu é ironia, hipocrisia: o governo central fala da democracia, sim, mas a democracia é uma pedra no sapato para o governo dia. Porque fala da democracia de forma aparente e obrigado a falar da democracia? Porque as políticas internacionais, mesmo para apoios e doações e para engrenar na globalização exigem o perfil de democracia. Não há como, tem de usar a capa da democracia para as torneiras estarem</p>	

		<p>abertas, para haver aceitação de todo processo governativo, mas não é da iniciativa do governo central promover a democracia. O governo central anda a reboque pela força das circunstâncias, arrasta-se no processo democrático, mas criando uma série de atritos.</p> <p>Ainda sobre interferência:</p> <p>Em relação a reabilitação do" rio Chiveve", houve também interferência e até desvio de fundos, uma quantia de 300mil euros foi desviado no âmbito da reabertura e implantação do Parque de Infraestruturas Verdes". Tenho a referir que a bancada da Frelimo, na AMB, chumbou esse projeto, quando foi submetido para a deliberação. Mas está aí, uma infraestrutura imponente, robusta e com visibilidade na Africa Subsaariana. Chumbou porque o protagonista era o governo municipal do partido da oposição; não porque o projeto em si era mau, mas porque estava nas mãos da oposição. É o mesmo que está a acontecer com o projeto de abertura de acesso direto ao Porto (da Beira), que já está desenhado e com estudos feitos e pagos e tudo. O governo do Reino dos Países Baixos (Holanda) disponibilizou-se a financiar os 50% e outros 50% comparticipados internamente pelos serviços ferro-portuários (CFM & Cornelder, etc), que são beneficiários diretos, mas não foi possível. A justificação que se deu foi de que a prioridade era a reabilitação da linha férrea Beira-Machipanda. Estamos a falar de comboio, que leva mais tempo de escoamento a chegar ao destino, enquanto a via rodoviária escoia mais de 1000 camiões diariamente. E as estatísticas atuais podem ser acima de 2000 camiões. Isso resolvia muitos problemas de congestionamento na única via e criaria maior celeridade no porto, porque haveria uma via exclusiva para tal sem interferência de outros veículos; com ganho mútuo entre governo municipal e serviços ferroportuários. Mas, por questões de clivagens políticas, temos essa situação. Portanto, a descentralização, sem haver essa convivência, acomodação de interação multipartidária, vai ser difícil. Tem de haver essa cultura de convivência, destruição dessas barreiras para que, de facto, as coisas fluam e tudo seja feito para o bem da população.</p> <p>No entanto, aqui tudo é feito por guerra de protagonismo, quem faz o que, para evitar a visibilidade deste ou daquele. E quem fica prejudicado é a população. Se tivermos a conceção de que o que cada um faz, independentemente, da cor partidária, desde que seja a bem do munícipe, as portas sejam abertas, a descentralização vai ser uma coisa produtiva. Enquanto estivermos em guerra de protagonismo, com portas fechadas, não se pode avançar!</p>	
FM		R4	Para mim, essa situação não mina; pelo contrário, contribui para o desenvolvimento. Mas o problema está em que o governo central tem de reparar a autarquia como um parceiro

		<p>de desenvolvimento. O que está a acontecer em Moçambique é que as leis são feitas para acomodar uma certa situação; e isto não pode acontecer. Há uma situação que está a acontecer. Há um mês estava a se discutir a questão de aumento das tarifas de semicolectivos. Esta situação não é nova. Em tempos a questão era discutida e o conselho municipal leva a a proposta para a assembleia municipal que a provada a proposta. Depois da provação entrava imediatamente em vigor. E flexibilizar o funcionamento das autarquias. Mas parece que incomodou ao governo central que a seguir, em 2019, 13 de maio, introduziu uma nova lei em que estabelece que depois de aprovada a tarifas de transportes esta deve ser submetida ao ministério. Por isso, tivemos aquele barrulho (em torno de aumento da tarifa de transporte), pois é mais um tempo de espera. Porque o agente económico precisa de ganhar tempo. O que quero dizer é que muitas das coisas que acontece é por reação das comunidades, no caso das autarquias, do governo local. Por isso, é um bocadinho afirmar errado afirmar que incomoda, que há algum constrangimento; mas na prática, não há. Só que as pessoas é que entendem assim, mas deve ser entendido assim. Mas o governo tem feito esforço no sentido de entender. Até porque a nossa autarquia 8Beira) está habituada a ir buscar investimentos de fora: Temos a questão da proteção costeira. Mas está a haver lutas; até se os doadores não desistem é porque querem ajudar; pois quando aparece apoio, o governo sai a dizer que trouxemos o investimento. É verdade que tudo que aparece é do governo, mas a procura de protagonismo, as vezes, cria situações não muito boas.</p> <p>Esse protagonismo é que acaba criando situações de conflitos e tensão. Tivemos a situação da empresa municipal de gestão do rio Chiveve, em que o conselho municipal conseguiu mobilizar o Banco Mundial e o KfW (da Alemanha) para apoiar. Mas quando se concluiu, houve uma guerrinha, porque o governo central queria gerir o parque das Infraestruturas verdes. E a AcB questionou como que o governo central quer gerir algo que nem sabe como foi idealizado, e só conhece o projeto a partir do papel, quando nós o conhecemos do coração. Quando pensamos nisso, sabemos onde estava o início até onde ia. Houve uma guerrinha, mas dissemos que o presidente da República ou primeiro-ministro pode vir inaugurar, mas deve saber que o dono disto é o município da Beira.</p> <p>No caso da reconstrução, a iniciativa da conferencia de doadores foi da AcB, mas o governo central acabou aproveitando. É que o governo central se faz de despercebido da situação para só não dar andamento de certas coisas. Ele sabe que os doadores vieram a convite do conselho municipal e todos temos a consciência de que os apoios que vem de fora tem de passar pelo governo central; mas quando passa por lá, já ao descerem já não vão as</p>	
--	--	---	--

			<p>instituições indicadas: Mas nós não paramos aí, continuamos a bater as portas. Se for a ver, reabilitamos alguns mercados, cerca de 5 mercados, o edifício de finanças. Todas essas intervenções que estamos a fazer já estão na lista entregue ao GREPOC, mas estamos a procurar parceiros, e é uma estratégia que está a servir. E falamos com os parceiros para a estratégia de financiamento direto, porque já sabemos da “doença” (situação de desvio por parte do poder central) que temos no nosso país. Daí a questão de pagamento direto; é essa a saída que encontramos. Explicamos que o que queremos são infraestruturas, os pagamentos todos são a vossa medida. Então, fazemos o processo de <i>procurement</i> e depois eles fazem o pagamento direto. Às vezes, o próprio GREPOC reclama, mas nós contestamos explicando que não temos alternativa se não avançarmos.</p>	
ACM		R5	<p>Olha, é por essa razão que estamos com essa luta titânica. A Beira está num bom caminho, e nós agora, no dia 9 deste mês (agosto) acabamos de receber o Plano de Estrutura Urbana da cidade e depois vamos seguir com os procedimentos ulteriores para a submissão à Assembleia Municipal e depois a homologação pelo ministério de tutela – administração estatal. Então, estamos preocupados com a centralidade, com a cidade; temos de ser gestores da cidade e não apenas política. Mas gerir a cidade, pois a cidade da Beira tem um projeto, embora se diga que o plano e estrutura estava desatualizado naquilo que foi deixado pelos portugueses, mas nós estamos a efetuar mudanças e até a criar problemas nesse plano deixado em 1947. Porque há reservas que foram ocupadas e nem deviam; e há regras, normas e regulamentos para a urbanização da cidade. A nossa preocupação é nos adaptarmos e não fugir a cidade. Esse é o nosso lema. É por isso que vamos a Japão e a JICA está aqui connosco para questão das guias fluviais. Temos ido, felizmente, enviado pessoas para tentarem ver a realidade de outras cidades como vivem em situações como a da Beira.</p>	
JDM		R6	<p>É isso mesmo. Não é só onde está o MDM, mesmo onde está a Renamo também tem gritado. E a Frelimo não está preocupado em melhorar o sítio onde a oposição está a dirigir. E se manda dinheiro que é nosso, manda com muitas dificuldades, para se dizer que somos incompetentes. Mas os municípios deles são dados dinheiro a tempo e hora, e como são incompetentes, é aquilo que nós assistimos.</p>	

VARIANTE "B" – parte i

CIDADÃOS RESIDENTES NA AUTARQUIA DA CIDADE DA BEIRA

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
JD ³⁹⁶	1. Sabe de algum apoio que pessoas do seu PA terão recebido do município ou poder central no âmbito do ciclone IDAI?	R1	Os bairros do PA da Munhava não houve apoio específico nenhum no âmbito do IDAI. As pessoas estão a reerguerem-se por si.	Não existe apoio específico destinado às comunidades dos bairros da AcB.
JB ³⁹⁷		R2	Até agora, ainda não houve apoio aos bairros do PA de Chiveve.	
FJ ³⁹⁸		R3	Até então não tivemos apoio algum nos bairros do PA Inhamízia.	
AM ³⁹⁹		R4	É um ponto que nos preocupa, porque ainda não recebemos apoio nos bairros do PA da Manga-Loforte.	
FA ⁴⁰⁰		R5	Não nada; não houve apoio até aqui nos bairros do PA de Nhangau.	
JD	2. Conhece o GREPOC e quais as suas ações no apoio aos residentes do seu PA?	R1	O GREPOC não envolve a ninguém na coordenação das suas atividades. Apenas houve participação dos chefes dos PA e secretários dos bairros, mais nada. É tudo aldrabice.	O GREPOC atua sem a participação das comunidades e lideranças respetivas. Há muitas promessas não cumpridas. Existe perceção que os apoios estão sendo destinados a distritos vizinhos, Dondo, Búzi e Nhamatanda.
JB		R2	Não existe participação com o GREPOC a nível dos PA e nos bairros. o GREPOC age simplesmente sozinho. Apenas envolveu os chefes dos PA e secretários dos bairros numa capacitação, mas até hoje ainda não pagou os subsídios de participação das pessoas da AcB, enquanto as dos distritos efetuou o pagamento.	
FJ		R3	O GREPOC está a fazer as coisas a sua maneira. Desde a capacitação de setembro, não sabemos mais de qualquer tipo de participação e coordenação com a liderança local.	
AM		R4	GREPOC é uma história que passou. Desde que foi criado, já passam mais de 3 anos e ainda não há nada.	
FA		R5	Não existe participação ou coordenação com GREPOC. Tudo está centralizado no Maputo. Aqui, é somente figura de estilo, aquilo. Eles apoiam Búzi, Nhamatanda e Dondo, enquanto a Beira foi a mais afetada.	

³⁹⁶ Jaime Domingos [entrevista: 21.09.2022].

³⁹⁷ José de Brito [entrevista: 21.09.2022].

³⁹⁸ Fernando João [entrevista: 21.09.2022].

³⁹⁹ António Maguija [entrevista: 21.09.2022].

⁴⁰⁰ Fernando Arriaga [entrevista: 21.09.2022].

JD	3. Que entidade, na sua opinião, seria apropriada para a implementação das ações de reconstrução e recuperação no pós-IDAI, entre poderes central e local, na AcB? Porquê?	R1	O GREPOC deveria resultar da conjugação de atores: Estado central + províncias + autarquias, para a criação de gabinete único. O que está a acontecer é o GREPOC está ao serviço do poder central. Todos vieram de Maputo e ninguém os conhece.	As ações de reconstrução e recuperação do tecido social, particularmente, de cidadãos no pós-IDAI, deveriam ser da responsabilidade da AcB, pois esta conhece que são e onde estão as pessoas que sofreram e necessitam de apoios.
JB		R2	Deveriam ser dirigidas pelo município que conhece a realidade dos bairros e das pessoas. E os PA existem para isso.	
FJ		R3	Se fosse o município a organizar as coisas, talvez as comunidades soubessem o que está a acontecer. neste momento, tudo acontece como eles querem. Sabemos que estão a fazer coisas nos distritos e não na Beira.	
AM		R4	A autarquia seria a figura mais apropriada para resolver os problemas dos PA e dos bairros. O GREPOC tem outras agendas. Houve muita publicidade sobre o lançamento de casas pelo GREPOC, mas estas foram construídas no Búzi, Dondo e Nhamatanda.	
FA		R5	A conferência dos doadores foi inicialmente uma ideia do município da Beira e os levantamentos foram feitos nos bairros e PA.	
JD	4. Acha o fato da AcB estar na gestão de um partido diferente do poder central influencia nas questões de sua reconstrução e recuperação no pós-IDAI?	R1	Pode ter influência, embora não seja diretamente. Mas pode ser que sim, para evitar que o governo municipal tenha uma visibilidade neste processo.	O fato da AcB ser gerida e por um partido diferente do poder central influencia a forma que os apoios na AcB e a relação com o GREPOC estão sendo desenvolvidos.
JB		R2	Influencia e muito sim. A falta de canalização de fundos é por causa da beira estar nas “mãos” do MDM. A forma que GREPOC trabalha no Búzi, Nhamatanda e Dondo é bem diferente da Beira.	
FJ		R3	Acredito que sim. O GREPOC podia agir de outra forma, se fosse município da Frelimo. Há promessas não cumpridas. A população está totalmente desesperada.	
AM		R4	Sim, por beira estar a ser gerida pela oposição do poder central. Há ódio, mas é a população que sofre no meio de tudo isto. É para ver se a população se vira contra o governo local, o município. Portanto, é uma evidencia de que as questões partidárias estão misturadas neste processo.	
FA		R5	Influencia sim, negativamente. Não estão a conseguir separar as águas. O GREPOC deveria estar no município da Beira.	

VARIANTE "B" – parte ii

MEMBROS DA ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DA BEIRA

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
LMC ⁴⁰¹	1. Enquanto membro da ACB recebeu algum apoio do poder central ou AcB para reconstrução no pós-IDAI?	R1	Não houve apoio propriamente dito às empresas, depois do ciclone IDAI na Beira.	Em termos reais, os agentes económicos da ACB não receberam apoio específico para a reconstrução e recuperação do tecido económico.
SKC ⁴⁰²		R2	Não houve apoio algum. Nem se quer foram ver os estragos que os agentes económicos sofreram. Nem o ministério das finanças, nem direção da indústria e comércio, nem o partido Frelimo, nem o próprio governo. Porque o partido tem a sua parte, porque quando chega a hora de votação quer que nós apoiemos com alimentação e outros apoios dos empresários.	
CM ⁴⁰³		R3	Eu recebi algum apoio através de subvenção do GREPOC.	
LMC	2. Os membros da ACB participam ou são envolvidos na coordenação das ações do GREPOC na reconstrução do tecido socioeconómico na AcB?	R1	As ações do GREPOC, no âmbito de recuperação dos agentes económicos, resumem-se no concurso que que lançaram para as empresas concorrerem a subvenção em forma de pagamento de meios. É subvenção e não financiamento, em que o agente económico deve fazer levantamento das necessidades, com base nos estragos ou danos que teve, e apresentar um plano de negócio. A partir daí é feita a análise e deverá passar de duas fases do concurso, cumprindo os critérios de elegibilidade. Uma vez aprovado, o agente económico deverá partilhar com o 30% dos custos, os quais deverão ser depositados ao fornecedor e, só depois, o GREPOC irá fazer o pagamento dos 70% complementares. É um processo muito burocrático e moroso. Portanto, não existe uma participação ou coordenação efetivamente nas ações do GREPOC.	Os membros da ACB sabem do mecanismo criado, a partir do GREPOC, de subvenções, que uma vez lançado o concurso pelo referido Gabinete, cada concorrente deverá partilhar, entre outros requisitos, com cerca de 30% do valor necessário para aquisição dos materiais e equipamentos da sua atividade económica.
SKC		R2	O GREPOC não fez nada. Pelo contrário, não existe participação nem coordenação com os empresários locais. O GREPOC não dividiu "o bolo" pelos empresários como foi prometido, até aqui (abril 2023). E os empresários não estão sendo envolvidos nem mesmos nas empreitadas como forma de os alavancar, porque existem empresários com meios que poderiam ser utilizados no âmbito das ações de reconstrução em curso.	
CM		R3	Pode-se dizer sim que existe algum envolvimento dos membros da ACB.	

⁴⁰¹ Lúcia Melanie Carlos [entrevista: 10.04.2023].

⁴⁰² Sadik Camissá [entrevista: 10.04.2023].

⁴⁰³ Carlos Mendes [entrevista: 10.04.2023].

LMC	3. Como avalia o processo de reconstrução dos tecidos social e económico através do GREPOC na AcB?	R1	Não se sabe ao certo o que GREPOC está a fazer. Se está a acontecer alguma coisa de concreto, a verdade, é que está tudo muito atrasado. Até aqui [abril 2023], na ACB, sabe-se apenas de 2 agentes económicos que receberam um pouco de apoio em cadeiras e aparelhos de ar-condicionado no âmbito da subvenção para a recuperação depois do Idai e nada mais.	De modo geral, os membros da ACB olham para o processo de apoio das autoridades governamentais, nomeadamente pelo GREPOC, no âmbito da reconstrução e recuperação no pós-IDAI como bastante moroso e pouco sério, tendo em conta da demora e as dificuldades de acesso aos meios e respectivos critérios.
SKC		R2	Em relação aos apoios, o grande problema são os próprios doadores, são os maiores culpados, pois se quisessem ajudar os empresários e população da Beira poderiam eles próprios abrirem os escritórios e verificarem quem são as entidades e pessoas que sofreram. Mas eles preferem dar o dinheiro ao Estado e o Estado ainda quer se instalar e criar condições, com o mesmo dinheiro; e quando acabar o dinheiro de onde virá o outro para as ações de reconstrução? GREPOC tem muitos gastos com as instalações, pessoal e mais. É muito triste ouvir que veio o dinheiro, fez-se o levantamento das necessidades e até aqui não se viu nada. Era preferível que se dissesse que não haveria apoios, e as pessoas resolveriam seus problemas por si sem expectativas.	
CM		R3	É um processo aceitável, mas com certas limitações.	

VARIANTE "B" – parte iii

REPRESENTANTE DO GABINETE DE RECONSTRUÇÃO PÓS-CICLONE IDAI

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
CMCG ⁴⁰⁴	1. Como nasce a iniciativa de criação do Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclones (GREPOC), no Pós-Ciclone IDAI?	R1	<p>O GREPOC é criado por um decreto do Conselho de Ministros. A ser criado por um decreto do CM, evidentemente, remete-nos a nível central. É certo que a dimensão dos danos é local. E efetivamente é aqui onde tudo aconteceu, mas os efeitos acabaram por ultrapassar a dimensão local: local, como cidade da Beira; local, Moçambique como república; local, África como continente. isto atingiu uma dimensão internacional. Infelizmente, é onde o ciclone IDAI ocorreu, mas de forma alguma, a AcB da sozinha poderia atender a tudo isto; estruturar-se para responder a tudo isto.</p> <p>É preciso olharmos que a Beira é uma das zonas afetadas. Não a única. Aqui, na província de Sofala, tivemos 4 distritos mais afetados: distritos da Beira, Dondo, Búzi e Nhamatanda.</p> <p>De forma alguma, essas necessidades de responder a reconstrução e recuperação poderiam circunscrever-se a AcB. Embora os efeitos tenham sido locais, e de forma dispersa, o país, como um todo, se viu afetado por esta situação.</p> <p>A génese do GREPOC era apenas para o Ciclone Idai. Pouco tempo depois do GREPOC ter sido criado, umas semanas depois, tivemos o Ciclone Kenneth (25.04.2029 – Cabo Delgado). Isto obrigou a que o mandato do GREPOC fosse estendido para também para atender o Kenneth. E faz sentido, na medida em que o país tem uma lei: a lei das calamidades, e estávamos numa situação calamitosa e nos remete a igualdade de tratamento.</p> <p>E se a nossa resposta para o Idai foi a criação do GREPOC em abril, e logo a seguir tivemos o Kenneth, observando esse princípio de equidade, também teríamos que atender ao Kenneth. Agora, o grande desafio que se tem é no nome da instituição vem “Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai”. Nos termos do decreto é assim que aparece, pelo que, agora, é preciso reformular essa decisão, tirando o “IDAI” e não acrescentando o “Kenneth”, mas ficando apenas GREPOC, no sentido Pós-Ciclones”. Porque, o nosso mandato é temporário, pode-se dar o caso de outros ciclones ocorrem ou outras calamidades ocorrerem durante a vigência e o Gabinete seria empurrado para esta solicitação. Portanto, estamos a sair do Idai e estendemos para o Kenneth enquanto ficamos preparados para atender outras situações que forem necessárias, no futuro. isto para génese e âmbito central da criação do GREPOC.</p>	<p>O GREPOC é criado por um decreto do Conselho de Ministros – nº 26/2019, 11 de abril – como entidade temporária para assegurar a coordenação da avaliação dos dados e perdas, elaboração do programa de reconstrução e respetiva monitoria. Na altura, o Gabinete foi criado exclusivamente para aspetos decorrentes do ciclone Idai, que afetou durante a AcB.</p> <p>Pouco depois, com a ocorrência do ciclone Kenneth, afetando a província de Cabo Delgado, o mando do GREPOC foi estendido – em termos de assistência – para situações de ciclones no geral.</p> <p>Embora tenha mandato temporário, a programação da sua intervenção para a reconstrução e recuperação das zonas afetadas foi feita com horizonte temporal de 5 anos.</p> <p>GREPOC tem sua sede na cidade da Beira, com delegações nas cidades de Maputo (para diplomacia); Pemba (para aspetos do ciclone Kenneth), e Chimoio (para a zona centro, Idai).</p> <p>No âmbito da reconstrução pós-Idai, o GREPOC coordenou a elaboração do <i>Post Disaster Needs Assessment</i> – PDNA, um documento onde estão descritas todos danos e perdas e custos financeiros necessários para cada situação.</p>

⁴⁰⁴ Cecílio Maria da Conceição Grachane [entrevista: 27.07.2022].

		<p>O mandato é temporário, e a nossa perspectiva é de que as ações de reconstrução não fossem eternas. Não está escrito em nenhum lugar que é de 5 anos. Mas todos os programas que tínhamos feito, com os recursos até agora assegurados, nos remetiam até ao ano de 2024. Está aí um horizonte de 5 anos. Não está dito que é de 5 anos, mas existe apenas uma indicação de que o mandato é temporário. Agora, pela razoabilidade do processo de reconstrução e recuperação, parece que este período de 5 anos, parece-nos razoável. Acabou sendo mera coincidência com o Quinquênio, quem que o Governo tem estado a implementado suas atividades, é mera coincidência. O que nós temos é um conjunto de necessidades que foi identificado, através deste processo de Levantamento (Avaliação) de Necessidades Pós-Desastres (em inglês, o nome ficou batizado por) PDNA: Post Disaster Needs Assessment.</p> <p>Depois de levantamento das necessidades, foi realizada a conferência, aqui na Beira, para pedir-se algum apoio, já que esta calamidade acabou atingindo uma dimensão internacional. A comunidade internacional afluiu, fez-se um conjunto de compromissos financeiros para a reconstrução e recuperação e é com base nesses compromissos financeiros que foram assumidos – alguns plenamente satisfeitos e outros em processo de satisfação, e outros ainda em processo de negociação – que temos estado a trabalhar. Daquilo que nós temos como recursos estamos a trabalhar, tendo sido definidas áreas prioritárias. Toda a componente social, nomeadamente saúde, educação, habitação, meios de subsistência. É preciso que as crianças voltem a escola; os chefes de agregados familiares voltarem a sua atividade produtiva; os serviços de saúde prestarem assistência as vítimas. Nesta componente social, achamos que em 5 anos poderíamos fazer isto. Não conseguimos fazer tudo isto. Por exemplo, a componente de habitação, é aquela que sofreu muito. Estamos a falar, ao todo, CERCA DE 1.8 MILHÕES (1.800.000) DE HABITANTES que teriam sofrido, POR ESTES 2 CICLONES, E NO SETOR DE HABITAÇÃO, ESTAMOS A FALAR DE UMA NECESSIDADE DE CERCA DE 290.000 agregados familiares a necessitarem de habitação. No entanto, as necessidades apontam para uma determinada direção, e aquilo que conseguimos, é outra direção. E nós vamos gerindo as nossas intervenções com base naquilo que está disponível com base no apoio dos parceiros de desenvolvimento.</p> <p>O GREPOC é uma unidade muito pequenas (32 pessoas, ao todo); a sede na cidade da Beira; e com delegação em Pemba (na sequência do ciclone Kenneth); todos os corredores diplomáticos fazem-se em Maputo (uma delegação também em Maputo). E porque, as regiões norte de Inhambane e toda zona centro sofreram, te uma delegação da zona centro, situada em Chimoio, que é para garantir esta cobertura territorial. Portanto, sede de GREPOC na Beira, com delegações em Pemba, Maputo, Chimoio.</p>	<p>Na mesma época, foi realizada a “Conferência Internacional de Doadores”, 31.05-01.06, para mobilização de financiamentos para a reconstrução dos danos dos ciclones Idai e Kenneth. O evento assegurou cerca de 1.2 mil milhões de USD, contra as necessidades de 3.2 mil milhões de USD.</p>
--	--	---	--

<p>CMCG</p>	<p>2. Existe um apoio específico destinado a reconstrução e recuperação da AcB, nos Pós-Ciclone Idai?</p>	<p>R1</p>	<p>A lei das calamidades anuncia o princípio de equidade de tratamento. Não existe Dondo, Búzi, Nhamatanda ou Beira. Existem zonas afetadas pelos ciclones. É assim que está sendo feito o processo. Evidentemente, que a Beira tem uma característica especial: primeiro, por tudo aquilo que a gente conhece, a Beira está abaixo do nível medio do mar; então, o processo de intervenção na cidade da Beira é completamente diferente em termos de necessidades, em termos de complexidade, é completamente daquilo que iria se fazer no distrito de Búzi ou Nhamatanda.</p> <p>Se a pergunta é “se há um tratamento diferenciado para a cidade da Beira?” Sim, há (eu diria que sim, tem). Pela natureza específica da cidade, pelas necessidades específicas naturais que se fazem sentir.</p> <p>Nós, em termos de investimos, aqui na beira temos 3 grandes coisas que são importantes fazer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - primeira, proteção costeira. nós precisamos de ter a cidade da beira defendida desta “má localização”, ou pelas condições naturais de sua localização. há outros que tem as mesmas características de localização como a da beira, ou se calhar pior. é preciso trazer esse saber para aqui na cidade da beira. - a segunda componente; isto é cidade. e as cidades tem algumas coisas que lhe são características: é a vida que se tem, são as infraestruturas; é tudo o que aqui acontece. Nos outros sítios onde estamos a intervir, a componente de drenagem é mínima. Aqui na cidade da Beira é preciso ter uma componente forte de drenagem. Nós até podemos fazer a proteção costeira, mas esta não vai funcionar sozinha. É preciso ter essa componente de drenagem. algumas zonas, aparentemente, não são aptas para os assentamentos humanos, com algumas intervenções de drenagens, poderá ser possível. houve, recentemente, essa obra da vala de drenagem, com apoio de alguns parceiros, que tem depois consigo outras infraestruturas que permitem regular não só a drenagem da cidade, como evitar o efeito de ressaca quem vem do mar, com todas aquelas comportas que temos ao longo das infraestruturas. a beira tem isto também. - terceiro, é também um centro urbano, e dada a concentração de pessoas, alguns sinais é preciso dar as pessoas em relação ao perigo que vem. por exemplo, uma das componentes que acabou sendo colocada aqui na cidade da beira é: rotas de fugas. significa que, em situação de riscos, as pessoas possam seguir para poderem se defender. há relatos de que algumas pessoas não foram vítimas do que aconteceu, mas acabaram sendo vítimas a procura de 	<p>Não houve um apoio específico a AcB, pois a lei das calamidades remete a equidade de tratamento, e o Governo entende que o Ciclone Idai, para além da Beira afetou outras regiões, nomeadamente distritos de Dondo, Búzi, Nhamatanda.</p> <p>Não obstante, o PDNA inclui as principais intervenções necessárias a AcB, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - proteção costeira; - Drenagem; - Rotas de Fugas e colocação de Sirene. <p>Com base no PDNA o atendimento das necessidades como um todo, das regiões afetadas, priorizando em função das circunstâncias, nomeadamente serviços públicos essenciais: escolas, centros de saúde, conservatórias de registos notariais, entre outros.</p> <p>A AcB acabou tendo um tratamento especial em termos de definição de suas prioridades e a inclusão das mesmas no PDNA e não necessariamente, no atendimento das mesmas.</p>
-------------	---	-----------	--	---

		<p>refúgio. Onde há a água a gente não sabe qual é a profundidade. Aqui para a cidade da Beira há um projeto específico de definição de rotas de fuga. Quem quiser, quando os sinais se fizerem sentir, tem estas rotas de fugas. Mas é preciso dar sinais. Faz parte de uma componente daqui da cidade da Beira a colocação de sirenes, a semelhança do que vimos em sítios onde há guerras, quando há ataques, as sirenes tocam e as pessoas vão aos abrigos. Pode-se dar que as enchentes se estão a dar a noite, e as pessoas estão no meio do sono e não acompanham o que está a acontecer aqui fora. Se tivermos as sirenes, as pessoas já sabem que qualquer coisa não está bem. Ao mesmo tempo que nos guiam para as rotas de fugas – que são caminhos seguros. E, depois, ainda há outra coisa, que é, não é só fugir; é fugir para um lugar seguro. Houve uma adaptação de algumas infraestruturas públicas, que a cidade da Beira tem; que é para, enquanto estivermos numa situação de um evento extremo, a população vai se albergar nesses locais. Portanto, foram adaptados alguns edifícios para essas situações. Temos isto.</p> <p>Quando se diz que a Beira foi tratada/acarinhada de forma diferente, é neste sentido: uma conceção específica. Aqui, em termos de infraestruturas, a cidade tem muitas mais do que qualquer outro sítio, onde isto aconteceu.</p> <p>Em termos de volume de financiamento; qualidades de intervenção, e tudo para aí, a cidade da Beira acaba sendo também mais beneficiada em todo este processo.</p> <p>É tudo o que a Beira precisa? Talvez não! Nós começamos por dizer que, no tratamento, vamos olhar para a equidade no atendimento a circunstância.</p> <p>E depois, vamos para outro nível: atendimento ao grupo mais vulnerável. Aqui na cidade da Beira, as pessoas são mais ou menos vulneráveis. Mas a vulnerabilidade é olhar em várias vertentes. Aqui, sendo centro urbano, as pessoas têm, de certeza, absoluta, alguma fonte de rendimento. Tem dinheiro ou podem fazer dinheiro, por isso, os centros urbanos têm características que têm. Então, esse nível de vulnerabilidade, de certo modo, ter tido a mesma sorte como seria o caso de uma zona rural, como o caso de Búzi ou Nhamatanda, ou outros sítios, que igualmente sofreram.</p> <p>O PDNA acabou sendo o atendimento das necessidades como um todo. Não olha para as situações da AcB apenas, mas de todos distritos.</p> <p>O PDNA está bem estrutura, de tal modo que mostra, unidades sanitárias danificadas e onde cada uma delas se encontram. Salas de aulas danificadas e onde cada uma delas se encontra. Setor privado afetado, onde estão esses elementos do setor privado afetados; infraestruturas, por exemplo, de drenagem e onde elas se encontram. O PDNA tem isso lá. É um documento público. É verdade que, houve em algum momento a ideia de haver um só PDNA da cidade da</p>	
--	--	---	--

			Beira. Mas tornaria o processo de angariação muito impreciso e o princípio de equidade ficaria diluído. Portanto, olhou-se para a calamidade como um todo; as zonas afetadas também como um todo, e é este o tratamento que está sendo dado.	
CMCG	3. Quais são as principais intervenções do GREPOC no contexto da reconstrução e recuperação da AcB?	R1	<p>As intervenções na AcB são várias e de vária índole: estão previstas: as questões de habitação, meios de subsistência, proteção costeira, drenagem, edifícios públicos. Nos edifícios públicos é importante sublinhar que se deu priorizar a todos em que sempre tem demanda, como conservatórias, aqueles serviços que não podem parar. Existe esta discussão, quais os edifícios públicos a priorizar. Nós olhamos para esta funcionalidade, em 1º lugar, e depois olhamos para os edifícios, face a afluência das pessoas.</p> <p>No fim do dia, quem a acaba ganhando é a própria autarquia, porque, na cidade da beira, o património fica valorizado, independentemente, de que seja o edifício. O que vai se dizer é que os edifícios públicos na cidade Beira estão em bom ou em mau estado. Então, valorizam a própria cidade. Podemos ter uma referência na escolha dos edifícios, mas quem ganha, no fim, é a própria, por ver o seu património valorizado, por essas intervenções.</p> <p>Volumes expressos no PDNA para as intervenções, por exemplo, na AcB:</p> <p>Há um exercício que a AcB fez sozinha para apurar quanto que ela precisava para a sua recuperação, daquilo que foi definido no PDNA. Isto pode existir, um, pela extração no PDNA, ou via próprio município que poderá ter feito o exercício neste sentido.</p> <p>Nível de execução pelo GREPOC, das intervenções na AcB: Quanto está executado/mobilização de recursos.</p> <p>A mobilização de recursos é um exercício que não termina. Mas nós temos um estágio em que vamos fazendo as intervenções em função do dinheiro que vai chegando. Não podemos dizer que a nossa execução é de 50%. Fizemos a execução de 50% com os recursos que obtivemos, que tínhamos. Não cobra a totalidade.</p> <p>NECESSIDADES são de 3.2 MIL MILHÕES DE USD.</p> <p>Na conferência dos doadores foi CONFIRMADO O VALOR DE 1.2 MIL MILHÕES DE USD. Confirmado, são os valores prometidos (e não necessariamente desembolsados) pelos parceiros, na Conferencia de Doadores. Esse valor corresponde a 1/3 das necessidades.</p> <p>GASTO até julho/2022, um total de 456 MILHÕES DE USD, e POR GASTAR 743 MILHÕES DE USD.</p> <p>É importante dizer que nem todo dinheiro está aqui (entra via GREPOC). Por exemplo, os valores da saúde, o programa de apoio a saúde é desenvolvido pelo Ministério da Saúde. O GREPOC, essencialmente, tem o desenho dos programas, mas não gere os fundos em si. Ou</p>	<p>São várias as intervenções previstas e inscritas pelo GREPOC na AcB, como questões de habitação, meios de subsistência, proteção costeira, drenagem, edifícios públicos.</p> <p>Exte um exercício contínuo de mobilização de recursos financeiros para a reconstrução e recuperação da Beira e outras zonas afetadas. A</p>

		<p>melhor, não gere quase nada desses valores que estão sendo desembolsados. O GREPOC apenas reporta os valores recebidos e gastos, mas não é ele que os executa.</p> <p>Por exemplo, o valor para a reconstrução no setor de energia, EDM, não está com GREPOC (só dá baixa). Este apenas regista e reporta. No setor de educação é a mesma lógica.</p> <p>Os valores que são canalizados ao GREPOC, são parte de algumas intervenções ligados a infraestruturas, como habitação, alguma parte dos meios de subsistência.</p> <p>Grande parte dos valores está com os próprios setores.</p> <p>A linha de crédito (de um doador) foi colocado a disposição, mas o setor privado afetado não logrou recorrer a esta linha: infelizmente, o setor privado, não se sentiu atraído com as condições que a linha de crédito queria operar. não se sentiu motivado. Não foi aplicado. Ficou disponível, mas não foi recorrido.</p> <p>A nossa maior dificuldade é o DÉFICE DE 2 MIL MILHÕES DE USD, comparativamente ao PDNA; que é muito dinheiro. Não é que estamos a fazer pouco. Estamos a fazer com aquilo que foi possível assegurar. Não podemos também esconder que houve forte componente de solidariedade dos parceiros, da qual surgem os 1.2 mil milhões de USD.</p>	<p>intervenção do GREPOC é feita a medida dos recursos financeiros mobilizados até a data.</p> <p>A intervenção do GREPOC até 1º semestre de 2022 resumia-se a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundos Necessários: 3.2 mil milhões de USD; - Fundos confirmados: 1.2 mil milhões de USD; - Fundos gastos: 456 milhões de USD; - Fundos por gastar: 743 milhões de USD; - Fundos por mobilizar: 2 mil milhões de USD.
<p>CMCG</p>	<p>4. O GREPOC tem previsto intervenções específicas à recuperação dos tecidos social (comunidades) e económico (agentes económicos), na AcB?</p>	<p>R1</p> <p>A intervenção do GREPOC tem uma componente de habitação; tem uma componente de apoio de meios de subsistência; tem uma componente de apoio ao setor empresarial/privado. Tem um pouco de tudo para todos.</p> <p>O GREPOC, na sua estrutura tem, basicamente duas áreas: infraestruturas e socioproductiva.</p> <p>1) área de infraestruturas: inclui obras de drenagens, abastecimento de água, estradas, entre outros.</p> <p>2) área socioproductiva: são saúde, educação, apoio setor privado. Está tudo lá.</p> <p>Nó encontramos em cada uma dessas zonas afetadas, necessidades de ambos os lados, quer em infraestruturas «, assim como do tecido socioproductivo.</p> <p>Há uma linha de apoio do setor privado. Em qualquer lado, nó encontramos. Naturalmente, a Beira como cidade capital de província, encontramos a replica de tudo o que acontece noutros lados. Tem coisas que são típicas do meio urbano, e também tem coisas que são dispersas.</p> <p>Na parte do apoio do setor privado, por exemplo, olhou-se para duas vertentes: (i) uma através de uma linha de crédito; e (ii) através de subvenções.</p> <p>Para a linha de créditos, como dissemos, a vulnerabilidade de uma cidade é menor, pois as pessoas trabalham e produzem riquezas, poderiam recorrer a banca, através de um mecanismo, dentro do pacote de recuperação, que estava previsto; e a outra para aqueles que não podem ir a banca, para que se beneficiassem de um fundo perdido, com a</p>	<p>O GREPOC está estruturado em 2 áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Infraestruturas; ✓ Sócio-Productiva. <p>Na componente (i) estão previstas intervenções no campo de obras de drenagens, água, estradas, entre outras.</p> <p>Na componente (ii) estão as intervenções de natureza socioeconómica, como habitação, meios subsistência e setor privado (agentes económicos).</p> <p>O GREPOC tem uma relação estreita com a ACB, mas o seu apoio – no âmbito de recuperação do tecido económico – não se reduz a esta organização, pois reconhece que o associativismo é voluntário e existem outros agentes económicos não associados a ACB.</p>

			<p>comparticipação destes. Então, houve também essa necessidade. Sim, igualdade no tratamento, mas também reconhecemos a existência de diferenças. Então, tudo acabou sendo estruturado neste sentido.</p> <p>Ações realizadas neste capítulo, por exemplo, com ACB: Temos uma ligação muito forte com a ACB e não só. O ponto é que o associativismo é de caráter voluntário. Não podemos rotular os afetados e as vítimas do ciclone por grupo. Ninguém é obrigado a fazer parte da ACB. Se eu sentir necessidade de desenvolver meu negócio, posso desenvolvê-lo, e ficar privado naquilo que os associados preparam para eles, mas se é para apoiar o setor privado como um todo, temos a obrigação de olhar não só os filiados da ACB, mas todo elemento que esteja no setor privado. De modo a necessidade dessa equidade e abrangência no tratamento.</p> <p>Na parte do setor, foi lançado a candidatura para as subvenções, considerando que os 2 ciclones, afetam as 7 províncias (do centro e norte), todas as províncias que foram afetadas estão lá a beneficiarem-se deste apoio ao setor privado.</p> <p>Subvenção: foi lançado (pelo GREPOC: que está a organizar e coordenar esse programa de subvenções) um edital a informar que no reconhecimento dos estragos causados pelos ciclones e dos apoios recebidos de parceiros, existe este fundo (por exemplo, do BM); e há critérios: registo das atividades; dar provas de que antes do ciclone desenvolvia a referida atividade econômica; e outros mais critérios. sobre que tipo de atividades e é um processo que está em curso.</p>	<p>No pacote de recuperação econômica, aos agentes econômicos da Beira, e não só, foram-lhes criadas 2 linhas: crédito bancário, no qual poderiam recorrer observando os critérios de reembolso; subvenções, onde agentes econômicos concorrerem mediante critérios, como pagamento pelo GREPOC dos meios ou equipamentos necessários, condicionado a participação de entre 25-30%.</p>
CMCG	5. Como tem sido a coordenação entre GREPOC e AcB no contexto da reconstrução e recuperação da cidade?	R1	<p>A AcB acabou tendo um tratamento diferenciado das outras regiões, porque acabou apontando um ponto focal. Nós queremos, com facilidade, marcar nossos encontros, implementar, fazer saber melhor o que estamos a fazer e onde fazer, esse ponto focal (Eng. JDM) é nosso elemento de contato.</p> <p>Intervenções da AcB vs GREPOC: coordenação/articulação: A autarquia tem as autonomias que tem, e já estive em atividades em que foram exclusivamente executadas pelo município e este teve o cuidado de chamar o representante do GREPOC para participar, mostrando que estão a fazer no âmbito deste ou aquele projeto, da mesma forma que espera que a gente diga o que tem estado a fazer, também para evitar sobreposição de ações. Se a AcB não comunicasse seria mau. Corria-se o risco de sobreposição de ações.</p>	<p>A pedido da AcB, o município da Beira acabou indicado um técnico que serviria de ponto focal na articulação entre GREPOC e esta entidade descentralizada, particularmente em intervenções a ocorrer na Beira.</p> <p>O GREPOC descreve a relação com AcB como das mais desejáveis, pois as suas intervenções são baseadas no apoio das autoridades autárquicas, quer ao nível de direção quanto ao nível das estruturas de bairros.</p> <p>Na sequência das intervenções do GREPOC, foi criado também um mecanismo de comunicação entre as comunidades e GREPOC, chamado</p>

		<p>Por exemplo, no projeto de proteção costeira, não há encontros que aconteça em que a AcB não tenha lugar. Para nós, a penetração nos bairros, onde prestamos alguma assistência ou levamos a cabo as nossas atividades, a nossa porta de entrada é via autarquia, com os secretários dos bairros. Decidimos formar a nossa equipa. E na implementação deste programa há uma coisa que chamamos de “partes interessadas”. Nós primamos pela comunicação com as partes interessadas, que é para:</p> <p>1º, porque são obras, e as obras ficam sempre visíveis, e as pessoas tem que saber o que está a acontecer, quando vai acontecer, quais são os prazos. E ainda mais para aperfeiçoar os mecanismos de implementação, acabou sendo criado esse mecanismo dito de “Queixas e Reclamações” (Q&R). É um nome que está lá, mas eu não chamaria de “Q&R”. Consiste no seguinte, por exemplo, se está sendo construindo uma vala de drenagem, e alguém não sabe, então, pega no telefone e liga a consultar e tirar as devidas dúvidas sobre a obra. Notifica-se ao GREPOC se é um programa intrinsecamente ligado ao Gabinete. É um mecanismo criado no âmbito e pelo GREPOC, para os cidadãos tirarem duvidas e pedir esclarecimentos quando da execução das obras e demais intervenções. Para dizer que o nome que foi atribuído não confere o sentido real, porque é mais um mecanismo de comunicação das partes interessadas. Neste aspeto, foi um grande ganho, para a participação da comunidade, que vai fazendo a avaliação daquilo que estamos a implementar no terreno. Ficou com o nome errado, Q&R, mas os propósitos são os mais acertados. Por exemplo, tivemos o inquérito à habitação. As necessidades são em 190.000 agregados familiares, aqui na cidade da Beira, que precisam de habitação. O inquérito foi para 140.000 agregados. Mas o GREPOC só tem recursos para 150.000 agregados familiares, Então, as pessoas que não foram inqueridas têm essa reclamação. Então, através deste mecanismo de diálogo, em que as pessoas podem ligar (não se paga pela chamada), coloca a inquietação e a gente percebe e a vida está a andar.</p> <p>Necessidades habitacionais: 190.000 agregados familiares; dos quais, a cidade da Beira apenas, tem cerca de 250.000 necessitados.</p> <p>Há vários financiadores que apareceram a fazer ofertas, e um dos parceiros garantiu 15.000 agregados familiares, em termos habitacionais; cerca de 8%. Mas também, cuja reabilitação seria feita onde as casas se encontram, em casos de destruição parcial, por exemplo: teto, etc, naquele local onde a casa está. Portanto, são intervenções localizadas, de reposição de parte destruída, e não nova habitação.</p> <p>A construção de habitação, é objeto de um outro programa, em zonas que, não é possível fazer nada ali, exigindo-se o reassentamento das mesmas, tirando os agregados de um lado para outro: Nesse grupo estão cerca de 3000 agregados familiares, que tiveram de ser reabilitados.</p>	<p>“Queixas & Reclamações”, para as comunidades exporem situações relacionadas no decurso das obras de reconstrução nos bairros: dúvidas, sugestões, reclamações.</p>
--	--	--	---

		<p>Portanto, a componente habitação tem a questão de reassentamento, reabilitação no local, e há outra (3ª), nos bairros identificar as pessoas ou familiares vulneráveis e aí mesmo ser feita uma construção. Mas todas essas intervenções são com um elemento adicional, que é para na próxima temporada chuvosa, ou no próximo ciclone, essas casas não possam sofrer mais. São soluções resilientes.</p> <p>Ainda sobre a articulação, não olhamos somente para a autarquia. Temos reuniões em que S. Excia o Governador da província de Sofala e o presidente do conselho municipal e GREPOC sentam a mesma mesa: são reuniões de coordenação, em que chamamos todos eles e vem ao escritório do GREPOC, e apresentamos os aspetos e o trabalho. Portanto, temos esse mérito de chamar a todos eles, os titulares, dos órgãos de governação ao nível, incluindo representada da secretária de estado na província. Para dizer, que temos um grande mecanismo de comunicação, que é para não deixarmos ninguém que não sabe o que está a acontecer. Esta é a forma de interagir que encontramos, sentarmos a mesma mesa, com as autoridades. Isto não acontece apenas aqui na AcB. Fazemos o mesmo ao nível dos distritos, com os administradores, chefes dos postos administrativos, chefes de localidades, tudo para aí.</p>	
--	--	--	--

VARIANTE "C"

REPRESENTANTES DO GOVERNO E DO ESTADO NA PROVÍNCIA EM GAZA

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
MMC ⁴⁰⁵	1. Como que o governo [e representação do Estado] na província de Gaza encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?	R1	<p>O PAPC está lá. O processo levou muito tempo para a sua materialização. Muitas empresas vieram antes e não fizeram o que era esperado. A atual empresa – DINGSHENG – veio com uma proposta estruturante e é empresa séria. Para DC precisávamos deste projeto e é muito positivo tanto para o distrito como para o país todo. Melhorou a qualidade das condições habitacionais, nomeadamente: (i) de casas precárias para convencionais; (ii) sistema de abastecimento de água; (iii) irrigação para as comunidades; e (iv) compensações para todos aspetos requeridos.</p> <p>O desafio aqui é o manuseio do tipo de casas que as famílias receberam, porque não tem experiência de uso das mesmas e há a questões culturais e de manutenção das mesmas.</p>	<p>Quando por volta dos anos de 1999 e 2000 começa-se a falar de Areias Pesadas de Chibuto (APC), emergiu uma enorme expectativa entre os moçambicanos e, particularmente os residentes no DC, em saber que sobre aquela terra jazia algo com alto valor económico.</p> <p>Ao meio a euforia, uma questão de fundo foi negligenciada tanto pelo governo central quanto pelos investidores estrangeiros que irrompiam, na época: a gestão de expectativas.</p>
AJM ⁴⁰⁶		R2	<p>A pergunta “como” é interessante, pois busca uma série de questões de conceção, no que é o cerne da questão na prática.</p> <p>Olhando para o caso do PDAPC, em particular, há um histórico associado. Vou pegar o objeto em discussão – PDAPC.</p> <p>As APC quando se começa a falar delas, por volta dos anos 1999 e 2000 para cá, foi uma espécie de iluminação de moçambicanos a dizerem “nós estamos a pisar afinal, o que pisamos tem valor económico”. E isso aguçou expectativas de um desenvolvimento económico e social dos moçambicanos que residindo naquele quadrante do distrito esperavam que era “pegar areia meter na balança e receber dinheiro”.</p> <p>Não tínhamos a consciência de todo um processo de prospeção e pesquisa, mas também depois de ter sido feito esse todo processo (prospeção e pesquisa) e determinar-se aquilo que são as reservas, cresceu mais ainda. Porque quando se diz que “são as maiores reservas do mundo”, e não estamos a analisar o mercado do mercado internacional, o comportamento do que, hoje, é chamado de “<i>commodities</i>”, neste caso, Areias Pesadas, o que significa em termos de</p>	<p>Além de mais, o projeto começa por ter várias falhas, pois sucessivos investidores vinham e abandonavam, ao meio a promessas e expectativas das comunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1º, CORRIDOR SANDS; - 2º, BPH BILITON; - 3º, Consórcio de moçambicanos. <p>As primeiras duas empresas estrangeiras avançaram com o projeto e desistiram ao meio, sobretudo quando entra em cena a exigências pelas compensações e responsabilidades sociais.</p> <p>A 3ª empresa, o Consórcio moçambicana, acabou não senão lhe atribuído licença por falta de capacidades financeira para execução do projeto.</p>

⁴⁰⁵ Margarida Mapandzene Chongo [entrevista: 08.11.2022].

⁴⁰⁶ Alberto Jacob Matusse [entrevista: 28.12.2022].

dinheiro. O que nós temos é a dimensão de que é a maior reserva e dá para explorar mais de 50 anos. É todo esse vocabulário trazido muito à tona de pessoas que não sabiam que estavam a caminhar sobre uma riqueza e, de repente, tem essa consciência que há uma série aqui que estão por baixo desta terra ou que estão misturados por baixo desta terra. E, então, “como gerir a expectativas?”.

Ficou aqui esta questão, que foi negligenciada, tanto pelo governo e muito mais ainda por um investidor estrangeiro de que no processo, começou-se a ter bastantes dúvidas.

Porque, há um primeiro que desiste: CORRIDOR SANDS. Entra depois, BPH BILITON, avança até onde avança, e quando tudo indicava que há condições para entrar na fase de operação – depois de todo um investimento feito – e que, de alguma maneira, começou a tocar no lado social da coisa, designadamente melhorar escola aqui, construir furo de água acolá; pode imaginar, parecia que havia tanto dinheiro para fazer estes programas de responsabilidade social e que, naturalmente, seria um paralelamente dos *incomes* que a empresa haveria de ter com o investimento na prática. E depois a sociedade civil a entrar por outro lado, quer para desmentir o que é era expectativa que o governo criava a volta das comunidades que estavam no processo de socialização do projeto, no sentido de que, as OSC começaram a olhar o projeto como um elemento estranho a cultura, a forma de ser e estar, a vivência da comunidade local. Consequentemente, os que são os principais beneficiários, que é a população local, começa a ficar confusa. Esta é a leitura que eu faço. (A população) Começa a pensar se vai para a frente com o projeto, se deixa o projeto avançar ou recua, e todo um interesse do estado em capitalizar este recurso, daquilo que é, do ponto de vista, é a disponibilidade de recurso naturais, tanto na província que se esperava um projeto estruturante, dito Megaprojeto, a semelhança daquilo que acontece nas outras províncias, portanto, havia este interesse, por parte do estado. Mas, depois, havia também, esta espécie de “contracorrente” da sociedade civil que vinha dizer que “vocês vão ser expropriados as vossas terras”, então, depois, começa-se a trabalhar nas APC, ainda não tínhamos a lei sobre reassentamentos. Tínhamos, eventualmente, a lei do ambiente, que é de 2009.

Na mesma ocasião, entendem as autoridades governamentais que, nesta altura, as OSC começaram a “agitar as comunidades” em torno das perdas e ganhos que estavam em jogo neste processo de concessão de suas terras, o que dificultava ainda mais o processo.

Mas ao mesmo tempo, reconhece-se que havia uma espécie de “vazio de legislação” sobre matérias como reassentamentos, compensações as comunidades, entre outros.

		<p>Tínhamos a lei de terras. Não tínhamos a lei de minas; se tínhamos era uma lei passada, porque as atuais leis e regulamentos datam de 2014.</p> <p>Portanto, havia aqui, uma espécie de um vazio de legislação. Então, como gerir as expetativas? O governo tinha de gerir as expetativas, por um lado, da população local, e, por outro, tinha de gerir, efetivamente, o interesse que devia despertar ao financiamento. E quando esses 2 ou 3 agentes económicos desistem do projeto, a meio de uma série de promessas, e de um plano de responsabilidade social que já estava em implementação, e de toda uma mudança que estava a gerir na urbe do Chibuto: vimos ali um hotel que estava sendo reabilitado, vimos instalações que eram erguidas, requalificadas. O que parecia escombros na cidade de Chibuto, toda aquela propriedade “Oliveiras”, estava-se a ser reaproveitado e até com uma dimensão de invejar.</p> <p>Então, há aqui que encontrar uma saída. Há uma pressão política exercida pela província no sentido de que o governo central viabilizasse Megaprojeto, porque estava na moda, na altura, a terminologia Megaprojeto. “Porque é que nas outras províncias há Megaprojetos e em Gaza não?”. Em Gaza, o Megaprojeto, quando parecia que estava para dar resultado, o investidor, simplesmente, abandona, e tinha uma justifica: não havia tecnologia para agregar valor ao produto disponível; a qualidade, não obstante a quantidade, não era desejada, foram os argumentos apresentados pelo investidor. E não havendo a tecnologia e, mais ainda, a ausência de uma infraestrutura de fornecimento de energia bastante para alguma outra forma de agregar valor ao produto, não era viável para aquele investidor, a BPH BILITON (penso que foi a última a sair).</p> <p>Há um novo concurso que se lança para um novo interessado. Um concurso internacional que sai em branco, não havia interessados. Há um segundo concurso; aparece um grupo de moçambicanos que, bom, na tentativa de captar o projeto, quando é chamado a pagar, o que a lei determina o que é valor como mínimos de caução para que o título fosse emitido e a concessão pudesse acontecer, viu-se que, não tinha investimento. Ou seja, foi concorrer na expetativa de que “eu vou ganhar o concurso e vou vender os direitos para quem estiver interessado (um estrangeiro”. Mas, infelizmente, os concursos de exploração mineira não funcionam dessa forma. A empresa vencedora tem que estar em condições de, para poder ser concedido o título mineiro, certificado de</p>	<p>Enquanto isso, emerge uma forte pressão da província sobre o governo central para a viabilização do projeto de APC, a partir de questionamentos como o “Porque é que nas outras províncias há Megaprojetos e em Gaza não?”.</p> <p>Em resposta a esta pressão e esforços para a maximização da Zona Franca de Limpopo, o governo enceta negociações com a contraparte chinesa e é assinado acordo com a empresa chinesa DINGSHENG MNERALS SA para a exploração das APC, que começa os ensaios em 2015 e inicia a exploração, a título experimental em 2018.</p> <p>Portanto, existem duas dimensões associadas a implementação do PAPC, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) económica, referente a questões tributarias do estado; (ii) política, relativa a pressão de província de Gaza no ensejo pelos Megaprojetos, como acontecia com outras regiões e partes do país. <p>É preciso não só considerar este contexto de surgimento do PAPC, mas e sobretudo a dimensão de pressão que o governo central sofreu por parte da província, através de uma voz cada vez mais audível “Nós também queremos Megaprojeto”.</p>
--	--	---	--

prospecção de pesquisa (uma vez que já estava feita a prospecção de pesquisa), para poder a exploração ainda em fase de ensaio e colocar no mercado internacional, ou onde quisesse, que tivesse que provar que, efetivamente, é um produto válido, é preciso pagar os direitos. E esta empresa (de moçambicanos) que venceu nessa altura, não mostrou capacidade financeira. Quando é assim, não há outra alternativa, senão anular as vitórias concedidas no concurso, e procurar influenciar, a nível internacional, ou a nível interno, outro interessado. Então, É quando surge – com algum esforço do governo central de interessar – a DINGSHENG.

Veja-se aqui, que há duas dimensões para o projeto: há uma dimensão económica, do aproveitamento dos recursos para gerar impostos, entre outros aspetos. Mas há uma dimensão política, pois há uma pressão que sai da província para o governo central a dizer que “*nós também queremos megaprojeto*”, como se o Megaprojeto, de per si, fosse uma razão para mudar toda realidade em que a província se encontra nela, naquela altura.

Então, avança-se com um contrato, em que as partes, o governo e o consorcio DINGSHENG, que acabou sendo o vencedor do concurso, criam, como condicionalismos. É assinado um contrato com uma série de condicionalismos e obrigações entre as partes, obviamente, convencionado dentro daquilo que são os protocolos, acordos internacionais bilaterais, entre os 2 países. Não podia transcender nem a margem destes acordos e protocolos. Portanto, há uma certa obrigação de proteger o que está normado entre as 2 partes signatárias, designadamente o investidor proveniente da China e o governo de moçambique. Então é assinado um contrato de concessão. Avançou com a colocação de amostras, na fase de ensaio, e realmente, este consorcio, manifestou, por fim, vontade de explorar as APC, e é o que estamos a ver. Hoje, com alguma alegria, dissemos que sim, as APC são uma realidade. Fora de constar no PQG (2020.2024), a sua viabilização – exploração e colocação no mercado onde devem ser transformadas em valor económico –, testemunhamos, o cometimento do governo (dezembro de 2022), a nível mais alto, a dizer “sim queremos que o projeto avance”. Sua excelência o PR foi inaugurar a mina de Chibuto.

MMC		R1	<p>O PAPC afeta sim a governação da nossa província, porque, por exemplo, a estrada não está capacidade para o transporte das Areias Pesadas. Há proposta de construção de uma Doca em Chidenguele para escoamento deste minério via fluvial. Também está em vista a construção de uma indústria de processamento, e isto é que vai aumentar o número de empregos no DC e na província.</p>	
AJM	<p>2. Quais são os desafios de governação na província diante da presença do investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?</p>	R2	<p>Conciliar a governação local (com o empreendimento), mesmo a nível provincial, estamos nesta dinâmica da descentralização, que o país abraçou por força legal da CRM. Felizmente, o governo entendeu que, o que seja componente de recursos minerais, não é uma ação que vai ser descentralizada para a governação local – isto está previsto na constituição. São uma questão de soberania, os recursos minerais. Logo a priori, significa que o governo central está a puxar, para si, a responsabilidade continuar a definir políticas, a definir modelos de contratos, a gestão de contratos para este tipo de concessões ao nível do país, e Chibuto não é uma exceção. É dentro desta conjuntura que nós vemos o governo central ainda na batuta tanto na gestão dos contratos quanto na gestão de todos os processos, de certificação, de exportação, de estabelecimento de condições, para o investidor, como mais energia elétrica para o caso de ter uma fábrica que quer processar com 10 linhas processamento – neste momento o PAPC tem apenas 2 linhas e 1 de experimentação; significa uma grande demanda de energia. Então, o governo tem que criar – isto está dentro dos acordos – estas condições e várias condições para que a empresa possa operar. Este é o lado da coisa.</p> <p>E para materializar este lado económico, foi necessária uma série de ações de movimentação da população, cerca de 10 mil hectares que, nesta fase, a empresa pretende fazer a mineração, foram movimentadas mais de 250 famílias, construídas casas (como já tem os detalhes). Isto não é pacífico!</p> <p>Infelizmente, como dizia anteriormente, quando a descoberta é feita, há uma série de expectativas levantadas e não houve um colégio orientado para a gestão específica das expectativas. Quando mais tarde, demos conta que deveríamos ter feito esta gestão, e criamos as comissões de reassentamos a nível distrital, provincial, e entendemos também a nível central, por força legal, as expectativas já estavam lá. E depois, uma pressão lógica, porque a SC quando aparece, ela vem arbitrar a favor de um desiderato, apoiar as comunidades a compreender como podem tirar melhor benefício daquilo que são recursos que entendem ser</p>	<p>A implantação do PAPC afetou a governação local, pois houve necessidade de movimentar mais de 250 famílias para a área de 10 mil hectares ocupados pela empresa. Este processo não tem sido pacífico.</p> <p>É preciso levar em consideração as inúmeras expectativas das comunidades, num contexto que não houve um correspondente colégio orientado na gestão destas expectativas.</p> <p>Face a este desafio, foram criadas comissões distritais, provinciais de reassentamentos, por força da legal, de modo a ser dado o devido encaminhamento destas expectativas.</p>

da sua pertença. A terra em Moçambique é propriedade do Estado (risos). Mas existe esse entendimento popular de que “eu se estou aqui tenho todo direito sobre tudo”. Sim, você tem todo direito sobre o que está a superfície, mas o que está por baixo da terra é também é propriedade do Estado. De tal sorte que o Estado ao fazer o pacote das normas sobre a descentralização, ainda disse (definiu) não, recursos minerais é comigo e não vou descentralizar.

Qual é o papel então, se a governação de recursos ainda pertence ao estado central ou administração central, o que é que o governo local tem como prerrogativa?

Na minha interpretação, até este momento, o governo do distrito é OLE. Portanto, está a implementar as políticas do estado central a nível local: não temos, até agora, qualquer tipo de contradição.

A pergunta, eventualmente, que não quereria calar é: se descentralizamos até o nível de distrito o que vai acontecer?

O legislador, na minha opinião, foi bastante cauteloso que, a questão dos recursos minerais, não é descentralizável ou não está descentralizada. Então, o comando sempre vai continuar a vir do nível central para qualquer que seja a entidade que represente o estado naquele quadrante do território. Portanto, manterá sempre a hegemonia das decisões, dos contratos, da economia sobre aquela componente que se chama recursos minerais.

E qual é a interpretação popular? (isto é meu entendimento). É que, eventualmente, há uma espécie de açambarcamento de poderes que deveriam ser destinados aos órgãos descentralizados pelo poder central.

Num debate bem recente, estávamos num encontro, onde governadores diziam que “nós entendemos que, o CEP, órgãos descentralizados, podíamos licenciar a areia de construção; mas a CRM diz que assuntos de recursos minerais é matéria do estado”. Mas o governador diz que devia licenciar a questão da areia de construção, porque o interesse de construir ao nível local é local. Mas também se formos rigorosos, o estado, na componente habitação, não descentalizou – se formos a verificar com atenção. Portanto, a habitação continua o “core business” do estado central.

“Mas é porque nós queremos explorar saibro, porque o interesse é fazer arruamento locais ...”, e isso devia ser matéria para os governos locais licenciarem. E o estado foi claro, na minha opinião, que é matéria do governo

Na prática, as autoridades governamentais na província concordam que o governo central tem sido cauteloso no tratamento da questão de recursos minerais na descentralização, até porque o governo do distrito, representando o governo central, está a implementar as políticas centrais, pelo que não há contradição.

O estado tem sido bastante cauteloso no tratamento da matéria de recursos minerais, pois a terra é propriedade do Estado.

A componente de recursos minerais no distrito obedecer o comando do nível central, através de entidades de nível local em representação do estado, mantendo a hegemonia das decisões, contratos, da economia sobre as dinâmicas locais.

		<p>central. Significa que cabe ao estado licenciar e cobrar os impostos. A questão é que esta superfície está dentro de uma área de jurisdição de um órgão descentralizado e surge aqui o debate (já agora, em sede da academia), então, qual o papel dos órgãos descentralizados?</p> <p>Por exemplo, em Massingir, onde o governo local diz “aqui tem exploradores de pedras que vem e provocam poeiras e vocês vem e diz que não podemos licenciar”. Bem, não somos nós, serviços provinciais. É norma que diz que tudo que seja atividade de licenciamento tem de ser de outros níveis. Então, “e o que fica para o distrito?” Infelizmente, a norma não permite que taxas, impostos, como governo do distrito, senão, a Autoridade Tributária da área de jurisdição. É ela que cabe captar esses recursos e canalizar ao tesouro e voltam para o distrito. De uma forma direta, o distrito, encontre outro mecanismo de taxar e não, necessariamente, sobre licenças e taxas de exploração de recursos minerais.</p> <p>Entendo e interpretação que, de facto, a governação de recursos minerais a nível local, ela está muito transparente e clara, porquanto esta á salvaguardar a nível da lei-mãe, que é a constituição da república.</p> <p>Outras interpretações, essas decorrem da necessidade que, os órgãos descentralizados têm de criar uma certa robustez das suas finanças. É isto que pode precipitar – e acabando precipitando – apetites de querer trazer para sede de um órgão descentralizado qualquer <i>income</i> proveniente de recursos minerais. No caso da autarquia de Chibuto: ela não está autorizada a cobrar qualquer tipo de taxas (nesta matéria), mas se for a ouvir o presidente do conselho municipal, dirá que “não, mas eles estão na área autárquica, é um empreendimento que está na autarquia, devia alguma obrigação que é satisfeita a nível da autarquia, etc.”. Um pouco chocando com a norma mãe que é a CRM.</p>	<p>Não existe nenhuma espécie de “usurpação” de competências de entidades descentralizadas pelo poder central, porque o quadro legal é muito claro e isto decorre da necessidade de salvaguardar o preceituado na constituição, quanto a esta matéria: é uma questão de soberania.</p> <p>O que entendimento da província é que a discussão sobre a descentralização da componente de recursos minerais decorre da necessidade de robustecer a capacidade financeira das entidades locais.</p>
MMC	3. Quais são as preocupações apresentadas pelas comunidades abrangidas pelo	R1	<p>As grandes preocupações têm que ver com as compensações de arvores. Há pessoas que agitam as comunidades neste quesito. No início estávamos certo, mas depois houve revés. agora há reuniões para novos parâmetros de pagamentos.</p> <p>A Covid-19 alterou o processo e acabou criando demora, e a população já não tem paciência. Houve até manifestações, mas depois avançou-se. Há poucas pessoas, hoje, com problemas de compensações.</p>

	PAPC, ao nível da província?		A empresa já começou a produzir e há esperança de que, assim, a empresa vai poder resolver os problemas existentes.	
AJM		R2	<p>Ora, como gerir este tipo de emoções que, aliás, resultam das expectativas, geradas a partir do dia/momento de que se falou; é preciso muita comunicação. Muita comunicação, muita aprendizagem. E eu penso que o movimento da SC, ao invés de estar na contramão da comunicação com os beneficiários das áreas onde está a decorrer o PAPC – digo beneficiárias, porque, efetivamente, o termo que popularmente se usa é de “população afetada”. E para mim, quando você é afetado, há sempre uma tentativa de você olhar desse afetar do lado negativo do termo. Por isso prefiro usar o termo beneficiários (comunidades abrangidas), porque, efetivamente, elas tiram algum benefício.</p> <p>Senão vejamos, foram construídas habitações melhoradas. A norma sobre reassentamento económico determina que se é removida ou obrigado, algum agregado familiar, sair da sua zona de origem para nova, por consequência de algum projeto económica, ele tem de ter condições lá onde vai. Haja argumentos que, para este caso do DC, vemos que as casas que foram erguidas, entendemos que têm uma qualidade aceitável, comparativamente a realidade em que viviam estes afetados pela área de mineração. Têm acesso a energia elétrica, que na altura em que foram movimentados, ainda não tinham acesso nas zonas onde se encontravam. Tem acesso a água canalizada e, pior, que já destoa um pouco, com aquilo que é a política do governo: a gestão da água está nas mãos do investidor, a população não está a pagar o consumo de água. Não é <i>core business</i> da empresa gerir o abastecimento da água.</p> <p>Portanto, estamos com um desafio eminente como governo de gerir esta questão de fornecimento gratuito de água canalizada. Quer dizer, é uma pessoa que vai viver, por hipótese, 25 anos sem pagar a água. Naturalmente, como governo temos de investir para mudar esse paradigma entregar a gestão do sistema de abastecimento de água a instituições especializadas do governo, porque é um bem social. E não pode continuar na batuta, sobre gestão da empresa. É uma situação que temos de corrigir a curto e médio prazos, que é para não perpetuar uma situação de continuarmos a oferecer aquilo que deve ser adquirido. Neste momento, a situação é essa.</p> <p>Houve situações de perda de campos de cultivo, já não têm meios de sobrevivência, houve um debate sobre as compensações devidas por isso. Neste</p>	<p>As autoridades provinciais entendem que o PAPC melhorou bastante as condições de vida das comunidades, bastando ver os muitos serviços sociais alocados por este.</p> <p>Aliás, no entendimento destas autoridades, o investidor desvirtuou a lógica de prestação de serviços às comunidades, pois disponibilizou o abastecimento de água de forma gratuita, o que não faz sentido, pois as comunidades devem pagar por aquilo que consome, para não continuarem a ser-lhes oferecido aquilo que deve ser adquirido. Portanto, os governantes olham para esta situação como um desafio que deve ser corrigido a curto e médio prazos, atribuindo o sistema de abastecimento de água para entidades especializadas na prestação deste tipo de serviço.</p> <p>As autoridades governamentais da província têm uma satisfação com o PAPC, pois, na sua ótica, tudo o que era obrigação do investidor, nos termos legais, este cumpriu a 99%, faltando apenas alguns aspetos, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pagamento do valor dos cajueiros, que sofreu alterações (subida de 3mil para 12 mil) a meio do processo, o que complicou a capacidade do investidor, pelo que concorda que o pagamento seja feito a medida que a empresa vai produzindo; - a questão de empregabilidade da mão-de-obra local, algo que não tem sido observado face ao modelo de contratação utilizado pelos gestores da empresa. Esta situação deve-se também a falta de habilidades da mão-de-obra local e a empresa não tem clareza quanto ao processo de indução, que é algo definido por lei.

			<p>preciso momento podemos nos dar por satisfeitos com o investidor porque, em geral, aquilo que era sua obrigação, do ponto de vista de norma, de lei, ele cumpriu em 99%, faltando alguns aspetos renegociados no decurso, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o valor calculado por cada fruteira, sobretudo cajueiro, que numa primeira fase havia um acordo de se pagar 3mil meticais, e, no entanto, a meio do processo das compensações, passou para 12.895 meticais. Então, é um revés e também um valor que ultrapassa 3 vezes o valor inicialmente acordado. Logo, teve de se renegociar para que estes pagamentos aconteçam quando a empresa começar a colocar o produto no mercado: na fase de exploração. E felizmente, há documentos que estão acordados. - ainda há um constrangimento, sob ponto de vista da absorção da mão-de-obra local. Este é um desafio que devemos gerir, como governo local, assim como a outros níveis, na perspetiva de que, por um lado, é necessário criar os <i>skills</i> necessários, porque a empresa – ainda que a política obrigue a esta indução – ainda não está muito claro, até que ponto, a empresa está a fazer indução para as várias especialidades decorrentes da sua operação, e quais os pré-requisitos, etc. Portanto, são aspetos que teremos de aprimorar. Devemos sim admitir que, em algum momento da nossa comunicação, como governo e a empresa, algo pode ter falhado sobre os e mecanismos de recrutamento, pois a empresa entendeu que tem de acordar e fazer o recrutamento, como é frequente e até comum, em muitos projetos de investimento chines, que, não sei se é modelo que têm no país deles, em que “acordou, entendeu, recrutou, e no dia seguinte já não tem mais a fazer mandou embora”. Portanto, muitas vezes, sem o envolvimento de toda uma burocracia que é necessária que o nosso país tem, designadamente lançar concurso, mesmo que seja sazonal, há expetativas que ela vai seguir certo roteiro para fazer o recrutamento. Ainda não estamos muito conectados; não estamos muito acertados. <p>Mas não quer dizer que estes são aqueles riscos fatais. Pelo contrário, este é um risco que é controlável. É preciso muito diálogo.</p>	
MMC	4. Como o governo [e representação do Estado] na	R1	Há muitos desafios para a governação no contexto do IDE, porque como província não tínhamos capacidade para explorar as potencialidades existentes. Neste momento, uma das grandes indústrias que temos é a própria DINGSHENG	

	provincia de Gaza responde as preocupações apresentadas pelas comunidades abrangidas pelo PAPC?		no DC. deu grande passo positivo. Nossa intenção é garantir a consolidar a implementação das suas atividades para a satisfação das comunidades.	
AJM		R2	<p>E no fim de tudo isto, como que nós vimos esta governação? Esta governação deve ser feita, caracterizada por bastante comunicação, bastante negociação entre as partes: investidor/investimento estrangeiro, nas APC, e as comunidades abrangidas pelo projeto, e que espera e que guardou estas expetativas por muito tempo. Infelizmente, também com o governo como um todo que falhou, na minha opinião, na comunicação sobre o detalhe do contrato: o conteúdo do contrato.</p> <p>Quando a parte que se sente secundarizada, em todo processo, não tem o domínio do processo, ela sente-se lesada, mesmo naquilo em que ela está a tirar benefício, porque não tem domínio do que foi acordado entre as partes signatárias. Aqui não havia espaço para que o governo assinar um acordo com a comunidade, no sentido da concessão, porque, afinal esta é uma matéria exclusiva do estado. Mas havia que encontrar mecanismos de comunicação que permitisse maior domínio do conteúdo do contrato de concessão por forma que, as situações que ocorrem no decurso da implementação do projeto, não surjam como uma situação tomada como anómala.</p> <p>E por fim, há questões de carater e de cultura de povos, que vem de realidades completamente diferentes: estamos a falar de cultura chines, que é o dono de investimento, e da cultura do povo de Moçambique e de Chibuto, em particular, do ponto de vista (i) comunicação, oralidade, que muitas vezes falha, porque, a língua continua sendo uma barreira. O povo de Chibuto, das áreas abrangidas pelo projeto não tem a flexibilidade de comunicar na língua portuguesa, comunica-se na língua changana; a empresa não tem a flexibilidade de se comunicar na língua portuguesa, comunica-se na língua chinesa. Então, há um vazio na veiculação da mensagem, quando sai de quem falou em mandarim, de ser traduzida em português, e muitas vezes não chega a mensagem em changana, porque já não há essa tradução, de português para changana. E ainda que houvesse, algo se perderia nessa cadeia de comunicação. Então, há um choque cultural. A língua é uma cultura. há um choque cultural que precisa ser cultivado. O convívio precisa ser cultivado, todos os dias. De tal sorte que as culturas possam encontrar algum ponto de convergência. E esse ponto de convergência vai tornar a interpretação de processos e fenómenos dentro da</p>	<p>Existe um reconhecimento de que o governo falhou na comunicação às comunidades sobre o conteúdo do contrato que assinou com a empresa DINGSHENG no âmbito do PAPC. Embora o estado não precisasse de celebrar um contrato com as comunidades – dado que esta é uma matéria exclusiva sua -, ao menos deveria encontrar mecanismos de comunicação que permitisse maior domínio do conteúdo do contrato de concessão feita a empresa, de modo que situações que ocorrem no decurso da implementação do projeto não pareçam anómalas.</p> <p>Por isso, a governação local deve pautar por bastante comunicação e negociação entre as partes, nomeadamente investidor e comunidades abrangidas pelo projeto. Sobretudo porque as comunidades mantiveram suas expetativas por muito tempo.</p> <p>E mais, existem diferenças culturais e linguísticas associadas a relação entre o governo local (provincia e distrito), empresa e comunidades, que, não raras vezes, resultam em desconfiança e perturbações no processo.</p>

		<p>área mais fluida. Neste momento, a questão da barreira linguística traz um efeito contrário ao desejado, do ponto de vista, de desenvolvimento do projeto.</p> <p>Dentro daquilo que é responsabilidade social da empresa também, é importante vincar-se a questão de reduzir as barreiras linguísticas entre o investidor estrangeiro e a população que encontra no local. Porque mesmo quando a gente faz a comunicação entre oficiais do governo com a empresa, há sempre uma reticência que fica em nós os moçambicanos “será que este que falou na língua chinesa traduzido em português é efetivamente aquilo?” Portanto, há um “quê” de falta de conformismo que depois gera desconfiança, de que eu posso estar a falar uma coisa, e ele estar a traduz outra a chefe dele. Porque, o comando, nos investidores chineses é extremamente centralizado. Ele obedece a um comando, e muitas vezes, o que dá o comando não está no site onde se desenvolve o projeto. O tempo que se perde em receber o input e dar informação e voltar o comando a responder à questão, acaba levando algum lapso de tempo que não ajuda a desbloquear as questões colocadas (os nós de estrangulamentos).</p>	
--	--	--	--

VARIANTE "D"

MEMBROS DO GOVERNO E PESSOAL TÉCNICO DO DISTRITO DE CHIBUTO

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
MPS ⁴⁰⁷	1. Qual é a área ocupada e comunidades abrangidas pelo PAPC?	R1	<p>Neste momento, fala-se de uma situação de 20.000 hectares com minérios aqui no DC. Se tivermos as áreas infraestruturadas e tudo mais, o que se faz é: movimentar as pessoas da zona mineira e colocarmos nas zonas produtivas e continuam a fazer a sua riqueza. Temos a exploração dos recursos de uma forma paralela: de um lado, aqueles que podem garantir a investigação e exploração tecnologia dos minérios; e aqueles que podem fazer investigação e exploração agrária também vão fazendo, de forma equilibrada, sem choques nem conflitos. É basicamente, olharmos para as características produtivas.</p> <p>Se formos para o interior, temos as condições em termos de exploração do gado. Temos planícies onde é possível de fazer criação. As planícies estão estruturas, mas o que é preciso fazer é, simplesmente, também alocar aqueles que podem fazer a exploração agropecuária naquelas zonas. Aí temos todos padrões definidos e todos e integrantes a fazerem as suas atividades e dentro do que eu dizia de cumprimento integral das questões legais.</p> <p>A área prevista do minério é de cerca de 133 mil hectares. Mas a empresa DINGSHENG está a explorar neste momento uma área de 10 mil hectares – é o que tem do DUAT eu lhes foi atribuído.</p> <p>O PAPC abrange a localidade de Canhavane, num total de 6 a 10 comunidades.</p> <p>O processo de implantação do projeto iniciou em 2015: as consultas e plano de reassentamento foram desenhados a partir de 2015. a exploração, começa, concretamente, em 2017. E já estão a exportar.</p>	<p>A área concessionada a DINGSHENG é de 10.500 hectares, ocupando os postos administrativos de Godide e, grandemente, Chibuto-sede.</p> <p>Na primeira fase, o PAPC ocupa-se na exploração de 2000 hectares, dos quais 1600 em exploração e 400 ainda por explorar.</p> <p>A área contemplada para a primeira fase faz parte da localidade de Canhavane, no posto administrativo de Chibuto-sede, e abrange 5 comunidades, nomeadamente: Mudumeia, Mabecuane, Savene, Mutxekwane e Mudada.</p> <p>Destas, apenas 4 comunidades foram reassentadas: Mudumeia (parcialmente), Mabecuane (parcialmente), Savene (parcialmente), Mutsicuane (completamente).</p> <p>A comunidade de Mudada ainda não foi reassentada, por conta dos pendentes das compensações e indemnizações envolvidas.</p>
JEM ⁴⁰⁸		R2	<p>A área total da concessão à DINGSHENG são 10.500 hectares. É concessão que aparece nos documentos oficiais e que pagam os direitos anualmente, a nível nacional. Mas quando se instalaram aqui, disseram que vão começar por explorar</p>	

⁴⁰⁷ Milagre Paulo Simbine [entrevista: 07.10.2022].

⁴⁰⁸ Jacinto Ernesto Macondzo [entrevista: 07.10.2022].

		<p>uma área de 2000 hectares, como primeira fase. Portanto, a previsão é para uma área enorme (10500), mas atualmente em exploração é apenas de 2000 hectares.</p> <p>Porque a exploração dessa área implica encargos, pois uma parte dos 10500 abrange a parte da cidade de Chibuto e complementarmente habitada. Quer dizer, às vezes, quando as pessoas, a partir do escritório, pegam em mapas e fazem a concessão, esquecem-se que nessa área habitam pessoas e tem infraestruturas públicas e privada.</p> <p>Por exemplo, quando se sai da área principal para a zona da cidade, abrange-se um bairro bem povoado (Canhanda, Chimundo), atravessa essa estrada em direção a Xai-Xai, tudo isto ainda faz parte da área dos 10.500. É uma área concessionada, mas para a execução do projeto em toda essa extensão não será possível, porque fica difícil encontrar uma área para compensação desta área ainda nesta cidade.</p> <p>Neste momento, a empresa está a fazer compensações desta área de 2000 hectares, mas no concreto não conseguiram ter os 2000 hectares: tem aproximadamente 1600 hectares, fora da previsão dos 2000 hectares. Isto porque, existe um bairro (Mudada) que inicial previa-se reassentar a respetiva população e não conseguiram proceder com a intenção: essa comunidade corresponde os restantes cerca de 400 hectares.</p> <p>O PAPC ocupada a localidade de Canhavane, nomeadamente os bairros de Mudumeia, Savene, Mutsicwane, Mabecuane. São esses 4 bairros (comunidades), dentro da localidade de Canhavane, que foram reassentados. Embora alguns não na totalidade, caso do Mudumeia, Savene, Mabecuane. Apenas Mutsicwane é que teve a totalidade da sua população reassentada na nova área. Das 5 comunidades, falta a comunidade de Mudada. É parte da primeira fase e faz parte de Canhavane. Ao todo, na primeira fase estão contempladas estas 5 comunidades, dentro da área total (10.500h). Ainda há mais outros, considerando os 10.500 hectares, que ainda não foram mexidas.</p> <p>Nestas 5 comunidades, as que foram reassentadas uma parte da sua população é por causa dos limites definidos pela empresa para a exploração na primeira fase. Onde coincidiu, teve-se de dividir a comunidade/bairro.</p> <p>A empresa para iniciar a explorar deve ter o DUAT – é a primeira condição. Depois de ter o DUAT definitivo é quando é liberada a licença de exploração. O que está a acontecer neste momento é que a empresa está a utilizar a licença da pesquisa; e está a explorar em nome desta licença. Isto porque, até neste momento, a empresa</p>	<p>Iniciado em 2015, quando a empresa teve a concessão pelo título de DUAT em modo de pesquisa e prospeção, a exploração das APC iniciou em 2018, em fase experimental. Até então, a empresa opera através da licença de pesquisa e prospeção, pois a licença definitiva ser-lhe atribuído quando tiver resolvido as questões associadas as compensações e promessas das comunidades abrangidas pelo PAPC, para evitarem-se situações de perturbações ao longo da exploração.</p> <p>De contrário, se o governo central atribuir o DUAT definitivo a empresa DINGSHENG – para a exploração da mina -, seguramente haverá bastantes problemas com a população.</p>
--	--	--	---

			<p>não está em condições para solicitar o DUAT definitivo do governo, enquanto ainda existir conflitos com a população, por causa das compensações.</p> <p>A condição para uma empresa fazer a exploração mineira é compensar, reassentar as pessoas da área mineira. Senão vai acontecer que ao explorar uma área, apareça o dono da machamba a reclamar que é sua área e paralisa com as atividades. Para tal, deve-se terminar com esse processo; considerar-se que o reassentamento está concluído e as promessas (as principais) estejam resolvidas, pois as outras coisas podem ser resolvidas ao longo do tempo. Mas há coisas pontuais, por exemplo, não se pode explorar enquanto está a dever a compensação das arvores das pessoas, da área em que está a explorar. Agora, se o governo, por uma falha qualquer, atribuir o DUAT definitivo a empresa, a nível central, depois vai entrar em conflito com a população.</p> <p>Se a empresa fosse séria mesmo e quisesse trabalhar com honestidade, já teria ultrapassado há muito tempo esta situação. Vamos ver se este ano consegue ultrapassar estas questões e começar com a exploração efetiva.</p> <p>A exploração começou no ano de 2018. A exploração ligada a pesquisa. E começaram a exportar, mas um mercado significado. Nesta fase, é mesmo exportar a procura do mercado, tentar vender o produto.</p> <p>Areias Pesadas é uma terra apropriada, típica daqui do DC, que quando processada extrai-se nela um mineiro com alto valor e aplicado na indústria como telefones, entre outros. É minério preciosos, por isso, eles estão aqui. É um mineiro que daqui a pouco vai ter muita procura no mercado internacional.</p>	
MPS	2. Quais são os desafios de governação local face a presença do investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC? [O que significa governação local	R1	<p>O primeiro grande desafio é o cumprimento da legislação em vigor [no setor da mineração]. Estamos a dizer que, no caso de grande projeto, como o de APC, contempla o desenho de Plano Diretor de Reassentamento. Isto está legislado. O que tem de ser assegurado é um plano correto, devido, de reassentamento e o seu cumprimento. Este é o grande desafio.</p> <p>O segundo desafio é o desenho e o levantamento, concreto das potencialidades de cada território. Nós estamos em Chibuto, conhecemos quais são as potencialidades de Chibuto, quais são as áreas: Chibuto é um distrito com 6 postos administrativos, 18 localidades, 100 povoados, que podemos esquematizar.</p> <p>Como está estruturado, organizado, o DC?</p>	<p>O DC é composto por 6 postos administrativos, 18 localidades e 100 povoações.</p> <p>Em termos agrológicos e produtivos, o DC é estruturado da seguinte maneira:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regiões (solos) extremamente férteis (parte de Malehice, parte de Chaimite), muito por conta de serem banhadas pelo rio Limpopo; - regiões (solos) arenosas (parte de Malehice, Godide, Chibuto-sede, parte de Alto Changane);

	<p>em contexto de coabitação com o grande capital?]</p>	<p>Em termos das características agroecológicas, o DC tem regiões como, parte dos PA de Malehice (localidades Malehice-sede) e parte de Chaimite, banhados pelo rio Limpopo, com solos extremamente férteis para a prática da agricultura. Temos também algumas componentes de áreas como parte de Malehice (como localidade de Maivene, Muxaxane, Bambane); temos o PA de Godide (localidade de Xipadje); no PA-Sede (localidade de Canhavane) e localidade de Alto-Changane, no PA de Alto-Changane, que estão em zonas arenosas com outro tipo de condições agroecológicas e produtivas. Depois temos PA de Changanine (localidade de Hate-Hate, Changanine-Sede); temos PA de Alto-Changane (Funguane e Maqueze); PA de Chaimite (localidade de Chaimite) com zonas semiáridas, e também com suas características produtivas.</p> <p>Portanto, o segundo desafio é estruturação, caracterização e o domínio dessas características e as suas potencialidades de cada região do distrito em si.</p> <p>Depois, segue uma questão da definição das atividades ou de como o distrito pode fazer o aproveitamento de cada local. Por exemplo, se olharmos para o PA de Malehice, PA Sede e o de Chaimite, na área banhada pelo rio Limpopo, podemos fazer uma maximização, em termos de infraestruturação do processo produtivo: construir regadios. Se construirmos regadios nesses locais, eleva-se o nível do aproveitamento das potencialidades produtivas que o distrito de Chibuto tem. Se conseguirmos enriquecer o distrito com as potencialidades, com infraestruturas de produção vai trazer facilidades para libertação de algumas zonas, como as zonas com minério. Por exemplo, no caso do PAPC ficou difícil de gerir, porque tiramos as pessoas de Mudumeia para sítios onde não há condições para a produção. O regadio não está lá construído, não houve cumprimento de toda clausula do reassentamento. Isto acabou dificultando todo esse processo. Não é que as pessoas não querem sair das zonas com minérios, mas não. É que as pessoas têm de ir para um sítio onde podem dar continuidade do desenvolvimento. Portanto, estes é que são os maiores constrangimentos. É aquilo que eu chamo do maior alicerce em termos de desenvolvimento: estruturarmos os fatores produtivos, abrirmos espaços integrais de produção de modo que possamos mobilizar as pessoas para irem explorar as potencialidades, para se ficar a fazer a exploração requerida. Em linhas básicas é o que, em termos governamentais, temos de fazer isso. Para permitir que ...</p>	<p>- regiões (solos) semiáridas (Changanine, parte de Alto Changane, parte de Chaimite).</p> <p>Os principais desafios na governação local, no distrito, diante da coabitação com o grande projeto de mineração, como APC, são:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. cumprimento da legislação em vigor sobre a matéria de exploração mineira no país; 2. estruturação, caracterização e domínio das potencialidades de cada região, no caso dos territórios dos distritos, para permitir uma adequada resposta às oportunidades de investimentos e demandas das comunidades em cada caso; 3. definição de planos e atividades com base nas potencialidades conhecidas e mobilizar investimentos em função desta situação. <p>Quanto a exploração mineira, o DC não tem capacidade para o controlo, monitoria e domínio do processo, quer produtivo, quer em termos de informação relativa a empresa DINGSHENG ao nível do distrito.</p> <p>Na fase da implantação do PAPC, em 2015, começando pela elaboração do Plano de Reassentamento, foi acordado uma série de aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - indemnização das famílias afetadas, que incluía as fruteiras e campos de cultivo. aqui, foi acordado, por exemplo que o pagamento de cada cajueiro – com base no levantamento feito pelo consultor da empresa – seria de 12 mil meticais, mas quando se inicia o reassentamento, tudo mudou. A indemnização tinha duas linhas: uma de proveniências das comunidades abrangidas, e outra da
--	---	---	--

		<p>Quanto a exploração, a capacidade que nós, como distrito, temos é muito mínima para controlar os níveis da empresa em termos de produção e exportação. Podemos estar atrasados na informação, quando a empresa está avançada. Nós contamos com uma coisa, mas quando lá vamos ver, já estão a explorar uma outra linha.</p> <p>O que houve, na zona de exploração: quando fizemos o Plano de Reassentamento, em 2015, discutíamos que era preciso, construir uma zona de reassentamento, estava preconizado isto; indemnizar as famílias. No assunto de indemnização, tem os tais custos de indemnização e tem aspetos definidos na política de reassentamento, por exemplo, um cajueiro custa 300mts, uma mangueira custa 200mts, entre outros. Quando estávamos a discutir estas questões na altura, o consultor, uma vez que a empresa foi exigida a trabalhar com um consultor, que intermediava o processo, propôs o valor de 12mil meticais por cajueiro e as coisas avançaram. Numa primeira fase, as pessoas foram pagas 12mil. Mas quando o assunto foi para tirar as pessoas do local para a zona reassentada é onde começa a distorção. A indemnização tinha duas frentes: uma, da zona de proveniência das pessoas (MUDUMEIA) e, outra, da zona destino, para onde as pessoas seriam reassentadas (MWAHAMUZA). No local de reassentamento (destino), as pessoas foram pagas 12mil por cajueiro, mas em relação as pessoas que iriam ser retiradas da zona (área de exploração), começa a discussão sobre preço de cajueiro, onde a empresa reclamava que estava sendo injustiçada, e queria pagar o valor que está taxado na política (decreto). É aqui onde começa a clivagem com as comunidades. Tentou-se negociar na altura, mas nunca houve entendimento entre as partes. As comunidades continuam a discutir e reclamar até agora, isto porque não se cumpriu com aquilo que estava legislado.</p> <p>Houve outro elemento, que o investidor devia construir um regadio para as pessoas poderem produzir. Houve muita discussão, e o investidor não aceitou fazer regadio até hoje (7-10-22). Foram lacunas do processo. Estas foram as principais lacunas do processo que criaram essa sequência de mal-estar.</p> <p>As comunidades saíram parcialmente: o primeiro grupo saiu em Canhavane para Mwahamuza, naquela situação e com a intervenção do governo, porque deviam sair, mas não havia conforto para se sair. A primeira fase, de um grupo de 489 pessoas, saiu de Canhavane para Mwahamuza e teve suas residências.</p>	<p>zona onde seriam reassentados. Acontece que a empresa indemniza conforme (12 mil) as pessoas das zonas a reassentar e não aos que teria de reassentar.</p> <p>- regadio, o investidor, depois de acordado, recusou-se a construir. Aliás, este devia ser construído próximo a zona reassentada para permitir que as comunidades continuem com as suas atividades.</p> <p>Ao nível do DC, entende-se que a mistura entre questões técnicas e políticas – nos níveis provincial e central – contribui para o tipo de resultado no relacionamento das comunidades com a empresa e, particularmente, no incumprimento das promessas desta última para com as comunidades.</p> <p>Nestas condições desafiantes, o governo distrital pauta pela:</p> <ul style="list-style-type: none"> - renegociação extrema com as comunidades e com a empresa. Por exemplo, buscando as oportunidades criadas pela empresa, a medida do possível, na integração da mão-de-obra local oriunda das próprias comunidades abrangidas; - procurar, constantemente, por oportunidades para resolver seus problemas: Por exemplo a recuperação de antigos regadios existentes no distrito e encontrar algum investidor interesse. Esses regadios serviriam todas as comunidades do DC, incluindo as abrangidas do PAPC. <p>O governo teve de criar condições para a população continuar a produzir através do método de sequeiro, baseado nas águas de chuvas, em épocas próprias.</p>
--	--	---	--

		<p>O impasse que tivemos com esse grupo foi o local para fazer suas machambas; aí começa o assunto.</p> <p>Os restantes grupos (fase 2 e 3) ainda estão lá, aguardando as condições para sua saída.</p> <p>O regadio era para ser construído próximo a zona reassentada para permitir que as comunidades continuassem com as suas atividades.</p> <p>Nestas condições, governação local é como ter um filho quando não tem frango (comida). tem de dar “kakana” para comer. O que nós fizemos, porque o governo local não está em condições de construir um regadio, foi criar condições de acordo com as condições locais, dando machambas para a produção com base no sequeiro: produção com base no sequeiro. As pessoas vão produzindo em base a graça de Deus – dependem das chuvas quando caem.</p> <p>Governação local, nestas condições significa que:</p> <p>É preciso definir estratégias negociais extremas; manter uma linha de ligação extrema com as comunidades e temos de estar a todo o momento estar à procura de oportunidades para que, de forma paralela, se possa fazer enquadramento das comunidades. Portanto, a nossa governação tem de implicar um acompanhamento das oportunidades que a própria empresa tem para encontrar envolvimento das comunidades.</p> <p>E aliada a questão cultural nossa, o que acontece: quando começamos a fazer o desenho deste projeto, as comunidades ficam à espera de que venha a coisa boa. E a coisa boa não vem de bandeja. Tivemos, até, muita gente que recebeu esses valores de indemnização, mas depois houve rutura, quando houve redução dos valores no pagamento dos cajueiros; houve alguma mexida em termos de incapacidade por parte do investidor em construir o regadio, houve ruturas de algumas clausulas que estavam nos acordos do PAPC. Aquilo que era promessa da criação de uma vida económica e comercial das comunidades fracassou não conseguimos fazer. Há que empregar as comunidades, dizia-se isso. Dado o cenário, ficou muito difícil reativar um desenho realístico do projeto de reassentamento.</p> <p>E uma das coisas que eu também acho seria o redesenho das estratégias do desenvolvimento do DC, assumindo que, o plano inicial de desenvolvimento foi feito tendo em conta as perspetivas. Mas agora estamos numa situação concreta da</p>	<p>O problema de cajueiro é que tem grandes contornos, pois depois dos avanços, a alteração do valor de pagamento pelo investidor causou revolta nas comunidades e retrocesso no próprio processo de reassentamento.</p>
--	--	---	--

		<p>situação, teria de se trabalhar para reativar o nosso plano de desenvolvimento do distrito com base já em fatos concretos. São situações que devem ser feitas.</p> <p>Veja só que está a acontecer que, por conta da espinha dorsal, Temane-Ressano Garcia, um outro projeto que passa pelo DC, o mesmo consultor está a pagar 12mil meticais cada cajueiro, a população, o que difere em grande com o que está a dar o PAPC. Por isso, é preciso fazer uma reestruturação e adequação em termos de política do reassentamento, numa forma geral.</p> <p>Aqui no DC, no PAPC, o preço dos cajueiros reduziu de 12mil iniciais para 3mil, uma redução em cerca de 75% do valor acordado a partida. E o outro projeto está a pagar os 12mil. Esse da Consultec, no âmbito do Projeto da Espinha Dorsal.</p> <p>É fato que nas contínuas negociações que foram acontecendo com a empresa do PAPC está havendo algum reajuste, mas muito aquém do desejado. A população está com mente desviada. É preciso trabalhar-se com a população para restituir-se a moral da comunidade.</p> <p>E a população sente-se enganada, por todos lados. É como quando o pai não traz comida em casa; ninguém diz que mama não trouxe, somente que papá não trouxe comida em casa.</p> <p>Tudo o que está sendo feito aqui, quem tem de carregar nas costas é o governo. Temos de assumir. Também não é possível o próprio governo dar culpa a outra entidade. Quem vai em frente é o governo. Por isso, o governo local está a assumir para o reajuste e também a contínua comunicação das comunidades para tudo quanto é necessário para reajustar.</p>	
JEM	R2	<p>É um assunto muito delicado. Não é fácil responder, porque quando se mistura a questão técnica e política, chega-se a não se perceber qual é o papel do próprio governo. Por isso, é difícil responder. Este assunto, não é assunto de, que é só falado aqui no distrito: não. É assunto que já girou a província e o país, mas não há formas por aqui. Isto já não é assunto de nível distrital para a tomada de decisão. A tomada de decisão deve ser de cima para baixo, em que é orientada a empresa DINGSHENG a fazer as coisas que deve fazer, no prazo de tantos dias, e depois o distrito seguir nestes termos. Mas não é o que acontece.</p> <p>A palavra que aparece é que Gaza já teve esse projeto várias vezes e falhou, então, vocês como governo do distrito devem acarinhá-lo o projeto, porque senão vai afugentar o investimento. Por isso, digo, a mistura de política e as questões técnicas</p>	

			<p>contribuem para o tipo de resultado que temos neste momento no relacionamento com a empresa. Este apelo surge a todos níveis: quer na província, quer do poder central.</p> <p>Se for a perguntar as pessoas daqui no Chibuto, ouvirá que a pessoa que dá cara, da parte do governo do distrito, sou eu.</p>	
MPS	<p>3. Quais são os impactos socioeconómicos resultantes do investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?</p>	R1	<p>Se o PAPC foi benéfico as comunidades abrangidas? Há quem ousa dizer que o PAPC foi um sucesso?</p> <p>Teríamos de fazer variantes.</p> <p>Para o nível geral, podemos dizer que houve uma mudança, o DC alterou o seu panorama infraestrutural: DC de uma forma geral, infraestruturas, representam o desenvolvimento, está a acontecer a atividade mineira, representa desenvolvimento, foi construído um shopping, uma cidadela na zona de reassentamento, entre outros aspetos.</p> <p>Especificamente para o grupo-alvo, aí há sequelas. Concretamente, sabemos que há sequelas, daí que não devemos assumir que há desenvolvimento. Há avanços com sequelas. Como alguém do campo (Mashopi), não se pode tirar alguém no seu habitat, seu modus Vivendi para ir deixar em outro local e assumir que como lhe tirou da palhota para uma casa de alvenaria, isso represente algo positivo para mim: não. provavelmente, moralmente estava bem lá na minha origem. É preciso reconhecer que para o grupo específico há sequelas.</p> <p>De que vivem as pessoas, hoje, as comunidades abrangidas?</p> <p>Tínhamos preparado uma área às comunidades para poderem produzir, mas por dificuldades, acabamos indicado outra área e estão a produzir de alguma forma, adaptando-se as novas condições, mas o nível real de produção é muito diferente. A mudança da sua área nativa, de vida, agregada a outros aspetos, para uma nova vida sempre cria sequelas. Tirámos as pessoas das suas machambas, tinham seus animais, e a zona rural. Tem muita coisa que ficou pelo caminho. Sobre pecuária no plano inicial havia sido definido que haveria de ser construído um tanque carecida; uma série de cosas elencadas.</p> <p>Portanto, na questão socioeconómica, há muitas promessas não cumpridas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regadio, Tanque carecida; 	<p>A avaliação dos impactos do PAPC deve ser vista de 2 modos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geral – o DC mudou seu panorama de infraestruturas e empreendimentos económicos. Aqui, destacam-se também as casas construídas para as comunidades. 2. Específico – existem muitas deficiências nos processos des reassentamento, indemnização e reinserção das comunidades à vida socioeconómica, comparativamente aos modos de vida anteriores. <p>Os grandes problemas que afetam as comunidades são resultantes da forma de gestão da própria empresa e desrespeito as normas do país: a gestão deficiente mancha o processo e a empresa.</p> <p>Os processos de negociação, contratação, comunicação, articulação com as comunidades apresentam bastantes dúvidas e deficiências de profissionalismo e conhecimento: personificação, centralização, fechamento, sazonalmente, entre outros aspetos.</p>

		<p>.... que não foram feitos. As casas como tal, não há muita reclamação. Mas o modo de ida de alguém é um modo, não se resume apenas ao que é definido, nessa história do mundo convencional. A manutenção de casa convencional acarreta custos, é diferente e bem difícil com a realidade da manutenção de uma palhota.</p>	
JEM	R2	<p>Digamos que é bom, ou que mudou a vida das pessoas, mas temos problemas. Problemas que afetam as comunidades e mancham a imagem desta empresa, são problemas da gestão da própria empresa. A gestão da própria empresa é que mancha o próprio processo. Fora as indenizações, prometeram empregos, mas quando vista a forma como empregam as pessoas, há muitas deficiências. Os da empresa, são pessoas que não querem seguir nenhum aconselhamento. Se uma empresa prefere pagar uma multa ou uma indemnização, ao invés de seguir as normas no seu funcionamento, isso é grave. Isso é crime. Uma empresa com mais de 500 trabalhadores, mas todos geridos por uma pessoa. Não é possível. Se o projeto em si tivesse uma boa gestão, Chibuto estaria noutra nível. Mas o problema de gestão da empresa não ajuda. Aparece um chinês, sei lá, com 2ª ou 3ª classe, está ali a fazer um trabalho: faz e desfaz. Porque vale mais criar condições e ter pessoas qualificadas, pelo menos, em gestão de recursos humanos. Não é trazer qualquer chinês e impõe a qualquer área, sem obedecer a ninguém. Isso afeta a moral e a confiança. As pessoas acabam estando lá, porque não há emprego aqui. Mesmo com esses problemas todos, de manhã cedo, as pessoas enchem no portão da empresa, porque aqui no DC não há emprego. Agora, parece que está a melhorar um pouco, pela concorrência do projeto da construção da linha de energia – Espinha Dorsal Ressano/Temane – que acaba absorvendo um pouco da mão-de-obra, e daí que a empresa DIGSHENG tenta melhorar. A DINGSHENG tem problemas de gestão. Isto é que estraga. E senão há boa gestão, não há como haver crescimento de uma cidade, porque essa empresa é que riria garantir o movimento de desenvolvimento. Porque a pessoa nem sabe se vai continuar a trabalhar amanhã ou não. É difícil a pessoa fazer planos da vida sem saber se amanhã vai continuar a trabalhar ou não. Mas, pelo menos, quando a gente acordo e vê aqueles camiões., machibombos com as pessoas para lá, é alguma coisa: a última informação que tivermos é que a empresa tem pouco mais de 400 trabalhadores. São trabalhadores da mineração. Mas com os trabalhadores de outros serviços associados, como supermercados, esse número aumenta (chega aos 500).</p>	<p>PRINCIPAIS PROMESSAS E ACORDOS: A partir do Plano de Ação de Reassentamento (PAR) foi definido uma série de aspetos para a retirada das comunidades na área concessão para nova área de residência, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - construção de uma escola primária; - construção de um centro de saúde; - construção de posto policial; - construção de um sistema de abastecimento de água; - construção de regadio; - construção de um tanque carecida. <p>A empresa apenas cumprir com a construção de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - casas, para o reassentamento. - construção do posto policial; - construção de um sistema de abastecimento de água. <p>Não cumpriu com aspetos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - construção de escola; - construção de centro de saúde; - construção de regadio; - construção de tanques carecidas; <p>O governo do DC teve de fazer arranjos para alocação de serviços de saúde e educação (centro de saúde e escola), nos antigos estaleiros da empresa (aquando da construção do bairro de reassentamento), no âmbito de “acarinamento” do investimento estrangeiro multinacional em Gaza.</p>

			<p>A empresa tinha de cumprir com as seguintes promessas, definidas no acordo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 escola, 1 hospitalar, 1 posto policial, 1 posto de abastecimento de água, 1 regadio. - O que construíram de raiz foram: posto policial e sistema de abastecimento de água. <p>Em relação a escola e hospital, não construíram: Apenas reaproveitou-se espaços de antigos estaleiros da empresa (utilizados aquando da construção do bairro de assentamentos) para serviços de saúde e educação (por parte do governo do distrito). Uma coisa que o governo local aceitou – com essa história de acarinhar. Acabou por aceitar no “acarinamento”, por esses estaleiros para os tais serviços. Mas, até agora, no PAR ainda prevalece que a empresa deve construir escola, hospital. Esses arranjos surgem porque não se pode deixar a coisa parada. Esses eram parte das promessas. Sobre o regadio, os campos existem, mas a empresa diz que não estava em condições, em meios, para o regado. O governo identificou uma área de 500 hectares. Era obrigação da empresa fazer infraestruturas de irrigação para que garantir o bem-estar daquela população. Mas não está feito. A empresa apenas fez um arranjo de pagar um valorzinho aí, para as pessoas irem fazendo a maneira: lavrar, semear e esperar pela chuva. É umas das inquietações, reclamações da população (é dessa maneira que a população está a sobreviver).</p>	
MPS	4. Quais são as preocupações que as comunidades abrangidas pelo	R1	<p>Sim, há bastantes reclamações, diárias até! Há repúdios diários, temos de reconhecer. Há insatisfação diária, com toda razão. Enfim, o investimento tem de avançar, mas aquilo que seria o conforto para as comunidades, não há. E nós temos de agir como bombeiros para apagar fogos.</p>	<p>Existe bastante reclamações das comunidades em torno do incumprimento das promessas pela empresa. Porque a empresa não consegue cumprir com o PAR definido inicialmente, as comunidades várias vezes</p>

JEM	PAPC têm apresentado ao governo do distrito em torno deste empreendimento?	R2	<p>O PAPC tem um plano de reassentamento aprovado pela empresa, população e o governo (do distrito). Esse plano de ação de reassentamento, a empresa não está a conseguir honrar com o compromisso que lá existe. Não conseguindo, a empresa, honrar com o plano, o governo local, como árbitro, neste caso, tentou-se arranjar uma forma de não inviabilizar o projeto e não prejudicar muito a população. Mas, por sua vez, a empresa não está a cumprir com as suas promessas, e a população sabe que o projeto é do governo, só tem um investidor, a população todos dias está no gabinete do administrador, a exigir esta e aquela condição. Não vai a empresa. Se não estão aqui, na minha mesa, estão lá. Se não está lá, estão no gabinete do diretor (SDPI), ou estão na rua, a fazer manifestação. Já aconteceram aqui manifestações.</p> <p>Existe um grupo que representa as manifestações sim, identificado, que dá cara as manifestações: porque, dentro da própria Comissão Distrital de Reassentamento (CDR) tem lá representantes da comunidade. Essa comunidade, através dos seus representantes, havendo necessidade consegue apresentar seus problemas.</p> <p>Mas fora destes que estão na CDR, há um grupo que surgiu na defesa dos direitos dos reassentados, fora dos representantes dos reassentadas que estão na CDR. Apareceu um grupo que até desconfiava a tal comissão (os representantes), no sentido de que está comprometida, pois, ao andar do tempo, foram vendo que nada acontecia. Aliás, os que estavam na CDR depois aliaram-se, porque a causa é mesma. O nome desse grupo é COMISSÃO DE MUDUMEIA (Não é nome formal). Surge porque desconfiavam dos representantes tanto do governo quanto da própria comunidade. É novo grupo no processo. É esse grupo que promove manifestações, reuniões, fora da CDR. Mas depois, todos vão desaguar na reunião da CDR. Isso porque a empresa não está a honrar com o Plano de Ação de Reassentamento (PAR). Honrando com o PAR a população de Chibuto é muito pacífica. Mesmo agora, que temos esses problemas, a empresa está a trabalhar. Se a empresa estiver a pagar pouco, a população não vai perturbar.</p>	<p>aproximam as autoridades governamentais do DC, e outras vezes manifestam-se ao nível do distrito.</p> <p>Existe um grupo conhecido e que lidera as manifestações no DC, no âmbito do PAC: Comissão Mudumeia (CM): um movimento informal, inicialmente, 'sem rosto', que representa e defende interesses e direitos dos abrangidos pelo PAPC, fora dos representantes da Comissão Distrital de Reassentamento (CDR).</p> <p>O movimento, CM, surge da desconfiança e descontentamento no funcionamento dos mecanismos existentes, nomeadamente CDR e GTAR - Gabinete Técnico de Apoio ao Reassentamento, diante da demora no atendimento dos vários acordos definidos no PAR.</p>
MPS	5. Como o governo do distrito responde as preocupações das comunidades	R1	<p>A resposta é em forma de paciência: vamos trabalhar, vamos trabalhar, dias bons não de vir. O que fomos fazendo é levantamento – a nossa medida – de algumas zonas potenciais produtivas. Assumindo que este projeto não conseguiu assumir as promessas, estamos a nossa maneira tentar reabilitar alguns regadios que podem ser aproveitados por toda a população, incluindo as comunidades reassentadas no</p>	<p>No âmbito das respostas as preocupações das comunidades, o governo do DC criou um Gabinete Técnico de Apoio ao Reassentamento (GTAR). É um órgão com natureza de interlocutor entre a empresa e as comunidades para agilização do processo de</p>

	abrangidas pelo PAPC?		<p>âmbito do PAPC. É esta tentativa que estamos a fazer. Temos lá uma sequência de reativarmos nossos regadios, colocando em leilão a ver se aparece alguém que pode nos ajudar a reabilitar com foco em todos beneficiários, incluídos das zonas reassentadas.</p>	<p>implementação do PAR: apoio nas questões de compensações, indemnizações, confirmação dos contratos e aspetos técnicos no terreno. Portanto, 2 são os principais mecanismos criados no DC para o âmbito do PAPC:</p>
JEM		R2	<p>O governo do distrito disponibilizou um trator aquelas comunidades (e estão a utilizar), que havia recebido do Instituto de Petróleo de Moçambique. É mais um esforço para acarinhar. É um arranjo. Não é um trator desta empresa (DINGSHENG). Esta empresa não disponibilizou nenhum equipamento. Mas é um desafio, para questões como combustível e manutenção. Daí que, para além de ser utilizado pelos membros da comunidade, a preço bonificado, o mesmo é utilizado com outras pessoas, como prestação de serviços.</p> <p>Estou lá a representar o Gabinete Técnico de Apoio ao Reassentamento (GTAR). Foi criado pelo governo do distrito para agilizar (apoiar) o processo, uma espécie de interlocutor entre a empresa e as comunidades, com conhecimento do governo local: apoio no âmbito das compensações, indemnizações, confirmação dos termos dos contratos e aspetos técnicos no terreno. Isso acaba fazendo com que a pessoa (no meu caso) fique mais conhecida pela população.</p> <p>O GTAR é o mecanismo criado conjuntamente pelos atores do processo para agilização dos aspetos ligados a relação entre a empresa e a comunidade.</p> <p>Em termos de mecanismos criados no distrito no âmbito do PAPC, temos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. CDR – comissão distrital de reassentamento, dirigida pelo administrador, e que inclui ainda os membros do governo do distrito, líderes comunitários das áreas abrangidas pelo projeto, sociedade civil, representante local, entre outros; b. GTAR – criado no âmbito da execução das atividades, questões de execução: apoio e atendimento de reclamações das partes contratuais (empresa e comunidades). Neste caso, todos o processo de reassentamento é executado em coordenação com este GTAR. Eu como estou lá a representar o governo – depois tem a empresa e as próprias comunidade –, diz-se que, quase tudo quem sabe é ele; até quem comeu dinheiro é ele (referindo-se ao Jacinto, representante do governo). Tanto as comunidades, como a empresa olham para mim. Sou o mediador do processo. Então é complicado decidir! 	<p>Portanto, 2 são os principais mecanismos criados no DC para o âmbito do PAPC:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. CDR – órgão colegial de concertação e deliberação sobre questões envolvendo as comunidades e empresas, composto pelo administrador do distrito, representantes das comunidades abrangidas, representantes da empresa, sociedade civil, entre outras personalidades relevantes no distrito. 2. GTAR – mecanismo de agilização e assessoria das questões técnicas, práticas e operacionais na execução do PAR e não só, nomeadamente reassentamentos, compensações, contratos específicos, entre outros aspetos. Envolve representantes das 3 partes: governo local, comunidades e empresa.

VARIANTE "E"

RESIDENTES DAS COMUNIDADES ABRANGIDAS PELO PROJETO AREIAS PESADAS DE CHIBUTO

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
CM ⁴⁰⁹ / FN ⁴¹⁰ / FC ⁴¹¹ / JM ⁴¹² TT ⁴¹³	1. Que impactos ou mudanças o PAPC trouxe para as comunidades abrangidas?	R	<p>Foram transferidas 4 comunidades abrangidas pela 1ª fase do PAPC (Mudumeia, Savene, Mutsekwane e Mabecuane). Uma parte das comunidades de Mudumeia e Mabecuane ficaram no local. As comunidades de Mutsekwane e Savene foram todas transferidas.</p> <p>Primeiro, a nossa mudança (de lá para cá) significou uma melhoria, no que diz respeito as casas. As casas de cá são melhoradas, o que significa um desenvolvimento muito grande. Temos também água, com instalação de energia. Água é gratuita, mas não se discutiu se é gratuita definitivamente ou não. nunca foi discutida esta questão. O PAPC é que gera o sistema de abastecimento de água: não pagamos nada. Quanto a energia, cada um se arranja, cada um tem de pagar por si. O PAPC só fez pagamento inicial para um período de uma semana: era só para mostrar que isto tem energia, e quando acabar, cada um deve arranjar-se no pagamento da energia.</p> <p>No entanto, há um aspeto: quando uma pessoa muda de casa, pode até ter energia e água, mas não deixa de lembrar a zona de origem, onde nasceu e cresceu. Doeu a nossa saída de lá, porque tínhamos habitua lá.</p> <p>Quando digo que há melhorias nas casas, é que lá na origem, há gente que nem palhotinha notável tinha, mas no processo de reassentamento considerou-se esta palhotinha e veio a ter casa aqui. Viemos ter as mesmas condições.</p> <p>Aqui, para muita gente, levou-se tempo para habituar. Até aqui, há gente que ainda não se habitou, porque, havia aquelas situações em que, tinha casa e atrás de cada tinha sua machambinha ali, perto da casa.</p> <p>Quando viemos aqui, as machambas estão muito longe. Longe mesmo. Não foi fácil para nós habituarmos. E para minimizar esta situação, e fazer abandonar este</p>	<p>Foram transferidas 4 comunidades. Mudumeia, Mabecuane, Savene, Mutsekwane.</p> <p>Apenas 2 foram transferidas as suas comunidades (Mutsekwane e Savene), sendo que outras duas, apenas parcialmente (Mudumeia e Mabecuane).</p> <p>Para as comunidades abrangidas, as principais melhorias com o PAPC resumem-se a construção de casas e instalação de energia elétrica, pois, nas zonas de origem havia pessoas com casas bastantes precárias (palhotas) e outras não tanto, mas que tiveram o mesmo tratamento, com a atribuição de casas do tipo 3, num espaço de 30x40: não existe nenhuma reclamação quanto a qualidade de casas. O que falta, neste ponto, são os acessórios como casa de banho externo e cisterna, como acordado, para cada casa.</p> <p>O mesmo em relação ao sistema de abastecimento de água: as comunidades têm um sistema de abastecimento de água construído pela empresa, e o usufruto é gratuito.</p>

⁴⁰⁹ Carlota Mahajane [entrevista: 08.10.2022].

⁴¹⁰ Felicidade Njango [entrevista: 08.10.2022].

⁴¹¹ Francisco Cuna [entrevista: 08.10.2022].

⁴¹² Julião Macuácuca [entrevista: 08.10.2022].

⁴¹³ Tomás Txume [entrevista: 08.10.2022].

pensamento das machambas estarem longe, o governo do distrito deu-nos 2 tratores para o cultivo das machambas. É iniciativa do próprio governo. O PAPC nem sequer sabe disto, de o governo ter-nos dado tratores. E são esses 2 tratores que nos ajudam no cultivo, lá longe, das nossas machambas. As machambas distam mais que 10Km deste bairro de reassentamentos. As pessoas para chegarem às machambas acordam as 3h da madrugada e alcança as machambas depois das 5h. Só de ir e voltar já é um percurso. Mas como não temos outros meios, não há onde irmos trabalhar, em termos de machambas, um número considerável de pessoas já se habitou daquilo aí. Os líderes comunitários, como Julião Macuácuá, faz parte da CDR. Desde antes da CDR, JM, já fazia parte do processo. Quando foi-se assinar o contrato para o início do PAPC, JM esteve com eles; incluindo o Administrador. Eu (JM) representei toda a zona de Canhavene. Fui numa sessão de 1 semana, em Chidenguele, onde discutimos (3 de Novembro de 2014. Governador R. Diomba. Ministra Esperança Bias). Desde desse tempo, estive com eles, até quando voltámos e criamos a CDR.

Era para começarem a trabalhar em 2015, mas só foram colocar marcos. Começaram a trabalhar em 2016.

Em 2016, começaram a fazer a prospeção, a construção das casas para o reassentamento. Depois da reunião de Chidenguele, não começam nada. Só começaram a fazer em 2016.

Na reunião de Chidenguele, estavam presentes: nós, representantes de Canhavane, Governo do distrito representante do ministério de recursos minerais, representantes da província e representante da própria empresa DINGSHENG. Tudo quando discutíamos, o representante dava conformidade, despacho. Nesta altura, tínhamos muitas expectativas.

São 269 famílias transferidas. Este número corresponde também as casas atribuídas. As outras (220) ficaram para o outro grupo quando vier também para aqui. Ao todo são 489 casas construídas para o reassentamento. A questão agora é, como é que há de vir o outro grupo, porque o problema é que só passarão para aqui, os restantes, depois da empresa ter feito a compensação de nós que já estamos aqui. Nós, os 269, ainda nem fomos compensados em tudo. Estamos convencidos que, mesmo os que estão a trabalhar na empresa (os gestores) nem disso sabem; ou se sabem, há uma megalomania com o governo, se sabem. Porque até aqui estamos a desconfiar qualquer coisa com o governo, porque não faz sentido, desde 2018, ainda estamos com todos esses problemas.

No entanto, a mudança ou melhoria trouxe uma série de desafios as comunidades, a principal de toda relativa a meios de subsistência.

Nas zonas de origem, pessoas das comunidades reassentadas, habitualmente, tinham uma pequena machamba em redor da casa, que garantiam seu sustento imediato.

No bairro de reassentamento – Mwahamuza -, as comunidades têm de percorrer cerca de 10 Km, para alcançar a zona de cultivo atribuído pelo Governo do distrito de Chibuto (GdC).

Aliás, dado o incumprimento das promessas pela empresa, nomeadamente a construção do regadio, o GdC atribuiu 2 tratores (que recebera de uma organização) às comunidades do PAPC, para auxiliar as famílias das comunidades abrangidas pelos PAPC, que contribuem com o combustível, ou prestado serviços as outras comunidades querendo utilizar os tratores.

Famílias movimentadas:

- movimentadas 269 (casas ocupadas);
- por movimentar 220 (casas por ocupar).

As comunidades desconfiam o próprio GdC, tanto pela demora quanto pela passividade deste em relação ao cumprimento das promessas e acordos contidos no PAR.

			<p>Todas casas são do T3, numa área de 30x40. Por isso, digo que no aspeto casa temos satisfação, embora tenha havido alguma reclamação, porque há pessoas que tinham mais de 1 palhota nas zonas de origem, porque há pessoas que tinham casas melhoradas maiores em relação a essas do bairro do reassentamento. Foi discutido isso aí, e até o técnico da província fez medição das anteriores casas, onde ficou dito que quem tivesse casas maiores que as projetadas no reassentamento seria-lhe pago, em dinheiro, a diferença. Mas isto ainda não foi feito. São cerca de 4 pessoas com problemas desse género.</p> <p>A questão das casas de banho exteriores, não foi resolvida, e cada um arranjou-se a maneira. A manutenção das casas cabe a cada um. As casas foram bem construídas, são boas. Quanto as casas, foi cumprida a promessa, no que diz a construção em si. Até porque foi cumprido o acordado em Chidenguele. Faltaram apenas os acessórios da casa: espaço verde, casa de banho, cisterna, essas coisas.</p> <p>Ainda sobre casas, ainda tem algumas que esperam ser ocupadas (220).</p> <p>Por cada comunidade, temos uma medida de 385 (Mudumeia) a 400 pessoas. É uma estimativa, porque agora podem ter ultrapassado esse número.</p> <p>Não estamos satisfeitos com o processo de reassentamento da empresa da DINGSHENG.</p>	
CM/FN/FC/JM/TT	2. Quais são os mecanismos de subsistência existentes, hoje, para as comunidades abrangidas e reassentadas pelo PAPC?	R	<p>Nós vivemos de machambas. Tentámos fazer em outras zonas arenosas, para além daquele sítio atribuído e que fica longe do bairro de reassentamento. Não produzimos como anteriormente. Nas machambas, onde temos tratores, se chove, temos produzido como deve ser, mas tudo fica dependente da chuva.</p> <p>No dia a dia, a subsistência é difícil, porque não é perto para irmos colhermos as culturas para preparar. Já não estão perto de casa, como antigamente. Há muita diferença em relação a vida anterior.</p> <p>A subsistência aqui é difícil em relação de aonde viemos. Tínhamos a criação de animais lá. Disseram que haviam de construção de curais para as famílias para caprinos e bovinos. Mas não foi feito, a empresa não gostou e devia pagar, mas não houve isso.</p>	<p>A subsistência, no bairro de reassentamento, é baseada nas pequenas machambas que cada família tenta em outras zonas arenosas, e dependentes da boa época de chuvas, pois o local atribuído pelo GdC fica distante.</p> <p>É uma situação difícil, ainda mais, porque nem curais para caprinos e bovinos que também foram acordos a empresa construiu.</p>

<p>CM/FN/FC/JM/TT</p>	<p>3. Quais são as preocupações que as comunidades abrangidas pelo PAPC apresentam ao governo do DC?</p>	<p>R</p>	<p>As promessas foram muitas. Prometeram muita coisa, entre as quais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - pagamento das compensações das fruteiras e culturas agrícolas das comunidades; - construção das casas, com casa de banho melhorada (fora de casa), com cisterna de casa, para cada casa; <p>Generais: (i) regadio para as comunidades; (ii) centro de saúde; (iii) escola; (iv) posto policial; (v) contratação de um membro de cada família para trabalhar na empresa. São essas as promessas que nos fizeram. Mas muita coisa não foi cumprida. Para habitação, tinha sido acordado a construção de casa, cisterna, casa de banho externo. Não fizeram isto. Quando reclamamos, a empresa atribui 50mil meticais para cada família, dos quais 40mil destinados a encontrar um local de cultivo (pois ainda não tinham nos indicado o local para as machambas), e os 10mil meticais era para a construção de latrina fora de casa. Isso foi depois de falarmos muito, Para a escola e centro de saúde, foi também depois de reclamarmos, aquando da saída. Foi quando (o governo) reaproveitaram os estaleiros da época da construção das casas de reassentamento.</p> <p>Se for a reparar para dentro desse bairro de reassentamento, existem espaços vazios, reservado para a construção destas infraestruturas sociais, centro de saúde e escola, aqui e acolá. Mas esses espaços não serviram para nada. E já não pensam e voltar a construir alguma coisa; só podem vir a ser aproveitados pelo governo do distrito. Prontos, não foi cumprido o que nos prometeram. Para hospital e escola, deram-nos aquilo que se vê.</p> <p>Nas casas, a questão de cisterna, no fim, não se falou mais disso. Regadio, também não se falou mais nada disso. Até para se chegar aos 40mil meticais, foi na ideia de que quando encontrarem as machambas terão de utilizar esse valor. As machambas que todos temos, agora, foram-nos dadas pelo governo do distrito, que indicou uma área, e as comunidades foram repartindo para que cada família tenha uma machambinha. Foi iniciativa nossa. O PAPC já desistiu disto. A empresa nem sabe como temos a machamba, como cultivámos, já não sabe o PAPC.</p> <p>As compensações eram para ser pagas 12895 meticais por cada cajueiro. Acontece que para as áreas hospedeira da empresa, as pessoas das abrangidas foram-lhes bem compensadas as machambas e cajueiros. Quando era já para começarem a trabalhar com a área (de exploração) dos 2000 hectares, mudam do estilo de fazer as coisas. Disseram que já não podiam pagar esse dinheiro, porque é muito: uma historieta assim, muito desagradável. Decidiram que já não podem pagar o valor anterior, senão</p>	<p>PRINCIPAIS PROMESSAS ÀS COMUNIDADES:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. regadio para as comunidades; 2. centro de saúde; 3. escola; 4. posto policial; 5. contratação de um membro de cada família para trabalhar na empresa; 6. construção de curais para caprinos e bovinos; 7. casas do tipo 3; 8. cisternas ao lado da casa; 9. casas de banho externo. 10. sistema de abastecimento de água; 11. compensação de fruteiras e culturas agrícolas. <p>Por não cumprimento de parte das promessas, a empresa atribui um valor adicional (50 mil meticais) para uma parte encontrarem um espaço de cultivo (40mil) e restante para construção da casa de banho externa (10mil).</p>
-----------------------	--	----------	---	--

3mil meticais por cada árvore. um dos problemas maiores, nesse processo, está nos cajueiros. está a ver, sair dos 12.895 para 3.000 meticais. Cerca de 9895 meticais ficaram com a empresa. E nós não gostamos dessa decisão. Houve uma grande confusão. Lembro-me duma altura em que a administradora (em 2017, quando começou o barrulho) foi para Mudumeia (lá onde está a sede da empresa) e tivemos de intervir para salvaguardar que a administradora regressasse á vila, por conta do barrulho(manifestações) que já estava lá, por causa desses 3mil meticais: nós não queríamos. Depois, não sei como o governo fez com o projeto, pressionou a população a aceitar os 3mil meticais por cada cajueiro. Mesmo assim, nós ficamos a reclamar até hoje, de verdade. E os homens da empresa aceitaram pagar a diferença, mas disseram que por agora vamos trabalhar.

Quando pagaram os 3mil, e depois de aceitar a pagar a diferença é que a população saiu das zonas de exploração para a zona de reassentamento, mas com dívidas ainda da empresa por nos pagar. Houve muita confusão, e continua até hoje.

Quando chegamos no bairro de reassentamento prometeram pagar essas diferenças, em 2019, mas depois, com aparecimento da pandemia da Covid-19, interromperam e disseram que não vamos fazer isso agora, porque os chineses não podiam entrar ou sair da China. Depois da pandemia até hoje, com a melhoria da situação, pedimos a retoma do processo, mas sem avanços.

Quando vamos ter com o governo, a pedir reunião com a empresa, este promete que teremos reunião e explica que esta gestão da empresa não pode responder a estas reclamações porque não sabe nada. Ou porque já enviamos os papeis para a província, para a nação (governo central). É o governo esse que está a nos enrolar. Demorou muito tempo, até hoje. Não chega a data.

Sempre que há reunião da CDR, aparecem 2 pessoas da empresa e prometem que vão avisar a estrutura superior da empresa. Com o andar do tempo, nós chegámos a saber que o dono da empresa está ali na empresa. Mesmo hoje (8.10.22) está ali.

Quando informamos ao governo do distrito que nós já não queremos reunir com os representantes da empresa, mas com o dono, porque quando combinamos com eles (representantes) não tem havido avanços. O governo disse que se formos convosco na empresa para irem nos indicarem, vocês indicarão? Foi o administrador que disse assim, num dia desses (reunião). Tendo dito isso, terminamos a reunião e voltámos para casa, pois nós já sabíamos que o dono está ali na empresa, mas o administrador diz que não está.

“CASO CAJUEIRO”

Um dos maiores problemas no âmbito da implantação do PAPC está na compensação dos “cajueiros”.

Na definição do PAR ficou acordado entre as partes, mediante aconselhamento da Consultora contratada para feito, o pagamento de 12.895 meticais por cada cajueiro das famílias abrangidas pelo projeto.

Acontece que, depois de ter sido observado este acordo para parte dos envolvidos, nomeadamente a comunidade da área onde seria construído o bairro de reassentamento, quando foi a vez da movimentação das comunidades propriamente abrangidas pelo projeto, a empresa sente-se injustiçada e declara pagamento de 3 mil meticais por cada cajueiro, o que acabou torna-se como o ponto de máxima divergência e desencontros intermináveis, até nos dias correntes, no relacionamento entre as partes e demais aspetos, incluindo o próprio GdC.

<p>CM/FN/FC/JM/TT</p>	<p>4. Como o governo do DC responde as preocupações das comunidades abrangidas pelo PAPC?</p>	<p>R</p>	<p>O governo do distrito não recebi de boa maneira a nossa reclamação, e não gostamos. E acontece que um dia, uma das fábricas novas da empresa, queimou-se.</p> <p>Outra promessa da empresa é contratação das pessoas reassentadas, mas isso não querem fazer, não fazem. Nossos filhos, aqui, os nossos rapazes vão, mas cada chefe da secção é que vai no portão e pode admitir a pessoa que ele quiser, para cada dia, tipo biscato. Mas há pessoas que vão ali e são admitidas e vão trabalhar em regime permanente, Mas os nossos, aqui, nossos rapazes, não. Até parece que há um combinado que tiveram, com quem, não sei. Porque não são admitidas para trabalhar em regime permanente, só admitem outras pessoas. Um dia mandaram uma lista a pedirem 5 pessoas do reassentamento. mandamos esses 5, mas foram levar apenas 3 e mandar voltar 2. Quando fizeram isso aí, nós reclamamos e fomos a empresa com esses rapazes que foram devolvidos. Porque, outros quando souberam que pediram pessoas do reassentamento para trabalhar, foram também lá e foram admitidas para trabalharem no regime temporário. E nós fomos com esses 2 rapazes lá, por 2 vezes, reclamar (eu com Mucondzo até). E na segunda vez, é quando a segunda fábrica nova se queimou. Isso aconteceu quando eu e Mucondzo estávamos lá para resolver esses problemas dos rapazes que foram mando embora. E o assunto já nem resolvemos naquele dia, por causa da fábrica que estava a arder. Foi quando dissemos que o dono da empresa vai ficar muito triste se souber que a fabrica está a arder, e um trabalhador que estava ao lado disse “vai fazer triste, como, se ele está aqui. Estão a ver aquela pessoa que está ali? è o dono da empresa aquela ali. Sempre estive connosco desde muito. Não vai ficar triste não, porque ele sabe tudo o que está a acontecer aqui”.</p> <p>Depois dos trabalhadores terem apagado o fogo da fábrica que estava a arder, eis que o dono da empresa chamou todos, e nós também fomos ali, e ele disse que estava satisfeito que os meus trabalhadores ajudaram a apagar o fogo da fábrica e prometeu que a fábrica não vai parar por causa daquilo. E prometeu fazer a requisição daquilo que se destruiu para dar continuidade ao trabalho, e mais ainda, estando satisfeito com os trabalhadores, a cada um ganhou 10mil meticais. assim, os moçambicanos foram dispensados e os chineses continuaram a limpar as coisas queimadas.</p> <p>Isso prova que a empresa não só tem dinheiro para resolver os problemas, como também o dono da mesma está sempre aí.</p> <p>Depois aparece o administrador (e depois apareceu secretário do estado) apareceu também no local e foram chamar o responsável da empresa, o dono da empresa. Ele</p>	<p>O GdC não encara as preocupações das comunidades como legítimas, embora se esforce em minimizar o incumprimento das promessas da empresa DINGSHENG, atribuindo espaço de cultivo, tratores, arranjos aos serviços básicos, como saúde e educação.</p> <p>As próprias comunidades têm questionado cada vez mais o papel do GdC e dúvidas da sua vontade na solução ou intermediação na defesa de seus interesses e acordos pendentes com a empresa responsável pelo PAPC:</p> <p>A prova disso é que desde o momento que as comunidades participaram – em Agosto de 2022 – ao administrador distrital da presença do responsável máximo residente na empresa, com quem se podia (re)discutir as questões pendentes, nunca mais o GdC aceitou a realização de reuniões ao nível da CDR ou, diretamente, com as comunidades reassentadas e, muito menos, atender as reclamações e pedidos de encontros submetidos ao governo local.</p> <p>Este fato é que precipita a emergência de grupos de reivindicações e movimentos sociais, como Comissão Mudumeia, criando greves e manifestações, pois existe um sentimento de cansaço, abandono e ou coluiu por parte do GdC com a empresa.</p>
-----------------------	---	----------	---	--

até implicou quem havia chegado e o que queria o tal administrador. Então, o interprete explicou ao dono da empresa que aquele senhor é administrador do distrito e depois apresentou que aquele era o dono da empresa. O administrador questionou, de facto, quem era, pois não acreditava que era o dono. Da conversa esclareceu que realmente é o dono.

Depois daquele dia pedimos uma reunião da CDR, mas nunca mais aceitaram a tal reunião. O governo distrital nunca mais se ofereceu a convocar a reunião da CDR, até hoje. Fica-se apenas nos adiantamentos. A última data foi dia 6.10.22, mas depois ligaram que já não haverá, porque o administrador tem muita agenda e nem se sabe quando vai ser realizada. É nessa reunião que nós havíamos de ir pedir o dono da empresa se fazer presente agora. Porque o administrador já não podia dizer que o dono da empresa não está, porque foi mostrado, na nossa presença. E já não querem que isso aí aconteça. O governo local tem falta de vontade. Não sabemos se se trata do governo local ou foi informado assim. Se é uma iniciativa ou por orientação superior. A gente não sabe, para andar a adiar sempre: em 2019 e 2020 as coisas já estavam a começar a melhorar, mas 2021 passou e 2022 está a passar também. Quer dizer, o que está a espera o governo o governo. Nós estamos a batalhar sozinhos e o governo não tem nenhum interesse nisto aqui. Se o governo tivesse interesse, isto aqui já teria sido ultrapassado, ou nos chamaria dizendo que o que reclamamos não existe e podemos ir descansar. Mas sempre fica a contornar-nos.

NÃO ESTAMOS BEM AQUI! Há quem diz que a casa é melhorada, mas da maneira como as coisas estão, prefiro voltar a viver da maneira como vivia. Por causa disto aqui. Quer dizer, o dinheiro que foi desviado é muito. Deviam ter-nos dado, pelo menos, os 9mil e tirar os 3 mil.

Como a reunião do dia 6.10.2022 foi adiada e dizem que não sabem quando será, estamos com pensamento de ir no SDPI, na 2ªa-feira, (10.10.22) para pressionar, mas há outros que dizem que já estamos cansados. Vamos fazer greve. Nós até pedimos para esperarem de fazer greve para sabermos o que o governo do distrito diz. Porque, se partirmos para greve, temos de ter algo para responder se nos perguntarem. Por isso a nossa paciência esta a se esgotar. Mas quando vemos o governo, já não estamos a gostar a maneira de fazer as coisas.

Afinal, não é o governo do distrito ou o governo central que define como o investidor deve agir aqui nas comunidades? Há vezes, que quando reunimos, o próprio administrador começa a perguntar “qual é o vosso problema mesmo?”. Quando ele

		<p>já sabe quais são as nossas reclamações. Nossas reclamações são claras. Temos situação de compensação dos cajueiros, das machambas, dos empregos, do centro saúde e escola. Ele já sabe. O governo tem toda lista das promessas da empresa que reivindicamos.</p> <p>Até quando a população decidiu fazer manifestação, fizemos documento e mandamos ao governo do distrito, por 2 vezes, e não deu resposta. E já fomos muitas vezes perguntar.</p> <p>Nunca aceitara, ou nos deixaram fazer uma manifestação propriamente. Mas já aconteceram muitos movimentos de reivindicações, muitas vezes.</p> <p>O grupo Mudumeia são de pessoas que vivem na cidade de Chibuto, mas que tinham e faziam machambas nas zonas abrangidas pelo PAPC. Mudumeia é a grande parte da zona onde está implantada a empresa. A empresa está em Mudumeia. Grande parte dos 2000 hectares estão no Mudumeia. Suas reivindicações são leigadas a compensações de machambas e fruteiras.</p> <p>Os adiamentos sucessivos e promessas de que os processos foram enviados para a província e nação são as principais respostas do distrito, como estratégias para desanimar a população.</p> <p>Quando o grupo Mudumeia fez manifestação, o governo nem sequer deu atenção as reclamações dos manifestantes. O grupo Mudumeia foram para a praça da independência. E a polícia chamou 4 representantes para a administração, e o administrador questionou as razões da manifestação, mas não se interessou em resolver os problemas. As pessoas responderam que esse assunto é de anos e não vemos avanços nem solução.</p> <p>O atual administrador atual não tem vontade de resolver os assuntos. A anterior administradora não esperava muito tempo para resolver os assuntos, era uma senhora brava e tentava resolver os assuntos das comunidades.</p> <p>O que se combinou na CDR é de reuniões mensais, mas sempre o programado não é cumprido aqui! Quando pedimos o distrito para conversar não aceitam e nunca nos surpreendem com uma reunião por iniciativa do próprio governo. Das vezes que reunimos foi por reação as nossas reivindicações.</p>	
--	--	---	--

VARIANTE "F"

DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: IX LEGISLATURA

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
LCS ⁴¹⁴	1. Como que descreve a relação entre poder central e autarquias, no contexto da descentralização em Moçambique?	R1	<p>A questão da relação é um muito importante, e, antes de mais, podemos nos socorrer da história, porque a descentralização é um debate muito antigo, dentro dos próprios movimentos de libertação de Moçambique.</p> <p>Quando os fundadores da própria FRELIMO, em 1962, definiram que iriam lutar por um Moçambique prospero, desenvolvido e forte. Prospero, porque pensam no bem-estar das suas populações. Desenvolvido, porque acreditavam que só com o desenvolvimento é que podia garantir a estabilidade social dos moçambicanos. Forte, porque acreditam que Moçambique independente necessitava das suas instituições, não só políticas, assim como militares, para assegurar a soberania. Aliás, sonhavam na altura, todos eles, que iriam conquistar a liberdade e a primeira coisa a ter seria uma assembleia constituinte com responsabilidade de elaborar a constituição da república, e iriam definir o modelo de governação e promover as eleições: um homem, um voto (a expressão inglesa: <i>one man, one vote</i>). Eram românticos, sonhadores (risos).</p> <p>Isto explica a razão deste slogan (<i>one man, one vote</i>), porque a maior parte dos fundadores da FRELIMO passou maior parte da sua juventude em países de expressão inglesa. É caso concreto do meu pai (Uria Simango), que nasceu em Machanga, e a primeira escola que ele encontrou, cá em Moçambique, tendo feito a 4ª classe, não teve oportunidade de ir além (continuar com os estudos), porque não era católico, era protestante. E na altura, Kamba Simango, andava por aqui, também recrutava jovens para irem estudar em <i>Mount Selinda</i>, no Zimbabwe. É assim que meu pai vai no Zimbabwe estudar, em <i>Mout Selinda</i>, onde fez toda a sua formação até ao ensino secundário, depois vai à formação de professores (Colégio), depois faz a teologia. Então, foi aprendendo essa cultura de “<i>onde man, one vote</i>”. Isso também se aplica para o (Eduardo) Mondlane, que passou por África do Sul (tendo passado por pouco tempo em Portugal, onde não se adaptou), passou para os Estados Unidos da América), e a política americana era também “<i>one man, one</i></p>	<p>A falta de clareza quanto as autonomias – administrativa, financeira e patrimonial – definidas as autarquias é a base dos problemas na relação entre poder central e autarquias.</p> <p>A descentralização moçambicana é caracterizada pela transferência do poder, a meio da tendência de bloqueio por parte do poder central quanto a concretização da própria reforma de descentralização.</p> <p>O sucesso da descentralização em Moçambique passa pela (re)definição da política fiscal, pois garante o empoderamento real dos governos locais na resolução dos problemas localmente expressos.</p> <p>A questão de fundo – que não apenas molda toda relação intergovernamental (poder central e autarquias), mas que concorre a sustentabilidade do próprio processo de descentralização – é a autonomia financeira destas últimas.</p> <p>Existe uma tendência de fragilização das autarquias pelo poder central, particularmente nas autarquias geridas pela oposição, muito por conta da intenção de recuperação das mesmas pelo partido da situação.</p> <p>Ainda que se reconheça a pertinência da descentralização como mecanismo mais apropriado de aproximação de poder de decisão e de prestação de serviços aos cidadãos, legítimos ‘proprietários’ de</p>

⁴¹⁴ Lutero Chimbirombi Simango [entrevista: 29.08.2022].

vote". Depois veio já o conceito de federalismo, socialismo ... Isso foi discutido lá (na altura da formação da FRELIMO). Havia esse debate todo.

Para dizer que, esse debate é antigo. Já se defendia, na década de 1960, que Moçambique devia estabelecer o estado federado. Mas não se chegou a esse consenso. Chegou-se ao consenso de que as províncias deviam ter uma certa autonomia, porque, na década de 1960, em 1967, quando se fazia a revolução cultural na China – em que todo aquele que não era comunista era visto como inimigo.

Meu pai (Uria Simango), na companhia de Joaquim Chissano e Francisco Cufa visitam a China. E nos encontros que Mao Tse Tung fazia com seus visitantes e falava por muito tempo, nas suas visitas, a falar da sua experiência, suas lutas, a falar de comunismo e do tipo de sociedade. E no fim dizia "o resto vão conversar com Shun Lai", porque ele era um líder ideólogo, uma espécie de líder espiritual, em que as pessoas só tinham de ouvi-los e não questionar.

Depois desse encontro, despediram-se e foram ter com o homem operativo, na altura, era Shun Lai. E Shun Lai sabendo que ficaram muitas horas sentados a ouvir Mao Tse Tung, disse ao meu pai (Uria Simango) para irem dar volta ao jardim, a conversarem, andando para sentirem o ar puro. Talvez, porque Shun Lai não quisesse que os segredos entre os 2 passasse para os terceiros. Ao longo da caminhada pelo jardim, Shun Lai diz "não façam aquilo que nós estamos a fazer aqui. Essa coisa de revolução cultural está a nos criar problemas. A China para a sua sobrevivência, nos próximos anos, tem que mudar. Porque se continuarmos como estamos, como uma nação, vamos ter muitos problemas". Portanto, o socialismo sem capitalismo não existe. O que é importante, é humanizar o capitalismo. Porque não há uma economia que pode evoluir sem capital e lucro. "portanto, não faça o que ele está a fazer aqui". "Amanhã vocês vão visitar uma cidade para perceberem muitas coisas. Depois, no regresso, vamos conversar sobre tudo aquilo que querem em termos de equipamentos, armamentos, que vamos vos dar. Há um navio para vocês". Isso era no tempo da guerrilha. Antes do 2º Congresso.

Dito e feito, no dia seguinte, visitaram uma cidade chinesa em que todas as janelas andavam gradeadas. Tudo gradeado, e quando você vai para o restaurante, em que você, como chefe, pede alguma coisa; todos tinham de pedir a mesma coisa.

Então, depois daquela visita, em que viu o sofrimento local; em que as pessoas trajadas com a mesma roupa; os únicos diferentes, eram eles e os moçambicanos,

poder, em Moçambique, este processo – desde a sua suprema manifestação de interesse descentralizador com a criação das autarquias em 1997 – ocorre envolto a receios de transferências de funções e competências efetivas para os níveis locais de governação.

O gradualismo é uma demonstração clara deste fundado receio do poder central em tornar as autarquias capazes de responder as demandas locais. Isto acontece muito por conta das questões político-partidárias, de modo que governos locais não possam granjear simpatias eleitorais, no sentido do "voto económico".

Existe um entendimento de que a relação entre estes dois níveis é definida nos termos da tutela administrativa e financeiras do Estado sobre as autarquias. No entanto, a forma como esta é exercida confunde o próprio processo, gerando não apenas questionamento a legalidade, mas e sobretudo dificuldades de relacionamento.

		<p>pois dia seguinte mudavam a roupa: eram os únicos que faziam a diferença. E quando regressam, Shun Lai disse “a China vai mudar. Nós estamos a começar, mas vai mudar. E vocês, façam o desenvolvimento de acordo com a vossa realidade. E quando eles voltam, a experiência é transmitida. É, por isso, que na FRELIMO não havia certeza absoluta se podia se constituir um socialismo ou não em Moçambique. Mas muitos já começavam a defender a autonomia das províncias, e havia único receio se essa autonomia podia levar o país ao federalismo ou não. E nessa discussão que (eles) foram tendo, surge o conflito na Nigéria, porque é um Estado Federado, e havia um estado “Biafra”.</p> <p>Portanto, esse é um debate muito antigo. Com a morte de Samora, Chissano troca de perspetiva, muito rapidamente, em pouco tempo (de um suposto socialismo à capitalismo), pois esse debate era antigo e havia vivenciado a experiência da China. Passado, depois, 20 ou 30 anos, a China mudou, já não é a mesma. A preparação da mudança da China não foi de um dia para outro. Já se falava na década de 1960.</p> <p>Por isso, digo, Moçambique tem muito que aprender com países asiáticos, na matéria de governação, desenvolvimento, entre outros aspetos.</p> <p>Para falamos da reforma de descentralização, tem de haver muita clareza sobre autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Eu noto que, nesta discussão sobre a descentralização, nunca houve ousadia e muito menos a coragem para discutir com muita honestidade sobre essa matéria das autonomias (admin, fin, patrim). É por isso que, muitas vezes, há problemas da descentralização. A gente faz a descentralização e nunca é acompanhada de descentração do poder. Há uma tendência de descentralizar e depois concentrar mais ao nível central, criando bloqueio para um avanço real na materialização desta reforma de descentralização.</p> <p>Eu penso que, se nós queremos ter uma verdade descentralização também temos de fazer a desconcentração. O sucesso da descentralização passa, necessariamente, em redefinir a política fiscal. Estou a pensar naquela conversa que meu pai teve e foi dito “o desenvolvimento faz-se com capital e lucro”. Como é que você vai desenvolvimento uma província sem capital? Capital não tem nada a ver com capitalismo ou socialismo, não tem nada a ver.</p> <p>Portanto, o que nós precisamos, é termos uma autonomia patrimonial, administrativa e financeira das províncias e é preciso também, definir com muita clareza os limites desta autonomia para cada província. Por exemplo, dizer que, a</p>	
--	--	---	--

		<p>sede da empresa de exploração de gás (a SASOL) fique em Inhambane, e não em Maputo ou Joanesburgo.</p> <p>O ministério dos transportes, deixe de controlar os portos regionais, por exemplo, o porto da Beira, em Sofala. cabe a Sofala gerir o porto da Beira, e não os CFM. Agora, há uma coisa com que eu ficaria satisfeito, que é dizer que os CFM só assumem a responsabilidade sobre as linhas férreas, para a gestão do porto (Beira) ser da província de Sofala. Ter uma direção apropriada que gere o porto. E aí temos de revistar a política fiscal. Se eu tenho minha sede empresarial aqui em Sofala, eu pago os impostos aqui em Sofala. E depois Sofala, de acordo com a distribuição, saberá como encaminhar uma parte para o cofre central (do estado). Portanto, uma parte do dinheiro tem de ficar em Sofala. Só assim é que podemos garantir a tal autonomia financeira (as províncias).</p>	
FBA ⁴¹⁵		<p>R2</p> <p>Olhando, particularmente, a partir das autarquias geridas pelos partidos da oposição, a relação entre esses dois níveis tem sido um pouco conflito, tendo em conta que, no passado, estas autarquias já foram geridas pelo partido no poder e perdeu-as. Todo esforço tende a fazer de tudo para recuperar essas autarquias perdidas. Isso verifica-se nas questões, por exemplo, de transferência de recursos, como FCA, FIIA, FE, que não têm chegada de forma atempada nessas autarquias. Há também o problema das taxas pagas na conta da luz, através da EDM, que não são canalizados para os municípios – e aqui é um problema para todas as autarquias, mas é mais acentuado nos municípios governados pela oposição. Quer dizer, há fatores combinados das entidades centrais de fragilizar cada vez mais as autarquias, sobretudo os governos pela oposição. O que é mau, tendo em conta que os cidadãos, os municípios são os que contribuíram, no seu todo, para a eleição do presidente da república, pensamos que – é verdade que com os orçamentos bastantes exíguos, orçamentos gerais do estado, uma base tributaria muito afunilada, não permite que, se calhar, o próprio governo central contribua de uma forma mais significativa para que os municípios tenham recurso para investir. Dai que, se olharmos, para o trabalho dos municípios, nota-se que os municípios estão insatisfeitos. Muitas vezes, os recursos disponíveis não satisfazem as suas necessidades.</p>	

⁴¹⁵ Fernando Bismarque Ali [entrevista: 05.10.2022].

AFC ⁴¹⁶		R3	<p>Temos uma relação de diagonais invertidos. Significa que se fez a descentralização com intuito de tornar mais prático e fluidez entre governante e governado, levar o poder até mais próximo ao cidadão; que é o fim último para que se sirva dos ofícios dados pela administração pública. O que devia acontecer era aprofundar o espírito que teria levado o legislador quando previu a descentralização de poderes, pois no passado o poder estava centralizado, as finanças públicas eram centralizadas, as políticas estórias eram feitas com base ao guião central. Quando nasce o espírito e a vontade de descentralizar alguns serviços através das autarquias, e em seguida, a descentralização deve-se fazer acompanhar pelas competências. Porque quando há uma descentralização, ela, deve acompanhar com as competências, sem olhar para o gradualismo. A questão do gradualismo é um fundado receio que o governo central possui em descentralizar que esse ente possa desenvolver as suas atividades com intuito de poder satisfazer as necessidades coletivas – que é o bem último que o estado preconiza. Portanto, o poder descentralizado é, sem sobras de dúvidas, um mecanismo muito importante. Sendo um mecanismo importante, tinha de haver a capacidade de descentralizar também algumas competências atribuídas ou adstritas a estes entes descentralizados. No nosso caso, algumas autarquias que existem no nosso país, elas não têm a descentralização completa, porque o poder central receia descentralizar serviços, por exemplo, como educação e saúde, com intuito, porque estas teriam capacidade de gestão do pessoal que teria alguma simpatia com o governo eleito, em caso de ser da oposição, pela gestão desse pessoal, aquele partido iria granjear maior simpatia e, por conta disso, há receio de ver que as instituições descentralizadas funcionem em plenitude. Outro ponto, que destaco, é que quando se fez descentralização de nível provincial, temos o caso do SE, colocou-se algumas barreias sobre as competências que devem estar adstritas ao governador de província relativamente ao SE, ao nível de província; e cria, sem sombras de dúvidas essa colisão, perturbação promiscuidade no campo da atuação.</p>	
ARN ⁴¹⁷		R4	<p>O processo de descentralização é um processo evolutivo. Desde a constituição da primeira república temos estado a sentir, constitucionalmente, que há um interesse de se abraçar a descentralização para a aproximação do poder aos legítimos proprietários, que é o povo. E esse exercício começou com maior efetividade com a</p>	

⁴¹⁶ Arnaldo Francisco Chalaua [entrevista: 01.11.2022].

⁴¹⁷ António Rosário Niquice [entrevista: 02.11.2022].

		<p>criação das autarquias de forma gradual. Mas agora, com a introdução dos OGDs, nomeadamente APs e CEPs, há uma evolução significativa neste sentido. É certo que avançámos bastante em termos de descentralização governativa – estão lá os governos descentralizados -, mas há um exercício que é complementar a este esforço, que é a descentralização financeira; alguns aspetos que são preciso introduzir para garantir a sustentabilidade deste processo. Não basta somente criar apenas criar autarquias ou criar órgãos descentralizados. O que temos contactados no terreno é que a ligação entre os recursos e a legislação que está em <i>pipeline</i> para poder suportar, e o custo para a sustentabilidade deste processo, pode minimizar a situação.</p> <p>Por aquilo que tem sido apresentado, em termos de números, temos já algumas autarquias que são insustentáveis e vivem só de recursos que lhes são transferidos. Há uma necessidade de se fazer alguma reengenharia financeira para a sustentabilidade do processo.</p>	
APM ⁴¹⁸		<p>R5</p> <p>A relação entre estes 2 poderes está definida pela lei da tutela administrativa. O poder central tem o poder tutelar sobre as autarquias, através de delegação de poderes a 2 ministros: a questão administrativa a ministra da administração estatal e função pública, e a questão orçamental para o ministro das finanças. Tendo sido delegados, eles já não podem delegar. É aqui onde está o grande problema destas leis. Porque há tentativas de fazer-se esforço para encomendar os administradores do distrito para simular uma tutela. Isto é ilegal. Uma coisa é representante do estado nas reuniões da AM, outra coisa é tutela. Quando entramos no terreno, encontramos uma tentativa de fazer confundir o representante do governo nas sessões da AM e AP com o poder tutelar, quando as coisas não são assim. O poder tutelar está regulado, há normas que definem quando se tutela, para fazer o que e quando o poder tutelar mete boca lá. Não pode haver confusão. Então, é esta pequenina questão que nós temos lá. Eu costumo dizer que o representante do governo (nas entidades descentralizadas) é como o representante do governo na CNE: ele está lá, mas não tem direito de voto: Só está lá para poder ver se as coisas estão sendo dirimidas de acordo com as normas e alerta quem de direito; ele nem fala nada, é mero olheiro.</p>	

⁴¹⁸ António Pedro Muchanga [entrevista: 03.11.2022].

LCS	2. Pode se dizer que existe uma espécie de “endurecimento” do poder central na relação com as autarquias em Moçambique?	R1	<p>Quanto a relação, poder central e autarquias, como o caso da AcB, isto tudo é válido. É igual. Portanto, é uma questão de revisitarmos a política fiscal. E também é preciso darmos autonomia as provinciais cas e às autarquias de terem a liberdade de fixarem as suas taxas.</p> <p>E também o governo central pode ser um motor de desenvolvimento do poder local. Se ponhamos que queremos construir um município lá em Muanza, e não Muanza não tem infraestruturas, é preciso criar um ambiente favorável ou que possibilite a incentivos fiscais e dizer que “quem quer construir uma casa ou um edifício em Muanza, os materiais de construção estão insetos de IVA”. Isto atrai um grande investimento.</p>	<p>É difícil afirmar-se que existe um endurecimento na relação entre poder central e autarquias. O que acontece é as autarquias dependem bastante das transferências do estado central, o que acaba gerando questionamentos neste âmbito.</p> <p>Na mesma perspetiva, o poder central não se esforça em empoderar as autarquias, mesmo sendo de lei que este tem – no quadro da transferência de funções e competências as autarquias – transferir recursos necessários para o poder local materializar os objetivos pelos quais foram criadas.</p> <p>Não se descarta a hipótese da tentativa de fragilização de autarquias geridas pela oposição, por conta de protagonismos políticos, na medida em que a relação intergovernamental, quando envolve os chamados “municípios dos outros”, é influenciado pelo discurso da recuperação destas pelo partido da situação: a Frelimo.</p> <p>Um ponto relevante, na relação entre poder central e autarquias, é a questão de facilitismo, muitas vezes, associado a interesses dos dirigentes do poder central. Esta situação acontece tanto nas autarquias geridos pelo partido da situação quanto nos da oposição, embora neste último caso, a situação possa ser mais difícil.</p>
FBA		R2	<p>Endurecimento sim, mas, em parte, é por causa da sobreposição de orçamentos. Como deve saber, em cidades como Nampula e Beira, coincide com o distrito. O que acontece é que no mesmo espaço onde há autarquia, está o governo do distrito que não aplica esse orçamento: não há investimento do governo distrital para aquele nível. Se os recursos do investimento do governo distrital fossem alocados ao município, o resultado seria outro. Aqui há uma questão de protagonismo. De princípio, sobretudo nos municípios governados pela posição há uma tentativa de fragilizar o governo municipal para, por via disso, o partido da posição, recuperar as autarquias.</p>	
ARN		R4	<p>Não há nenhuma evidência que possa sustentar isso. A única coisa, de facto, é que as autarquias dependem, de certa forma, daquilo que são as transferências feitas pelo poder central através de FCA e FIIA. No essencial, são órgãos dotados de competências próprias, por exemplo, no que diz respeito a gestão da terra, a autonomia é do presidente do conselho municipal para a respetiva gestão de todo o processo da gestão urbanística. Portanto, existe aí poderes e competências próprios que são específicos do poder autarcizado. A grande questão que existe é relativa a essas transferências, pois há fórmulas que não dependem também do nível local, senão dos recursos disponíveis. Por exemplo, da fórmula em vigor do FCA são tidas como ferramentas que limitam o exercício do poder local.</p>	
APM		R5	<p>A lei é clara nisso: o estado tem a obrigação de dar recursos materiais, humanos e financeiros as autarquias para puderem prosseguir seus fins. No caso da autarquia não tiver condições – como acontece a questão de serviços primários de educação e saúde, em que o estado diz que as autarquias não têm pessoas qualificadas – o estado tem de encontrar estas pessoas e entregar as autarquias, porque são entes</p>	

			<p>do mesmo estado: há um ente pequeno, um ente intermediário e um ente grande; mas o estado é o mesmo. São membros da mesma família, que se chama Moçambique. Temos estado central, estado província e estado autarquia.</p> <p>Em relação as autarquias geridas pelos partidos da oposição, há problemas de facilitação. Encontramos situações de facilitação de uns em relação a outros. Mal visto ou mal pensado isto, pode-se pensar que a falta de facilitação representação obstrução, mas pode não ser. Eu recorde-me quando Manuel Chang era ministro das finanças, devido a interesses que tinha no município da Matola, fez joint-venture com Calisto (presidente do município da Matola, dando-lhe muita gente boa. Há pessoas que recebiam no município de Maputo, afetos ao município da Matola, para ajudar o município da Matola a crescer e a organizar-se. Isto é uma facilidade, que, por exemplo, o presidente do município da cidade de Maputo, nunca teve. Foi assim que o presidente da Matola foi facilitado para ter crédito com que construiu aquele “elefante branco” (edifício imponente do município da Matola). O ministro das finanças deu essa facilidade. É um exemplo de pessoas que trabalham para o mesmo governo e mesmo partido, mas que tem formas de tratamentos diferentes.</p>	
LCS	<p>3. Como é que a descentralização encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional), no caso dos distritos em Moçambique?</p>	R1	<p>Passei por Chibuto há duas semanas e fiquei maravilhosamente encorajado de que é possível aqui em Moçambique criar a nossa economia com os nossos próprios produtos nacionais. O desenvolvimento de um país não se faz com produtos estrangeiros. Os produtos estrangeiros aparecem como uma variação do mercado. E em Moçambique é possível criar uma economia com os nossos produtos nacionais. E em Chibuto isso é notável.</p> <p>Quando escalei Chibuto, na entrada, numa extensão de cerca de 20Km, vi a produção de milho que não acabava. E quando cheguei na vila fiquei muito revoltado, a ver um camião atrelado a descarregar sacos de farinha que vem da Africa de Sul. Que contraste! Quando é possível, localmente, criar uma fabriqueta, pois, hoje, em dia, as fabricas podem ser instaladas em pequeno espaço, com várias seções: moagem, secagem do milho, entre outros aspetos. É possível, e isto pode criar postos de empregos e geração de rendas. Porque se aquela população produziu tanto milho e não há onde colocar, na próxima época deixará de produzir. Temos de visitar a nossa economia, e quem pode fazer isto muito bem são os governos provinciais. E se cada governo provincial saber explorar aquilo que tem</p>	

		<p>dentro do seu território, isto vai criar uma competição nas províncias e também pode provocar desenvolvimento.</p> <p>De facto, não percebi porque os chineses construíram um grande hotel no DC. Construíram porque se aperceberam que as Areias Pesadas são grande fonte de renda para eles. Aí jogam grandes interesses económicos; assim como a construção do aeroporto em Xai-Xai.</p> <p>Portanto, o desenvolvimento de um país não se faz através de um governo central. Essa é uma das razões, que eu, pessoalmente, sou defensor de facto, províncias com autonomias administrativa, financeira e patrimonial.</p> <p>O legislador moçambicano tem muitas limitações – não no campo académico ou de formação – no campo de acesso a informação. O nosso legislador não viaja, não conhece o mundo. Nós vivemos no nosso mundo: não temos um raio de perceber de que as coisas mudaram. O nosso legislador pensa de uma forma mecânica. Sabe-se que a composição da nossa AR é predominantemente do partido no poder. Tudo aquilo que é dito para fazer, ele executa. No dia em que nós tivermos uma AR equilibrada aí as coisas, talvez, possam mudar. E também é preciso compreender que, em algum momento, ao nível do poder central há alguns interesses económicos. E esses interesses económicos é que ditam as regras do jogo.</p>	<p>A questão da coabitação de interesses nos distritos – entre governação local e investimento estrangeiro multinacional – remete a autonomia das províncias, com destaque para a matéria fiscal. O Estado moçambicano, ou não se apercebe que o desenvolvimento não se realiza a partir de uma visão centralista, ou os interesses económicos – em nome de pequeno grupo – têm ditado as regras de jogo governativo.</p> <p>Existe uma falta de vontade política para reconhecer que as unidades territoriais onde são extraídos os recursos minerais, energéticos e não somente, precisam de mais atenção dada as consequências de vária natureza que as comunidades locais enfrentam. Até porque, os supostos 2.75% de receitas provenientes das zonas de extração de recursos naturais não volta de forma concreta as comunidades, senão via orçamento do distrito.</p>
FBA		<p>O grande problema nisso tudo, eu chamaria de falta de vontade política. Porque, no caso de Moatize e Chibuto, Inhassoro, o grande problema é que essas empresas pagam seus impostos a nível da capital do país, e a nossa lei é tao frágil nessa componente, em que a riqueza sai do distrito e os impostos são pagos em Maputo. Logo, a classificação dos impostos aparece como impostos de Maputo, que contribui com maior volume, quando, na verdade, os impostos saem de Inhassoro ou Chibuto, E isso tem impactos na alocação de recursos, em que a província que mais contribui também recebe essa compensação, e isto penalizada os distritos, como Inhassoro, Moatize, Chibuto. Quando estivemos em Inhassoro colocamos a questão ao distrito, uma preocupação do governo da província, e dizia que não está a beneficiar-se de recursos suficientes porque os impostos eram registados como os da cidade de Maputo, como se a produção tivesse ocorrido na cidade de Maputo. Mas sabemos que as minas não estão em Maputo, mas os impostos pagos sobre estas zonas são registados em Maputo, e isto tem impacto na distribuição desses recursos, pois a província que mais produz ela receba mais. Nas medidas anunciadas pelo presidente, no âmbito da recuperação económica, para além dos</p>	<p>O entendimento é que as questões de recursos naturais – como os minerais – é matéria de soberania do estado e um instrumento de garantia de seu princípio unidade. Por isso, ao nível local, nomeadamente na província, os órgãos de representação do estado – enquanto entidades não descentralizadas – são responsáveis a esta e outras matérias de soberania.</p>

			2.75%, as comunidades hospedeiras dos recursos passarão a receber 10% dos ganhos obtidos.	
ARN		R4	O aspeto mais importante a se ter é que a secretaria do estado ao nível da província é o órgão de tutela em matéria de soberania e aspetos ligados a natureza de recursos da indústria extrativa, que também uma ligação com os órgãos centrais. A SE não é um órgão descentralizado, mas um órgão de representação do poder ao nível provincial. Esse tem competência de garantir o funcionamento do estado as questões ligadas a soberania e outros temas complementares. São eles o garante do princípio da unicidade do estado. Por isso mesmo teve-se de criar essa estrutura. Enquanto outros operam em estrito cumprimento do plano que resulta do sufrágio ao da província; esse já tem o comando central para garantir o funcionamento do princípio da unicidade do estado. Depois surgem aspetos que devem ser bem clarificados, pois ainda se verificam algumas situações; e isto são ainda os desafios do processo de descentralização em curso.	
LCS	4. Quais são os desafios da coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?	R1	O que nós precisamos aqui é saber criar um equilíbrio entre os interesses das multinacionais (investimentos estrangeiros) com os interesses nacionais. Eu ficaria muito satisfeito, se o investimento estrangeiro tomasse em conta na promoção da geração de renda para os moçambicanos; na geração de oportunidades; na geração de empregos; e na garantia de desenvolvimento de formação humana. Mas, aqui, o desafio é termos um governo forte; um governo hábil e também os legisladores têm de estar atentos. Mas isto pode-se resolver com a existência de um governo provincial forte também, que saiba defender os interesses da sua comunidade. Porque é preciso que tenhamos também a consciência de que havendo a estabilidade social das comunidades onde se faz a exploração desses recursos todos há garantia de que esse empreendimento dure para sempre. Se as multinacionais não saberem lidar com as comunidades locais vão passar por aquelas situações que se passam em Cabo Delegado. Porque uma comunidade não satisfeita só tem um caminho, que é de revoltar-se, e pode desaguar em violência. E isso tem sido quase um pouco notória em todas as experiências face aos problemas, como o de reassentamentos, modos de produção e subsistência, que geram situações de insatisfação e de violência entre outros.	O grande desafio da coabitação de interesses, como o caso de PAPC, é criar equilíbrio nos interesses das principais partes envolvidas: comunidades abrangidas e investimento estrangeiro. Quer dizer, uma consciência de que a estabilidade das comunidades nos locais de extração dos recursos naturais, como a mineração, garante a durabilidade dos empreendimentos implantados, evitando violência, revoltas e instabilidades, como o caso do extremismo na província de Cabo Delgado, não raras vezes, associado a descoberta e exploração do gás natural na bacia do Rovuma. A existência de um governo provincial hábil e com poderes, por exemplo, sobre recursos minerais pode minimizar situações de gestão de interesses locais. A não observância do preceituado nas normas quanto a compensação das comunidades, onde é extraído os recursos, os 2.75%, gera bastante questionamento.
FBA		R2	Mas o grande problema é de saber é 2.75% ou 10% de quanto? É saber-se 10% de quanto? Quanto foi arrecadado do imposto de produção? Qual é a quantidade de	

			<p>produção? O que é pago ao Estado (imposto) e depois quanto é que o respetivo imposto. Isto é o grande desafio neste processo, e para a governação local para dar resposta, tendo em conta que a população tem demandas, e olhando para a própria produção local. Não há clareza, porque dos 2.75 ou 10%, não se tem clareza sobre que escolhe as áreas para o investimento de retorno. A lei estabelece que as comunidades é que têm de definir as áreas para o investimento de retorno. E alguma coisa aqui está errada, pois, o que seria ideal é o recurso estar disponível às comunidades e estas definirem em como que o mesmo deverá ser utilizado, em quê elas quisessem. Muitas vezes, este recurso é alocado para construção de escola, e aí, o estado exime-se da sua responsabilidade normal de construir escolas, e aproveita-se do recurso da comunidade, que deveria ser utilizado para a comunidade.</p> <p>Depois, sobre a responsabilidade social dessas empresas, como países precisamos de rever também, porque, por exemplo, essas grandes empresas constroem pequenas coisas (furos de águas, latrinas melhoradas), e alguma coisa deve estar a falhar neste processo.</p>	<p>Pois, as comunidades não definirão as prioridades na utilização, senão o governo utilizar os recursos para investimento público, desviando-se da sua natural responsabilidade.</p> <p>Aliado a isto, as empresas investidoras fazem pouco em termos de responsabilidade às comunidades comparativamente aos ganhos e impactos negativos gerados.</p> <p>Portanto, as multinacionais constituem um perigo às comunidades locais, nomeadamente nos distritos como Chibuto, onde decorre a exploração de Areias Pesadas, criando-as mais problemas, dentre ambientais, subsistência, do que benefícios e propaladas promessas de melhoria das condições de vida.</p>
ARN		R4	<p>O processo de descentralização não é um processo acabado, daí que se tem de ver quais as lacunas e poder-se melhorar; mesmo do ponto de vista do direito comparado, de outras experiências; mas tendo em considerado a nossa realidade.</p>	
APM		R5	<p>De princípio, as APC são um fardo para o município: aquele projeto está na área municipal. Primeiro, o município não tem lugar para colocar aquelas pessoas que são deslocadas. Segundo, o município não tem benefício direto das receitas cobradas ao nível das areias pesadas. Aquilo é um problema, que já vivi. Chibuto tem aquela área que ninguém vive hoje por causa das Areias Pesadas, mas o projeto só vai deixar covas (problemas ambientais), incluindo destruição das árvores e mais, e não há compensação para aquelas pessoas.</p> <p>Por isso, para mim, as multinacionais são inimigas da governação local. Não há nenhuma autarquia que está interessada em trazer uma multinacional para si. Porque sabe que trazer uma empresa do grupo A é prejuízo para si própria: trazem problemas para os governos locais e, a nível local, não há capacidade de resolver tais problemas, nem benefícios, nem ajudar os governos locais a resolverem tais problemas.</p>	

LCS	5. Como explica o propósito e modelo da 'última reforma' de descentralização em Moçambique?	R1 <p>O legislador não foi ator principal neste processo. Resultou de uma engenharia externa (risos). O legislador foi mero e simplesmente consumidor: não preparou nem participou.</p> <p>Esta última reforma da descentralização, que desagua, na revisão pontual da CRM foi uma imposição. Eu lembro que, na altura, nós questionamos, e disseram que a proposta devia ser aprovada assim como estava e sem tirar nenhuma virgula nem ponto. Nós questionamos sobre a eleição de administradores, também sobre a figura do secretário do estado na província; também questionamos sobre essa designação do CEP. É, por isso, que sou defensor que a nível da província, o governo deve-se chamar de "governo provincial". Dar mais autoridade.</p> <p>Nós precisamos de rediscutir esse processo, esse modelo. Tem que haver coragem política e perceber-se de que qualquer reforma tem que ser feita para satisfazer as necessidades das nossas populações e também adequar a nossa própria realidade.</p> <p>Quando falo da autonomia administrativa, eu não simpatizo (nunca simpatizei) muito com a ideia (falando na qualidade de LCS na qualidade de cidadão que vive o país, e não como presidente do MDM), de que os distritos devem ter administradores eleitos. Nós temos um governador eleito para a província, cabe a ele nomear os administradores para o cumprimento do seu programa de governação. Porque ele concorre com uma ideia clareza daquilo que quer fazer na província. Então, ao mesmo tempo, você elege um administrador, está a dizer que esse governador eleito está a ficar sem território e sem a população, e sem a possibilidade de implementar o programa que ele prometeu aos eleitores.</p> <p>É por isso que a minha defesa, quando falo da autonomia administrativa, financeira e patrimonial é da província e não do distrito. Para mim o distrito faz parte da província.</p> <p>Quando dissemos que a província tem de ter a autonomia patrimonial, estamos a dizer que o governo provincial tem de ser criativo para mobilizar os recursos e promover o ambiente de desenvolvimento. Esse tipo de autonomia tem seus riscos. Se não for bem conduzido pode levar-nos a um federalismo forçado. Para isso, é importante estabelecer o quadro para o funcionamento desta autonomia e também definir as responsabilidades do governo central que, na província, devia atuar em 3 áreas:</p>	<p>A última reforma de descentralização resulta de um processo atípico: arranjos político-partidários entre duas partes em contenda (Renamo e Governo), visando assegurar os consensos nacionais da estabilidade política – como parte dos Acordos de Paz – e aprofundamento da própria democracia.</p> <p>É um processo que pode ser encarado como uma evolução, por conta do próprio propósito e das escolhas para o país: entre manter a guerra e aceitar o que a Renamo reivindicava, particularmente a questão da eleição de governadores provinciais.</p> <p>Não obstante, em parte, a última reforma de descentralização representa um recuo em si mesmo:</p> <p>É importante que o modelo de descentralização saído da 'última reforma' seja (re)discutido, adequando-se a realidade do país, para que sirva aos interesses dos cidadãos a nível local.</p>
-----	---	---	---

		<p>- primeiro, assegurar que a justiça (os tribunais) funcionem de acordo com a constituição da república e a legislação em vigor. Se tem que haver um representante de estado na província, a sua responsabilidade é de garantir que a justiça chegue ao cidadão e seja exercida com respeito a constituição e as leis. E também, que ele tenha acesso as normas aprovadas pela AP. Porque a AP não pode aprovar uma norma ou um procedimento ou uma postura que vá contra o quadro nacional.</p> <p>- segundo, é de garantir que as FADS estejam lá para a defesa da nação, da soberania nacional. Pelo fato da província ter autonomia administrativa, financeira e patrimonial não significa que está fora do quadro nacional.</p> <p>- por último esse representante do estado estaria lá para defender a política fiscal. E não seria, necessariamente, esse sujeito a ser chamado de “secretário do estado na província” (risos). Para mim, não há necessidade para isto. Seria um simples representante do estado. E teria um espaço equivalente a este a esta proposta de ter 3 pessoas para lhe assessorar, na área fiscal, assuntos militares e de segurança e na área jurídica. Pessoalmente, não iria chamar o governo da província de “Conselho Executivo Provincial”, seria mesmo de “Governo Provincial”. Qual é o problema nisto? Qual é o medo. É governo provincial! Tens um governo provincial, tens um governo central. Qual é o medo? Eu iria pelo governo provincial. Porque é assim que íamos assegurar, de facto, uma governação política inclusiva. Íamos ter um programa do governo central, que ia centrar-se no macro, enquanto o governo provincial nos aspetos mínimos.</p>	<p>RENAMO FOI ENGANADA!</p> <p>A Renamo, como um dos principais atores no processo, foi enganada e enganou-se em si própria: não permitiu o alargamento do debate, envolvendo, particularmente outras forças políticas, na certeza de que iria ganhar, pelo menos, em seis províncias, onde tinha histórico de êxitos eleitorais, nomeadamente Sofala, Zambézia, Nampula, Tete, Manica e Niassa. Em contrapartida, permitiu que a proposta da Frelimo – também bastante preocupada com a possibilidade da Renamo em certas províncias – enveredou pela criação da figura de “Secretário de Estado na Província” e, mais ainda, esvaziando o poder governativo a esta entidade em detrimento do “Conselho Executivo Provincial”, enquanto órgão governação descentralizada. Portanto, os impasses e confusão governativa que caracterizam as dinâmicas de governação local nas províncias, pelo menos, a partir da primeira experiência de governação descentralizada provincial, 2020-2024, resulta de jogo de barganhas entre Renamo e Frelimo, cada um puxando ‘a sardinha à sua brasa’, movidas pelo horizonte dos resultados eleitorais na época:</p>
FBA	R2	<p>É preciso recordar de que esse é um processo que decorreu de arranjos político-partidários de uma situação concreta: havia um conflito e houve um arranjo dos 2 contendores políticos, nomeadamente a Renamo e a Frelimo. Quanto mais, o pacote que veio a AR resultou dos entendimentos havidos e não tivemos oportunidades de fazer alterações. Tanto mais que o pacote da descentralização que resultou na eleição do governador e todo pacote da descentralização, representou, de alguma forma, um recuo. Veja-se, por exemplo, os progressos alcançados sobre a eleição direta dos presidentes dos municípios, face a esta revisão. Hoje, o povo, não elege um representante, elege um mascarado, um partido, que foi eleito; não é conhecido, não é passível de responsabilização, porque não foi eleito. Isto é um recuo muito grande, pois tínhamos alcançado esse ganho. O recuar de uma eleição direta para uma eleição de lista, quer dizer, que ele ficará</p>	

		<p>condicionado e capturado pelas vontades político-partidárias, que não permitem que esta pessoa cumpra com aquilo que foi a promessa no processo de campanha eleitoral.</p> <p>Outro problema reside no conflito entre SE e GP, isto é dispensável, tendo em conta o assunto da sobreposição face a exiguidade orçamental. São 2 governos paralelos, todos com estruturas provinciais. Isto foi montado no sentido, ou o partido do governo sabia que, se calhar, não podia ganhar todas as províncias, por isso, colocou uma figura que servisse de pedra de bloqueio. Portanto, é um grande retrocesso. Não é apenas uma coisa que estamos a inventar. É um sentimento que os governados e SE ao nível das províncias têm manifestado. Há províncias em que não há convivência entre essas figuras. Exemplo, Manica, Nampula (esta última melhorou um pouco), em que não é possível realizar-se uma reunião e convidar essas duas figuras, pois cada um quer reunir a sua maneira com os seus, apesar de serem do mesmo partido. Para além de que a SE, praticamente, não tem orçamento. Então, eu acho que a descentralização que aprovamos com a revisão da constituição não vai surtir com os desejos e desígnios de uma verdadeira descentralização, que deve ser acompanhada de desconcentração também de competências e recursos. O país continua centralizado. Há uma descentralização sim, política, simbólica, mas que os orçamentos continuam centralizados. Isso vai, de certa forma, provocar um desgaste que temos acompanhado, nos últimos tempos, nos níveis de abstenção, por se eleger um governador que no fundo, não tem recursos: nos últimos 2 a 3 anos, não há investimentos por causa dessa sobreposição. Estamos a patrocinar a criação dos órgãos e condições das pessoas que ocupam esses cargos, e não ações que mudem a vida dos cidadãos. É preciso que haja coragem, porque, temos de reconhecer que a Renamo foi enganada, até porque, neste momento, retomou a discussão sobre a eleição dos administradores. porque a constituição impõe que em 2024 deve haver eleições dos administradores e um dos atores já está a pôr em causa o acordo. mas é um grande problema também, porque, realisticamente, o país não tem condições para isso, e vai implicar que nos próximos 5 anos não se faça investimentos. É preciso aceitar que a Renamo foi enganada nesse processo. porque em 2024 se tiverem lugar as eleições, também há outro problema, pois o círculo eleitoral da província são os distritos. Os distritos terão órgãos eleitos, o grande problema é que o governador vai perder o território: se os distritos todos terem administradores eleitos, com suas assembleias, a</p>	<p>DEBATE SOBRE DISTRITALIZAÇÃO</p> <p>Existem dois principais posicionamentos quanto a eleição de órgãos de governação descentralização distrital:</p> <p style="text-align: center;"><i>Primeira</i></p> <p>A distritalização não é a melhor opção, pois desvirtua o sentido da província e respetivos órgãos. A província é constituída pelos distritos e o governador – no cumprimento do seu mando e programa de governação – deve nomear ‘seus’ administradores, de modo a manter uma coerência territorial e de implementação do programa de governação na satisfação dos cidadãos locais.</p> <p>Para efeito, o mais adequado é assegurar a autonomia das províncias – administrativa, financeira e patrimonial – para tenha capacidade de mobilizar recursos e promova ambiente de desenvolvimento local. Só desta forma é que se concorre a materialização dos propósitos da governação descentralização.</p> <p>Com efeito, torna-se adequada a reestruturação da representação do estado ao nível provincial, eliminando a figura do secretário de estado e toda máquina burocrática associada – órgãos de representação do estado na província –, para representante do estado na província, com a assessoria técnica a três funções constitucionais do estado: defesa e segurança, justiça política fiscal.</p> <p>Neste sentido, a província teria efetivamente um ‘Governo Provincial’, em reconhecimento da sua responsabilidade governativa para o desenvolvimento social, económico, político, cultural, entre outros.</p>
--	--	---	---

		<p>provincia fica sem os distritos, mais do que duplicação do orçamento, a figura do governador fica diluída. Não sei como será, porque para o governador pôr os pés no distrito terá de pedir autorização ao eleito no local: é uma confusão; é um retrocesso. A melhor via seria avançarmos, de forma progressiva, com o pensamento da municipalização no país, ao invés de contornar algo que é mais substancial.</p> <p>Estamos a descentralizar em capacidade: as províncias, distritos e autarquias têm encarados muitos problemas orçamentais para suprir as suas necessidades. Os eleitos ficam amarrados as vontades de seus partidos. A questão de candidatura independente ficou para história, ainda que se refira a candidatura de grupos de cidadãos. Há afunilamento do espaço político, e o país está a recuar neste aspeto.</p> <p>A Renamo foi enganada, porque estava com fé que havia de ganhar 7 províncias. O MDM apresentou 8 ideias sobre descentralização, e a Renamo recusou de contemplar na pauta esse nosso pedido. Um dos perigos dessa descentralização foi não ter havido um debate inclusivo. Foi um debate envolvendo apenas duas partes, sempre blindadas, não aceitaram, nunca aceitaram opiniões fora dessa esfera. Porquê? Era para não abrir os olhos da própria Renamo, que cegamente, acabou permitindo que assim fosse, e o país está nesse marasmo. Qualquer pessoa sabe que o processo foi conflituoso. Houve muitos jogos ocultos: um queria enganar o outro, e outro não quer se abrir para ter outros a seu lado nessa luta.</p> <p>Essa questão de recuar sobre a eleição direta, a Frelimo teria dificuldades em apresentar uma pessoa de luta, se não fosse por lista. A Frelimo nunca teve capacidade de apresentar candidatos idóneas, pessoas que convençam, por exemplo no distrito, em termos de capacidade de gestão, não havia de colher apoio. Então, aquela ideia de recuar-se para a eleição via cabeça de lista foi da Renamo. Só que partidos como a Frelimo são partidos históricos, sempre terão um e outro eleitorado; o partido Renamo terá de trabalhar para vender a ideia de partido. O candidato pode até vender a sua imagem, mas o partido precisa de uma estrutura face as dinâmicas. A sua ideia era fragilizar o MDM, que estava em ascensão, já que uma das grandes ameaças da Renamo não é a Frelimo, senão o MDM. Porque a Renamo não quer perder o 2º lugar, mas não quer chegar ao 1º lugar. A Renamo não quer aceitar – e há no seio da própria Renamo quem esteja a ser corrompido para não aceitar – uma espécie de Frente comum (Renamo / MDM), como ocorreu</p>	<p>Na essência, aqui defende-se, antes de mais, a verificação das condições reais: por um lado, aspetos de natureza técnicas, infraestruturais, orçamentais e sustentabilidade do processo. Por outro, questões relativas a duplicação ou sobreposição de órgãos, coordenação institucional, exercício das funções e competências, com o potencial de esvaziamento do poder dos órgãos de governação descentralizada provincial, nomeadamente governador provincial e assembleia provincial.</p> <p style="text-align: center;"><i>Segunda</i></p> <p>A distritalização é o melhor caminho a ser seguido pelo país, pois, nas atuais condições, existe um tratamento desigual dos cidadãos moçambicanos, sobretudo pelo modelo “bifurcado” da descentralização em curso, em que uns têm direito de votar seus governantes imediatos (autarquias), e outros (no caso dos distritos) não.</p> <p>Este aspeto mais do que problemático, de certo modo, incorre para a inconstitucionalidade.</p> <p>E mais, sem a distritalização, o país continuará pelo caminho desigual de desenvolvimento, com tendência a concentração de mais recursos e investimentos aos centros urbanos, onde há cada vez mais pressão de mobilidades – exido rural – pelos serviços públicos, que são escassos ou inexistentes nas zonas rurais – distritos.</p> <p>Outro dado não menos importante, é que proposta da distritalização foi trazida á mesa de negociação pela Frelimo – que hoje declina-se a sua implementação – como resposta e extensão a proposta da Renamo a nomeação de governadores de provinciais.</p>
--	--	--	--

			em Angola, o que daria mais chances a oposição, com base no sistema eleitoral vigente, diferente do de Angola.	
AFC		R3	Este formato que coloca governador provincial e secretário de estado na mesma circunscrição, não é o que havia sido proposto nas negociações. Ele resulta de alguma imposição do partido maioritário (Frelimo), como moeda de troca, no sentido que, como a Renamo propõe a eleição do governador na província, então deve haver a figura de secretário de estado. Mas qual é era o fundamento receio, era de que se mantivesse a proposta inicial, o poder central não teria poder de interferir na governação local. Vamos imaginar que a oposição ganhasse, como aconteceu em 1994 ou 1999, em que a Renamo ganhou 6 províncias contra 4 da Frelimo, mas declarada vitória da Frelimo, com maioria que a Renamo que havia ganho 6 províncias. Pensou-se nesta possibilidade. A ideia foi que se deixarmos a proposta da Renamo – de eleição direta de governador de província – isto vai possibilitar que ganhem mais territórios a governarem ao nível da província e irá facilitar a que tome o poder do nível central. Como forma de boicotar, de rejeitar, ou dificultar essa evolução democracia – porque a democracia tem preço, tem um custo – seria, na verdade, na ótica do partido Frelimo, seria difícil ter governadores eleitos na província sem este ser acompanhado pelo secretário de Estado. Ao nível das autarquias existe a figura de tutela administrativa, talvez, fosse essa a forma para observar os atos administrativos e não um ente que tem plenos poderes para impor e influir, ao nível do mesmo raio, estamos a falar do território, temos duas figuras importantes no xadrez governativo, mas criando-se dificuldades na implementação de algumas atividades relevantes ao nível local. Mas só encontramos choque, conflitos, decorrentes do formato que foi permitido a se instalar aqui no ordenamento jurídico moçambicano, no quadro da última reforma de descentralização.	
ARN		R4	A sociedade é dinâmica e evolutiva. O mais importante a realçar neste exercício é a coragem que o Estado moçambicano teve em avançar com o processo, com objetivo fundamental de assegurar os consensos nacionais da estabilidade política e aprofundamento da própria democracia. Um dos objetivos é a condução da estabilidade política, e insere-se com os Acordos de Paz, já que havia grandes discrepâncias entre os atores sobre a condução do estado, e encontrou-se esta forma. Era preciso estabilizar esta forma com aquilo que era a realidade no terreno. No essencial, a grande vantagem da descentralização, é que aproxima o poder dos	

		<p>detentores do poder, e permite também que o poder esteja no nível das principais ferramentas de <i>accountability</i> e de boa governação. Essa questão é fundamental. Porque se tem autarquia, alguém decide quem deve governar naquela jurisdição. significa que você tem de ser <i>accountable</i> com aqueles que lhe colocaram ali. Permite também uma relação mais moderada no exercício do poder, para além das ferramentas tradicionais da fiscalização; esse mecanismo permite uma relação mais valiosa. É uma vantagem. O que grande problema que nos temos é relacionado com inelasticidade dos recursos: mais órgãos, sem mais recursos.</p> <p>Autarcização ou Distritalização?</p> <p>As autarquias, que são órgãos muito mais acertadas de aproximação de poder as comunidades, e isso, devia ser (para mim), um processo irreversível, porque onde há autarquias, a população está em condições de saber onde devem ser alocados os serviços, para permitir uma maior realização dos seus anseios.</p> <p>Em relação a distritalização, que decorre dos acordos, é preciso verificar as condições reais para a materialização desses pressupostos. não basta a realização das eleições distritais, dos administradores. É preciso ver como que é será o relacionamento entre órgãos. Neste momento, os distritos, sob ponto de vista jurisdicional, estão sob alçada da SE na província, que são representação do estado. O próprio administrador é representante do estado. Se invertermos isso, então, como é que a coisa vai funcionar. A quem os administradores vão se subordinar? Inventar-se-ia outra estrutura, e este é o maior receio. O que representa o interesse do estado naquela jurisdição, como vai ser? Essa é a maior questão. Duplicamos novamente? Com que orçamento, vamos suportar essas incursões? Portanto, é extremamente oneroso e insustentável este processo. Se olharmos, mesmo a nível da província, aquela dupla estrutura já é bastante onerosa e insustentável pela duplicação. É preciso fazer-se uma reflexão profunda, para ver-se, se, efetivamente, nesta fase em que estamos, não valeria a pena consolidarmos o processo e depois vermos se avança. E se avançarmos, ver como operacionalizar esta dinâmica evolutiva deste processo.</p>	
APM		R5 Os arranjos institucionais foram motivados pela pólvora. O país tinha de fazer escolhas: entre manter a guerra e aceitar o que a Renamo estava a reivindicar. E feito o direito comparado, foi-se verificar que o que a Renamo estava a reivindicar eram coisas normais em quase todos cantos do mundo. Até em países pequenos,	

tipo Alemanha, tipo França, Portugal. O que tem de se perceber é que o governo central não vai conseguir se fazer representar em todo território nacional. O nosso país é muito vasto. Depois a coisa pior que tínhamos era de governadores nomeados: podia roubar em Gaza, depois ser transferido para Niassa. Já o governador eleito, se rouba, dali vai para casa e há muita probabilidade de a família dele ser hostilizada.

Quem for a ler a constituição e as leis, há de ver que não há coisa mais clara que aquilo. O que aconteceu, foi a questão da regulamentação. O problema que temos está nos regulamentos, porque o governo quer ter supremacia sobre a AR. O princípio está lá, o critério é que depois desvirtua a coisa.

Autarcização ou Distritalização?

Se nós continuarmos com este caminho que estamos a percorrer – até, mesmo agora já estamos a cometer uma inconstitucionalidade –, dividindo o povo moçambicano: o povo que vive nas cidades tem direito de eleger e aquele que fora não elege seus dirigentes imediatos: Isto é problemático. Por isso, as cidades andam cheias, porque as pessoas vêm nas cidades a procura de condições: porque nas cidades estão sendo criadas facilidades; como se os que vivem na cidade são moçambicanos de primeira. É exatamente o erro que o colono tinha criado, embora o colono tivesse suas próprias autarquias. Mas quem era os membros das autarquias, era eles. Estamos a cometer mesmo erro até agora.

Por isso, para mim, melhor coisa seria fazer a governação descentralização distrital que iria contemplar toda a população.

Outro aspeto, não pouco relevante, é que a irmos via autarquia, esta coisa de sede do posto administrativo, vamos descobrir que criamos muitas unidades geográficas que, depois, vão pesar no nosso orçamento do estado. Por falta desse pensamento, por exemplo, agora o distrito de Boane, no local de uma assembleia, vai ter duas assembleias municipais: Boane e Matola-Rio. Só a assembleia de Boane conta, atualmente, com 37 membros, e Matola-Rio, tendo metade da população de Boane, vai ter mesmo número de membros da assembleia municipal de Boane. mas acredito se fosse, apenas, para assembleia distrital, se calhar, nem iria a 40 pessoas, pois agregaria tudo. Não é este o pensamento que existe; vamos avançar para aquilo que se pensa que resolve os problemas, mas, num futuro, não distante, havemos de ter problemas de ter que redefinir a nossa geografia política. Como não

		<p>temos essa visão, precisamos cair primeiro para depois levantarmos. Só espero que alguém não se aleije.</p> <p>O propósito da GDP era que depois da província não haveria mais nada lá em baixo. Depois da província vinham municípios. Só que os da Frelimo entenderam que eram espertos, inventaram distritos, e os distritos foram aceites em processo de negociações. O que está sendo dito é que uma vez escrito na lei tem de ser cumprido. Mas já estão a começar a fazer barrulho que não temos condições. Quem tem de criar condições?</p> <p>Se não se avançar com eleições distritais, em 2024, estamos a ferir a constituição, sim. Em relação a história de condições, é preciso lembrar que Moçambique ainda não se sustenta pelo seu próprio orçamento de estado. Se o princípio é ter condições no distrito, entoa não devíamos ter avançado com a GDP. Aliás, o próprio governo de Moçambique nem devia existir.</p> <p>O problema nem é de se ter escrito 2024 na constituição. Lembre-se que, na lei das autarquias, 2/97, escrevemos que o governo vai criar condições – materiais, humanos e financeiros para a transferência de serviços de saúde e educação primários para as autarquias -, mas desde, de 1998 até hoje, não se passou nada, porque não havia prazos. Quando você faz uma coisa e não indica prazos, não tem compromisso. O decreto 33/206, sobre as transferências de competências é exemplo disso. Até aqui não foi transferido nada, alegadamente, por falta de condições técnicas.</p>	
--	--	--	--

VARIANTE "G"

REPRESENTANTES DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA E ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS DE MOÇAMBIQUE

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
II ⁴¹⁹	1. Como descreve a relação entre poder central e autarquias, no contexto da descentralização em Moçambique?	R1	<p>Há duas formas que posso descrever da relação entre poder central e autarquias. Primeira, a relação entre estes dois níveis de governo (órgão central e local) é baseada nas leis, que consistiria numa relação formal. É uma relação muito ténue no dia a dia das autarquias, porque as autarquias são autónomas, correm e tem de agir no conjunto do poder que têm, de acordo com as atribuições como autarquias. No então, esta relação também pode-se desdobrar, por um lado, pela tutela, baseada na lei, daí a relação ténue. Mas essa relação não termina aí; ela é um pouco mais aprofundada, por conta da fragilidade das próprias autarquias. Veja-se que o Estado financia uma boa parte do orçamento do funcionamento das autarquias, e se o Estado financia é porque, no fim do dia, as autarquias têm de assistir o povo. Chamamos autarcas, mas no geral é povo, cidadãos locais. Então, se o Estado endossa ou coloca nas autarquias dinheiros para que a autarquia realize ações no interesse publico; o Estado é mais do que ninguém o interessado em querer saber o que é feito com o recurso que ele aloca. Porque a minha forma de pensar é que a tendência devia ser inversa. Desde que conheço as autarquias e daquilo que tenho acompanhado e do que algumas organizações internacionais exigem é que o Estado esteja a incrementar as transferências para as autarquias. Mas o meu entendimento é que se a autarquia é uma entidade que foi criada para ser autónoma, a tendência é que as transferências deviam ser cada vez menos. Enquanto o Estado sai a robustez devia ser criada. Então, devia ser um processo combinado entre o crescimento da capacidade autónoma para o município prestar serviços de qualidade, em cobrar impostos e taxas que lhe cabem, alargando, naturalmente, a base tributária, para permitir que capte mais receitas, para a medida que vai captando, o Estado reduz a sua intervenção. Porque se o Estado reduzisse a sua intervenção e as autarquias fizessem maior parte das suas ações com seu próprio orçamento, financiasse suas próprias ações com seu próprio investimento, isso dava-lhe muito mais autonomia de atuar. E a relação entre poder central e as</p>	<p>Existem 3 dimensões da relação entre poder central e autarquias locais:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. FORMAL – baseada nas leis, onde se incluem, por um lado, questões de autonomia e exercício das competências e atribuições pelas autarquias; por outro, o exercício da tutela pelo poder central, por força da lei. Sob este ponto de vista, a relação entre estes dois níveis de poder pode ser considerada de ténue e, potencialmente, tensão. 2. APROVEITAMENTO – que resulta das fragilidades demonstradas pelas autarquias locais na prossecução dos seus interesses locais, a começar pelas questões financeiras. Com efeito, sendo o poder central como principal financiador dos recursos às autarquias – através de transferências intergovernamentais, para despesas de funcionamento e investimento -, em nome da monitoria e avaliação na execução destes fundos, aproveita a situação para uma maior intervenção e controlo da ‘vida’ das próprias autarquias. <p>Partindo-se do pressuposto de que autarquias são entidades autonomias – em termos administrativos, financeiros e patrimoniais – deveriam, a cada dia, robustecer a referida autonomia, através de maior</p>

⁴¹⁹ Inocêncio Impissa [entrevista: 03.11.2022].

		<p>autarquias não termina apenas nesta linha, mas aprofunda-se, exatamente, por causa dessa fraqueza que elas têm.</p> <p>E mais ainda, com a revisão constitucional de 2018, o relacionamento intensifica porque o Estado ou a AR atribui e admitiu a dignidade constitucional o princípio da subsidiariedade, que significa que, numa situação que uma autarquia ou algum órgão descentralizado denota alguma fragilidade na capacidade de dar conta numa determinada atividade importantíssima, o Estado legitima a sua participação na base deste princípio. Isto aprofunda esta relação com as autarquias, mas o fim último qual é? Aliás, o problema central é que não se está a olhar bem para a capacidade que a própria administração pública, ao nível das autarquias, tem para lidar de forma autónoma com as suas competências. Essa é uma das coisas que se pode chamar. Mas a outra que se pode chamar é que as autarquias colocam, é que se calhar o Estado é porque não abre espaço para nós avançarmos e fazer as coisas concretas. A coisa não é bem assim. Por um lado, até pode ter razão, porque o Estado pode dizer que podem ir buscar mais impostos ali, mais algumas taxas, etc. O ponto é que a própria autarquia aquilo que já tem hoje não faz. Então, a pergunta é, porque eu vou aumentar, se aquilo que ela tem hoje se fizesse tão bem, e se fizesse de maneira consistente, se fizesse com a capacidade humana que ela já tem, já estaria a fazer bem; se ela já estivesse a fazer isso, já teria uma capacidade boa de assistir: Então, porque eu vou aumentar, se aquilo que ela já tem não está a conseguir explorar ao máximo? Então, há aqui, um exercício combinado que é preciso fazer, que é de continuar a capacitar as autarquias, mas elas próprias têm de se auto-capacitar para conseguirem realizar, no mínimo, aquilo que elas já têm hoje como autonomias, como tarefas, como obrigações, para depois exigir. E essa coisa em particular desta fragilidade na capacidade de poder gerir os serviços faz com que, por exemplo, tenhamos até hoje aquela discussão da transferência de serviços públicos de saúde e educação básicos. Porque o Estado até podia dar, mas imagine-se, por exemplo, que a cidade ainda tem problemas de lixo; o problema é resolver até aqui lixo e estrada, mas o lixo ainda está na estrada a vaguear; agora se eu te dou saúde, eu tenho folga? O estado vai continuar a gerir na mesma, porque não vai querer ver uma unidade sanitária sem medicamentos, sem água. Então, a questão central é as autarquias terem essa capacidade para gerirem as obrigações atuais. Portanto, trouxe essas três dimensões, uma patrimonial que é muito formal; tem essa financeira que é de caráter de dependência, mas essa mesmo depois</p>	<p>capacidade de mobilização de recursos locais, ou explorando os mecanismos legais a sua disposição, e, na sequência, financiando grande parte de seus investimentos locais. Nestas condições, a intervenção do poder central ao nível das autarquias reduziria, que viriam mais efetiva sua autonomia e atuação ao nível local.</p> <p>3. SUBSIDIARIEDADE - a tendência de intervencionismo estatal em nível local, mais frequente no futuro, por conta da 'recente inclusão' do princípio de subsidiariedade na constituição, que legitima a intervenção do estado nas autarquias em casos destas demonstrarem incapacidade ou fragilidades na realização das suas obrigações. Não sendo uma grande novidade, a inclusão da subsidiariedade no texto constitucional decorre do 'aproveitamento' estatal nas autarquias.</p>
--	--	--	--

			aprofunda-se com a questão do princípio de subsidiariedade – que é princípio novo que é introduzida na constituição de 2018. E são essas três dimensões que podem caracterizar a relação entre esses dois níveis de poder.	
CM ⁴²⁰		R2	É uma relação que posso considerar excelente. Um princípio de excelência na relação entre estes 2 poderes é visível. Mas há desafios no processo, porque a descentralização pressupõe a transferência de funções e competências e de recursos. Ora, esse processo não é totalmente linear, tem seus desafios. Mas de forma geral, nos últimos tempos, há um cometimento bastante forte do governo central no sentido de devolver o poder a nível local. Um dos desafios que o governo tem para materializar isso de forma efetiva é a questão da limitação de recursos. Porque o governo tem também suas limitações derivadas, quer de natureza económica local e da conjuntura internacional; o governo de moçambique não está isolado, de tal forma, que qualquer alteração a nível mundial, impacta também a nível nacional. Entretanto, há um comprometimento do governo para devolver o poder junto ao nível local.	
II	2. Pode se dizer que existe uma espécie de ‘endurecimento’ do poder central na relação com as autarquias em Moçambique?	R1	Eu prefiro ver como uma espécie de consequência. É como a lei da interoperabilidade. A lei da interoperabilidade define que a medida que um corpo desaparece num espaço, o outro aparece. Por exemplo, entre a água e o ar, a medida que reduz a água, o ar aparece e se tivesse mais água e vice-versa. Então, o ponto qual é? A medida que a autarquia perde o seu papel, o Estado tem de garantir por força. Se por hipótese, a autarquia tem de fazer suas estradas e não está a fazer, ao mesmo tempo, a população está a sofrer, o que o Estado vai fazer? O Estado para, porque a autarquia é autónoma, ou ajuda? Porque no fim do dia nem olha para a autarquia, olha para o Estado, dizendo que o governo não está a fazer. Mas é uma autarquia que está ali. Onde não há energia, não há limpeza, é uma autarquiazinha. Então, a pergunta é, porque a autarquia não faz? Se ela não faz, a pergunta é, o que um bom pai faria? Deixava aquela gente continuar a chorar porque diz-se que a autarquia é autónoma, ou o Estado intervém, dando o seu apoio. Então, é o que acontece. Deve ter acompanhado a situação da cidade de Nacala, que está com problemas sérios de erosão, e antes disso estava a aqueixar-se dos problemas de estradas; e algumas estradas são autarquias. E depois, em relação a erosão, as	A existência de uma espécie de ‘endurecimento’ na relação entre estes 2 poderes deve ser percebida como consequência, ou pelo sentido de interoperabilidade, em que o estado é forçado a realizar ações de vocação autárquica pela fraqueza desta e em nome da satisfação do cidadão, que olha no estado na perspectiva local (autarquia), mas como um todo. “Portanto, esse aparente crescimento de intervenção do Estado nas autarquias deve-se, na minha forma de ver, a essa regressão na atuação da própria autarquia. Então, é um exercício consequente, porque, na verdade, não há um espaço vazio: ou a autarquia intervém ou o Estado que intervém e recupera o espaço.”

⁴²⁰ Carlos Mucapera [entrevista: 30.03.2023].

		<p>autarquias tem possibilidades de interagirem com algumas organizações para resolverem os problemas ambientais. E a autarquia não está a desenhar programas para resolver os problemas ambientais e o problema está a lastimar as pessoas. A pergunta é, qual é o papel do Estado naquela situação? O Estado cruza os braços, porque a autarquia é autónoma e faz ou intervém? Portanto, esse aparente crescimento de intervenção do Estado nas autarquias deve-se, na minha forma de ver, a essa regressão na forma de atuação da própria autarquia. Então, é um exercício consequente, porque, na verdade, não há um espaço vazio: ou a autarquia intervém ou o Estado que intervém e recupera o espaço. Então, para mim, é isto que tem estado a acontecer. Agora, para uma versão de aproveitamento político, a tendência é dizer que o Estado está a afastar ou empurrar as autarquias, quando há coisas que o poder local não está a conseguir fazer e legitima a intervenção do Estado. Este é o grande “quê” na minha forma de pensar.</p>	<p>É esse argumento que não apenas sustenta a intervenção do Estado nas autarquias em Moçambique, mas e sobretudo que leva a estagnação da dimensão técnico-administrativa do gradualismo na descentralização em Moçambique.</p>
<p>CM</p>		<p>R2</p> <p>Penso que não é verdade; não há endurecimento nenhum. O que tem que acontecer é o seguinte -isto é como uma família, que pode estar abastarda durante um período, mas quando começa a haver escassez, naturalmente, tem de racionalização. E esta racionalização pode não ser bem entendida pelos filhos da casa. A vontade expressa que o governo tem é coma criação de municípios. O governo expressa a vontade em relação a descentralização em Moçambique com a criação dos municípios, e agora criou mais 12. Isso é uma forma de devolução do poder ao nível local. E mais, no âmbito da desconcentração, criou um conjunto de iniciativas (como tribunais administrativos a nível de províncias) no sentido de trazer o serviço mais próximo do cidadão e as decisões serem tomadas mais próximo do cidadão e a nível local. Naturalmente, ao longo do processo, tivemos a crise económica mundial, a crise da pandemia, e os recursos já não serão os mesmos. E não podemos entender como sendo recentralização. Devemos entender que esse pequeno bolo que agora reduziu-se ainda mais é dividido por todas as partes. Portanto, o princípio está lá; é preciso que todos – para além do governo – temos que encontrar formas de ultrapassar o problema de recursos. As finanças do estado ressentem-se por causa da grande demanda. Há novos desafios que exigem novas soluções, e exigem novos recursos financeiros. Há uma luz no fundo do túnel com a questão do gás. O governo está comprometido com o melhoramento das condições da população.</p>	

II	3. Como a descentralização moçambicana encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional) nos distritos?	R1	<p>É uma discussão muito interessante, e está a ganhar muitos contornos atualmente, em que se questiona como os grandes projetos que exploram recursos que jazem num determinado território beneficiam as comunidades respetivas.</p> <p>O ponto é que o Estado, através do governo é o responsável para lidar com todo território no geral. Até a pouco tempo, até ano passado ou há 2 anos, a discussão é que nem todos os distritos tem a possibilidade; ou nem todos territórios são abençoados com os recursos naturais, ou nem todos locais que tem recursos já têm uma fábrica ou indústria ou uma forma de exploração que permita ganhos para aquele mesmo território. Então, o Estado cabe-lhe encaixar tudo que é contribuição e depois distribuir pelo vasto território. E essa distribuição é feita tendo em conta os critérios, bons ou não, mas foram os melhores até na altura que o próprio Estado indicou, como população, território, área territorial e, agora levantam-se outras questões, como nível de prestação de serviços, nível de pressão de exigência, estrutura urbanística, tudo isto são aspetos que deve começar a entrar nestes indicadores de distribuição. No então, como fazia referência, nos últimos tempos aqui, tem estado a haver uma discussão em que se diz que sim há essa distribuição, e o papel do Estado é necessário para que aqueles outros territórios que não possuem recursos possam também ter benefícios; por isso, está-se a conseguir todos distritos tenham energia, água, em muitos lugares, que em princípio não tem recursos e não são abençoados, mas que o Estado no fim do dia tem de ir buscar recursos. E onde o Estado vai buscar esse dinheiro? É na base daquilo que existe. Então, os recursos que estão em Nacala, em Nampula, devem servir aos distritos questão no sul, ou no norte ou no centro, pois não tem a mesma possibilidade.</p> <p>Agora, há uma abordagem que tem estado a ser desenvolvida, nos últimos 4 a 5 anos, que é de conteúdo local, que tem estado a ser levado a cabo e que é boa prática de outras geografias, em que defende-se a distribuição do Estado na perspectiva de gerir, mas é preciso garantir o mínimo do conteúdo local que garante mais-valia para aquele ponto onde os recursos saem para poderem se desdobrarem – mais do que responsabilidade social, que se falava antes, e muitas vezes, não respondia as questões das comunidades. Mas esta questão de conteúdo local pode ser um pouco mais consistente, pois aí estabelecem-se regras, por exemplo, para integrar a mão de obra local, integrar planos de desenvolvimentos das organizações com as instituições do próprio distrito e do governo. Essa abordagem de conteúdo local vai sim tornar mais compacta essa intervenção.</p>	<p>Um dos aspetos que mais tem ganhado espaço no debate, pelos contornos no desenvolvimento do país, é a coabitação de interesses entre a governação local e investimento estrangeiro (multinacional), nos distritos em Moçambique.</p> <p>Com efeito, o Estado centraliza a exploração de recursos naturais para permitir uma adequada redistribuição da riqueza produzida – utilizando vários critérios, como população, área territorial, e, em perspectiva, nível de prestação de serviços, estrutura urbanística, entre outros – pelo território nacional, atendendo que nem todos distritos têm recursos naturais para exploração e, conseqüente, geração de ganhos económico-financeiros.</p> <p>Neste contexto, os desafios de governação passam pelo desenho e inclusão do conteúdo local nos projetos de investimentos com grandes impactos a nível local, concretamente nos distritos, como o caso do PAPC, nomeadamente, integração da mão-de-obra local, integração de planos de desenvolvimento dos próprios distritos, entre outras questões, aos projetos e iniciativas dos próprios empreendimentos.</p>
----	---	----	---	---

CM		R2	<p>Todo e qualquer investimento tem seus riscos. O risco faz parte da componente de qualquer projeto. É preciso mitigar esse risco. E uma das coisas que o governo faz, como no caso do Chibuto, é que o projeto se comprometa em responsabilidade social das comunidades, com questões de reassentamentos, até com edificação de infraestruturas específicas, como hospitais, escolas. Então, há aqui, uma tentativa do governo – e com bastante sucesso – de fazer com que se respeite que o que é implementado em qualquer comunidade, a comunidade se sinta parte do mesmo. Às vezes, o governo aconselha que uma parte da mão-de-obra (não de especialidade) – seja oriunda da população local, para a reinserção e emprego daquelas pessoas que estão lá.</p>	
II	4. Quais são os desafios da governação local no contexto da coabitação de interesses com o investimento estrangeiro (multinacional, como o caso do PAPC)?	R1	<p>Então, os desafios passam pela capacidade de os governos distritais terem uma resposta a medida, a altura. Tem de ter resposta a medida, porque pode haver muita pressão, por parte das comunidades e ao mesmo tempo das companhias, e se o governo local não estiver altamente capacitado ou capacitado a altura, pode não ser muito bem interpretado ou aquele <i>income</i> pode não ser bem utilizado. Mas, eu penso que, o esforço tem de ser conjugado no sentido de a medida em que este conceito vem sendo consolidada, nós também vamos tendo capacidade para conseguir esse desafio de lidar com as dinâmicas de desenvolvimento local.</p>	<p>Portanto, os governos distritais devem estar capacitados e preparados para aproveitamento das oportunidades que surgem na sequência dos próprios empreendimentos.</p>
II	5. Como explica o propósito e modelo da ‘última reforma’ de descentralização em Moçambique?	R1	<p>O contexto é sempre importante para compreendermos o propósito da atual reforma. Se nós colocarmos a ideia do nosso “paradigma da descentralização” fora do contexto, ninguém vai perceber. Porque, nalguns casos, vai-se dizer que, aparentemente, Moçambique correu muito ou deu passos muito mais largo do que devia. Mas se nos lembramos, estava-se numa situação em que era preciso ultrapassar problemas. O maior de todos era o problema dos ataques declarados na zona centro do país, em particular. E como pode-se perceber, pode não ter havido tempo suficiente para refletir-se. Lembro-me que houve um pouco mais de 150 sessões de conversações e, a medida que se transpunha uma barreira, no dia seguinte surgia outra. Quer dizer, começou a aparecer um jogo necessário, ou um jogo que as pessoas queriam fazer. Então, no fim de contas, fomos aperceber que a partir de um contacto mais direto foi possível ter-se encontro. E nesse possível encontro era preciso desenhar-se rapidamente linhas que nos permitissem avançar,</p>	<p>O contexto é muito importante para a leitura da ‘última reforma’ de descentralização em Moçambique. Porquanto o país estava mergulhado numa instabilidade política, nomeadamente ataques armados, particularmente, na região centro. Com efeito, as circunstâncias e necessidades do momento – tanto a busca da paz e estabilidade política do país, quanto a proximidade das eleições –, levaram à consensos possíveis.</p> <p>Os objetivos desta reforma acabariam sendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - primeiro, aprofundamento da democracia participativa;

		<p>e como estava aquele cenário desenhado. Estamos numa situação em que tínhamos de conseguir consensos e num sentido em que logo a seguir tinha datas para o término do mandato, e estava-se a discutir resultados da eleição anterior, portanto, resultados dos 4 anos anteriores; entretanto, estava-se, ao mesmo tempo, quase num novo ciclo. Portanto, não estavam definidas as bases para um novo processo eleitoral, ou estava tudo turvo. Então, a pergunta é: paramos ou avançamos? Então, tinha-se de encontrar uma linha, aparentemente, que fosse a mais consensual. Pode não ter sido, mas aparentemente, devia haver algum consenso entre as partes essenciais, ou as partes determinantes, para que o jogo político acontecesse normalmente no ambiente da democracia. Então, chamou-se a isso de objetivos da descentralização:</p> <ul style="list-style-type: none"> - primeiro, aprofundamento da democracia participativa; - segundo, reforma do Estado; - terceiro, paz efetiva. <p>Então, estas coisas deviam acontecer num contexto constitucional. Politicamente, acho que, a decisão foi muito bem tomada e muito bem conseguida. No então, na minha forma de ver, entre o politicamente conseguido, entre o presidente da república e o líder da Renamo na altura, tinha de ter um processo transformacionista, um processo de legiferação, produção de leis. A transposição do compromisso político e a técnica legística para encaixar esses compromissos na constituição, é aqui onde eu acho que deve ter havido um hiato que não encaixou bem. Porque alguns compromissos de natureza política deviam ter sidos escritos na constituição de forma diferente, de tal sorte, que a sua implementação não encontrasse impedimentos, ou encontrasse barreiras na própria constituição. Então, hoje, a implementação das soluções da constituição estão a ser feitas num contexto em que a própria materialização encontra limites no terreno, mas a constituição autoriza. Encontram limites operacionais, mas os limites normativos permitem a implementação. Por exemplo, a constituição refere que o secretário do Estado é o representante do governo e representante do Estado. Enquanto representante do Estado realiza as competências exclusivas do Estado: fronteiras, cunho da moeda, polícia, defesa ... que são tarefas exclusivas do Estado; mas depois, em algum momento, é representante do governo, e o governo é um órgão executivo. Se é órgão executivo, não pode ser representado por um órgão que não é executivo, ou aquele que ele indica tem de ser necessariamente executivo. Só que,</p>	<ul style="list-style-type: none"> - segundo, reforma do Estado; - terceiro, paz efetiva. <p>Na sequência, a revisão parcial da constituição visava o enquadramento destes consensos e tornar possível a produção das demais leis sobre as matérias relativas.</p> <p>Existe um entendimento de que, sob ponto de vista político, os acordos foram bem conseguidos entre os principais atores do processo: Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, e o líder da Renamo, Afonso Dhlakama.</p> <p>Contudo, as deficiências do problema devem ter acontecido na transposição dos compromissos políticos em ‘pacote legislativo’, começando pela própria constituição, que viu inscritas algumas questões que, posteriormente, tornam-se, em motivo de grande discussão por conta de impedimento ou barreiras criadas, nomeadamente a eleição de órgãos de governação descentralizada distrital a partir do ano 2024 – atual linha de separação dos debates político, académico, jornalístico, entre outros.</p> <p>O entendimento de que, na sua revisão, a constituição foi tratada de forma programática, particularmente na questão das eleições distritais, quando deveria pautar-se por uma cláusula condicional, como o que acontece com o princípio de gradualismo na própria descentralização.</p>
--	--	--	--

hoje, quando ele realiza as funções executivas, as pessoas questionam. mas deriva da constituição. A base está lá. O que está a acontecer não é contra-lei, pois é o que a constituição diz, mas a solução no dia-a-dia é que parece um problema. Mas é problemas porque estamos a ver 2 órgãos de natureza executiva, depois quando vamos assistir determinados eventos, estão ali os 2 dirigentes, e a gente foi questionando isso muito no início. Claro, o trabalho, na altura, foi de tentar esclarecer as questões, ver o que está a mais, a menos; e nessa base, hoje, temos estado a amainar e é um processo normal de crescimento. É um processo de afastarmos do “status quo”, normalmente, as pessoas gostam de estar na zona de conforto, e quando saímos para a nova realidade temos medo do desconhecido; segundo, não sabemos se aquilo que vamos tentar vai dar certo. Então, há esse receio se vai dar certo, pois eu já estava bem aqui, e porque querer avançar para lá. E muitas vezes, entre avançar e recuar, prefere-se recuar. Mas se calhar se fossemos, poderíamos dar certo. Então há esse cenário. Depois, há essa questão da natureza programática da constituição. A constituição normalmente não pode ser programática. A constituição é um documento que, em princípio, não pode prever datas. Essa é uma forma legística meio não bem conseguida da revisão constitucional. Normalmente, o que devia ter vindo aí é uma cláusula condicional que diz, a medida, como acontece com o princípio do gradualismo, que segundo o qual, a medida que as condições vão sendo criadas podemos progredir. Normalmente, é este tipo de cláusula que se adota e não cláusula programático. Por isso que agora estamos numa situação de o que fazemos em 2024. Se eu avanço, estou a cumprir com a constituição, mas não sei se tenho condições materiais para avançar. Mas seu eu não avanço, se calhar, estou a violar a constituição. O que isto significa? Estamos numa situação de encurralamento. Conhecemos todos a realidade fáctica, do que acontece no terreno, mas existe um imperativo constitucional. Então, a pergunta é: o que a gente faz? É um pouco disto em que estamos, e acho que a transposição das medidas aqui politicamente adotadas e muito bem conseguidas, podem ter resvalado um pouco na transposição própria do legislador. Por isso, alguns aventam se se pode ou não fazer a revisão constitucional e o que isto significa, ou podemos fazer o “acordo de cavalheiros” e se é inconstitucional ou não. É por isso, tem de se voltar a discutir a questão. E fazer revisão constitucional implica voltar a outro tipo de debate. Estamos meio encurralados!

Na verdade, uma série de questões previstas na constituição de 2018 têm sendo questionadas, nos últimos tempos, por conta dos limites operacionais ou fatuais na sua implementação, nomeadamente:

- a representação do Estado na província, que na prática, é representante do estado e do governo, sendo-lhe permitido o exercício não apenas de funções nas áreas exclusivas e de soberania do Estado – defesa e segurança, justiça, cunho da moeda, recursos naturais, fronteiras, entre outras –, mas também, em nome de governo central, funções executivas.
- a indicação do ano 2024 como o de materialização da eleição dos órgãos de governação distrital, que por força da constituição torna-se imperiosa, embora as condições reais não permitem este desiderato.

Portanto, o processo de transposição dos acordos e consensos políticos em pacote quadro legal foi alvo de “jogos ocultos” que resultam nos impasses correntes: duplicação de órgãos de natureza executiva na província, questionamento sobre a viabilidade das eleições distritais, possibilidade de nova revisão pontual da constituição da república, entre outros.

		<p>Autarcização ou Distritalização?</p> <p>É interessante a questão. Temos de partir para uma reflexão muito fria, porque, no meu recente livro, discuto uma realidade, começando pela confluência de órgãos no mesmo território, e há de compreender que, numa situação de avançar-se para eleições distritais, na perspectiva de órgãos descentralizados, por exemplo, na cidade capital, que está no distrito, teríamos: o governador de província, acompanhado por presidente da assembleia provincial; temos o secretário do Estado; temos o presidente do conselho municipal; temos o presidente da assembleia municipal; teríamos administrador distrital eleito e presidente da assembleia distrital eleito. Temos 7 indivíduos que estão sobre a mesma população, sobre o mesmo território, sobre os mesmos problemas, sobre os mesmos recursos parcos, sobretudo. A pergunta é: como funciona isto? vamos imaginar num cenário de divisão de poderes, como que se faz isto? Então é esta questão que eu levanto e aprofundo, de tal sorte, que chamo uma reflexão fria, sem paixões. Porque se crias os distritos eleitos, hoje, a pergunta é, qual é o destino do governador? Porque constitucionalmente, o território organiza-se em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações. Visto na perspectiva vertical, parece ser possível, porque um está acima de outro. Mas visto no panorama horizontal, não é possível, porque o que é província é o conjunto de distritos. E quando o governador está numa província em que tem distritos, e os órgãos dos distritos vão ter os mesmos poderes, as mesmas atribuições que o governador da província, significa que o administrador vai ter o seu distrito, vai exercer todos os poderes que o governo exerce na província. Vamos ver que todos os distritos já têm donos. Então, o que o governador faz, a partir dessa altura? Onde é que ele pisa o pé. Teríamos uma situação de uma legislação estranha, que vai dizer, quando você quer capinar até 5 hectares, fala com o administrador distrital; de 6 hectares até 20, é o governador; de 20 até 50 ou até mais, fala com o governo central. Isto tinha de ser em todas áreas. Porque as mesmas atribuições que estão com o governador, nos termos do artigo 276 da constituição, são as mesmas que vão para o administrador. Então, a pergunta é, quem faz o que, nessa fase? Sendo o distrito um órgão descentralizado. E eu pergunto mais, numa situação em que nós avançamos, por hipóteses, para todos os distritos como autarquias, considerando que todos os distritos já são órgãos descentralizados, porque precisaríamos mais de autarquias?</p>	<p>DEBATE SOBRE DISTRITALIZAÇÃO</p> <p>A distritalização é inviável pelas seguintes razões:</p> <ul style="list-style-type: none">- resulta na proliferação de órgãos de governação, em nível local. No caso de distrito de cidade capital, o número total destes seria de sete (7);- pressão sobre os parcos recursos orçamentais e financeiros;- o governador perderia poder sobre o território, pois a província é o conjunto dos distritos;- dificuldades de coordenação, particularmente do tipo horizontal entre os órgãos de governação descentralizadas provincial e distrital, visto que os órgãos distritais passarão a ter os mesmos poderes que os provinciais; <p>Ademais, considerando que em simultâneo está o avanço da autarcização – que, não raras vezes, corresponde a territórios dos distritos –, o processo é crivado de questionamentos quanto a pertinência e viabilidade das vertentes de descentralização em curso: províncias, distritos e autarquias.</p>
--	--	---	--

			<p>Então, há coisas que deviam acontecer não em simultâneo. Então, a decisão grande que deve-se tomar aqui é paramos com órgãos descentralizados provinciais, ou paramos só com os distritos, ou paramos com as autarquias no modelo em que estamos. As 3 coisas ao mesmo tempo, para mim, não é possível. Se for possível, então, dentro dessa confusão que fiz referência, e com sufoco de recursos, e confusão de quem faz o quê, uma confusão na população. Então, e a população está ali, só quer serviços bem prestados.</p>	
CM		R2	<p>Todos os países hão de procurar sempre a forma mais sustentável de assegurarem o seu desenvolvimento e, sobretudo, a estabilidade. Esta última reforma que foi feita teve em vista, sobretudo, a estabilidade do país. Era necessário criar estabilidade com todas forças vivas do país, e tínhamos que encontrar uma forma de enquadrar todas as partes. De tal ordem que, a pratica, vai-nos provar se esta forma de descentralização que foi adotada agora é a mais apropriada para o nosso país, ou temos de repensar para adequar a nossa realidade. Aliás, já há pensamento em prol de uma abordagem mais realística, mais efetiva. Temos esse modelo de descentralização, mas até que ponto é prático? Que isto custa o governo? É mais oneroso? quais são as lições aprendidas. Já há debates neste sentido, e temos que aceitar o seguinte: as leis são feitas pelos homens e os homens podem retificá-las para melhor a situação.</p>	

VARIANTE "H"

PESQUISADORES DOS CAMPOS DE POLÍTICA E DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Sujeito de Pesquisa	Pergunta	Resposta	Conteúdo da Resposta	Síntese da Resposta
BW ⁴²¹	1. Como descreve a relação entre poder central e autarquias, no contexto da descentralização em Moçambique?	R1	<p>Existe uma dinâmica em torno dos processos de paz em que surge a descentralização como um espaço político para que a oposição, desde os Acordos de Paz de Roma e Acordos de Maputo, com a revisão parcial da Constituição: este é o móbil, na minha opinião, para a descentralização abrir espaço político, para a oposição ter espaço para a governação do país. Essas são as oportunidades, cruzamentos ou “critical chances”, momentos críticos, onde é preciso fazer concessões. Aquilo que foi recebido como um grande desafio político para o poder da Frelimo que é altamente centralizado, através do qual tenta controlar a política, economia, etc, até os pensamentos.</p> <p>Isto cria atritos dentro do partido (Frelimo); significa que, sempre que observamos um passo para a descentralização, também há um passo para a recentralização. Então, esta é a dinâmica que caracteriza a descentralização (em Moçambique): dois passos para a frente e um passo para atrás; dois passos para a descentralização e um passo para a recentralização!</p> <p>Em suma, esta é a dinâmica na relação entre o poder central e as autarquias. Significa que, mesmo com a criação das autarquias, existe uma tentativa de manter o controlo sobre elas: controlo político, fiscal (ex: 1.5% de recursos para todas as autarquias), mesmo com o aumento do número das autarquias, todos têm de comer o mesmo bolo que está cada vez mais pequeno; e controlo administrativo, etc. Apesar disso, as autarquias usam esse espaço para fazerem a diferença, tentando funcionar na melhor das maneiras possíveis. Essa é a essência da relação entre estes dois níveis do poder.</p>	<p>A reforma de descentralização em Moçambique – iniciada na década de 1990 – tem como seu principal móbil os acordos de paz: desde os acordos de móbil Acordos (1992) de Paz de Roma à Acordos de Maputo (2019).</p> <p>Nesta perspetiva, a descentralização é encarada como abertura de espaço político para a oposição política à Frelimo, particularmente a Renamo, tenha oportunidades para a governação do país.</p> <p>São estes cruzamentos ou “critical chances” – momentos críticos – que culminam nas principais concessões e consensos entre os principais atores da reforma do Estado em Moçambique (Frelimo e Renamo) e, conseqüentemente, de descentralização.</p> <p>Na prática, a descentralização torna-se enorme desafio para a Frelimo, partido, historicamente, de elevado nível de centralização, centralizador e que vive da busca pela hegemonia no país: controlo da política, económica, sociedade e – pelo menos tentativas não lhe falta – até pensamentos dos próprios cidadãos.</p> <p>Com efeito, tanto os atritos internos do próprio partido, quanto a ocupação de espaços a nível local por outras forças políticas, levam a que sempre que se dá passos à descentralização, em sentido contrário, passos são dados à recentralização.</p>
SC ⁴²²		R2	<p>A nossa descentralização é fictícia. No nosso país, a descentralização tem dois objetivos: (i) PAZ, que é um dos objetivos supremos; (ii) PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. Mas a prestação de serviços está sendo o aspeto mais negligenciado no processo em curso da descentralização. Quer dizer, em todo mundo, a descentralização é</p>	

⁴²¹ Bernard Weimer [entrevista: 12.11.2022].

⁴²² Sónia Chone [entrevista: 30.10.2022].

		<p>feita para melhorar a qualidade dos serviços e torná-los muito mais próximos do cidadão. Mas quando olhamos para o caso de Moçambique, caso dos ODPs, é que em 5 anos, aquilo que era a grande promessa de aproximar os serviços públicos ao cidadão não está sendo cumprindo, porque estão na luta para dividir competências: quem faz o que? Enquanto discutem, quem faz o que, a população está à procura de serviços. E não tem que presta esses serviços. No município, enquanto as competências sectoriais não são descentralizadas, ou não são exercidas, estamos a ter problemas: as pessoas não estão a receber serviços. No município, pior, porque o governo não entra mesmo para fazer nada. Então, aquilo que as pessoas são prometidas pelos políticos que vão governar é totalmente diferente. Eles são eleitos, ganham status, mas o serviço – que é aquilo que a população quer –, água a sair, escola pintada, hospital com cama, não acontece nada. Então, é aqui que está a confusão da promessa da descentralização. A descentralização promete teoricamente melhores serviços, mais próximos, eficácia da resposta local para os problemas locais. Onde está, neste momento, a eficácia da resposta aos problemas locais, nos municípios? Nenhum município tem planos de desenvolvimento. Nunca nenhum presidente do município transformou o seu manifesto num plano estratégico de desenvolvimento. Então, como se cumpre uma promessa de uma vida melhor, de uma vila sem uma visão de meio termo. Dirão que não sabem fazer. Tudo bem. Mas quem devia ensinar a fazer? Porque descentralizar não significa largar. Então, o Estado também, no âmbito da descentralização, não realiza as suas funções: as responsabilidades de coordenar a estrutura; de supervisão para ver se os fins para os quais – essa e a mais grave -, que é a auto-tutela. Não precisa ninguém te tutelar; é preciso fazer exame por si só: “eu decidi criar este tipo de órgãos, funciona ou não funciona”. O meu exame é, será eu estes órgãos, que eu criei com a descentralização, estão a cumprir com os fins pelos quais foram criados? Não se faz auto-tutela para se aperceber se os municípios estão ou não a cumprir os seus objetivos da sua criação – há um objetivo de criação dos municípios!</p>	<p>Neste contexto, a relação entre poder central e autarquias é caracterizada por uma dinâmica do tipo ‘dois passos para frente e um passo para trás’: dois passos para a descentralização e um passo para a recentralização. Significa que, apesar da relativa manifesta vontade de criação de autarquias, existe uma premente tendência de manter o controlo político, fiscal e administrativo sobre estas entidades do poder local. A questão de transferência fiscais intergovernamentais que, apesar do aumento do número das autarquias e crescentes desafios locais, continua sendo destinado as autarquias, desde 2008, apenas 1.5% das receitas do Orçamento do Estado, é ilustrativo da situação. No plano teórico, a descentralização visa, acima de tudo, uma aproximação e melhoria da prestação de serviços aos cidadãos em nível local. No entanto, no caso moçambicano, a descentralização é, essencialmente, uma espécie de ‘moeda de troca pela paz’: seu objetivo supremo é a paz. Na sequência, negligencia-se, quase que completamente, a componente de prestação de serviços públicos em nível local. No caso das autarquias, a situação parece mais grave ainda, uma vez que não tendo sido transferidas competências e funções setoriais, ou pela fraca capacidade técnica e financeira locais, os governos locais fazem pouco ou nada em termos de prestação de serviços. No dos órgãos de governação descentralização descentralizada, nas províncias, os cidadãos também</p>
EG ⁴²³	R3	<p>Em termos conceituais, a relação intergovernamental tem duas vertes: uma vertical e outra horizontal. Vertical no sentido de tutela, supervisão; e horizontal no sentido de colaboração ou cooperação. Em ambas perspetivas, podemos fazer análises diferentes. Quer análise governamental, e uma análise setorial de serviços. Isso não</p>	

⁴²³ Egídio Guambe [entrevista: 05.11.2022].

		<p>está, necessariamente, bem claro no nosso sistema. Em termos governamental, existe uma definição sobre a tutela que é exercida por duas instituições de base, que são o MAEFP e MEF.</p> <p>Sob ponto de vista administração, a reclamação, sobretudo do nível local, é que a orientação do nível central nem sempre passa de bons modos da administração, porque, infelizmente, a nossa administração não é por demanda. Ela é formada pelo centro, mas o centro tem de ter capacidades para poder permitir que o local consiga responder seus anseios. Isso não está evidentemente bem claro. O problema é que a nossa descentralização deriva de orientação política. Então, tudo o que é organização administrativa é tentativa de arranjos. E a própria administração há de procurar acomodação do que é esperado: a administração está a fazer esforços para responder a política apenas. Não tem a racionalidade administrativa a nossa descentralização, o que dificuldade a análise de que estás a pedir. Sem racionalidade administrativa, tu não encontras uma lógica clara das relações intergovernamentais. A tutela está definida, mas não é integralmente bem clara. Pode ser o problema de capacidade, é verdade, mas, no meu entender, é um problema de definição. O problema de capacidade sempre é o discurso; mas é mais um discurso da indústria de desenvolvimento.</p> <p>Mas é mais um problema de capacidade, porque não tem racionalidade administrativa que é o que está por detrás das ações que se fazem. Quando digo racionalidade, é essa ideia de o que é o móbil que orienta a forma através da qual a administração vai-se organizar. A racionalidade é essa, de que a organização administrativa tem fim último que é produzir uma efetividade em termos de satisfação do interesse público. É esse o conceito. Mesmo quando mobilizamos o conceito de racionalidade, no sentido político-administrativo, a ideia de melhor afirmação do estado, é isto que podia nos orientar. Organizamos municípios, distritos, com a ideia de como que o estado pode estar melhor, como podemos fazer chegar os serviços. Em teoria é isso. Mas nem a nossa constituição, nem a nossa legislação, não define assim. Chama-se o aprofundamento da democracia, desenvolvimento local, são esses os conceitos que se dizem muito.</p> <p>Enfim, há um problema de base, de conceito, que limita e culmina no tipo de dinamismo da descentralização em Moçambique em termos de finalidade. A reforma de descentralização é movida mais pela linha de interesses políticos, o que torna a administração a vir-se em arranjos, mas nunca chega, porque o conceito não</p>	<p>têm visto pouco da atuação das entidades descentralizadas no quadro de prestação de serviços, até porque o grau de disputa pelo exercício de funções executivas a esse nível continua no centro da disputa, no lugar da preocupação com a governação propriamente: satisfação das necessidades coletivas locais.</p> <p>Essa situação é cada vez mais consistente, porque o próprio estado central tem pouco interesse em ver entidades descentralizadas capazes e hábeis na solução dos problemas locais. E mais, a falta de 'autotutela' – um exame, uma avaliação por parte do próprio sobre os propósitos pelos quais descentralizou entidades – ou supervisão de fortalecimento institucional, isenta de interesses político-partidários, evidenciam um processo no qual o estado larga, por exemplo, as autarquias á sua sorte. Neste caso, a descentralização moçambicana é incipiente e vazia de substância final: a prestação de serviços públicos aos cidadãos locais.</p> <p>A relação entre o poder central e autarquias é processada em duas vertentes: vertical (tutela) e horizontal (colaboração e cooperação).</p> <p>No caso moçambicano, é pouco clara a forma de relacionamento entre poder central e autarquias, na perspetiva horizontal, baseada na colaboração e cooperação: entre entidades do governo central, sobretudo em termos setoriais, e as autarquias. Em grande parte, a relação entre estes dois níveis de poder é confusa e imprecisa, entre outras, por duas razões:</p>
--	--	---	---

		<p>está lá. E depois, há a questão de uma descentralização não por demanda, mas derivada do centro para a periferia: tudo o resto decorre em função do que a política e o centro quer, comprometendo os anseios dos stakeholders locais. Portanto, existe uma ausência de um conceito, visão, perspectiva, definição, é a parte mais difícil de viabilizar a relação intergovernamental entre poder central e autarquias em Moçambique. Eu acho que devia ser muito simples, porque, ainda que haja entidades diferentes, o estado é único.</p> <p>O nosso processo de organização da administração não está comprometido com um trabalho intelectual profundo. Não existe. A gente facilita muito, quando estuda isto, a academia tenta usar a ideia de clientelismo, nepotismo, neopatrimonialismo, todos esses conceitos, que é para tentar encontrar qual é a racionalidade que é usada para organizar a administração e o estado num contexto igual a esse. É uma tentativa de explicação que nem sempre capta a essência (tudo). Porque essa gente está a criar municípios? O que está a pensar? É porque querem atribuir-se benefícios? Esse é o cerne da tentativa de explicação.</p> <p>Quando tu não tens a racionalidade pela qual tu agas, tu fazes ao acaso. Ali é onde podes pegar, por exemplo, essas leituras que falei a pouco. Falei de ilhas de efetividades. Há situações pontuais, em que a coisa corre bem. Depois há situações, quando trabalhas sem conceito, podes estar num ponto muito alto, para depois, de repente cair para o nada. Porque não tens fundamento. É por isso que a nossa forma de gestão pública e de governação é muito baseada na personalidade das lideranças que estão por frente. De repente, se tens um ministro com visão, a coisa anda muito bem; vem outro, a coisa não anda bem. Falta esse escopo aí. Ele acerta, as vezes, por acaso, não é porque tem racionalidade. esse é o principal pecado para avaliar a nossa descentralização. Tem experiências boas, tal qual, como Beira, tem uma boa experiência. Hoje, em dia, se está a falar muito Chimoio, parece tem uma boa experiência. Aqui mesmo no Maputo, com Comiche. Tem a ver com períodos. Há ciclos bons, e outros nem tanto, ligado a personificação da coisa. Quando não tens ferramentas estruturas, faz com que, às vezes, as coisas ocorram, por acaso. Os políticos usam muito a ideia de que estamos em aprendizagem e avaliação não deve ser de imediata. O problema não é o tempo. Essa é a mania de pensamentos do ponto de vista progressivo, mas na administração pública, o pensamento progressivo não é tao linear. Mesmo em ciência ou em políticas públicas, essa visão de acumulação, incrementalismo, ou na ciência, aquela ideia de que há uma fórmula</p>	<p>- a administração local é formada pelas vontades do centro e não pela demanda local. Um centro descomprometido na criação capacidades que permitam que o local responda anseios das comunidades respetivas.</p> <p>- a descentralização resulta da orientação política. Tudo o que é organização administrativa local é puro arranjo e esforço para responder apenas a política. Um dos aspetos críticos da reforma de descentralização em curso em Moçambique é a falta de definição da racionalidade administrativa, para responder aos objetivos da própria descentralização: colocação do estado a nível local à disposição dos cidadãos através da prestação de serviços públicos. Garantir a presença real do estado, a prestação de serviços, e efetividade do estado a nível local. Se não existe racionalidade administrativa, até a construção do estado, ou a razão do estado enveredar pela autarcização, mesmo em situações de recursos limitados para efeito, levanta questões.</p> <p>Portanto, é um problema de base, de conceito, que limita e culmina no tipo de dinâmica de descentralização em Moçambique, nomeadamente em termos de finalidade.</p> <p>A reforma de descentralização é movida mais pela linha de interesses políticos, o que torna a administração de arranjos, sem conceito, sem demanda local da periferia: tudo o resto decorre em função do que a política e o centro quer, comprometendo os anseios dos <i>stakeholders</i> locais. Esta ausência de um conceito – entendido como visão, perspectiva, ou definição de racionalidade administrativa – é a parte mais difícil de viabilização da relação intergovernamental (poder central e</p>
--	--	--	---

		<p>cumulativa de construção de saber, ou cronologia do tempo, mas não é; ou vale a pena relativizar. Existe a ideia de pensamento cumulativo, na ideia de que a epistemologia se faz por graus cumulativos. Mas isso não explica tudo.</p> <p>Penso que houve um período – nem sei qual era o efeito – que a orientação governamental estava mais ou menos clara com tendência racional. É verdade que a administração pública funciona por paradigmas, de tal forma que quando um dirigente entra, ele adapta-se a leitura transnacional. Por exemplo, citamos muito a coerência de governação de governação, que resulta da teoria internacional. Esse também (o atual presidente) baseia-se na teoria internacional, que está a implementar. Há vezes que resulta, outras não. Houve um período em que as coisas pareciam que estavam um pouco coerentes na visão. No primeiro mandato de Guebuza parecia que as coisas estavam aceitáveis, as relações pareciam melhores. Mesmo se havia tensão, mas parecia que havia uma lógica; que tensão se baseia numa lógica.</p> <p>Tudo isto para dizer que a avaliação dos anos da reforma de descentralização em Moçambique, de forma geral, tem oscilações. Houve períodos de tendência de avanços, agora está num período um pouco confuso, de ausência de uma visão administrativa. Isto cria uma dificuldade até de responder esta questão.</p> <p>Porque nos lugares onde experimentaram autarquias, eu penso que, a representação sobre o estado mudou; que é o interesse de base: a visão do estado mudou; a tendência neoliberal da construção do estado acrescentou-se muito nesses locais.</p> <p>Um dos elementos críticos da reforma de descentralização em curso em Moçambique é a falta de definição da racionalidade administrativa, para responder aos objetivos da própria descentralização: colocação o estado a nível local à disposição dos cidadãos através da prestação de serviços públicos. Garantir a presença real do estado, a prestação de serviços, e efetividade do estado a nível local. Mas se não existe racionalidade administrativa, até da construção do Estado, ou do porque o estado quer no município, mesmo quando não tem recursos. Essa é uma colocação muito importante: porque precisamos de autarquias, mesmo quando se não tem recursos, mas são uteis de criar. Deve haver uma racionalidade sobre a construção do estado que se carrega com autarquias, mas do que, pensar-se, quer-se retirar poder ao partido no poder.</p>	<p>autarquias) e, inclusivamente, da construção do próprio Estado em Moçambique.</p> <p>Na verdade, tanto a constituição quanto demais legislação não associada, factualmente, a reforma da descentralização a racionalidade administrativa virada a prestação de serviços públicos, senão – vagamente – a questões como aprofundamento da democracia, participação e desenvolvimento local.</p>
--	--	--	--

BW	2. Pode se dizer que existe uma espécie de ‘endurecimento’ nas relações entre poder central e autarquias em Moçambique, particularmente as que estão sob gestão de ‘partidos da oposição’, caso da AcB?	R1 Endurecimento não é o termo científico. Eu diria que o poder central instituído resulta de um partido que surge da luta armada e tem o desejo (e monopólio) de manter o controlo e tem vários instrumentos, fiscais, políticos, administrativos, etc, e sempre é motivado em assegurar que não nasça uma oposição que poderia ameaçar este monopólio ao poder. Foi Alex de Tocqueville que diz “que a democracia nasce dos governos locais (autarquias)” e estes podem transformar todo o regime. Então, o regime que quer manter o poder e tem alianças para tal com várias instituições, mesmo internacionais; quando nota que há uma ameaça que vem da governação local, que é uma coisa que é feita melhor, com mais legitimização, com eficácia e eficiência em termos de prestação de serviços, então, fica em alerta. Quer dizer, uma oposição, sim; isto tem também dimensões históricas, porque eram antigamente beligerantes; então existe uma acesa imagem de inimigos, em que todos não conseguem apaziguar e esquecer, mas também existe outras dinâmicas que vem de outros grupos, mesmo o grupo da Frelimo. Lembro-me quando os presidentes autárquicos da Frelimo foram substituídos, foi feita uma sindicância sobre os erros que estes haviam cometidos, etc, mas a motivação era política. Um dos casos mais famosos era de Pio Matos, mas também em outros municípios foi igual. Significa, faz parte de um instrumento ou leque de instrumentos: quando aparece a liderança que gere confusão aqui, temos de controlar melhor, não importa se este é da oposição ou do próprio partido no poder: o partido intervém para controlar. Significa que não é apenas um caso de autarquias governadas pela oposição apenas. Uma outra maneira de intervir e tentar controlar é no ato das eleições. Houve vários casos, Guruè, etc, onde a monitoria ao processo deu sinal vermelho em que a oposição poderia ganhar, daí que houve tentativas de manipular as eleições, e depois na base de outras instituições as eleições foram repetidas. Então, faz parte de instrumentos de um Estado e de um governo que não quer abdicar o monopólio e a dominação. Isto não é exclusivo para Moçambique, mas também para outras realidades em que o poder é moldado nos mesmos modos dominantes: na África do Sul (ANC) é a mesma coisa; aí existe outros instrumentos, pois membro de um partido pode mudar para outro partido, o chamado “ <i>crossing flow</i> ”. Então, são e instrumentos de partidos dominantes que querem manter a dominação!	Outra linha de leitura da relação intergovernamental: O poder central instituído que resulta de partido único, a Frelimo, tem desejo (e monopólio) de manter o controlo estatal, utilizando, para efeito, vários instrumentos, nomeadamente políticos, administrativos, fiscais, entre outros; acrescidas a alianças com instituições nacionais e internacionais. Neste sentido, é seu interesse a não existência de uma oposição política capaz de ameaçar este histórico monopólio de poder. Até porque, sabendo do potencial que as autarquias – na perspectiva de Tocqueville – têm para a promoção de uma efetiva democracia e transformação do regime vigente, o poder central toma a seu favor toda dinâmica do processo. Neste sentido, a governação local é vista como uma ameaça pela legitimidade dos governos respetivos e sua capacidade de, por exemplo, prestação de serviços de forma eficiente, eficaz e efetivo localmente. Esta situação é aplicada tanto para autarquias dos partidos da oposição quanto do partido da situação. Existe falta de “oversight” ou supervisão, de uma tutela no verdadeiro sentido, do poder central às autarquias, baseada no apoio para que entidades descentralizadas tenham capacidades para o cumprimento de suas obrigações.
SC		R2 Mesmo sendo da oposição, para virar-se durante o mandato, tem de ser amigo da posição. Não faz muito sentido. O que acontece é falta de supervisão do poder	

		<p>central às autarquias; supervisão entendida como apoio para que as entidades descentralizadas consigam cumprir suas obrigações.</p> <p>Para mim, não é questão de endurecimento com os municípios da oposição, mas é endurecimento em relação a todos os municípios. Os municípios chegaram a uma conclusão (por via da ANAMM) e fazem uma questão, qual é a agenda do governo em relação aos municípios? Mas essa pergunta é uma pergunta estúpida!</p> <p>Porque o governo tem de ter uma agenda para os municípios, se os municípios são autônomos. Os municípios têm de elaborar eles próprios, ou por via d ANAMM, um plano estratégico; uma agenda deles comum que se pode desagregar em aspetos específicos para cada um.</p> <p>Volvidos, 25 anos de municipalização, com vista a responder essa pergunta, a ANAMM elaborou a agenda autárquica 2023-2030; um documento que será acompanhado por um plano de ação.</p> <p>Mas a questão aqui é que o governo não pode criar governos autônomos e depois entrar neles. É muito contraditório. Não pode criar governos autônomos e depois definir uma agenda. Não vai definir agenda, porque ali há um compromisso político de quem concorreu para ganhar. Ele é que tem de fazer a agenda. Porque fora disto, fica complicado o governo fazer agenda para os municípios. Os municípios – que é uma coisa que temos de ter coragem de escrever nos nossos estudos – a relação entre o poder central e autarquias; não só uma relação nebulosa apenas com os municípios da oposição. É com uma relação nebulosa co todos os municípios, porque entende que os municípios têm autonomia. Não tem que exigir mais ao governo, pois têm autonomia financeira. O que significa autonomia financeira? Significa que tem capacidade de gerar receitas, recursos próprios, e em base nisso, definir seus salários, desde que criem suas carreiras municipais. Mas nenhum município consegue fazer isso. Porquê?</p> <p>Portanto, pode-se dizer, politicamente, mas o fundo da questão é que é uma relação tal com todos os municípios. Quando aquela agremiação que junta autarquias não sabe porque eu algumas autarquias ficaram autarquias, vão se multiplicar membros da ANAMM que não pagam quotas e tudo mais, então, a situação é difícil.</p> <p>A conclusão é que o governo não tem uma boa relação com os municípios: com todos os municípios, e não apenas com os da oposição.</p>	<p>A relação nebulosa do poder central com as autarquias aplica-se de modo geral – para todas as autarquias – e não, necessária e ou exclusivamente, apenas em relação as da ‘oposição’. A espécie do ‘endurecimento’ nas relações intergovernamentais é abrangente, quer para as autarquias do partido da situação, quer para os da ‘oposição’.</p> <p>Ademais, a própria agremiação de representação das autarquias no país – ANAMM -, volvidos cerca de 25 anos depois da autarcização no país, não tem clareza sobre a pertinência da autarcização e os fins prosseguidos pelas próprias entidades descentralizadas, na medida em que, numa primeira fase, solicita a agenda do poder em relação aos governos locais autárquicos, e, posteriormente, elabora uma Agenda Autárquica, 2023-2030.</p> <p>Entretanto, estas temáticas da AA são aspetos básicos que as autarquias devem prosseguir desde o princípio da sua criação, por serem definidos, há anos, nos termos do “pacote autárquico”.</p>
--	--	--	---

		<p>O que a ANAMM define na tal agenda é nada mais que aspetos que os municípios deviam estar a fazer normalmente. Por exemplo, fala-se agora de Política de Urbanização, na conceção de que vai além do que municípios, querendo urbanizar também os territórios vizinho, o rural, em função. Mas, veja que a ANAMM precisa colocar isto numa agenda, enquanto já é de lei. E ao mesmo tempo, quem é de lei que lhes cria para poder lhes supervisionar para, pelo menos, verificar os objetivos pelos quais foram criados. Se alguém olha para a tal Agenda Autárquica da ANAMM, de um outro país, vai questionar se os municípios não fazem isto o que é que fazem? Aqui é que está a grande relação dos municípios com o governo. Para mim, o governo, não tem nenhuma relação de <i>oversight</i>, supervisão, nem de tutela. Porque se tivesse uma relação de tutela, haveria uma obrigação de homologar todos atos administrativo que a entidade tutelada tenha praticado. Agora, nesta visita da missão de avaliação, o Secretário Permanente do MEF disse que os planos dos municípios não estão a seguir a estrutura e a metodologia que mandamos, mas como não temos tempo de verificar, homologamos assim e mandamos executar; o mesmo em relação as contas de gerências que são péssimas, mas não temos tempo. Mas porque tem de ser o ministério a olhar? Porque não criar uma estrutura intermedia provincial? porque não criar uma espécie de sector na direção de economia e finanças que vele e capacidade para isto?</p> <p>Podes até descentralizar o que quiser, mas se não ensina o descentralizado como fazer, não está numa boa relação com ele. E não há seleção aqui, ou descentralizado da Renamo ou da Frelimo. A única sorte que temos é que, provavelmente, nos municípios da Frelimo temos pessoas que conhecem os processos e vão corrigindo e fazendo. Enquanto nos da Renamo e MDM, por serem revolucionistas, estão a trazer novas pessoas, mas algumas sem lógica de funcionamento público; os planos e as contas de gerência vão ser essa coisa. Mas o esforço de tratamento, não é diferenciado do nível central na relação com os municípios, A única coisa é que uns, encontram pessoas mais capacitadas e outras não. Porque algumas pessoas não querem trabalhar para Renamo, não querem ser vistas como as tais.</p> <p>Eu não vejo (diferenciação). Politicamente, podemos dizer que os municípios da Renamo são desprezados, mas quando vai perguntar os da Frelimo, a situação é a mesma. O que difere é a forma com que se olha para o problema de um e para o problema de outro. Então, para mim isto é falácia, porque tecnicamente, os administradores devem saber.</p>	<p>Uma prova da falta de “oversight” é a falácia do poder central relativamente as atribuições que não estão sendo exercidas pelas autarquias, como resultado da falta de capacidade destas, mas que, na verdade, o nível central não tem estudos realizados que dão evidenciam, em concreto, as competências e funções não exercidas até então e as explicações possíveis para efeito.</p> <p>Somente com conhecimento de causa sobre as dificuldades de exercício ou não realização das funções atribuídas ao poder local é que faz sentido apelar ao princípio da subsidiariedade, de modo que o estado – particularmente em estados federados – possa avocar referidas funções.</p> <p>No caso moçambicano, a questão da relação intergovernamental não está, objetivamente, prevista no quadro institucional existente. Quer dizer, seria importante uma definição clara da <i>intergovernmental relation</i> - IGR, pois implicaria não apenas uma simples relação entre níveis de governo, mas e acima de tudo – o que falta a reforma de descentralização moçambicana – o estabelecimento de relação envolvimento dos setores de nível central, nomeadamente ministérios, por via das funções e serviços a serem prestados localmente.</p>
--	--	--	--

		<p>É como aquele problema da Beira e o da Matola. Presidente chegou na Matola e recomendou dividir esse município, pela grandeza do próprio território, uma vez que muitos serviços que se esperam ser prestados pelo município, não chega a muitos locais contados como parte da autarquia. Aquela gente não tem serviços, senão na cobrança de tributos. Então, é melhor dividir para que aquelas pessoas tenham possibilidade de ter outro município. E recusa-se; o que não é correto. Como na Beira, sobre um sítio onde não chegava o serviço, mas acabou-se pensando que é um assunto político. Mas não é político. Podemos pegar esses dois casos e mostrar que estão com partidos diferentes (um Frelimo, outro MDM), mas o problema é igual. Os dois não querem perder território, mas também não fazem o serviço chegar ao cidadão. Pode-se pegar alguns exemplos de não diferenciação, técnico. Agora, se o presidente chega lá e dá orientações. Por exemplo, na 3ª conferência dos municípios, realizada em Nampula, ficamos escandalizados, porque o dono daquela cidade não eram o governador e secretário do Estado sentados em frente. É o presidente do município que tinham lhe colocado numa cadeira em separado em destaque, mas no pódio não estava. Politicamente, isto é muito feio, até porque era tópico da descentralização e na sua cidade. Ele e o governador é que deviam ter sentados aí. E o secretário do estado, diante do representado, desaparece. Temos essa situação aí. Eu não sou pelas vilipendias políticas. Tecnicamente não há nenhum município que é tratado bem pelo poder central; pelo contrário, alguns municípios da Frelimo são humilhados.</p> <p>O Diretor Nacional de Desenvolvimento Autárquico defende que os municípios são autónomos e tem a capacidade por si.</p> <p>O poder central até pode descentralizar, mas não tem vontade política de descentralizar, porque não faz o <i>oversight</i>: não capacita os governos locais a exercerem as suas competências. Apenas entrega as competências e depois nem vai ver se estão a ser ou não exercidas tais competências. O governo tem estado a acusar os municípios de não estarem a exercerem as competências que lhes foram descentralizadas, e a ANAMM não sabe quais são as competências que os municípios, de facto, exercem e quais as que não exerce. E as que não exerce, porque as está. São 25 anos de municipalização, e há competências que os municípios não exercem. qual é a dificuldade de exercer essas competências. É por falta de capacidade técnica. Não tem pessoas para exercerem aquelas competências. Organizar uma simples base tributária; mapear as fontes de receitas</p>	<p>Em Moçambique, o tipo de IGR definido é circunscrito ao MAEFP e, de certo modo, ao MEF. Com efeito, no que se refere a serviços públicos fica fora do alcance da referida relação, até porque este ministério de referência, não é vocacionado a natureza de serviços públicos, materialmente, prestados em nível local.</p> <p>Neste caso, uma das soluções ao problema passaria pela criação da lei da relação intergovernamental = IGR Law or Act.</p> <p>O tipo de relação entre poder central e autarquias resulta também da falta de demandas de nível local, porque as autarquias deveriam resultar de forças 'autóctones', forças próprias que representam a identificação da questão 'local'.</p> <p>É um problema relacionado às dinâmicas de nível local que concorrem para a construção coletiva das reivindicações locais sobre a relação com o centro. Essas memórias coletivas de nível local influenciam a relação com o centro, mas que não têm levadas em conta na organização administrativa, sobretudo com a percepção da herança centralista preocupada com a ideia de unidade nacional – ou unicidade de estado.</p> <p>Reconhecendo-se a tendência de padronização do processo de descentralização em curso, sem consideração a dinâmica endógena de demandas locais, torna-se relevante na reforma de descentralização, respeitar-se ao tipo de demandas que são propriamente emanadas ao nível local.</p>
--	--	---	---

		<p>com base no Código Tributário, porque nem todos os municípios têm aqueles tributos todos que estão inscritos no CT. Cada um deve ver e fazer seu código de postura ou posturas da área de finanças. Mas não acontece.</p> <p>O próprio governo só diz que os municípios não exercem as competências, mas nem aponta quais competências. A ANAMM não sabe e ninguém traz no papel a apontar as referidas competências não exercidas pelos municípios. Muitas das competências que o município não exerce, por exemplo, na área de planeamento territorial, é porque não têm planos de estrutura urbana; na área de receitas, não estão organizados para cobrar certos tipos de impostos e nem de descobrir certo tipo de tributos ou contratar a terceirização a terceiros. E a terceirização, na questão de tributos, tem um risco, de quem cobra fica com uma taxa. Como fica acontece com a taxa de lixa, imposto de veículos, entre outros.</p> <p>Portanto, sem um conhecimento claro sobre quais as competências não estão sendo exercidas pelos municípios e porque, nestes 25 anos, também fica difícil de falarmos de uma relação entre os municípios e o governo. Porque o governo tinha que ter trazido um estudo, 10 anos depois da municipalização, em cada final de mando, a mostrar o que está a acontecer.</p> <p>Porque, na teoria de subsidiariedade, quando um governo não exerce certo tipo de competências, por um período ótimo, em nome da subsidiariedade, avoca-se a tal competência. No caso do governo federal, chama a si e exerce. No nosso caso, onde está ativado o princípio da subsidiariedade aqui; quais são os critérios para usar este princípio? Já se usou alguma vez, quando e quais os exemplos? O assunto está colocado aqui: falta a vontade política.</p> <p>Mas também, não se pode ignorar o desconhecimento da máquina reformista. Porque, eles podem não saber; terem apenas uma vaga ideia, no caso dos ministérios, para questões setoriais, pensa que essas competências já foram descentralizadas para os municípios e nós não temos mais nada que fazer. Então, podemos olhar para seus estatutos orgânicos, sobretudo os ministérios com as questões económicas, qual é a função de algumas direções nacionais em que alguns dos seus serviços se replicam até o nível territorial. Tem alguma relação com os municípios, com o nível descentralizado? Porque não têm, podemos estar a falar aqui de vontade política, quando nem se quer está escrito nas competências daquele sector para apoiar ou supervisionar nas matérias da sua competência. Só</p>	<p>Existe uma série de expressões – sociais, culturais, paisagísticas, entre outras (mwana wo kanhy, casa dos bicos na Beira, proteção da costa, drenagem, etc; maphiko no planalto de moeda, Timbila em Inhambane, Axinene aryvava, etc – manifestas localmente que serve de base para as reivindicações e, uma vez relevadas, podem sustentar, inclusivamente, processos de construção do Estado propriamente. Porquanto, o nível local não está satisfeito com a descentralização: existem reivindicações e forças locais, ansiosas, não capturadas pela fórmula de descentralização vigente.</p>
--	--	---	--

		<p>este parágrafo, era suficiente para que cada uma das direções se preocupasse em criar uma linha de assessoria para o nível local. Mas não têm: uns têm, outros não. Quando não existe essa relação obrigatória, não sei se pode dizer que é falta de vontade política. Porque não está previsto em qualquer lugar a questão de relação intergovernamental: <i>international government relation</i> (IGR). IGR não é uma simples relação do governo, senão através de setores do governo que tem de estabelecer relações intergovernamentais com outros níveis de governo. Se o IGR só é assunto do MAEFP, fica claro que naquilo que se refere a serviços, não haverá relação, pois o MAEF não traz serviços, senão regular apenas os serviços. Logo, o nível local vai cair no descrédito.</p> <p>Se se questionar as pessoas, hoje, se querem viver no distrito ou na autarquia, claramente que o distrito ganha, pois, o distrito tem serviços. E o município não tem. Se a municipalização se dependesse do povo moçambicano, não avança.</p> <p>É falácia dizer que existe uma relação discriminada entre os municípios da oposição e os da posição. Os municípios têm os mesmos problemas. A sua relação com o governo é péssima, porque o governo pensa que basta criar o município e enviar aqueles fundos das transferências, acabou. Não quer ver a tutela que é exercida no verdadeiro sentido, e temos evidência disso. É só pegar 5 estatutos dos ministérios para ver o que fazer e qual é a relação com o nível local, como o de obras publicas, que tem água e saneamento, o que faz para o município? O setor da saúde, que é um dos setores mais centralizados, o que faz para os municípios? O da educação, o que faz os municípios? O das finanças, que tem que apoiar os municípios na coleta de receitas e na estruturação dos serviços de tributação, o que faz? O que têm previstos nos seus estatutos e fazem para os municípios e órgãos descentralizados? Se tem, então, vemos o que é que fazem? Que tipo da assistência, qual a metodologia? Dirão que nunca fizemos, não temos dinheiro. Como é que se pensa que os municípios hão de fazer? Temos poucos recursos humanos – como foi da justificação do MEF – que tem poucas pessoas e, por isso mesmo, que só homologam. Está a ver o nível de ilegalidades que se competem, porque estão no governo? Quais as implicações disto?</p> <p>Outra coisa é a critica da lei da tutela. Será que vale a pena falar-se de tutela enquanto não se exerce a tutela? Não seria melhor ter-se uma IGR law or act? Lei sobre as relações intergovernamentais, que determina, muito bem, como os níveis do governo se ligam, independentemente dos níveis de governo, para haver</p>	
--	--	--	--

		<p>obrigatoriedade de assistência, se supervisão; de corrigir atos de supervisão. Porque o poder central não pode ficar feliz por o governo local estar a cometer erros. Talvez, um dia, chegue-se a conclusão que há existe essa discriminação entre os municípios, mas quando se entra na componente técnica, não existe discriminação. Ou é algo concordado, numa caixa negra, para ser assim; ou, de facto, é incapacidade do governo em não saber o que fazer com a descentralização de competências.</p>	
EG		<p>R3</p> <p>Eu acho que falta de um trabalho de identificação das demandas ao nível local, porque as autarquias – podiam não ser chamadas tal –, dependem de forças autóctones; forças próprias, mais locais, que se deviam partir para identificação delas. Por exemplo, na Beira as expressões locais – como “mwana wo kanhy” – de identificação local, em que independente de se ser nativo ou não, mas quem vive na Beira sabe o significado quando essas são mencionadas.</p> <p>Historicamente, pessoa como Bulha, não é alguém (como diz Guebuza), de gema, mas se apropriou da Beira e acha que é dele. Como que mulatos se apropriam do sentido da beira, por exemplo. No caso de Bulha, ele se apropriou em base da história dos seus antepassados; quando se olha para a história de Jorge Jardim; do Bispo D. Soares de Rezende (o 1º bispo da Beira e revolucionário); como explicas esses casos todos.</p> <p>É um problema de falta de trabalho sobre as dinâmicas de nível local que permitem a construção coletiva das reivindicações locais sobre a relação com o centro. Existem memórias coletivas de nível local que constroem relação com o centro, mas que infelizmente, na organização administrativa, sobretudo com a nossa herança de que a administração perdeu o senso nacional; isto não existe em nenhum lugar: a administração já não tem aquele sendo clássico de construção do nacional. Já tem soluções estandardizadas; a descentralização da forma que é conceituada, não tem a dinâmica endógena da demanda: ao definir-se a descentralização, respeitar-se ao tipo de demandas que são propriamente emanadas ao nível local. O que é reivindicado ao nível local, por quem e para quais propósitos.</p> <p>Em Nampula temos expressões como “Axinene arrivava”, não apenas uma expressão. Em Inhambane temos a timbila, não é só timbila; é um modo de ação coletiva que tem de ser estruturado dentro da relação com o estado. Essas dinâmicas são, no fundo, a base para as demandas, reivindicações, que podem</p>	

			<p>sustentar processos de construção do estado. A força do estado deve ser feita pela capacidade de leitura das bibliotecas locais.</p> <p>Atenção, os níveis locais não estão, necessariamente, satisfeitos. Existem reivindicações e forças de níveis locais que querem descentralização, mas que não são capturadas na fórmula delas.</p> <p>Esse terror com o centro é estranho, uma certa convivência. Às vezes, alguns membros locais do partido vão e falam com uma posição que tem capacidade de reivindicar o local para a manifestação da sua reivindicação, por conta deste dilema político-partidário e interesses locais. Quer dizer, o local tem demandas.</p>	
BW		R1	<p>Temos de perguntar as diferenças das funções entre governo local e central. Descentralização significa, em primeiro lugar: descentralização de funções; estão plasmadas na legislação. Não todas as funções são realizadas, por exemplo, educação e saúde primárias, etc, como sabe. Outras funções como mercados, cemitérios, etc, são funções/atribuições das autarquias. Mas não tem atribuição nenhuma na área de exploração mineira: essa é prerrogativa do governo central. E não é apenas o caso de Moçambique. Na Alemanha quando uma empresa quer fazer uma exploração ou grande investimento nessa área (grande capital), as autarquias quase não têm voz nenhuma; sofrem as consequências, têm-se de adaptar ou negociam para alguma vantagem, compensação de eventuais danos ambientais etc. é mesma coisa aqui, A exploração mineira é prerrogativa do governo central e nenhuma autarquia tem palavra nesses projetos, mais ou menos bons ou ruins: Por isso, a ideia é que as comunidades desses distritos, quando há uma exploração mineira do grande capital, deveriam ser recompensados, como o caso dos 2.75%, na teoria que voltam para as comunidades locais. Na exploração florestal são 20%, mas é um gesto simbólico pelas perdas etc. Mas é tudo controlado, pois mesmo os 2.75% não são encaminhados para as comunidades em si, senão ao governo distrital (desconcentrado) e sob gestão do mesmo partido.</p>	<p>A questão de recursos minerais é uma prerrogativa do governo central. É uma realidade que acontece em tantos países, como Alemanha.</p> <p>O que acontece é que os governos locais sofrem consequência, e só podem adaptar-se ou negociarem para alguma compensação de eventuais danos, por exemplo, ambientais, entre outros.</p> <p>Na prática, a ideia da compensação das comunidades abrangidas pelos projetos do grande capital, a partir dos 2.75%, nos termos regulamentados, não funciona, pois o valor volta ao distrito em forma de orçamento do governo local, sob a gestão do mesmo partido do poder central.</p>
SC		R2	<p>Em que estrutura administrativa; em que serviço se enquadra essa questão ao nível do distrito. Diz-se que é parte do SDPI. Mas é muito fora. E tudo começa por aí. Quando não tens uma estrutura no distrito que se ache serviços de mineração fica um pouco complicado. É preciso se ter uma estrutura que se ache. Se não se acha isso, vai ser difícil manter controlo por via do distrito, por via de qualquer processo</p>	<p>Atualmente, o distrito nem tem estrutura administrativa onde se ache o enquadramento da exploração de recursos minerais, o que dificulta qualquer papel e intervenção concreta do próprio distrito na ação de projetos do 'grande capital' e, muito menos ainda, alguma ligação entre o que acontece no distrito com os níveis provincial e central nesta componente.</p>

	<p>3. Como a descentralização moçambicana encara a coabitação de interesses entre governação local e investimento estrangeiro (multinacional) nos distritos?</p>	<p>participativo para estabelecer uma ligação entre o local de extração e a direção nacional ou o nível central. Aqui a relação começa a ficar um pouco pesada. Não só! Numa perspetiva de descentralizar para os distritos, as competências – tendo em conta que os governos provinciais não têm territórios – é nos distritos onde estão os recursos. A lógica de competência que não são descentralizadas, na ideia de órgãos de governação descentralizadas distritais, não pode existir, com exceção das competências de soberania de verdade. Porque esta competência de recurso minerais, não é uma competência de soberania. É uma competência económica, e deveria ser descentralizada sem problemas. Na lógica futurista da distritalização, temos de olhar para competências na área de recursos, competências na área do ensino superior. Quem disse que os distritos não podem ter universidades? E os distritos devem ser os primeiros a aceitarem ou a apadrinharem a criação de universidades. Essa é a visão.</p> <p>Este momento, a solução é coordenação e é coordenação difícil, porque não passa pela província, porque não tem essa competência, se não coordenação com órgão de representação do Estado, que é um órgão que não tem competência para decidir. É uma coordenação com o nível central. Eu não vislumbro solução de desenvolvimento neste contexto.</p>	<p>A descentralização desta competência aos distritos é considerável, pois, na prática, o território da província é o distrito, onde decorre a exploração mineira concretamente.</p> <p>O ponto mais importante é que a exploração mineira tem sido tratada como uma competência de soberania, quando, na verdade é uma competência económica e deve ser contemplada no pacote da reforma de descentralização, particularmente no contexto da distritalização em perspetiva.</p> <p>O esforço atual passa por uma coordenação entre os órgãos do estado, mas tem se mostrado um exercício difícil, uma vez que nem o distrito, nem a província tem essa responsabilidade sobre a matéria, em senão pela via da representação do estado na província, embora as ações e consequências ocorram ao nível local.</p>
<p>EG</p>		<p>R3</p> <p>A tendência da gestão pública moderna tem uma leitura em volta disso. A partir da teoria da <i>New Public Governance</i> tem uma leitura que parte dos anos 2000, permite leituras teóricas. O que é estado em contexto em que as estruturas administrativas locais não são atores que reivindicam, pelo menos com sucesso, menos para a satisfação das necessidades coletivas. Porque é mais ou menos isso!</p> <p>O que significa, num distrito, onde a entidade mais rica não é o estado. Como defines o estado num contexto em que manda é outro?</p> <p>Em termos de base, em teoria, nos casos de estados smart, como os europeus, negociam no estrangeiro formas de ação para suas empresas. Por exemplo, a Total que é acarinhada pelo governo francês, e com ligações a partir de Ruanda, entre outros aspetos. Como o estado francês negocia com o Moçambique em nome da Total que é, quase, um ente estatal. A empresa é um pequeno estado no estrangeiro, uma representação estatal nos vários países: são estados espertos (smarts) que fazem isso.</p> <p>As teorias que se desenvolveram para ler essas tendências, porque é conceito de estado que está subjacente, é a ideia de que o estado não é mais o ente que detém</p>	<p>As teorias modernas, como a <i>New Public Governance</i>, induzem a ideia de “smart”, mas para o caso moçambicano é preciso verificar se esta variante é aplicável, porque, a dinâmica – e do ponto de vista marxista – é demonstração de um estado fraco. Terá a capacidade o Estado moçambicano posicionar-se nesta perspetiva, diante da sua tendência autoritária e patrimonialista. Essa é uma questão fundamental.</p>

		<p>o monopólio unilateral da gestão da sociedade. Doravante, o conceito do estado é uma plataforma que permite a interação dos atores públicos, privados, sociais. A ideia, pelo menos em teoria é essa, de que quando chegas num lugar, aonde o estado não tem mais força como entidade maior, ele transforma-se em uma entidade “esperta” que serve como uma plataforma para que – a partir da leitura neoliberal – serve como que os interesses das entidades existentes naquele lugar, incluindo a sociedade, possam estar em interação contínua. Em conceito é isso, mudou-se o conceito do estado, inclusive, o conceito do funcionário que já não é aquele que sabe tudo: é um smart em várias matérias.</p> <p>Para mim, é o novo modo da atuação do estado, embora na perspectiva marxista, isto prova que o ESTADO ESTÁ FRACO. Mas se o estado fosse smart terá de vir ao de cima, no meio de todos atores, ou no mínimo, um bom regulador nas questões dos interesses das partes. No caso de Moçambique, qual é a variante que se gera em relação a isto, relativo a este formato (estado smart)? Qual é a variante de um estado smart num contexto neopatrimonial, num contexto de autoritarismo? É mais problemático perguntar nesta fórmula, do que, por exemplo, dizer que ele é fraco. Isso é óbvio. Notar que o estado é fraco, em parte, é fácil.</p>	<p>O estado não tem existência própria a nível local, de maneiras que, em situações de implantação de “grande capital” nos distritos, o estado posiciona-se como uma máquina burocrática, centralizada e centralizadora.</p> <p>Esta disposição tem uma cobertura legal, particularmente por questões de natureza técnica e política que concorrem para não transferência desta competência ao nível local, tendo em linha de conta um pensamento integrado do país, nomeadamente através de políticas nacionais em diversas matérias: mineração, florestas, pescas, entre outras.</p>
TS ⁴²⁴	R4	<p>Muitas vezes, tem-se a tendência de pensar no estado a nível local como se ele tivesse existência própria. Como se fosse uma entidade própria que pode caminhar sem intervenção dos níveis provincial ou central. A arquitetura que existe do estado, não só em Moçambique, no mundo, é que o estado, tanto para se relacionar com o grande capital ou investidores, para a implantação de grandes projetos, o estado é uma máquina burocrática centralizada. Mesmo do ponto de vista jurídico-legal, também é uma máquina centralizada. É verdade que ao nível local, há competências que são delegadas ao administrador, mas é para coisas pequenas, seja a nível da mineração, pescas, agricultura produção alimentar, até florestas. Não é por acaso que há aquela limitação de até quanto é um administrador pode autorizar. Então, o estado foi concebido como uma máquina centralizada e centralizadora. O que, até certo ponto, faz sentido, porque há questões de natureza técnica e mesmo de natureza política que não podem ser delegadas ao nível local. Por exemplo, acho produtora para o país, a existência de uma política nacional de recursos florestais ou de pescas. Porque ao existir uma política nacional, do ponto de vista teórico,</p>	

⁴²⁴ Thomas Selemane [entrevista: 05.11.2022].

		<p>haver uma política nacional de mineração, pescas, florestas, entre outras, pressupõe haver um pensamento integrado que um olha um país como um todo, e que dispensa o olhar do distrito de Moma, Chibuto, Moatize, como unidades isoladas e com preocupações próprias ou particulares.</p> <p>Do ponto de vista prático, como cada distrito tem uma realidade diferente, pelo menos em alguns aspetos socioeconómicos, como preocupações, por exemplo, de Moma – que é geograficamente é um enclave – as suas preocupações são completamente diferentes das preocupações como do distrito de Moatize que está num corredor, em que as pessoas podem ir para Tete, Angónia, Beira, diversas partes. Já Moma, só pode ir para Nampula. Atualmente, essa componente teórica do estado que pensa de forma integrada, existe formalmente. Há estratégia disto e daquilo. Portanto, no papel formalmente, isso existe. Na prática, tem sido um grande fracasso, primeiro um fracasso intelectual, porque não há ainda um entendimento das realidades locais, não suposições, mas do que acontece em cada um dos distritos, qual é a complexidades dos problemas reais.</p> <p>Entender qual é a arquitetura social e política do distrito que é daí que surgem os problemas. Não havendo esse entendimento, não há, por exemplo, estratégia de exploração de areais pesadas que seja baseada numa análise do que é Chibuto; ou exploração de carvão mineral baseada na realidade do que é Tete. Para mim, em paralelo com a política nacional, devia haver – pensando-se na descentralização e governação local – em cada distrito, nem que fosse uma coisa de 2 páginas, que mostra o que é importante naquele distrito enquanto solução. O resto do país, o governo central que pense. Mas isto não existe. Acho que o maior fracasso está aí, em entender a arquitetura social e económica local, para daí perceber-se porque da existência de certo tipo de problemas, que até podem ser seculares, desde o tempo colonial, que atravessaram a independência até hoje no século XXI, porque nunca houve tal exercício de compreensão e entendimento e procura de soluções que fossem baseadas na realidade concreta local.</p>	<p>Do ponto de vista prático, esse preceito limita sobremaneira a atuação dos governos locais – reservados a gestão de pequenos aspetos locais –, porque a realidade de cada tem uma realidade diferente, nomeadamente em termos socioeconómicos, infraestruturas, entre outras.</p> <p>Esse segundo pensamento, relativamente ao entendimento das realidades locais e da complexidade dos problemas reais, nos distritos, é um fracasso de todo tamanho: falta o entendimento da arquitetura social, económica, política e, até, histórico-cultural, que é causa dos problemas existentes, na maioria dos problemas.</p> <p>Portanto, em paralelo com as estratégias macro, nacionais, seria desejável que, por exemplo, cada distrito tivesse uma espécie de ‘pauta de ações prioritárias’ – definida com base na realidade concreta local –, entendida como linhas de ação ao desenvolvimento local. Porque certos problemas locais são seculares, tendo, inclusive, atravessado todo o período colonial aos nossos dias.</p>
BW	4. Quais são os desafios de governação local em contexto de coabitação de	R1	<p>Não há como as autarquias e distritos terem benefícios. Vejam que as demandas decorrentes destes investimentos recaem aos municípios e distritos adjacentes. Podemos ver isso em Vilanculos: os investimentos de Temane em Inhassoro fazem com que as pessoas queiram viver em Vilanculos, pois aí há serviços, como bancos; e os engenheiros procuram casas e terrenos para construção. Significa que tem</p> <p>A coabitação de interesses cria uma enorme pressão a governação local, nomeadamente a demanda pela prestação de serviços públicos. Em contrapartida, os governos locais não têm capacidades de resolver os problemas. Com efeito, o efeito líquido das</p>

	<p>interesses com o investimento estrangeiro (multinacional), no caso do PAPC?</p>	<p>demandas pelos serviços públicos: Pode-se dizer que isto cria mais ganhos económicos com o crescimento da atividade que podem ser tributados. Mas, por outro lado, não existe uma capacidade local para responder esta demanda, como saneamento, ruas, água, etc – nos casos de demandas por terrenos.</p> <p>É preciso ver qual é o efeito líquido das vantagens e desvantagens (do investimento do grande capital em nível local), mas o ponto não faz parte de uma abordagem de negociação da descentralização. É excluído do governo central através de órgãos descentralizados, no caso do secretário do Estado na província, e administrador: eles recebem apenas informações, pois os contratos são assinados em Maputo, muitas vezes, sem consulta os líderes locais, provinciais, e depois são transmitidos que isto vai acontecer lá e vocês têm de obedecer a linha etc.</p> <p>O discurso é salientar as vantagens para a região, mas sabemos que as vantagens, às vezes, demoram a se realizar. Ex: o estudo de caso de Moatize em que as pessoas são afastadas, perdem rendimentos, as promessas com emprego etc, não se realizam, a extração mineira traz problemas ambientais, incluindo da saúde, etc. Então, conhecemos de outros países, como Zâmbia com a KoBold, em que só um pequeno grupo que beneficia através de emprego, mas a grande maioria sobre os efeitos negativos, que são palpáveis, como a água com os rios poluídos. Portanto, os interesses da população e dos seus governos locais são marginalizados.</p>	<p>desvantagens é superior as vantagens, em contexto de presença do investimento estrangeiro (multinacional), no caso dos distritos. Portanto, os interesses da população e dos seus governos locais são marginalizados.</p> <p>DESAFIOS: Primeiro, o distrito não tem uma estrutura administrativa que encaixa a monitoria deste tipo de atividade, porque a área de minas e energia, nem para a província foi, supostamente, pela lei. Segundo, fica difícil ter-se uma visão de desenvolvimento de um distrito a partir de nível central, numa situação em que, por exemplo, no caso do DC, nem o nível provincial, em Gaza, tem pouca ou nenhuma informação concreta sobre o PAPC.</p> <p>Por isso, as questões económicas, como a exploração de APC no DC, devem ser contempladas e discutidas no campo da reforma de descentralização, até porque os 2.75% definidos nos termos legais não retornam as comunidades, como se pensa.</p>
SC		<p>R2</p> <p>Primeiro, o distrito não tem uma estrutura administrativa que encaixa a monitoria deste tipo de atividade, porque a área de minas e energia, nem para a província foi, supostamente, pela lei. Em segundo lugar, fica difícil ter-se uma visão de desenvolvimento de um distrito a partir de nível nacional, pois nem o nível provincial (a direção provincial dos recursos minerais de Gaza) não deve ter muitos dados sobre APC em relação a DN de Hidrocarbonetos. Falar de desenvolvimento do distrito e da população que lhe está sendo tirado um benefício do seu recurso, degradado o seu ambiente, porque, aparentemente, aquela população não tem benefício económico nenhum, fora os famosos 2.75%, que também se discute como se calcula, porque da forma que volta para o distrito é na forma do orçamento do Estado e não especificamente para os abrangidos. A minha tese é que, nesses casos de recursos minerais, é preciso que, para além de segurança, não deveria haver áreas exclusivas da administração direta do Estado. Sobretudo, quando são áreas económicas, como recursos minerais e energia. É preciso ter um nível que descentraliza extrações de minerais, riquezas locais, entre outros. Porque estão a</p>	<p>No contexto predominantemente neopatrimonial, como o caso moçambicano, a dinâmica de exploração de recursos minerais, como o PAPC, comprova apenas que o Estado funciona na criação de elites, que viraram em principais intermediárias do proveito dos recursos estatais, comprometendo a governação local – nomeadamente no tocante a prestação de serviços públicos – e a construção do próprio Estado: as elites, particularmente políticas, moçambicanas é que viraram principais intermediários da relação com o ‘grande capital’ em proveito próprio, porque</p>

			dizer, no Código Tributário Autárquico, que a cobrança de extração de pedra é pela área explorada.	intermediação implica ganhos, lucro, enfim, confunde-se o intermediário e o estado.
EG		R3	<p>O problema é pensar sobre que tipo de variação o estado está a ganhar, que tipo de fórmula, que modalidades o estado usa para se rever como tal num contexto em que ele não tem recurso igual ao empreendimento multinacional.</p> <p>O nosso, em contexto de precariedade, um estado neopatrimonial, como ele se reinventa num contexto em que não é capaz. O estado funcionou na criação de elites: essas elites é que viraram em principais intermediárias do proveito do estado, o que complica a situação. Veja a perspectiva de Castel-Branco, sobre a matéria.</p> <p>As elites moçambicanas é que viraram principais intermediários da relação com o grande capital.</p> <p>A essência, o estado mudou de sentido, já não aquela estrutura tradicionalmente conhecida, como definem os marxistas: ou é, ou não é. É só ver, por exemplo, nos municípios, a presença de vários atores faz com que as autoridades mudem de forma e postura perante as situações. É essa lógica.</p> <p>Isso devia imprimir ao estado e a descentralização seria o melhor conceito para trabalhar, na construção do município de forma variada. Em princípio, o município não precisa ser forte, ter mais recursos, não precisamos de pensar todos os municípios de forma igual. É o que estamos a fazer neste momento. Não estamos a permitir que cada espaço tenha uma fórmula própria de agir. O município é concebido com mesmo padrão, mesma personalidade, mesma divisão, população, mesmos critérios. Não pode ser isso. Deve ser com base no nível de demandas locais. Um lugar onde tens areias pesadas, provavelmente, tinhas de ter uma variação em relação a recursos minerais. Isso seria verdadeira descentralização.</p> <p>As elites políticas viraram intermediárias do estado no processo da sua construção, particularmente, no contexto de coabitação de interesses do grande capital. A intermediação implica ganhos, lucros; no fim, confunde-se o intermediário e o estado.</p>	<p>Esta tendência contraria a oportunidade que o conceito de descentralização imprimiria para a construção do próprio estado, na medida em que, longe da perspectiva de padronização dos espaços locais, cada espaço local teria de formular uma fórmula própria de agir, com base no nível de demandas locais. Por exemplo, DC, com Areias Pesadas, provavelmente, tinha de ter uma variação em relação a recursos energéticos, ou florestais, concorrendo para uma verdadeira descentralização.</p> <p>No fundo, a história política do país explica grande parte destas dinâmicas correntes, onde a capital passou da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques; atual Maputo, em 1898, com propósito principal de responder ao interesse do investimento estrangeiro, usando Moçambique como rampa de trânsito para o mercado regional, no interesse económico colonial: aquela decisão tomada no período continua vigente e dinâmica, sobretudo, socioeconómica até aos nossos dias.</p> <p>Este modelo de estruturação do estado – visivelmente presente na vida dos moçambicanos, em toda extensão do território nacional – contribui na limitação da construção do Estado ao nível local, ofuscando as potencialidades e oportunidades emergentes no ‘espaço local’.</p>
TS		R4	A governação deste país e a governação de outros, acho que aspetos históricos: a história política deste país explica grande parte do que temos hoje, da seguinte forma. O fato de termos um país enorme de extensão, quase 3000 Km, e que tem uma história que vai sendo reescrita. Começou com uma capital na Ilha de Moçambique, depois pensou-se que devia ir para Mocuba, depois veio para Maputo, para responder não a preocupação de Moçambique enquanto território e	Portanto, não há nada de novo, fora daquele esquema colonial. A dificuldade de construção do

		<p>nação. Mas para responder ao interesse do investimento estrangeiro, usando Moçambique como rampa de trânsito nacional para o mercado regional. A decisão política de colocar Maputo como capital foi, naturalmente, movida pelo interesse económico colonial da altura. Isso teve vários efeitos que podemos ver hoje. Os principais podem ser três:</p> <p>Se olharmos para a rede viária e ferroviária, estradas e linhas férreas, principais deste país, vê-se que, são ainda tal como foram concebidas pelo modelo económico colonial e não foram alterados, e achamos que reabilitar, por exemplo, EN6 pode ajudar a desenvolver os distritos de Sofala e de Manica, o que, simplesmente, não é possível. Achamos que reabilitar linha férrea entre Maputo-Chicalacuala vai desenvolver Manhica. Claro que não vai. Todas as linhas férreas são: Nacala-Nampula-Cuamba-Interlagos e Malawi, para servir Zâmbia, Malawi, RDC; Beira-Machipanda-Zimbabwe; Quelimane-Mocuba-Milange-Malawi; Maputo-Ressano-RSA, ou, Maputo-Goba-Swazilândia-RSA. Então, cada uma dessas linhas férreas tem a respetiva estrada, como a N13 que liga Nampula-Malema-Cuamba até sair; N6 para a linha da Beira; N4 em Maputo, e N4 serve para quê? Só para camiões da RSA trazer mercadorias para aqui. Quer dizer, aquela decisão tomada no período colonial permanece até hoje. E isso tem influência também na limitação que o Estado tem de se construir localmente. Qual é o incentivo que existe para se desenvolver os distritos que estão fora dos corredores? Então, os distritos que estão no meio não têm hipóteses, porque é apenas passagem. O distrito de Moamba, por exemplo, não é mais desenvolvimento, por ter aí mais de 3000 camiões a passarem por dia, porque essa estrada não tem nenhuma ligação com este distrito. É apenas sítio de passagem. Então, esta estrutura tem influência no que chamo de limitação de construção do estado a nível local. Se a EN1 tivesse 4 faixas de rodagens, quiçá, pudesse dinamizar a economia local. Ou, um sistema de cabotagem ligando do Rovuma ao Maputo, talvez, podia ser. Isso é que seriam projetos para servir Moçambique e os moçambicanos. Mas quem vai fazer isso? Não vejo ninguém convencido de que este seja um projeto economicamente viável. Então, se não há essa convicção, não se faz. E o que se fez, nos últimos 15 a 20 anos, reforço do modelo colonial, construindo circular de Maputo e aumentando a facilidade de escoamento de Maputo a RSA através da ponte Maputo-Katembe e reabilitando a EN6, EN13, construindo um super-alcatrão de Nampula à Malawi. Existe um projeto</p>	<p>Estado está muito condicionada a partir desta estrutura de reforço ao modelo colonial que até hoje perpetua Moçambique ou como caminho de passagem ou, como marca mais recente, uma fonte de extração de recursos naturais, destacadamente os mineiro-energéticos, como APC.</p> <p>Portanto, sem capacidade económica agregada e que potencie a governação local, não existirá poder político efetivo para a transformação e satisfação das necessidades coletivas locais.</p>
--	--	--	--

		<p>que olha para os distritos entre si, dentro das províncias, sem utilizar a estrutura colonial vigente, para servir propriamente os interesses dos distritos em si? Como não há nada de novo, fora daquele esquema colonial, estamos aí. O fracasso de construção do Estado está muito condicionado a partir daí, porque, ou faz-se novas coisas diferentes, ou continua-se a (reabilitar) reforçar o modelo colonial que até hoje perpetua Moçambique como caminho de passagem.</p> <p>Medidas de financiamento local, por exemplo, fora do que já houve (7 milhões. FARE), dando dinheiro aos empresários locais. E o que adianta esse tipo de iniciativas, se não existe uma estrutura que suporta os processos produtivos. Note-se que distritos, fora deste esquema, que são grandes celeiros de produção, tem sempre seus produtos a apodrecerem por falta de escoamento. O ponto é que: poder político, a nível local, não tem nenhum sentido sem poder económico. Porque os administradores mais importantes são colocados nesses corredores com mais facilidades económicas? Porque não tem nenhum distrito ser administrador sem fazer nada. O poder político só tem sentido se está acompanhado de poder económico. Poder político sem a capacidade de resolução de problemas, não tem nenhum sentido. Um administrador num distrito, como Lugela, sem estrada, mas que é grande produtor de milho, feijão, lá no meio da Zambézia, o que faz, uma vez que dista de tudo para resolver os problemas da população. Como atrair investidores, para fazer o que, e mesmo depois da produção, o que fazer com a produção?</p> <p>Ou aqui começa-se a pensar de forma diferente, que é para a nível local, os administradores terem capacidade de dar respostas os problemas locais básicos e solúveis a aquele nível. Sem isso, não faz nenhum sentido dizer que estamos a descentralizar, ou que estamos a empoderar o nível local.</p> <p>É mesma discussão aplicável a criação de alguns municípios. Alguns municípios são uma piada autêntica, porque (é reprodução de um poder fraco) é criação de um poder político sem poder económico. Solução, o edil não resolve nada ao nível local, senão depender das transferências, que também tem seus problemas.</p> <p>Muita gente a recusar o cargo de administrador, porque teme ser um “tigre de papel”.</p>	
BW		R1	<p>Eu chamo a última reforma com as palavras do vice-ministro da Administração Estatal e Função Pública, de “Novo Paradigma”. O meu argumento não é tão novo; Apesar do esforço para equipará-lo ao sentido da devolução, como acontece com a autarcização, a</p>

	<p>5. Como explica a conceção e modelo da 'última reforma' de desconcentração em Moçambique?</p>	<p>o que é novo é que os princípios aplicados às autarquias foram aplicados aos órgãos provinciais; órgãos de governação descentralizada, e também a partir de 2024 para os distritos. Este é, podemos dizer, é uma inovação, resultado do pensamento que está a ver que, de certa forma, uniformizar conceptualmente a descentralização no sentido de devolução. Mas é mal pensado, por três razões:</p> <p>Primeiro: a marcha atrás, a recentralização, foi reforçada para todos esses níveis de governação local pela figura de representante do Estado, com funções executivas que não foram nitidamente definidas em relação aos órgãos de governação descentralizada. Significa há uma zona de penumbra entre os dois órgãos ao nível provincial e isto cria muitos conflitos. Para além de ser uma opção muito cara, porque houve criação de novas instituições com novo aparato administrativo, etc: mais gastos correntes ao invés de investimentos em serviços públicos. Esta é uma coisa não resolvida. Até o próprio chefe do Estado esteve a dizer em Nampula sobre o processo de descentralização que é um processo "inacabado", "irreversível, mas inacabado". É preciso definir melhor e claramente quais são as funções, ao nível provincial e, futuramente, ao nível distrital.</p> <p>O meu pensamento é que esta coisa de representação do Estado é uma aberração. Precisamos de uma representação do Estado para pequenas coisas, porque ao nível local existem algumas coisas exclusivas do governo central, como polícia, etc. Mas é preciso reduzir o staff e as funções da representação do Estado. Sei que também nos meandros do poder há um pensamento nesse sentido. Outros se opõem, mas há um debate interno para tal.</p> <p>Segundo: Esta forma não é o que foi concordado no processo da (re)negociação. Esse peso extremo para a representação do Estado foi uma surpresa para a oposição na mesa da negociação, depois da aprovação da revisão constitucional. Aquilo que foi traduzido da constituição para a legislação e para os decretos, há uma clivagem. E isto foi feito também pela mudança de equipas ao longo do processo: nas negociações da paz havia uma equipa (mista), e depois, na revisão do pacote legislativo outra equipa.</p> <p>Terceiro: a tendência de descentralizar para os distritos é baseada no que foi definido na constituição. Mas a constituição não pode ser programática: como foi escrito, 2024. Isto foi feito acima de joelhos. Tudo foi feito acima de joelhos, e deu no que deu. De onde vem os recursos para tudo isto e que relações serão</p>	<p>'última reforma' foi mal pensando, pelas seguintes razões:</p> <p>- a tendência recentralista foi reforçada para todos os níveis de governação local, com a criação da figura de representação do Estado', com funções executivas, retirando-se em relação aos órgãos de governação descentralização, até então, ao nível provincial. Com efeito, existe uma zona de penumbra criada entre os dois órgãos ao nível provincial que aprofunda o carácter de tensão e conflituoso que caracteriza a história da descentralização em Moçambique. Ademais, é uma opção não bastante onerosa, pois propaga a criação de novas instituições com respetivo aparato administrativo que, na sequência, exige mais dispêndios correntes que investimentos em serviços públicos. Neste aspeto, urge a (re)definição e clarificação relativamente a atribuição de funções ao nível local, nomeadamente provincial e, mais ainda, no horizonte de 2024, para o nível distrital.</p> <p>– segundo, este produto final ou "novo paradigma" não é coerente ao concordado no processo da (re)negociação. Esse peso extremo para a representação do Estado foi uma surpresa para a oposição na mesa da negociação, depois da aprovação da revisão constitucional: uma evidente contradição entre o definido na constituição, leis e regulamentos. Esta situação é justificada tanto pela mudança de equipas (equipa mista, nas negociações de paz; depois outra equipa na revisão do pacote legislativo), mas também pelos interesses político-partidários, impelidos pelo receio dos resultados eleitorais a vista.</p>
--	--	--	--

		<p>estabelecidas com províncias, autarquias e demais órgãos locais. É um novo paradigma complexo, imaturo e não factível.</p>	<p>- terceiro, este novo modelo é complexo, imaturo e não factível, particularmente a 'distritalização' - baseada na perspectiva programática da constituição - , pois não toma em consideração em a questão de recursos financeiros para sua operacionalização, muito menos a relação de coordenação interinstitucional em nível local: províncias, distritos e autarquias.</p>
<p>SC</p>		<p>R2</p> <p>Na última reforma, se olharmos para os OGDPs, começam com o desafio da duplicação. É verdade - é uma coisa que não se fala muito - que os OREPs não têm orçamento de investimento; apenas têm orçamento de funcionamento. É verdade. E dificilmente tem capacidade de fazer grandes coisas naquelas áreas e naqueles serviços, em detrimento dos OGDPs. Mas a estrutura estava lá e necessitava de coordenação. E muitos ministérios respondiam mais aos OGDPs e não aos OREPs; e erradamente é onde foi feito o investimento. Essa é uma contradição difícil. Durante os últimos 2 a 3 anos, o ministro das finanças recusou-se a dar orçamento aos OREPs, alegadamente, porque não são órgãos de investimento, mas de representação do Estado e só pode pagar salários, mas ainda assim, com alguma restrição; daí que algumas pessoas continuavam a receber nos setores de onde vinham. A pergunta é, se a decisão presidencial é de criar aqueles órgãos com aquela estrutura enorme, será que é justo, hoje, que um governo tenha um ministro que nega entregar recursos aos órgãos de representação e o presidente não fazer nada? É possível isso? Uma confusão terrível. E quem sofre, é a população, quando não se cumpre o objetivo da descentralização.</p> <p>Aqui, nos objetivos teóricos, a última reforma tinha objetivos a paz e democratização: teve mais tendência para estes dois aspetos.</p> <p>Mas temos de ir buscar outro aspeto: se for a olhar para antiga PED, o objetivo da descentralização é prestação de serviços. Mas se pegar a constituição, refere a consolidação da democratização e estabelecimento da paz. Não fala de serviços. Quem quer descentralização sem serviços. Um dos aspetos a serem revistos na constituição, a ser revista, são os objetivos da descentralização. Aqueles objetivos da descentralização, podem-se dizer que são nossos, suis generis, mas chocam com o sentido teórico. Não é só manter a paz; não é suficiente, sem serviços, etc.</p> <p>Para além disso, diz-se que as políticas não estão em desuso; porque as leis, parafrazeando a constituição, não vão buscar o que esta na PED e falar da prestação dos serviços. Porque, se algum governador ou secretário do Estado, se quiserem ser legalistas, estão numa boa. Foram eleitos, e temos paz, estamos a governar. Serviços, não fomos criados para isso.</p>	<p>No fundo, a 'última reforma' é uma contradição, confirma a negligência pela prestação de serviços, ao focar-se na paz e democracia simplesmente.</p>

		<p>Autarcização ou Distritalização?</p> <p>Os municípios devem ser concebidos como assentamentos urbanos, mas em Moçambique, a maioria, são assentamentos rurais. Porquê não avançar para a descentralizar do distrito, pois o distrito ao invés de entregar a sua parte urbana ao município (que nem chega a dar), ele próprio tornar-se distrito municipalizado.</p> <p>Um distrito municipalizado tem vantagens, até porque é uma unidade orçamental que já existe e com suas ramificações: postos administrativos, localidades, etc. O distrito por si já tem seu orçamento para aquelas áreas ou escalões do governo local. Este é o primeiro ponto.</p> <p>O segundo ponto, o distrito já ensaiou o modelo de decisão colegial no passado, durante 10 ou 15 anos, com os conselhos locais, sobretudo os conselhos consultivos distritais. É verdade que a experiência do CCD foi uma “<i>donor drive</i>”, porque os recursos para o seu funcionamento foram dos parceiros e fora do orçamento do Estado. Mas foram mecanismos institucionalizados a nível nacional. Agora, o grande problema nosso com órgãos colegais, que o governo pretende evitar, é não termos uma Assembleia Distrital (AD) e ligada a questão de pagamentos de subsídios, etc., a solução passa por rever a legislação sobre a remuneração dos órgãos colegais. Não se pode equiparar as Assembleias Provinciais (AP) com a Assembleia da República (AR); como uma reprodução deste. Então, temos de voltar a questão de senhas de presenças, porque não há mecanismos de verificação sobre os membros da AP ou AD que são funcionários públicos. É preciso rever isto, porque é um dos grandes medos. Porque há medo do “exército” novo com peso na folha remuneratória/salário. Há esse medo. Criar mínimos, saindo do sistema eleitoral de representação proporcional e determinar um número de pessoas, por exemplo, 15 até 20 membros, chega, e não teremos membros das AD com muitos membros, como se advinha no caso dos distritos da província de Nampula. Este é um aspeto crítico sobre as eleições distritais.</p> <p>Mas as eleições distritais não criam outras unidades orçamentais. Já têm serviços básicos, os 5 serviços que eles têm. Já têm infraestruturas para funcionamento daqueles serviços, e já têm uma lógica de atuação de coordenação multinível naquela província: interação com a província, com posto administrativo, com a localidade também. Então, ao invés de potenciar isto, estamos a criar 12 novas unidades orçamentarias em 2023, e se a lei passar como está com a autonomização da AP, vão ser 24 novas mais as AP, etc. Portanto, há um peso novo para o Estado</p>	
--	--	---	--

		<p>muito grande, que não haveria se se parasse com a municipalização, e se fizesse a distritalização. E no futuro, nesta distritalização, ir autonomizando certos postos administrativos, como o da Matola Rio, para serem municípios de categorias diferentes das vilas distritais. Estamos nesse dilema.</p> <p>O debate se vamos ou não as eleições ainda não foi debate. Houve uma grande revelação na semana passada, que afinal a lei dos OGDs já previa a parte dos OGDDs; só que foi cortada, por razões de conveniência. A falácia de que o MAEFP não está preparado para os OGDDs não é verdade, pois já tem <i>draft</i> dessa lei. Só que montaram as províncias a olhar para os distritos e nos distritos a olharem para a província. Por isso, é preciso corrigir a lógica que foi montada dos distritos igual a das províncias. Para o MAEFP, tecnicamente, os distritos são viáveis, mas estão num governo que adiantou a pensar que enquanto vê-se o que fazer com os distritos, coloquem mais autarquias. A expectativa do MAEFP é que não houvesse eleições autárquicas para dar lugar os distritos, enquanto do círculo eleitoral exatamente. Os estudos no futuro passam pela verificação da matéria sobre a coabitação entre os distritos e municípios, quanto entidades eleitas.</p> <p>Só não chamamos os OGDs de autarquias, mas são autarquias provinciais. Qual é a diferença da autonomia financeira, patrimonial e administrativa da província com a do município, não há diferença. São todas autonomias. E quando chegar nos distritos, será a mesma coisa. A pergunta é, como vai ser a coabitação entre os órgãos? Vai-se precisar. Quem é quem, em qual órgão colegial? E porque que, neste país, a participação política tem de ser paga? Porque, sendo membro da AP, me dá direito a auferir salário? Isto é que muito importante.</p> <p>Portanto, a última reforma é uma promessa não cumprida, tanto do Estado quanto dos órgãos eleitos. Os órgãos eleitos não entenderam, pois estão virados a questões de e como pessoas, do que para servir. Primeiro, os serviços continuam estruturados da mesma forma ao nível central, quando, a partida, deviam ser mudados na sua lógica, porque tem tarefas que passam a ser exercidas no nível provincial, autárquico. Precisamos, muito bem, de ter clareza, pois a lógica setorial não mudou. Logo, os serviços não haverá serviços nos governos locais, enquanto a lógica não tiver mudado. Enquanto o setor não tiver entendido que deve descentralizar. Por isso, diz-se que, a centralização continua. Porque o setor não percebeu da dinâmica.</p>	<p>A ‘última reforma’ de descentralização moçambicana remete a uma leitura cautelosa sobre enquadramento do seu sentido, em linha de conta as tendências transacionais, sobretudo olhando para a emenda constitucional.</p> <p>Porquanto, em 1990, a ideia era a inserção do multipartidarismo – no fundo era o neoliberalismo –, até porque a democracia surgiu como acompanhante. Em 2004, visava a incorporação da tendência do “New Public Governance” – na linha da reforma da própria administração pública – alinhada ao ortoneoliberalismo. Por isso, é importante uma análise em torno do móbil subjacente a esta reforma recente, particularmente, num contexto como o nosso, onde assume-se a instabilidade política como base. As perspetivas político-económicas, nomeadamente o retorno de reconstrução do neoliberalismo em África, com novas intervenções de Programas de Ajustamento Estruturais para os estados nacionais, em que Moçambique não é exceção.</p> <p>Não é mera coincidência que depois da suspensão de apoios por parte de atores internacionais como FMI, BM e demais Parceiros de Apoio Programático, em 2016, na sequência do ‘escândalo financeiro’ das ‘divididas ocultas’, em 2020, quase todos PAP e instituições da IBWs retomaram seus apoios ao país, com abordagens focadas sobremaneira na exploração de recursos naturais mineiro-energéticos.</p> <p>Portanto, a reforma da descentralização –enquanto parte dos esforços para a reconstrução do Estado em Moçambique – é conexas a (re)credibilização do país</p>
--	--	--	---

		<p>Todos setores continuam na mesma lógica. talvez, no futuro breve, depois dos seminários setoriais sobre descentralização, para fazer-lhe perceber sobre esta dinâmica. Essa é outra coisa, que a descentralização não compadece com ministérios centralizados, porque os setores dos ministérios, e o ministro sem clareza de que as competências que tem são descentralizadas. Como é que isso se vai processar.</p> <p>Se tivéssemos avançado com a municipalização, sem interrupção, talvez nem precisássemos da questão de distritalização, como é o debate hoje. Teríamos avançado bastante. Mais da metade dos distritos transformados em municípios, com a possibilidade de, em alguns distritos, ter-se mais do que a sede do distrito apenas. O gradualismo tem de ser municipalização dos distritos e não criar mais autarquias na atual lógica, separados dos distritos.</p> <p>Os próprios municípios e a ANAMM estão claros que a criação de mais municípios é para enfraquecer o poder local. São dos governos mais fracos, novos governos fracos. E, pior, sem estudos. Ninguém sabe qual é o estudo que a DNDA fez. Porque do estudo que se sabe, recomenda a não criação de mais autarquias. OS MUNICÍPIOS SÃO GOVERNOS FRACOS.</p> <p>Se os municípios não estão a cumprir com aquilo que são objetivos da descentralização, vale a pena em criar mais municípios? Que tal, aplicar um gradualismo na descentralização. Por exemplo, um ensaio inicial de 5 distritos por províncias. Até porque este país, há bons 5 distritos urbanizados e deixar os outros. Mas também não faz sentido, pois se quer desenvolvimento tem de se avançar com todos. Porque qual o critério que vai usar. Os distritos, em termos orçamentais equiparados aos municípios, recebem mais transferências do Estado. Por exemplo, FD recebem 21 milhões. Há municípios que não chegam a 5 milhões. Há municípios que não recebem esse valor. Porque se tem medo do distrito? Porque o distrito é dar, de facto, o poder a oposição. O medo de distritalizar, na minha opinião, é de dar o poder a oposição, e os distritos são governos fortes. A oposição vai pegar os distritos e nunca mais vai sair de lá. E isso é bom para a democracia. Se o Estado quer que a democracia seja bem exercida e aqueles governos sejam bem governados, é só aumentar a sua capacidade de <i>oversight</i> (supervisão); se não aumentar, não vamos sair deste problema.</p>	<p>com contexto internacional e, inevitavelmente, sob influência de atores neoliberais: apetece a atores internacionais o controlo de <i>players</i> nacionais, para a manutenção da própria 'indústria' desenvolvimentista.</p> <p>O modelo de descentralização de que resulta a institucionalização de OGDP e em perspetiva OGDD é questionável no seu sentido de reforma em si.</p> <p>O resultado é um tiro que saiu pela culatra, pois houve bastantes "jogos ocultos".</p> <p>Por um lado, a Frelimo que não apenas aceita a proposta da Renamo, nomeadamente a eleição de governadores da província, mas e sobretudo manipula a própria Renamo, engendrando novos elementos, durante e depois das negociações, como secretários de estado e eleição de órgãos descentralizados ao nível dos distritos.</p> <p>No fundo, a própria Frelimo – na sequência da crise de ansiedade pelo poder e legitimidade – criou uma espécie de fragmentação estrutural neste processo que culminou na nulidade dos seus interesses, nomeadamente entre ideólogos, legistas e operacionais do partido:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ideólogos, em resposta a proposta da Renamo, criam uma extensão ao processo, com a previsão da eleição de administradores a partir de 2024; - legistas, pensando na possibilidade de alguma vitória de partidos da oposição, criam ainda a figura de Secretário de Estado na Província, como mecanismo de refreio de governadores, retirando-lhes, a partida, competências essenciais, incluindo o
EG	R3	É preciso ler a última emenda constitucional e fazer cruzamento com as tendências transnacionais e ver o que queria se meter. Porque, em 1990 – diz-se que queria se	

		<p>meter o multipartidarismo, que no fundo é o neoliberalismo. A democracia é apenas acompanhante; em 2004 sabia-se que era a tendência da <i>New Public Governance</i>, foi metido o orto-liberalismo na constituição. Agora, é preciso ter-se uma leitura muita atenta para se ver qual é a teoria internacional subjacente. Não acho que esses arranjos políticos de paz. Em cada país existe um móbil que influencia as reformas, e o nosso país, o seu principal móbil tem sido a violência. O que me parece, sem uma resposta teórica muito bem formulada (mas sabendo-se que as teorias político-económicas são de lutas); me parece um retorno de reconstrução do liberalismo, uma reconstrução muito forte do liberalismo dos anos de 1980, como por exemplo, com o retorno do FMI e BM. Ao mesmo tempo, fico a pensar, se os recursos naturais não obrigaram a comunidade internacional a querer repensar as formas de se relacionarem com Moçambique; e as formas de relacionamento só podem ser constitucionalizadas. São das hipóteses que devem ser equacionadas. É preciso fazer leituras internacionais, verificando a influência do neoliberalismo nos processos da reforma em curso e ver até que ponto esta última reforma se relaciona com a tentativa de dar crédito a reconstrução do Estado em Moçambique. Fazer leituras apenas, a partir das dinâmicas políticas entre Renamo e o governo, não é suficiente, sobretudo em países dependentes de ajuda internacional, onde, de repente a ajuda internacional retoma. Há que se questionar em torno da relação entre essas variáveis.</p> <p>Dos nossos atores internos, o mais esperto é a Frelimo, que sempre sabe fazer domesticação ao seu interesse, e ele também sabe que, às vezes, joga sobre a linha: se arrebenta aqui, eu não alinho, e vocês também ficam mal. É um móbil da Frelimo que já descobriu que quando mexe assim, eles também não vão lhes agradar, mas também não vão fazer nada. Não lhes agrada, e não querem pagar, okay, está bem. É preciso multiplicar os níveis de atores, porque, aqui em Moçambique, agimos com atores fracos: não são eles, não têm a visão estruturantes e, às vezes, nem entendem. Porque o que incomoda muito os atores internacionais é quando perdem o controlo dos atores: quando a Renamo surgiu, tinham o controlo da Renamo, mas de repente perderam o controlo da Renamo. Em 1986, já não tinham controlo daquilo, e a população já tinha se socializado com a Renamo. Havia se perdido o controlo, até a tentativa de recuperação no pós-guerra civil.</p> <p>Qual é alógica da coisa, para além do que se tem contacto imediato: os atores que se conhecem são intermediários ao serviço da indústria de desenvolvimento, que</p>	<p>estatuto do governo respetivo – de Governo Provincial para Conselho Executivo Provincial; e - comissários, no terreno, mais preocupados e ansiosos com a possibilidade da perda de poder e, em particular seus cargos e benefícios localmente, arquitetam as mais questionáveis formas para a vitória completa da Frelimo pelo país.</p> <p>Na sequência, as duas figuras de governação ao nível provincial são “camaradas” Secretário de Estado e Governador da Frelimo, que pelas disposições legais e ou regulamentares veem-se mergulhado num complexo desafio de – coordenação e articulação – governação local, o que, hoje, coloca em causa o modelo em si e esvazia a o sentido da reforma de descentralização em si.</p>
--	--	--	--

			<p>vem de longe. Eles baseiam-se na compra de narrativas, por exemplo, de que não querem as províncias por conta do resultado esperado, quando na verdade resulta de uma narrativa de outros âmbitos da indústria desenvolvimentista, em que o intermediário não tem posição na coisa.</p>	
TS		R4	<p>Para mim, aquilo não é uma reforma. Porque em governação económica, reforma é uma medida pensada e estruturada para resolver algum problema que existe e que afeta as pessoas, de forma permanente. Uma reforma pressupõe a mudança da vida das pessoas. Uma reforma não é uma coisa transitória. Vamos eleger governadores, depois, em 2024, vamos eleger administradores, mas um ano antes convocámos as pessoas para refletirem. Isto não é reforma.</p> <p>É sabido como aquela decisão surgiu: pressão de Dhlakama, da Renamo e tal. O produto final é um tiro que saiu pela culatra. A Frelimo quis aceitar a proposta da Renamo e, ao mesmo tempo, quis aldrabar a Renamo. Só que a Frelimo, de hoje, não é Frelimo de a 20 anos. A Frelimo de há a 20 anos tinha um esquema, uma estrutura, de pessoas que pensam estratégia, pessoas que implementam (fazem leis e regulamentos), e as pessoas que operacionalizam. Portanto, havia um fio condutor na Frelimo. A crise de poder e de legitimidade da Frelimo conduziram a uma fragmentação, de tal forma que, as pessoas que pensaram naquela solução de 2017/8, não têm nada a ver com as pessoas que, depois, fizeram as leis, e com as pessoas que foram operacionalizar nas eleições. O que aconteceu entre pensar as leis, fazer as leis e implementar, são três grupos de pessoas diferentes que, um não tem nada a ver com o outro.</p> <p>O que aconteceu na prática?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pensou-se naquela solução. 2. Os que fazem as leis não tem nada a ver com os pensadores. Então, foram ver que havendo governadores eleitos, havia riscos de perder-se o poder, pois a oposição poderia ganhar em algumas províncias. E como solução, foi inventada uma figura para calçar o governador, tirando todas competências que, são de soberania, da alçada do governador para a alçada do secretário do Estado. Que genial, fizeram isso. 3. No terreno, os comissários políticos viram que as eleições seriam quentes e era necessário usar artimanhas de encher urnas em todas as províncias. Encheram urnas em todas províncias não sabendo que em cima havia sido já penada a possibilidade da Renamo ou MDM governarem algumas províncias. Lá em baixo, todas formas e 	

		<p>meios foram utilizados para a vitória. Resultado final: Frelimo ganhou em todas províncias.</p> <p>Agora, como vai ser, entre os camaradas secretário do estado e governador, que são todos da Frelimo, no lugar do que se esperava que o governador, por exemplo, fosse da Renamo e o secretário do estado da Frelimo. Portanto, <i>o tiro saiu pela culatra</i>.</p> <p>Pelo que, agora, já há consensos de que este modelo não funciona. E mais, cautelas há para não se replicar esse modelo ao nível dos distritos, apelando-se a reflexão. isto porque, olhando a partir das eleições autárquias, a Frelimo sabe que é muito difícil replicar os esquemas de fraude que utiliza nas eleições gerais, nas eleições locais. Não é por acaso que a Frelimo faz de tudo para recuperar Beira, Quelimane, Nampula, mas não consegue. Imagina 156 distritos, ao mesmo tempo, há bastantes riscos de perder tantos. E a Frelimo sabe disso. É óbvio, daí que convida o país à reflexão. Estão sendo encomendados estudos, que não são estudos, senão encomendas, para se dizer que este modelo não funciona, e que eleições distritais vão ser muito onerosas.</p> <p>O modelo atual de governação, baseado na última reforma, é autêntica confusão nos vários setores, educação, saúde, entre outros: falta de coordenação multinível, tanto na coordenação vertical quanto horizontal, incluindo a gestão do pessoal. Resultado, caos total. Quase todos os setores têm dificuldades insanáveis. Todos estão convencidos que é melhor recuar.</p> <p>Muitos governadores sentem-se burlados, pois eles é que fizeram campanhas e promessas a população e, no fim, quem governa é outra figura. Aliás, a começar pela confusão dos palácios (quem deveria ficar no palácio,) e questões protocolares (tanto de escoltas + precedência protocolar: quando o PR chega na província quem fica ao lado dele), entre governador e secretário do estado. Até teve-se de orientar que agora o SE deve refrear (aparecer menos), depois de um episódio caricato de uma feira agrícola em Nampula, onde o pessoal do SE montou o aparato uma feira de demonstração de sementes, e tinham que chamar os camponeses para virem. No distrito, os responsáveis da área são os SDAE subordinados ao SPA e, estes ligam ao governador que proibiu as pessoas saírem dos distritos. Enfim, a feira não aconteceu: um tem as tendas para a feira, e outro tem o produto para a feira.</p>	
--	--	---	--