UNIVERSIDADE
EDUARDO
MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

DOUTORAMENTO EM DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORAMENTO

Descentralização Sem Desenvolvimento Local em Moçambique. Caso do Município da Cidade de Tete, 1998-2018.

Autor: Raúl Meneses Chambote

Orientador: Professor Doutor Orlando Nipassa

Maputo, 14 de Maio de 2024

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

DOUTORAMENTO EM DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORAMENTO

Descentralização Sem Desenvolvimento Local em Moçambique. Caso do Município da Cidade de Tete, 1998-2018.

Autor: Raúl Meneses Chambote

Orientador: Professor Doutor Orlando Nipassa

Maputo, 14 de Maio de 2024

UNIVERSIDADE
EDUARDO
MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

DOUTORAMENTO EM DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORAMENTO

Descentralização Sem Desenvolvimento Local em Moçambique. Caso do Município da Cidade de Tete, 1998-2018.

JURI

Presidente: Profa. Doutora Esmeralda Mariano, UEM.

Supervisor: Prof. Doutor Orlando Nipassa, UEM

Arguente Externo: Prof. Doutor Rogério Roque Amaro, Instituto Universitário de Lisboa

Arguente Externo: Prof. Doutor Bento Rupia Júnior, Universidade Pedagógica de Maputo

Arguente Interno: Prof. Doutor Samuel Quive, UEM.

Maputo, 14 de Maio de 2024

DECLARAÇÃO DE AUTORIA

Declaro que esta tese nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau académico, ou num outro âmbito, e que, constitui resultado do meu trabalho individual. Esta tese é apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento e Sociedade, na Universidade Eduardo.

Raúl Meneses Chambote

AGRADECIMENTOS

Estou imensamente grato ao meu Orientador da Tese, Professor Doutor Orlando Nipassa, pelo tempo e energia que dedicou para rever o trabalho, oferecer fecundas reflexões, perspectivas críticas e orientação acadêmica ao longo dos anos que conduzia o estudo.

Agradeço os meus professores, a equipa da Coordenação do Programa de Doutoramento em Desenvolvimento e Sociedade, da Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e a todo pessoal técnico da FLCS da UEM pela assistência durante o estudo. E neste estudo reconheço e agradeço as profundas contribuições dos meus amigos Ilídio Samuel Nhantumbo (Doutorando), Thomás Selemane (Doutorando) e Professor Doutor Mateus Katupha (PhD), pela leitura crítica deste estudo e encorajamento.

Agradeço, igualmente, a todos os meus entrevistados pelas valiosas contribuições ao conteúdo do presente estudo. Destaco o meu agradecimento especial ao antigo Presidente da República de Moçambique, Armando Emílio Guebuza, o antigo Ministro da Administração Estatal, Lucas Chomera (póstumo), o Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública Inocêncio Impissa, o primeiro Presidente do Municipal da Cidade de Tete, Luciano Nguiraze (póstumo), o antigo Presidente do Conselho Municipal da Cidade da Beira, Daviz Simango (póstumo), o Presidente do Conselho Municipal de Quelimane, Manuel de Araújo, e aos munícipes da Cidade de Tete.

De forma muito especial, agradeço o apoio técnico e incondicional do meu amigo dr. Estêvão Zeco (Estatística) que me ajudou a quantificar os dados recolhidos, o pessoal do Município da Cidade de Tete, Deputados da Assembleia da República, Membros da Assembleia Provincial de Tete, Vereadores do Município de Tete e Membros do Governo da Província de Tete, bem como a todos aqueles que tornaram possível a recolha de dados, sem os quais não poderia ter o manancial de informações e conteúdo que este estudo apresenta.

DEDICATÓRIA

Esta tese é dedicada à Leonilde Adelino Sanveca e José Manuel Pinto (póstumo), cujas presenças são indeléveis na minha vida.

Raúl Meneses Chambote

Maputo, Maio de 2024

ÍNDICE GERAL

DECLARAÇÃO DE AUTORIA i

AGRADECIMENTOS ii

DEDICATÓRIA iii

ÍNDICE GERAL iv

ÍNDICE DE APÊNDICES E ANEXOS viii

ÍNDICE DE FIGURAS ix

ÍNDICE DE GRÁFICOS x

ÍNDICE DE QUADROS e TABELA xi

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS xii

RESUMO xiv

1.0. Introdução 1

1.1. Contextualização do Estudo. 5

1.2. Objecto do Estudo 11

1.3. Problema do Estudo 13

1.5. Objectivos do Estudo 17

1.5.1. Objectivos Específicos 17

1.6. Quadro Teórico-Conceptual 18

1.7. Metodologia do Estudo 20

CAPÍTULO 1 27

1.0. Estado da Arte da Descentralização e Desenvolvimento Local 27

1.1. O Debate: Descentralização e Desenvolvimento Local nos Séculos 18 a 21 29

1.2. Descentralização e Desenvolvimento Local na Tradição Académica 32

1.3. Contexto Internacional e Nacional da Descentralização 48

2. Legado Histórico e Descentralização em Moçambique 51

3. Dinâmicas sobre Economia e Desenvolvimento 62

4.0. Concepção das Elites sobre Descentralização e Desenvolvimento Local 65

4.1. Factor Exógeno: Corrente Ideológica Global versus Percepções Contraditórias 66

4.2. Elites e Descentralização: Pós-Conflito Armado e Conflitos Eleitorais Violentos 70

4.3. Factor Endógeno: Paradoxos Não Resolvidos e Incapacidade da Demanda Local 71

5.0. Municipalização em Moçambique de 1998-2018 78

5.1. Quadro Legal e Dinâmicas Sócio-Políticas da Descentralização 79

6. Desafios da Municipalização em Moçambique 83

6.1. Internalização das Promessas da Descentralização nos Municípios 83

6.2. Descentralização Democrática versus Manutenção e Controlo de Poder 85

6.3. Definição de Critérios e Criação de Condições para Desenvolvimento Local 90
6.4. Municipalização ao Serviço de Resolução de Conflitos Eleitorais. 96
6.5. Descentralização, Elites e Visão Desenvolvimentista 100
CAPÍTULO 2 105
1.0. Quadro Teórico-Conceptual 105
1.1. Teoria Sequencial da Descentralização 107
1.2.1.1. Limitações da Teoria de Modernização 118
1.2.2. Neoliberalismo 120
1.2.2.1. Limitações do Neoliberalismo 122
1.3. Conceitos Chave e Operacionalização 124
1.3.1. Descentralização 124
1.3.2. Desenvolvimento Local 125
1.3.2.1. Abordagem Sectorial do Desenvolvimento Local 131
1.3.2.2. Abordagem Territorial do Desenvolvimento Local 133
1.3.2.3. Componentes-chave do Desenvolvimento Local 134
1.4. Estado Desenvolvimentista 137
1.4.1. Tipo e Características Chave do Estado Desenvolvimentista 143
1.5. Elite Desenvolvimentista 148
CAPÍTULO 3 153
1.0. Metodologia do Estudo 153
1.1. Métodos, Abordagem e Tamanho da Amostra 154
1.2. Tamanho da Amostra 155
1.3. Técnicas de Estudo e Fontes 158
1.3.1. Técnica Bibliográfica 158
1.3.2. Técnica Documental 158
1.3.3. Estudo Exploratório 158
1.3.4. Entrevistas 160
1.3.4.1. Discussão de Grupo Focal 161
1.3.5. Observação Directa 162
1.3.6. Publicação de Artigos de Opinião 163
1.4. Técnica de Gestão e Análise de Dados 165
1.5. Limitações do Estudo e Questões Éticas 172
CAPÍTULO 4 175
1.0. Dinâmicas Sócio-Políticas e Econômicas no Município da Cidade de Tete 175
1.1. Origens e Criação do Município da Cidade de Tete 176
1.1.1. Localização Geo-estratégica do Município da Cidade de Tete 178

1.1.2. Estrutura de Governação do Município da Cidade de Tete 185
1.2. Lógicas de Manutenção e Consolidação do Poder Central nos Municípios 189
1.3. Limitações da Municipalização e Suas Implicações no Desenvolvimento Local 202
1.3.1. Sonegação de Transferência de Funções e Competências 202
1.3.2. Resistência à Internalização do Processo da Descentralização 207
1.3.3. Informalização dos Actos de Prestação de Contas do Município 213
1.3.4. Contestada Participação e Legitimação na Descentralização Municipal 217
1.3.5. Descoordenação Institucional na Provisão de Bens e Serviços 223
CAPÍTULO 5 230
1.0. Relação entre Descentralização e Desenvolvimento Local em Tete 230
1.1. Órgão Local de Governação (OLG) 231
1.1.1. Autonomia Institucional 231
1.1.2. Âmbito de Políticas Públicas 234
1.1.3. Autonomia Fiscal 239
1.1.4. Representação 242
1.2. Desenvolvimento Local 247
1.2.1. Endogeneidade 248
1.2.2. Planificação Incremental 254
1.2.3. Integração Territorial 257
1.2.4. Interacção Institucional 266
CAPÍTULO 6 276
1.0. Descentralização Sem Desenvolvimento Local no Município da Cidade de Tete 276
1.1. Municipalização: Primazia do Político sobre Desenvolvimento Local 278
1.1.1. Impacto Político-Legal na Municipalização 280
1.2. Municipalização Sem Visão Desenvolvimentista 290
1.2.1. Visão de Legado e Desempenho Sócio-Econômico 291
1.2.1.1. Quadro Institucional e Eficiência Governativa 295
1.2.1.2. Provisão de Bens e Serviços e Participação no Desenvolvimento Local 298
1.0. 307**1.1. Da municipalização à negação do desenvolvimento local** 307
1. 2. Repensar a municipalização como meio para desenvolvimento local? 326
1.3. Reconstruir o debate sobre municipalização à luz da visão desenvolvimentista 328
1.4. Crítica: descentralização sem desenvolvimento local 330
1.5. O projecto intelectual do presente e futuro para Moçambique 332
8. Bibliografia 334
10. Documentos Oficiais 370

11. Legislação sobre Descentralização de Moçambique 372
12. Apêndices e Anexos 373

ÍNDICE DE APÊNDICES E ANEXOS

Apêndice 1: Pacote da Descentralização de 1990-2018 373

Apêndice 2: Declaração de Consentimento Informado 376

Apêndice 3: Guião do Questionário Semi-Estruturado para Entrevista 385

Apêndice 4: Base de Dados sobre Domínio Órgão Local de Governação 388

Apêndice 5: Base de Dados sobre Domínio Desenvolvimento Local 389

Anexo 1: Lista de Processo de Terras no Bairro Matundo 390

Anexo 2: Imagens 1 e 2 de Satélite. Ocupação Desordenada de Terra no CMCT em 2008 396

Anexo 3: Abaixo-Assinado dos Munícipes de Moatize em 2021. 397

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição de Assentos, Assembleias Provinciais 60
Figura 2: Modelo de Rostow 117
Figura 3: Mapa 1. Conselho Municipal de Tete 177
Figura 4: Foto do Plano de Urbanização de M'Padwe 182
Figura 5: Mapa de Furos no Vale de Nhartanda – Antiga 184
Figura 6: Mapa dos Pontos de Distribuição de Água no MC Tete 185
Figura 7: Pormenor Urbanístico para Mboza, Moatize 262
Figura 8: Mapeamento de Capanga, Moatize 263
Figura 9: Área da Concessão Mineira da Vale Moçambique 264

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento da População do CMCM de 1997-2014. 179
Gráfico 2: Índice de Percepção. 211
Gráfico 3: Nível de Confiança no Município de Cidade de Tete. 217
Gráfico 4: Interesse dos Munícipes sobre Assuntos do MCT. 222
Gráfico 5: Satisfação de Abastecimento de Água no MCT 226
Gráfico 6: Pontuações médias da dimensão Autonomia Institucional (AI). 232
Gráfico 7: Autonomia Institucional. 232
Gráfico 8: Pontuações médias da dimensão Âmbito de Políticas Públicas. 235
Gráfico 9: Âmbito de Políticas Públicas. 235
Gráfico 10: Consultas Públicas e Reuniões no Município da Cidade de Tete. 239
Gráfico 11: Pontuações médias da dimensão Autonomia Fiscal (AF). 240
Gráfico 12: Autonomia Fiscal 240
Gráfico 13: Pontuações médias da dimensão Representação (Rp). 243
Gráfico 14: Representação 243
Gráfico 15: Pontuações médias da dimensão Endogeneidade. 248
Gráfico 16: Endogeneidade 249
Gráfico 17: Transferências de FCA e FIIA 251
Gráfico 18: Pontuações médias da dimensão Planificação Incremental (PI). 255
Gráfico 19: Planificação Incremental 256
Gráfico 20: Pontuações médias da dimensão Integração Territorial. 259
Gráfico 21: Integração Territorial 259
Gráfico 22: Pontuações médias da dimensão Interação Institucional. 267
Gráfico 23: Interacção Institucional 268

ÍNDICE DE QUADROS e TABELA

Quadro 1: Argumentos Pró e Contra Descentralização e Críticas. 33
Quadro 2: Tipos e Formas de Descentralização e Instrumentos de Medição. 36
Quadro 3: Domínio 1 - Descentralização – Órgão Local de Governação 168
Quadro 4: Domínio 2 - Descentralização - Desenvolvimento Local 169
Quadro 5: Participação dos Munícipes. 221
Quadro 6: Deveres dos Munícipes 223
Quadro 7: Acesso a Água na Cidade de Tete de 2007 a 2011 228
Quadro 8: Estatísticas De Pontuações Médias do Domínio Órgão Local de Governação. 245
Quadro 9: Análise Qualitativa do Domínio Órgão Local de Governação 246
Quadro 10: Estatísticas descritivas de Pontuações Médias das dimensões do Domínio DL 274
Quadro 11: Análise Global do Domínio DL 274

Tabela 1: Cálculo do Tamanho da Amostra. 155

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AM	Assembleia Municipal
AR	Assembleia da República
ANAM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
AuR	Autoridade Regional
AI	Autonomia Institucional
APP	Âmbito de Políticas Públicas
AF	Autonomia Fiscal
CEE	Comunidade Económica Europeia
MCT	Município da Cidade de Tete
CTA	Confederação de Associações Comerciais
DL	Desenvolvimento Local
E	Endogeneidade
EDM	Electricidade de Moçambique
EN1	Estrada Nacional Número 1
EtD	Estado Desenvolvimentista
GC	Governo Central
PI	Planificação Incremental
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FIIA	Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
FIPAG	Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Águas
GoM	Governo de Moçambique
II	Interação Institucional
IFI	Instituições Financeiras Internacionais

IT	Integração Territorial
IPA	Imposto Pessoal Autárquico
IPRA	Imposto Predial Autárquico
IPGM	Índice de Percepção de Governação Municipal
MAE	Ministério de Administração Estatal
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MOPH	Ministério de Obras Públicas e Habitação
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
MS	Membro Sénior
OECD	Organization for European Community Development
OLG	Órgão Local de Governação
ONG	Organizações Não Governamentais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PD	Países Desenvolvidos
PvD	Países em vias de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
Rp	Representação
ONU	Organização das Nações Unidas
UE	União Europeia

RESUMO

O tema do estudo é “Descentralização Sem Desenvolvimento Local em Moçambique". O Caso do Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018”. O estudo analisa a relação entre descentralização e desenvolvimento local e usa o método misto: quantitativo- qualitativo. Adopta amostragem aleatória simples, estabelecendo uma amostra de 60 pessoas do universo de 217.000 de habitantes no município, e, abordagem intencional e convencional. A teoria sequencial da descentralização e teorias de desenvolvimento perfazem o quadro teórico. Moçambique iniciou a descentralização, municipalizando as primeiras 33 autarquias em 1998. Municipalização justifica-se quando, por um lado, o governo central decide fazê-lo, ou por outro, quando há demanda local para reformas. Essas reformas à luz da descentralização exigem o cumprimento de quatro promessas, nomeadamente: (i) eficiência governativa, (ii) equidade procedimental e institucional, (iii) participação e (iv) provisão de bens e serviços. Porém, nos primeiros 20 anos da municipalização, evidências mostram que o processo da descentralização em Moçambique gravitou em torno da primazia do controle e partilha do poder político sobre o desenvolvimento local. Três factores explicam a centralidade da primazia do poder político sobre o desenvolvimento local, a saber: (i) o contexto de pós-conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos que enforma a lógica da municipalização em Moçambique; (ii) a exclusão do papel das elites e sua participação na economia local de forma transparente; e, (iii) ausência de visão desenvolvimentista na municipalização. Argumenta-se que os desafios, limitações e suas implicações, e problemas da descentralização, durante os primeiros 20 anos de municipalização, não residem no facto da descentralização ser uma forma de governação, política e culturalmente, estranha para Moçambique, mas sim na sua forma alienatória, que é política e economicamente exclusivista. Foi uma municipalização centrada na primazia do poder político e não no desenvolvimento local. O estudo defende que a descentralização seja, primeiro, repensada em função do desenvolvimento local, pois sem o qual, não se justifica a municipalização. Segundo, mais que um assunto somente de políticos, a descentralização deve ser um projecto académico em Moçambique, pois precisa-se uma conceptualização aplicável ao contexto de Moçambique independentemente de melhores práticas que tenham tido sucessos no mundo.

Palavras-chaves: descentralização, municipalização, desenvolvimento local, elite desenvolvimentista, conflito armado, conflitos eleitorais violentos.

ABSTRACT

The theme of this study is "Decentralization Without Local Development. The case of Municipality of Tete, 1998 to 2018". The study analyses the relation between decentralization and local development. It uses mixed quantitative-qualitative methods and determines a simple random sampling of 60 people from the total of 217,000 habitants of the municipality of Tete. It adopts intentional and conventional methodological approaches. The sequential theory of decentralization and theories of development comprise the theoretical framework. The Mozambique decentralization process started by creating the first 33 municipalities in 1998. Decentralization can be justified when, on one hand, the central government decides it, on the other, when there is local demand for such reform to be done. Decentralization reform requires the fulfilment of four promises, namely, (i) efficient governance, (ii) institutional and procedural equity, (iii) participation and (iv) service delivery. For the fulfilment of the promises, it is assumed that local governments are in a better position to meet local demands than the central government. However, over the first 20 years of municipalization in Mozambique, evidence shows that the Mozambican decentralization process have been enshrined in the primacy of control and power sharing over local development. Three factors can explain the primacy of political power over local development, namely: (i) the context of post armed conflict of 16 years and the successive violent electoral conflicts that inform the logic of municipalization in Mozambique; (ii) the exclusion of the elites to participate in local economy in a transparent manner; (iii) the absence of a developmental vision for the municipalization. It is argued that the challenges, limitations and respective implications, and problems of decentralization during the first 20 years of municipalization existed, not because decentralization and democratic governance are strange to Mozambique, but they are due to alienator practices that are politically and economically exclusionist. This was a municipalization centred on the primacy of political power over local development. The study defends, first, rethinking Mozambique decentralization by bringing in local development, because, without local development there's a fragile justification for municipalization. Second, more than the agenda of the politicians, decentralization in Mozambique should be a project for academic institutions to conceptualize it based in the context of Mozambique no matter how best practices of decentralization have worked elsewhere in the world.

Key words: *decentralization, municipalization, local development, developmental elites, armed conflict, electoral violent conflicts.*

1.0. Introdução

Durante a última década do Século 20, muitos Estados no mundo abraçaram reformas na administração pública, particularmente, no âmbito da descentralização. À luz da teoria da administração pública, descentralização é definida usando três acepções. A primeira é descentralização democrática ou política, que consiste na devolução de poder retido a nível do governo central para o poder local, isto é, Órgão Local de Governação (OLG). A segunda é descentralização administrativa ou desconcentração, que consiste na transferência de competências e responsabilidades do governo central para o OLG. E, finalmente, a terceira é a descentralização fiscal, que consiste em conferir autonomia fiscal ao OLG, ou seja, a capacidade técnica, administrativa e política do OLG em gerar receitas próprias dos recursos locais disponíveis e tomar decisões autônomas sobre distribuição e investimentos locais (COHEN e PETERSON, 1996; SCHNEIDER, 2003). O presente estudo, também, adopta essa tripla acepção da descentralização, mas será aplicada especificamente para o processo da implementação da municipalização em Moçambique.

Desde então, a descentralização tem sido implementada na senda do processo de consolidação democrática das instituições do Estado[1] nos Países em Desenvolvimento (HUNTINGTON, 1991). Moçambique faz parte desses Estados, cujo processo de reformas na administração pública no âmbito da descentralização iniciou com a aprovação da Constituição da República de Moçambique (CRM) em 1990. A partir dessa CRM, foram aprovadas as leis da descentralização, nomeadamente a Lei 3/94, de 13 de Setembro, a revisão pontual da CRM em 1996 (Lei 9/ 96) e aprovação na Lei 2/97, de 18 de Fevereiro. Portanto, de 1998 até o ano de 2018, Moçambique faz vinte anos de implementação da descentralização.

Desde a primeira década do Século 21 até aos nossos dias, o processo de descentralização implementado pelos Estados tem sido promovido, fundamentalmente, à luz de quatro promessas da descentralização, nomeadamente, (i) eficiência governativa, (ii) equidade procedimental e institucional, (iii) participação e (iv) provisão de bens e serviços (Schou e Haug, 2005, p. 16). O cumprimento dessas promessas da descentralização produz efeitos nas instituições públicas e privadas, nos órgãos de poder central e local, nos cidadãos

[1] O Estado é definido como entidade político-legal, quer tenha origem de guerras de conquistas ou acordos de independência, tem autonomia e soberania territorial, população e instituições com funções executiva, legislativa e judicial.

e no país como um todo. Porque todo o tipo de promessas gera expectativas, a descentralização não é imune delas.

Entre várias expectativas sobre as promessas da descentralização, a questão do desenvolvimento local emerge como resultado indispensável da contribuição do processo da descentralização. Socorrendo-se da geografia, estudos regionais, ciência política, sociologia, economia, administração pública, a questão do desenvolvimento local nos remete à quatro factores inter-relacionados, designadamente, endogeneidade, planificação incremental de investimentos, integração territorial e articulação institucional. Esses factores têm sido apontados como condições complementares para que o processo de descentralização contribua para o desenvolvimento local (Martins, 2002; Kay, 2003; Boschma, 2004; Romeo, 2015).

Este estudo intitulado "Descentralização Sem Desenvolvimento Local em Moçambique: O Caso do Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018" tem como foco a descentralização que ocorreu a nível municipal, ou seja, a municipalização. O mesmo analisa a experiência dos primeiros vinte (20) anos do processo da criação e implementação das autarquias locais em Moçambique. Este estudo trata, fundamentalmente, da relação entre a municipalização e desenvolvimento local. Neste prisma, nos parágrafos que se seguem são apresentadas a motivação para a escolha do tema e local de estudo, seguido da fundamentação do estudo, o objecto, o problema, a pergunta de partida e os objectivos do estudo. De forma resumida, é apresentada a metodologia e o quadro conceptual usados neste estudo, e, conclui-se essa introdução apresentando a estrutura da tese.

Três razões principais motivaram a escolha do tema e local do estudo. Primeira razão, a peculiaridade do contexto sócio-político da descentralização, no processo da criação e implantação das autarquias locais em Moçambique. Diferentemente, dos processos de descentralização e criação de órgãos locais de governação que ocorreram em alguns países vizinhos como África do Sul no período pós apartheid (WITTENBERG, 2006), Botswana (Siddle, 2019), Malawi pós regime de Kazumu Banda (DULANI, 2003), Zâmbia após a independência em 1964 (BBAALA, 2013; CHIKULO, 2009) e Zimbabwe (CONYERS, 2003), em Moçambique o processo de descentralização inicia e decorre num contexto do

pós-conflito armado de dezasseis anos (16) anos (1976-1992)[2] e de sucessivos conflitos eleitorais violentos, entre 1999 e 2014.

Segunda razão, a relevância dos vinte anos da experiência de Moçambique no processo de descentralização a nível dos municípios, isto é, a municipalização. Desde a aprovação da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que foi o quadro jurídico-legal, que estabelece a criação e implantação dos primeiros trinta e três (33)[3] municípios, dos quais o Conselho Municipal da Cidade de Tete faz parte; o início da implementação da descentralização a nível municipal após as primeiras eleições municipais de 1998, até a aprovação da Lei 6/2018, de 3 de Agosto, que altera o quadro jurídico-legal estabelecido pela Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, Moçambique completou os primeiros vinte após a implantação das autarquias locais. Portanto, esse período teve dinâmicas sócio-políticas específicas que, inevitavelmente, responderam aos desafios do contexto sócio-político de então, por exemplo, na interpretação, internalização e apropriação do quadro jurídico-legal e instrumentos legais afins aos processos de descentralização, no geral, e municipalização, em particular, em Moçambique. Essas dinâmicas precisam ser captadas e analisadas para que possamos compreender melhor em que medida contribuíram ou bloquearam a consolidação do processo de descentralização e desenvolvimento local nos municípios em Moçambique.

Terceira razão, a questão do debate sobre descentralização, no geral, e municipalização em particular, em Moçambique. O debate resultante de pesquisas sobre o processo de descentralização em Moçambique tem referência a campos específicos do saber. Há pesquisas centradas na economia política e relações de poder entre o governo central e órgãos locais de governação destacando a questão de partilha de poder entre o governo e partidos políticos de oposição (Weimer, 1995; 1999; 2002; CHICHAVA, 1999; WEIMER e CARRILHO, 2017; Weimer e Ilal, 2018). Outros, apoiando-se na economia, reflectem a descentralização com referência ao processo produtivo da economia onde se advoga a retro-alimentação entre a produção rural e o sistema da economia urbana como veículo que pode

[2] Em Moçambique há três terminologias atribuídas a guerra entre a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), movimento de guerrilha e o Governo da Frelimo. No discurso oficial, portanto, do Governo essa tem sido definida e caracterizada como guerra de desestabilização. Para a Renamo, após se transformar em partido político, essa guerra leva o nome de "guerra da democracia". Mas a comunidade internacional e os círculos acadêmicos têm-na denominada como a guerra civil.

[3] Municípios: Angoche, Beira, Catandica, Chibuto, Chimoio, Chokwè, Cuamba, Dondo, Gurue, Ilha de Moçambique, Inhambane, Lichinga, Manhiça, Manica, Mandlakazi, Maputo, Marromeu, Matola, Maxixe, Metangula, Milange, Moatize, Mocimboa da Praia, Mocuba, Monapo, Montepuez, Nacala-Porto, Nampula, Pemba, Quelimane, Tete, Vilankulo e Xai-Xai (Acórdão do Tribunal Supremo, de 17 de Agosto de 1998, I Série-Número 32, sobre apuramento geral e respectivos mapas finais de resultados das eleições autárquicas.

minimizar as assimetrias regionais no país (CASTEL-BRANCO et. al., 2015; MONTEIRO, 2002). Por sua vez, Sande (2011), corrobora com abordagem economicista quando analisa a descentralização como meio para alargamento da base tributária dos órgãos locais via os "7 Milhões"[4], cuja disponibilidade permitiria aos cidadãos terem acesso ao sistema formal da economia.

Outras pesquisas analisam a descentralização centrados no pluralismo jurídico e legitimidade do poder (Fernandes, 2008; Santos e Trindade, 2003a; 2003b). Durante o período em análise, os debates e pesquisas procuram captar o impacto da descentralização na governação local olhando para o quadro da predominância do partido no poder sobre as instituições em consolidação democrática, a falta de transferência de funções e competências como ingredientes que fragilizaram o funcionamento das autarquias assim como a limitação de capacidade dos órgãos locais de governação, a nível municipal, de proverem ou co-produzirem bens e serviços básicos (FORQUILHA, 2007; GUAMBE, 2019).

Da revisão bibliográfica e a legislação[5] aprovada de 1990 a 2018 que informam o debate e quadro regulador sobre o processo de descentralização em Moçambique, a maioria tem como denominador comum a questão do controlo e partilha de poder. No entanto, há uma lacuna pois esse acervo bibliográfico e documental não abordam a questão do desenvolvimento local para as autarquias criadas.

Baseando-se na motivação para a escolha do tema e local do estudo, descritas nos parágrafos anteriores, este estudo propõe fazer uma contribuição acadêmica e para políticas públicas, sobre o processo de municipalização em Moçambique, trazendo para o debate a questão de desenvolvimento local para as autarquias criadas. É indispensável que o Estado não se limite apenas a legislar, introduzir reformas na administração pública, criar posições políticas e executivas sem apropriar-se das normas, instituições e posições políticas que soberana e legalmente se propôs criar sem que estejam em conformidade com o ideal da descentralização. Por isso, o estudo analisa a relação entre descentralização a nível dos municípios, isto é, a municipalização e desenvolvimento local, pois os dois processos podem se complementar para a consolidação das reformas institucionais e da administração pública em Moçambique.

[4] "7 Milhões" é o Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL) criado pela Lei 12/2005, de 23 de Dezembro. Foi iniciativa do Presidente Armando Emílio Guebuza de 2005 a 2014.

[5] Em Moçambique, o conjunto das leis, decretos e diplomas sobre a descentralização aprovados entre 1997 a 2018, leva a designação de Pacote da Descentralização.

Como se vai demonstrando ao longo dos capítulos, ao analisar o processo de descentralização no Município da Cidade de Tete, o estudo destaca dois aspectos essenciais que os órgãos centrais do Estado precisam activar para tornar a municipalização um meio eficaz para promover o desenvolvimento local. Primeiro, a importância do cumprimento das promessas da descentralização como elementos indispensáveis para que a descentralização promova o desenvolvimento local numa autarquia. Segundo, a capitalização dos quatro factores que dão forma o desenvolvimento local como condições complementares para que seja realizado o desiderato do processo de descentralização municipal em Moçambique.

1.1. Contextualização do Estudo.

Desde os primórdios do Século 18, a questão da relação entre descentralização e desenvolvimento local foi objecto de análise por estudiosos daquela época com destaque para Montesquieu (1748) que defendia que a descentralização do poder político promove o desenvolvimento de sistemas e instituições de governação. Assim, ele reconhecia a importância da transferência de competências e funções do governo central para órgãos locais porque o processo de transferência de competências e funções impulsionam a criação de condições e capacidades dos órgãos locais, quer nas interacções entre os governados e governantes na governação quer na prossecução de interesses económicos a nível nacional e local. Mais tarde, Madison (1788) argumenta não haver evidências que a descentralização promove desenvolvimento local ao sugerir que os fundamentos da construção das cidades de vários estados nos Estados Unidos de América (EUA) e sua evolução para os níveis, de então, do desenvolvimento sócio-económico e político local encontram explicação no papel primordial das elites políticas locais e sua visão desenvolvimentista. Portanto, da descentralização de poder que ocorreu acrescentou o papel e a visão desenvolvimentista das elites locais.

Durante o Século 20 o debate sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento deixou de ser assunto de estudiosos apenas. Passou, também, por um lado, a ser parte do discurso de desenvolvimento, isto é, se tornou assunto de Estados Desenvolvidos (ED), Instituições Financeiras Internacionais (IFI), organizações intergovernamentais como Organização das Nações Unidas (ONU), Comunidade Económica Europeia (CEE), actual União Europeia (EU) e Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais e nacionais. Por outro lado, passou a configurar os ditames do advento da democratização multipartidária e redefinição de competências decorrentes da função e papel do Estado como

a entidade que deve criar condições para que ocorra o desenvolvimento nacional e local (POLESE, 1999; KISMAN e TASAR, 2014).

Dos finais do Século 20 até o ano de 2018, o debate sobre a descentralização e sua relação com o desenvolvimento local ganhou novo destaques entre académicos de diversas áreas do saber, tais como, geografia, estudos regionais, ciência política, sociologia, economia, administração pública e outras (GALASO, 2018). Situação similar acontece na arena política e económica onde os ED, IFI, ONGs e outras apresentam descentralização como instrumento e estratégia política para promover o desenvolvimento local, quer na Europa, África e América Latina (OECD, 2000); KAY, 2003); ROMEO, 2015).

Outros ainda, por exemplo Estados em África, defendem a partilha de poder via processos eleitorais assente na democracia multipartidária (SANTISO, 2001; FORQUILHA, 2007). Outros propuseram indicadores de medição, tais como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Barômetro de Boa Governação (BBG), e compactos de indicadores para destacarem a importância da descentralização na consolidação da democracia multipartidária e consequente promoção desenvolvimento económico local (DEL) como instrumentos de medição e rastreio dos processos de implementação de políticas de descentralização quer nos Estados unitários ou federados (UNDP, 2010; WB, 2002; FORQUILHA, 2017).

Por sua vez, as ONGs, mesmo à luz da partilha de poder apregoado no contexto da democracia multipartidária, ou apreciados os instrumentos de medição como IDH e BBG procuram assegurar que a demanda local, consulta e participação de vários segmentos da sociedade numa determinada circunscrição configurem o exercício de poder local assente no binómio direitos-obrigações entre o Órgão Local de Governação e os cidadãos (MARTINS, 2002).

Da vasta literatura sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local, destacam-se três posições. A primeira defende que descentralização promove desenvolvimento local (MONTESQUIEU, 1748; TIEBOUT, 1956; TREISMAN, 2007; OATES, 2006). A segunda afirma que descentralização aproxima o governo central à população na prossecução de objectivos traçados pelo governo central (COMPASS, 1999; MARTINS, 2002; Lei 8/2003; WEIMER, 2009). A terceira estabelece que aproximação entre o governo central e a população visa promover o desenvolvimento local (OECD, 2001; GUEBUZA, 2006; PAP, 2007; WORLD BANK, 2010; 2000; HMG, 2010a; GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2010).

Fazendo uma breve análise e resumo dessas três posições, dois argumentos centrais com relevância para estabelecer a relação entre descentralização e desenvolvimento local são avançadas. O primeiro sugere não haver evidências que a descentralização, por si só, possa promover o desenvolvimento local (MADISON, 1787; SCHNEIDER, 2003; TOMANEY, 2011; ROMEU, 2015). O segundo argumento assevera que a descentralização pode promover o desenvolvimento local desde que as elites nacionais e locais tenham visão dum Estado desenvolvimentista (MKANDAWIRE, 2001; FRITZ e MENOCAL, 2007; LEFTWICH, 2005).

O presente estudo reconhece o contexto que origina o debate da relação entre descentralização e desenvolvimento local a partir da produção acadêmica evidenciada pela vasta literatura e projectos de estratégias sobre a descentralização promovidos pela OECD e IFI nos Estados que democratizaram as instituições dos Estados nas décadas de 1980 e 1990. Todavia, este estudo não assume nenhuma das posições acima referidas como um dado adquirido, pelas seguintes razões.

Primeira, porque a questão relação entre descentralização e desenvolvimento local, quer seja vista como formulação teórica ou como instrumento estratégico de um governo para executar reformas na administração pública requer um escrutínio acadêmico, por um lado, para que se afira em que medida a descentralização produz efeitos no desenvolvimento local e, por outro, para que se confirme ou não, em que medida a descentralização e desenvolvimento local se complementam tendo em consideração o contexto político, social e económico sobre o assunto em análise. Esse escrutínio, por sua vez, vai permitir que seja feita uma destrinça entre o exercício intelectual sobre os conceitos que informam os dois processos: o da descentralização e o do desenvolvimento local em função de uma determinada área do saber. Por exemplo, estudar os dois processos usando pressupostos económicos conduzirá a resultados diferentes se forem usados pressupostos da geografia ou estudos regionais da população.

Segunda, porque antes de assumir as posições avançadas devem ser estabelecidos limites de análise, pois o processo de reformas na administração pública à luz da descentralização encerra promessas da descentralização que podem ou não serem cumpridas e realizáveis num contexto específico. Por exemplo, quer seja um Estado unitário ou federal, quer seja em Estados com sistema e regime político autoritário ou democrático, dependendo do contexto e da visão desenvolvimentista das elites nacionais, a descentralização pode ser um meio para promover o desenvolvimento local ou as elites nacionais podem bloquear o desenvolvimento

local. Mas também, o desenvolvimento local pode ocorrer sem que tenha havido descentralização desde que, mais uma vez, as elites nacionais tenham visão desenvolvimentista.

Terceira, o contexto de Estados que experimentaram conflitos armados internos prolongados ou intermitentes; de momentos de relativa paz antes da consolidação do poder do Estado e do partido na liderança de um governo; ou de sucessivos conflitos eleitorais violentos, podem não se enquadrar na perspectivas das três posições acima descritas. Por exemplo, implementar descentralização num Estado em paz, ou que nunca teve conflito armado interno ou recorrente ao conflito armado para dirimir a questão de partilha de poder, como o são os países como Zâmbia, Malawi, Botswana e outros na região da África Subsaariana, é diferente implementar uma descentralização no contexto de pós conflito armado, ou seja, a paz de Moçambique, assinada em 1992 depois de 16 anos de guerra.

De igual modo, mesmo que tenha havido Estados na Europa, na América Latina, na Ásia ou na região da África Subsaariana e que tenham implementado descentralização num contexto de conflitos eleitorais e pós-eleitorais, uns se tornando mais violentos que os outros, é difícil estabelecer termos de comparação com o caso do processo de municipalização em Moçambique de 1998 a 2018. Os contextos, dinâmicas e impacto de conflitos eleitorais e pós-eleitorais violentos nos processos da descentralização naqueles Estados se apresentarão diferentes das de Moçambique. Tomar em consideração essas diferenças é indispensável para o exercício que o estudo faz ao estabelecer a relação entre descentralização e desenvolvimento local nas autarquias em Moçambique.

O destaque da implementação da descentralização em Moçambique no período pós conflito armado dos 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999 até 2014, anos que Moçambique retorna ao espectro da instabilidade político-militar entre o governo da Frelimo e o partido Renamo, situa melhor a reflexão sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local nas autarquias em Moçambique, e no Município da Cidade de Tete, em particular. Isso não significa ignorar o contexto de reformas dos Estados, à luz de pressupostos neoliberais, que inicia nos finais da década de 70 em África e início da década de 80 do Século 20 em Moçambique, o fim da Guerra Fria em 1989 e o processo da democratização dos Estados na Europa do Leste, América Latina, Ásia e África, que re-orientou os interesses dos governos dos países do Ocidente sobre ajuda financeira internacional (Hanlon, 2002).

Apesar do contexto internacional ter tido um papel impulsionador na promoção da descentralização em Moçambique após aprovação da Constituição da República de Moçambique (CRM) em 1990, a descentralização foi implementada num contexto nacional do pós-conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos. Por causa desse contexto, a implementação da municipalização seguiu uma lógica própria durante os vinte anos do período do estudo (1998-2018). Essa lógica esteve associada ao instinto político para a preservação e controlo de poder político por parte do Governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que tendo proclamado a independência nacional a 25 de Junho de 1975 e instalado um sistema político monopartidário, nos termos da Constituição de 1975 – Constituição da República Popular de Moçambique - viu-se forçado a entrar em guerra com o movimento rebelde, a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) em 1976/7, quase um ano e meio após a proclamação da independência nacional até 4 de Outubro de 1992, ano da assinatura do Acordo Geral da Paz (AGP) em Roma. Essa situação não permitiu ao governo da Frelimo, quer durante o mono-partidarismo, ou seja, Partido-Estado *de jure*, quer durante os primeiros oito anos do multipartidarismo, de 1990 a 1998, consolidar o poder político do Estado.

Por causa da guerra dos 16 anos que provocou disrupção do processo da consolidação de poder da FRELIMO, enquanto Partido-Estado, pela força da CRM de 1990 e do contexto internacional, o Governo de Moçambique liderado pela Frelimo embarca em reformas, sobretudo na descentralização, assente na lógica do instinto de preservação e controle de poder do Estado, evidenciado pela revogação do primeiro dispositivo legal de 1994 (Lei 3/94, de 13 de Setembro), antes mesmo de ser implementado. A aprovação da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, reforça a evidência da lógica do instinto de preservação e controlo do poder, ao se circunscrever a implementação efectiva da descentralização apenas nas autarquias locais (cidades e vilas) de 1998 até 2018[6].

Para ilustrar como a lógica do instinto de preservação e controle de poder foi determinante no processo da descentralização, especificamente, a nível dos municípios, o estudo destaca a cobertura territorial para a municipalização estabelecida nos primeiros instrumentos legais da descentralização. Na Lei 3/94, de 13 de Setembro, estava estabelecido

[6] Nos anos de 2022/2023 que essa tese foi elaborada e apresentada, a implementação da descentralização nas autarquias continuava a centrar-se nas cidades e vilas.

um quadro institucional que criava "distritos municipais". Essa lei estabelecia no Capítulo I, artigo 1, o seguinte:

> "1. O Estado moçambicano reconhece como princípio básico da organização administrativa democrática a instituição de distritos municipais".
>
> "2. Os distritos municipais são pessoas colectivas públicas de população e território, dotados de órgãos representativos e executivos, que visam, de modo autónomo, prosseguir interesses próprios das correspondentes comunidades".

De forma explícita, essa lei estabelecia no Capítulo I, artigo 2 o seguinte:

> "1. Os distritos municipais podem ser urbanos ou rurais".
>
> "2. Os distritos municipais urbanos correspondem às cidades com estatuto de distrito nos termos da Lei".
>
> "3. Os distritos municipais rurais correspondem às circunscrições com categoria de distrito, nos termos da Lei".

O vazio legal na CRM de 1990 sobre a questão do poder local e o resultado das eleições gerais de 1994, levou a aprovação da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, lei que aprova o quadro jurídico legal para a implantação das autarquias locais, ambas criadas ao abrigo do n° 1 do artigo 135 da Constituição da República de Moçambique. Portanto, foi na base desse quadro legal que foi estatuída a descentralização em Moçambique. Na Lei 2/97, a terminologia muda completamente e são criadas as autarquias locais, nos termos do Capítulo I, artigo 1, com a seguinte redação:

> "1. Na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência das autarquias locais".
>
> "2. As autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado".

No artigo 2 do mesmo Capítulo, a Lei distingue as categorias das autarquias nos seguintes termos:

> "1. As autarquias locais são os municípios e as povoações".
>
> "2. Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas".
>
> "3. As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo"

> "4. A lei poderá estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou de povoação".

O presente estudo apresenta e demonstra, especificamente nos capítulos quarto e quinto, o tipo de relação que existiu entre descentralização e desenvolvimento local no Conselho Municipal da Cidade de Tete (CMCT). A análise da relação entre descentralização e desenvolvimento local no CMCT é feita tomando como pressuposto central a posição, segundo a qual, Moçambique implementou uma descentralização municipal do tipo pós-conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1998 a 2018.

Assente nesta posição, o estudo procura demonstrar como os actores políticos, as elites, as instituições públicas e privadas, os munícipes e as OSC experimentaram o processo de descentralização municipal durante os primeiros vinte anos, em termos de internalização do quadro institucional, visão e objectivos da municipalização, ou por outra, o que vários actores interessados na descentralização em Moçambique debatiam, e que tipo de condições foram criadas para que o desenvolvimento local nas autarquias fosse promovido, tendo em consideração que implementar reformas no âmbito da descentralização exige aos implementadores, quer seja o Governo Central ou o Órgão Local de Governação (OLG) cumpram com as promessas da descentralização, mesmo no contexto dos pós-conflito armado e sucessivos conflitos eleitorais violentos.

1.2. Objecto do Estudo

O presente estudo tem como objecto a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete (MCT) e cobre o período que vai de 1998 até 2018. A questão da relação entre descentralização e desenvolvimento local é discutida neste estudo assente em três princípios orientadores. Primeiro, Moçambique implantou as autarquias locais e implementou a descentralização num contexto de pós-conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos durante vinte anos.

Segundo, o contexto de pós-conflito armado e de sucessivos conflitos eleitorais violentos produziu uma lógica política encapsulada no instinto[7] político de preservação e controle de poder político pelo governo central. O instinto de preservação e controle de poder

[7] O termo "instinto" neste estudo significa percepção de riscos iminente de: (i) maior probabilidade perda de poder e consequente dificuldade de recuperá-lo; (ii) sofrer represálias pelos erros históricos cometidos pela FRELIMO e Governo da Frelimo se a oposição ganhar o poder iniciando pelas autarquias locais; (iii) disrupção do funcionamento das instituições do Estado (intencional ou não) pela não aceitação de mudança radical de circunstâncias, por um lado, pelo Governo da Frelimo e, por outro, pela não preparação dos partidos da oposição assumir a liderança do poder político do Estado onde não houve criação de condições para o efeito de alternância.

nos remete à percepção da disrupção do processo de consolidação do poder da Frelimo, primeiro do período que vai de 1976/7 até 1992 por causa da guerra dos 16 anos. Segundo, a disrupção é percebida por causa da força da CRM de 1990 e pressão internacional para que o Governo de Moçambique executasse reformas na administração pública. No período que o processo de descentralização municipal é implementado, o instinto de preservação e controlo de poder contagiou os partidos da oposição, nomeadamente o Partido Renamo, quando Afonso Dhlakama, então líder da Renamo preteriu Daviz Simango na candidatura à presidência do Município da Beira em 2008, e também o Partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM) quando Daviz Simango, então líder do MDM preteriu os edis de Nampula e Quelimane na liderança das autarquias.

Embora a posição de Dhlakama para com Daviz Simango possa ser explicada à luz da origem militar do Partido Renamo, o mesmo não se aplica para o MDM de Daviz Simango, cuja origem resulta da contestação sobre práticas autoritárias do líder da Renamo, ou seja, o surgimento do MDM se explicava na base da demanda local pela participação democrática dos cidadãos nos espaços de tomada de decisão. Portanto, também, as posições das lideranças dos partidos Renamo e MDM, em preterir certos candidatos à favor de outros, se explicam na base do instinto de preservação e controlo de poder, mas a nível partidário, mas, com implicações nos órgãos locais de governação nas autarquias.

E, terceiro, a lógica de preservação e controlo de poder político caracterizou dinâmicas na internalização institucional, a níveis central e local pelas elites políticas, sector privado e pelos munícipes, sobre as promessas chaves da descentralização, nomeadamente, eficácia governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação dos cidadãos no desenvolvimento local durante a implementação da descentralização municipal no CMCT, em particular e Moçambique no geral.

1.3. Problema do Estudo

Reflexão sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local nas autarquias no quadro do processo de descentralização em Moçambique deve, antes de mais, ser situado no contexto de reformas dos Estados que iniciou nos finais da década de 70 a década de 80 do Século 20. O fim da Guerra Fria em 1989 e o processo da democratização[8] re-orientaram os interesses dos governos dos países do Ocidente sobre ajuda financeira internacional.

Apesar do contexto internacional ter jogado um papel propulsionador na promoção da descentralização em Moçambique, o contexto nacional do pós-conflito armado de 16 anos, sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999-2014 e o instinto político para a preservação e controlo de poder político por parte do Governo da Frelimo foram determinantes na elaboração dos primeiros instrumentos legais sobre a descentralização, nomeadamente, a Lei 3/94, de 13 de Setembro e a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, às quais nos permitem compreender dinâmicas da internalização das promessas da descentralização nos níveis central e local pelos titulares de poder político, sector privado, os munícipes e até as organizações da sociedade civil.

Em Moçambique parece haver percepção generalizada que descentralização promove desenvolvimento local pelo simples facto de haver premissas legais que sustentam, cumulativamente, primeiro que a descentralização aproxima o poder político à população (Lei 2/97, Lei 8/2003). Segundo que a criação do Fundo de Investimento de Iniciativas Locais (FIIL)[9], vulgo 7 Milhões alocado aos distritos e Programa de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) visam promover o desenvolvimento local (GUEBUZA, 2006; PAPs, 2007; GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2010). E, terceiro, que a criação das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), denominadas por Conselhos Consultivos, idealizadas como espaços de participação do cidadão para consultas, são espaços para discutir e decidir o desenvolvimento local e parte da consolidação de sistemas e instituições democráticas a nível local (Lei 8/ 2003; Decreto 11/2005).

No entanto, essa percepção não se materializa na prática porque não foram estabelecidas regras de participação local nos processos de tomada de decisão para que os órgãos locais de governação, internalizadas as promessas da descentralização, pudessem providenciar

[8] Trata-se da terceira leva da democratização que inicia na Europa, incluindo Portugal e que atinge o seu apogeu com o fim da Guerra Fria. Na literatura inglesa tem a designação de *Third Wave Democratization*.
[9] O FIIL depois tornou-se no Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).

bens e serviços sociais básicos como resultado da demanda local. Por exemplo, embora formalmente órgãos locais de governação, isto é, o Presidente do Conselho Municipal e os membros do Conselho Municipal devem prestar contas aos munícipes. Mas na prática o processo não funcionou assim porque os candidatos à presidência dos munícipes, neste caso os edis, os membros da Assembleia Municipal e até membros do Conselho Municipal que exerceram as suas funções no período em análise, por causa da vontade do partido político que os selecionou e que os fez serem votados nas eleições municipais prestam contas aos seus respectivos partidos políticos. Ou seja, os órgãos locais de governação prestaram contas aos partidos políticos que aos munícipes a quem os votou.

A questão da participação[10] dos cidadãos no processo de tomada de decisões para assuntos da autarquia baseou-se em meras consultas à semelhança do que ocorreu nas IPCCs. As consultas nas IPCCs foram caracterizadas por um processo de legitimação de decisões já tomadas pelos órgãos de poder local, neste caso administração distrital, como estatuído na Lei 8/2003 e Decreto 11/2005.

Tentar estabelecer a relação entre descentralização e desenvolvimento local, nos remete inevitavelmente à localização geográfica do Município da Cidade de Tete (MCT) e suas potencialidades que o tornam destacável entre os primeiros 33 municípios criados em 1998. Para além de herdar uma cidade com condições de infra-estruturas administrativas e pessoal, o MCT situa-se num ponto geográfico com acessibilidade nacional e internacional em termos de infra-estruturas de transportes rodoviário, ferroviário, aéreo, o potencial fluvial[11] e comunicações (CHAMBOTE, 2015). Também, tem o potencial de recursos naturais e proximidade aos locais de abundantes recursos naturais, tais como, hídrico-energético, florestais, carvão mineral e ferro vanádio, que durante o período em análise, esse potencial de recursos naturais atraiu grandes projectos de investimentos nas áreas de comércio, indústria, mineração, transporte e infra-estruturas imobiliárias por causa de emigração de pessoas que se instalaram na Cidade de Tete a procura de oportunidade de emprego e melhoria de condições de vida. Foi nesse período que se observou a instalação de instituições de ensino superior, como a Universidade Zambeze, Universidade Católica de Moçambique,

[10] Não se trata aqui de participação nas eleições onde o cidadão ou o munícipe tem direito a exercer o seu voto elegendo a quem quiser.

[11] Durante a era colonial a Cidade de Tete era acessível via navegação fluvial do rio Zambeze da foz (Chinde) até ao Zumbo. Por causa da Barragem Hidroeléctrica de Cahora Bassa, qualquer navegação fluvial terminaria na Cidade de Tete (Chambote, 2015).

Universidade Pedagógica e Instituto Superior Politécnico de Tete (MOSCA e SELEMANE, 2011).

Aquando da realização do estudo exploratório em 2019 para esta tese, observações preliminares apontavam haver alguma contradição entre o discurso oficial sobre os benefícios da descentralização, neste caso a melhoria da provisão de bens e serviços na autarquia de Tete e a realidade observada nela. Alguns exemplos observados no estudo exploratório chamaram atenção para os seguintes factos.

Primeiro, o Municipio da Cidade de Tete é uma autarquia situada a 468 metros acima do nível do mar e é banhado por dois rios, designadamente, o rio Zambeze, o maior rio do país e o rio Rovubwe. À primeira vista, isso dá a impressão de que a cidade tem abastecimento de água potável 24 horas por dia por causa da proximidade aos recursos hídricos. Curiosamente, o Município da Cidade de Tete não tem acesso a água potável 24 horas por dia e nem todos os munícipes têm acesso a água canalizada nas suas residências.

Segundo, no Município Cidade de Tete observa-se recorrente situação de surtos de cólera de 2012-2018[12] contrariamente à redução de surtos de cólera em cidades como Beira e Quelimane que estão abaixo de 20 metros de nível de mar. Enquanto o Município da Cidade de Tete situa-se num planalto e banhado por dois rios, as cidades de Beira e Quelimane situam-se em áreas pantanosas e têm fontes de captação de água entre 50 km a 30 km, respectivamente. Limitações no acesso à água potável pode estar na origem de fraco saneamento do meio no Município da Cidade de Tete.

Terceiro, os municípios das cidades de Tete e Moatize têm contiguidade territorial. No entanto, observou-se que não há aproveitamento da proximidade e contiguidade geográfica em termos de partilha no desenvolvimento de infra-estruturas e provisão de bens e serviços que se beneficiam os dois municípios de Tete e Moatize.

Essas observações preliminares foram depois confirmadas em alguns estudos posteriores. Por exemplo, Nhamposa (2016) aponta persistirem problemas de saneamento do meio, abastecimento de água e sistema de esgotos e, Sampaio (2016) aponta a ausência

[12] Situações similares ocorrem também nas autarquias de Maputo e Matola porque tem algumas zonas residenciais situadas em locais que sofrem de inundações cíclicas. As autarquias da Beira e Quelimane foram erguidas em áreas pantanosas e também densamente habitadas. Situações de ocorrência de surto de cólera ocorrem, mas nos últimos 10 anos reduziram. No entanto, a localização geográfica da autarquia de Tete situada numa zona montanhosa e banhada pelos rios Zambeze e Rovubwe também ocorrem surtos de cólera contrastando com as autarquias de Pemba, Nampula e Lichinga apesar de situar-se em zonas planálticas também tem tido surtos de cólera por causa de dificuldades de acesso à água.

de aterro sanitário. Outros estudos realizados por Jassitene (2016) e Nhaca (2014) alegam disfunção administrativa e ineficiente gestão do exíguo orçamento municipal. Apesar de estes últimos não terem sustentado tais alegações com evidências, o presente estudo analisa a experiência dos 20 anos do Município da Cidade de Tete para melhor compreender a relação entre descentralização e o desenvolvimento local na autarquia, de 1998 a 2018.

Há um contexto político de produção legislativa que é incontornável neste estudo. Uma série de legislação que foi aprovada e revogada durante os 20 anos no âmbito do processo descentralização. A mudança de abordagem, por exemplo da Lei 3/94 para a introdução do princípio de gradualismo pela Lei 2/97; a revisão constitucional (Lei 1/2018) que antecede a aprovação da Lei 6/2018, que é a nova lei da descentralização e as alterações introduzidas nos termos da Lei 7/2018 de 3 de Agosto, sobre eleição dos titulares de Órgãos das Autarquias Locais, reflectem dinâmicas e lógicas de internalização do processo de descentralização. Por isso, o estudo se propõe em analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local seja estudada à luz das promessas da descentralização, mencionadas na sub-secção 1.2. neste estudo, pois parece haver contradição entre o discurso oficial e a literatura sobre o sucesso da municipalização em Moçambique.

1.4. Pergunta de Partida e Pressuposto

Partindo do contexto apresentado sobre o processo de descentralização municipal em Moçambique, o estudo estabelece a seguinte pergunta de partida: há relação entre a descentralização municipal e o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018?

Para orientar a reflexão e construção do argumento central o estudo define como hipótese a seguinte premissa: não há relação entre a descentralização municipal e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete de 1998 a 2018. Essa hipótese, como o estudo demonstra, encontra explicação no contexto e dinâmicas da implementação do processo de descentralização em Moçambique cujas lógicas assentavam na primazia da manutenção e controlo do poder ao invés de criar condições para o desenvolvimento local.

1.5. Objectivos do Estudo

- Analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete (MCT) de 1998 a 2018, e sua relevância no processo de descentralização em Moçambique.

1.5.1. Objectivos Específicos

(i) Fazer o levantamento de dinâmicas sócio-políticas e económicas junto de entidades públicas e privadas a níveis central e local, incluindo a experiência dos munícipes durante a implementação da descentralização no MCT.

(ii) Identificar as limitações do processo da descentralização e suas implicações no desenvolvimento local no MCT.

(iii) Verificar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

1.6. Quadro Teórico-Conceptual

O estudo apoia-se em dois quadros teóricos fundamentais. O primeiro, baseia-se na teoria sequencial da descentralização que corporiza um conjunto de reformas do Estado na administração pública. Esta teoria é utilizada neste estudo para analisar o processo de descentralização, com particular enfoque para as promessas da descentralização. À luz do mesmo quadro teórico, o estudo procura captar significados e dimensões da descentralização desde a conceptualização, caracterização de tipos e formas de descentralização até o exercício intelectual de estabelecer mecanismos de medição dos efeitos da descentralização. Das leituras sobre descentralização usando esse quadro teórico o estudo socorre-se da Ciência Política e Sociologia quando enquadra dinâmicas sociais e mecanismos de acesso e manutenção de poder, respectivamente, na administração pública.

O segundo quadro é composto pela teoria de desenvolvimento, designadamente, a modernização e o neoliberalismo como parte da escola de pensamento neo-liberal. Essas duas teorias são importantes para este estudo na medida em que identificam e caracterizam o desenvolvimento, seja político, econômico, social ou industrial, como um processo de transformação sócio-económica que tem o Estado como o agente principal, ou seja, fazer desenvolvimento é função primária do Estado (STIGLITZ, 2003).

Com referência ao Estado, entidade que planifica e implementa reformas como a descentralização, as teorias de modernização e neoliberalismo ajudam a captarmos como as promessas da descentralização podem ser relacionadas com o desenvolvimento local. Também, essas teorias permitem desconstruir significados sobre o papel institucional atribuído ao Estado, pois o Estado não é apenas a entidade executiva confundida com um governo. No Estado cabe o sector privado, o território de várias nações e interesses de entidades internacionais, centrais e locais. Essas duas teorias se relacionam na medida em que situam o Estado como entidade dinâmica com uma estrutura administrativa própria, mas que se re-inventa para se ajustar aos contextos específicos, tais como transformações políticas, económicas e sociais, a globalização e localização de interesses sociais, económicos e políticos.

O estudo contempla quatro conceitos centrais, tais como, descentralização, desenvolvimento local (DL), Estado desenvolvimentista (EtD) e elite desenvolvimentista. Esses conceitos ajudam a analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local colocando em destaque o papel do Estado, das elites políticas e económicas e o meio de inter-acção desses actores quer a nível central e local.

O papel do Estado é destacado nessas teorias porque ajudam a compreender e explicar em que medida a re-invenção do Estado via descentralização encontram suporte teórico na concepção da modernização e liberalismo porque essas teorias não dispensam a visão dum Estado desenvolvimentista para que o desenvolvimento local ocorra ou seja promovido numa autarquia, numa província ou num país.

A unidade de análise é o Município da Cidade de Tete. Portanto, as teorias e os conceitos usados e definidos procuram trazer em perspectiva o papel das elites e sua visão desenvolvimentista enquanto indivíduos ou entidades que lideram o processo transformativo do Estado, entendido como desenvolvimento sócio-económico.

1.7. Metodologia do Estudo

Em termos de metodologia, o estudo usa o método misto: quantitativo e qualitativo, e, circunscreve-se ao Município da Cidade de Tete. Para condução do estudo, foi determinado o tamanho da amostra aplicada à técnica de amostragem. Essa metodologia é relevante para este estudo porque permite, por um lado, captar dinâmicas sócio-política e económica sobre o processo da descentralização, a criação dos primeiros trinta e três (33) municípios em 1997 e o início da implementação da municipalização nos 33 municípios a partir de 1998. E, por outro lado, permite identificar o tipo da relação estabelecida entre a municipalização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, volvidos vinte anos da implementação do primeiro ciclo do processo de descentralização nos municípios em Moçambique. A metodologia adoptada, também, permite captar dinâmicas internacionais, nacionais e locais sobre os processos de descentralização e desenvolvimento local. Todavia, a descrição detalhada é feita no Capítulo 3.

Para complementar o método misto, o estudo socorre-se da abordagem Interpretativa em Ciências Sociais (*Interpretive Social Science*) (NEUMAN, 1994, pp. 61-66). A abordagem permite investigar o objecto de estudo, confirmar ou desafiar generalizações sobre a importância da descentralização e sua relação com o desenvolvimento local. Essa abordagem permite, também, por um lado, fazer uma análise profunda da situação *per se* e o contexto (YIN, 1989). E, por outro, permite o uso de múltiplas fontes de evidências observadas e documentadas, explicar factores determinantes e específicos num determinado local e período para averiguar os efeitos da descentralização no desenvolvimento local, ou em que medida os actores políticos criaram condições para que a descentralização promovesse o desenvolvimento local.

Para a elaboração da presente tese, inicialmente, foi conduzido um estudo exploratório em Agosto de 2019 que permitiu definir melhor o problema do estudo a partir das constatações preliminares. O estudo exploratório permitiu, também, a elaboração definitiva de um questionário de perguntas semi-estruturadas que foi usado durante as entrevistas com os informantes. Usando o mesmo questionário foram realizadas três sessões de discussão em grupo com estudantes. Igualmente, foi elaborada uma matriz com dois domínios, a saber, órgão local de governação e desenvolvimento local adaptado de abordagem da Autoridade Regional (HOOGHE, et al. 2008).

Por causa das restrições de contacto com as pessoas, sobretudo os informantes deste estudo, decorrentes da pandemia do *Corona Virus,* (Covid-19) e, para mitigar essa limitação na recolha de dados, o autor deste estudo, após consulta e autorização pelo orientador desta tese, optou por escrever artigos de opinião e publicá-los em jornais e redes sociais para colher comentários sobre o objecto do estudo. Essas técnicas e outras, detalhadas no Capítulo sobre Metodologia,

permitiram apreender dos participantes e informantes como olham para a relação entre descentralização e desenvolvimento local e que sentido as atribuem (FEIZY, et al., 2015, p. 485).

1.8. Estrutura do Trabalho

O presente estudo está dividido em seis (6) capítulos. Aos capítulos são adicionadas a introdução geral do estudo, a conclusão, as referências bibliográficas e anexos.

A introdução geral, que de forma sucinta e detalhada, descreve o contexto e a motivação do estudo centradas na relação entre descentralização municipal e desenvolvimento local no Conselho Municipal da Cidade de Tete em Moçambique. Nesta introdução é igualmente apresentado o objecto e o problema do estudo, pergunta de partida, o pressuposto ou hipótese do estudo, os objectivos, o quadro teórico-conceptual, a metodologia e a estrutura do estudo.

Sobre o contexto, desde os primórdios do Século 20, as reformas na administração pública à luz dos processos de descentralização nos Países em Desenvolvimento (PvD) têm sido promovidas e justificadas na base de potenciais efeitos positivos que derivam de quatro (4) promessas da descentralização, nomeadamente, eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, participação e melhor provisão de bens e serviços (SCHOU e HAUGH, 2005). E um dos efeitos é o desenvolvimento local, que neste estudo aglutina 4 factores inter-relacionados, designadamente, endogeneidade, planificação incremental de investimento, integração territorial e articulação institucional.

Sobre a motivação, o estudo destaca três princípios orientadores. Primeiro, os contextos dos pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos. Essa é a peculiaridade do contexto sócio-político moçambicano da criação e implementação das autarquias locais de 1997/8 até 2018. Ou seja, Moçambique inicia o processo de municipalização num contexto de pós-conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999 a 2018. Segundo, a lógica política e gestão de poder. Captar dinâmicas dos dois contextos (primeiro princípio) acima exposto é indispensável para melhor compreensão da lógica política e experiência que informam os 20 anos da descentralização e municipalização em termos de internalização e apropriação do processo em si vis-à-vis as promessas da descentralização. E, terceiro, as implicações da lógica política e gestão do poder quer pelo governo central quer pelos órgãos centrais dos partidos políticos de oposição com assento no Parlamento. Portanto,

identificar as implicações da lógica política e dinâmicas da gestão do poder nos conduz a perceber a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

O Capítulo 1 apresenta o estado da arte da relação entre a descentralização e o desenvolvimento local. Neste capítulo, o estudo contextualiza dinâmicas sócio-políticas, económicas e experiências dos actores políticos na implementação do processo de descentralização no mundo e, de modo particular em Moçambique. Ao explorar essas dinâmicas e experiências, o capítulo identifica os pressupostos político-legais, opções políticas e percepções que informam reformas na administração pública assente nos processos de descentralização.

O estudo faz um recuo histórico para o ano de 1975, ano em que Moçambique se torna independente do regime colonial português, perpassando pelo processo de aprovação da Constituição da República de Moçambique em 1990 e subsequente aprovação da legislação sobre descentralização entre 1994 e 1997. Desse estado de arte, o Capítulo 2 destaca que de 1998 a 2018, a implantação das autarquias locais em Moçambique, e Conselho Municipal da Cidade de Tete em particular, situa-se num contexto período pós-conflito armado de dezasseis anos seguido de sucessivos conflitos eleitorais violentos de escala nacional. e sua relação com o desenvolvimento local nas autarquias. Ancorado nesses contextos, o Capítulo 2 aponta para uma lógica de mecanismos de manutenção e controlo do poder do governo central e dos órgãos locais de governação nas autarquias e procura encontrar elementos que ajudem a estabelecer a relação entre a descentralização e o desenvolvimento local.

O Capítulo 2 apresenta o quadro teórico-conceptual utilizado para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local. Este capítulo está dividido em três secções principais. A primeira apresenta as teorias, designadamente, a teoria da administração pública que estabelece a conceptualização da descentralização no quadro de reformas do Estado; as teorias de sociologia de desenvolvimento, com destaque para teoria da modernização e o neo-liberalismo, pois oferecem perspectivas de análise sobre o desenvolvimento local, na medida em que situam o Estado como entidade dinâmica que se re-inventa para se ajustar aos contextos específicos, como político, económico e social (GRAIG e PORTER, 2006; VACQUANT, 2012) e, daí, negociar com outros intervenientes a nível do sector privado, OSC nacional e internacional para satisfazer a demanda de cidadãos na provisão de bens e serviços (GUAMBE, 2019).

A segunda define quatro conceitos-chave, nomeadamente, descentralização, desenvolvimento local, Estado desenvolvimentista (EtD) e elite desenvolvimentista. O estudo utiliza esses conceitos para explicar em que medida as reformas introduzidas pelo Estado a partir

de 1997 a 2018, isto é, re-invenção do Estado por via municipalização promoveu ou não o desenvolvimento local nas primeiras trinta e três autarquias locais em Moçambique. Por sua vez, o conceito "elites", é usado olhando, igualmente, para o papel das elites políticas, económicas e sociais, explorando o papel das elites locais na Cidade de Tete na demanda, instigação e promoção do desenvolvimento local no quadro das reformas introduzidas pelo Estado.

Finalmente, a terceira secção faz o alinhamento das abordagens metodológica e teórica para explicar, por um lado, como essas abordagens escolhidas são usadas neste estudo e suas limitações. Por outro lado, como as mesmas se complementam na construção do argumento sobre o objecto do estudo.

O Capítulo 3 apresenta a metodologia usada no presente estudo, incluindo as técnicas e instrumentos de recolha de dados, definição da amostra, abordagem de processamento e análise de dados recolhidos. Este capítulo destaca que o estudo se baseia numa metodologia mista (quantitativa e qualitativa) que agrega múltiplas técnicas de recolha de dados e duas dimensões de processamento de dados para captar os factos sociológicos que informam o tipo da relação que existe entre municipalização e desenvolvimento local em Moçambique, em geral, e no Município da Cidade de Tete, em particular. O recurso ao método e múltiplas técnicas, abordagem de processamento e análise de dados escolhidos permitem demonstrar o roteiro da condução do estudo, processamento e análise que levam a testar e confirmar a hipótese do presente estudo.

O estudo usa o método misto: quantitativo e qualitativo. Para a componente quantitativa foi determinado o tamanho da amostra aplicada à técnica de amostragem. Essa metodologia é relevante para este estudo porque permite, por um lado, captar dinâmicas sócio-política e económica sobre o processo de criação dos municípios e início da implementação da descentralização municipal nos primeiros 33 municípios a partir de 1998. E, por outro lado, permite identificar o tipo da relação estabelecida entre a descentralização municipal e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, volvidos vinte anos da implementação do primeiro ciclo do processo de descentralização municipal em Moçambique.

O uso da metodologia adoptada neste estudo permitiu transpor a barreira de conduzir o estudo baseando-se apenas em dados qualitativos, revisão da literatura sobre o objecto do estduo, observação e entrevistas sobre a descentralização. Também, permitiu fazer leitura do contexto histórico, da linha do tempo e espaços onde recaem os factos sócio-políticos e de

desenvolvimento local no processo da municipalização em Moçambique e, em particular, no Município da Cidade de Tete, no período de 1998 a 2018.

O Capítulo 4 apresenta o levantamento de dinâmicas sócio-políticas e econômicas que ocorreram no Município da Cidade de Tete, no período do estudo. Na sequência do levantamento de dados, este capítulo identifica as limitações do processo de descentralização e suas implicações para o desenvolvimento local, sempre com referência ao contexto dum país que sai dum conflito armado e embrenha em sucessivos conflitos eleitorais violentos para implementar autarquias locais. Este capítulo destaca dois quadros interdependentes de análise. O primeiro, é o quadro político-legal. Nele, o estudo compulsa a Constituição de 1990 e dinâmicas sócio-políticas que conduziram à aprovação da Lei 3/94 e posterior revogação antes da sua implementação, com aprovação da Lei 2/97 e legislação afim sobre descentralização, particularmente, a nível municipal[13].

O segundo, é o quadro institucional criado para as autarquias locais, sua internalização e apropriação. Partindo da base legal existente da institucionalização da municipalização, são analisadas as dinâmicas do processo da criação das instituições e de condições para a internalização da institucionalização da descentralização pelos órgãos locais instituídos e sua articulação com os órgãos centrais, com destaque para o Ministério de Administração Estatal[14] (MAE), Ministério de Planificação e Desenvolvimento[15] (MPD), Ministério das Finanças[16], Ministério de Indústria e Comércio, assim como, órgãos de Justiça, governo provincial e outros.

O Capítulo 5, faz um alinhamento com a metodologia definida (Capítulo 3) e apresenta a verificação da relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, tendo estabelecido dois domínios, nomeadamente, o do Órgão Local de Governação (OLG) e o do Desenvolvimento Local (DL). É na base desses dois domínios que é feita a verificação do tipo de relação que existe entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. Usando esses domínios, este capítulo procura confirmar ou não confirmar a relação entre descentralização municipal e desenvolvimento local.

[13] Confira-se no Apêndice 1. Pacote da Descentralização de 1990-2018, página 290 neste estudo.
[14] No ano que este estudo foi apresentado esse ministério tinha a designação de Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP).
[15] No ano que este estudo foi apresentado, esse ministério havia sido extinto e passou a fazer parte do Ministério da Economia e Finanças (MEF).
[16] No ano que este estudo foi apresentado esse ministério era designado de Ministério da Economia e Finanças (MEF).

A partir dos domínios OLG e DL, foram definidas quatro (4) dimensões para cada que descrevem o quadro institucional da descentralização municipal e desagregadas num total de vinte questões, também para cada domínio e distribuídos entre as respectivas dimensões. As questões são operacionalizadas numa escala que varia de 0 a 10 pontos. De 0 a 4 pontua-se a ausência das dimensões no domínio do OLG ou DL. De 5 a 7 pontua-se a posição de neutralidade e de 8 a 10, pontua-se a confirmação das dimensões.

O Capítulo 6 apresenta o argumento central do estudo. Esse argumento resulta da análise feita nos capítulos precedentes e é construído na base de três princípios orientadores estabelecidos na sub-secção 1.2. Objectivo do Estudo, sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local. Esses princípios orientadores são: Primeiro, de 1998 a 2018, Moçambique criou as autarquias locais e implementou a municipalização num contexto de pós-conflito armado e de sucessivos conflitos eleitores violentos. Segundo, esse contexto produziu uma lógica política própria encapsulada num instinto político de preservação e controle do poder político pelo governo central e pelos partidos políticos (Frelimo, Renamo e MDM). E, terceiro, a lógica de preservação e controle de poder político determinou o curso das dinâmicas de internalização institucional e apropriação da descentralização no âmbito da municipalização.

Em adição o argumento central é reforçado pelas cinco limitações identificadas no Capítulo 4, nomeadamente: (i) a sonegação de funções e competências com implicações na eficiência governativa; (ii) resistência a internalização e apropriação da municipalização, a níveis central e local pelas elites políticas, sector privado e pelos munícipes; (iii) informalização de procedimentos de prestação de contas dos órgãos municipais, (iv) participação dos munícipes para legitimação municipal; e (v) fraca provisão de bens e serviços. O capítulo conclui que as limitações identificadas influenciaram negativamente o cumprimento das promessas da descentralização, que são a eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação dos cidadãos na governação municipal no Município da Cidade de Tete, em particular, e, em Moçambique no geral.

A conclusão compreende a parte final do estudo em conformidade com o objectivo definido: analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete de 1998 a 2018. A conclusão destaca a contribuição do estudo para a consolidação do processo de descentralização como meio para promover o desenvolvimento local em Moçambique. Para o efeito, a conclusão deriva da análise definida pelos três objectivos específicos do estudo, que são (i) o levantamento de dinâmicas sócio-políticas e económicas junto de entidades públicas e privadas a níveis central e local, incluindo a experiência dos munícipes

durante a implementação da descentralização no Município da Cidade de Tete; (ii) identificação das limitações do processo da municipalização e suas implicações no desenvolvimento local no MCT e, finalmente, (iii) a verificação da relação entre descentralização municipal e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

Nesta conclusão, o estudo destaca que, para além do objectivo académico, o estudo pretende contribuir para que a política da descentralização seja repensada olhando para o contexto nacional, definindo prioridades desenvolvimentistas baseando-se nas potencialidades de cada local, possibilidade de integração territorial e de serviços usando a proximidade e contiguidade geográficas e maximização de articulação com o sector privado. Por isso, nesta conclusão se responde à pergunta de partida do presente estudo: "a descentralização promoveu o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018?". O estudo responde à essa pergunta colocando em destaque, não apenas, se as promessas da descentralização foram cumpridas, mas também, como podem ser implementadas olhando para o processo da consolidação da democracia em Moçambique, criação de condições para a sustentabilidade das autarquias locais e poder político dos órgãos locais de governação instituídos. Nesse processo, é indispensável o papel da academia para fazer parte e produzir conhecimento aplicável ao contexto de Moçambique.

CAPÍTULO 1

1.0. Estado da Arte da Descentralização e Desenvolvimento Local

Neste capítulo, o estudo contextualiza dinâmicas sócio-políticas, econômicas e experiências dos actores políticos na implementação do processo de descentralização municipal em Moçambique. Essas dinâmicas e experiências informam os pressupostos político-legais, opções políticas e percepções sobre o tipo da descentralização implementado. Ancorada nos mecanismos de manutenção e gestão do exercício do poder do governo central e dos órgãos locais de governação nas autarquias, este capítulo procura encontrar elementos que estabeleçam a relação entre a descentralização e o desenvolvimento local.

O estudo faz um recuo histórico para o ano de 1975, ano em que Moçambique se torna independente do regime colonial português. O ano de 1975 é importante marco porque remete-nos à natureza e dinâmicas sócio-económicas da criação do tipo de Estado que Moçambique apresenta nos dias de hoje, quando se faz análise dos 20 anos de implantação e implementação das autarquias em Moçambique a partir de 1998. De 1998 a 2018, a implantação das autarquias locais situa-se no período pós conflito armado de dezasseis (16) anos, seguido de sucessivos conflitos eleitorais violentos e sua relação com o desenvolvimento local nas autarquias.

O ano 2018 é importante porque nos permite captar o alcance político da revisão pontual da Constituição da República pela Lei 1/2018, de 12 de Junho; da aprovação da Lei 6/2018, que é a nova lei da descentralização e as alterações introduzidas nos termos da Lei 7/2018 de 3 de Agosto, sobre eleição dos titulares de Órgãos das Autarquias Locais. Portanto, compreender a referência histórica de 1975 sobre tipo de Estado: Moçambique é um Estado unitário cujas origens não se fundamentam em guerras de conquistas e tributação do estilo Estado europeu, mas sim, em guerra de libertação; é um Estado criado e em construção (TILLY, 1975; MOORE, 2001; Herbst, 2000; Weimer, 2010). Essas referências dos contextos de pós conflito armado e de sucessivos conflitos eleitorais violentos associados à produção legislativa sobre a descentralização se apresentam como elementos indispensáveis para que seja estudada a relação entre descentralização e desenvolvimento local nas autarquias de 1998 a 2018.

Para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local, três aspectos estruturantes são discutidos neste capítulo. O primeiro, socorrendo-se da referência histórica do contexto sócio-político e económico de Moçambique como Estado, o estudo faz uma

incursão a correntes de pensamento que influenciaram a arquitectura político-ideológica do Estado, designadamente: marxismo-leninismo, partido de vanguarda e socialismo, à luz da Constituição da República Popular de Moçambique (RPM), Constituição de 1975. Igualmente, procura-se contextualizar quadros ideológicos, tais como, democracia multipartidária, boa governação, neo-liberalismo, que acompanham o processo de descentralização em Moçambique ao assumir-se o figurino do Estado Moçambicano à luz da Constituição da República de Moçambique, aprovada em 1990[17]. Aqui, a reflexão centra-se na percepção das elites sobre essas correntes e impacto que essas percepções produziram na estrutura do Estado quando se aprovou a lei da descentralização, Lei 3/94.

Quaisquer correntes de pensamentos são passíveis de críticas quer na esfera acadêmica ou política dependendo dos contextos nacional ou internacional. Nos Países em Desenvolvimento (PvD), como Moçambique, um Estado criado, mas ainda em construção, adoptar tais correntes de pensamentos para reformas do Estado em Moçambique, também, são passíveis de críticas. Umas, de forma extensivamente superficial, mas outras, com alguma acuidade olhando para as implicações sobre adaptabilidade do poder político às novas exigências do ser e governar no Século 21.

[17] As emendas constitucionais da Constituição da República de 1990 e que culminaram com a aprovação na nova Constituição da República em 2004 e que vigorou ao longo dos 20 anos, seguiu a corrente ideológica encapsulada nos princípios de Direito democrático, multipartidarismo e direitos civis iniciados na década de 1990. As mais recentes revisões constitucionais que culminaram com a aprovação dum novo texto constitucional à luz da Lei 1/ 2018 mantêm a corrente ideológica até aos nossos dias.

1.1. O Debate: Descentralização e Desenvolvimento Local nos Séculos 18 a 21

O debate sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local nos remete ao Século 18, onde deriva o argumento que sustenta que a descentralização promove desenvolvimento das instituições num Estado, interpretado sob as premissas da separação de poderes (MONTESQUIEU, 1748, p. 140). Séculos depois, a separação de poderes é vista como eficaz e eficiente mecanismo do exercício de poder na medida em que pode garantir a identificação de problemas localizáveis e criação de condições para resolvê-los, de forma eficiente, através da provisão de bens e serviços sociais básicos tangíveis em tempo útil, tais como, infraestruturas de saúde, escolas, estradas e outras, e ou intangíveis, tais como, administração da justiça, legislação e outros, num Estado, a nível central, nacional, provincial ou local conforme a estrutura de cada Estado (TIEBOUT, 1956; TREISMAN, 2007; OATES, 2006).

No mesmo século, Madison (1787) contrapôs o primeiro argumento ao sugerir não haver evidências de que a descentralização, por si só, promova o desenvolvimento local. Essa posição foi mais tarde desenvolvida por autores como Vasco (1994), Martins (2002) e Romeo (2015) ao analisarem o impacto das políticas do governo central em relação às dinâmicas locais. Na mesma linha, Tomaney (2011), ensaia indicadores para aferir o impacto da descentralização nos órgãos locais propondo dimensões da articulação institucional do governo central com os governos locais em termos de competências, funções e prestação de contas.

Por sua vez, Schneider (2003) procura enquadrar o debate aos níveis político-legal, institucional-economicista e o de economia política, sugerindo a não garantia de ausência de actos de corrupção aos governos locais na implementação de políticas de descentralização. Ou seja, que o desenvolvimento local, enquanto transformação sócio-económico, não é imune a actos de corrupção de quem governa somente por haver descentralização. Quer um governo central ou local pode executar o desenvolvimento local desde que tenha visão desenvolvimentista.

Para sustentar a sua tese, usando o argumento político-legal, ele advoga que a descentralização é um acto político-legal na medida em que promove liberdades civis na participação política e o direito à propriedade privada nos termos da legislação. São as leis que devem estabelecer os limites aos governantes para que os propósitos legais sejam observados e cumpridos, seja a nível do governo central ou local. Portanto, a legislação estabelece regras de participação de cidadãos no Órgão Local de Governação, prestação de

contas e limites das reformas propostas pelo governo central (*top-down*). Na linha desse argumento, a descentralização promove eficiência de provisão de bens e serviços aos cidadãos via participação dos mesmos como parte da demanda local.

Desse argumento, a questão da eficiência na provisão de bens e serviços, e, prestação de contas do Órgão Local de Governação foram assumidas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), tais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) como ingredientes indispensáveis para o desenvolvimento local (JUTTING, 2004). Esse raciocínio foi influenciado pelo desenvolvimento sócio-económico dos Estados Unidos da América (EUA) desde o Século 19 até o Século 20 que assentava na descentralização económica. Desse entendimento, os Países Desenvolvidos (PD) se alinham à posição político-legalista como condição para que programas de descentralização fossem financiados nos PvD (WORLD BANK, 2006; UNDP, 1997).

O argumento institucional-economicista defende que descentralização deve ser compreendida num quadro de instituições legais e democráticas porque são pré-requisitos para o desenvolvimento sócio-económico. Contrapondo a posição político-legal, à do argumento institucional-economicista, a descentralização limita a predação, encoraja a eficiência e inovação. Como consequência disso, a descentralização promove o desenvolvimento local (TOMANEY, 2011; WEINGAST, 2006; FELD., et al., 2007; TREISMAN, 2007; OATES, 2006; TIEBOUT, 1956).

Para esse argumento, a lei é fundamental. Mas a componente central de um bom sistema de governação pro desenvolvimento reside na descentralização das instituições e órgãos num Estado (DAVIS, 2007; FORSTER, 1999). Vários autores reforçam esse argumento. Por exemplo, Fritz e Menocal (2007); Diamond (2003); Robinson e White (1995) defendem que a democracia multipartidária e boa governação são condições necessárias para o desenvolvimento. Por sua vez, Mkandawire (1999) consubstancia o argumento ao defender que descentralização, enquanto reforma do Estado, para ser eficiente, limitar a predação e inovar, deve assentar na interacção entre o Estado, o mercado e a sociedade como processo de desenvolvimento holístico das sociedades modernas.

O terceiro argumento assenta na economia política. É sustentado por vários autores que defendem que a descentralização aproxima o governo central à população (ROMEO, 2015; HMG, 2010ª; SANTISO, 2003; BANCO MUNDIAL, 2014). Outros reforçam esse argumento ao afirmarem que essa aproximação em si promove o desenvolvimento local

(BANCO MUNDIAL, 2010; GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2010; GUEBUZA, 2006; OECD, 2001).

De forma mais precisa, outros autores como Schragger (2010, p. 1838); Weimer (2009, p. 47); Romeo (2003, p. 90)[18] argumentam que a descentralização pode promover o desenvolvimento local, se for implementada no quadro da visão desenvolvimentista para a construção e consolidação das instituições do Estado. Desse prisma, a descentralização é entendida como acto deliberativo do governo central predispor-se a traçar regras formais e adaptar-se a regras informais de interação entre o governo central e as elites locais para impulsionar o desenvolvimento local nas áreas social, econômica, política e outras como resposta e apoio a demanda local no quadro institucional do Estado.

São exemplos disso o acto deliberativo evidenciado pelas elites governamentais de países como Botswana nos anos de 1970s baseando-se na democracia multipartidária; dos regimes autocráticos da Coreia do Sul pós anos 1960 durante governação do General Park; da China, do Brasil de Juscelino Kubtchek na década de 50 (HELIODORO, 2012), da Singapura; da Líbia de Coronel Khadafi (1968-2009), do Japão desde 1870 do reinado de Meij, da Finlândia em 1918, da Alemanha de Otto von Bismarck (1871-1918) e Itália de Mussolini desde 1919; da União Soviética de Stalin nos anos de 1930; das coligações político-partidárias nas Maurícias e outros (LEFTWICH, 2002), e a mais recente democracia autocrática no Ruanda de Paul Kagame (FISHER e CHEESEMAN, 2019; RYARASA, 2018; CHAMBOTE, 2009).

[18] Mais autores que também investigaram sobre esse assunto: Rafael La Porta et al.,(1998); Mahoney (2001), UNDP (1997); Shah (2006).

1.2. Descentralização e Desenvolvimento Local na Tradição Académica

A conceptualização do debate sobre descentralização e desenvolvimento local assenta numa tradição académica, ilustrada no Quadro 1, onde são apresentados argumentos a favor e contra a descentralização e respectivas críticas. Weimer e Carrilho (2010); Cohen e Peterson (1996) e Schneider (2003, pp. 32-33) socorrendo-se da teoria da administração pública[19], analisam descentralização numa tripla acepção, a saber: (i) descentralização democrática ou política, que consiste na devolução de poder retido a nível central para o poder local; (ii) descentralização administrativa ou desconcentração, que consiste na transferência de competências e responsabilidades do governo central para o Órgão Local de Governação; e, (iii) descentralização fiscal, que consiste em conferir autonomia fiscal ao Órgão Local de Governação, isto é, a capacidade do Órgão Local de Governação gerar receitas próprias dos recursos locais disponíveis e tomar decisões autônomas sobre distribuição e investimentos locais.

[19] Outros autores que adoptam a mesma formulação teórica: Fernandes, Tiago de Matos (2008); Forquilha, Salvador (2010); Faria, Fernanda e Chichava, Ana (1999).

Quadro 1: Argumentos Pró e Contra Descentralização e Críticas.

		Argumentos Pro e Contra Descentralização e Críticas
Argumentos Pró	**1. Eficiência Administrativa**	Multi-extratos de governo torna possível satisfazer a demanda dos cidadãos para provisão de bens e serviços públicos de forma mais precisa e efectiva em termos de custos (Oates, 2006; Montesquieu,1748)
	Crítica:	Apenas descentralização administrativa - não política - descentralização e requerida para resultados de longo prazo
	2. Competição local	Competição entre governos locais para atrair residentes temporários ou investimentos induzem-nos a serem mais honestos, eficientes e responsáveis (Hayek, 1939; Tiebout, 1956)
	Crítica:	As condições para competição local serão raramente satisfeitas na maioria dos países e, em qualquer evento pode levar a resultados
		perversos (ex: corrida para redução de impostos na base e competição para provisão pública
	3. Incentivos Fiscais	Crescente partilha de governos locais em impostos partilhados vai incrementar suas motivações para apoiar actividades da economia local, resultando assim num melhor desempenho económico a nível nacional (Oates, 2006; 2007)
	Crítica:	Crescente partilha de governos locais significa decrescer as partilhas de outros níveis do governo.
	4. Democracia	Descentralização, ao reduzir a escala de actuação do governo central aumenta a participação de cidadãos e cultiva virtude cívica e promove prestação de contas do processo eleitoral porque cidadãos são mais e bem informados sobre assuntos locais (Tocqueville, Mills, 1956, Jefferson).
	Crítica:	Governo local pode cultivar corrupção assim como virtude cívica e, não são necessariamente melhor informados sobre assuntos locais e nem nacionais.
	5. Controles, Equilíbrio e Liberdade	Em sistemas descentralizados, governos locais fortes controlam abusos dos governos e protegem-se contra os abusos do governo central (ex. Tocqueville, Madison, 1788; Hamilton)
	Crítica:	Governo centrais podem prosseguir mecanismos de dividir para reinar enquanto os governos locais podem usar seus poderes para proteger abusos locais (ex: escravatura)
	6. Uso de Veto e Mudanças	Para fazer mudanças numa política pública depende de mais actores, processos de descentralização para aumentar a estabilidade da política (Proudhom, Hume)
	Crítica:	Pode conduzir à estagnação de políticas nocivas e ausência de incentivos para a inovação
	7. Informação Local e Inovação de Políticas	Governos locais estão em melhores condições para fazer o melhor uso de informação local, a qual pode induzir a inovação nas políticas (Turgot, Brandeis, Mills, 1956).
	Crítica:	Governos locais não são necessariamente adeptos em licitar informação local, enquanto o governo central pode estar mais receptivo em inovar as políticas para servirem contextos locais.

	8. Conflitos Étnicos	Descentralização política torna difuso conflitos étnicos ao tentar satisfazer demanda local pró-autonomia
	Crítica:	Descentralização pode igualmente instar conflitos étnicos.
Argumentos Contra	**1. Pressão Fiscal**	Governos locais politicamente fortes minam a disciplina fiscal e macroeconômica ao explorar "pequenos constrangimentos orçamentais" para extrair transferências do governo central (Koma)
	Crítica:	Essas são mais funções do governo central fraco que governo local forte
	2. Coordenação Fiscal	Quando os governos local e central podem colectar impostos de forma independente a mesma base ou os eleitores esperam que as despesas sejam feitas na provisão de mesmos serviços podem levar a excessos da colecta de impostos ou gastos excessivos.
	Crítica:	Pressão para excessiva colecta de imposto ou gastos podem criar distância uma da outra
	3. Desigualdade	Sistemas descentralizados de poder em locais fortes a custa de locais fracos
	Crítica:	Medidas de equalização fiscal pode mitigar desigualdades espaciais (McLean)
	4. Custo Administrativo adicional	Muitos extratos/ níveis de governo multiplicam os custos do governo (Treisman, 2007)
	Crítica:	Descentralização revela os custos do governo para cidadãos
	5. Descentralização leva a perda da competição soma-zero	Unidades descentralizadas geram duplicação e perdas por causa de comportamento individualizado de busca de renda não produtiva (rent-seeking) (Scitovisky)
	Crítica:	Regras nacionais ou internacionais de competição podem limitar o rent-seeking.

Fonte: Compilado pelo Autor, Novembro 2019.

Embora vários autores adoptam a tripla acepção à luz da teoria da administração pública, novos elementos têm sido adicionados ao debate. Por exemplo, Torrisi et al., (2010) acrescenta indicadores de medição para cada uma das três acepções para aferir os efeitos da descentralização numa autarquia, como ilustra o Quadro 2. Por sua vez, Brenner (2009), Weimer (2009) e Treisman (2007) acrescentam ao debate sobre descentralização análises baseadas na mudança de relações de poder, equilíbrio de poder e transferência de competências entre o governo central e outros níveis sub-nacionais do mesmo Estado.

Quadro 2: Tipos e Formas de Descentralização e Instrumentos de Medição.

	Tipo			Formas		
	Fiscal	**Política**	**Administrativa**	**Desconcentração**	**Delegação**	**Devolução**
Definição	Refere-se ao nível que governos centrais cedem o poder fiscal aos governos locais	Refere-se ao grau do qual o governo central permite entidades do governo local executar funções políticas de governação; o grau a partir do qual actores e assuntos políticos são significantes a nível local e são, pelo menos, parcialmente independentes daqueles a nível central	Refere-se ao nível de autonomia que governos locais podem ter relativamente ao governo central	Refere-se ao governo central que dispersa responsabilidade duma política pública para entidades locais; poderes são transferidos para actores de nível local que prestam contas aos seus superiores hierárquicos	transferência de responsabilidade sobre política pública para governo local Ou entidades semi-autónomas que não são controlados pelo governo central mas prestam contas a ele (governo central)	o governo Central permite que unidades locais quase-autónomos do governo exercer poder e controlo da política pública Transferida
Medição	(medidas simples ou modificado) do ratio da despesa/ receita do governo sub-nacional vis-à-vis dados do governo como um todo	Existência de eleições a nível municipal Ou a nível estadual/ província	Nomeação executiva (no sentido de que as nomeações são feitas por actores no mesmo nível ou nível mais abaixo, que a partir de cima); Pessoal (partilha (de governos a nível sub-nacional na total administração dos funcionários)	Formas de descentralização administrativa não mensurável individualmente		

Fonte: Torrisi et al., (2010). Adaptado pelo Autor. Novembro de 2019.

Um outro aspecto adicionado ao debate sobre a descentralização é o conceito de desenvolvimento local. Destacam-se autores como Romeo (2011); World Bank/IMF (2006); Pratchett (2004) e Wolman (1990) os quais explicam que "desenvolvimento local" não se refere apenas ao que acontece num determinado espaço geográfico como consequência de certas acções emanadas do governo central. Mas sim, refere-se a vantagens comparativas e competitivas que impulsionam transformações sócio-económicas de certos espaços a partir da mobilização de seus recursos políticos, naturais, económicos e sociais. E o termo "local" não se refere ao "onde", mas sim, refere-se a "quem e como" promove o desenvolvimento local (WILLIAM e POLESE,1984; MARTINS, 2002; ROMEO, 2015), tendo em conta quatro factores fundamentais, com destaque para endogeneidade, incremental, integração territorial e interação institucional.

O factor de endogeneidade compreende o sentido de apropriação local das condições criadas pelo governo central e a capitalização dessas condições pela capacidade humana e técnica locais para gerar desenvolvimento local se baseando nos recursos que o local tem ou criando a capacidade local para o efeito (GUEBUZA, 2022)[20]. O factor incremental consiste no esforço institucional deliberado e coordenado entre os governos central-local na identificação de áreas prioritárias para planificação orçamental para investimentos nas áreas económicas, capitalizando as vantagens comparativas e competitivas locais para prover bens e serviços sociais básicos de forma eficiente e de qualidade.

O factor integração territorial, em termos de conceptualização, destaca o binómio proximidade-contiguidade. A proximidade territorial pode ser proximidade industrial ou de sede de uma instituição governamental em relação a uma outra. Esse tipo de proximidade geográfica não explica porque certas indústrias ou governos locais cooperam melhor que as outras. Provavelmente a questão de similaridade ou complementaridade industrial ou institucional expliquem. Existe também proximidade organizacional, cultural ou mesmo temporal (RATTI e BRAMANTI, 1999) que oferecem elementos de explicação, tais como o acesso a informação, progresso industrial e necessidade de negociação entre os intervenientes co-habitando ou operando em territórios geograficamente próximos (DUPUY e GILLY, 1993).

No que concerne a contiguidade, o processo de descentralização se apresenta como valor acrescentado ao abrir espaços para planificação coordenada, consultas mútuas, facilitar

[20] Entrevista com o Presidente Armando Emílio Guebuza em Maio de 2022. Maputo.

acomodação de interesses heterogéneos dos territórios contíguos, prevenção de confrontações ou tomar decisões contrárias ao desenvolvimento do território como um todo. Todavia, a proximidade geográfica ou contiguidade territorial pode gerar conflitos contraproducentes ao desenvolvimento local. Por exemplo, pode haver proximidade geográfica indesejada onde residentes numa determinada área sofrem de poluição ambientais resultantes de actividades económicas executadas num território vizinho da qual não tem jurisdição. Ou quando há recusa de receber pessoas a reassentar numa determinada área quando interesses econômicos dos líderes locais sobre a ocupação de terras se sobrepõem ao bem-estar das pessoas afectadas.

A contiguidade territorial está intrinsecamente relacionada com a questão de relações de assimetria entre os espaços geográficos em termos de níveis de investimentos, infra-estruturas sociais, comerciais e até o peso do poder duma determinada circunscrição. Essas assimetrias são parte chave na análise das dinâmicas sobre a integração territorial porque podem configurar certo nível de relacionamento de proximidade ou distanciamento entre as lideranças dos governos locais. Algumas lideranças locais podem considerar-se "superiores" em relação às outras lideranças de municípios cujo peso político ou potencialidades locais são percebidas como inexistentes. Essa percepção pode resultar no fenômeno de dispensar esforços para negociação, co-produção de bens e serviços que beneficiem dois ou mais locais que partilham contiguidade geográfica para promoverem um desenvolvimento local integrado (TORRE, 2014).

Portanto, a integração territorial ou espacial por via actividades económicas, planeamento físico integrado de infra-estruturas para tornar os espaços atrasados mais vibrantes economicamente (KISMAN e TASAR, 2014). Por exemplo, tornar o município de Inhambane vibrante, social e economicamente, como o Município de Maxixe se torna factor importante para que a descentralização promova o desenvolvimento local. Igualmente, uma integração de serviços e actividades económicas da autarquia de Tete a Moatize e vice-versa ou partilha sobre o conhecimento de mercado de serviços podem tornar essas autarquias social e economicamente vibrantes, beneficiando-se mutuamente da contiguidade territorial, das tecnologias de comunicação, conhecimento sobre internalização de mercados e experiência de outros municípios para promover o seu desenvolvimento local.

Por fim, o factor interacção na descentralização consiste em múltiplos níveis de interacção que ocorrem em simultâneo entre os órgãos do governo central, provincial, local, público-privado, Organizações da Sociedade Civil, órgãos legislativos, como Assembleia da

República, Assembleias Provinciais, Assembleias Municipais. Outro tipo de interação institucional pode ocorrer a nível dos municípios entre os edis e o sector privado, como foi o caso dos municípios de Quissico e Montepuez ou entre a edilidade e munícipes na co-produção de bens e serviços localmente (GUAMBE, 2019) ou mitigar os efeitos negativos como foi o caso do Município de Moatize em 2021 sobre construção de centro comercial da urbe (CHAMBOTE, 2021).

A revisão de literatura sobre descentralização e sua relação com desenvolvimento local revela que descentralização tem acompanhado o processo de criação e formação dos Estados e consolidação das instituições do Estado ao longo de décadas. Portanto, as reformas do Estado, nos nossos dias, à luz dos conteúdos das Metas de Desenvolvimento do Milênio (2000-20015), dos Programas de Redução de Pobreza Absoluta (PARPA/PARP) do BM[21] e Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), não estão isentas de interesses político, económico e social das agências internacionais, PD e também dos governos os PvD para ajustar as instituições do Estado. É na essência como Leftwich (2002, p. 4) afirma que descentralizar é "colocar política no comando" para que o desenvolvimento local ocorra (ANDREW e BAWA, 2014).

A relevância científica do estudo reside no facto de trazer a questão do desenvolvimento local ao processo de descentralização municipal em Moçambique. O estudo sustenta essa afirmação baseando-se em três observações principais. Primeiro, há escassos estudos sobre o processo de descentralização em Moçambique que estudou desenvolvimento local nas autarquias. Segundo, a legislação aprovada sobre descentralização municipal centra-se na configuração e partilha de poder ou acomodação de interesses políticos entre os partidos Frelimo e a Renamo. E, terceira, dados aos cenários da primeira e segunda observação, o foco do debate sobre a descentralização em Moçambique deixou de lado a questão do papel das elites e visão desenvolvimentista para que a descentralização servisse como meio para promover o desenvolvimento local. A seguir procuramos ilustrar essas três observações.

[21] PARPA é a designação que os *Poverty Reduction Papers* to BM foram atribuídos em Moçambique. Os primeiros (PARPA I e II) foram implementados nos mandatos dos Presidentes da República de Moçambique, nomeadamente, Presidente Chissano e Presidente Guebuza. No entanto, no último mandato do Presidente Guebuza a letra "a" foi retirada ficando apenas o PARP. No momento da elaboração deste estudo, Moçambique, oficialmente já não tem PARPA/PARP como política de governação. O Governo de Moçambique de 2015-2019 orientou-se pelo Programa Quinquenal do Governo 2015-2019.

No que concerne à escassez de estudos sobre o processo de descentralização em Moçambique que abordam a questão do desenvolvimento municipal, da revisão bibliográfica feita se observa que as pesquisas até aqui apresentadas sobre o processo de descentralização em Moçambique não têm estudado a relação entre a descentralização e desenvolvimento local. Duas possíveis razões podem estar na origem dessa escassez de estudos.

A primeira razão tem a ver com a orientação de alguns estudos, cujas reflexões sobre descentralização centravam na partilha do poder político ignorando assim a questão de desenvolvimento local. A título de exemplo, estudos feitos por Weimer[22] e Carrilho (2017; Ibidem, 2009); Amaral (1998); Chiziane (2011); Impissa (2018); Canhanga (2007); Faria e Chichava (1999) discutem descentralização centrando na economia política e relações de poder entre os governos central e local, assim como sobre gestão local da administração pública. À aqueles se acrescentam os trabalhos de Castel-Branco., et. Al., (2015); Monteiro (2002); Diamond (1999) e, Soiri (1999) e esses estudos reflectem a descentralização com referência ao desenvolvimento produtivo rural, redução e alívio da pobreza.

Por sua vez, Sande (2011) analisa descentralização como veículo para alargamento da base tributária via os "7 Milhões" (Decreto 90/2009, de 15 de Dezembro)[23]. Autores como, Fernandes (2008) e, Santos e Trindade (2003a; 2003b) reflectem descentralização olhando para o pluralismo jurídico e legitimidade do poder. Forquilha (2007) debate o impacto da descentralização na governação local no quadro da democratização em Moçambique e Guambe (2019) analisa a co-produção de mecanismos de provisão de bens e serviços.

A segunda razão é evidenciada pela ausência, por um lado, de indicadores de desenvolvimento local nesses estudos que configurem alguma direcção para que as promessas da descentralização fossem realizadas (TOMANYE., et al, 2011). E, por outro, constata-se a não referência nos planos de governação municipal do termo desenvolvimento local que espelhe metas e tipo de investimentos necessários para promover o desenvolvimento local nas autarquias tendo em conta, no mínimo os quatro factores essenciais, nomeadamente, endogeneidade, planificação incremental, integração territorial e interacção institucional.

[22] Sobre o mesmo assunto, Weimer publicou trabalhos em 1995, 1999, 2002; Chichava, 1999.

[23] Segundo o Decreto 90/2009, de 15 de Dezembro, os 7 Milhões" provêm do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) para financiar projectos em cada distrito no âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL) criado pela Lei 12/2005, de 23 de Dezembro.

Quanto à legislação[24] a noção de desenvolvimento local é ausente. As leis e demais regulamentos que têm sido aprovados desde 1994 até 2018, centram-se, por um lado, na configuração sobre controle e partilha de poder entre os partidos Frelimo e Renamo, e, por outro, na limitação e fechamento do espaço do exercício de direitos político e civis que deriva da demanda local, evidenciada pelo recuo entre a candidatura independente para a por via de lista de partidos políticos ou associações à órgãos locais.

Desde 1994, essas questões sobre controle, partilha e limitação de poder local serviram de base para destacar com proeminência a descentralização, pois a acomodação dos interesses da Renamo não alcançados nos pleitos eleitorais desde 1994 até 2018 encontravam espaço para o GoM abrir-se para discussão, mas mantendo o controle do poder via legislação.

Daí a aprovação das leis sobre assembleias provinciais, revisão da lei eleitoral para que os candidatos à edis passassem a ser eleitos via lista de partido contrariando o sufrágio universal, directo e secreto à candidatos independentes para presidência dos municípios; início de eleição de governadores e administradores, passam a constar na Lei 1/2018, lei da revisão constitucional de 2018 e dum conjunto de leis afins, denominadas na linguagem oficial e política em Moçambique de Pacote de Descentralização (MAEFP e EISA, 2020).

No entanto, a base que sustenta esses poderes locais criados, para o caso em estudo, o órgão local de governação, no âmbito da descentralização, não deve consistir apenas na aprovação e existência de leis; na realização de eleições regulares; e, na transferência de fundos do governo central para os municípios. Mas, deve também e sobretudo, ter fundamentação económica que justifique a criação dum órgão local de governação olhando para as potencialidades locais, o que o órgão local pode produzir, em que investir quer com fundos do governo central e local para gerar renda local e gradualmente, se tornar em órgão local independente financeiramente, pois um órgão local de governação não tem autonomia política se não tiver autonomia financeira (KI-ZERBO, 1972). Importante notar que durante os vinte anos de implementação de descentralização nos municípios, a questão de desenvolvimento local não consta nem nas leis que fazem parte do Pacote de

[24] Constituição Portuguesa de 1933; Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (Carta Orgânica do Império Colonial Português); Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (Reforma Administrativa Ultramarina); Decreto-Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1953 (Lei Orgânica do Ultramar Português); Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954 (Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique) e Decreto-Lei n.º 40.226, de 5 de Junho de 1955 (Estatuto Político-Administrativo da Província Ultramarina de Moçambique).

Descentralização[25] e nos planos económicos e sociais[26] do Conselho Municipal da Cidade de Tete.

No quadro da descentralização, inicialmente, foi aprovada a Lei 3/94, de 13 de Setembro que estabelecia a criação de distritos municipais em todo o território nacional conforme o disposto no artigo 1, número 1 e número 2. No n° 1 diz "O Estado moçambicano reconhece como princípio básico da organização administrativa democrática a instituição de distritos municipais" e no n° 3 diz "O território do distrito municipal coincide com a área da circunscrição com categoria de distrito". O conteúdo do artigo 1 da Lei 3/94 estabelecia de forma inequívoca a criação de municípios em todos os 154 distritos.

No entanto, mesmo antes da implementação da Lei 3/94, ocorre a emenda constitucional nos termos da Lei 9/96, de 22 de Novembro que introduz princípios e disposições sobre o Poder Local. No seu artigo 189, n° 1 estatui que "O Poder Local compreende a existência de autarquias locais"; no artigo 190, n° 1 "As autarquias locais são os municípios e as povoações"; no n° 2 "Os municípios compreendem à circunscrição territorial das cidades e vilas"; no n° 3 diz "As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo"; e por fim no n° 4 diz "A lei poderá estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação".

Como se depreende da leitura dos princípios introduzidos na Constituição da República ficou revogada a criação de distritos municipais que constava na Lei 3/94. Em sua substituição, foi aprovada a Lei 2/97, que cria municípios para as cidades e vilas. A Lei 2/97 estabelece no artigo 1, n° 1 "Na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de autarquias locais"; no artigo 2, n° 1 "As autarquias locais são os municípios e povoações"; no n° 2 "os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas". Essa lei cumpre integralmente o que está estabelecido na Constituição da República através da Lei 9/96.

[25] Pacote de Descentralização é a designação dada pela Assembleia da República ao conjunto de leis, decretos e normas que regem o processo de descentralização em Moçambique. Confira-se no Apêndice 1: Pacote de Descentralização de 1990-2018.

[26] O Plano Económico e Social (PES) do Conselho Municipal da Cidade de Tete, como qualquer outra autarquia em Moçambique, segue a estrutura do PES do Governo Central de Moçambique. Não há espaço de criatividade, pois a execução do PES dos municípios depende das transferências financeiras do Governo Central. Por exemplo, de 1998 a 2003 o CMCT não teve PES senão os planos anuais para o quinquénio, dos quais o Executivo Municipal submetia ao Ministério das Finanças para os desembolsos do Fundo de Compensação Autárquica.

À luz do enquadramento acima, está-se perante uma situação na qual a Lei 2/97 que estabelece a criação de municípios nas cidades e vilas apenas esvazia o conteúdo da Lei 3/94, ora revogada, mas que previa a criação de municípios em todas as cidades e distritos. E, por fim, a aprovação da Lei 6/2018 que altera a Lei 2/97; e, a aprovação da Lei 7/2018 que altera o quadro legal da Lei 7/2013 sobre a eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, de eleição uninominal para eleição plurinominal evidenciam mais a projecção do receio do governo central de perder o controle de poder se haver devolução efectiva de poder para uma descentralização a ser implementada em contexto de pós-conflito armado e conflitos eleitorais.

O que aconteceu durante os vinte anos foi um movimento inverso ao da descentralização, no sentido não apenas de reduzir a esfera de exercício de poder local com alguma imunidade sobre interferência do poder central, como também ignorou criar condições para o desenvolvimento local. Por exemplo, sobre a eleição do Presidente do Conselho Municipal, o artigo 58, n° 1 determina que "O Presidente do Conselho Municipal é eleito por sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores recenseados na área do respectivo município", nos termos da Lei 2/97 e 7/2013.

Desse procedimento de eleição do Presidente do Conselho Municipal (PCM), a partir da qual se elegia o PCM de forma uninominal passou-se para eleição do PCM para a forma plurinominal, conhecido em Moçambique por eleição via "Cabeça de Lista" do candidato do partido político à presidência do município. Nos termos do artigo 58 da Lei 6/2018, de 3 de Agosto apresenta seguinte redação sobre a eleição do PCM:

> n°1 "É eleito Presidente do Conselho Municipal, o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Municipal"; n° 2 "O Cabeça de Lista suspende o seu mandato na Assembleia Municipal, antes de tomar posse como Presidente do Conselho Municipal".

Como nas leis anteriores (Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro; Lei 10/2014, de 23 de Abril), a Lei 7/2018, para órgãos electivos estabelece no artigo 4:

> "O Presidente do Conselho Autárquico e os membros da Assembleia Autárquica são eleitos por sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores residentes na respectiva autarquia, nos termos da Lei".

Embora tenha sido mantido o princípio universal de eleição, há mudança de eleição do PCM como indivíduo para a eleição do partido ou coligação de partido ou grupo de cidadãos da qual o candidato a PCM é Cabeça de Lista.

Essa nova legislação eleitoral exclui qualquer possibilidade de candidatos independentes à presidência dos Órgãos de Autarquias Locais tomarem parte do processo. Por via de "Cabeça de Lista" se controla e limita qualquer vontade da demanda local para eleger seus representantes localmente, porque impera a descentralização *top-down*. Igualmente, visto que as acções dos eleitos para cumprir com as promessas da descentralização requerem o beneplácito do poder central, o desenvolvimento local não pode ser prioridade desses eleitos senão entram em colisão com o poder central, como foi o caso do Carlos Portimão, edil de Moatize, em 2021, quando publicamente questionou "porquê descentralização sem desenvolvimento…". Ele procurava se defende da interferência ilegal e política da Procuradoria Provincial de Tete num dossier sobre iniciativa local da edilidade sobre a construção de centro comercial para incrementar actividades económicas numa autarquia que ascendeu a categoria de cidade a menos de 1 ano, de acordo com a Resolução 17/2020, de 05 de Marco, a Vila de Moatize é elevada a categoria da Cidade de Moatize.

Quer, à luz do gradualismo preconizado na Lei 2/97, ou, à luz dos consensos políticos e sucessivas legislações[27], no quadro dos pacotes de descentralização para viabilização das eleições, observa-se uma criação forçada de autarquias para satisfazer interesses político-eleitoralistas e limitação de aspirações emanadas da vontade do eleitorado local. Ou seja, observa-se uma tentativa deliberada de re-centralização do poder por via dissimulada de instrumentos político-legais que à primeira vista sugerem descentralização. Esse foco exagerado pelo controle e partilha de poder ignora a questão do desenvolvimento local que configura as promessas da descentralização.

Finalmente, quanto ao debate sobre descentralização, este foi influenciado pela orientação das pesquisas e legislação apresentadas em Moçambique, pois, os acadêmicos, entidades governamentais e organizações internacionais direccionaram o debate do processo de descentralização centrado na partilha de poder, criticando o controlo central do poder, mas excluindo o debate sobre desenvolvimento local.

Em Moçambique, a discussão sobre descentralização deixou de ser aquela que visava agregar valor à participação de segmentos da sociedade em todo território nacional, nos termos da Lei 3/94, cuja legitimidade do poder emana da demanda local das entidades descentralizadas. O que se observou, volvidos 20 anos de implementação da

[27] Acordo sobre a Cessação das Hostilidades Militares, Lei da Amnistia de 2013 e, o mais recente Acordo de Paz de Maputo assinado em 2019 perfazem os instrumentos de acomodação política entre o Governo da Frelimo e a Renamo.

descentralização, tem sido o retorno a bi-partidarização da descentralização entre a Frelimo e Renamo, por causa de sucessivos conflitos eleitorais entre a Frelimo e a Renamo, apesar de haver o terceiro partido político, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) como assento na Assembleia da República e na liderança da gestão nos municípios da Beira, Quelimane e Nampula para citar como autarquias com peso político. No entanto, nessa discussão, debater o desenvolvimento local que sustentaria o exercício do poder local em comprimentos às promessas da descentralização nunca foi assunto de interesses dos contendores políticos. Foi nesse período que foram produzidas diversas normas sobre descentralização, conhecidas por pacotes de descentralização que compreende mais de 10 leis, decretos e resoluções mais contraditórias que esclarecedoras para os eleitos implementar a descentralização.

Qualquer tentativa que um edil procura encontrar soluções financeiras locais, organizar o comércio na edilidade, isto é, promover um dos aspectos do desenvolvimento local enfrenta todo o tipo de barreiras na esfera político-partidária, financeira, legal e administrativa, quando um determinado edil se distancia a certos alinhamentos aos circuitos poderosos política e economicamente. Ou seja, um edil recusa-se a cumprir ordens ilegais, ou não, do poder central ou partidário, para cumprir as promessas eleitorais da demanda local. Por exemplo, foi nesse período em análise que os edis dos municípios de Quelimane, Pemba, Cuamba e de Matola foram aconselhados, em 2011, pelo seu partido político[28] para colocarem à disposição de seus mandatos de governação, por razões de pendor político que legal.

As lideranças políticas do governo central ou de partidos políticos e os edis são confrontados, sobrevivem ou sucumbem dessas contrariedades. A título de exemplo, edis como, malogrados Carlos Tembe (Matola) e Mahamudo Amurane (Nampula); edis como, Eneias Comiche, no primeiro mandato (Maputo), Pio Matos (Quelimane), Daviz Simango (Beira), Manuel de Araújo (Quelimane), César de Carvalho, primeiro mandato (Tete), passaram e ou convivem dessas contrariedades. E nesses vintes anos do estudo, o debate iniciado sobre o controle e partilha de poder passou a incluir mecanismos de controle e limitação da demanda local, dissimulados como vontade legal do Estado quando na verdade é vontade das lideranças dos partidos políticos para conferir legitimidade partidária do exercício de poder aos edis eleitos via Lista de Candidatura. Como quem diz estás a ocupar

[28] Partido Frelimo

esse cargo porque o Partido te escolheu e não necessariamente porque os votos dos munícipes aprovaram o teu plano de governação e a ti.

Na essência, a resistência dos órgãos centrais do governo e dos partidos políticos tem a ver com receio de perder o controle de exercício de poder pelos edis. Para ilustrar, apresentamos alguns exemplos a seguir:

Em 2008, por razões desconhecidas publicamente, o então líder da Renamo, Afonso Dhlakama decidiu prescindir de Daviz Simango, então edil do Município da Beira, nomeando uma outra pessoa da confiança para se candidatar à presidência da edilidade. Porque a legislação (Lei 2/97) permitia candidaturas de candidatos independentes, Daviz Simango, fazendo uso da legitimidade de desempenho durante a sua governação na autarquia da Beira decidiu romper os laços partidários com a Renamo de Afonso Dhlakama e candidatou-se como independente ganhando as eleições municipais de 2008. Em 2009, Daviz Simango fundou o partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Curiosamente, após o Congresso do MDM em Nampula em 2017, membros progressistas do MDM, tais como Manuel de Araújo em Quelimane e Venância Mondlane em Maputo, contestaram a "democracia interna" e abandonaram o MDM filiando-se à Renamo, tendo sido mais tarde apresentados como candidatos à edil de Quelimane e Cidade de Maputo, respectivamente.

O que se verificou foi uma "declaração de guerra" por parte do MDM contra os desertores do MDM, ignorando a base do surgimento do MDM[29], que foi, fundamentalmente, a importância da demanda local pelo espaço democrático a partir das necessidades e vontades locais e não da liderança partidária. Processo legal de motivações políticas movidas pelo MDM impediu o Venâncio Mondlane candidatar-se a edil de Maputo, mas não impediu Manuel de Araújo de candidatar-se à presidência da edilidade de Quelimane. Ou seja, a demanda da vontade local imperou sobre a vontade de órgãos centrais do Partido MDM.

No mesmo período Samora Machel Júnior, membro do Comité Central, quebrou a disciplina partidária do seu Partido Frelimo ao ser apresentado como candidato à presidência do Município da Cidade de Maputo por uma associação juvenil. Um processo político-legal sinuoso impediu que ele fosse permitido candidatar-se. Havia especulações que ele iria

[29] O Movimento Democrático de Moçambique (MDM) surge como contestação da governação centralizada do Partido RENAMO pelo seu presidente.

ganhar o escrutínio eleitoral e essa situação projectava uma percepção de fragilidade do partido governamental que eventualmente não pudesse controlar a dinâmica do exercício de poder dum edil não do Partido Frelimo numa autarquia da cidade capital do país fora do seu controle.

Portanto, por causa da escassez de estudos sobre desenvolvimento local, ausência de legislação que orientasse os actores políticos para internalizar as promessas da descentralização e, consequente ausência do debate sobre desenvolvimento local no processo de descentralização em Moçambique nos propusemos contribuir analisando a relação entre a descentralização e desenvolvimento local, ou seja, que impacto a descentralização implementada nos municípios promoveu o desenvolvimento local.

1.3. Contexto Internacional e Nacional da Descentralização

No plano internacional, o processo de construção dos Estados pós-independências foi condicionado por dois factores. Primeiro, a democratização dos países que haviam adoptado o modelo de governação centralizada comunista que havia ficado sem sustentação com o fim da Guerra Fria. Segundo, o reconhecimento por parte das IFI, particularmente, BM, FMI, a União Europeia (UE) e os EUA, por um lado, do fracasso dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), e por outro, da necessidade de descontinuar o financiamento a governantes e elites corruptas, exigiu redefinição da ajuda financeira externa para a construção dos estados na senda da democratização, boa governação e descentralização (GRAHAM et al., 2003; HYDEN e MEASE, 2004; GRINDLE, 2007; WALLERSTEIN, 1980; MARTINUSSEN, 1995).

À luz desse contexto, governos de PD e IFI desenharam programas de reformas do Estado, isto é, programas de descentralização como justificativa para reforçar a capacidade dos governos nos PvD, sustentando que desenvolvimento local seria uma das consequências da descentralização (UNDP, 1997; WORLD BANK e IMF, 2006; USAID, 2000; ROMEO, 2003).

No plano nacional, o debate sobre a descentralização e desenvolvimento local também foi influenciado pelas agências internacionais e PD sobre reformas do Estado nas esferas econômica, social e política. Em 1977, Moçambique adopta um sistema de economia centralizada. Todavia, na década de 80, Moçambique cede a pressão internacional e inicia reformas com a implementação de Programas de Ajustamento Estrutural (PAE). No âmbito dos PAE, de USD$359 milhões alocado em 1985, Moçambique recebeu USD$875 em 1988 por aceitar abandonar o sistema de economia centralmente planificada para a economia de mercado (HANLON e MOSSE, 2009; 2010). Nesse período, Moçambique abandonou legalmente o centralismo e vanguardismo de 1977 para a democracia multipartidária em 1990 (CHAMBOTE, 2012).

No âmbito das reformas do Estado Moçambicano introduzidas pela Constituição de 1990, a descentralização tem sido objecto de incessante discussão ao longo dos vinte anos. Por exemplo, discussões que levaram a revogação da Lei 3/94 sobre municipalização, pela Lei 2/97, mesmo antes da sua implementação após os resultados das Eleições Gerais de 1994, das quais a Frelimo e seu candidato à Presidência da República venceram-nas, já indiciava o destaque que a descentralização ocuparia na arena sócio-política em Moçambique.

Desde então, em cada ciclo eleitoral, várias propostas e leis sobre descentralização têm sido apresentadas e aprovadas. De entre as propostas destacamos, o processo de municipalização assente no princípio de gradualismo estabelecido na Lei 2/97. Deve ser realçado que nos termos da Lei 3/94, a descentralização deveria ter acontecido em todos os 128 distritos, cidades e vilas. Mas essa lei foi revogada por várias razões, entre as quais destacamos duas principais.

Primeira, na Constituição de 1990 não constava a questão do poder local. Era necessário fazer uma emenda constitucional para acomodar a questão do poder local do Estado. Essa foi uma das razões do questionamento da Renamo quando levantou a questão da inconstitucionalidade da Lei 3/94.

Outra razão se refere aos resultados das primeiras eleições gerais e multipartidárias que levaram com que o partido no poder mudasse o curso da decisão inicial para introduzir a noção do gradualismo, ou seja, em cada ciclo eleitoral o governo decide expandir ou não a municipalização. Ocorre também, a criação do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) em 2005, vulgo 7 Milhões para os distritos, as assembleias provinciais, e recentemente, a eleição de governadores e administradores.

De entre as leis, destacamos, Lei 8/2003 sobre Órgãos Locais do Estado, Decreto 11/2005 que cria as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), a revisão da Constituição da República em 2013, aprovação da Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro, relativa à eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, a lei de amnistia e acordo de cessação das hostilidades militares para acomodar os interesses da GoM e da Renamo em 2013, e a aprovação de normas mais recentes como a Lei 1/2018, de 12 de Junho (Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique) e Lei 6/2018, de 3 de Agosto (Lei da Descentralização).

Dos contextos internacional e nacional sobre a descentralização anteriormente exposto, sublinhamos que em Moçambique a questão da descentralização nos remete à referência histórica por ter sido um processo controlado externamente que iniciou mesmo durante o último período da presença colonial. Ela apresenta alguns elementos de continuidade em termos de centralização da autoridade política, economia e práticas de administração pública. Sublinhamos três elementos.

O primeiro, consistiu no estabelecimento do Estado Novo colonial de 1930-1974 que também coincide com o processo da descolonização nos anos de 1950 e 1960, quando a

teoria de modernização estava na sua ascensão. O segundo tem a ver com a implantação do Estado socialista-marxista pós-independência em Moçambique de 1975-1989 assente numa economia centralmente planificada. O objectivo central do Estado era consolidar o poder, garantir a segurança e melhor provisão de bens e serviços aos cidadãos. E, o terceiro assenta no Estado liberal na reconstrução pós-conflito armado de 16 anos e, dos anos de 1990, o qual, ambos coincidem com o Consenso de Washington cimentado na lógica do neo-liberalismo e globalização.

A partir da referência aos contextos internacional e nacional da construção do Estado em Moçambique, as opções ideológicas, o conflito armado dos 16 anos e reformas económicas e políticas que têm sido implementadas de 1998 até 2018, nos orientam para captar dinâmicas do processo de descentralização, à luz dum legado histórico, na secção a seguir.

2. Legado Histórico e Descentralização em Moçambique

O Estado moderno, segundo Holsti (1999, p. 296) é peculiarmente invenção europeia que evolui duma forma orgânica através de mudanças sócio-epistemológicas que emergem da Renascença, do declínio do papel político da Igreja Católica, do crescimento do Protestantismo, do capitalismo, da ciência e da tecnologia. Para além do aparato burocrático, impostos e forças de defesa, que também existiam nos impérios, se pode acrescentar três aspectos fundamentais do Estado moderno europeu: território fixo, o conceito de cidadania e a doutrina de soberania. Uma vez que as colônias não eram para ser transformadas em Estados, os europeus dividiram África segundos seus propósitos[30] pintando-a a cores que mais tarde se denominaram de nacionalidades. A descolonização não alterou essa disjunção entre as comunidades e o Estado.

Partilho da ideia de que a elite que conduziu os movimentos de libertação sob o princípio de auto-determinação, muitas delas, "não tinham nação para libertar, senão territórios habitados por diversas nações" (AHMED, 1996, p. 9; MEREDITH, 2005, p. 154; LUNDIN, 1995, p. 434). Portanto, Moçambique, como qualquer outro Estado que surge no contexto da descolonização, não teve origens equiparadas ao Estado europeu fundamentado nas guerras de conquista, impostos, provisão de bens e serviços para satisfazer a demanda local à luz do contrato social (TILLY, 1975; MOORE, 2001; HERBERT, 2007). Moçambique é um Estado criado, daí a possível racionalidade do conceito "construção do Estado ou Estado em construção" no discurso político moçambicano para justificar o nível de desenvolvimento local sócio-econômico dos 20 anos nas autarquias. Todavia, essa justificação política apenas não explica como foi a implementação das reformas de descentralização nos últimos 20 anos e qual era o espaço legal, administrativo e financeiro para que a descentralização promovesse o desenvolvimento local nas autarquias.

Dada a natureza complexa da destruição da estrutura social e política africana pelo sistema colonial, as mudanças que se operam a nível internacional a seguir a IIªGM, o processo de construção do Estado em África, quer por via de negociação de constituições[31] com os países colonizadores, quer por via de luta armada[32] e negociações, tomou diferentes formas após as independências que se sucedem de 1957. Tais formas de construção do

[30] A divisão territorial na África, Segundo Robert Kaplan (1994:70-71) foi uma ficção criada para fins colonial, geo-estratégico e outras razões não relacionadas com a história e interesse dos povos nativos.
[31] Foi o caso de territórios ocupados pela França e Inglaterra onde a transferência de poder baseou-se na negociação de textos constitucionais com interesses para manter relações políticas e económicas e outras
[32] Foi o caso de territórios ocupados por Portugal e, excepcionalmente, Zimbabwe e Namíbia.

Estado foram condicionadas por diversas influências de dinâmicas na economia política internacional, que não devemos dispensar para compreendermos o impacto das reformas sobre descentralização e sua relação com o desenvolvimento local, as quais perfazem o legado histórico descrito a seguir.

O primeiro legado, aponta Ki-Zerbo (1972, p. 151), é a natureza da ordem legal, a qual muitos Estados Africanos herdaram quando conquistaram as independências, tanto a chamada África anglófona, e francófona e a lusófona. A título de exemplo, Gana independente em 1957; Serra Leoa em 1961; Gâmbia em 1965, negociaram as Constituições para a concessão das suas respectivas independências. O exemplo mais ilustrativo é o da Nigéria que, aquando da independência em 1960, fez a replicação virtual da estrutura do Estado Britânico, embora isso tenha sido menos o resultado de imposição Britânica que um consenso generalizado e partilhado entre a elite sucessora nigeriana que defendia *"it would be wise to maintain our institutions on British models*", Graf (1988, p. 28)[33].

Os novos Estados perpetuaram essa ordem legal que teve como características dominantes o estabelecimento dum aparato burocrático obscuro e de orientação coerciva (OKOTH-OGENDO, 1991). Nessas duas características assentavam o pilar da política e administração colonial. Para o sistema colonial Britânico apontam-se dois princípios dos postulados mais sagrados do Direito Público Britânico que guiaram a política colonial inglesa. O primeiro é o princípio da autonomia financeira, condição e medida de autonomia política, ou seja, "se as vossas finanças públicas estão equilibradas, tendes vocação para a responsabilidade política" (KI-ZERBO, 1972, p. 121). O segundo é o da autonomia local e repugnância à centralização. Tais foram as ideias apregoadas sob magma de decisões ou actos pragmáticos qualificados na história da colonização como de administração indirecta.

Portanto, pouca distinção foi estabelecida entre administração das áreas de serviços públicos e as áreas de coerção do Estado. A ordem legal tornava o sistema de justiça publica inadequado para administração do Estado e os nativos não tinham prerrogativas a iniciativas privadas, como por exemplo, ter empresas, decidir o que cultivar nas suas próprias machambas para renda económica e ou subsistência do agregado familiar (MEREDITH, 2005, p. 161).

[33] Tradução do autor: "Seria prudente que mantivéssemos nossas instituições à modelo Britânico".

Em ambos os casos, o controle e a coerção foram o baluarte da ordem legal colonial invés do exercício do poder político e gestão descentralizados. Criação de capacidades institucionais, humana, técnica e financeiro local e ou persuasão para que fosse complementada a governação centralizada, por exemplo, poderia ter sido privilegiada, mas a presença do poder do Estado colonial na administração pública era intimidadora, opressiva e bloqueadora de toda e qualquer iniciativa privada dos povos africanos.

Sem excepção, instrumentos de independência, tanto no caso dos países africanos colonizados por Inglaterra, como as ordens legais estabelecidas para as independências de outros países africanos preservaram a ordem legal colonial intacta como a base fundamental da administração nos estados pós-colonial.

Portanto, criou-se um tipo de Estado pós-independência à semelhança do Estado colonial (GHAI, 1993, p. 86-195). E o Presidente Armando Guebuza corrobora com essa ideia ao afirmar que:

> , "por causa de interesses políticos e económicos nós mantivemos essa estrutura de fazer política fazendo tábua rasa a nossa própria história de luta resistindo o aprendizado à partir dos nossos erros. Ficamos imitando as experiências e erros dos outros, mas que não servem ao nosso contexto sócio-político e económico (Guebuza, 2022)

Adopção virtual duma ordem legal colonial tivera suas implicações na definição da ideologia de independência nos Estados criados. Apesar, por exemplo, de Moçambique não ter negociado a Constituição da República, não escapara a influência do legado colonial. E, o Capítulo VI, Título I da Constituição de 1975 afirma o seguinte no Artigo 71: "Toda a legislação anterior no que for contrário à Constituição fica automaticamente revogada. A legislação anterior no que não for contrária à Constituição mantém-se até que seja modificada ou revogada".

Poder-se-ia até questionar se haveria na altura das independências outra forma de se ter uma ordem legal que não fosse adoptar a ordem colonial. A questão não reside em ter-se adoptado ou não a ordem legal colonial, mas sim, como é que as reformas legais, política, econômica adoptadas pelo Estado pós-independências assimilou, internalizou e ajustou à nossa realidade para acompanhar a revolução política dos territórios declarados Estados.

Não me parece ter sido prioridade a criação de centros de pesquisa e reflexão sobre o Estado criado e as implicações das reformas que permitiria compreender o alcance dos modelos de governação adoptados e talvez pudesse facilitar a contextualização da ordem

política, ou seja, o exercício do poder, em África após as independências tendo em consideração as promessas da libertação, o contrato social e a provisão de bens e serviços que nunca existiram para as populações negras. O enceramento[34] da Faculdade de Direito em 1983 em Maputo, excluindo-se a justificação política do acto, pode revelar a menor importância que essa área foi conferida.

O segundo legado, é a cultura política fraccionária, desenvolvida pelo colonizador durante o período da colonização até fins da efectiva presença colonial em África. Pelo fraccionismo, se procurou mais institucionalizar conflitos entre diferentes segmentos da sociedade que encorajar a unidade e promover o desenvolvimento local. O colonizador nunca aceitara que houvesse igualdade de direitos com o colonizado (OKOTH-OGENDO, 1993, p. 69; SHIVJI, 1991, p. 7). Para o caso de Moçambique, o branco e, ou, os assimilados não poderiam se equiparar ao indígena (preto).

Quando se assumiu o poder em África a tribocracia[35] foi sinónimo do fraccionismo, justificada por alguns em termos de necessidade de segurança, como foi o caso de Mobutu no Zaire; ou em termos de solidariedade étnica[36], como no caso de Habyarimana no Ruanda. Desses factos emergem conflitos em África que foram organizados dentro de círculos tribais, reclamando o aumento de direitos, exigências futuras, ou levantando questões que eram sensíveis à raça, tribo, religião, autoridade tradicional, (CABAÇO, 1995, p. 79-94), economia e até espaço geográfico, (SHIVJI, 1991, p. 8). Como consequência disso, os amantes da política entraram no processo de construção do Estado, não como defensores dos valores constitucionais, tais como a primazia da lei sobre a política, democracia, mas sim, como divulgadores de ideias irredentistas, separatistas (Nigéria-Biafra), Angola (Cabinda), Eritreia e, "cancela para o rio Save em Moçambique" (Renamo, 1999). Nada disso surpreende, pois, o colonizador ao co-optar com as minorias e instigá-las a conflitos inter-étnicos tinha como objetivo melhor gerir os eventos sócio-políticos e económicos futuros. Provavelmente a descentralização tenha sido promovida nesses termos em certos Estados pós-independências.

[34] Cf., Jornal Savana, páginas 14 e 19; do dia 19 de Agosto de 2005. Maputo

[35] Noção retirada de análises de Prunier, Gerard (1995, p. 83); *History of a Genocide*; Oxford University Press, London. Descreve tribocracia como sendo a dominação política de uma tribo, ou grupo étnico sobre a outra em África. Cf., Medith e Merril (1993); *Zaire, a Country Study*; Library of Congress, op cit., p. 13.

[36] Termo usado por Meredith (2005, p. 156); Prunier (1995, p. 84) para significar atitude de cooperação entre políticos e suas comunidades étnicas para o apoio nas eleições (dos políticos) e representação (da etnia) no governo.

A cultura política fraccionária fora estabelecida como modelo de administração colonial, conhecido na esfera britânica por dividir para reinar ("*divide and rule")*. Após as independências, fortaleceu-se essa cultura nas instituições públicas e conferiu ao Estado a todos os níveis completa dominação dos partidos no poder sobre relações institucionais, autonomia local, iniciativa privada e liberdades individuais. A institucionalização da cultura política fraccionária e completa dominação do executivo governamental sobre instituições locais do Estado se revelam contraditórias em termos de princípios de exercício de poder que se conforma a visão desenvolvimentista do Estado por causa do preconizado nas constituições dos Estados, tais como, Gana, Tanzânia, Moçambique, Zimbabwe e outros.

A noção da neutralidade dos serviços públicos em relação a considerações políticas parece não ser relevante nas constituições dos Estados em África, pelo menos nas da África anglófona (NDULO e TURNER, 1984, p. 3-6). Essa cultura política fraccionária tem beneficiado para uns, mas, provoca descontentamento para outros, de tal sorte que se abrem espaços para re-exploração de dinâmicas de exercício de poder à luz da descentralização estabelecendo limites e competência para melhor provisão de bens e serviços e mitigação de contraposição entre o governo central e órgãos locais do Estado. Em parte, o fraccionismo pode estar na origem de alguns golpes de Estado em África. De Janeiro de 1965 a finais de 1985 foram registados 60 golpes de Estado bem-sucedidos em África (MUSEVENI, 1986, p.15; JACKSON e ROSBERG, 1982, p. 58-72).

O terceiro legado representa a fusão da ordem legal e a política fraccionária na esfera econômica. Entre várias críticas feitas às elites sobre estratégias de desenvolvimento adoptadas, a questão destacada tem sido, se se justificava que o Estado tivesse um papel interventivo na economia, à luz dos pressupostos da modernização, ou menos interventivo, à luz do neoliberalismo. Enquanto, Cummings (1986, citado por SHIVJI, 1991, p. 9) argumenta que a crise económica foi resultado da intervenção excessiva do Estado na economia, Okoth-Ogendo (1993, p. 70), diz que o que fora ignorado, na esfera da vida pública é que a independência expandiu o papel do Estado, mas não criou o tal papel.

As orientações político-econômicas postas em prática suscitaram reivindicações que punham em causa a soberania dos Estados. Durante a colonização tais reivindicações também foram feitas, aliás foram algumas das razões da luta de libertação. As relações de produção no tempo colonial, o processo de expropriação e expatriação do rendimento das colónias para as metrópoles, não seriam seguras sem a pesada máquina do poder coercivo colonial exercido através do serviço burocrático civil, e um pouco da política de exclusão

social, como por exemplo, co-optar as minorias como a Inglaterra com os indianos no Uganda; Bélgica com tutsis no Ruanda; Ian Smith na Rodésia do Sul, actual Zimbabwe com a minoria branca e África do Sul de apartheid (CROCKER, 2012, p. 27).

A exploração econômica nas colônias britânicas era confiada às companhias majestáticas, mas a direcção administrativa competia ao governador que respondia perante o Secretário de Estado para as colônias. A economia e a ordem legal complementam-se. Dado o sud-desenvolvimento social e económico, a elite que tomou o poder em África procurou inverter a situação, expandindo o poder do Estado (GURR, 1999, pp. 62-68), controlando os bens dos cidadãos (GONÇALVES, 2005)[37], e, às vezes, extorquir recursos dos cidadãos para criar unidade na orientação política (CROCKER, 1996, p. 62). A justificação política *d'authenticité* de Mobutu (1971-1998); do abaixo regionalismo e tribalismo de Samora Machel (1975-1986) e a solidariedade étnica de Habyarimana (1973-1990) pode ser entendida como essa orientação política para conferir maior legitimidade a ideia de Estado concebida pela elite política pós-independências (GURR, 1999, p. 62).

O quarto legado foi a introdução tardia e abrupta de instituições e sistemas de regras de jogo político como parte da estratégia do fim formal da colonização, uma vez que não estava no plano do Ocidente tornar as colônias em Estados como nos referimos atrás. Na altura, isso conferiu pouca experiência para operacionalizar as instituições e sistemas antes das independências (YOUNG, 1982, p. 75). Também, por um lado, a elite que tomou o poder se deparara com esse desafio porque não havia número significativo de pessoal formado para gerir as instituições políticas e dinamizar a reformas nos novos Estados à luz do contexto sócio-económico na dimensão que as instituições foram criadas. Por outro lado, o índice de analfabetismo nos novos Estados era outro desafio que dificultava uma discussão profunda sobre leis ou desenvolvimento local ou outras matérias do Estado. Todavia, não se pode deixar de questionar se não houve aproveitamento à fragilidade institucional e sistemas de governação nos novos Estados, por parte da elite, para justificar sua legitimidade e liberdade de exercício de poder para além dos limites impostos pela lei.

[37] Dom Jaime Pedro Gonçalves, Arcebispo da Beira, citado pelo Savana de 28.10.2005, n° 616, Ano XI interpreta a pergunta de Samora Machel ao Sérgio Vieira: "…o que é que vou fazer das vacas do meu pai?" como discórdia da ideologia. Nós entendemos como evidência uma das formas do controle do Estado aos bens dos cidadãos.

O que foi referido acima não esgota o conteúdo do legado colonial. Pode-se também apontar a ignorância constitucional[38], pois o Estado colonial nada potenciou que a lei fosse conhecida pelos governados nas colónias. Vestígios dessa postura de fazer política ainda são notórios, mas com outra face em África. Moçambique, por exemplo, o ensino às leis[39], o Direito Constitucional em especial, era reservado aos estudantes de Direito nas universidades, com excepção dos do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI). Apesar desse legado situar-se num contexto histórico específico, há que apontá-lo como uma das raízes da fraqueza do exercício do poder político que ignora o direito ao desenvolvimento nos Estados em África.

O processo da criação e construção do Estado Moçambicano derivam de situações sócio-políticas e econômicas peculiares não isoladas aos pós IIª Guerra Mundial. Das situações sócio-políticas podemos destacar a luta armada de libertação nacional, os Acordos de Lusaka (AL), a elaboração não-negociada com potência colonizadora da Constituição de 1975, que institui a República Popular de Moçambique e, a aprovação da Constituição de 1990 que institui a democracia multipartidária.

No dia 25 de Junho de 1975, Moçambique torna-se independente de Portugal e a FRELIMO estabelece-se como a única e legítima[40] força política representante do Povo Moçambicano, tanto no plano nacional como internacional (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1995, pp. 3-7). A Frelimo[41], tanto como movimento de libertação nacional quanto como partido político, tem lhe sido reconhecido o mérito da capacidade política e organizacional que criaram condições básicas e indispensáveis para a construção e consolidação do Estado Moçambicano até aos nossos dias, assente nos princípios que orientaram o processo de libertação: "independência total e completa" (MACHILI, 1995, p. 389; MACHEL, 1975).

O contexto sócio-político de Moçambique encontra melhor referência na FRELIMO fundada em 1962, com 50 anos de existência e mais de quatro décadas (1975-2018) no exercício efectivo de poder político centralizado. Com o poder forjado na cultura militar e

[38] Termo usado por Dr. Rui Baltazar em 2005, numa palestra, para significar o desconhecimento da lei constitucional pela maioria dos cidadãos moçambicanos, incluindo alguns académicos e a maioria dos estudantes universitários em Moçambique.

[39] Já fizemos menção nesta dissertação, nota de rodapé 26, página 14, sobre o encerramento da Faculdade de Direito sabendo que o país precisava de quadros.

[40] Isso não significa, não ter havido contestação por parte daqueles que discordavam da ideologia anunciada: marxismo.

[41] A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) criada em 1962 deixa de ser movimento e torna-se num partido político legalmente instituído em 1977. Neste trabalho distinguimos através da escrita, FRELIMO, como movimento e Frelimo como partido político.

experiência dos 10 anos de luta de libertação armada contra o colonialismo português; apoio externo contínuo e princípio de não partilha de poder (FRELIMO, 1983, p. 130; MACHILI, 1995, p. 389), e da vitória política sobre a vitória militar da Renamo na luta armada dos 16 anos, a Frelimo tem sido um governo centralizado e politicamente estável em quatro aspectos.

Primeiro, a habilidade da Frelimo em gerir instabilidade política interna no seio dos seus membros enquanto procura manter suas credenciais de legitimidade. No entanto, alguma corrosão dessa habilidade foi observada nos dias 5 de Fevereiro de 2008 e 2-3 de Setembro de 2010 quando a população das cidades de Maputo e Matola protagonizou manifestações violentas contra decisões do governo da Frelimo que justificavam a subida do preço de produtos alimentares básicos, transportes percebidos como insensibilidade do governo às necessidades básicas da população de baixa renda. Foram, particularmente, nessas duas ocasiões que a população, sem nenhuma motivação política, demonstrou coragem para se manifestar com as decisões do Governo da Frelimo.

Igualmente, foi nessas ocasiões que o próprio governo se mostrou descoordenado e fraca estrutura de direcção evidenciada pela incoerência de discurso e respostas ao problema. Cada membro do Governo convocava uma conferência de imprensa para comunicar mensagens diferentes e contraditórias. Foram os casos dos pronunciamentos de Alberto Nkutumula, Vice-Ministro da Justiça e porta-voz do Governo; Aiuba Cuereneia, Ministro de Planificação e Desenvolvimento; e Paulo Zucula, Ministro dos Transportes e Comunicações. Enquanto o primeiro apresentou a cesta básica como solução adoptada pelo Governo, o segundo falava de subsídios aos preços de pão, combustível e transportes. O último, dizia que o problema tinha a ver com a crise internacional por causa do preço do crude.

Um outro governante, José Pacheco, então Ministro do Interior, optou em usar nomes pejorativos para descrever os manifestantes. Isso, aumentou o mal-estar na sociedade e a percepção de se estar perante um governo que prima pelo desprezo das necessidades das populações, uso da força e não abertura para escutar e dialogar com o povo que depositou sua confiança na liderança da Frelimo, ou seja, havia incumprimento das promessas eleitorais.

A Frelimo é tida como libertadora, organizadora e modernizadora (MAZULA, 1995; Hanlon, 1996; SUMICH, 2005), fazendo eco a corrente ideológica que a FRELIMO escolheu e dela elaborou e aprovou autonomamente a Constituição de 1975. Talvez, este

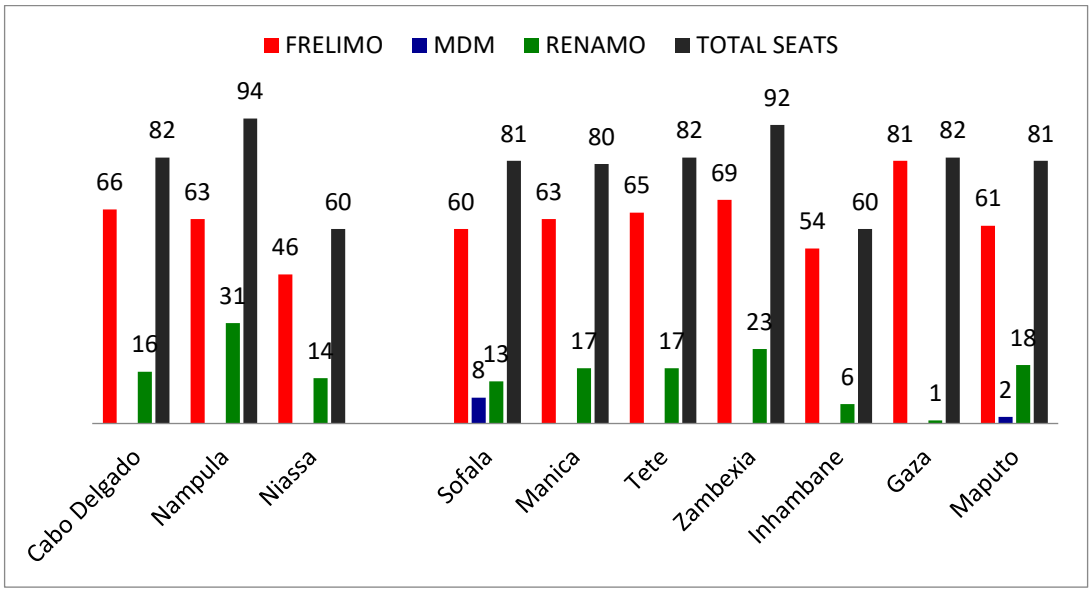
constitua um dos casos raros na história política dos movimentos de libertação em África onde projectos de lei constitucional foram negociados com as potências colonizadoras, como foram os casos de Lesotho, Gana, Zimbábue (BENOT, 1981, pp. 13-20). O mesmo feito se repete quando a Frelimo optou pela neo-liberalimso e aprova unilateralmente a Constituição de 1990, que estatui a democracia multipartidária, dois anos antes da assinatura dos Acordos Gerais da Paz, aos 4 de Outubro de 1992 em Roma (SANTOS e TRINDADE, 2003a).

Segundo, é a frente político-diplomática. Apesar dos desafios ideológicos e geo-estratégicos durante a Guerra Fria, a Frelimo conciliou o ambiente externo de influências políticas dos blocos do Leste e ocidental ao manter relações de amizade e cooperação com os governos dos dois blocos (HANLON e SMART, 2008, p. 274). No entanto, a Frelimo se manteve pouco flexível no exercício de reconciliar relações na política doméstica, isto é, partilha de poder concedendo autonomia local para promover o desenvolvimento económico local.

Terceiro, as reformas a nível do partido e do Estado e, para efeitos deste estudo, nos concentramos nas reformas do Estado. Seis (6) eleições multipartidárias, legalmente bem-sucedidas, foram realizadas, respectivamente, em 1994, 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019 assim como cinco (5) eleições municipais em 1998, 2003, 2008, 2013 e 2018, após 19 anos de mono-partidarismo. Nos últimos processos eleitorais, as eleições municipais que decorreram nos 53 municípios em 2018 e eleições provinciais em 2019, foram realizados no quadro no novo quadro legal de descentralização aprovado depois de longo período de negociações para a paz entre o GdM e a Renamo, que culminaram com a revisão pontual da Constituição da República (Lei 1/2018) para acomodar as reformas da descentralização – da Lei 2/97 para Lei 6/2018 – mormente não tenha havido estudos sobre a experiência dos 20 anos (WEIMER, 2020; FORQUILHA, 2020).

A Frelimo ganhou em todas essas eleições gerais e presidenciais, reafirmando a sua hegemonia na arena política nacional ao assegurar maioria no Parlamento e número significativo de assentos nas Assembleias Municipais (DE BRITO, 2009).A Frelimo teve maioria nos 44 municípios dos 53, enquanto a oposição ganhou um total de 9 municípios divididos entre 8 municípios para Renamo e apenas 1 para MDM. A Frelimo, também, ganhou as eleições gerais em todas as províncias, elegendo assim os governadores e controlando a maioria de assentos nas assembleias provinciais, como ilustra Figura 1.

Figura 1: Distribuição de Assentos, Assembleias Provinciais



Fonte: CNE/ STAE, 2018.

Um aspecto particular, mas com importância política, se refere às eleições municipais, nos 43 municípios, em 2008, a Frelimo ganhou em 42 deles, mas um candidato independente, Daviz Simango ganhou num município, derrotando tanto os candidatos da Frelimo como da Renamo, a maior força de oposição no País, ambos partidos com tradição militar. Similar feito político é observado nas eleições intercalares realizadas no dia 7 de Dezembro de 2011 nos municípios de Cuamba, Pemba e Quelimane. Nos primeiros dois a Frelimo ganhou, mas em Quelimane a nova força política Movimento Democrático de Moçambique consegue fazer eleger o seu primeiro candidato, Manuel de Araújo, derrotando assim a Frelimo e a Renamo. Estes factos mostram os sucessos políticos da Frelimo como um partido com tradição armada, incomparável com qualquer outro na África Sub-Sahariana, se excluirmos os 16 anos (1976/7-1992) do conflito armado[42] (MAZULA, 2004, p. 33).

Quarto, apoio externo à Frelimo desde a década de 1960 até, com destaque o ano de 2012, quando a comunidade internacional retirou o apoio directo ao Orçamento do Estado,

[42] Em Moçambique a Guerra dos 16 anos que envolveu a Renamo e Governo da Frelimo tem levantado acesos debates sobre a terminologia mais adequada. A Frelimo considera-a de guerra de desestabilização sugerindo que a Renamo era um grupo de fantoches instigados pelo regime de apartheid para desestabilizar o Estado Moçambicano em construção. A Renamo diz que foi Guerra civil e mais tarde apelidam-na de Guerra para democracia. Neste trabalho usamos o termo "conflito armado".

quer nos âmbitos militar, político, diplomático, quer na reforma institucional o que contribui para a estabilidade política e económica do País (ROLIM., et al., 2002).

Das situações económicas, mas também com nuances político-diplomáticas no quadro de ajuda externa à democracia, se destacam dois factores inter-relacionados. O primeiro, diz respeito ao exercício de adaptação às reformas caracterizadas por "quatro terapias de choque" que ocorreram simultaneamente, a saber: transição duma economia centralmente planificada para outra de mercado livre/ comércio livre; transição de emergência para crescimento e desenvolvimento económico; transição de situação de guerra para a paz e transição do sistema político monopartidário para o multipartidário (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1995, pp. 3-7).

O segundo factor, tem a ver com o quadro da promoção da democracia em Moçambique assumido pelos doadores, cujo ponto alto se verifica no período de 1994 a 2010, quando algumas vozes internas e externas – a alegada greve de doadores (HANLON e MOSSE, 2010) - começaram a questionar indirectamente as formas de exercício de poder aludindo a falta de transparência nos processos eleitorais em Moçambique. Aqui também, quatro correntes caracterizaram o apoio dos doadores à democracia e governação, especialmente na primeira década do século XXI: (i) abandono parcial de financiamento aos projectos para apoio directo ao Orçamento Geral do Estado, obedecendo às normas de harmonização no quadro da Declaração de Paris; (ii) do apoio às instituições do governo central passa-se a fazê-lo às instituições locais do Estado à luz dos pressupostos de descentralização (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro; (iii) maior ênfase na boa governação, transparência, prestação de contas do governo central e combate a corrupção, que nas instituições de representação política, tais como Assembleia da República (AR), assembleias provinciais e assembleias municipais, eleições e competição, e: (iv) como parte do enfoque na governação, procurou-se enfatizar provisão de bens e serviços como pontos de entrada para programas de governação (MANNING e MALBROUGH, 2012, p. 1).

3. Dinâmicas sobre Economia e Desenvolvimento

De acordo com o Censo de 2017, estima-se que Moçambique tem aproximadamente uma população de 28 milhões (INE, 2017), dos quais 68% vivem nas zonas rurais. Com uma diferença de oito pontos percentuais, o Censo de 2007 estimava uma população de 20 milhões de habitantes, dos quais 62% ainda viviam nas zonas rurais (INE, 2008). A maioria da população (85% do total da população, dos quais 60% são mulheres) ainda se dedicam essencialmente à agricultura de subsistência, criação de animais de pequeno porte, carpintaria e pesca (TIBANA, 1999). A contribuição da agricultura no PIB é um pouco mais de 26% (INE, 2003).

Em 2008 o INE também indicou que de 1990 a 2003, 69.4% da população vivia abaixo da linha da pobreza, enquanto o Índice de Incidência de Pobreza entre 2002-2003 situava-se em 54.5%. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006 do PNUD, Moçambique encontrava-se na posição 168 dos 177 países com um PIB abaixo de US$310. A taxa real do crescimento do PIB é de 7% por ano e os maiores impulsionadores atrás desse crescimento eram ajuda externa e mega-projectos. Dados oficiais mostram que a incidência da pobreza reduziu de 69.4% em 1996/97 para 54.1% em 2002/03 (GoM, 2006). Nos últimos 30 anos o OGE ficou dependente de ajuda externa e em 2007 o valor situou-se em 60.4%. Desde meados de 1990 até 2008, Moçambique recebeu da ajuda externa um montante global de US$350 milhões, por ano (HANLON e SMART, 2008, p. 269).

De acordo com o IDH do PNUD de 2018, que cobre o período de 1990 a 2017, Moçambique não melhorou de posição, ocupando a posição 197 dos 189 países do IDH no relatório do Índice de Desenvolvimento Humano de 2018. Nesta posição, Moçambique apresenta uma esperança de vida à nascença de 58.9, acesso a escolarização 9.7 e PIB per capita de US$1.093. Portanto, de acordo com o IDH de 2018, Moçambique continua entre os países mais pobres com IDH na escala de 0.504, tendo como base a escala de 0.894 países com IDH mais alto; 0.757 IDH alto, 0.645 IDH médio (UNDP, 2018).

Quanto à indústria (manufactureira, mineração, construção, energia e água) sua contribuição no PIB declinou de 23% para 14% no período que vai de 1973 aos anos de 1990. Houve uma significativa recuperação da economia com o fim do conflito armado em 1992, que atingiu cerca de 23% do PIB em 2003, impulsionada pelos mega-projectos tais como *Mozambique Aluminium* (MOZAL) em Maputo, cuja produção inicia em 2000, gás natural em Pande, Inhambane produzida pela SASOL, cujo início foi em 2004 exportando-o directamente para África do Sul através do gasoduto. Este sector contribui com apenas 7%

do PIB e 65% para as exportações de Moçambique (HODGES e TIBANA, 2004; CASTEL-BRANCO, 2007).

Entre 2000 e 2016, Moçambique registou uma das mais rápidas taxas de crescimento económico na África Subsaariana, com uma taxa média de 7.2% de crescimento doméstico grosso por ano (WORLD BANK, 2018). Isso foi impulsionado pelas reformas de políticas macroeconômicas e estruturais, apoio dos doadores, favorável investimento estrangeiro (THOMPSON (2023); WORLD BANK, 2018) e relativa estabilidade política até 2013. Todavia, infra-estruturas chave de apoio e a capacidade do Estado para garantir crescimento económico sustentável a nível local, por exemplo, por via de iniciativa de alocação e gestão das receitas proveniente dos recursos naturais (2.75% da mineração e 20% da exploração fauna-bravia) para as comunidades locais, se apresentam questionáveis por causa da falta de mecanismo transparente de alocação, distribuição, prestação de contas e clareza de objectivos devido a fragilidade de instituições de governação (MARP, 2019).

Apesar do crescimento económico registado de meados de 1990 a 2016, a pobreza não reduziu substancialmente. Por exemplo, em 2002/03, pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza era 52.8%; em 2008/09 era 51.7% e em 2014/15 era 46.1% (MEF, 2016; IOF, 2014/16)[43].

Embora tenha reduzido até 46.1% em 2014/15, esse declínio não reflectiu uma redução em termos absolutos do número de pessoas em pobreza. Pelo contrário, esse número aumentou para cerca de 11.8 milhões de pessoas, quase o mesmo número que em 1997, quando o índice de pobreza atingiu 69% da população (MEF, 2016). E mais, de acordo com o Inquérito do Agregado Familiar 2014/15, muitas pessoas continuaram a não ter acesso aos serviços básicos, com a proporção de Moçambicanos com acesso ao fornecimento básico de água, saúde e energia manteve a níveis muito baixos: 55%, 29.4% e 27.4% em 2017, respectivamente. A qualidade de democracia tem deteriorado, e, de acordo com *The Economic Intelligence,* Moçambique se tornou num regime autoritário[44].

Resumindo, as dinâmicas da política de reformas em Moçambique sobre descentralização e sua desconexão com o desenvolvimento local estão intrinsecamente

[43]

[44] The Economist Intelligence Unit (2019). Democracy Index 2019.A year of democratic setbacks and popular protest.www.eiu.com

relacionados com o contexto de criação e consolidação do Estado Moçambicano assente na referência histórica e condicionalismos da economia do país.

Tendo em conta esse contexto, a análise sobre a relação entre a descentralização e o desenvolvimento local que o estudo apresenta, destaca dois níveis: nível interno e externo. Quanto ao nível interno, tem-se referências ao poder tradicional, herança colonial, luta armada, os AL, Governo de Transição (GT), a proclamação da independência, as estratégias de desenvolvimento adoptadas[45], conflito armado dos 16 anos e acomodação de pressões externas. Esses aspectos não podem ser isolados desta análise pois constituem ingredientes para compreendermos as linhas tênues que separa a centralização e descentralização em Moçambique e, os desafios, designadamente, o dilema e o paradoxo do poder político têm enfrentado para promover o desenvolvimento local nas autarquias.

Quanto ao nível externo, tem-se referências às correntes ideológicas, tais como capitalismo versus socialismo, modernização versus neoliberalismo. Também, inclui-se o contexto político bipolar que caracterizou os anos de 1970, década de independência de Moçambique, e as reformas que Moçambique empreendeu no âmbito da descentralização centrada na acomodação de interesses político partidários no desenvolvimento local das autarquias de 1998 a 20218.

[45] Plano Prospectivo Indicativo (PPI) e Programa de Reabilitação Económica (PRE)/Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES).

4.0. Concepção das Elites sobre Descentralização e Desenvolvimento Local

No contexto deste estudo precisamos clarificar o entendimento das elites nacionais sobre os conceitos "descentralização" e "desenvolvimento local", e, como o poder político os implementou num contexto de pós conflito armado de 16 anos (1996-1992) e durante sucessivos conflitos eleitorais de 1994 até 2018. Descentralizar, quer num Estado unitário ou federal assenta no estabelecimento de arranjo de governação autónoma a nível regional que poder ser provincial, distrital, governo local ou mesmo região que engloba mais de duas províncias dependendo do tipo de divisão administrativa.

Quando se discute descentralização, a diferença entre Estado unitário ou federal não reside no facto de um estar mais descentralizado que o outro, mas nos pressupostos de que o Estado unitário pode ser descentralizado via legislação a ser produzida pelo governo central enquanto num Estado federal é determinada pela Constituição. Numa federação, certas matérias são constitucionalmente devolvidas aos órgãos de governação local e o governo central não pode unilateralmente revogar poderes descentralizados. Mas num Estado unitário o poder de descentralização está investido no governo central (OSTERUD, 2002, p. 62; SMITH, 1985; MCGARRY e O'LEARY, 2002). Qualquer mudança constitucional que afecte responsabilidades e direitos exige o consentimento de ambos os níveis: Estado federal e federados. Assim, federações implicam automaticamente uma constituição escrita e codificada, sempre acompanhada por um Tribunal Supremo a nível federal.

Os governos nos Estados unitários têm a autoridade para delegar poderes de nível central para instituições regionais, provinciais, distritais e locais através de legislação específica. Todavia, a região, província, distrito ou órgão local de governação não tem nem direito e nenhum desses poderes. Um Estado unitário pode ser altamente centralizado como é o caso da França, ou pode ser descentralizado com algum grau de autonomia para as províncias e, ou comunas, como são os casos da Grã-Bretanha e Holanda. Independentemente do nível de descentralização, o Estado se mantém unitário, pois os poderes exercidos pelos órgãos de governação local foram recebidos do governo central e, em termos de princípios, podem ser retirados por via duma legislação do governo central sem que haja necessariamente o consentimento dos órgãos locais de governação. De facto, porque há lógica própria nos meandros do exercício de poder, pode ser difícil re-centralizar o que foi descentralizado num Estado unitário.

Do acima exposto, se pode avançar, como demonstramos a seguir como a elite do poder político moçambicano compreendeu e assumiu a concepção da descentralização que

foi implementada nas autarquias no período pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais. Para o efeito, destacamos dois principais factores determinantes, designadamente, exógeno e endógeno, que influenciaram a forma como a descentralização foi tida e implementada.

4.1. Factor Exógeno: Corrente Ideológica Global versus Percepções Contraditórias

Dois factores inter-relacionados são discutidos aqui. Primeiro, é a percepção das elites de Moçambique sobre correntes ideológicas internacionais e transmissão dessas ideias para o nível nacional. Segundo, é sobre como as políticas internacionais que transformadas em nacionais influenciam as elites no processo de tomada de decisão e consequentes acções que possam criar condições, ou para bloquear ou promover o desenvolvimento local no quadro das reformas de descentralização num Estado com visão desenvolvimentista.

No que concerne a percepção e transmissão de ideias, a maioria das elites nos Países em Desenvolvimento, como as de Moçambique, adoptaram o marxismo-leninismo/stalinismo (CHAMBOTE, 2012), capitalismo selvagem (CASTEL-BRANCO, 2009), neoliberalismo ou ideias apregoadas pelo Consenso de Washington, sem razoável domínio das implicações dessas ideias no exercício do poder político. Isso é ilustrado pelo posicionamento contraditório sobre ideologias de modernização adoptadas pelas elites de Moçambique no pós-independências, assumindo que eles poderiam modernizar o Estado e economia nacional sem acumulação de capital (KOHLI, 2004) e implementar o socialismo sem industrialização (HANLON, 1991; MBABAZI e TAYLOR, 2005).

Percepções similares são defendidas pelas elites que adoptaram ideias neoliberais e que acreditaram que desenvolvimento sócio-económico pode acontecer sem infra-estruturas físicas de transportes e comunicações, tais como estradas, caminhos de ferro, redes de telefonia e sistema bancário que integrem áreas rurais com potencial produtiva para actividades económicas ao sistema da economia urbana, pois em qualquer parte do mundo o desenvolvimento sócio-económico espacial foi sempre desigual (ROGERSON, 2011, p. 11760; WORLD BANK, 2009). Portanto, é preciso integrar os espaços territoriais subdesenvolvidos aos economicamente desenvolvidos. As elites acreditavam, também, que reformas efectivas no aparelho do Estado poderiam acontecer sem alocação de recursos humanos nacionais baseado no mérito, capacidade técnica e habilidades profissionais[46] ou,

[46] *At the SADC Integrated Council of Ministers in May 22-23 held in Swaziland, the host minister complained about unstable political nominations by saying "some of us may not be able to follow up on these matters as nominations can occur any time in our continent. It is difficult to address the issues coherently. We are just*

que o sucesso de uma economia de desenvolvimento promovida a partir de dentro do país é impossível com a globalização (SINGH, 2005, p. 128).

Uma outra particularidade que caracteriza esses tipos de desafios se baseia na influência das políticas públicas. Parece haver coerência a nível internacional (bilateral e multilateral) entre as políticas dos Estados, enquanto entidades soberanas e, ou mesmo, com as Instituições Financeiras Internacionais (IFI) que interagem com as elites a nível nacional. Por exemplo, declarações ou anúncios públicos ao mais alto nível de compromissos entre as elites nacionais e parceiros internacionais em matérias de desenvolvimento podem camuflar competição sobre comércio ou mesmo discordância sobre políticas devido a obrigações incompatíveis encapsuladas nas políticas públicas ou altruísmo eivado de interesse nacional dos Estados desenvolvidos na senda das suas políticas externas que priorizam interesses comerciais, diplomáticas, militar ou geo-estratégicas e apoio às políticas das IFI (ROBINSON, 1999, p. 418; NUGENT e JOSEPH, 1994, p. 291).

O caso das adopções do PARPA I em 2001, PARPA II em 2005 e PARP em 2009 à luz das exigências das Instituições Financeiras Internacionais, tais como, o Banco Mundial e FMI, alinhada pela Comunidade de Doadores subvertendo a ordem legal moçambique que dita que deve ser a Assembleia da República. Ou seja, durante a vigência dos PARPAs o GoM tinha dois documentos orientadores de políticas públicas: os PARPAs aprovado pelo GoM em concertação com a CDs porque era veículo para financiamento ao Orçamento Geral do Estado (OGE) e, os Programas Quinquenais do Governo e Orçamento do Estado (PQG+OE) aprovados na Assembleia da República (AR); discrepância temporal das aprovações dos UNDAF 2017-2020 com o PQG 2015-2019) e ODS 2015-2030 pela CD e GoM, igualmente versus aprovações de Programas Quinquenais do Governo na Assembleia da República ilustram a extroversão de prioridades das elites moçambicanas nas reformas do Estado (OIKARINEN, 2018).

As elites que forjaram o Estado Desenvolvimentista não estavam indiferentes ao impacto positivo da ajuda internacional ao desenvolvimento desde os primórdios da década de 1950 (BRÄUTIGAM, 2004, p. 266; KNACK, 2004, p. 253). Todavia, os desafios

ministers and we cannot decide but report to our presidents for them to make decisions"/ No Conselho Integrado de Ministros da SADC nos dias 22-23 de Maio, realizada na então Suazilândia (Eswatini), o ministro hospedeiro reclamou sobre a instabilidade de nomeações políticas dizendo: "alguns de nós não poderão dar seguimento a esses assuntos porque as nomeações podem ocorrer a qualquer momento no nosso continente. É difícil tratar os assuntos coerentemente. Somos apenas ministros e não podemos tomar decisões but devemos dar relatórios aos nossos respectivos presidentes para que eles tomem as decisões. Tradução do Autor.

existiam visto que aquelas elites tiveram que interpretar uma série de "boas intenções" (EASTERLY, 2002) da tal assistência aos países em vias de desenvolvimento, tais como, "mudanças políticas para democratização, descentralização, abrir espaços para usufruto de direitos civis e liberdades políticas e melhorar o funcionamento da máquina governamental" para eficiente e eficaz na provisão de bens e serviços ao cidadão respeitando a lei, cumprindo com ditames da transparência, prestação de contas e responsabilização administrativa e ou judicial (ROBINSON, 1999, p. 410). Tais "boas intenções" ainda gravitam em torno de três distintas ideologias políticas, nomeadamente, democracia e descentralização, direitos humanos e boa governação (DAC/OECD, 1996)[47].

Cada membro da Comunidade de Doadores (CD) residentes num país hospedeiro, como Moçambique, tem suas próprias prioridades em termos de política externa que muitas das vezes não estão alinhados nem com os outros membros da CD, e nem com o país recipiente da ajuda. Por exemplo, enquanto os EUA põem ênfase na promoção da democracia eleitoralista (DIAMOND, 1994, p. 7), Suécia e Dinamarca enfatizam direitos humanos e iniciativas não-governamentais (OSC) na construção de desenvolvimento[48] num Estado (ROBINSON, 1996). Enquanto o Reino Unido prioriza reformas na administração pública porque acreditam num "bom governo" (DFID, 2006), a agenda de boa governação do Banco Mundial é orientada para melhorar um ambiente institucional propício para desenvolvimento do comércio e sua agenda de redução da pobreza tem enfoque na liberalização do comércio de produtos agrícolas, políticas de preços e melhorar abordagem para despesas do sector social, todavia com pouca atenção a reorientação de políticas das instituições do sector público para responder os interesses dos pobres (CRAIG e PORTER, 2006, p. 98).

O que emerge dessa análise é que a maioria das elites tem feito, intencionalmente ou não, pouco esforço para entender o que essas ideias e políticas encerram e como operacionalizá-los para colocá-las ao serviço do interesse nacional em contextos específicos de seus países, que considerações políticas de engrandecimento e enriquecimento pessoal (MEREDITH, 2005; OLUKOSHI e LIISA, 1996). Como Pitcher (2002) argumenta, os contextos internacionais podem servir de parâmetros para a escolha das elites, mas tais

[47] The European Union under Maastricht Treaty debate around Article 130v of Title XVII discusses the three Cs: coordination, coherence and complementarity (CEC, 1992, p. 61) *op., cit.*

[48] É o pós-desenvolvimento ou modernismo onde se apregoa intervenção directa juntos dos classificados como pobres – os que vivem abaixo de 1 dólar. Ou seja, é abordagem *bypass the State*, mais tarde conhecida na campanha *"just give money to the poor"* Desai, 2003.

escolhas em si mesmas são dinâmicas e estão em constante mudança e que, sozinhos não explicam as causas e consequências das acções das elites ao introduzir reformas políticas como descentralização em Moçambique. Consequentemente, questões críticas domésticas como o desenvolvimento local que tem sido ignorado nos últimos 20 anos poderia ter desempenhado influência fundamental no papel das elites no processo das reformas se tivessem a visão desenvolvimentista e compromisso com o legado do seu exercício de poder. Por exemplo, percepções domésticas sobre a brutalidade, o carácter desumano e criminal do colonialismo fez emergir um curso de acções que conduziu às guerras de libertação para as independências.

Percepções sobre dinâmicas da política doméstica, se a opção pela centralização do poder era preferível que a descentralização (política, desconcentração de competências e fiscal), determinou que certas as elites optassem por regimes autoritários ou democráticos. Ruanda, Malawi, Zimbabwe, Zâmbia, Botswana e outros são alguns casos ilustrativos. Percepções das elites sobre sucesso pessoal de acumulação de capital ou dinâmicas da pobreza, quer vejam-nas como parte de mudança de padrões de relações socioeconómicas ou como dádiva de oportunidades que os distingue dos restantes da sociedade, ao invés de promover o desenvolvimento local, tem sido um dos maiores desafios que as elites têm enfrentado, transformando-se em agentes extrovertidos dispostos para responder às influências externas que às exigências domésticas no exercício do poder, por exemplo, resolução e gestão de conflitos internos por via de descentralização, como procuramos em pouco trecho abordar a seguir.

4.2. Elites e Descentralização: Pós-Conflito Armado e Conflitos Eleitorais Violentos

Da discussão que fazemos sobre percepções das elites do poder em Moçambique recai também sobre a concepção de descentralização implementada no período pós conflito armado e conflitos eleitorais e, consequentes implicações para o desenvolvimento local. Por exemplo, são quase inexistentes debates em Moçambique que abertamente discutem se a descentralização política e administrativa que sucedeu após as eleições gerais de 1994 era para resolver o conflito que opunha o governo da Frelimo e a Renamo.

Porque fazemos referência a conflitos: armado de 16 anos e eleitorais, é importante delimitá-los para situarmos a reflexão. Para este estudo estamos a falar de conflitos internos para fazer *jus* ao nosso tema de estudo, pois descentralização e desenvolvimento local se referem a assuntos internos dum Estado. Da vasta literatura sobre causas de conflitos internos são complexos e os conflitos internos podem ser classificados de várias formas: conflito sobre governação e autoridade, conflito ideológico, conflito baseado em recursos, conflitos sobre identidade incluindo étnico (RUPESINGLE, 1998).

Em termos de resolução desses conflitos internos várias conceptualizações foram avançadas. Para o caso em estudo, podemos distinguir a noção de resolução de conflito, que normalmente se refere a "eliminação das causas subjacentes ao conflito, geralmente, com o acordo das partes; ou gestão de conflito que tem a ver com "a eliminação, neutralização ou mesmo controlo de meios para prosseguir o conflito ou crises" (ZARTMAN, 1989, p. 8). Nos dois casos, resolução de conflito, olhando para o fim da guerra dos 16 anos e gestão do conflito, olhando para os entendimentos entre a Frelimo e Renamo sobre os sucessivos conflitos eleitorais, se encaixam perfeitamente na concepção das elites moçambicanas na prossecução da implantação das autarquias locais embora não haja menção explícita e oficial sobre o assunto. Por isso compreender os pressupostos da descentralização em Moçambique e relacioná-la com desenvolvimento local deve ser, também, compreendida no contexto de resolução e gestão de conflitos internos. E essa resolução e gestão de conflitos exige encarar factores endógenos, como a seguir apresentamos.

4.3. Factor Endógeno: Paradoxos Não Resolvidos e Incapacidade da Demanda Local

O segundo maior desafio que a elite tem enfrentado para promover o desenvolvimento sócio-económico nos Países em Desenvolvimento (PvD), particularmente na África Sub-Sahariana (ASS), consiste nos paradoxos económicos que ainda prevalecem na ASS e mesmo em toda África. Este parece um bom ponto para começarmos a repensar o papel das nossas elites, porque as acções das elites são severamente influenciadas pela forma como as elites olham para tais dilemas e paradoxos económicos quando confrontados a aprovar e implementar reformas como descentralização.

Tomemos para o dilema da implementação dos Objectivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Estabelecidos para serem implementados em 15 anos (2000-2015), mas iniciam 5 anos depois, ou seja, o assunto é amplamente discutido nos *fora* internacional e nacional desde 2005. Como assumi-los, implementá-los quando nenhum mandato presidencial em Moçambique vai para além de 10 anos (2 mandatos). Como é que alguém, cujas promessas eleitorais são votadas para cumprir 5 anos num mandato deve se preocupar com coisas que cai fora da alçada de dois mandatos estabelecidos por lei? Recusá-los? Como é que fica a imagem do país perante a comunidade internacional? Mas havia fundos para implementar se nem todos os indicadores estavam definidos e completos em 2005? Como consequência, no âmbito da *Deliver as One* das Nações Unidas, algumas agências das ONU implementaram ODMs em 2016, um ano após aprovação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) 2015-2030 (UNDP, 2017).

No que concerne a alguns dos paradoxos nos PvD, Moçambique inclusive, são, por um lado, abundância de recursos naturais renováveis, recursos minerais e mão de obra intensiva (MUCHENA, 2006; LIND e STURMAN, 2000). E, por outro, a interminável dependência de apoio financeiro externo (Hanlon, 2008) e investimento estrangeiro (BOND, 2006; Bond, 2007). É matéria para interrogarmos como é que a maioria dos Estados em África, com toda essa riqueza que tem, continuam a serem classificadas como Estados fracos[49], ineficientes e incapazes de conceber desenvolvimento económico nos moldes dos Estados Desenvolvimentistas (PITCHER, 2002, p. 17; STEIN, 2000, p. 42). As elites que forjaram EDt perceberam as implicações que esses desafios e tiveram sucessos ao legitimar

[49] Percepção acadêmica sobre as elites, quer no contexto do continente Africano quer em qualquer parte do mundo está associada a rótulos que atribuídos a certos Estados como prebendal, neo-patrimonial, personalista ou outro epíteto, sem no entanto, satisfatoriamente, resolver os paradoxos como o Estado pode ser tão fraco para efectivamente governar e ao mesmo tempo ser suficientemente forte para canalizar os recursos de forma consistente e conspirou para grupos economicamente não productivos (Cfr. Joseph, 1983, pp. 25-30; Jackson and Rosberg, 1982, pp. 17-43; Bates, 1989).

suas acções através do desempenho económico ou, como Kohli (2004, p. 1) diz, ao rejeitar "legitimar ineficiência económica" ou "mau uso de recursos naturais" (STANDING e van VUUREN, 2006, p. 6).

Dada a abundância dos recursos naturais de alguns países, as elites que forjaram EDt tais como Khama no Botswana, Khadafi na Líbia e outros utilizaram os recursos naturais para promover o crescimento econômico e desenvolvimento local. Todavia, essa situação aparece em grande contraste com a maioria das elites nos PvD, os quais aparecem, nem a tentar manter um equilíbrio de interesses mistos (pessoais e nacionais), nem manter um controle balanceado no processo de mudanças econômicas. Ao invés de promover desenvolvimento, essas elites se enveredaram pela "economia de saque" (BAYART, et al., 1999) e individualmente, eles exibem riqueza e tornaram-se consumidores de bens luxuosos, gastando em compras no estrangeiro enquanto a maioria da população vive na abjecta pobreza/ penúria (PITCHER, 2002; SUMICH, 2005). Esse tipo de práticas resulta em consequências negativas a nível social, económica, política e ambiental, tais como perda de vidas humanas, poluição de recursos hídricos com produtos químicos tóxicos devido a mineração como é o caso da Zâmbia, desflorestação em Moçambique (Mackenzie, 2006) e República Democrática do Congo, conflitos armadas devido a "ganância e colisão de interesses" (COLLIER, 2001) sobre diamantes em Angola, Sierra Leone ou Liberia, os quais provocaram uma erupção de instituições políticas e económicas (BOND, 2006).

O mesmo argumento é aplicável quando analisamos o quanto as elites têm usado volumes muito altos de ajuda financeira externa da CD nos últimos 30 anos para o funcionamento do aparelho do Estado (MOSS., et al, 2006, p. 5). Embora ajuda externa pode ter impacto positivo em circunstâncias específicas, tais como, estabilização pós-conflito armado, desmobilização, desminagem e estabilidade política, como foi o caso de Moçambique depois da Guerra dos 16 anos (1977-1992), ajuda externa pode também afectar negativamente o sistema financeiro nacional, tais como dependência de disponibilidade de fundos (problema de previsibilidade de fundos externos) para a gestão do orçamento do Estado. A imprevisibilidade de disponibilidade de fundos pode ser condicionada pela recessão económica (ex. 2008/2009); ocorrência de crises humanitárias de grande dimensão (tsunami no Japão e Haiti; ciclones IDAI e Kenneth em 2019 em Moçambique) ou mesmo no resfriamento das relações diplomáticas entre o Malawi e Zimbabwe, durante as presidências de Bingu wa Mutharika e Zimbabwe de Mugabe, respectivamente (CHAMBOTE, 2015).

Ajuda financeira pode promover desequilíbrio fiscal no orçamento do Estado, pois os Estados podem ser compelidos a gastar mais que o que a economia é capaz de produzir e poupar, porque isso não incentiva as elites a estabelecer uma ligação histórica e clássica entre a renda do Estado por via de impostos que é um dos atributos político e institucional do Estado, como uma das funções soberanas do Estado (GHANI., et al., 2005, p. 6; CHANDLER, 2005, p. 10; SCHUMPETER, 1934/2008; MOSS., et al, 2006; TILLY, 1975).

Dois casos adicionais podem ilustrar isso: (i) a disrupção do sistema financeiro do Malawi durante a governação de Bakili Muluzi (ENGLUND, 2004) e, excessivos gastos verificados no Governo de Moçambique de 2004-2008 (HANLON e SMART, 2008; MOYANA, 2009). Pelo menos nesses dois casos, podemos dizer que a percepção das elites parecem terem excluído a possibilidade desses efeitos negativos nas suas respectivas economias nacionais, senão as lideranças desses países não poderiam de forma consciente permitir uma disrupção de sistema financeiro ou gastar mais que aquilo que a economia não pode produzir em nome da modernização ao invés de poupar para assegurar reservas necessárias para o fluxo normal das importações.

A literatura sobre o processo de construção do Estado atesta que, as elites que forjam o EtD tiveram que responder uma série de outros tipos de desafios, tais como a capacidade de controlar a produção doméstica e não tem uma cadeia de valor instalada nas regiões com potencial de agro-negócios e prestação de serviços afins. Por exemplo, Moçambique, não tem instalada a cadeia de valor de produtos agrícolas, tais como, o milho, feijão, batata e alho produzidos em Tsangano e Angónia em Tete, em toda a província de Niassa; arroz na Zambézia; gestão caótica de mão-de-obra com formação superior, ausência de capitalização de vantagens comparativas e competitivas que as autarquias têm para um desenvolvimento local integrado. Essa abordagem integrada e acomodação de interesses económicos entre o rural e o urbano tem sido referenciada como o modelo adoptado em Botswana e Coreia de Sul (LG e Hyundai). Todavia, a visão e compromisso para com as metas de desenvolvimento nacional daquelas elites não lhes impediu de trabalhar para o bem comum (MBABAZI e TAYLOR, 2005, p. 21).

As elites de Botswana conscientes desses desafios foram capazes de fazer mobilização em massa de vários segmentos da sociedade e, enquanto controlando a produção nacional de carne, diamantes e mão de obra, conseguiram reforçar as relações entre as elites governativas das zonas rurais e urbanas. Assim, o Estado assegurou uma trajectória "própria de omnipotência na vida socioeconómica e política do país" (NYAMNJOH, 2000, p. 24;

MBAKU e SAXENA, 2004, p. 451), com necessária dosagem de pragmatismo e persuasão para uma acção coletiva de desenvolvimento, uma atitude que algumas e actuais elites nos PvD tendem a substituí-la pelo recurso discursivo de mobilização de recursos financeiros externos como parte da estratégia de Estados em construção (OWUSU, 2003; RIBOT, 2001), e não se limitaram a pregar a modernização como corrente ideológica vazia.

Em Moçambique, tal modernização, enquanto nos anos de 1980 o apelo para a "modernidade foi concebido e alinhado à corrente universal e hierárquica, consistiu na mobilização das massas para que ocorresse mudanças desejadas em tempo útil" (Sumich, 2005, p. 84). Já a partir dos meados de 1990 transformação económica significou democratização, descentralização, governação e habilidade das elites no poder engajarem-se com as agências internacionais para obter fundos (HANLON, 1996, pp. 80-83; MANNING, 2001, p. 19; SUMICH, 2005, p. 150). Eis que os engajamentos com tais agências devem ter resultado numa série de incoerências determinadas por três factores.

Primeiro, é o factor legal. Emergência duma nova classe de doadores nos meados de 1990, os G19, entre os quais embaixadores, representantes de instituições intergovernamentais e financeiras (Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento) e outros para se engajar com o Governo de Moçambique (GoM) para estabelecer agenda política, e, prioridades de financiamento tornou inevitável as incoerências. Individualmente ou como grupo, os doadores têm prioridades diferentes, interesses e enfoque de intervenção em Moçambique. A elite teve de lidar com esses, quer individualmente, quer em grupos como o G19 depois do G20. Por exemplo, os PARPA I e PARPA II e respectivos orçamentos foram aprovados pelo G19 e não Assembleia da República (HANLON, 2009; OIKARINEN, 2018).

Essa situação resultou em duas incoerências legais: (i) subversão da Convenção de Viena de 1968, que estabelece que qualquer embaixador representando seu país num Estado soberano deve conduzir suas acções de representação do Estado de Envio respeitando o Direito Internacional e as leis nacionais do Estado de Acolhimento. Ao aprovar e até fiscalizar os PARPAI e PARPA II e orçamentos os G19 violaram a Convenção de Viena de 1986 e a Constituição de Moçambique em matérias de soberania de Estado, de onde deriva esta última todo poder para decidir e legislar sobre orçamento em Moçambique, salvo entendimento contrário. Como matéria de política externa nenhum país doador aloca e transfere fundos de seus países para país recipiente sem aprovação de seus respectivos parlamentos.

Enquanto embaixadores ocupando assentos no G19/20 respeitavam as leis e respectivos parlamentos, em Moçambique não respeitavam o DI e a Constituição de Moçambique nesse período em análise, verificou-se uma incongruência intencional. As intenções públicas da CD para apoiar o GoM a ter sentido de pertença das reformas das políticas públicas para impulsionar Moçambique a ter plena capacidade para promover o desenvolvimento económico pode ser incoerente quando eles (CD) impõem interferência e intervenção directa na formulação de políticas públicas, bloqueando dessa forma iniciativas autónomas e endógenas nos governos na definição de prioridades (KILLICK., et al., 2005; HANLON e MOSSE, 2009). Por exemplo, a imposição do Banco Mundial na liberalização da indústria de cajú nos meados da década de 90 e barreiras do G19 ao projecto da criação do banco de desenvolvimento rural em 2006, ilustra esse ponto (HANLON e SMART, 2008).

A partir dos exemplos de incoerências das elites no poder e a CD podem não ser necessariamente vistos como factores negativos porque não se tem evidências que indicam ausência de compromisso oficial ao desenvolvimento pelas elites, ou que os "doadores promovem corrupção em Moçambique" (Hanlon, 2002). Todavia, a incongruência deve ser o resultado de compromissos, nos quais, a relativa importância das acções e desequilíbrios de poder entre as elites e a CD devem ter sido devidamente equacionadas nas relações para os financiamentos.

Segundo, é o factor institucional. As elites e a Comunidade de Doadores (CD) não são grupos unitários. A relação elites nacionais e CD envolve indivíduos e grupos de indivíduos que podem representar interesses institucionais e pessoais, simultaneamente. Independentemente dos interesses que representam, eles tomam parte em diversos assuntos institucionais. Por exemplo, em Moçambique, a elite no poder ainda mantém seu objectivo primordial e visão para consolidar a soberania do Estado, construir uma economia forte e modernização (MACHILI, 2009).

Por sua vez, cada membro dos países da CD dos G19/G20 sempre respeitou as prioridades definidas na política externa do seu país ou interesses institucionais (GHAI, 1986; GHANI, 2005, p. 132). Todavia, eles podem engajarem-se na formulação, implementação, monitoria, supervisão dos resultados de políticas públicas pelas OSC e essas interacções podem envolver interesses conflitantes, tais como, oportunidades comerciais, relações políticas e diplomáticas ou mesmo cooperação cultural, como por exemplo, o pacote bolsas de estudos do relatório do Comité do Parlamento do Reino Unido (UK's House of

Lords, 2014). É duvidoso se o GoM e CD podem ter controle em todas as esferas de uma determinada política, por exemplo a descentralização, sem influenciarem-se mutuamente, focando em alguns aspectos em detrimento de outros. Por exemplo, durante de 1998-2018, portanto, vinte anos de implementação da descentralização, priorizou-se a partilha de poder entre os membros da Partido Frelimo por causa do multipartidarismo e, depois entre a Frelimo e Renamo e, também acomodação de interesses das elites da Frelimo e Renamo para controlar o poder.

Igualmente, as instituições acadêmicas, as OSC e outras concentraram-se a debater partilha de poder, assimetrias de poder, mas ignoraram debater desenvolvimento local como base para sustentar economicamente os poderes locais criados e instalados. Portanto, a própria natureza de influência mútua na formulação duma política, decisão para aprovar e implementar pelo governo com apoio da CD, re-confirma que desenvolvimento económico local é um processo transformativo aberto e longe de configurar engajamento completo das elites nacionais na sua prossecução sobre desenvolvimento. Todavia, debater o desenvolvimento local no quadro da descentralização nos conduz a estabelecermos os primeiros passos para esse processo transformativo socioeconómico para o alcance efectivo das promessas da descentralização.

Terceiro, é o factor políticas públicas. É difícil colocar na balança todas os aspectos, prioridades, decisões, implementação e prever resultados das acções, ou de reacções das elites a uma decisão inicial que fazem sobre uma determinada posição sobre acção da reforma duma política pública, como descentralização e sua finalidade. Consequentemente, não é previsível o que poderão ser os efeitos precisos duma reforma para as elites no poder a níveis central e local. Os exemplos já referidos neste estudo sobre imposições do Banco Mundial para a liberalização da indústria da castanha de caju (McMILLAN., et al., 2002) e rejeição de doadores da proposta do GoM sobre banco de desenvolvimento rural (MENON, 2006) ilustra dinâmicas de incoerências sobre reformas de políticas públicas.

Em ambos os casos, os efeitos iniciais e precisos da reacção final dos dois lados não eram conhecidos/ previsíveis. Todavia, alguns aspectos se tornaram óbvios: interesses conflitantes e desequilíbrios de poder. Resumindo, o cerne da questão era a primazia da política entre as elites no GoM e BM em detrimentos da promoção do desenvolvimento local.

O impacto dessas incoerências pode, em parte, explicar porque é que o sucesso político das elites em adoptar e aprovar reformas, por exemplo a descentralização, não tem

sido acompanhado com o sucesso de desenvolvimento local das autarquias criadas nos últimos vinte anos em Moçambique. Isso acontece porque, quer o GoM or a CD, que também financia OSC e ONG para monitoria a implementação de reformas têm interesses conflitantes sobre assuntos de sensibilidade política, tais como, soberania nacional ou processos eleitorais para o figurino do poder local a instalar que não comprometa o exercício do poder as elites no poder; objectivos e prioridades dissonantes para promover o desenvolvimento local ou consideração sobre prioridades que não precisam de ajuda financeira externa, tais como comércio, cooperação diplomática, militar e ou mesmo cooperação cultural que às vezes parece ser mais importante para CD que promover o desenvolvimento local.

Portanto, as incoerências, desequilíbrios de poder e influências ideológicas parecem estar a guiar o desempenho das elites ao introduzir reformas (FRANCISCO e MATTER, 2007). A incoerência é uma das imagens inatas das acções das elites na sua interação com os doadores (CD), porque "coerência em política representa mais excepção que a regra" (ROBINSON e WHITE, 1995, p. 409; DANIELSON, 1995, p. 273). Por exemplo, os compromissos públicos que elites e doadores fazem sobre desenvolvimento condicionados a pressupostos de democracia, normas de boa governação, particularmente, no combate a corrupção (HANLON, 2002; MACAMO, 2006).

Sempre que esses compromissos públicos não tiverem sido alcançados o resultado tem sido acusações mútuas entre eles no binómio corrupção-imposição, como o foi o caso do G19/20 e Governo de Moçambique. O G19 acusa o GoM de não fazer progressos na governação, transparência, redução da pobreza quando a questão central era o processo eleitoral de 2009. Por sua vez, o GoM na voz de Aiuba Cuereneia, Ministro do Plano e Desenvolvimento, que os G19 são arrogantes ao tentar dar instruções a ministros (CIP/AWEPA, 2010, p. 3; HANLON e MOSSE, 2010). Ou simplesmente, ficam em silêncio sem prestar contas publicamente como o fazem quando afirmam (HARRISON, 2010). Nesses pontos o estudo constata que deve haver alguma referência velada sobre o jogo político da reforma para a descentralização em Moçambique cujos objectivos e prioridades das elites não era o desenvolvimento local das autarquias nos últimos vinte anos. Ou simplesmente, constata-se um velado jogo político sobre coerência política da descentralização vis-à-vis desenvolvimento local entre as elites e doadores (CD) que deve ser estudado.

5.0. Municipalização em Moçambique de 1998-2018

A reflexão sobre o processo de descentralização a nível dos municípios em Moçambique e sua relação no desenvolvimento local deve, antes de mais, ser situada no contexto de reformas dos Estados em PvD que iniciou nos finais da década de 80 do Século XX. Com a queda do muro de Berlin em 1989, tido como símbolo do fim da Guerra Fria, o processo da democratização e a conformação com os ditames da liberalização dos sistemas económicos pelos Estados, que haviam adoptados o sistema de economia de planificação centrada, reorientaram os interesses dos governos ocidentais sobre ajuda financeira internacional (HANLON, 2002). Igualmente, o contexto internacional de promoção de descentralização e dinâmicas das negociações sobre a paz em Moçambique entre o Governo e a Renamo influenciaram a elaboração dos primeiros instrumentos legais, especificamente a Lei 3/94, a Lei 6/96 e Lei 2/97, sobre a descentralização em Moçambique.

Com a aprovação da Lei 6/2018 e Lei 7/2018, ambas, de 3 de Agosto fecha-se um ciclo de vinte anos de implementação do processo de descentralização nos municípios no quadro da democracia multipartidária. Mudanças de abordagem, por exemplo na introdução do princípio de gradualismo, o quadro de transferência de competências, definição do sistema financeiro autárquico, e, outros regulamentos que conduzem alterações legais introduzidas nos termos da Lei 7/2018, de 3 de Agosto, sobre eleição dos titulares de Órgãos das Autarquias Locais, nos oferecem elementos essenciais para compreendermos: primeiro, os propósitos da descentralização nos municípios; segundo, como essa descentralização impulsionou ou bloqueou o desenvolvimento local, ou seja, esteve alinhado às promessas da descentralização; e terceiro, que factores ajudam a explicar o sucesso ou fracasso durante os 20 anos e porquê.

E para a reflexão do contexto da descentralização e sua relação com o desenvolvimento local nos municípios selecionamos dinâmicas legislativas, políticas e socioeconômicas, analisadas em detalhes, a seguir, porque nos permite captar o fenômeno sociológico dessa relação.

5.1. Quadro Legal e Dinâmicas Sócio-Políticas da Descentralização

Em Moçambique, o quadro legal sobre reformas do Estado que conduzem a processos de descentralização municipal teve duas motivações: externa e interna. Quanto a externa, o quadro legal, por um lado, influenciado mais pelas dinâmicas de políticas de pressão externa exercida pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), nomeadamente o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e, por outro, por Países Desenvolvimento (PD) e agências internacionais para o desenvolvimento internacional. Por exemplo, em 1977, Moçambique adopta um sistema de economia centralizada, inspirado no modelo socialista marxista-estalinista embora, alguns académicos descrevem-no como modelo socialista marxista-leninista (MAZULA, 1999). Todavia, na década de 80, Moçambique cede a pressão internacional e inicia reformas com a implementação de Programas de Ajustamento Estrutural (PAE). No âmbito dos PAE, de USD$359 milhões alocado em 1985, Moçambique recebeu USD$875 em 1988 por aceitar abandonar o sistema de economia, centralmente, planificada para a economia de mercado (HANLON e MOSSE, 2009; 2010). Nesse período, Moçambique abandonou legal e formalmente o centralismo e vanguardismo de 1977 para a democracia multipartidária em 1990 (CHAMBOTE, 2012). No entanto, práticas de exercício de poder político se mantiveram, pois era preciso manter e consolidar o poder político que foi contestado durante a guerra dos 16 anos.

Quanto à motivação interna, a necessidade de pôr fim à guerra dos 16 anos e criar condições para o diálogo entre o Governo e a Renamo, o Estado Moçambicano introduz reformas à Constituição. Portanto ocorre mudança constitucional: da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 para a Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990. Esta última instaura o sistema de democracia multipartidária.

É a partir da CRM de 1990 que a questão da descentralização se torna objecto de incessante discussão ao longo dos vinte anos. Por exemplo, discussões que levaram a revogação da Lei 3/94 sobre municipalização, mesmo antes da sua implementação após os resultados das Eleições Gerais de 1994, pela Lei 2/97, das quais a Frelimo e seu candidato à Presidência da República venceram-nas, já indiciava o destaque que a descentralização ocuparia na arena sócio-política em Moçambique. Desde de então, em cada ciclo eleitoral, várias propostas e leis sobre descentralização foram apresentadas e aprovadas. De entre as propostas destacamos, a criação de distritos municipais, nos termos do n° 1, artigo 1 da Lei 3/94; a limitação da criação dos municípios circunscritos apenas às cidades e vilas nos termos do n° 2, artigo 190; n° 4, artigo 190, ambos da Lei 9/96, de 22 de Novembro e, a

descentralização assente no princípio de gradualismo, à luz da Lei 2/97; Lei 1/2008, de 16 de Janeiro que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico; a criação do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) em 2006, vulgo 7 Milhões para os distritos como mecanismo de financiamento distrital sob forma de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), Programa Estratégico de Redução de Pobreza Urbana (PERPU), Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) para os municípios.

Destacamos, também, a Lei 8/2003 sobre Órgãos Locais do Estado, Decreto 11/2005 que cria as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), a revisão da Constituição da República em 2013, aprovação da Lei 7/2013 relativa à eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, a lei de amnistia (Lei 17/2014) e acordo de cessação das hostilidades militares para acomodar os interesses da GoM e da Renamo em 2013, e a aprovação de normas mais recentes como a Lei 1/2018 e a criação de assembleias provinciais, e recentemente, a eleição de governadores e administradores, à luz da Lei 6/2018, (Lei da Descentralização).

Em Moçambique, a questão da descentralização, ainda nos permite fazermos um recuo histórico. Moçambique tem referência do seu passado histórico no que concerne à governação. Isso não deve ser ignorado por ter sido um processo controlado externamente que iniciara mesmo durante o último período da presença colonial. A descentralização como tem sido encarada nos últimos vinte anos apresenta alguns elementos de continuidade em termos de centralização da autoridade política, economia e práticas de administração pública. Sublinhamos três elementos. O primeiro elemento consistiu no estabelecimento do Estado Novo colonial de 1930-1974 que, também, coincide com o processo da descolonização nos anos de 1950 e 1960, quando a teoria de modernização estava na sua ascensão. Por via do Estado Novo, o governo colonial português procurou conferir certas competências e autonomia aos territórios então colonizados por Portugal, ou seja, centralmente governados pelo Portugal colonial.

O segundo tem a ver com a implantação do Estado socialista-stalinista pós-independência em Moçambique de 1975-1989 assente numa economia centralmente planificada. O objectivo central do Estado era consolidar o poder, garantir a segurança e melhor provisão de bens e serviços aos cidadãos. Foi nesse período que foram introduzidas as Aldeias Comunais, Assembleia Popular, cujo processo de eleição iniciava nas comunidades devidamente organizadas. Era o chamado centralismo democrático, no sentido

de que os processos organizacionais da população eram abertos a todos para confirmar a legitimação do poder central do Estado.

O terceiro assentou no Estado liberal na reconstrução pós-conflito armado de 16 anos e, dos anos de 1990, coincidiram com a visão de ambas instituições de Bretton Woods (BM e FMI). Essa visão foi organizada em volta do denominado Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1993, p. 254; MARANGOS, 2009, p. 198), o qual enfatizava a importância de formulação de políticas macro-econômicas apropriadas e o mercado livre, ambos, cimentados na lógica do neo-liberalismo e globalização.

Sobre o quadro legal, as leis e demais regulamentos que têm sido aprovados desde 1994 até 2018, centram-se na configuração sobre controle e partilha de poder entre os partidos Frelimo e Renamo e, menos sobre o desenvolvimento local que o processo de descentralização poderia conferir. Foram questões de natureza política sobre controle e partilha de poder que serviram de base para destacar com proeminência a descentralização, pois a acomodação dos interesses da Renamo não alcançados nos pleitos eleitorais desde 1994 até 2018 encontravam espaço para o GoM abrir-se para discussão, mas mantendo o controle do poder via legislação. Daí a aprovação das leis sobre assembleias provinciais, revisão da lei eleitoral para que os candidatos à edis passassem a ser eleitos via lista de partido, ou seja, na base plurinominal, contrariando o sufrágio universal, secreto, directo e individual, isto é uninominal; eleição de governadores e administradores. No entanto, a base que sustenta esses poderes locais criados, portanto, economia e desenvolvimento local, não aparecem como prioridade nessas leis, senão de forma decorativa.

O quadro legal que enforma as dinâmicas da descentralização tem sido influenciado pelo debate centrado na partilha de poder entre os dois principais partidos, nomeadamente a Frelimo e Renamo, distribuição de cargos políticos no seio dos partidos políticos e respectivo controlo e limitação de poder, quer pelo governo central e dentro dos próprios partidos. Todavia, se exclui ou se ignora a questão do desenvolvimento local nas autarquias. Igualmente, a orientação das pesquisas e legislação apresentadas em Moçambique pelos académicos, entidades governamentais e organizações internacionais direccionam o debate sobre descentralização na mesma óptica condicionando uma análise mais profunda à questão.

Corroboro com Kohl (2004) quando diz “o poder é como riqueza, para ser distribuído deve primeiro existir”, pois o poder a ser exercido pelo Órgão Local numa autarquia, cujo

desiderato é executar as promessas da descentralização, tais como, promover o desenvolvimento sócio-económico local explorando factores de endogeneidade local, planificação incremental, integração territorial e articulação institucional, o Órgão Local não pode efectivamente exercê-lo sem legitimidade, capacidades técnicas, competências e recursos materiais, humanos e financeiros para efectuar a transformação sócio-económica local, isto é desenvolvimento local.

Os conteúdos da legislação sobre a descentralização até então em vigor, omitem identificar e, ou priorizar as promessas da descentralização centradas no desenvolvimento local e não somente na partilha de poder político. A questão de olhar a descentralização como veículo, somente de distribuição de cargos políticos e ou partilha de poder, por um lado, pode confundir percepções dos titulares do poder nas autarquias e gerar expectativas falsas dos munícipes. E, por outro, pode revelar desafios estruturais do próprio processo de descentralização para que o desenvolvimento local não seja promovido, aspectos que procuramos discutir nas secções a seguir.

6. Desafios da Municipalização em Moçambique

Dos contextos do pós-conflito armado e de sucessivos conflitos eleitorais violentos e, dos processos de aprovação da legislação e implementação da municipalização em Moçambique, o estudo identifica quatro desafios principais da municipalização: (i) internalização das promessas da descentralização e sua apropriação; (ii) significado atribuído à descentralização democrática na manutenção e controlo de exercício de poder político pelo governo central para consolidá-lo vis-à-vis a devolução do poder aos órgão locais de governação; (iii) definição de critérios e criação de condições para que os municípios assumam a gestão e tomem iniciativas locais em resposta à demanda local e promovam o desenvolvimento local; e, (iv) alteração da legislação eleitoral para uma municipalização ao serviço de resolução de conflitos eleitorais, ou seja, acomodação política: descentralização num contexto de sucessivos conflitos eleitorais.

6.1. Internalização das Promessas da Descentralização nos Municípios

As reformas empreendidas pelos Estados na administração pública no âmbito da descentralização têm como finalidade a materialização das quatro principais promessas da descentralização, nomeadamente, eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, participação, e, provisão de bens e serviços (SCHOU e HAUG, 2005, p. 16). A materialização dessas promessas exige, em termos de princípio, que um governo que autonomamente decide abraçar o ideal da descentralização deve agir em conformidade com esse ideal. Ou seja, deve internalizar e apropriar-se do ideal encapsulado nas promessas da descentralização.

Dado os contextos do pós-conflito armado e de sucessivos conflitos eleitorais violentos, a questão da internalização das promessas da descentralização se apresenta como um dos grandes desafios da municipalização em Moçambique. Internalizar as promessas da descentralização significa aceitar e apropriar-se das leis e instituições criadas para as autarquias locais para que funcionem em conformidade com os objectivos, limites, responsabilidades e competências definidos por lei.

Durante o período em estudo essa internalização e apropriação das leis e do que deve ser o funcionamento das autarquias não aconteceu. Ora vejamos, quer sejam as instituições do Estado a nível central, por exemplo, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública, o Ministério das Finanças, o Ministério das Obras Públicas e Habitação, incluindo o governo central e órgãos centrais dos partidos políticos com assentos no Parlamento, quer

seja a nível provincial e municipal, tiveram enormes dificuldades para respeitar as leis e as instituições criadas, e, consequentemente as autarquias não poderiam funcionar para materializar as promessas da descentralização.

Sem internalização das leis e as instituições criadas, tanto pelo governo central quer pelas demais instituições do Estado a nível central, provincial e municipal, para que as autarquias locais funcionassem no quadro do ideal da descentralização, se torna difícil avaliar a eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, participação dos munícipes e provisão de bens e serviços nas autarquias locais quando se torna evidente que o governo central não criou condições para o efeito.

Quando não há internalização das leis e das autarquias locais criadas as implicações em cascata, e o estudo destaca duas. Primeira é a não internalização do processo de transferência de competências e funções do governo central para as autarquias nos termos da lei (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro; Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, revisto através do Decreto 46/2011, de 21 de Setembro). Por exemplo, "no processo de devolução das funções estatais na saúde primária e educação básica, um total de 22 municípios solicitaram oficialmente essa transferência" (WEIMER e CARRILHO, 2017, p. 147). Na ausência dessa internalização o governo central colocou várias outras instituições públicas no mesmo espaço territorial dos municípios para a prover serviços de saúde, educação, água, energia, estradas e outras. Por exemplo, o governo central está presente num município através de entidades governativas e administrativas locais regidas pela Lei 8/2003, de 19 de Maio. O próprio município está presente e grupo de empresas públicas como a Electricidade de Moçambique (EDM), Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG); Fundo de Estradas (FE) em parceria com empresas privadas, estão presentes no território municipal (WEIMER e ILAL, 2018, pp. 73-75). Essa situação revela o desafio da internalização.

A segunda implicação decorre da primeira, na medida em que, a presença de vários outros actores institucionais públicos para fazer o que uma autarquia deve fazer, por um lado, asfixia a iniciativa local dos órgãos autárquicos, isto é, os órgãos locais resvalam para a letargia pois entendem que há instituições que vão fazer o trabalho por eles, porque o governo central assim definiu. Por outro, fragiliza a demanda local para a provisão de bens e serviços. Por exemplo, os manifestos e promessas eleitoralistas dos candidatos à presidência dos municípios prometem a provisão de bens e serviços como água potável,

energia de qualidade, mas na verdade esses serviços são prestados por outras entidades públicas que não tem nenhum vínculo com os munícipes.

O desafio da internalização das promessas da descentralização e implicações identificadas não devem ser dissociadas dos contextos do pós-conflito armado e de sucessivos conflitos eleitorais violentos que informam a descentralização em Moçambique.

6.2. Descentralização Democrática versus Manutenção e Controlo de Poder

Descentralização democrática consiste na devolução de poder retido pelo governo central para o Órgão Local de Governação, isto é, o órgão autárquico tenha autonomia e alguma imunidade na governação nos termos da lei. Isso pressupõe haver predisposição do governo central em não apenas legislar sobre a descentralização, como também, em redefinir os seus interesses no quadro de reforma das instituições do Estado. Reformas implicam mudanças estruturais nas instituições do Estado e também nos indivíduos que exercem o poder a nível do governo central. Assim, os posicionamentos das entidades ao serviço do Estado na sua individualidade embarcam em reformas conscientes das incertezas dos resultados das reformas a implementar.

Para o caso em análise, o receio de perder o controle do exercício de poder pode condicionar uma série de posturas individuais e institucionais. Por exemplo, uma proposição legal sobre o ofício da Presidência República (PR) que emergiu da Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM de 1975) e/ou da Constituição da República de Moçambique (CRM de 1990 e de 2003), definitivamente, reflectem os interesses e receios de cada titular da PR vis-à-vis, suas competências, direitos e visão de exercício de poder perante qualquer legislação que verse sobre descentralização democrática, como por exemplo as leis (Lei 3/94, Lei 2/97, Lei 6/2018, Lei 7/2013 e Lei 7/2018). A PR não pode ignorar a base política que sustenta o seu exercício de poder, isto é, o mandato legal que orienta as acções e interesses do titular da PR e sua equipa governamental e interesses partidários.

Dependendo dos mandatos de governação, para o caso de Moçambique um PR é permitido ter dois mandatos apenas com duração de cinco anos cada. Os interesses do PR e partidários podem variar entre tentativas de manutenção do poder por várias formas à disposição do PR e seu partido político. Daqui o receio de perder controle do exercício de poder de que essas instituições (PR, o aparato governativo e o partido) podem ou não estarem dispostas a fazer a devolução do poder, sem interferência *de jure* ou de *de facto* do poder do

governo central no sentido de permitir que o eleitorado local goze do direito ao sufrágio universal, directo, secreto, individual; direito à propriedade privada, liberdades civis e autónoma gestão de recursos humanos e financeiros pelo Órgão de Governação Local. Permitir que haja devolução efectiva de poder significa aceitar perder parte do controle de exercício efectivo sobre certas instituições, recursos (humanos, materiais e financeiros), coisa que nem sempre governos centrais, com historial de referência colonial, autoritária e sem legitimidade baseada no desempenho socioeconômico, estão dispostos a abdicar sem pressão forte da demanda local.

E mais, para o governo da Frelimo que está há 45 anos no poder se torna bastante difícil conceber perder o controle do poder. Mas para que haja condições para a demanda local sobre a descentralização democrática é preciso que o figurino político nacional considere e valorize os interesses de diversos segmentos da sociedade, a partir dos quais o eleitorado local pode e deve eleger seus representantes autonomamente sem a interferência *de jure* ou de *de facto* do poder do governo central ou qualquer outra entidade percebida como órgão central.

Quatro exemplos evidenciam esse tipo de receio por parte do governo central de perder o controle de poder. Primeiro, o redimensionamento das cidades capitais das províncias cujos territórios coincidem com espaços de jurisdição municipal e a nomeação de administradores das cidades pelo governo central. Portanto, apregoa-se a descentralização criando autarquias com órgãos executivos locais eleitos. Mas para os mesmos espaços territoriais são nomeados administradores que prestam contas a nível central como foi o caso de governadores provinciais até 2018.

Segundo, no quadro da descentralização, a aprovação da Lei 2/97, que introduz a criação gradual de municípios, isto é, o princípio do gradualismo, foi antecedida pela Lei 3/94 ora revogada mas que previa a criação de municípios em todas as cidades e distritos; a aprovação da Lei 6/2018 que altera a Lei 2/97 e, a aprovação da Lei 7/2018 que altera o quadro legal da Lei 7/2013 sobre a eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, de eleição uninominal para eleição plurinominal evidenciam mais essa projecção do receio do governo central de perder o controle de poder se haver devolução efectiva de poder.

O que aconteceu durante os vinte anos foi um movimento inverso ao da descentralização, no sentido não apenas de reduzir a esfera de exercício de poder local com alguma imunidade sobre interferência do poder central, como também ignorou criar

condições para o desenvolvimento local. Do sufrágio universal, directo, secreto e individual nos termos da Lei 2/97 e Lei 7/2013, a partir das quais se elegia os presidentes das autarquias locais de forma uninominal passou-se para eleição dos mesmos, de forma plurinominal, conhecido em Moçambique por eleição via "Cabeça de Lista" do candidato do partido político à presidência do município. Essa nova legislação eleitoral exclui qualquer possibilidade de candidatos independentes à presidência dos Órgãos de Autarquias Locais tomarem parte do processo. Por via de "Cabeça de Lista" se controla qualquer vontade da demanda local para eleger seus representantes localmente, porque impera a descentralização *top-down*. Igualmente, visto que as acções dos eleitos para cumprir com as promessas da descentralização requerem o beneplácito do poder central, o desenvolvimento local não pode ser prioridade desses, senão, entram em colisão com o poder central, como foi o caso do Carlos Portimão, edil de Moatize, em 2021, quando publicamente questionou "porquê descentralização sem desenvolvimento…". Ele procurava se defende da interferência ilegal e política da Procuradoria Provincial de Tete num dossier sobre iniciativa local da edilidade sobre a construção de centro comercial para incrementar actividades económicas numa autarquia que ascendeu a categoria de cidade a menos de 1 ano, de acordo com a Resolução 17/2020, de 05 de Marco, a Vila de Moatize é elevada a categoria da Cidade de Moatize.

Terceiro, o caso "recurso de honra" do governo central sobre surgimento do candidato à presidência do Município de Nhamayabwe em 2013 como consequência da recusa da população local à uma tentativa de imposição pelo poder central dum candidato que não era da vontade local. O "candidato" da população local para as primeiras eleições na Vila de Nhamayabwe que acabava de ser elevada a categoria do Município era o cidadão Mamane Bunga Vale, que por razões ainda por investigar, viu a sua candidatura rejeitada pela Comissão Política da Frelimo nos princípios de 2013. Os órgãos provincial e distrital do Partido Frelimo procuraram um outro candidato, na Sede do Distrito de Mutarara. Esse candidato da Frelimo foi liminarmente rejeitado pela população local num ambiente que envolveu manifestações quase violentas que até impossibilitaram a brigada enviada para Nhamayabwe ter que mudar o local e deslocar-se para Doa, então Posto Administrativo de Mutarara para nomearem um outro candidato. As decisões de Doa foram invalidadas pela população de Mutarara que impuseram um candidato, "filho da terra". De entre os dois potenciais candidatos, foi indicado o actual edil que na altura era estudante de Direito na Universidade Zambeze (UniZambeze) na Beira. Quando a Frelimo aceitou, a população de Mutarara fez pazes com a Frelimo e o processo eleitoral em Nyamayabwe produziu o edil

que hoje governa Nyamabwe. Esse é um dos exemplos de como o receio de perda de poder central se manifestou.

O quarto exemplo, tem a ver com a internalização da demanda local sobre processos de descentralização democrática dentro de instituições, como partidos políticos e Organizações da Sociedade Civil (OSC) mas que são resistidos pelos órgãos centrais refugiando-se em instrumentos legais. Na essência, a resistência dos órgãos centrais tem a ver com receio de perder o controle do exercício de poder. Apresentamos a seguir alguns exemplos ilustrativos.

Em 2008, por razões desconhecidas, o então líder da Renamo, Afonso Dhlakama decidiu prescindir de Daviz Simango, então edil do Município da Beira, nomeando uma outra pessoa da confiança dele para se candidatar à presidência da edilidade. Tal pessoa não era da vontade dos munícipes da Beira. Porque a legislação (Lei 2/97) permitia candidaturas independentes, Daviz Simango, fazendo uso da legitimidade de desempenho durante a sua governação na autarquia da Beira decidiu romper os laços com a Renamo de Afonso Dhlakama e candidatou-se como independente ganhando as eleições municipais de 2008.

Em 2009, Daviz Simango fundou o partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Curiosamente, após o Congresso do MDM em Nampula em 2017, membros progressivos do MDM, tais como Manuel de Araújo em Quelimane e Venância Mondlane em Maputo, contestaram a "democracia interna" e abandonaram o MDM filiando-se a Renamo, tendo sido mais tarde apresentados como candidatos à edil de Quelimane e Cidade de Maputo, respectivamente. O que se verificou foi uma "declaração de guerra" por parte do MDM contra os desertores do MDM, ignorando a base do surgimento do MDM[50], que foi, fundamentalmente, a importância da demanda local pelo espaço democrático à partir das necessidades e vontades locais e não centrais. Processo legal de motivações políticas movidas pelo MDM impediu o Venâncio Mondlane candidatar-se a edil de Maputo, mas não impediu Manuel de Araújo de candidatar-se à presidência da edilidade de Quelimane. Ou seja, a demanda da vontade local imperou sobre a vontade de órgãos centrais.

No mesmo período Samora Machel Júnior, membro do Comité Central, quebrou a disciplina partidária do seu Partido Frelimo ao ser apresentando como candidato à presidência do Município da Cidade de Maputo. Um processo político-legal sinuoso impediu

[50] O Movimento Democrático de Moçambique (MDM) surge como contestação da governação centralizada do Partido RENAMO pelo seu presidente.

que ele fosse permitido candidatar-se. Havia especulações que ele iria ganhar o escrutínio eleitoral e essa situação projectava uma percepção de fragilidade do partido governamental que eventualmente não pudesse controlar a dinâmica do exercício de poder numa autarquia da cidade capital do país fora do seu controle.

Finalmente, a mais recente (2019) exigência da demanda local asfixiada pelos órgãos centrais, foi a manifestação de membros da Renamo da Província de Sofala repudiando a nomeação dos delegados provincial e distritais em Sofala pela nova liderança da Renamo, dirigida pelo Ossufo Momade. Os membros contestatários clamavam por eleições democráticas internas nos termos dos Estatutos do Partido Renamo ao invés de nomeações avançadas pelos órgãos centrais da Renamo. O ponto fundamental nesta reflexão, é que o receio de perder[51]. O controle de poder é tão enraizado que não assusta apenas os detentores do poder do Estado a nível central como também de partidos políticos de oposição e OSC.

[51] Há discussões sobre a gestão centralizada de organizações de sociedade civil (OSC) em Moçambique, cujas lideranças dificilmente convocam assembleias gerais para eleições ou aceitam sair da liderança das OSC. Esse se torna um problema estrutural que afecta a forma de pensar dos detentores de poder. O poder é tido como algo a não perder e nem ceder devido aos benefícios que dele advém.

6.3. Definição de Critérios e Criação de Condições para Desenvolvimento Local

O segundo desafio, foi a não definição de critérios de transferência de competências e criação de condições para uma municipalização que promova o desenvolvimento local. Esse desafio está relacionado com o receio do governo central de perder o controle do poder sobre recursos (humanos, materiais e financeiros). Antes de avançar, precisamos recuperar aqui o significado da importância da internalização das promessas de descentralização, também aplicáveis a descentralização administrativa ou desconcentração de competências para os municípios e descentralização fiscal. Ou seja, a entidade local descentralizada deve ser capaz de tomar decisões e agir sobre seus recursos humanos, materiais e financeiros sem interferências da autoridade central. Portanto, se espera um certo nível de imunidade do Órgão Local de Governação de comandos do governo central para prover determinados serviços básicos como água, saúde, educação, transporte e outros nos termos da Lei 2/ 97, de 18 de Fevereiro, Decreto 72/98, de 23 de Dezembro e sobre autonomia financeira nos termos da Lei 11/97, de 31 de Maio e Lei 1/2008, de 16 de Junho.

Para ilustrar, a questão de definição de critérios de transferência de competências como um dos aspectos de criação de condições para o desenvolvimento local, tomamos os seguintes exemplos. Sobre a gestão e abastecimento de água, o Decreto 72/98, de 23 de Dezembro, alinhado com a Resolução 7/95, de 8 de Agosto, que preconizou a reestruturação e desenvolvimento dos sistemas de abastecimento público de água, com vista à melhoria do serviço público e aumento da cobertura da população, estabelecia que:

> "o Governo deve proceder-se a sua reestruturação previamente para a transferência gradual da responsabilidade para as Autarquias, prevista na Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, envolvendo-se para esse efeito o sector privado a fim de se beneficiar do dinamismo, experiência e conhecimentos tecnológicos que lhe são reconhecidos. O processo inicia-se nas cidades de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba e ao fim de três anos deverá ser tomada a decisão quanto ao momento de transferência dos sistemas para as autarquias".

No âmbito do Quadro de Gestão Delegada, destacam-se a alínea c) do artigo 6, do Decreto 72/98, de 23 de Dezembro, a seguinte redação:

> "c) Área de interligação com Autarquia: o acompanhamento e assessoria quanto à implementação e extensão do Quadro da Gestão Delegada, e em especial, quanto à transferência para as Autarquias da gestão dos sistemas de abastecimento de água ou a criação de sistemas inter-autárquicas".

A questão descrita na alínea c, se enquadra perfeitamente no contexto de contiguidade territorial de dois municípios, como são os casos das autarquias das cidades de Tete e Moatize. Interessante notar que a redação da alínea c está em conformidade com o n° 1, do artigo 6, da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro que estabelece as seguintes atribuições as Autarquias:

> "1. As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios comuns e específicos das populações respectivas e designadamente:
>
> a) Desenvolvimento económico e social local
> b) Meio ambiente e saneamento básico e qualidade de vida
> c) Abastecimento público
> d) Saúde
> e) Educação
> f) Cultura, tempos livres e desporto
> g) Polícia da autarquia
> h) Urbanização, construção e habitação".

Apesar de estar previsto na lei a transferência gradual de competências para gestão e abastecimento de água e outros serviços, a legislação apresenta duas situações problemáticas. Primeiro, a lei é omissa em relação aos critérios que foram usados para a escolha das cidades de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba, pois essas quatro cidades não têm o mesmo tipo de capacidade instalada em termos de infra-estruturas do sistema de abastecimento de água, das escolas, unidades sanitárias, transportes, capacidade humana e conhecimentos tecnológicos. Portanto, não se pode colocar o Município da Cidade de Maputo, município da cidade capital do país, ao mesmo nível das cidades de Quelimane e Pemba para depois compará-las em termos de capacidades de gestão de sistemas de abastecimento de água, educação e saúde.

Segundo, sobreposição na atribuição de responsabilidades a dois ministérios sobre o mesmo assunto. Por exemplo, o n° 1, artigo 11, da Lei 72/98 estabelece que:

> "Compete ao Ministro das Obras Públicas e Habitação definir as normas e conduzir o processo de delegação da exploração e da gestão dos sistemas de abastecimento de água sob gestão estatal, incluindo aqueles que o estejam transitoriamente, sem prejuízo do disposto no artigo 6 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, e dos artigos 23 e 25 da Lei 11/97, de 31 de Maio".

No seu n° 2, do mesmo artigo diz: "As competências ora atribuídas ao Ministro das Obras Públicas e Habitação, poderão por decisão do mesmo, ser delegadas ao Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água (FIPAG).

Esses dois números do artigo 11, não definem critérios e nem estabelece limites em que medida o Ministro decide ou delega o FIPAG, entidade que pode ter interesses financeiros na empreitada sobre gestão e abastecimento de água.

E mais, volvido os 20 anos da descentralização municipal nos primeiros 33 municípios, não se conhece a transferência de competências, nem para Beira, Quelimane e Nampula, previstas na lei, e nem para outros municípios, como Tete por exemplo, sobretudo na gestão de abastecimento de água, educação e saúde. Essa situação pode ser explicada por o governo central, representado pelo Ministério de Administração Estatal não ter criado condições para a transferência de competências, contrariando o disposto na alínea c), n° 2, do artigo 7, do Decreto 72/98, de 23 de Dezembro, que diz:

> "Na área de interligação com as Autarquias: O Ministério de Administração Estatal é a entidade responsável pelo estabelecimento de uma colaboração estreita com as Autarquias na Implementação do Quadro de Gestão Delegada e pela criação de condições e acompanhamento do processo gradual de transferência para estas da gestão dos sistemas de abastecimento de água da sua alçada".

E no parágrafo seguinte da mesma alínea estabelece que:

> "As Autarquias são as entidades responsáveis pelo serviço público de abastecimento de água que receberão de forma gradual os recursos necessários à prossecução das suas atribuições no âmbito do abastecimento de água através da criação de serviços ou sectores funcionais autárquicos, empresas autárquicas ou inter-autárquicas…"

No que concerne à descentralização fiscal, se esperava que fosse conferida autonomia fiscal ao Órgão Local de Governação (OLG), isto é, a capacidade de o OLG gerar receitas próprias e decidir autonomamente como aplicá-los na circunscrição descentralizada. Todavia, o modelo de descentralização implementado nos municípios de 1998 a 2018 concebe finanças municipais combinando transferências centrais que, essencialmente determinaram o funcionamento dos municípios nos últimos 20 anos, e, uma base tributária própria que corporiza o Sistema Tributário Autárquico (STA). Sobre as transferências financeiras do governo central, destacam-se quatro sub-componentes, a saber: o Fundo de Compensação Autárquica (FCA), cujo limite estabelecido por lei é 1.5% da receita fiscal nacional. É a sub-componente mais importante.

Em conformidade com o n° 1, do Artigo 43, da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, "o FCA é destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias". Nos termos do n.º 2, do mesmo artigo, está estabelecido que "O montante do FCA é objecto de uma dotação

própria e é constituído por 1,5% das receitas fiscais previstas no ano económico". O Artigo 44, por sua vez, define como regras de distribuição do fundo as seguintes: "A distribuição do FCA, por cada autarquia, a ser inscrita anualmente na Lei Orçamental, é determinada pela aplicação de uma fórmula que atenda, simultaneamente, entre outros, aos seguintes factores: a) o número de habitantes da correspondente autarquia; b) a respectiva área territorial". E, os cálculos para alocação e transferência do FCA usa a fórmula:

FCAa=NHa/NHTx75%FCA+Ata/ATTx25%FCA.

Onde:

FCAa - Fundo de Compensação Autárquica para cada Autarquia;

NHa - Número de Habitantes da Autarquia;

NHT - Número de Habitantes Total do conjunto das Autarquias;

FCA - Fundo de Compensação Autárquica;

Ata - Área Territorial da Autarquia;

ATT - Área Territorial Total do conjunto das Autarquias.

O Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA), é outra sub-componente, usada sem fórmula própria e para fins diferentes da do FCA se aplica a mesma fórmula do FCA. Há uma clara contradição de critérios. O FCA é a dotação financeira para o funcionamento do município, pagar salários do pessoal do município e membros da Assembleia Municipal e outras despesas de funcionamento. Mas o FIIA se destina a investimento. Ou seja, produção ou co-produção de bens e serviços que derivam de actividades econômicas, gerando rendimento para re-investimento. Geralmente um fundo para investimento tem sido maior comparado a fundos de funcionamento. Mas no âmbito da descentralização municipal, nos 20 anos em que fazemos análise o cenário se apresenta invertido. Mais dinheiro para consumo e menos para investimento que serviria como suporte para criação de condições para promover o desenvolvimento e também impulsionar iniciativa local dos municípios. Mais dinheiro para consumo e menos para investimento equipara-se a reconfirmar, por um lado, a posição do governo central sobre o poder local, asfixiando assim a iniciativa local porque o governo central vai dar dinheiro para o município funcionar. E, por outro, essa situação infunde a cultura de falta de iniciativa local porque, dado ao contexto da criação dos municípios, indicação de candidatos a edis, dos membros para Assembleia Municipal e a eleição dos mesmos ser da iniciativa de outrem (partidos), o órgão local não internalizou que é da sua responsabilidade tomar iniciativa sobre finanças do município.

O Fundo para o Programa Estratégico de Redução de Pobreza Urbana (PERPU), é a terceira sub-componente. Do total previsto para cada ano, fixou-se que os 55% é distribuído de igual forma para os 11 municípios das capitais provinciais. Os critérios restantes são variáveis tais como: 10% em função da dimensão do território urbano; 40% população urbana; 40% pobreza alimentar urbana; e 10% cobrança de receita local. Interessante notar que durante os 20 anos da implementação da descentralização alguns territórios dos municípios foram restringidos espacialmente para dar espaço à criação dos distritos urbanos. No entanto, o número da população urbana vem crescendo e a pressão para os municípios prover serviços de saneamento, como construção de aterros sanitários vem crescendo. Por exemplo, o Conselho Municipal de Quelimane, desde 2011 publicamente reclama e solicita que o governo central lhe conceda espaço para construção de aterro sanitário.

Por fim, o Fundo de Estradas alocado na base de dimensão da rede rodoviária e outros critérios discricionários. Há outras dotações sectoriais, também na base de critérios discricionários e ad hoc (BANCO MUNDIAL, 2014; MAP Consultoria, 2017).

Olhando para o que a legislação sobre o STA estabelece, mesmo que não entremos em pormenor sobre o que cada componente de impostos e taxas representa, fica evidente que a entidade que garante financeiramente o funcionamento dos órgãos locais a nível municipal é o governo central via transferências monetárias para os municípios. Portanto, a legislação não previa descentralização fiscal, quer no Sistema Tributário Autárquico (STA), instituído inicialmente pela Lei nº 11/97, de 31 de Maio e, quer o STA reformulado à luz da Lei das Finanças Municipais (Lei 1/2008), de 16 de Janeiro, e o respectivo Código Tributário Autárquico (Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro).

A questão da não previsão legislativa sobre descentralização fiscal para as autarquias encontra melhor explicação no contexto histórico da construção do Estado de Moçambique e os desafios impostos pelo processo de democratização para implementar a descentralização municipal em Moçambique numa situação de pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais. Quanto à construção do Estado, embora Moçambique emergisse como Estado em 1975 resultante de 10 anos da guerra de libertação, o conceito de Estado que se tem não deve ser equiparado ao do tipo europeu.

O Estado do tipo europeu foi fundado na base de guerras de conquistas associadas à tributação (TILLY, 1975; MOORE, 2001). Mas o tido de Estado criado em Moçambique, como qualquer outro em África, “nem guerras de conquistas e nem tributação foram factores

determinantes da construção e consolidação do Estado" (Herbest, 2000, citado por WEIMER, 2009, p. 21). Portanto, o imposto, combinado com a economia e poder político perfazem um quadro que permitiu o Estado tipo europeu criar bases de interação com os cidadãos, numa relação que envolve eleitores, contribuintes dos impostos, sector privado e OSC. Mas isso não significa que os Estados em África antes da colonização e depois das independências, não tivessem práticas e ou sistemas de colecta de impostos (CHAMBOTE, 2006).

Um dos maiores desafios sobre para a descentralização fiscal para que não fosse implementada está relacionado com a manutenção de dependência financeira pelo governo central aos órgãos descentralizados como mecanismo de controle de poder. E isso não tem, necessariamente, a ver com a questão de, nem da "má governação…" e nem "…dependência de ajuda externa ou receitas excessivas de recursos naturais." (Moore, 2000, citado por WEIMER, 2009, p. 38) mas sim, a manutenção do poder e controle de mudança durante reformas pós conflito armado e em tempo de conflitos eleitorais (CHAMBOTE, 2012).

Assente nos postulados da descentralização municipal implementada no contexto do pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos, falar da desconcentração de competências e descentralização fiscal que deveriam ter ocorrido em Moçambique nos últimos vinte anos nos parece idealista, simplista e reducionista demais quando configurações de interesses políticos se sobrepõem aos interesses desenvolvimentistas e económicos nas áreas de provisão de bens e serviços, indústria extrativa (terra, florestas, mineração, óleo e gás, transportes e outros) e finanças.

A descentralização municipal permanece da prerrogativa do governo central para decidir o que deve ser feito, quando deve ser feito e quem deve fazê-lo. Isso entra em contradição com os fundamentos do ideal da descentralização, pois qualquer descentralização municipal deve basear-se numa efectiva desconcentração de competências de gestão e implementar a descentralização fiscal, mesmo que fosse gradual nos termos previstos na Lei 2/97. No entanto, uma decisão do governo central nessa direcção tem implicações e impacto imediato na perda do poder de controlo do governo central vis-à-vis o Órgão de Governação Local. Tomemos, por exemplo, a gestão de sistemas de abastecimento de água geridas pelo FIPAF, a fábrica de processamento de tabaco na Cidade de Tete, as concessões de minas de carvão na circunscrição na Cidade de Moatize, ou minas de areias pesadas em Chibuto ou Moma.

Se os governos locais tivessem que arrecadar receitas, directamente, dessas unidades de actividades económicas ou das empresas concessionadas e tomar decisão sobre as receitas arrecadadas; ou se os portos da Beira, Nacala e Pemba ou a viabilização do Porto de Quelimane, todos estivessem sob gestão das respectivas autarquias, eventualmente, análise da questão da relação entre descentralização municipal e desenvolvimento local poderia ser vista de baixo para cima, isto é do município para o governo central e identificar os factores de sucessos ou fracasso dum determinado município na promoção do desenvolvimento local.

Alguns municípios como Beira, Quelimane, Nampula, Tete e Moatize têm exigido que certos serviços, como de transportes, educação e saúde sejam da gestão municipal e de actividades económicas onde certas empresas públicas poderiam passar para o portfólio da alçada das autarquias. Esse receio configura-se como desafios que faz com que a descentralização em implementação em Moçambique não possa promover o desenvolvimento local. Talvez, não sejam apenas esses entendimentos sobre os desafios da descentralização que interesse para que ela promova o desenvolvimento local.

Um quadro de descentralização como esse retiraria algum poder do governo central de controlar recursos e receitas do Órgão de Governação Local. Se isso tivesse acontecido nos últimos 20 anos, em determinadas autarquias que se apresentam com recursos humanos, materiais e possibilidade de gerar receitas próprias, seguramente, poderíamos iniciar a discussão sobre experiências de como o processo foi encarado ou está sendo encarado vis-à-vis o desenvolvimento local.

6.4. Municipalização ao Serviço de Resolução de Conflitos Eleitorais.

De 1997 a 2018, foram produzidos mais de 30 instrumentos legislativos, desde leis, decretos e resoluções para regular a descentralização. Em Moçambique, o conjunto dessa legislação é denominado por Pacote[52] da Descentralização como ilustrado no Apêndice 1. O número de instrumentos legais produzidos para regular a descentralização estavam mais relacionados com os sucessivos conflitos eleitorais entre a Frelimo e a Renamo ao invés de reflectir a criação de condições para o desenvolvimento local dos municípios. Esse contexto de produção legislativa e implementação de descentralização municipal com enfoque na

[52] "Pacote" de descentralização no contexto da política moçambicana é um termo usado no quadro acomodação de interesses políticos entre a Frelimo e a Renamo para a viabilização das eleições em Moçambique que inicia durante a governação do Presidente Armando Emílio Guebuza (2005-2014). Os pacotes de descentralização visam mitigar os desentendimentos entre o Governo da Frelimo e a Renamo que surgiram nesse período até a morte do líder da Renamo que havia se refugiado em Gorongosa após escapar três emboscadas e um encurralamento na cidade da Beira.

resolução de sucessivos conflitos eleitorais reforçaram a lógica de manutenção e controle de poder pelos dois partidos políticos principais. Enquanto no âmbito político-legal a questão sobre o desenvolvimento local ficou adiada, na esfera acadêmica o debate académico sobre o assunto foi ausente deixando as organizações internacionais, como a Cooperação Alemã (GIZ), Banco Mundial, DANIDA, Irish Aid, CSD, ASDI e o PNUD ensaiarem modelos de descentralização em Moçambique no período em estudo (WEIMER e CARRILHO, 2017, p. 150).

Quer, à luz do gradualismo preconizado na Lei 2/97, ou, à luz dos consensos políticos e sucessivas legislações[53], no quadro do Pacote da Descentralização para viabilização das eleições, observa-se uma criação forçada de autarquias para satisfazer interesses político-eleitoralistas e limitação de aspirações emanadas da vontade do eleitorado local. Ou seja, observa-se uma tentativa deliberada de re-centralização do poder por via dissimulada de instrumentos político-legais que à primeira vista sugerem descentralização. Esse foco exagerado pelo controle e partilha de poder ignora a questão do desenvolvimento local que configura as promessas da descentralização.

Em Moçambique, a discussão sobre descentralização deixou de ser aquela que visava agregar valor à participação de segmentos da sociedade em todo território nacional, nos termos da Lei 3/94, cuja legitimidade do poder emanaria da demanda local das entidades descentralizadas. O que se observou, volvidos 20 anos de implementação da descentralização, foi uma produção de instrumentos legislativos para acomodar os interesses dos partidos, nomeadamente, o partido Frelimo e partido Renamo. Nessa produção legislativa o debate sobre desenvolvimento local é inexistente porque os dois partidos têm determinado e dominado o curso da descentralização[54], sem, no entanto, se interessar pela base económica que vai sustentar e consolidar o processo da descentralização. Ou seja, as bases que os dois partidos reclamam deter influência e que desejam ver a descentralização implementada ainda se apresentam vivendo à mercê da vontade dos órgãos centrais dos partidos.

[53] Acordo sobre a Cessação das Hostilidades Militares, Lei da Amnistia de 2013 e, o mais recente Acordo de Paz de Maputo assinado em 2019 perfazem os instrumentos de acomodação política entre o Governo da Frelimo e a Renamo.

[54] Devemos separar análise: uma coisa é a eleição dum candidato independente para dirigir o Município, caso de Daviz Simango em 2008 e apostou na criação do MDM. Outra coisa é quem estabeleceu a agenda da descentralização. Nos últimos 20 anos tem sido a Frelimo e a Renamo.

Ora vejamos, volvidos 20 anos de descentralização municipal (1998-2018), os primeiros 33 órgãos municipais, à luz da Lei 2/97, têm quase os mesmos problemas que existiam antes da municipalização. Há limitação no acesso à água potável e canalizada aos munícipes nas autarquias, mesmo aqueles municípios atravessados por cursos de rios como Chibuto, Moatize, Xai-Xai, Tete; problemas de saneamento do meio e, consequente, eclosão cíclica de cólera nas autarquias; ausência de cadastro imobiliário e de propriedade; ausência de planos de pormenor para assentamento populacional em expansão e respectiva toponímia. Essas, são algumas das evidências de ausência de desenvolvimento local nas autarquias.

Qualquer tentativa que um edil procura encontrar soluções financeiras locais, organizar o comércio na edilidade, isto é, promover o desenvolvimento local enfrenta todo o tipo de barreiras na esfera político-partidária, financeira, legal e administrativa, quando um determinado edil se distancia a certos alinhamentos aos circuitos poderosos política e economicamente. As lideranças políticas sobrevivem ou sucumbem a essas contrariedades. Apenas para citar alguns exemplos, edis como, malogrados Carlos Tembe (Matola) e Mahamudo Amurane (Nampula); edis como, Eneias Comiche, no primeiro mandato (Maputo), Pio Matos (Quelimane), Deviz Simango (Beira), Manuel de Araujo (Quelimane), César de Carvalho, primeiro mandato (Tete), são exemplos dos que passaram e convivem dessas contrariedades. E mais, nesses 20 anos discutiu-se, para além da partilha de poder, mecanismo de limitar a demanda local de legitimidade de exercício de poder. Por exemplo, foi nesse período em análise que os presidentes dos municípios das cidades de Quelimane, de Pemba, de Cuamba e de Matola foram aconselhados, em 2011, pelo seu partido[55], para colocarem à disposição de seus mandatos de governação, por razões de pendor político que legal.

Pronunciamentos públicos desanimadores e desafiantes dos edis dirigindo-se directa ou indirectamente aos órgãos centrais da administração do Estado foram registrados ao longo dos vinte anos. Alguns edis, sobretudo da oposição, amiúde, lamentaram asfixia por parte do Estado porque as áreas geográficas atribuídas às edilidades não permitem instalar um simples aterro sanitário (lixeira), nem expansão da cidade ou vila municipal e, muito menos, ter empreendimentos económicos na edilidade quando comparam, alegadamente ou não, facilidades conferidas pelo mesmo Estado às outras edilidades que não sejam sob gestão da oposição. Outros edis reclamavam para si áreas de provisão de serviços básicos como

[55] Partido Frelimo

educação pré-primária, primária e secundária, gestão de abastecimento da água, serviços atribuídos, apenas, para alguns municípios, a despeito de não haver condições e capacidades locais em determinadas autarquias que solicitaram para si a gestão municipal desses serviços.

Durante o período em estudo, alguns edis se posicionaram pro-desenvolvimento local. Isso não significa que não tenham ou não tenham cometido erros. Mas a visão pró-desenvolvimento local se fez sentir, uns com hesitação e outros mais vigorosos. É um processo de aprendizagem. E os pronunciamentos actuais de Pio Matos, um dos antigos edis aconselhados a abandonar a presidência do Município de Quelimane pelo seu Partido em 2011 e actual Governador da Zambézia, na senda da governação descentralizada (Lei 6/2018, de 3 de Agosto), fazem perfeita ressonância a pergunta de retórica que Carlos Portimão, actual edil do Município de Moatize coloca: "descentralização sem desenvolver o município? Elevaram a vila de Moatize a categoria da Cidade em 2020. Uma cidade sem lojas…?" (TVM, 2021; CHAMBOTE, 2021).

6.5. Descentralização, Elites e Visão Desenvolvimentista

A descentralização precisa também colocar em perspectiva uma visão de Estado Desenvolvimentista a partir da qual as elites do nível central e local se articulam na definição de políticas nacionais, à luz da descentralização, viradas para o desenvolvimento local. Essa articulação está alinhada ao quarto aspecto do desenvolvimento local, que é interacção institucional, apresentado nas sub-secções 1.3.2 do Capítulo 3 e, 1.2.4 do Capítulo 6, neste estudo. E essa interação institucional permite mútuo aprendizado para as elites políticas instiguem reformas *bottom-up* e ausculte as exigências das comunidades locais quer sejam de empresários, grupos de interesses e outros que se identificam com o desenvolvimento sócio-económico local.

Há um contexto sobre o pensamento político das elites que formam o Estado moçambicano. Vários analistas em matéria de governação apontam que a falta de vontade política tem sido um dos grandes problemas do poder político em toda África. No meu entender, precisamos compreender primeiro o significado dessa vontade política e confrontá-la entre a realidade e as expectativas dos cidadãos, a visão das elites e estratégias de políticas que adoptam. Quanto às expectativas, tanto dos cidadãos como do poder político não se coloca o problema, pois oficialmente todos desejam o bem-estar. Mas quanto à visão das elites e estratégias de adoptam, já não se pode dizer o mesmo, pois estes últimos são intrínsecos ao próprio exercício do poder confrontado com dilemas, por exemplo descentralizar ou não descentralizar efectivamente, e, paradoxos, por exemplo ter recursos financeiros alocados às Secretarias Distritais nos termos da Circular 1/MPD-MEF/2013 sobre os 2.75% do valor proveniente das receitas dos recursos minerais para as comunidades hospedeiras das empresas que fazem a exploração e produção mineira. Ou, Diploma Ministerial 93/2005, sobre os 20%, do valor proveniente da exploração da terra, floresta e fauna bravia destinados às comunidades locais.

Quer o valor dos 2.75% quer dos 20% são aplicáveis para município de Tete por causa de fábrica de tabaco da Mozambique Leaf Tobacco a operar na cidade de Tete e o município de Moatize onde empresas mineradoras Vale Moçambique e Minas de Moatize operam. Nos dois municípios foram instalados parques de armazenamento e empacotamento de madeiras cuja tributação ocorre fora da circunscrição da jurisdição municipal. Igualmente, o PERPU, os FIIL, vulgo 7 milhões não promoveram o desenvolvimento local porque a visão política não se orientou nessa direcção, se olharmos atentamente para o quadro político-legal e administrativo de 1998 a 2018.

Decorridos mais de 50 anos após a independência nacional, o pensamento político da elite do poder parece-nos amorfo. O rigor da política revolucionária que forjou a construção do Estado Popular é diluída nos finais de década de 80 pelo que se designou de "recuo estratégico"[56]. A planificação político-económica foi substituída pelos pressupostos assentes nas urgências para satisfazer as instituições financeiras internacionais (FMI e BM) à luz do Consenso de Washington. Abandonar a planificação implica excluir a noção política do tempo entendido como duração, para o caso em apreço, do exercício do poder político para cumprir com as promessas da descentralização. Como Sall (2003, p.11) nos recorda, "o desenvolvimento não surge por si só, mas deve ser reflectido e as condições para que ele brote devem ser criadas". Me parece que falta, a nível da elite do poder, um pensamento político com visão desenvolvimentista que explore o futuro que, no dizer do filósofo francês Gaston Berger (1958, citado por DIAGNE, 2004, p. 57)[57]. É preciso explorar a evolução das sociedades para iluminar as decisões que devem ser tomadas e acções a serem realizadas no âmbito da descentralização em Moçambique.

Um outro aspecto das elites do poder político quanto ao pensamento político é ilustrado nos dizeres de Museveni (1986) quando diz haver "falta de ideologia de independência", no contexto de exercício do poder político. Essa falta de ideologia deve ter sido acompanhada com alguma dose de distracção política nalguns momentos ou foi intencional. Se foi uma distracção então enfermou grande parte do processo da acção política para criar condições para promover o desenvolvimento local. E o não promover o desenvolvimento local pode significar a não independência nem política e nem económica dos órgãos locais, configurando espelho do que é o governo central nos últimos vinte anos perante os doadores. Como consequência, as elites no exercício do poder misturam o que deve ser interesses do Estado pelo prebendalismo[58] e outras formas de bloquear progressos das independências políticas, tais como limitar legal e politicamente iniciativas de desenvolvimento local.

[56] Marcelino dos Santos, quadro sénior do Partido Frelimo em entrevista, num programa televisivo da televisão Stv intitulado de Grande Entrevista, alusiva às festividades dos 30 Anos de Independência Nacional em 2005 no Maputo.
[57] Berger, G. (1958); *L'attitude prospective, Prospective*; Publication du Centre d'Etudes prospectives, no. 1, Mai, Paris.
[58] Richard define prebendalismo como sendo aqueles padrões ruinosos de comportamento político e público que são animados pela lógica de que os recursos do Estado e os cargos/posições oficiais podem ser usados para o benefício pessoal. A teoria do prebendalismo reconhece o papel importante do Estado em forjar e criar oportunidades económicas para indivíduos ou um certo grupo. Se o Estado providencia tudo é preciso assegurar o acesso e controle das oportunidades. Política torna-se estado de Guerra: uma questão de vida ou morte. Cf., Joseph Richard (1983); *Class, State and Prebendal Politics in Nigeria*; Jornal of Commonwealth and Comparative Politics 21, n° 3; pp 20-38; Franklin and Baun (eds) (1995, pp. 202-203)

Visto que o exercício de poder se configurava complicado e com os desentendimentos eleitorais com a Renamo, quer a Frelimo quer a Renamo encontraram espaço para acomodar suas respectivas agendas de limitação de vontades da demanda local. Daqui podemos compreender que as mais recentes leis, aprovadas entre os anos de 2013 a 2018, sobre autarquias locais foram aprovadas nesse quadro a despeito da viabilização das eleições com vista a garantia da paz e estabilidade. Especificamente, são os casos da Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro; Lei 10/2014, de 23 de Abril, que:

> "no âmbito dos consensos alcançados no Diálogo entre o Governo da República de Moçambique e RENAMO, nos termos do número 3 do artigo 135, conjugado com alínea d) do número 2 do artigo 179, ambos da Constituição da República, determinou alterações de 13 artigos da Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro; e, Lei 7/2018) estabelece o quadro jurídico para a eleição do Presidente do Conselho Municipal e para a eleição dos Membros da Assembleia Municipal ou do Povoado".

Essas leis se apresentam como implícitos consensos camuflados sobre o controle partidário de vontades da demanda local. É preciso sublinhar aqui, que as sucessivas aprovações e revogações das normas sobre descentralização para a viabilização das eleições não constituem, em si mesmo, um factor de limitação para que a descentralização esteja ao serviço do desenvolvimento local pois a estabilidade e paz são do interesse nacional e toda a sociedade por se configurar ingrediente indispensável para o desenvolvimento local tomando em conta o factor endogeneidade, planificação incremental em sectores economicamente produtivos, valor da integração territorial e interacção institucional numa visão desenvolvimentista das elites.

Todavia, a questão de fundo reside na origem do processo de descentralização e o rumo que ela toma em Moçambique. Poder-se-ia questionar, porque é que Moçambique enveredou pela descentralização? Que problemas pretendia resolver com essas reformas nos últimos vinte anos? E como o Estado arquitectou o cumprimento das promessas da descentralização se tomarmos em conta os três argumentos já discutidos e sustentam este estudo: descentralização aproxima o poder do governo central às populações por via do poder local instituído para identificar problemas, analisá-los e criar condições para efectiva e melhor provisão de bens e serviços; que essa aproximação ajuda a promover o desenvolvimento local ou seja, faz com que o Estado cumpra com as promessas da descentralização? Por exemplo, como fazer com que as Instituições de Participação de Consulta Comunitária (IPCC) sejam órgãos deliberativos ou que o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), vulgo 7 milhões promovam o desenvolvimento local, ou

das receitas provenientes da exploração de recursos naturais, 2.75% da mineração e 20% da exploração florestal, respectivamente, suportem o quadro da descentralização fiscal para promover o desenvolvimento local?

As questões que o estudo coloca chamam atenção para a particularidade de que as limitações da descentralização analisadas não constituem, em si mesmas, fatalidades ao processo de descentralização em Moçambique. Elas abrem espaço para que o processo de descentralização seja repensado com vista a definir melhor o que se pretende com essas reformas que iniciaram em 1998. Por isso mesmo, o estudo aponta que há elementos ignorados no debate sobre a descentralização que são: desenvolvimento local e o papel das elites desenvolvimentistas.

In fine, destacamos nesta sub-secção quatro principais aspectos que nos ajudam a compreender a relação entre descentralização e desenvolvimento local.

Primeiro, o processo de descentralização em Moçambique assenta numa abordagem exógena e *top-down*. O aspecto exógeno se refere a origem e condicionalismos internacionais no âmbito das reformas de descentralização, ou seja, a reengenharia do Estado à luz da modernização e neo-liberalismo para conformá-los ao processo de democratização e boa governação nos Países em Desenvolvimento (PvD) iniciados nos meados da década de 80 em Moçambique. A "greve dos doadores" (HANON, 2010) alegadamente porque a pobreza reduzia lentamente, o não cumprimento dos indicadores de boa governação e anti-corrupção e transparência, ilustre essa dinâmica exógena. O aspecto *top-down* prende-se com o facto dessa exigência internacional ser acomodada a nível nacional num contexto de aprendizagem entre consolidação das instituições do Estado em construção e descentralização forçada do poder central para órgãos locais também em construção num Estado unitário com tradição de planificação centralizada, ou seja, dirigista (Forquilha, 2020) e contradição com o modelo europeu (TILLY, 1975).

Segundo, o debate sobre a descentralização que deriva dos aspectos referidos no primeiro aspecto produziu leis e orientações políticas centradas na partilha de poder entre os dois principais contendores políticos (Frelimo e Renamo) e acomodação de seus respectivos interesses, quer a nível das elites políticas quer no quadro institucional, apesar de desconfianças ainda por sanar por causa da ausência duma iniciativa do Estado para a reconciliação nacional em Moçambique. Nesses cenários de partilha de poder e acomodação de interesses políticos das elites dos dois partidos, a questão de olhar para a descentralização

como vector para promover o desenvolvimento local parece que ficou ignorada. Os doadores, preocupados com os cenários eleitorais e expectativas para a mudança de regime, se concentraram também nessa direcção embora sua contribuição ao OGE oficialmente indicasse para a redução da pobreza nos termos dos PARPAs/PARP. Talvez, um outro estudo que use variáveis diferentes possa revelar as reais causas porque o desenvolvimento nos distritos e municípios não têm sido promovidos durantes os primeiros 20 anos de implementação da descentralização nas 33 autarquias.

Terceiro, o aspecto *top-down* e o debate sobre descentralização produziram contrariedades, pois a descentralização nos últimos vinte anos não teve ressonância local, enquanto exigência de vários segmentos da sociedade, incluindo, autoridades locais para que a descentralização se torne instrumento de desenvolvimento local. Há sinais de recentralização do Estado, pois a descentralização precisa estabelecer um equilíbrio entre as três componentes, nomeadamente, devolução, desconcentração e descentralização fiscal para promover o desenvolvimento local assenta na endogeneidade, priorização incremental, integração territorial e interacção institucional. Por exemplo, a ausência de receitas próprias das autarquias, colocam os municípios reféns da vontade do poder central sobre tributação, decisão financeira para investimentos, porque o sistema tributário em Moçambique é centralizado que não permite que as autarquias fazerem tributação fiscal das actividades económicas nas áreas da circunscrição das autarquias.

Quarto, a descentralização precisa também colocar em perspectiva uma visão desenvolvimentista do Estado a partir da qual as elites do nível central e local articulem na definição de políticas nacionais, à luz da descentralização, viradas para o desenvolvimento local. Que essas políticas instiguem reformas *bottom-up* e ausculte as exigências das comunidades locais quer sejam de empresários, grupos de interesses e outros que se identificam com o desenvolvimento sócio-económico local.

Volvidos 20 anos de implementação de descentralização, o estudo chama atenção para que seja repensada a descentralização e considere a visão do Estado desenvolvimentista para a descentralização, pois o desenvolvimento local é consequência do engajamento deliberado da demanda das comunidades locais, da retro-alimentação de interesses e visão desenvolvimentista das elites, quer a nível central quer local, num figurino político que as partes envolvidas prosseguem em articulação com políticas nacionais abrangentes e consentâneas às necessidades locais.

CAPÍTULO 2

1.0. Quadro Teórico-Conceptual

Este capítulo apresenta o quadro teórico-conceitual utilizado neste estudo para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local. Para utilizá-lo como instrumento de análise e interpretação dos fenómenos descentralização e desenvolvimento local, o estudo destaca dois aspectos incontornáveis.

Primeiro, o contexto internacional e a realidade de cada país, quando se discute a organização constitucional do Estado que surge ou é que criado, isto é, a celebração da independência nacional após longos anos do colonialismo. Tal organização constitucional do Estado define a natureza do poder político instituído num Estado, que pode ser unitário ou federal, ou ainda num regime autoritário ou democrático. Por isso, para proceder qualquer análise sobre descentralização em contraposição à centralização, o estudo socorre-se da Ciência Política, cuja premissa básica é "distribuição do poder entre a esfera central de governo e as demais unidades inferiores em que se divide a ordem governamental e transcende as situações específicas de cada Estado e podem apresentar elementos comuns que devem ser investigados teorizando". (VIEIRA, 1967, p. 47).

Segundo, quando o Estado que surge após longos anos do colonialismo procura, quer por iniciativas externas ou por iniciativa própria, encontrar métodos mais rápidos, eficientes e eficazes de aceleração de processo de desenvolvimentos, a descentralização é destacada como parte da teoria da Administração Pública que inclui, entre vários aspectos, estratégias, reformas, mecanismos de implantação de entidades descentralizadas, obstáculos e consequências.

Do exposto, decorre a importância da Ciência Política para explicar o problema da distribuição do poder, isto é, poder de decisão e poder de execução entre o governo central e as unidades de governo local, mormente não se deve aceitar passivamente a existência real de governos locais pois alguma norma jurídica as tenha criado. E, Moçambique não é excepção à regra. E ao se proceder a análise desses dois níveis de governos – poder de decisão e poder de execução – a questão de relações intergovernamentais podem provocar distorções de percepção quando se procura analisar o fenômeno descentralização como uma contraposição à centralização, atribuindo-lhe caráter estático. Descentralização é fenômeno dinâmico que ocorre num contexto contínuo entre dois pólos extremos (VIEIRA, 1967).

Em termos de estrutura, o capítulo está dividido em três partes principais. A primeira parte apresenta as teorias, iniciando pela teoria sequencial da descentralização (FALLETI, 2004), que deriva de formulação científica sobre administração pública. Essa formulação estabelece a conceptualização da descentralização no quadro de reformas do Estado e para este estudo, se trata dum Estado que surge após longos anos de colonização. A seguir, são apresentadas as teorias de sociologia de desenvolvimento, designadamente: a modernização e o neo-liberalismo (ROSTOW, 1961; LIPSET, 1993; MINOGUE e KOTHARI, 2002; CAMMACK, 2002). Essas teorias estabelecem perspectivas de análise sobre o desenvolvimento local.

Os dois quadros teóricos se relacionam na medida em que situam o Estado como entidade dinâmica que se re-inventa, por via de reformas na administração pública, para se ajustar aos contextos internacional e nacional específicos, tais como político, econômico e social (FALLETI, 2004, pp. 3-7; VIEIRA, 1967) e, daí, negociar com outros intervenientes a nível do sector privado, OSC nacional e internacional para satisfazer a demanda de cidadãos na provisão de bens e serviços (GUAMBE, 2019) assim como no reforço da capacidade institucional do Estado na consolidação dos processos de tomada de decisão e descentralização.

A segunda parte define os quatro conceitos chaves, nomeadamente, descentralização, desenvolvimento local (DL), Estado desenvolvimentista (EtD) e elite desenvolvimentista. O estudo utiliza esses conceitos para compreender com profundidade e explicar em que medida as reformas introduzidas pelo Estado a partir de 1997 a 2018, isto é, re-invenção do Estado por via descentralização, promoveu ou não promoveu o desenvolvimento local nas primeiras trinta e três (33) autarquias em Moçambique. Usando esses conceitos, o estudo tem como ponto de partida de análise o papel do Estado, ou seja, dos governos central e local, enquanto promotores primários de reformas da administração pública e sua relação com o desenvolvimento local, isto é, o efeito da descentralização.

Por sua vez, o conceito “elites”, é usado olhando para o papel das elites políticas, económicas e sociais, explorando o papel de cada um desses segmentos de elites a nível local, neste caso no Conselho Municipal da Cidade de Tete, no processo e dinâmicas da demanda, instigação e promoção do desenvolvimento local no quadro das reformas introduzidas pelo Estado Moçambicano desde 1997. Portanto, é a partir do Estado e sobre as instituições do Estado, quer a nível do governo central e transferido como comando legal para governo local que o processo de descentralização se origina e, é sobre o Estado e suas

instituições que recaem a responsabilidade primária para transformação sócio-económica porque o processo de descentralização foi de cima para baixo[59] em Moçambique.

A terceira parte, de forma resumida, faz o alinhamento das abordagens metodológica e teórica escolhidas para o presente estudo para explicar, por um lado, como essas abordagens são usadas neste estudo e quais são as suas limitantes. Por outro lado, é explicado como as mesmas abordagens se complementam na construção do argumento e explicações sobre o objecto do presente estudo.

1.1. Teoria Sequencial da Descentralização

Este estudo adopta a teoria sequencial da descentralização proposta por Falleti (2003; 2004) que assenta em três características principais, designadamente: (i) que define descentralização como um processo dinâmico; (ii) que toma em consideração interesses territoriais dos actores chaves, especificamente elites políticas e económicas, e, (iii) incorpora efeitos de retro-alimentação, entre as elites, que geram ou bloqueiam dinâmicas da evolução das instituições locais criadas no quadro das reformas do Estado. Neste estudo, essa teoria é aplicada para o Estado, enquanto entidade política, criado após longos anos de colonização e celebra a independência nacional.

1.1.1. Descentralização como um Processo Dinâmico

Neste estudo, descentralização é definida como um processo dinâmico, ou seja, é conjunto de reformas de políticas públicas que visam transferir responsabilidades, recursos financeiros, humanos, tecnológicos e, ou autoridade institucional de nível central para níveis locais dum determinado governo. De forma descendente têm-se os níveis central, provincial, distrital, municipal e outros que um Estado tiver definido, como o é no caso de Estado Unitário que caracteriza Moçambique. Noutros estados, têm-se, ou níveis Estado Federal e estados federados para os casos em que o Estado é uma federação, tais como República Federativa do Brasil, Estados Unidos da América ou Federação Russa, para citar alguns exemplos.

[59] O termo "cima para baixo" é tradução livre do termo *"top-down".* Os processos de descentralização pós II Guerra Mundial, sobretudo nos países do Terceiro Mundo ou em vias de desenvolvimento, a descentralização seguiu abordagem top-down decidido pelos órgãos dos governos centrais.

O conceito descentralização não é usado, neste estudo, como adjectivo para qualificar um tipo de sistema político, regime governamental ou sistema tributário porque descentralização é um conjunto de reformas iniciadas e emanadas pelo governo do Estado para que entidades públicas materializem as promessas da descentralização. Por isso mesmo, o processo da descentralização não inclui transferência de autoridade ou qualquer outra função para actores não-estatais, tais como OSC, ONGs e muito menos o sector privado. Portanto, não se deve confundir o processo de reformas do Estado à luz da descentralização com reformas sobre as privatizações de empresas estatais. Enquanto o processo de reestruturação económica, que incluía a privatizações das empresas estatais em Moçambique ocorre nos meados da década de 80 e que continuou até a aprovação da Constituição da República de 1990, o processo de descentralização toma visibilidade legal nos meados da década de 90, com aprovação da Lei 3/94, lei das autarquias que foi revogada antes da sua implementação.

A descentralização analisada neste estudo baseia-se em dois contextos. Primeiro, o contexto internacional dos pós terceira onda da democratização, fim da Guerra Fria acompanhada com pressupostos de economias de livre mercado que ocorrem no último quarto do Século 20. Segundo, o contexto do pós-guerra de 16 anos em Moçambique. Como definido neste estudo, o processo de descentralização pode ocorrer num Estado Unitário ou Federal que tenha regime de governo autoritário, democrático, ou semi-autoritário ou semi-democrático (FALLETI, 2003; VIEIRA, 1967). Isso significa, que os conceitos descentralização e democratização não devem ser confundidos pois cada um desses conceitos respondem a ditames políticos, sociais e económicos específicos de cada momento histórico dum país inserido num contexto internacional de interesses conflitantes entre os Estados Desenvolvidos e Estados em vias de Desenvolvimento. Por exemplo, enquanto o processo de democratização está relacionado com estabelecimento de sistemas, instituições e regras formais para garantir eleições multipartidárias regulares, transparentes e livres como corolário do usufruto de direitos civis e políticos dos cidadãos, o processo de descentralização visa cumprir promessas da demanda dos cidadãos para a provisão de bens e serviços tangíveis e intangíveis num determinado Estado. Os dois processos se complementam.

Este estudo, classifica descentralização como estando inserida em três concepções. Quanto a conceptualização sobre descentralização[60], Vieira (1976); Cohen e Peterson (1996); Schneider (2003, pp. 32-33); Falleti (2004); e, Weimer e Carrilho (2010), socorrendo-se da Administração Pública, definem descentralização numa tripla acepção: descentralização democrática ou política, descentralização administrativa ou desconcentração e descentralização fiscal. Da extensa literatura sobre Administração Pública destacamos trabalhos de Taylor (1903, p. 1911) sobre gestão administrativa no qual ele procura analisar meios e métodos científicos para realizar trabalho rotineiro das organizações públicas e privadas, e o objecto e sujeito da análise era o servidor público e o operário. Por sua vez Fayol (1950) centrava sua análise na eficiência da direcção administrativa, ou seja, as funções da direcção e; Weber (1922/1973) preocupava-se com as características do sistema burocrático das instituições públicas ou privadas e a meritocracia como ingrediente indispensável para eficiência do funcionamento das instituições. Seu foco foi na organização administrativa dos sectores privado e público. Esses autores, como os outros, (CHIAVENATO, 2004; LUNDIM, 2016, p. 261) centraram suas preocupações analíticas na eficiência de produção, provisão e prestação de serviços, assuntos que o presente estudo discute com detalhe ao longo desta pesquisa.

Assente nas premissas da teoria sequencial de descentralização, a tripla acepção caracteriza-se da seguinte forma. Primeira, descentralização democrática ou política compreende um conjunto de emendas constitucionais, leis eleitorais e demais normas com vista a: (i) criar novos espaços de representação política; (ii) activar os espaços políticos adormecidos para a representação na política doméstica de cada local; (iii) devolver capacidade eleitoral para actores subnacionais e, (iv) a criação de assembleias municipais ou provinciais, ou normas constitucionais que reforçam autonomia política dos órgãos locais de governação (FALLETI, 2004). Por exemplo, em Moçambique, partiu-se dos Presidentes dos Conselhos Executivos nomeados, imediatamente após a aprovação da Constituição de 1990 que introduz a democracia multipartidária, para os Presidentes dos Municípios Eleitos, à luz da Lei 2/97, assim como, de Governadores Provinciais nomeados para Governadores Provinciais eleitos, reforma introduzida à luz da Lei 1/2018 e Lei 6/2018. Resumindo, descentralização democrática consiste na devolução de poder retido pelo governo central para o Órgão Local de Governação.

[60] Outros autores que adoptam a mesma formulação conceptual da Administração Pública: Fernandes, Tiago de Matos (2008); Forquilha, Salvador (2010); Faria, Fernanda e Chichava, Ana (1999).

Essa acepção sobre a descentralização preconiza um figurino político autónomo, no quadro de reformas introduzidas pelo Estado, integrando vários interesses, quer do governo central ou do eleitorado local, cujos membros têm o direito de serem eleitos e, ou, de eleger seus representantes autonomamente sem a interferência de *de jure* ou de *de facto* do poder do governo central. Nesse âmbito, o eleitorado goza do direito ao sufrágio universal, directo, individual e secreto, direito à propriedade privada, liberdades civis.

Segunda, descentralização administrativa ou desconcentração, também, compreende um conjunto de políticas públicas que visam a transferência de competências, recursos financeiros, humanos e tecnológicos, assim como responsabilidades do governo central para o Órgão Local de Governação. Especificamente, a descentralização administrativa ou desconcentração consiste na transferência de competências e gestão administrativa para o Órgão Local de Governação para que seja eficiente provisão de bens e serviços básicos, tais como, água e saneamento, educação primária, saúde básica, bem-estar social, urbanização e outros, competências e gestão detidas antes pelo governo central. Por exemplo, transferir competências e funções, não apenas de forma legal como aconteceu nos primeiros 20 anos constatados neste estudo, mas sim efectivo exercício de transferência daquelas competências e funções para ajudar as autarquias a gerir o sistema de abastecimento de água, educação primária e saúde básica, recrutar servidores públicos para a autarquia, nomeação de funcionários aos determinados cargos, exonerar ou demiti-los, se enquadram na desconcentração. Nessa acepção se inclui a gestão administrativa e financeira do Órgão Local de Governação, ou seja, a entidade local descentralizada administrativamente ou desconcentrada deve ser, relativamente imune de interferências do governo central e, ser capaz de tomar decisões e agir sobre seus recursos humanos, materiais, financeiros ou outros localmente. Essencialmente se trata de transferência de competências que conferem "poder de decisão e poder de acção ou execução" (VIEIRA, 1976, p. 47).

E a terceira, descentralização fiscal compreende um conjunto de políticas públicas desenhadas para incrementar as receitas ou conferir autonomia fiscal ao Órgão Local de Governação. Ela pode assumir diferentes formas, a saber: (i) aumento de transferências financeiras do governo central para o local; (ii) criação de novas categorias de impostos fiscais para o nível local (pode ser provincial, municipal ou distrital) em conformidade com a norma estabelecida; e (iii) delegação de autoridade fiscal que anteriormente era detida pelo governo central.

A efectivação dessas políticas públicas podem sugerir haver ou não capacidade do Órgão Local de Governação para gerar receitas próprias a partir dos recursos locais disponíveis, sua capitalização e tomar decisões autônomas sobre elas quanto a re-distribuição das receitas e investimentos locais. Nessa acepção, o Órgão Local de Governação não deve esperar, por um lado, pelo comando do governo central para gerar receitas próprias e, por outro, esperar pelos fundos do governo central para prover bens e serviços básicos, investimento local e reformas localmente demandadas pelos munícipes dadas as especificidades locais, tais como capacidade local para organizar o órgão municipalizado em termos de identificação de fontes de geração de receitas, criação de sistemas que facilitem a arrecadação de receitas próprias e ou até demandá-lo ao governo central, nos termos da lei, quando oportunidades locais assim oferecerem. Ou ainda, encontrar formas de negociação entre o órgão descentralizado, os munícipes e o governo central para que a descentralização fiscal possa se efectivar.

Conceptualizada nessa tripla acepção, a descentralização é vista, primeiramente, como um conjunto de reformas das instituições do Estado que visam alargar o espaço democrático, melhorar a provisão de bens e serviços aos cidadãos por via de "administração de proximidade" (GUAMBE, 2019, p. 305) assente na demanda local e, incrementar a diversificação das fontes de geração de receitas. Essa demanda local se caracteriza pela representação de interesses locais via eleição dos órgãos locais, tais como o Presidente do Conselho Municipal, membros da Assembleia Municipal, assim como, a elaboração de normais local que não ferem a legislação nacional na definição das regras de produção, distribuição e redistribuição, investimento de recursos e usufruto de liberdades civis e de propriedade privada.

1.1.2. Interesses Territoriais dos Actores Chave

Estudos comparativos sobre descentralização conduzidos por Garman., et al. (2001); Eaton (2002) exploram negociações e acomodação de interesses entre membros do governo central com os membros dos parlamentos que representam círculos eleitorais, regiões ou territórios que lhes fizeram eleger, sobretudo naquelas situações em que um membro duma assembleia nacional pode ver o seu mandato cassado ou não ser re-eleito se não satisfazer as promessas eleitorais. Para Falleti (2004), a análise de barganha de interesses territoriais cobre os presidentes da República, os governadores e edis. Essas análises respondem a

especificidades de sistemas constitucionais dos Estados estudados no continente americano, uns, sendo Estados Federais e outros, sendo Estados Unitários.

Todavia, para este estudo, usando a teoria sequencial da descentralização e operacionalizando-a na abordagem de Autoridade Regional de Hooges., et al.(2008), apresentada no Capítulo 5, a barganha de interesses territoriais cobre, tanto entre os membros do executivo central e membros da Assembleia da República, assim como negociações e acomodação de interesses entre presidentes da República, órgãos centrais dos partidos políticos, governadores provinciais, administradores distritais, presidentes das autarquias, e, de forma indirecta ou directa as elites político econômicas locais, por causa do contexto e peculiaridade da descentralização em Moçambique.

Para além de interesses partidários, membros do governo central e membros da Assembleia da República, governadores, edis, administradores, todos esses têm interesses territoriais que podem ser recursos económicos (empresas), afirmação de poder e assegurar a representação desses interesses em *fora* de poder de decisão e de execução. Interesses territoriais são definidos pelo: (i) nível que um governo (central, provincial, municipal, distrital) e (ii) características das unidades territoriais (província, município ou distrito: rico ou pobre; (iii) proximidade ou contiguidade dessas unidades territoriais; (iv) grande ou pequeno/ acessível ou remoto; (v) actividade cultural e económica vibrantes ou não para espaço fiscal), e (vi) natureza da representação dos cidadãos dessas unidades territoriais em *fora* de poder de decisão e execução (VIEIRA, 1976).

Da revisão bibliográfica, estudo exploratório e entrevista abertas de fundo com vários governantes a nível central, provincial, edis e distritais, assim como membros da Assembleia da República de Moçambique e presidentes das autarquias sobre descentralização em Moçambique, as suas preferências sobre o que o processo deve oferecer varia dependendo da posição, que cada uma dessas entidades, a título institucional e individual, ocupa vis-a-vis os interesses em questão. Aqueles que ocupam posição executiva no governo central apontam para descentralização administrativa como sua preferência inicial, deixando a descentralização política como opção final do processo. Uma das principais razões, diz Falleti (2004, p. 6), é que o governo central tende a desfazer-se de responsabilidades sobre despesas que o governo local deve incorrer. Nessa lógica, por exemplo, o objectivo principal dum Presidente da República é cortar as despesas do executivo central descentralizando

competências para o governo local. Um exemplo, no caso de Moçambique, foi a iniciativa do Presidente Guebuza de introduzir os 7 milhões para os distritos em 2006 (Sande, 2011)[61].

Um raciocínio similar se aplica para explicar o inverso em termos de ordem de preferência dos actores chave no processo de descentralização, por exemplo dos presidentes das autarquias. A preferência dos presidentes das autarquias é descentralização política, depois fiscal e por fim, a administrativa. Se o Presidente da República não controla de *de jure* ou, por via de procedimentos de nomeações partidárias, não nomeia e exonera edis, os edis podem apresentar uma agenda progressiva de reformas ou preocupações sobre unidades territoriais das suas respectivas jurisdições sem receio de retaliação. No caso do processo de descentralização municipal em Moçambique, no período que vai do ano de 1998 até o ano de 2011, edis tais como Carlos Tembe (Município da Matola); Daviz Simango (Município da Beira); Mahmudo Amurane (Município de Nampula); Pio Matos e depois Manuel de Araújo (Município de Quelimane), tentaram pressionar o governo central com reformas para suas unidades territoriais, pelo menos porque eles, legalmente, não podiam ser removidos da presidência das suas autarquias. No entanto, sucessivas revisões da lei eleitoral em Moçambique foi-se retirando esse dispositivo legal que permitia os edis posicionarem-se preferencialmente sobre um ou outro conjunto de reformas de descentralização. Nos termos da Lei 1/ 2018 e Lei 6/2018, nem os edis e nem os governadores podem pressionar o governo central para reformas sem correr o risco de serem removidos dos seus cargos políticos.

1.1.3. Efeitos de Retorno ou Retro-alimentação dos Actores

À luz da teoria sequencial da descentralização, o nível de governo (central, provincial ou municipal), cujos interesses territoriais prevalecem logo no início do processo de descentralização, tais interesses têm a maior probabilidade de ditar o curso de descentralização implementada num determinado Estado (FALLETI, 2004). Nessa óptica, o primeiro quadro legislativo da descentralização que resulta da barganha, sobre esses interesses territoriais dos actores actores chave, produz um tipo de processo de descentralização e, este por sua vez, produz efeitos de retorno ou retro-alimentação consoante os casos. Esses retornos afectam a ordem e as características para as reformas subsequentes, como sustentam Pierson (2000); Thelen, 2003. Por exemplo, para o caso de

[61] Este estudo não traz o debate em torno dos méritos ou deméritos da iniciativa presidencial do 7 Milhões para os distritos. Mais detalhes sobre o assunto no estudo de Zaqueo Sande em 2011.

Moçambique, a revogação da Lei 3/94, cuja necessidade foi justificada por alguns deputados da Renamo como imperativo constitucional para que fosse introduzida a figura legal de poder local, ou explicada, sugerindo que a Frelimo iria perder as eleições autárquicas em vários distritos nas eleições municipais em 1998 (CHOMERA, 2022; WEIMER, 2017), revelam como os interesses do governo central vis-à-vis os das autarquias locais a serem criadas foram negociadas assentes na análise dos efeitos que as negociações produziram concorrendo para um potencial resultado. A legislação que se seguiu (Lei 2/97) e que introduz o gradualismo prevalece até aprovação da Lei 1/ 2018 e da Lei 6/2018, confirmando essa teorização, para o caso de Moçambique.

Na senda da teoria sequencial da descentralização, por exemplo, se os interesses de governos locais prevalecem nas primeiras negociações, a descentralização política tem a maior probabilidade de ocorrer, produzindo assim o que Huber e Stephen (2001) chamam de efeito cremalheira de uma política pública. Isso significa que, um grupo de apoiantes dessa descentralização seriam os potenciais edis ou edis nomeados e em exercício, iriam continuar a pressionar nessa direcção à medida que novas autarquias vão sendo criadas. Uma vez conseguida não há volta. Portanto, efeito cremalheira significa uma engrenagem, na qual uma vez rodada a dentadura férrea, não haveria retorno, ou seja, apenas haveria sentido único. Se na primeira ronda o grupo de actores chaves conseguem esse feito, na segunda ronda vão pressionar pela descentralização fiscal e depois pela descentralização administrativa para executar as competências e garantir eficiente provisão de bens e serviços com capacidade instalada e recursos financeiros à sua disposição.

Se, o governo central faz prevalecer a sua posição de interesses territoriais nas barganhas com diversos actores chave, a descentralização administrativa tem a maior probabilidade de ocorrer e, pode produzir, caso de Moçambique por exemplo, a governação descentralizada, o que Weimer (2020) chama de sistema de descentralização bicéfala, que significa, por um lado, descentralização com duas linhas de prestação de contas: (i) os eleitos e ou nomeados, tais como, autarcas, administradores e governadores, prestando contas ao Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), enquanto os nomeados, caso dos Secretários de Estado prestam contas ao Presidente da República. E, por outro lado, desconcentração, do tipo descentralização financiada[62], para governos nomeados

[62] Este estudo corrobora com Falleti (2024) ao definir descentralização financiada como sendo aquela que ocorre quando as receitas da autarquia são transferidas do governo central para o governo local, e esse governo local delas depende para satisfazer as despesas administrativas e provisão de serviços básicos. Se o governo local suporta as despesas administrativas e os custos de provisão de serviços com receitas próprios (mesmo

(Administradores e Governadores até 2018) mas parcial descentralização política para as autarquias. Nos termos expostos no parágrafo anterior, se recursos fiscais não são acompanhados com transferências de responsabilidades, ficando refém ao mecanismo de reprodução de poder (STINCHCOMBE, 1986), os interesses do governo central vão prevalecer nas rondas subsequentes das reformas, sempre contingentes a evolução ou bloqueio de desenvolvimento das instituições criadas, equilíbrio de poder nas relações entre o governo central e governos locais.

Visto que a preocupação central deste estudo é analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local, ou seja, perceber em que medida a descentralização implementada nas autarquias em Moçambique, Tete em particular, promoveu ou bloqueou o desenvolvimento local de 1998 a 2018, destacar o conceito de poder, embora elusivo e complexo (RIKER, 1964b) é importante para que se compreenda como é que esse poder foi usado sobre as autarquias, para as autarquias, com as autarquias e dentro das autarquias, emprestando a terminologia de Chambers (2023; 1992). No quadro dos efeitos de retorno e retroalimentação dos actores chave, as tradições estruturalista e behaviorista sobre o poder, particularmente, Bachrach e Baratz (1963; 1962), Dahl (1968; 1961); Goldman (1986) sustentam que a configuração das relações de poder no âmbito da descentração é dependente de três factores.

O primeiro factor compreende os recursos económicos, os quais instigam a capacidade dos actores políticos a prosseguirem os seus desejos e interesses pessoais nas suas acções. Por exemplo, decisões que os membros do governo central podem tomar sobre autarquias cujas jurisdições territoriais tenham portos e parques industriais como o são os municípios das cidades da Beira na província de Sofala; Nacala na província de Nampula; Maputo e Matola na província de Maputo e cidade de Pemba na província de Cabo Delgado, serão duma envergadura diferente daquelas decisões sobre os municípios sem expressão fiscal nas actividades económicas como são os casos dos municípios de Sussundenga na província de Manica; Bilene e Mandhlakazi na província de Gaza; Homoíne na província de Inhambane; Nyamayabwe e Chitima na província de Tete; Mueda em Cabo Delgado para citar alguns exemplos.

recebendo uma fracção pequena das transferências centrais), então se trata de descentralização não financiada (Falleti, 2004)

O segundo factor assenta na autoridade legal, que estabelece limite institucional que os recursos económicos podem ser explorados, tributados e receitas distribuídas via investimentos em serviços públicos ou económicos que o Estado possa fazer. E, o terceiro factor deriva da capacidade organizacional, a qual facilita a coordenação e o fluxo de informação a cada nível e entre níveis de governos e processos de tomada de decisão.

Analisada a configuração das relações de poder baseando-se nos três factores, vislumbra-se que se está perante poder relativo entre os diferentes níveis de governos num Estado que implementa descentralização. Os efeitos desse poder relativo, no âmbito da descentralização, quer do ponto de vista de evolução ou de bloqueio das instituições para a sua consolidação e maturação, é susceptível a mudanças enquanto vigorar a descentralização por causa das dinâmicas que alimentam os três factores e subsequente relação com o processo de transformação sócio-económica, isto é, o desenvolvimento que o estudo apresenta nas teorias que se seguem.

1.2. Teorias de Desenvolvimento

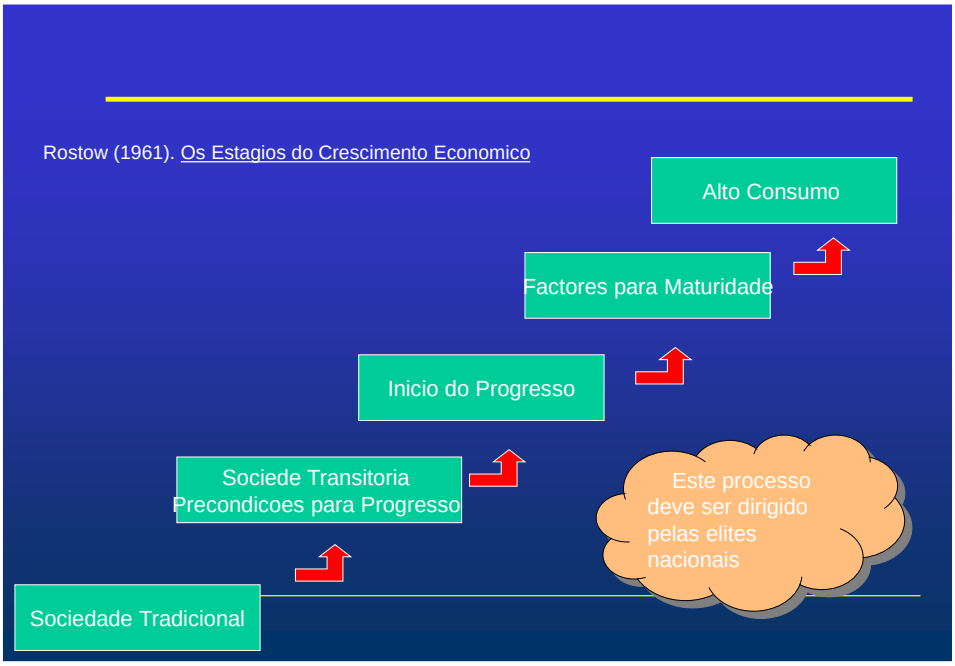
Neste estudo, as teorias de modernização e neoliberalismo são utilizadas para explicar a relação entre a descentralização e desenvolvimento local nas primeiras 33 autarquias em Moçambique. Descentralização e desenvolvimento local são vistos por Evans (1993; 1995; 1989; 2004); Banco Mundial (1993) e List (1966) como processos sócio-político e económico porque encerram transformações sócio-políticas e económicas por via de reformas do Estado.

1.2.1. Teoria de Modernização

A teoria de modernização preconiza intervenção do Estado no desenvolvimento sócio-político e econômico (MINOGUE e KOTHARI, 2002, p. 180; CAMMACK, 2002, p. 158). Quer dizer, para que ocorram transformações sócio-económicas numa sociedade é indispensável o papel do Estado na planificação, priorização, afectação de recursos humanos, técnicos e financeiros para promover o desenvolvimento sócio-económico. Esta teoria apresenta uma imagem positiva do papel do Estado no desenvolvimento que se traduz na intervenção directa do Estado em investimento produtivo, comércio e relações externas com os Países Desenvolvimentos (PD), configurando manifesta aspiração dos Países em vias de

Desenvolvimento (PvD) para alcançar a modernidade que os PD usufruem. Todavia, esta teoria considera a estrutura tradicional duma sociedade, por exemplo, o analfabetismo, uso de instrumentos rudimentares de produção, ausência de industrialização e outros como obstáculos para o desenvolvimento sócio-económico, ilustrado Figura 2.

Figura 2: Modelo de Rostow



Fonte: Rostow (1961), adaptado pelo Autor, 2020.

Contextualizando essa teoria para Moçambique, do período que vai de 1975 até finais da década de 1980, os apelos para a modernização consistiram na mobilização das populações para mudanças estruturais na organização social[63] e produtiva[64] com vista a garantir a "segurança e melhor provisão de serviços básicos e em tempo útil às populações" (SUMICH, 2005, p. 84; ARTUR, 2009; FRELIMO, 1983) ou, "modernização autoritária[65]", segundo (GUAMBE, 2019, p. 254). Nessa perspectiva, a modernização está alinhada à corrente da economia política internacional.

[63] Aldeias Comunais, alfabetização dos cidadãos, combater o obscurantismo faziam parte da visão da criação do homem novo (FRELIMO, 1983).
[64] Criação de Machambas de Povo adoptando o modelo experimentado nas Zonas Libertadas durante a guerra de libertação.
[65] Reassentamentos involuntários que resultam de actividades económicas: mineração, reservas nacionais, estradas e pontes, são exemplos que ilustram a aplicação da teoria de modernização em Moçambique.

Nos meados de 1990, a modernização passou a significar democratização, governação e habilidade das elites no poder engajarem-se com as agências internacionais para obter financiamento externo[66], ignorando os ditames do neoliberalismo económico, com vista a retomar o processo de construção de Estado pós-guerra dos dezasseis anos[67] (MANNING, 2002, p. 19; SUMICH, 2005, p. 150).

1.2.1.1. Limitações da Teoria de Modernização

Uma das limitações que podemos apresentar sobre a teoria de modernização assenta na premissa, segundo a qual, os países se mantêm no subdesenvolvimento e com crescimento económico baixo devido a prevalência de instituições tradicionais e retrógradas. Para corrigir essas situações, o Estado deve intervir, definindo políticas de investimentos, priorizando sectores produtivos da economia e, decidir transformar as instituições tradicionais e retrógradas em modernas para que as almejadas transformações, sejam políticas, sociais, econômicas e culturais ocorram. Por exemplo, no sector agrícola, se deve transformar a agricultura de subsistência, o uso de enxada de cabo curto para uma agricultura mecanizada e uso de novas tecnologias de produção agrícola. Abandonar as alegadas práticas tradicionais de estar e adoptar valores e atitudes consentâneas com o desenvolvimento e crescimento económico, ou seja, deve-se criar condições que condizem com a visão de transformação sócio-económica assente na análise de custo-benefícios que caracterizam as economias numa sociedade moderna.

A secularização do Estado e racionalização das instituições do Estado, investimento do governo em sectores e unidades produtivas da economia são vistas como pré-condições para incentivo ao sector privado participar no desenvolvimento económica e a inclusão de outros factores de desenvolvimento integral duma sociedade, tais como desenvolvimento social como liberdade, desenvolvimento local e outros (LIPSET, 1993; ROSTOW, 1961; SEM, 1999).

Todavia, dada a importância que esse modelo de desenvolvimento e crescimento económico desempenhou no período pós Segunda Guerra Mundial, isto é, de 1945 até década 70, véspera das independências de vários países outrora colônias dos países da Europa

[66] Financiamento externo em forma de Investimento Estrangeiro Direito, Créditos das Instituições Financeiras Internacionais (IDA, BM, FMI, BAD) e outros, ou via apoio directo ao orçamento do Estado na base de certos condicionalismos.

[67] Não há consenso sobre a terminologia e os termos: “Guerra de Desestabilização”, “Guerra da Democracia” ou “Guerra Civil" tem sido usados para referir ao conflito armado de 1976/7 a 1992 que opôs o Governo da Frelimo e a Renamo.

Ocidental e que ainda desempenha grande influência no processo de transformação das economias e sociedades, a modernização atraiu também algumas críticas, das quais destacamos as seguintes:

Um, o desenvolvimento económico linear. Esse modelo assume que o desenvolvimento sócio-económico é um processo linear. A implicação disso é que a experiência ocidental não pode ser replicada de forma consistente em outras partes do mundo. Cada sociedade tem suas especificidades culturais, natureza da liderança, geográficas e cada sociedade tem sua forma de conceber o mundo num contexto e desafios históricos específicos. Portanto, não é condição suficiente ter dinheiro para que determinado investimento económico ou social seja bem-sucedido e alcance os resultados previamente e métricamente definidos. É preciso, também, que as elites políticas, económicas, religiosas, entidades institucionais ou individuais com autoridade para influenciar a tomada de decisões tenham visão desenvolvimentista do Estado. Os exemplos da Coreia do Sul após General Park ascender ao poder via golpe de estado em 1961, apregoando condições de incentivo utilitarista ao sector privado, as visões das elites do Japão, Singapura e China embuidas nos valores confucianas sobre a vida e trabalho, conferiram os investimentos realizados outro figurino que dificilmente se encontra ou possa ser replicada noutros países.

Dois, a colonização e seu impacto no tecido social e na econômica dos povos e territórios outrora colonizados. O modelo de crescimento linear da economia não reconhece e nem conceptualiza o impacto negativo do colonialismo e exploração de seres humanos e as sequelas que isso deixou na configuração sobre desenvolvimento local. Os níveis de crescimento económico e desenvolvimento que caracterizam as economias e sociedades dos países da Europa Ocidental, em parte, está relacionada com a colonização, escravatura e exploração de matérias-primas, processos que não podem ser olvidados quando se debate os processos de crescimento e desenvolvimento económico, ou seja, parte das razões que explicam porque certos países são ricos e outros pobres (Reinert, 2007; Mills, 2023).

Três, a dicotomia tradição-modernização. Nipassa (2016, pp. 63-65) é incisivo ao apontar a questão da imprecisão das fronteiras entre o tradicional e o moderno porque a teoria ignora interesses de vários agentes que podem afectar positiva ou negativamente qualquer mudança na sociedade. Esse autor (Nipassa, 2016) vai mais longe, recuperando a crítica de Castel-Branco (2008) sobre a teoria de modernização ao apontar que quaisquer mudanças trazem consigo desafios de incertezas, tais como a configuração de grupos de interesses público ou privados, as relações de poder e dinâmicas de resistência. Portanto, o que parece

ser mero sinal de atitude retrógrada ou tradicional pode ser um mecanismo de sobrevivência das sociedades dada a certos contextos. Também, a cultura e tradição dos povos no mundo perante o trabalho se diferem em grande medida quer dentro do mesmo país ou entre países. Portanto, referir que os obstáculos ao desenvolvimento são de natureza doméstica, tais como valores tradicionais e instituições retrógradas, corrupção e outros, se apresenta como reducionista.

Quatro, a conceptualização sobre desenvolvimento sócio-econômico. Os problemas de conceptualização sobre o desenvolvimento sócio-económico emergem com inevitável diferença, pois os que concebem o desenvolvimento sócio-económico num contexto imperial ou republicano pensarão de forma diferente como o desenvolvimento socioeconómico é concebido em contextos de sociedades liderados por líderes tribais ou religiosos, ou ainda, em contextos de manutenção e controlo de poder, gestão de conflitos armados, sucessivos conflitos eleitorais violentos, ou ainda, defesa de prerrogativa política de afirmação de soberania.

Quinto, desenvolvimento não significa crescimento econômico apenas. Há outros elementos como visão desenvolvimentista do Estado que incorpora outros elementos como desenvolvimento humano, social, cultural, ambiental e outros. Devido a mudança de enfoque nos finais de 1960s-1970s para estabilidade económica no mundo, o campo de saber sobre como fazer o desenvolvimento é amplo e recomenda visão holística sobre a matéria.

1.2.2. Neoliberalismo

O neo-liberalismo, por sua vez, advoga a intervenção mínima do Estado na sociedade e na economia. Quer dizer, para que o desenvolvimento sócio-económico ocorra numa sociedade, o Estado deve ser apenas regulador e facilitador da economia através da criação de instrumentos de regulamentação comercial, providenciar sistemas e instituições fortes para que as forças do mercado liberal funcionem com fluidez (CRAIG e PORTER, 2006). Nessa perspectiva, o neo-liberalismo, enquanto abordagem analítica em estudos de desenvolvimento, apresenta uma imagem negativa do papel do Estado no desenvolvimento sócio-económico porque considera as acções dos políticos e governantes, enquanto agentes do Estado, estão em função da defesa de seus próprios interesses (WALSH, 1995, p. 15; MACKINTOSH, 1992, p. 61; NYAMNJOH, 2000).

Segundo Vacquant (2012), o neoliberalismo é um projecto político que sustenta a re-engenharia do Estado. À luz do neoliberalismo o fracasso do Estado no desenvolvimento

sócio-econômico é causado pela excessiva intervenção do Estado (CRAIG e PORTER, 2006).

Outros académicos como Bayart (2007); Peck (2003); Ong (1999) e Hildyard (1997) apresentam neoliberalismo como veículo de decomposição de um Estado inflexível para permitir que reformas conducentes a devolução de poder e desconcentração de competências do governo central para Órgão de Governação Local decorram sem disrupção do funcionamento do Estado. Outros ainda, como Dardot e Laval (2009); Vacquant (2009ª); Cerny (2008); Lee e McBride (2007) argumentam que neo-liberalismo é caracterizado pela relocação e reconfiguração do Estado para responder à novas formas de existir como entidade política na sociedade enquanto projecto sócio-político cujo fundamento é a "re-engenharia do Estado" (HILGERS, 2012, p. 81).

À luz do neoliberalismo, um Estado com sistemas e instituições fortes em termos de legislação que facilite o florescimento da economia do mercado se apresenta como desafio irreversível, pois o neoliberalismo visa ajustar ambos o Estado e os indivíduos de tal sorte que se origine uma competição generalizada a todos níveis na sociedade para melhorar os instrumentos reguladores, participação dos cidadãos, negociação e acomodação de interesses do sector privado e as elites (DARDOT e LAVAL, 2009, p. 175).

Para concluir, a unidade de análise para as teorias de modernização e neo-liberalismo é o Estado, pois, este oferece leitura holística das causas do subdesenvolvimento ou factores que promovem o desenvolvimento sócio-económico, identificação de forças na estrutura do Estado Moçambicano que impulsionaram ou bloquearam transformações sócio-económicas ao longo dos vinte anos de implementação do processo de descentralização nos 33 municípios em Moçambique de 1998 a 2018. Ou seja, somente com referência ao Estado estamos em condições de analisar e compreender os factores determinantes do sucesso ou fracasso da descentralização e desenvolvimento local em Moçambique.

Portanto, reforma do Estado via descentralização é necessária, enquanto re-engenharia do Estado (VACQUANT, 2012), mas não é condição suficiente para promover o desenvolvimento local de forma holística que tenha em conta sistema e instituições que estabeleçam as regras de funcionamento dos órgãos locais, instalação ou criação da capacidade técnica e humana local, capacidade de gerar receitas locais a partir de actividades económicas, interação com os munícipes, desenvolvimento territorial e outras (ROMEO, 2015; WEIMAR, 2009; GUAMBE, 2019).

Por causa dos pressupostos da modernização e, também, das "boas intenções" (EARSTELY, 2002) para ajudar os PvD melhorar o desempenho de economias percebidas como atrasadas, estagnadas, desequilibradas e disfuncionais (HUGON, 2001), muitos PvD, Moçambique inclusive, se tornaram espaços atractivos para testar as políticas neoliberais d a década 80 no Seculo XXI. A título de exemplo, nesse período, 38 governos africanos aceitaram 244 empréstimos com condicionalismos do BM e FMI (BRATTON e van WALLE, 1997, pp. 132-133). Dez anos mais tarde, o FMI ainda operava em 36 países (van WALLE, 2001, p. 7). Portanto, a presença massiva e sem precedentes de IFI nos remete, mais uma vez, à nossa reflexão sobre descentralização e desenvolvimento local, analisando o papel do Estado à luz do neoliberalismo.

Autores como Haque (2008); Prassad (2006); e, Clarke e Newman (1997) sugerem que neoliberalismo é caracterizado pela redução do papel Estado nas esferas sócio-política e económica, abrindo assim espaço para usufruto de direitos e liberdades fundamentais como a participação sócio-política, demanda para melhorar a provisão de serviços públicas, tais como acesso a água potável, electricidade, transportes públicos, educação, saúde e outros, e também, a garantia de propriedade privada.

Embora o presente estudo não discuta de forma exaustiva e com profundidade a realidade social das reformas à luz da descentralização introduzidas em Moçambique pela Constituição da República de 1990 e a Lei 2/97, as teorias usadas neste estudo oferecem oferecem entendimento suficiente sobre os fundamentos da sociologia de desenvolvimento vis-à-vis reformas introduzidas na administração do Estado Moçambicano no período em análise, ou seja, esse quadro legal e teórico são a base que sustentam as premissas para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local.

1.2.2.1. Limitações do Neoliberalismo

Visto que teorias são construções intelectuais que facilitam múltiplas leituras de determinados fenómenos sociais, económicos ou políticos, as teorias também são passíveis à falhas e apresentamos aqui algumas. Primeiro, o neoliberalismo presume haver homogeneidade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento do ponto de vista de instituições e sistemas na estrutura de funcionamento dum Estado. Portanto, para que o mercado livre funcione, nos moldes pré concebidos do neoliberalismo, se requer que o Estado tenha instituições e sistemas que facilitem e regulem as relações entre o mercado e a sociedade. Assumir-se-ia que essa situação seria, também, aplicável aos primeiros 33

municípios criados em Moçambique pela Lei 2/97. Embora a Constituição da República de Moçambique de 1990 assentasse nas premissas do neoliberalismo, todos os 33 primeiros municípios que foram criados em 1997 reflectiam a ausência de instituições e sistemas, daí a desigualdade funcional das instituições.

Segundo, o liberalismo ou, a accepção corrente (neoliberalismo) sub-estima ou ignora a complexidade política e o impacto de diferentes tipos de regimes políticos instalados nesses países no processo de construção e consolidação de Estado. Por exemplo, o Estado Moçambicano não emergiu dum contexto de Estado tipo europeu, cujas origens estão relacionadas profundamente com guerras de conquista e anexação de territórios, estabelecimento de sistemas de cobrança de impostos e, aceitação do princípio de contrato social.

Terceiro, o neoliberalismo ignora, também, as relações de solidariedade ou apoio mútuo entre os Estados e os mercados, pois os Estados, enquanto instituições de interesse público e social não existem de forma isolada. Nessas relações de solidariedade ou de apoio mútuo, os Estados interagem e retroalimentam-se em defesa de interesses nacionais dos Estados, independentemente da intensidade das relações e da proximidade geográfica de um Estado para com os outros. Ou seja, os Estados são mais interdependentes que independentes na prossecução de seus interesses nacionais. Reconheça-se, porém, que os primeiros 33 municípios em Moçambique, nos primeiros 20 anos da sua existência, baseando-se nos dados do presente estudo, relacionaram-se mais como entidades independentes que interdependentes, contrariando os pressupostos do neoliberalismo plasmados na Constituição da República de 1990.

Quarto, a abordagem neoliberal, enquanto pressuposto que explica qual deve ser o papel do Estado na economia e desenvolvimento, é bastante pessimista na medida em que olha para todos os governantes e políticos num Estado como se estivessem agindo somente para seus próprios interesses (TOYE, 2019, p. 322). Essa apreciação pessimista aos governantes revela uma dissonância entre a construção intelectual e o contexto real de governação dos homens e mulheres que administram o bem público num Estado.

1.3. Conceitos Chave e Operacionalização

O estudo usa quatro conceitos chave, nomeadamente, descentralização, desenvolvimento local (DL), Estado desenvolvimentista (EtD) e elites. Esses conceitos são operacionalizados para explicar em que medida a re-invenção do Estado via descentralização, modernização e liberalismo não dispensam o papel das elites no desenvolvimento local à luz da visão desenvolvimentista do Estado assumida pelas elites. Para o efeito, o estudo destaca a importância da noção dum Estado desenvolvimentista quando analisa o processo de municipalização e desenvolvimento local nos últimos 20 anos nas primeiras 33 autarquias em Moçambique, particularmente, no Município da Cidade de Tete.

Esses conceitos ajudam, também, a esclarecer até que ponto o processo de descentralização é condição *sine qua non* para a criação de condições para promover o desenvolvimento local ou, se nalguns casos, para que ocorra o desenvolvimento local pode-se dispensar a descentralização. Visto que neste estudo a unidade de análise é o Município da Cidade de Tete, as teorias e os conceitos usados e definidos procuram trazer em perspectiva dinâmicas sócio-políticas e económicas, tais como internalização do quadro legal que estabelece as autarquias locais, a apropriação da visão e condições criadas pelo governo central no quadro de reformas administrativas. Ou seja, mesmo que o processo de descentralização tenha resultado duma decisão política de cima para baixo, no caso de Moçambique, é indispensável analisar e compreender como as primeiras 33 autarquias criadas se posicionaram para assumir o poder, a gestão municipal e resposta a demanda local centrada no desenvolvimento sócio-económico local, integrado e holístico dos municípios.

1.3.1. Descentralização

Baseando-se na tripla acepção proposta por autores como, Weimer e Carrilho (2017) e Schneider (2003), descentralização é definida como um conjunto de reformas administrativas nas instituições do Estado que consistem na transferência de poderes político, competências administrativo e fiscal dos órgãos centrais para órgãos locais num Estado. Essa transferência de poderes e competências visa que o Estado abra espaço para governação democrática descentralizada, garanta eficiência na provisão de bens e serviços aos cidadãos tendo em conta as necessidades e demandas locais, e limitada interferência, nos termos da lei, do governo central para com os governos locais.

No que concerne às necessidades e demanda locais, o processo de descentralização reconhece o papel preponderante dos órgãos locais enquanto entidades do Estado mais próximas dos cidadãos para auscultar e avaliar as necessidades locais e planificar para provisão eficiente de bens e serviços básicos como água e saneamento, saúde, educação, transportes, infra-estruturas e outras. Por sua vez, a demanda local se caracteriza pela representação, quer formal, de interesses locais via eleição dos órgãos locais, definição das regras de produção, distribuição e redistribuição, investimento de recursos e usufruto de liberdades civis e de propriedade privada como exercícios de cidadania (ROMEO, 2015; FORQUILHA, 2010; FARIA e CHICHAVA, 1999); quer informal, de interesses locais via negociações entre munícipes e o executivo do órgão para a co-produção de bens e serviços em conformidade com as circunstâncias nos quais a edilidade se apresenta (GUAMBE, 2019).

1.3.2. Desenvolvimento Local

Para operacionalizar o conceito "desenvolvimento local", o presente estudo destaca, *prima facie*, três aspectos importantes. Primeiro, os significados atribuídos ao conceito desenvolvimento local. Isso ajuda a esclarecer como o desenvolvimento local é compreendido em diversas áreas do saber. Segundo, tem a ver com as abordagens sobre o desenvolvimento local implementadas ao longo dos últimos 50 anos. Isso ajuda a documentar as experiências praticadas e promovidas sobre o desenvolvimento local. E, terceiro, o estudo apresenta componentes chave que explicam como o desenvolvimento local pode ser promovido.

Quanto ao primeiro aspecto, neste caso, sobre os significados, socorremo-nos da questão gramatical pois é indispensável para uma compreensão holística do conceito. O conceito "desenvolvimento local" compreende dois termos, que separadamente têm significados diferentes. Por exemplo, o termo "desenvolvimento" é um substantivo com significado próprio que sugere a ideia de certo estágio de alguma coisa. Mas, o termo "local" é um adjectivo que, neste caso, qualifica o desenvolvimento. O adjectivo local, por si só, não se sustenta até que seja atribuído o devido significado.

Em adição à questão gramatical, o estudo apresenta quatro pontos sobre o significado que pode ser atribuído ao termo "local". Um, o local pode ter significado geográfico em termos de escala territorial, se é um território maior ou menor, não importa se é um continente, região, país, província, distrito ou mesmo uma simples circunscrição territorial.

Dois, o local pode ter o significado político-administrativo em termos de divisão territorial definido legalmente pelo poder político. Aqui o local pode ser territórios administrativamente definidos como províncias, distritos, municípios, localidades. Três, o local pode ter significado identitário quando a referência ao local está intrinsecamente relacionada com traços sócio-antropológicos de certo grupo humano que se identificam pela mesma língua, valores e tradições e outras. Por exemplo, quando se fala da terra dos *makuas*, ou dos ingleses, dos *matsanganas* ou *masenas*, não é o espaço físico que é destacado, mas a questão identitária de um determinado grupo humano com características sócio-antropológicas comuns. Quatro, o local pode ter significado institucional e relação inter-institucional. Por exemplo, identificar o local por causa de empreendimentos industriais, empresas, ou mesmo instituições religiosas. Em Moçambique, há locais industriais, de mineração de carvão, de rubis, petróleo e gás, e também, por exemplo, a zona costeira do centro e norte de Moçambique é conhecida como zona da profissão da religião islâmica enquanto as zonas do interior e do centro para o sul de Moçambique, como zonas da influência da religião cristã. Aqui, o significado do termo local é marcadamente a referência a instituições e suas interações entre si e com as outras fora do seu âmbito de influência.

Segundo a literatura, o conceito "desenvolvimento local" foi extensivamente promovido nas décadas de 80 e 90, e tem origem nos vários escritos e debates das décadas 60 e 70. Esses escritos e debates destacam a re-emergência da noção do "desenvolvimento local" como ingrediente indispensável de política pública que pode produzir profundas transformações sócio-económicas e políticas num determinado espaço geográfico. Por exemplo, os Estados Unidos da América (EUA) constam como um dos casos (PERRY, 1987). No entanto, para transmissão da ideia geral sobre o "desenvolvimento local", várias outras expressões têm sido empregues, tais como, desenvolvimento a partir de baixo, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento rural participativo (CHEENA e RONDINELLI, 2007). Também, as expressões de origem Francesa, tais como, *milieu* ou *milieux innovateurs* (MAILLAT, 1992; PECQUER, 1989; PERRIN, 1991) reflectem essa ideia geral sobre desenvolvimento local.

Todas essas ideias e suas variantes nos remetem à mesma ideia central assente na premissa segundo a qual o desenvolvimento, enquanto processo de transformação sócio-económico é acima de tudo um assunto local (STIGLIZ, 1999). Nessa ordem de ideias, o conceito desenvolvimento local, também, nos remete à duas noções importantes que o reforçam: "desenvolvimento" e "local". Enquanto o "desenvolvimento" pode ser definido

como processo de transformação que obedece certos estágios (ROSTOW, 1961); transformação sócio económica e política de forma radical (LEFTWICH, 2008) ou ainda; como processo sócio económico que caracteriza o nível de competitividade e inovações das sociedades nas suas relações entre o Estado, sector privado e o mercado (SCHUMPETER, 1911), o "local" é definido compreendendo os seguintes elementos: a dimensão territorial com limite geográfico, político-administrativo e seu papel nos fluxos econômicos nacional e internacional (COMPASS, 1999); dimensão das inter-relações pessoais e institucionais nas quais destacam-se a construção da identidade da vida cotidiana do local, a condição e factor de desenvolvimento (MARTINS, 2002; ROMEO, 2015).

Quanto à dimensão territorial, por exemplo, a localização geográfica em termos administrativos dum local, relativamente menor ou maior que o outro é possível distinguir. Esse local pode ser um município, um distrito ou uma província vis-à-vis a um território maior ou menor no mesmo país ou de um outro país. Neste estudo, é a nível da escala administrativa municipal que se idealiza a eficácia das acções governativas, a eficiência na provisão de bens e serviços e, também, a valorização do local como referência territorial na sua relação com outros espaços administrativo ao exibir uma identidade própria em função do contexto, relações e recursos locais na sua relação com outros espaços, ou inovando, ou solidarizando-se, ou competindo, ou ainda, influenciando para a superação de problemas locais para melhor promover acções endógenas no contexto nacional ou global.

Quanto à dimensão das inter-relações pessoais e institucionais, a questão do "local" capta nuances sobre a vida cotidiana que produz experiências únicas num território e aí se constrói a identidade de uma comunidade. O local ganha significado por causa das representações sociais e práticas humanas na sua singularidade, e que o destaca como condição e factor de transformação sócio-económica, por se tornar factor de inovação e não *locus* de inovação. Por causa das suas potencialidades e desafios, o Município de Tete se caracteriza por ser um local de intensa interacção de acontecimentos sociais, econômicos, comerciais e naturais, tais como mineração de carvão e recursos hídricos, todos esses acontecimentos produzindo efeitos local, nacional e internacional. Essa dimensão está associada ao cotidiano das pessoas e das instituições em termos de vizinhança, co-presença, cooperação e conflitualidade, todas elas pautadas pelas práticas de interdependência na partilha de meio ambiente comum, instituições de produção de bens e serviços, empresas e instituições públicas.

A noção do "local" tem força ao qualificar o desenvolvimento à luz da descentralização, pois é espaço partilhado e identificado, por um lado, por uma consciência social e comunitária que oferece às pessoas a materialidade, pela aparência conhecida e familiar dos elementos que compõem o local, tais como casas, ruas, vizinhança, empresas, instituições públicas, e por outro, pela dinâmica e interacção das pessoas e instituições político-administrativas a nível local, provincial e nacional. Esses elementos conferem ao local ingredientes dinâmicos da sua localização e transcendem meros factos sócio-espaciais. Portanto, não se trata apenas de localização, mas das interacções das pessoas e instituições num determinado meio e à luz de leis ou práticas aceites (SANTOS, 1996b, p. 123; MARTINS, 2002, p. 55).

Essas interacções podem, por exemplo, configurar o exercício do direito de cidadania num município. Esse exercício transcende a existência de leis que conferem direitos e deveres às pessoas num determinado local, transcende a delimitação física ou cartografia dum lugar. Por exemplo, ser munícipe em Moçambique equivale a ter direitos e deveres assegurados por lei, enquanto cidadão. Mas nem todos munícipes, efectivamente, estão em condições de exercer esses direitos e deveres por causa do meio que envolve os munícipes. Nos municípios da Beira, Quelimane e Nampula, por exemplo, os munícipes podem exercer direito de manifestação, mas noutros municípios como Maputo, Matola, Xai-Xai ou Tete, os munícipes não conseguem fazê-lo.

Do exposto no parágrafo anterior deriva a importância de se respeitar o método quando se discute a questão do local, pois defini-lo em termos de tamanho apenas se torna num problema elementar que a Geografia resolve. Mesmo assim, emerge a questão da escala, ou seja, a concepção do local que define conteúdo ecológico, político, história, experiências das pessoas que nela residem e as instituições públicas e privadas que nela operam. Essas realidades podem ser captadas qualitativa e quantitativamente. Por isso, definir o desenvolvimento local exige reconhecer factores multidimensionais do local, limitações para interpretar as acções humanas e inter-relações humanas, institucionais e compreensão da totalidade sócio-espacial tendo em conta quatro elementos essenciais, a saber: endogeneidade, factor incremental, integração territorial e inter-acção institucional a vários níveis (ROMEO, 2015). Mas como definir o desenvolvimento local?

O conceito de "desenvolvimento local", segundo William e Polese (1984), é definido como forma particular de desenvolvimento regional, aquele no qual, factores endógenos ocupam uma posição central. Para os defensores dessa interpretação, enquadram o

significado do desenvolvimento local propondo o local como factor dinâmico numa engrenagem dum modelo de estágios de transformação sócio-económica centrada na criação de condições que promovam a: (i) emergência de empreendedores locais; (ii) o "arranque" de empresas locais; (iii) a expansão dessas empresas para além de região ou local; e (iv) o alcance de estrutura duma económica regional ou local que deriva e assenta de e nas iniciativas locais e, localmente, criam vantagens comparativas. Essa concepção deriva do pressuposto teórico do papel do empreendedor e do capital humano no processo do crescimento económico e seus efeitos espaciais da expansão de uma empresa (SCHUMPETER, 1911).

Outros acadêmicos, como Martins (2002); Romeo (2003), definem "desenvolvimento local" como postura de política pública que atribui e assegura à comunidade o papel de agente activo e participativo, e não de objecto beneficiário dum desenvolvimento externo. Portanto, o desenvolvimento local não se resume apenas nas concepções associadas a progresso material como acumulação da riqueza, bem-estar e melhoria de qualidade de vida, mas também, nas sinergias que o progresso material proporciona nas transformações sócio-económicas assim como nas político-administrativas baseadas na valorização das pessoas numa determinada comunidade na sua plenitude. Portanto, o "desenvolvimento local" pode ser definido como "um evento *sui generis*, resultante do pensamento e da acção à escala humana que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade (MARTINS, 2002, p. 51).

Para o Comité Económico e Social das Comunidades Europeias define desenvolvimento local como um processo de re-activação da economia e dinamização de uma sociedade local com base no aproveitamento óptimo dos recursos endógenos, objectivando o crescimento económico, a criação de emprego e a melhoria de qualidade de vida (BILBAO, 2015). Nesse contexto, o "desenvolvimento local" é definido como estratégia para os Países em Desenvolvimento (PvD) e Países Desenvolvidos (PD) competirem na economia global (ROMEO, 2005). Essa abordagem tem sido usada para promover a descentralização. Como se depreende da contextualização, o conceito "desenvolvimento local" que ganha proeminência nas décadas de 80 e 90 e que influencia o processo de descentralização procura, por um lado, corrigir as falhas do desenvolvimento económico regional, que consiste em afirmar que resolver o problema da pobreza não poder ser resolvido com o mesmo marco teórico economicista que ajudou a criar a pobreza

(YUNUS, 1998) e, por outro, reconhecer os limites da descentralização a nível global que subestimou a componente local no processo de descentralização.

Na década de 80, as Instituições Financeiras Internacionais (IFI), então defensoras dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), à luz dos ditames do Consenso de Washington, após reconhecerem os fracassos dos PAE advogavam mudança de abordagem sobre o desenvolvimento. De uma abordagem, essencialmente economicista de desenvolvimento, via subsídios à industrialização regional e criação de empregos para resolver o problema de subdesenvolvimento no mundo, optou-se por uma outra, que tomasse em consideração aspectos social e local do sub-desenvolvimento, com destaque para a redução da pobreza e melhoria do bem-estar social e econômico, mormente e sempre a luz dos interesses das IFI. Por isso mesmo, se manteve firme a questão do crescimento económico como base dos pressupostos para reduzir o desemprego e a pobreza e, as IFI popularizam o conceito de "desenvolvimento local" (DL) na década de 90, encapsulando-o em duas abordagens principais, designadamente, a sectorial defendida pelo Banco Mundial (2003), UN-Habitat e Organização Internacional do Trabalho (OIT), e, a territorial defendida pela Meyer-Stamer (1999); OECD (2000); Kay (2003); Boschma (2004); e Romeo (2015).

1.3.2.1. Abordagem Sectorial do Desenvolvimento Local

Para uma melhor compreensão da abordagem sectorial do desenvolvimento local, o estudo destaca três definições propostas por CUNNINGHAM E MEYER-STAMER, 2005)[68] que propulsionaram o conceito desenvolvimento local (DL) com possíveis acepções conceptuais, que evoluem do postulado sobre o desenvolvimento econômico local (DEL) para DL, usadas ao longo dos últimos 20 anos.

Preservando a componente de crescimento económico, o Banco Mundial define DEL como sendo:

> "o processo a partir do qual os sectores público, privados e ONGs trabalham colectivamente como parceiros para criar melhores condições para crescimento económico e criação de emprego. A finalidade é melhorar a qualidade de vida (WB, 2003, p. 7).

Por sua vez a UN-Habitat define DEL como sendo:

> "um processo participativo onde pessoas locais de todos os sectores trabalham juntas para estimular actividade comercial local para que se torne resiliente e sustentável. É um instrumento que ajuda a criar emprego decente e melhora a qualidade de vida para todos, incluindo os pobres e marginalizados" (UN-HABITAT, 2003a, p. 1).

Uma outra abordagem de DEL foi desenvolvida pelo *Club du Sahel* e Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento (OECD), denominada ECOLOC, baseada na experiência dos países da África Ocidental francófona. Essa abordagem assenta numa forte inter-relação entre centros urbanos e respectivas zonas rurais do *interland*. Nessa abordagem, o DEL inicia com pesquisa na primeira fase enquanto se prepara a base para a mobilização de intervenientes locais, perfazendo a segunda fase. O principal enfoque do ECOLOC é a produção de um documento baseado em metodologias de pesquisa e depois é que se executa o DEL.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) conceptualiza o DEL encapsulando sete elementos, nomeadamente: diagnóstico territorial e mapeamento institucional, sensibilização, criação de fórum local, desenho da estratégia do DEL, coordenação e criação de estruturas de implementação e implementação da estratégia do DEL[69]. O que distingue a abordagem da OIT das outras é a criação de estruturas de implementação, denominadas de Agência de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL). De acordo com essa abordagem a

[68] Em determinadas literaturas a abordagem sectorial é denominada de abordagem ortodoxa de desenvolvimento local (Pike et alz., 2006; Ibidem, 2007; Rodriguez-Pose, 2008a).
[69] Documento disponível no portal: www.un-habitat.org/mandate.asp. Acedido aos 15 de Abril de 2021.

ADEL é uma entidade de fins não-lucrativos, com estrutura legal e funcional autónoma reconhecida pelo direito privado e o seu status legal permite a participação de actores locais, nomeadamente, o sector público (administrações locais, órgãos descentralizados do governo central, serviços e outros) e esfera privada (associações, câmara de comércio, sindicatos, produtores de bens e serviços, bancos e outros). Portanto, ADEL é concebida como entidade que junta serviços tradicionalmente separados, tais como, serviços financeiros, assistência técnica, formação de potenciais empreendedores econômicos, serviços territoriais como publicidade e apoio à negócios.

Há dois aspectos que simultaneamente reforçam a estrutura da ADEL, a saber: autonomia e capacidade contratual. A autonomia permite a ADEL, como instituição, desempenhar um papel no espectro da política local e nacional influenciando processos para o desenvolvimento local. E a capacidade contratual torna ADEL uma entidade com acesso independente à financiamento, subcontratos e serviços, à programas nacionais e internacionais. E como entidade administrativa pode implementar projectos e providenciar serviços e crédito bancário de uma forma simples e menos burocrática. Essa abordagem do DEL, que traz a participação público-privada e status de administração independente confere a ADEL ligações política, institucional e programática com várias expressões institucionais do Estado a todos os níveis, incluindo a representação das Organizações da Sociedade Civil e o mercado por causa da natureza privada de sua gestão (CUNNINGHAM e MEYER-STAMER, 2005, p. 6).

Na essência, a abordagem sectorial deriva da experiência de transformações sócio-económicas que ocorreu nos países industrializados desde finais do Século 18, inspirado no modelo de crescimento económico proposto por (ROSTOW, 1961). Esse modelo é apontado como referência pois assenta no pressuposto de que o "desenvolvimento económico será inevitável e geograficamente desigual" (ROGERSON, 2011, p. 11760; BANCO MUNDIAL, 2009), mas algum sector da economia deve instigar as transformações sócio-económicas. Desse ponto, o BM defende que o DEL pode ser inclusivo, pois boas políticas públicas podem permitir a integração de espaços geográficos atrasados a se dinamizarem e viabilizarem economicamente (BANCO MUNDIAL, 2009, pp. 20-21).

Por sua vez, a UN-Habitat aplica o conceito de DEL no quadro do seu mandato da ONU que preconiza a promoção de vilas e cidades sociais e ambientalmente sustentáveis para garantir habitação. Essa acepção da UN-Habitat é informada pelo conceito de planificação urbana. E a OIT, tentando conciliar o crescimento econômico e vida condigna

dos que fazem a economia num determinado espaço geográfico, destacam a criação de estruturas de implementação para que o desenvolvimento local econômico ocorra.

1.3.2.2. Abordagem Territorial do Desenvolvimento Local

Uma discussão inicial sobre terminologia é indispensável para definir e compreender o alcance da abordagem territorial. De acordo com Romeo (2015), o adjectivo territorial pode referir-se à integração espacial em dois sentidos. Primeiro, mais específico, o termo "territorial" refere-se à integração espacial do desenvolvimento entre múltiplos sectores, guiada por uma visão espacial dum futuro desejável e alcançável através de investimento em infra-estruturas físicas e gestão dos espaços e o ambiente natural. Essa concepção não está relacionada a nenhuma escala geográfica particular como local, regional, nacional ou transnacional e aplica-se a qualquer um desses.

O segundo, sentido mais neutro, o termo "territorial" refere-se ao desenvolvimento duma porção específica do território dum país, que pode ser província ou distrito, cidade ou vila, zonas costeiras e, ou montanhosas, mas com referência a pequenas jurisdições que perfazem um todo dum país. *In fine*, qualquer espaço pode ser definido como local dependendo do ponto de vista de um observador. Independentemente da posição do observador, a expressão desenvolvimento territorial, usada num sentido mais amplo e neutro configura o que designamos de desenvolvimento local a qualquer escala (ROMEO, 2015).

Discussões adicionais às abordagens territoriais reconhecem que terminologias podem obscurecer alguns aspectos enquanto procuram esclarecer outros. E, conceitos que enforma desenvolvimento local não constituem excepção. Por exemplo, se usarmos o termo desenvolvimento territorial como sendo desenvolvimento orientado e coordenado horizontalmente para espaço geográfico específico, pode esconder diferenças cruciais na forma como sectores económicos e sociais operam e, sub-estimar ambas possibilidades para coordenação horizontal e o papel de cada instituição na governação local e implementação de estratégias de desenvolvimento espacial originadas localmente. Pode-se, nalgumas situações até, se incorrer na supervalorização do local, mas obscurecendo, aspecto multi-escalar, actores múltiplos e natureza do desenvolvimento local (BILBAO, 2015).

O termo desenvolvimento territorial, quando usado como desenvolvimento local a qualquer nível, pode esconder outras diferenças, com destaque para as de natureza política e institucional sobre promoção ou bloqueio do desenvolvimento local a diferentes escalas espaciais (municípios, vilas…), e, até mesmo obscurecer a essência da natureza endógena

do desenvolvimento local e o papel do território como ingrediente activo e, não receptor passivo do desenvolvimento (BILBAO, 2015; GUAMBE, 2019), como tem sido a experiência dos primeiros 33 municípios quanto às receitas provenientes do Fundo de Compensação Autárquica (FCA).

A expressão desenvolvimento territorial agrega valor ao debate sobre desenvolvimento porque destaca a interdependência entre espaços/ localidades urbana e rural, cidades e vilas, municípios, áreas metropolitanas e regiões, sempre com referência a natureza multi-escalar do desenvolvimento local, chamando para a reflexão das implicações críticas que tem para promovê-lo ou bloqueá-lo. Igualmente, destaca a importância do desenvolvimento local holístico e orientação espacial para integrar considerações sobre infra-estruturas físicas, ambiente e sócio-económicas e superar a fragmentação da formulação e implementação de políticas baseadas na abordagem sectorial de desenvolvimento.

Autores como Romeo (2015; 2003; 2011); Pratchett (2004); e, Wolman (1990) explicam que "desenvolvimento local" não se refere apenas ao que acontece num determinado espaço geográfico como consequência de certas acções emanadas do governo central ou mesmo do órgão local. Mas sim, se refere às vantagens comparativas e competitivas que impulsionam transformações sócio-económicas do contexto estrutural de certos espaços a partir da mobilização de seus recursos políticos, humanos, naturais, económicos e sociais.

1.3.2.3. Componentes-chave do Desenvolvimento Local

Baseando no debate que evolui desde a década de 80, desenvolvimento territorial é definido como sendo desenvolvimento local espacialmente coordenado assente na interacção de vários actores institucionais e individuais, operando a múltiplas escalas, níveis e áreas na planificação e administração do desenvolvimento. Essa definição encapsula uma visão holística de desenvolvimento local assente em quatro condições necessárias e indispensáveis: endogeneidade, planificação incremental, integração territorial ou espacial e interacção institucional multi-escalar.

Neste estudo a endogeneidade é tida como processo de mobilização de todo o tipo recursos locais via quadro político, mecanismos institucionais e, sistema de governação e administração com regras previsíveis para o funcionamento dos órgãos locais. No entanto, esse pressuposto não exclui excepções, tais como, as regras informais de relacionamento

entre cidadãos-munícipes e a edilidade que podem configurar verdadeiros espaços de conhecimento e aprendizagem mútua entre os governados e governantes num município.

No contexto da criação dos primeiros 33 municípios, as regras informais proporcionaram uma aprendizagem de criação de espaços de conhecimento sobre as funções e competências dos municípios num Estado com tradição do centralismo democrático (CHAMBOTE, 2012; GUAMBE, 2019). Essa posição foi, também, confirmada numa entrevista concedida ao primeiro edil do Município de Tete, Luciano Nguiraze[70], em Maio de 2021. Essa aprendizagem foi, gradualmente, colocada à prova, quer por edis membros do partido no governo, nesse caso o Partido Frelimo, que procuravam ganhar certa independência na gestão municipal, assim como por edis eleitos de partidos de oposição, como a Renamo e o MDM.

Sobre a condição incremental, enquanto respeito pelos esforços do desenvolvimento nacional, é factor potencial para melhorar as acções autónomas dos órgãos locais para que sejam eficientes na provisão de bens e serviços básicos como parte dum todo. Por exemplo, o gradualismo da descentralização municipal foi apregoado nos termos da Lei 2/97, embora percepções sobre manutenção do controlo de exercício de poder pelo governo central têm sido apontados como uma das causas principais para que o desenvolvimento local não ocorra pois, a iniciativa legal de municipalização equipara-se a distribuição de poderes cujo detentores prestam contas ao governo central via mecanismos informais ao invés da prestação de contas ser feita aos munícipes a quem as promessas eleitorais dos candidatos a presidentes de municípios recaem. A reclamação do edil de Moatize: "porque descentralizar sem desenvolver?", questionando a interferência ilegal da Procuradoria Provincial de Tete sobre iniciativas de construção de centro comercial pelo sector privado na autarquia, revela alguma prática de controlo central, desencorajando iniciativas locais de desenvolvimento local discutido neste trabalho.

Sobre a integração territorial ou espacial precisa-se compreender a natureza do desenvolvimento local que se pretende à luz da descentralização. A integração territorial pode ser feita via reforço de capacidade institucional e sistemas para aquelas entidades que devem garantir a internalização e cumprimento das normas, quer pelos órgãos do Estado, a níveis centrais, locais e munícipes. Também pode ser feita por via de reforço de integração de actividades económicas, planeamento físico integrado para infra-estruturas entre

[70] Luciano Nguiraze foi Presidente do Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2003.

municípios, vilas e cidades, entre as que têm fraco sector privado, infra-estruturas, actividades económicas com as que estão em franco desenvolvimento. Embora os municípios de Inhambane e Maxixe estejam separados pela baía, os municípios das cidades de Tete e Moatize oferecem óptimo exemplo como a integração territorial na área institucional, económica, planeamento físico integrado e gestão ambiental configurariam mitigar a prevalecente lógica fragmentação sectorial e institucional dos órgãos descentralizados na prossecução de intervenções pelas autarquias.

Sobre a natureza multi-escalar, múltiplos níveis de interacção, isto é, o desenvolvimento local depende da interação entre o público local e nacional, vários interesses do sector privado, comunidades circunvizinhas e o governo central. O desenvolvimento local é efectivamente promovido quando múltiplos actores se consultam mutuamente e se retro-alimentam, negociam, colaboram envolvendo e engajando vários actores a vários níveis e acomodando diversos interesses local, nacional e outros.

O denominador comum das abordagens sectorial e territorial do DEL pode ser sumarizado da seguinte forma: o DEL é dirigido pelo governo mas, precisa do envolvimento do sector privado e OSC; deve ser baseado em processo participativo e esforço alargado de consulta a vários segmentos da sociedade; deve ser baseado numa profunda investigação e análise da economia; precisa que tenha estratégia, documento escrito e base institucional e estrutura para implementá-lo, e finalmente, combinar as abordagens, pois a sectorial se insere num território concreto onde o governo, sector privado, sociedade em geral interagem e influenciam-se mutuamente para que o desenvolvimento local ocorra. O argumento central é que o Órgão Local de Governação (OLG) desempenha o papel principal na liderança de todo o processo de DEL, porque, primeiro, é o Órgão Local de Governação que foi democraticamente eleito. Portanto deve prestar contas aos cidadãos eleitores. Segundo, porque, em muitos países desenvolvidos a planificação urbana e desenvolvimento tem sido responsabilidade do governo. Ou seja, o Órgão Local de Governação tem o papel de dirigir a planificação, o desenho e a implementação do desenvolvimento local.

Nessa conceptualização, o termo “local” não se refere somente ao “onde”, mas sim, se refere também a “quem e como” se promove o desenvolvimento local (ROMEO, 2015, p.16). Portanto, desenvolvimento local pode englobar, por um lado, a internalização pelos cidadãos e instituições públicas ou privadas de sistemas que institucionalizam os OLG e a afirmação do papel do Estado, numa visão do Estado Desenvolvimentista para cumprir com as promessas da descentralização: eficiência governativa, equidade procedimental, provisão

de bens e serviços básicos e participação no desenvolvimento local. E por outro, na co-produção de bens e serviços forjadas no relacionamento entre os munícipes, os órgãos municipais e o sector privado, salvaguardando o interesse geral defendido pelo Estado e dos cidadãos (LEI 2/97, de 18 de Fevereiro; LEI 11/97, de 31 de Maio; DECRETO 72/98, de 23 de Dezembro; DECRETO 33/2006, de 30 de Agosto). E por fim, a busca incessante do ideal de governação transparente e participativa onde os órgãos municipais amiúde se aproximam e interagem com os munícipes para auscultar e dialogar.

1.4. Estado Desenvolvimentista

Entre meados da década de 70 e finais da década de 90, muitos Países em Desenvolvimento (PvD) registaram taxas médias anuais negativas de crescimento económico em termos do Produto Interno Bruto (PIB) per capita (WORLD BANK, 1999c: tabela 1.4). Durante essas duas décadas, um pequeno número de países teve taxas de crescimento moderado entre 1.5% a 3.5%, mas somente poucos PvD alcançaram uma média de crescimento anual do PIB per capita acima de 4%. Entre esse grupo de países constam Botswana com 7.7%, Coreia do Sul com 6.7%, Taiwan com 7.0%, Singapura com 6.3%, China com 6.8%, Indonésia com 4.8%, Tailândia co 5.1%, Malásia com 4.1% (CEPD[71], 1992; WORLD BANK, 1999c).

Um desempenho similar foi também registado na Líbia de Muamar Kadafi (1968-2009) com registo da taxa média de crescimento de 6.3% do GDP (WORLD BANK, 2007, UNDP, 2007). Recentemente, no Ruanda foi registada uma taxa anual de crescimento de PIB de 7.2% de 2008 a 2018 (WORLD BANK, 2022). Pelos padrões do Banco Mundial esses são marcos robustos de desempenho econômico que os países devem exibir, apesar dos PvD que demonstraram esse desempenho de crescimento econômico se concentram geograficamente no Sudoeste Asiático. Esses países têm pouco em comum. Por exemplo, China e Indonésia têm densidade populacional muito elevada, mas Botswana e Singapura não exibem similar densidade populacional. Alguns desses países têm abundantes recursos naturais. Por exemplo, a Indonésia tem petróleo e Botswana tem diamantes. Todavia, a Coreia do Sul e a Tailândia não têm recursos naturais. Igualmente, regimes políticos, estratégias diplomáticas, política externa e políticas econômicas variam entre esses países. Uns com pendor autocrático como China, Líbia, Ruanda e Singapura maximizaram o controle e disciplina centralizada para promover o desenvolvimento econômico de seus

[71] *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) (Conselho de Planificação Económica e Desenvolvimento). Tradução livre do autor, 2022.

países. Outros como a Malásia e Indonésia, maximizaram as estruturas sócio culturais e étnicas. Outros ainda, tais como a Tailândia, Taiwan e Botswana exploraram alguns aspectos culturais homogêneos. E outros, como são os casos de Botswana, Malásia e Singapura apostaram na estrutura democrática ou quase democrática para promover o desenvolvimento (LEFTWICH, 2000).

O sucesso desses países na área de desenvolvimento tem alguma explicação. É que esses países partilham versões do tipo de Estado que foram capazes de criar condições e gerar um momento de desenvolvimento integrado que se manteve sustentado e sustentável. Este é o Estado desenvolvimentista (EtD), cuja origem, está em função da primazia do poder político e intrínsecas relações político-económicas com o sistema internacional e actores locais nelas inseridas. O EtD exibe características peculiares que o distingue de qualquer outro tipo de Estado. O EtD é aquele, que simultaneamente, "tem seus objectivos políticos e estruturas institucionais, especialmente, sua burocracia, são guiados e operacionalizados em torno de desenvolvimento, e, tem os seus objectivos desenvolvimentistas guiados pela política" (LEFTWICH, 2000, p. 154; ROMEO, 2015).

Para o EtD, factores políticos são fundamentais para criar condições de urgência para impulsionar o ritmo de operacionalização de estratégias de desenvolvimento através das estruturas do Estado (CASTELS, 1992; PEMPEL, 1999). Esses factores incluem nacionalismo económico e político, ideologia, vontade para alcançar os níveis de desenvolvimento que os países desenvolvidos do Ocidente alcançaram (WOO-CUMINGS, 1999b, p. 8); forte primazia do poder político em associar o desenvolvimento da capacidade militar, poder e autonomia do EtD (BURMEISTER, 1986, p. 122); e, a necessidade para responder a competição regional e ameaça externa, numa perspectiva que amplia o argumento de Tilly (1975) sobre a questão de formação de Estado e condução de guerras na Europa.

Para uma definição operacional, o EtD tem sido identificado como aquele Estado, cujo exercício de poder se caracteriza por ter concentrado suficiente poder político em grupo pequeno, confiança na autonomia burocrática, capacidade e legitimidade como fundamentos para impulsionar e encorajar de forma explícita objectivos desenvolvimentistas, quer por estabelecer e promover a criação de condições para o crescimento económico (perspectiva capitalista desenvolvimentista), organizando-o directamente (perspectiva da planificação centralizada da economia) ou a combinação de ambos.

De forma implícita e, ou explícita, a ideia do EtD nos remete ao argumento mercantilista de Friederich List sobre a necessidade de as "nações menos avançadas" usar "meios artificiais", isto é, o Estado, para alcançar as nações avançadas liderando e promovendo o desenvolvimento económico da nação e prepará-lo para sua admissão numa sociedade universal do futuro (LIST, 1885/1966, p. 175). Por sua vez, Elster (1985, p. 426), fala da autonomia do Estado capitalista socorrendo-se da noção do Estado capitalista desenvolvimentista quando faz referência ao Estado da França sob Luís Bonaparte, apontando que o Estado tinha uma posição "completamente independente pois havia consolidado e concentrado o poder e enfraquecido a sociedade civil" (MARX, 1852/1985a, p. 333).

Nos anos que decorrem de 1930 e seguintes, os aspectos fracos e a prática limitada do EtD estavam associadas ao estado colonial e às políticas de desenvolvimento do poder imperialista (LEE, 1967) e, pouco ou quase nada se explorou a viabilidade do EtD. Depois da II Guerra Mundial, é reconhecida a necessidade para que o Estado tenha funções desenvolvimentistas no contexto dos Estados atrasados ou com economias estagnadas, o que passou a ser crença entre os economistas e planificadores (ROBERTSON, 1984). Igualmente, a ideia de política da burocracia na Tailândia e Indonésia, encerram a noção do EtD ao sugerir que para haver desenvolvimento, o Estado deve centralizar o poder na burocracia como modernizador e inovador de desenvolvimento sócio-económico (HUNTINGTON, 1968, p. 167; JACKSON, 1978, p. 3;). Para ter sucesso, o Estado deve "liderar politicamente a destruição das prevalecentes forças sociais, interesses, costumes e instituições, as quais mantiveram o atraso no desenvolvimento e continuaram a se oporem à modernização (HUNTINGTON, 1968, pp. 141-142).

Muitas das ideias sobre o EtD podem ser encontradas em várias fontes bibliográficas, mas nunca tinha uma formulação clara e robusta, excepto a referência do Cardoso e Faletto (1979, p. 143) quando fala das tentativas do Chile e México para promover a industrialização, e de forma explícita sobre as pré-condições, características e elementos constitutivos do EtD. Por exemplo, no estudo sobre economia de desenvolvimento, Gills., et al (1992, p. 25) e, Green (1974) dizem que as condições políticas e instituições do EtD nunca tinham sido identificadas. Mesmo depois do apelo de "trazer a política de volta" para o desenvolvimento (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985) não havia engajamento pleno com as determinantes políticas de autonomia e capacidade do Estado.

Durante o período entre as duas guerras mundiais, observa-se uma ausência da teorização sobre o EtD, e isso, em parte, deve ter permitido que os teoristas anti Estado desqualificassem o papel do Estado planificar, investir, intervir e promover desenvolvimento socioeconômico. Os teorizadores anti Estado, ao invés de olharem para as razões que explicam os fracassos e sucessos do Estado Desenvolvimentista, optaram por denunciar as falhas do Estado Desenvolvimentista como inevitáveis e capturaram ambas iniciativas teóricas e políticas neoliberais disseminadas na década de 80 (LAL, 1983). Todavia, foi a partir da publicação dos trabalhos de Chalmers Johnson (JOHNSON, 1981; 1982; 1995) sobre Estado Desenvolvimentista na Ásia do Leste e no Japão, que a noção do EtD emerge com robusta conceptualização. Ele distingue a "orientação desenvolvimentista" do Estado planificador-racional da do Estado planificador-ideológico do tipo do comando da economia soviética, por um lado com a "orientação reguladora" do Estado liberal democrático ou mesmo Estado social-democratico, por outro lado (JOHNSON, 1981, p. 19).

A característica distintiva do EtD era a intimidade do relacionamento do poder político com o sector privado e a intensidade do seu envolvimento no mercado (JOHNSON, 1981, pp. 9-10). O EtD do Japão foi "pre-eminente em estabelecer metas sociais e econômicas" (JOHNSON, 1981, p. 19) para o sector privado alcançar, enquanto o Estado regulador estabelece o quadro para componentes do sector privado estabelecerem suas próprias metas. A fórmula Japonesa foi "plano-orientado da economia de mercado" (ibi: 1981, p. 19; LEFTWICH, 2000, p. 157).

Como Gregor (1979, p. 308) defendeu sobre Italia, Johnson avançou outros traços destacados do EtD que são o poder político, sua continuidade e autonomia das elites da burocracia (metas acordadas, determinadas pela elite da burocracia, cunhando a expressão "…a política reinava e a burocracia governava", fundamentando-a na base de objectivos políticos nacionalista para tornar o Estado parte da civilização industrial para permitir o Estado e os indivíduos participar no desenvolvimento para compelir os outros Estados respeitem a nação Japonesa como entidade igual (JOHNSON, 1985, p. 25). Essa profunda noção nacionalista do Johnson ecoa o ponto do List sobre Alemanha, 150 anos depois; do Mussolini sobre Itália durante as duas guerras mundiais (GREGOR, 1979); do Stalin em 1931 sobre a urgência do desenvolvimento económico soviético (DEUTSCHER, 1996, p. 328); da liderança do Partido Comunista Chinês antes e depois de 1949 (WHITE, 1985) e do Presidente Park Chung-Hee da Coreia do Sul em 1963 (LIM, 1985, p. 73).

À luz da operacionalização, o estudo pode apresentar alguns elementos constitutivos da definição sobre do EtD.

Primeiro, o Estado Desenvolvimentista (EtD) é uma forma transitória do Estado moderno que emerge das sociedades em desenvolvimento do Século 19 até os primórdios do Século 21. Essa forma transitória do Estado moderno se distingue pela visão desenvolvimentista das suas elites e no sucesso dessas elites em promover crescimento econômico, particularmente, a industrialização das suas economias, instigar efeitos de criar interesses e organizações privadas num contexto complexo crescente de economia local, nacional e internacional assente da demanda local. Esses interesses, organizações e pressão externa podem, então, desafiar com sucesso o poder político, autoridade e autonomia do Estado, e daí produzir outra mudança política e econômica. Portanto, o EtD é um Estado cujo poder político e as elites burocráticas alcançaram relativa autonomia das forças sócio-políticas na sociedade e usaram isso para promover um programa de desenvolvimento econômico rápido com algum rigor e dureza. Nos nossos dias o processo de desenvolvimento de Ruanda de 1994 a 2018 serve de exemplo.

Segundo, o EtD é um tipo de Estado orientado por um impulso de necessidade urgente para promover o desenvolvimento econômico e industrialização para alcançar, proteger-se ou promover-se, quer economicamente quer militarmente ou, ambos num contexto mundial or regional de ameaça ou competição, e granjear legitimidade junto dos cidadãos através de desempenho económico estável na melhoria de provisão de bens e serviços. O EtD está associado com algum grau de nacionalismo económico e político, e também, gerar uma média anual da taxa de crescimento do PIB per capita de 4% num período de dez ou vinte anos.

Finalmente, o EtD exibe uma mistura de economia capitalista e sua determinação de estimular, dirigir, dar forma e cooperar com o sector privado doméstico, organizar e supervisionar acordos mutuamente aceites com interesses estrangeiros, tais como China e Cuba até 2000. O EtD é constituído por força política e processos peculiares, que não se encontram e nem podem ser facilmente replicáveis ou criadas nos Países em Desenvolvimento, pois a natureza política da sua emergência pode fazer surgir dois tipos de EtD: os não-democrático e os democráticos, como descritos no primeiro parágrafo desta sub-secção.

Para terminar, duas ideias principais inter-relacionadas informam o conceito do Estado Desenvolvimentista (EtD). A primeira ideia refere-se ao papel do Estado na economia e desenvolvimento (EVANS, 1993; WORLD BANK, 1993; LIST, 1909;). Nessa ideia sustenta-se a função primordial do Estado que é de dirigir o processo de transformação económica no país. Portanto, o conceito do EtD encerra uma visão sobre a legitimidade do exercício do poder político baseado no desempenho económico, ou seja, na transformação estrutural da sociedade e sua economia liderada pela liderança com visão desenvolvimentista do Estado. Nessa óptica, Leftwich (1995, p. 401) define o EtD:

> "como Estado cujo exercício da política doméstica se caracteriza pela construção duma forte base de poder político, autonomia e capacidade central para dirigir, prosseguir, promover e encorajar que objectivos explicitamente desenvolvimentistas sejam alcançados pelos designados órgãos do Estado e seguimento do sector privado, quer por estabelecer e promover condições favoráveis consentâneas com a realidade dos recursos e potencialidades locais e sua ligação com a economia urbana e, dar direcção sobre o desenvolvimento sócio-económico ou, por organizá-lo directamente, ou ainda combinação ambas".

A segunda ideia assenta na premissa sobre o quê, como e quem deve liderar o Estado para que desempenhe suas funções desenvolvimentistas (DFID, 2006, p. 23; WORLD BANK, 1997, p. 15). Nessa ideia estão subjacentes os fundamentos ideológicos das elites e sua visão sobre o desenvolvimento. Aqui, o conceito EtD sustenta-se na seriedade com que as elites priorizam os investimentos produtivos e como tentam alocar os seus recursos políticos, técnicos, humanos, administrativos e financeiros para a causa do desenvolvimento sócio-económico (TAYLOR, 2002, p. 5; MKANDAWIRE, 2011, p. 2; MKANDAWIRE, 2001, p. 290)[72].

Essas definições são relevantes para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local porque ajudam a compreender como as teorias de desenvolvimento, particularmente a modernização e neo-liberalismo foram empregues, em Moçambique, quer durante o sistema de economia centralmente planificada de 1977 a 1989, que aqui designamos de modernização autoritária (GUAMBE, 2019) e na era da economia liberal de 1990 até 2018. Esta última coincide com os processos de descentralização e diversas abordagens sobre o desenvolvimento local (HUDSON e LEFTWICH, 2014; SUMICH e HONWANA, 2007; ROMEO, 2003; LALÁ e OSTHEIMER, 2003; WUYTS, 1986).

[72] Robinson and White (1995, 5), também concordam com essa posição.

1.4.1. Tipo e Características Chave do Estado Desenvolvimentista

A literatura identifica vários tipos de Estado desenvolvimentistas como um sub-tipo do Estado moderno. Entre os quais, estão identificados Estado Desenvolvimentista, do tipo, não-democrático com sistema de governação autoritário, tais como Coreia do Sul durante a governação do General Park, China, Vietnam, Líbia, Alemanha, Itália, Japão e, recentemente, o Ruanda de Paul Kagame, empregando o sistema *Imihigo*[73] (WORLD BANK, 1998b; ONIS, 1991; RYARASA, 2018); o Estado Desenvolvimentista do tipo-democráticos, tais como Singapura, Hong Kong, Malásia, Suíça, Suécia e África do Sul; o Estado Desenvolvimentista do tipo coligações alternadas, tais como, Botswana, no caso do triunvirato de Gaborone; Maurícias, Índia ou Brasil (AHMAD, 1998; DIAMOND, 1999; CAROTHERS, 2006; DIAMOND, 2003; HELIODORO, 2012).

Todos esses Estados desenvolvimentistas apresentam seis características peculiares que as distinguem de quaisquer outros Estados. A primeira característica assenta na visão desenvolvimentista da elite. O Estado Desenvolvimentista foi liderado por um certo tipo de elite política ou econômica. Essa elite tinha visão desenvolvimentista e era dedicada ao desenvolvimento econômico e social do seu país, criando condições para que houvesse industrialização, acautelando-se sobre a maximização de lucros por causa de vantagens comparativas e competitivas. Ou seja, para a elite com visão desenvolvimentista, a racionalidade do mercado era contrabalançada com a priorização de industrialização e investimentos em sectores produtivos da economia assim como em sectores sociais como a educação e saúde. A elite política dirigiu o processo de desenvolvimento tendo em conta a firme vontade do Estado se industrializar, formulando instrumentos de investimentos na base de conhecimento do mercado e experiências (TASAR, 2014) e, onde desenvolvimento econômico foi estruturado e definido em termos de crescimento econômico, produtividade e competitividade como acções prioritárias da elite desenvolvimentista na condução dos interesses do Estado (ONIS, 1991, p. 111). Por causa da pertinência dessa visão

[73] Desempenho político baseado no contrato. *Imihigo* tem suas origens na tradição cultural ruandesa pré-colonial de onde procede a prática dos líderes e guerrilheiros que prestavam juramento público antes de irem para a guerra ou caca prometendo vencer e trazer os espólios, isto e, que iriam cumprir com a promessa pública: obter ou alcançar certas metas. Se eles não cumprissem com as promessas públicas feitas ou alcançassem as metas, poderiam enfrentar humilhação pública. O *Imihigo* moderno, por sua vez, introduzido no Ruanda pelo Paul Kagame, combina a prática tradicional com a planificação, monitoria, supervisão e prestação de contas. *Imihigo* é um Contrato de Desempenho entre o Presidente da República de Ruanda e governantes de nível ministerial, provincial ou distrital ou mesmo municipal, comprometendo os últimos a alcançar certas metas acordadas dentro dum período estabelecido para serem executados nos seus governos locais. O sistema *Imihigo* inclui o conceito *guhiganuwa*, que significa emular os pares. Resumindo, *Imihigo* é ao mesmo tempo contrato de desempenho, instrumento de planificação, monitoria, prestação de contas e também de premiação (RYARASA, 2018; SCHER, 2010).

desenvolvimentista da elite para este estudo, a sub-secção 1.5., neste capítulo apresenta detalhes sobre visão desenvolvimentista.

A segunda característica consiste na relativa autonomia da burocracia. Nessa ordem de ideias, autonomia significa que as elites que lideram o sistema burocrático do Estado precisam atingir um certo nível de independência na tomada de decisões e saberem se isolar de exigências de certos grupos de interesses, quer sejam de classes, sectores, regional ou mesmo internacional. Portanto, assente nesta característica, a elite da burocracia pode ignorar tais exigências de forma consciente dando primazia ao interesse nacional (NORDLINGER, 1987, pp. 369-71). Para a elite burocrática, autonomia na gestão do sistema burocrático do Estado não significa que essa elite deve se isolar da sociedade a que deve servir, mas sim, é uma "autonomia embrenhada" (EVANS, 1989) num sistema burocrático sólido que consiste em fortes laços de inter-relacionamento entre a elite política com o sector privado, quer interno e externo, as quais ajudam a definir, redefinir, retro-alimentação de interesses para implementar objectivos desenvolvimentista, onde o Estado é parceiro de desenvolvimento e activamente governando o mercado (WADE, 1990).

A terceira característica se refere a existência dum sector técnico-burocrático qualificado, poderoso e com competências técnicas exclusivas o qual implementa a visão da elite. O sistema burocrático assenta essencialmente na meritocracia e continuidade para desempenhar as funções definidas e priorizadas pelo poder político do Estado, como foram os casos do Ministério das Finanças e do Ministério do Comércio Internacional e Indústria do Japão; Corpo de Planificação Económica[74] da Coreia do Sul; Corpo de Desenvolvimento Económico[75] em Singapura; e do Ministério das Finanças e Planificação do Desenvolvimento do Botswana (JOHNSON, 1995).

No quadro do poder burocrático subjaz a ideia da autonomia embrenhada na medida em que toma em consideração as exigências da elite e as instituições criadas para a intervenção do Estado no desenvolvimento. Nesse sentido, dois aspectos fundamentais são associadas à ideia de autonomia, nomeadamente, níveis não comuns de autonomia do sector tecno-burocrático e cooperação público-privada dirigida. A coexistência desses dois aspectos se apresentam como condições que permitem às elites política e burocrática formular políticas estratégicas para o desenvolvimento nacional de forma independente. No

[74] Tradução livre do "*Economic Planning Board in Korea".*
[75] Tradução livre do "*Economic Development Board in Singapore".*

entanto, a ausência dessa autonomia burocrática e cooperação público-privado podem degenerar em situações nos quais os objectivos desenvolvimentistas do Estado pode se reduzir a meros interesses dos privados, como foram os casos de México (ONIS, 1991, p. 114), ou caso das dívidas ocultas em Moçambique (KROLL, 2017). Portanto, a elite burocrática tem o mandato para alocar recursos financeiros, técnicos e humanos para que as metas definidas sejam cumpridas com qualidade e dentro do tempo previsto.

A quarta característica se refere à existência duma sociedade civil fraca, controlada, negligenciada no acto de formulação de políticas de desenvolvimento, como o caso de Botswana (MOLUTSI e HOLM, 1990, p. 327), ou uma a sociedade civil esmagada e infiltrada como foram os casos de Coreia do Sul, Indonésia, China (MOON e KIM, 1996; GOLD, 1990), ou ainda, uma sociedade civil submissa, ou muitas vezes, com acções difusas de intervenção nas políticas de desenvolvimento, como no caso de Moçambique (ARAÚJO e CHAMBOTE, 2008).

A quinta característica se refere às elites, sua articulação e gestão efectiva de interesses econômicos não estatais em benefício do Estado como um todo. A luz dessa característica, o poder político, sua autoridade e autonomia das elites foram estabelecidos e consolidados no processo histórico da criação do Estado moderno e também antes do capital nacional e estrangeiro se tornasse potencial influenciar no exercício do poder político ou mesmo quando classes dominantes eram destruídas ou subordinadas (CASTELLS, 1992, p. 65). O poder e autoridade do Estado aparecem bem estabelecidos para enfrentar situações em que o capital nacional e externo pode desviar atenção da visão desenvolvimentista do Estado. Um exemplo ilustrativo é a China quando em 1979 se posiciona, tornando-se num Estado Desenvolvimentista (WHITE, 1996), ou num Estado facilitador do mercado (HOWELL, 1993, p. 2), ou ainda, como "Estado empreendedor" (DUCKET, 1998). Essa articulação e gestão efectiva de interesses pela elite permitiram a consolidação do poder e autoridade do Estado, estabelecendo assim capacidades desenvolvimentistas do Estado para, não apenas, promover interesses económicos de privados, quer usando o capital nacional ou externo, mas também criar capacidades para determinar prioridades e direcção que o Estado pretendia tomar para o seu desenvolvimento, visto como transformação social e econômica.

E, sexta característica se refere a legitimidade de exercício de poder político baseado no desempenho sócio-económico (LEFTWICH, 1995, p. 405; STEIN, 2000). Como este estudo já fez menção no primeiro parágrafo da sub-secção 1.3 neste capítulo, legitimidade é conceito difícil de medir sobretudo em Estados não-democráticos que forjaram o Estado

Desenvolvimentista (EtD). Apesar de registo de graves violações de direitos humanos, outros estudos apontam ter havido legitimidade dos regimes dos EtD por causa do desempenho económico, tal como foi na Indonésia, Tailândia e Coreia do Sul na década de 1990 (LIDDLE, 1992, p. 450) embora tenha havido manifesta oposição aos regimes autoritários desses Estados (WHITE, 1984). Parece que o sentimento misto entre legitimidade e oposição pode ser explicado na base de que esses países foram capazes de transformar os benefícios de crescimento económico em construção de infra-estruturas sociais e públicas, tais como, escolas, estradas e pontes, hospitais, habitação e outras facilidades, como rede de transporte rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo e aéreo para usufruto da maioria dos cidadãos, compelindo-os a cumprir com suas obrigações fiscais, ou seja, pagamento de impostos.

Para situar a reflexão apontamos os níveis dos índices de desenvolvimento humano nos EtD. O estudo, a título ilustrativo, faz menção de dois relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicados em 1998 e 2018, respectivamente, denominados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para o relatório do IDH do (UNDP, 1998, p. 2), observa-se que os Estados desenvolvimentistas tiveram índices de desenvolvimento humano destacáveis comparativamente a outros países. O IDH mede o progresso de desenvolvimento humano combinado indicadores de rendimento per capita, esperança de vida à nascença, níveis de escolarização e literacia, acesso a saúde, água potável e saneamento, do país com melhores índices na escala de 1, ao pior na escala 147. Nesse IDH de 1998, Coreia do Sul, Singapura e Malásia estavam na escala dos primeiros 30 com índices de melhor posição na escala. As populações desses países tinham esperança de vida acima de 65 anos. Esses foram os casos de populações com esperança de vida à nascença de 74 anos em Singapura, 74 na Coreia do Sul, 70 na Malásia, 69 Tailândia (UNDP, 1998).

O IDH de 2018 (UNDP, 2018, pp. 22-29)[76], destaca evolução no IDH daqueles países que se enquadram na classificação de EtD. Nesse IDH de 2018, Singapura é registado com 83.2 de esperança de vida à nascença, Coreia do Sul com 82.4, Malásia com 75.5, Tailândia com 75.5. Um aspecto similar observou-se na Líbia com esperança de vida de 71 para homens e 77 para mulheres (UNDP, 2007), mas em 2018, o IDH da UNDP aponta que a

[76] Este estudo usou os Índices de Desenvolvimento Humano de 1998 e 2018 apenas como ilustração para o sucesso dos Estados Desenvolvimentistas no período em estudo. Para mais detalhes, o IDH do UNDP de 2018 cobre o período que vai de 1990 até 2017 (UNDP, 2018, p. 27) mas foi publicado em 2018.

esperança de vida na Líbia é 72.1; Botswana, 67.6; Maurícias é de 74.9. Todavia Gana ainda se mantém nos 63.3.

Para concluir essa sub-secção, o estudo destaca duas notas. A primeira nota consiste em encontrar a explicação do sucesso do EtD que exibe as características apresentadas neste estudo. Ou seja, como explicar que num EtD as elites têm uma visão de desenvolvimento "única", no sentido de que todas as elites concordam com, por exemplo, com industrialização, crescimento econômico, produtividade e competitividade internacional. Uma possível explicação pode ser o tipo de regime, designadamente, regime político com estruturas autoritárias associados ao EtD. Mas, quer regimes autocráticos quer democráticos são confrontados com os problemas de legitimidade no e do exercício de poder. Pior ainda, nos regimes democráticos onde a construção de consensos não conduz facilmente ao desempenho econômico desejado devido a conflitos de interesses econômicos, políticos, diplomáticos e sociais, a questão da visão desenvolvimentista das elites se apresenta contingente as dinâmicas do contexto nacional e internacional aliado ao pragmatismo nacionalista.

A segunda consiste em procurarmos uma explicação como o EtD conseguiu ter foco no desenvolvimento a longo prazo, mesmo que tenha sido transitório. Este estudo aponta para dois factores que corporizam o contexto histórico específico. O primeiro factor compreende o nacionalismo, competitividade regional e ameaças externas ao Estado, ideologia e "vontade de alcançar os níveis de desenvolvimento do Ocidente" são tidas como factores políticos indispensáveis para construir uma base robusta do poder político e capacidade do poder político doméstico para a emergência de um EtD (LIST, 1885/1966, p. 175; WOO-CUMMINGS, 1999b, p. 8; SAMATAR, 1999, p. 6). O segundo factor compreende a experiência e vontade desses Estados desenvolvimentistas em fazer a redistribuição da renda e riqueza arrecadadas desde os momentos iniciais da implementação da visão desenvolvimentista como corolário do sacrifício pela industrialização para mitigar os efeitos da pobreza nos seus países.

Olhando para as seis características e os factores nacionalismo e redistribuição da renda é inevitável que se questione se esse modelo seria replicável ou transferível para outros países como Moçambique, ou ainda, se seria desejável, particularmente, para a descentralização municipal. Da experiência do EtD, quer seja da Ásia ou outro país, transferir ou replicar modelos e instituições para contextos sociais, políticos, económicos, geo-estratégicos específicos com histórias próprias redundaram num fracasso como são os

casos da democracia multipartidária ou descentralização por terem sido pressurosa e forçosamente implementadas. Seria desejável, mas o processo vai exigir criação de condições, estabelecimentos de sistemas e instituições que devem ser internalizadas e haver vontade política de cumprir com as promessas da descentralização. Porque nos interessa, neste estudo a visão desenvolvimentista das elites, na secção a seguir, a noção da elite desenvolvimentista é abordada.

1.5. Elite Desenvolvimentista

O termo "elite" tem sido definido de diversas formas. Marx (1976) e Weber (1947) definem elites fazendo referência ao contexto feudal de classes sociais e o tipo de valores éticos, ou seja, a moralidade associada a aquelas classes sociais. Hansen e Parrish (1983, p. 260) optando pelo plural do termo apontam que "elites são aqueles grupos no seio da sociedade, cujo dever é proteger a sociedade de grupos hegemônicos no seio da mesma sociedade". Por sua vez, Mills (1956, p. 11), analisando a sociedade americana, define elites como aqueles grupos influenciados pelas instituições do Estado e partilham uma "cultura da elite". Outros autores, tais como Higley e Burton (1989, p. 18); Cammack (1990, p. 417) e Searing (1971, p. 442), preocupados com o estágio de desenvolvimento econômico no mundo, definem elites "como aqueles indivíduos que assumem posições de liderança nas instituições públicas e privadas, partidos políticos, hierarquia militar, instituições acadêmicas, e, até Organizações da Sociedade Civil numa sociedade". De uma forma simplista, Marvick (1977, p. 111) diz que que o termo "elite" é sinônimo de conceito de "líder".

Desenvolvendo a conceptualização sobre as elites feita por Marvick (1977), Young (1991, p. 287) define elites como "aqueles grupos que afectam transformações da política e economia nacional" e, propõe uma tripla tipologia ancorada na liderança, designadamente, liderança estructural, liderança empreendedora e liderança intelectual[77]. Ele propõe essa tipologia para clarificar que liderança assenta, essencialmente, na capacidade de uma pessoa em influenciar, inspirar, motivar, coordenar, organizar e, de certa forma, controlar a qualidade dos resultados de seus actos prestando contas, ou seja, mantendo-se sempre

[77] Não é enfoque deste estudo providenciar uma caracterização exaustiva sobre liderança, tais como, missão ou função custodial ou, as definições de elites na perspectiva de MARVICH (1977). Também, liderança carismática não está discutida neste estudo porque a influência desse tipo de lideranças é exercida através da força da sua personalidade, ou visão imposta, muitas das vezes do tipo messiânica aos seus seguidores e não é, necessariamente, baseada em acções e interacções do líder com o resto da sociedade (Cfr. Young, 1991; Willner, Ann Ruth (1984); *The Spellbinders: Charismatic Political Leadership*. New Haven Conn: Yale University Press).

presente aos destinatários da liderança, na medida do possível, para alcançar os seus objetivos. O líder é a pessoa que tem essas habilidades e as usa.

Liderança estrutural é vista como aquela cuja individualidade age em nome do Estado, forja e lidera o Estado procurando formas alternativas para trazer transformações positivas na sociedade (Young, 1991; STIGLITZ, 2003). Esse tipo de liderança usa o seu saber, privilégios, recursos a sua disposição e suas habilidades para promover o desenvolvimento seja industrial, comercial, social ou mesmo institucional e procura suster a produção, produtividade e distribuição de recursos materiais, financeiros, técnicos e humanos que resultam de específicas interações sócio-políticas dessa liderança como resposta a situações adversas, que podem ser guerras, competitividade no comércio, educação, sistema de saúde, água e saneamento ou outros (LEFTWICH, 2008, pp. 4-5).

A Liderança empreendedora compreende um outro tipo na qual a elite pode agir ou não agir em nome do Estado. Todavia, lidera o Estado fazendo uso das suas habilidades peculiares e iniciativas empreendedoras para influenciar a forma como os assuntos de interesse público são apresentados, discutidos e resolvidos com vista a influenciar decisões para o benefício de todos os membros da sociedade (KISMAN, 2014; COHEN., et al., 1972, p. 2). As artes e as invenções tecnológicas fazem parte dos veículos usados pela liderança empreendedora para influenciar segmentos da sociedade num Estado.

Finalmente, a liderança intelectual manifesta-se através de um indivíduo que pode, ou pode não, ser identificado por instituições formais, tais como escritores, académicos, promotores culturais. Essa liderança faz uso do poder de suas ideias para influenciar a forma como as elites político-econômicas compreendem os assuntos de interesse público e procuram orientar o pensamento daqueles para as opções disponíveis para a resolução dos problemas de desenvolvimento como um legado (YOUNG, 1991, p. 287).

Essa tipologia de Young (1991) é igualmente partilhada por Fritz e Menocal (2007, p. 533) e Leftwich (2009) quando enfatizam, sobretudo, o papel das elites no Estado, ou seja, identificam e atribuem o papel de quem deve forjar e liderar um Estado Desenvolvimentista. A partir deste ponto, o estudo apresenta a concepção sobre elite desenvolvimentista, a seguir.

A literatura sobre Estado Desenvolvimentista (EtD) concorda que todos os Estados desenvolvimentistas, quer sejam não-democráticos ou democráticos, foram forjados e liderados por elites desenvolvimentistas com determinação para desenvolver os seus países

(JOHNSON, 1981; Ibidem, 1999)[78]. Algumas dessas elites desenvolvimentistas se associaram a visão dos líderes fundadores de seus países, tais como Lee Kuan Yew em Singapura, Sir Seretse Khama no Botswana, General Park Chung Hee na Coreia do Sul e Presidente Suharto na Indonésia (LEFTWICH, 2000, p. 160). Muammar Khadafi na Líbia e Paul Kagame no Ruanda (RYARASA, 2018).

Essas elites se caracterizaram por serem relativamente menos corruptos, pelo menos em comparação com pervasiva corrupção no regime predatório em Haiti (LUNDAHL, 1992), no Zaire sob regime de Mobutu Sese Seko, nas Filipinas sob regime de Marcos, ou mesmo no relativo imobilismo desenvolvimentista da Índia devido ao seu controlo por três classes proprietárias dominantes, designadamente, a coligação de camponeses ricos, a coligação de capitalistas industriais e a do aparato burocrático-técnico (BARDHAN, 1989, p. 54).

Todavia, nenhum Estado Desenvolvimentista foi imune à corrupção. Num cenário de crescimento econômico rápido, riqueza súbita ou acumulação de capitais pode gerar tentações, em Estados que não têm sistemas, instituições e mecanismos para detectar, prevenir, responsabilizar administrativa e criminalmente actos de corrupção e fazer controlo eficaz, ou ainda, os Estados cujo funcionamento de sistemas e instituições são determinadas pelas relações clientelistas de patrão-cliente. Portanto, pode ocorrer uma mistura de patriotismo, centralização, gestão tecnocrática da economia, coerção e corrupção num Estado Desenvolvimentista. A questão central não reside necessariamente na corrupção, mas na noção revisionista sobre a corrupção, ou seja, dada a contingência do Estado Desenvolvimentista, a corrupção produtiva foi deliberadamente promovida pelo Estado, mas apenas num curto espaço de tempo. Dois exemplos para ilustrar são os casos de Indonésia e Coreia do Sul que tiveram altos níveis de corrupção. O regime de Suharto foi descrito como "gigante máquina de patronagem com a rede se estendendo de Jacarta às províncias" (EASTERLY, 2006; CAROTHERS, 2006). Ao usar esse mecanismo, Suharto foi capaz de consolidar o seu poder no sector militar e no aparato burocrático para forjar o Estado Desenvolvimentista na Indonésia por granjear apoio dessas estruturas e comprando a oposição para aderir a sua visão desenvolvimentista. Na Coreia do Sul, a corrupção funcionou como parte da dinâmica do processo de desenvolvimento. Para efeito foi "nacionalizada" a corrupção, pois o Estado usou-a para promover políticas

[78] Literatura sobre Estado Desenvolvimentista (Poulantzas, 1973; Elster, 1985; Pempel, 1999; Gregor, 1979; Schneider, 1999; Onis, 1991) e outros.

desenvolvimentistas que forjaram e agraciaram corporações que abraçaram e apresentavam resultados (LIST, 1885/1966; EVANS, 1985; WHITE, 1984). Todavia, o estudo destaca que corrupção, mesmo no contexto do Estado Desenvolvimentista pode falhar. No caso da Coreia do Sul falhou quando o processo de democratização e liberalização ocorreu (JOHNSON, 1998; MORAN, 1999).

Em adição, as elites desenvolvimentistas não forjaram nenhum Estado Desenvolvimentista que exibiu a figura de "sultanato de um homem apenas" (WEBER, 1974, pp. 346-347) como foram os casos de alguns Estados em África (SANDBROOK, 1986). Pelo contrário, as elites que forjaram o Estado Desenvolvimentista tiveram uma administração conduzida por alternância de coligações de diversos interesses. À medida que as mudanças sócio-económicas ocorriam nos seus países, também, essas elites tiveram que enfrentar experiências de conflitos políticos intra-elites e de estratégias políticas. Certamente, as elites do Estado Desenvolvimentista tiveram essas experiências, umas com alguma gravidade e outras com certa intensidade, próprias de situações de alinhamento, retro-alimentação e acomodação de interesses entre as elites, mas ancorada na determinação das elites que os resultados desenvolvimentistas devem ser alcançados para o benefício do Estado como um todo.

Muitas das vezes, ou quase paradigmático no Estado Desenvolvimentista, o grupo que traçava estratégias de políticas públicas era restrito, ou seja, tinha acesso privilegiado e restrito em volta da liderança. Por exemplo, na Indonésia nos anos de 1970, com uma população estimada em 170 milhões, um pequeno grupo no poder e acesso restrito ao poder político respondia aos valores e interesses de menos de 1000 pessoas no aparato burocrático, tecnocrático e elite militar no país (JACKSON, 1978, pp. 3-4). O que tornou essa elite desenvolvimentista peculiar é sua determinação em abraçar a visão desenvolvimentista, seu compromisso com o desenvolvimento econômico, sua flexibilidade em aceitar as transformações sócio-económicas e políticas e, sobretudo sua capacidade em forjar, persuadir e pressionar para que as transformações desenvolvimentistas ocorressem.

Um outro aspecto que destaca as elites desenvolvimentistas é a natureza de interacção que é caracterizada por um denso tráfego de influências das estruturas de topo e de níveis baixos de hierarquias quer civil, militar e burocráticos e, todos com a liderança máximo do Estado, algo raro nas democracias, ou mesmo dissimulado como algo detestado, mas também acontece. Tais elites tiveram uma convicção e posicionamento nacionalista forte, as quais serviram de impecto para forjar o desenvolvimento económico, respondendo as

ameaças de segurança interna e externa, como que uma extensão da concepção de Tilly (1975) sobre a importância da guerra na formação do Estado na Europa.

CAPÍTULO 3

1.0. Metodologia do Estudo

Este capítulo apresenta a metodologia usada para o estudo, as técnicas e instrumentos de recolha de dados, definição da amostra, abordagem de processamento e análise de dados recolhidos. O recurso ao método, abordagem de processamento e análise de dados escolhidos para este estudo, permitem demonstrar o roteiro da condução do estudo, processamento e análise que levam a testar e confirmar a hipótese do presente estudo.

O presente estudo intitulado "Descentralização Sem Desenvolvimento Local em Moçambique: O Caso do Município da Cidade de Tete, 1998-2018" aborda os processos de descentralização e desenvolvimento local assentes no rigor metodológico misto: qualitativo e quantitativo. Para a componente quantitativa foi determinado o tamanho da amostra aplicada à técnica de amostragem. Esses elementos foram fundamentais para garantir a representatividade e validade dos dados recolhidos. Essa opção metodológica permite captar múltiplas dimensões, tais como, factos sociológicos, econômicos, políticos, culturais, institucionais e outros que deram o figurino do tipo da relação que existe entre descentralização e desenvolvimento local em Moçambique, no Município da Cidade de Tete, no período de 1998 a 2018. O estudo centra-se na recolha e análise de factos, lógicas do poder político e dinâmicas sociais das suas configurações no processo da municipalização vis-à-vis as promessas da descentralização.

Para este estudo foi feita uma revisão da literatura sobre o objecto do estudo, observação directa, entrevistas em profundidade com questões abertas usando um guião de perguntas semi-estruturadas e revisão do acervo bibliográfico do contexto da descentralização e municipalização em Moçambique. Esse exercício permitiu captar o contexto da história política e interesses das elites nacionais, a linha do tempo e espaços onde recaem os factos sociológicos na equação municipalização e desenvolvimento local em Moçambique.

O estudo passa apresentar a metodologia usada e abordagem, técnicas usadas para recolher e interpretar os dados, as limitações do estudo, questões éticas e a construção do argumento e as conclusões do estudo, como se segue.

1.1. Métodos, Abordagem e Tamanho da Amostra

O estudo usa o método misto: quantitativo e qualitativo. Para a componente quantitativa foi determinado o tamanho da amostra aplicada à técnica de amostragem. Essa metodologia é relevante para este estudo porque permite, por um lado, captar dinâmicas sócio-política e económica sobre o processo de criação dos municípios e início da implementação da descentralização municipal nos primeiros 33 municípios a partir de 1998. E, por outro lado, permite identificar o tipo da relação estabelecida entre a descentralização municipal e desenvolvimento local no Municipio da Cidade de Tete, volvidos vinte anos da implementação do primeiro ciclo do processo de descentralização municipal em Moçambique.

O estudo adopta a abordagem Interpretativa em Ciências Sociais[79] (NEUMAN, 1994, pp. 61-66). Essa abordagem é importante porque permite orientar o raciocínio e fazer análises das diferentes fontes de informação recolhidas, processá-la e tornar inteligível a reflexão sobre a relação entre a descentralização e desenvolvimento local. Nesse caso, a inteligibilidade da reflexão não significa emanar conclusões, mas dispor de múltiplas dimensões para compreender o fenómeno em estudo. Também, a escolha desta abordagem deriva do facto de que ela ajuda a fazer uma investigação a fundo do objecto de estudo, testar, confirmar ou desafiar generalizações sobre a relevância ou indispensabilidade da descentralização para promover o desenvolvimento local.

Essa abordagem permite, também, fazer análise profunda da situação *per se* e o contexto (YIN, 1989) no qual a descentralização municipal é implementada e onde a questão do desenvolvimento local se configura como um dos efeitos fundamentais causadas pela descentralização se forem cumpridas as promessas da descentralização designadamente: (i) a eficiência governativa, (ii) a equidade procedimental e institucional, (iii) melhor provisão de bens e serviços e, (iv) usufruto de direitos de participação na tomada de decisões sobre a vida da autarquia que resultem da demanda local.

[79] *Interpretive Social Science* – tradução do autor deste estudo

1.2. Tamanho da Amostra

Em conformidade com a metodologia definida para o presente estudo, para a componente quantitativa foi determinado o tamanho da amostra aplicada à técnica de amostragem. Esses elementos foram fundamentais para garantir a representatividade e validade dos dados recolhidos.

A determinação do tamanho da amostra foi realizada com base na fórmula estatística:

$$n = \frac{N.Z^2.p.(1-p)}{(N-1).e^2 + Z^2.p(1-p)}$$

Onde:

N - População Total (neste caso, 217.000 habitantes do Município da Cidade de Tete).

n - Tamanho da Amostra para o estudo

Z - Nível de Confiança (95%, equivalente a Z = 1,96).

e - Margem de Erro (5%).

p - Proporção da População Avaliada (96%, equivalente a = 0,96).

Tabela 1: Cálculo do Tamanho da Amostra.

Município	População	Proporção	Margem de Erro	Nível de Confiança		Amostra
		%		%	Z	
Cidade de Tete	217.000	96%	5%	95%	1,96	**59**

Fonte: O autor, 2024

Com base nos parâmetros, ilustrados na Tabela 1, o cálculo resultou em uma amostra estimada de 59 entrevistados. Para aumentar a robustez da análise, o estudo incluiu, na prática, 60 entrevistados, assegurando um número suficiente para captar as perspectivas de diferentes segmentos sociais e institucionais.

A justificativa para esse tamanho amostral fundamenta-se na necessidade de refletir a diversidade e dinâmica sócio-políticas e económicas do Município da Cidade de Tete, considerando, tanto os actores chaves directamente envolvidos na administração pública, isto é, formulação, decisão e implementação dos processos de descentralização, tais como, governantes, legisladores e políticos, assim como, os cidadãos, vendedores, estudantes, sector privado, OSC/ONGs sobre os quais recaíram os efeitos das políticas de descentralização no município volvidos os primeiros 20 anos. Esse parâmetro da

amostragem permite avaliar o processo de descentralização de maneira abrangente e multidimensional.

Essa amostragem que o estudo adopta combina duas abordagens, nomeadamente, abordagem intencional e por conveniência, pois essas abordagens são as adequadas para os propósitos do presente estudo. A abordagem intencional da amostragem foi empregue para selecionar indivíduos politicamente expostos, tais como os antigos presidentes dos municípios e os presidentes em exercício, antigos Presidentes da República de Moçambique, ministros, membros da Assembleia da República, assim como, membros das assembleias provinciais e municipais. Essa escolha deve-se ao papel central que esses actores desempenharam na formulação e implementação de políticas públicas sobre os processos de descentralização em Moçambique, Estado unitário e tradição forte de centralização de todas as decisões políticas. A inclusão desses actores no estudo oferece uma leitura, do ponto de vista de detentor de poder, quanto às percepções e experiências daqueles que directa ou indirectamente foram responsáveis pelas decisões políticas e implementação da descentralização municipal de 1998 a 2028.

Por sua vez, a amostragem por conveniência foi utilizada para selecionar munícipes, vendedores, estudantes e empresários no Município da Cidade de Tete. Esses grupos representam a base da população que viveu e teve experiências, cujos os efeitos das decisões sobre políticas públicas e implementação da descentralização municipal afectaram directa e indirectamente, ou de forma positiva ou negativa, durante os primeiros 20 anos da municipalização. Embora essa abordagem não garanta a aleatoriedade, ela é eficaz e factor determinante para a recolha de informação em contextos de suspeição política para a acessibilidade dos entrevistados de forma mais livre, flexível e sem criar problemas aos munícipes do local onde partilharam e forneceram a informação para o estudo. A escolha desses segmentos dos munícipes e residentes reflectem a intenção do autor do presente estudo para captar uma perspectiva, do ponto de vista do governado ou afectado pelas decisões sobre a descentralização, de uma forma mais ampla e inclusiva sobre os impactos locais da descentralização que minimiza perseguição ou vitimização dos entrevistados que deram informação.

Essa combinação metodológica de amostragem enriquece a análise ao integrar diferentes perspectivas neste estudo, quer dos governantes, legisladores, munícipes, sector privado, Organizações da Sociedade Civil, em suma, dos governados em geral numa circunscrição municipal. Enquanto a amostragem intencional permite explorar o ponto de

vista dos decisores de políticas públicas e respectivas acções de implementação, a amostragem por conveniência garante uma conexão com a realidade vivida pela população local. Assim, a abordagem metodológica adotada contribuiu para um entendimento mais completo e equilibrado de dinâmicas dos processos de descentralização no Município da Cidade de Tete entre 1998 e 2018.

Para este estudo foram entrevistadas 60 pessoas e realizadas três (3) discussões de grupo focal (DGF). Para alargar a recolha de informações, o autor do presente estudo elaborou e publicou dez (10) artigos de opinião relacionados à provisão de bens e serviços a nível dos municípios baseando-se na lei da descentralização (Lei 2/97) que vigorou durante os primeiros 20 anos da municipalização em Moçambique. Esse número de pessoas está categorizado e distribuído da seguinte forma: (i) estudo exploratório - quinze (15) que foram entrevistados durante o estudo exploratório em 2019; (ii) entrevista aberta usando guião semi-estruturado e feita presencialmente - quarenta e cinco (45) pessoas foram entrevistadas, de entre estes, um (1) antigo Presidente da República, dois (2) ministros, cinco (5) Deputados da Assembleia da República, 5 Membros da Assembleia Municipal de Tete, 5 Presidentes de Conselhos Municipais, 5 membros da Assembleia Provincial de Tete, 2 Vereadores do Município da Cidade de Tete (MCT), 3 jornalistas, 2 membros do CTA e 2 membros do Conselho Empresarial de Tete, trabalhadores dos mercados informais no MCT; (iii) Discussão de Grupo Focal (DGF) – das 3 sessões de DGF, estavam presentes em cada sessão 30 estudantes. Por causa de coerência porque nem todos os estudantes falaram, o autor do presente estudo optou uniformizar para uma média de 25 estudantes por sessão e cada sessão; (iv) anónimos categorizados – dos 10 artigos de opinião foram no jornal SAVANA e, também, redes sociais, para colher como informação adicional comentários feitos, como favoráveis e não favoráveis ao processo de descentralização e provisão de bens e serviços pelos municípios. Dos artigos, mais de cinquenta (50) comentários foram registado, mas para efeitos de gestão de informação, optou-se por considerar os 10 primeiros comentários de forma aleatória para melhor se conformar com a construção da análise e argumentação sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

1.3. Técnicas de Estudo e Fontes

Em termos de técnicas, para a recolha de informação, o estudo usa seis técnicas que estruturam a análise e formulação do argumento central. As técnicas são as seguintes: (i) técnica bibliográfica, (ii) técnica documental, (iii) estudo exploratório; (iv) observação directa, (v) entrevista e (vi) produção de artigos de opinião, descritos a seguir.

1.3.1. Técnica Bibliográfica

Essa técnica permitiu recolher informação a partir de obras produzidas por acadêmicos, especialistas que investigam sobre descentralização, desenvolvimento e temas afins e que ofereceram um suporte teórico para melhor estudar a relação entre descentralização e desenvolvimento local com foco no processo da municipalização em Moçambique. Usando essa técnica, permitiu recolher informações a partir de fontes secundárias, tais como livros, artigos científicos publicados em jornais científicos. Para obter os dados usando essa técnica o autor do presente estudo usou as bibliotecas e livrarias em Maputo assim como o acervo online para obter livros, artigos em revistas científicas que versam sobre descentralização, estudos de desenvolvimento, elites, sector privado, cidadania e organizações da sociedade civil, Estado desenvolvimentista.

1.3.2. Técnica Documental

Essa técnica permitiu recolher informação em primeira mão, informação essa que me permitiu trabalhá-la, e muitas vezes retrabalhá-la. Para o efeito, fiz uso de arquivos particulares dos meus entrevistados, tais como o do primeiro Presidente do Município de Tete, do antigo Ministro da Administração Pública, dados estatísticos, de entre os quais destaco os dados do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), dados estatísticos do Ministério da Economia e Finanças e dados do Barômetro de Governação Municipal de 2017 produzido pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Igualmente, o estudo se beneficia dos artigos de jornais, relatórios de consultoria relevantes sobre o processo de descentralização. Os resultados do estudo exploratório, observação directa e entrevistas perfazem dados recolhidos de fontes primárias para este estudo.

1.3.3. Estudo Exploratório

Para o desenho de instrumentos de recolha de dados foi conduzido um estudo exploratório no Município da Cidade de Tete, durante 10 dias em Agosto de 2019. O estudo exploratório compreendeu dois momentos. No primeiro, foi feita uma visita a todos os bairros do Município da Cidade de Tete com a finalidade de observar directamente a

evolução da cidade municipal em termos de habitações, infra-estruturas de provisão de bens e serviços básicos, tais como, ruas, rede de abastecimento de água, saneamento do meio ambiente, escolas, unidades sanitárias, postos policiais para segurança pública, actividades comerciais registadas e domiciliadas na cidade municipal, e o acesso das autoridades municipais aos munícipes, ou por outra, a identificação dos munícipes pela edilidade via cadastro imobiliário daqueles que residem nas áreas de jurisdição do Município da Cidade de Tete. A observação directa foi feita com conhecimento das autoridades municipais e governamentais na cidade de Tete.

No segundo momento, foram conduzidas entrevistas informais baseadas em perguntas não estruturadas, gravitando na questão central do estudo: descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. De forma aleatória foram entrevistadas quinze (15) pessoas, nomeadamente, dois (2) funcionários públicos seniores residentes na cidade de Tete há mais de vinte e cinco anos, 2 agentes económicos membros do Conselho Empresarial de Tete, seis (6) senhoras vendedoras (trabalhadoras) nos mercados informais de Canongola, Cambinde, Kwachena, OUA, 1º de Maio e o Mercado de Peixe junto a Ponte Samora Machel sobre o rio Zambeze, três (3) jornalistas da Rádio Moçambique, Televisão de Moçambique e TV Miramar, residentes na Cidade de Tete há mais de 10 anos, 2 Vereadores do Município da Cidade de Tete e 1 estudante de curso de Administração Pública 3º Ano na Universidade Católica de Moçambique, Delegação de Tete.

Esse estudo exploratório permitiu que fosse feita uma triangulação preliminar das informações que o autor do presente estudo detinha sobre a Cidade de Tete, em termos gerais, primeiro como visitante de 1993-2009. O autor deste estudo, durante o tempo de estudante no Instituto Superior de Relações Internacionais, na Cidade de Maputo e fora de Moçambique, anualmente ia para a Cidade de Tete passar um mês de férias. E, segundo, como residente na Cidade de Tete, de 2012-2015 quando trabalhava para a empresa mineradora Rio Tinto. O autor combinou a experiência pessoal de visitante, residente e de estudante sobre descentralização e desenvolvimento para refinar a observação directa sobre dinâmicas da implementação da descentralização no Município da Cidade de Tete. Como resultado desse exercício, produzi o primeiro guião de perguntas semi-estruturadas que é parte do projecto da presente Tese de Doutoramento. O júri do Programa de Doutoramento em Desenvolvimento e Sociedade (DDS), da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, da Universidade Eduardo Mondlane aprovou o projecto em referência. Foi com base nesse

guião de perguntas semi-estruturadas que produzi o guião definitivo de perguntas semi-estruturadas utilizado para fazer as entrevistas aos informantes do presente estudo no período que vai de 2020 a 2022.

1.3.4. Entrevistas

Do período que vai de Abril de 2020 a Junho de 2022, foram realizadas entrevistas em profundidade apoiando-se no guião de perguntas semi-estruturadas para um total de 60 pessoas. Mas para os propósitos deste estudo e alinhado com a amostragem intencional e por conveniencia (Cfr. sub-seccao 1.2, do presente Capitulo), foram entrevistadas as seguintes pessoas: Cinco (5) edis: Luciano Nguiraze, primeiro presidente do Município da Cidade de Tete, de 1998-2003; Daviz Simango, edil do Municipio da Cidade da Beira (2004-2020); Manuel de Araújo, edil do Municipio da Cidade de Quelimane desde 2011, Carlos Colarino Navaia, edil do Municipio da Vila de Moatize Moatize até 2013 e Carlos Portimão, edil do Municipio da Cidade de Moatize desde 2014 até a data da conclusao deste tese em 2024; três (3) funcionários séniores do Ministrério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), incluí-se dois ministros do MAEFP; dois (2) funcionários sérios do Ministério da Economia e Finanças; 5 Deputados da Assembleia da República, nomeadamente: um (1) da Frelimo, 1 Renamo e 1 MDM e 2 da Comissao de Poder Local e Autarquias da AR; 2 membros da Assembleia Municipal do MCT; 2 membros da Assembleia Provincial de Tete; 2 membros do Conselho Empresarial Provincial de Tete; 2 membros da Confederação de Associações Comerciais (CTA) de Moçambique; 3 jornalistas residentes em Tete e 1 em Quelimane; 2 vereadores do Município da Cidade de Tete (MCT), de 2004-2018; 1 vendedor informal em cada um dos cinco mercados no CMCT: 1º de Maio, OUA, Canongola, Cambine e Kwachena; 2 funcionários do FIPAG; 1 assessor do Governo da Provincia de Tete e 1 ex candidato à presidência do MCT e 1 antigo Presidente da República de Moçambique, Presidente Armando Emílio Guebuza.

A escolha dessas categorias de informantes prende-se com o facto de, por um lado, alguns deles terem tomado parte da aprovação da legislação sobre descentralização e sua implementação nas autarquias. E, por outro, alguns informantes foram implementadores e são sujeitos da implementação da descentralização no período em análise, isto é, de 1998 a 2018. Outra razão da escolha intencional e convencional dos entrevistados, tais como, os munícipes, agentes económicos, estudantes, jornalistas e as elites na autarquia da Cidade de Tete e os outros informantes, e justificada pelo facto de alguns destes terem feitos

investigação e reportagens, mas os outros, porque contestavam, abertamente, o processo de governação nas autarquias.

Esses informantes oferecem algum nível de compreensão das dinâmicas da implementação da descentralização municipal que exigem uma leitura profunda e desapaixonada sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local. Particularmente, para a questão do desenvolvimento local, as entrevistas abertas e intensivas procuraram captar percepções e experiências de cada um dos informantes sobre os quatro factores chave do desenvolvimento local, nomeadamente, endogeneidade, planificação incremental de investimentos prioritários, integração territorial de municípios com proximidade e contiguidade territorial, por exemplo, são os casos dos municípios das cidade de Tete e Moatize e, das cidades de Maputo e Matola, e, articulação institucional.

A percepções e experiências captadas nas entrevistas abertas e semi-estruturadas ajudaram a compreender a relação entre descentralização e desenvolvimento local como domínios que transcendem, por um lado, a esfera político-institucional sobre a municipalização e, por outro, a espera da melhoria de provisão de bens e serviços básicos, no sentido, por exemplo, se houve mais construções, reabilitação de estradas e outros serviços ou, nada desse tipo de investimentos ocorreram na área municipal nos primeiros 20 anos da municipalização. As questões de fundo captadas durante as entrevistas cobrem percepções e experiências sobre internalização ou apropriação das promessas da descentralização, que são: a eficiência governativa, equidade procedimental, participação dos munícipes e agentes económicos no desenvolvimento local e a melhoria na provisão de bens e serviços no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018.

1.3.4.1. Discussão de Grupo Focal

Durante o trabalho de campo, foram realizadas três (3) sessões de Discussão de Grupo Focal (DGF) compostas, em média, por 25 estudantes para cada sessão. Quer dizer que cada turma de 45 estudantes teve a participação de 25 a 37 estudantes, baseando na lista dos estudantes presentes nas sessões do DGF. As três sessões foram realizadas em tempo regulamentar de aulas nas respectivas salas de aulas da Universidade Católica de Moçambique (UCM), Delegação de Tete, com duas turmas: uma do 4º Ano de Direito e a outra do 4º Ano de Administração Pública.

A escolha pelas sessões de DGF num cenário de plena sessão de aulas com os estudantes de Direito e Administração Pública na UCM, deveu-se ao facto, por um lado, da

sala de aulas ser um espaço não politizado ou desinibidor de possível conotação política, num município onde paira ambiente de suspeição política quando de procura informações sobre o desempenho da autarquia. Por outro lado, o Director Científico da UCM solicitou o autor deste estudo para partilhar com os estudantes como usar a técnica de Discussão de Grupo Focal na prática para recolher dados numa pesquisa. Pois, isso era do interesse dos estudantes do 4º Ano que estavam no fim dos cursos e precisavam iniciar os seus trabalhos de campo para a recolha de dados usando técnicas diferentes de recolha de dados. E, também, a Universidade Católica de Mocambique, Delegacao de Tete foi a única instituição de ensino superior na Cidade de Tete que se manifestou interessada sobre o meu tema de estudo.

Foi, igualmente, um bom exercício, pois os estudantes estavam à vontade para falar e discutir a vida e governação municipal após a apresentação do tema, método de trabalho e técnicas de recolha de dados. A UCM na Cidade de Tete alberga funcionários públicos, privados e jovens de diferentes estratos sociais. Para este estudo foi importante colher a opinião desses funcionários e jovens como estudantes do curso de Direito e de Administração Pública para captar suas percepções e experiências enquanto funcionários, estudantes e munícipes na Cidade de Tete, pelo facto de serem estudantes de Direito e Administração Pública.

1.3.5. Observação Directa

O estudo se socorreu da observação directa realizada em várias ocasiões. A primeira durou dez (10) dias em Agosto de 2019 aquando do estudo exploratório.

A segunda, teve, igualmente, 10 dias em Fevereiro de 2020. Essa foi a segunda visita efectuada para o trabalho de campo para recolher informações adicionais sobre saneamento do meio aos mercados do comércio informal na urbe, condições das infra-estruturas essenciais como estradas, escolas, unidades sanitárias e, provisão de bens e serviços básicos, tais como água potável, energia, transportes públicos, segurança pública nos bairros antigos, capitalização da proximidade e contiguidade territorial entre as cidades dos municípios das cidades de Tete e Moatize e actividades económicas em expansão.

A terceira visita ao Município da Cidade de Tete ocorreu em Dezembro de 2021 e, também, durou 10 dias para observação directa e entrevistas adicionais. Esse acto permitiu confirmar e, ou confrontar os dados recolhidos das observações e entrevistas anteriores (de 2019 e de 2020), assim como confirmar os dados da existência ou não do cadastro imobiliário

actualizado, cadastro de terras na urbe e articulação institucional entre os órgãos locais de governação, Assembleia Provincial, Assembleia Municipal e Governo Provincial.

1.3.6. Publicação de Artigos de Opinião

O período do início da realização do trabalho de campo, Março de 2020, coincidiu com a eclosão da pandemia do *Coronavírus* (Covid-19) e o Governo de Moçambique, decretou o "Estado de Emergência", que visava a limitação de movimentação de pessoas residindo na mesma cidade, e também, distanciamento social como forma de conter a propagação da Covid-19 (Lei 1/2020, de 31 de Março). Essa situação limitou a realização de entrevistas presenciais, quer na cidade de Maputo quer na cidade de Tete. De 2020 a início de 2021, a cidade de Tete, por 2 vezes foi classificada como zona de contaminação comunitária e medidas restritivas de movimentação de pessoas haviam sido impostas e reforçadas pelo Governo central, Governo provincial e as autoridades da autarquia. No mesmo período, o Governo de Moçambique, através do Ministério de Ensino Superior e Tecnologia, Ministério da Educação introduziram o uso das tecnologias de informação para o ensino online. Foram testadas e usadas plataformas virtuais como *Zoom*, *Googlemeet*, *Teams* e outras formas virtuais para assegurar que o processo de ensino e aprendizagem não fosse interrompido por causa da Covid 19.

O Governo de Moçambique, por intermédio das instituições de ensino superior, incluindo a UEM, havia aprovado a introdução de plataformas virtuais de ensino nesse período da Covid 19, embora não fosse método clássico de ensino e aprendizagem no ensino superior, pelo menos em Moçambique. Como forma de mitigar essa limitação para a recolha de informações junto de informantes do estudo para a elaboração da presente Tese de Doutoramento e, para não parar com a recolha de dados, usando as habilidades pessoais de escrita, tomei a iniciativa de fazer artigos de opinião, versando exclusivamente sobre descentralização administrativa, ou seja, desconcentração, explorando o quadro legal da transferência de competências, funções e recursos financeiros do governo central para os municípios, e, publicá-los em jornais impressos e redes sociais. Escrevi e publiquei dez (10) artigos de opinião no semanário Jornal SAVANA e também nas redes sociais, tais como, minha página do Facebook, minha página no portal www.academia.edu com temas relacionados com a descentralização e desenvolvimento local como consta nos anexos a esta tese[80].

[80] O Orientador do presente estudo foi apenas consultado sobre a minha iniciativa e discutimos como melhor captar as opiniões e a favor da descentralização e desenvolvimento, preservando aspectos estritamente

A publicação de artigos de opinião nos jornais e redes sociais como técnica de recolha de dados nunca tinha sido usada por mim nos meus trabalhos de pesquisa anteriores. Foi um exercício novo e constituiu um desafio quanto à eficácia e sistematização da informação recolhida. Quanto à eficácia, cada artigo de opinião publicado teve, entre 30 a 50 comentários. Aleatoriamente, estabeleci uma média de 10 comentários, o que presencialmente, não poderia ter sido alcançado em menos de 73 horas, tempo que as pessoas reagem a artigos publicados nos jornais ou nas redes sociais. Em termos de sistematização, cada artigo publicado e os comentários recolhidos foram equiparados a um Grupo de Discussão Focal, pois nas redes sociais é difícil verificar a veracidade da identidade das pessoas que fazem os comentários ou pode haver repetições dos comentários. Portanto, como técnica, escrever e publicar artigos de opinião nos jornais e redes sociais não pode ser quantificada sem confirmar a veracidade e objectividade dos comentários. Para mitigar esses aspectos, agrupei os comentários em: (i) comentários favoráveis à provisão de bens e serviços pelos municípios, (ii) comentários não favoráveis e (iii) comentários controversos.

Dado ao contexto imposto pela Covid-19, o estudo se beneficiou de sólidos comentários públicos de pessoas que, por causa do próprio meio de comunicação que é livre e longe do controlo de actores políticos, ousaram dizer sobre a descentralização e desenvolvimento local nas redes sociais se expressando de forma aberta e livre comparativamente ao ambiente de entrevista cara-a-cara num contexto de receio de conotação política.

Para garantir alguma fiabilidade e orientar a recolha de dados com alguma objectividade usando as opiniões e comentários aos meus artigos de opinião na esfera pública decidi categorizar os meus informantes das redes sociais como informantes anónimos, mesmo aqueles que habitualmente comentam os meus artigos. Isso permitiu, por um lado, controlar o viés de presunção dos apelos ao saber de certa autoridade ou da falácia *ad verecundiam*, por exemplo, de funcionários públicos seniores ou mesmo de acadêmicos que escreveram sobre a descentralização. Por outro, ajudou a controlar criticismos e comentários pressurosos de políticos e pessoas que não se identificaram ou estão pouco informados sobre o processo de municipalização em análise na presente Tese de Doutoramento. Nessa técnica, o autor deste estudo não se socorreu do uso de telefone para recolher informações adicionais

acadêmicos relacionados com o tema do estudo. Em nenhum momento o Orientador da Tese e o autor da tese concordaram ou determinaram que os comentários recolhidos via artigos de opinião publicados tivessem valor acadêmico dada a porosidade de informações, grau de anonimato, em muitos casos, dos que comentaram artigos de opinião dos meus artigos publicados. O Orientador anuiu, mas não tomou a decisão sobre essa técnica de recolha de dados durante a pandemia da Covid-19 para não limitar a minha criatividade.

sobre os artigos publicados, pois, dos contactos que o autor deste estudo dispunha faziam parte de pessoas que conheciam que o autor dos artigos já vinha investigando e publicando artigos nos jornais. Portanto, decidiu-se não fazer chamadas telefónicas para evitar que os informantes concordassem com o autor.

O uso de técnicas múltiplas de recolha de informações permitiu apreender dos informantes como eles olham para a relação entre descentralização e desenvolvimento local, ou seja, as promessas da descentralização e que sentido eles atribuem-nas (FEIZY et al., 2015, p. 485). Também, auxiliou ao autor da presente Tese de Doutoramento na re-aferição, reconstrução e testagem de pré-concepções sobre o fenómeno em análise e explicar factores determinantes e específicos dos efeitos da descentralização no desenvolvimento local (TREISMAN, 2002).

1.4. Técnica de Gestão e Análise de Dados

Para a gestão e análise de dados, este estudo produziu dois domínios. Primeiro, o domínio Órgão Local de Governação (OLG) adaptado da Abordagem da Autoridade Regional (AAR) de Hooghe, et al.,(2008). Segundo, o domínio Desenvolvimento Local, adaptado dos elementos de desenvolvimento local de Romeo (2015). Os dados recolhidos baseados nesses dois domínios são analisados usando a análise de conteúdo (CAMPOS, 2004). A análise dos dados e apresentação de resultados do estudo estão alinhados ao quadro teórico-conceitual utilizado neste estudo para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local.

Neste estudo, enquanto a opção pela teoria sequencial da descentralização (FALLETI, 2003; 2004), sustentada pela teoria da administração pública permite captar dinâmicas da criação e implantação de órgãos locais de governação, sendo uma iniciativa do Estado emanada da decisão político-legal do governo central, a escolha pelas teorias de desenvolvimento permitem captar, se ou não, ao longo dos primeiros 20 anos da municipalização ocorreu transformações sócio-econômicas no Município da Cidade de Tete. Ou seja, se ou não, o desenvolvimento local como resultado da criação e implantação dos órgãos locais de governação ocorreu à luz dos pressupostos definidos neste estudo. Em concordância com as teorias usadas neste estudo, os conceitos escolhidos, tais como "estado desenvolvimentista", "elite desenvolvimentista" e "desenvolvimento local", todos esses permitem captar os papéis, formal e informal, das entidades intervenientes no processo da descentralização, isto é, o papel do Estado, dos órgãos locais de governação, do sector privado, das elites e dos cidadãos para a materialização das promessas da descentralização.

Resumindo, como referido no parágrafo introdutório da presente sub-secção, para o processamento, análise de dados e apresentação de resultados sobre a relação entre a descentralização e desenvolvimento municipal, o estudo adopta a Abordagem da Autoridade Regional (AAR) de Hooghe, et al., (2008), adaptando-a, e, estabelece dois domínios, a saber: para a descentralização, o domínio Órgão Local de Governação (OLG) e para desenvolvimento municipal, o domínio Desenvolvimento Local (DL). No domínio OLG, o estudo estabelece quatro dimensões, designadamente, autonomia institucional, âmbito de políticas públicas, autonomia fiscal e representação. No domínio DL, estabelece quatro factores, nomeadamente, endogeneidade, planificação incremental, integração territorial e interacção institucional (ROMEO, 2015).

As quatro dimensões, nomeadamente, autonomia institucional, âmbito de políticas públicas, autonomia fiscal e representação que perfazem o domínio Órgão Local de Governação foram medidas numa escala de 0 à 10, onde são definidos os critérios de percepção, tais como ausência de 0 à 4, neutralidade de 5 à 7 e confirmação de 8 à 10. Esta categorização permitiu fazer a análise descritiva e o cálculo da média global do domínio OLG. Por sua vez, usando os mesmos critérios de percepção, o domínio Desenvolvimento Local que, também comporta quatro dimensões, que são, endogeneidade, factor incremental, integração territorial e interação institucional, também foi medido e analisado nas mesmas condições que o domínio anterior (Órgão Local de Governação).

O estudo combina os dois domínios com a finalidade de apreender até que ponto as promessas da descentralização, especificamente, a eficiência governativa, a equidade institucional e procedimental, a participação dos munícipes, a provisão de bens e serviços, volvidos os primeiros 20 anos de municipalização foram materializadas nas autarquias em Moçambique, particularmente no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018.

O estudo adopta Abordagem da Autoridade Regional porque apresenta elementos de invocação e agrega diferentes dimensões da descentralização que permitem captar dinâmicas da criação e implantação de autarquias em Moçambique de uma forma unificada em dois pilares apenas. Tomaney (2011); e, Elazar (1987), também usaram esses pilares, designando-os pilares de Governo-Autónomo (GA) e de Governo-Partilhado (GP), tendo definido indicadores indirectos para estabelecer a relação entre descentralização e provisão de bens e serviços. Para o presente estudo usa-se dois domínios: OLG e DL

Medir os níveis de provisão de bens e serviços no processo da descentralização são importantes porque a provisão de bens e serviços faz parte das promessas da descentralização. Mas o presente estudo vai para além da provisão de bens e serviços porque o contexto sócio-político, as instituições estabelecidas e dinâmicas de implementação da descentralização em Moçambique, sobretudo uma descentralização municipal caracterizada por pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos, sugerem uma leitura baseada no contexto moçambicano para estabelecer a relação entre descentralização, centrada, por um lado, nas promessas da descentralização, especificamente, a eficiência governativa, a equidade procedimental, a participação e a provisão de bens e serviços) e, do desenvolvimento local, centrado, por outro lado, em factores como, a endogeneidade, a planificação incremental de investimentos, a integração territorial e a articulação institucional.

Visto que o contexto de aplicação da AAR por Hooghe et al., (2008) e outros autores está mais relacionado com Estados Federados que para Estados Unitários, aplicá-lo para Moçambique, que é Estado Unitário, exige diferente imaginação e enquadramento. Embora adopta-se a AAR, este estudo cria os dois domínios porque melhor se enquadram no contexto de Moçambique para o processamento, análise de dados e apresentação de resultados sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local, como ilustrados nos quadros 3 e 4 a seguir.

Quadro 3: Domínio 1 - Descentralização – Órgão Local de Governação

DOMÍNIO	PONTUAÇÃO DAS DIMENSÕES 0-10	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DA DESCENTRALIZAÇÃO DE 0-15
Órgão Local de Governação (OLG) OLG=AI+APP +AF+Rp+PL	**Autonomia Institucional (AI)** Dimensão a partir da qual um Órgão Local de Governação é autónomo que descentralizado	0: Não funcionamento do propósito geral da administração a nível local
		1: Desconcentração, propósito geral, administração.
		2: Não desconcentração, propósito geral, administração local sujeita ao controle do governo central.
		3: Não desconcentração, propósito geral, administração não sujeita ao controle do governo central.
	Âmbito de Políticas Públicas (APP) A escala de políticas para as quais o Órgão Local de Governação tem competências	0: Sem competente autoridade sobre políticas públicas: econômica, água, energia, educação, saúde, cultura e bem-estar social.
		1: Competente autoridade numa área de política pública: econômica, educação, saúde, cultura, e bem-estar social.
		2: Competente autoridade pelo menos duas áreas: política económica, educação, saúde, cultura, e bem-estar social.
		3: Competente autoridade nas áreas de: poder residual, segurança pública, Polícia, autoridade para criar instituições locais.
		4: O Órgão Local de Governação satisfaz os 3 critérios acima e tem autoridade sobre a jurisdição do território da autarquia e dos munícipes.
	Autonomia Fiscal (AF) Dimensão a partir da qual um Órgão Local de Governação pode de forma autónoma tributar a população e actividades económicas na autarquia	0: O Governo Central (GC) estabelece a base tributária e todas as taxas a serem praticadas pelos governos locais (OLG).
		1: O OLG estabelece as taxas de pequenas tributações/impostos
		2: O OLG estabelece a base tributária e as taxas de pequenas tributações/impostos fiscais.
		3: O OLG estabelece a taxa de tributação de pelo menos um imposto maior: rendimento individual, corporativo, Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) ou imposto sobre vendas/ actividades económicas
	Representação (Rp) Dimensão a partir da qual os órgãos legislativos – Assembleia da República, nível central e Assembleia Municipal, nível local, embora independentes, se relacionam em consultas e contribuições sobre legislação sobre descentralização.	0: Assembleia da República (AR) se relaciona com Assembleia Municipal (AM)
		1: AR convida a AM para debater revisão do Pacote de Descentralização
		2: AR solicita por escrito AM para contribuir na legislação sobre descentralização
		3: AM solicita AR (Comissão da Administração Pública) para discutir descentralização
		4: Deputados da AR em visita de fiscalização as províncias se reúnem com AM
		5: AM convida Deputados da AR em visitas de fiscalização na província para interação.

Quadro 4: Domínio 2 - Descentralização - Desenvolvimento Local

DOMÍNIO	PONTUAÇÃO DAS DIMENSÕES 0-10	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL DE 0-12
Desenvolvimento Local (DL) **DL=E+FI+IT+II** Posição a partir da qual observamos o cumprimento das promessas da descentralização no município (OLG).	**Endogeneidade (E)** Dimensão a partir da qual o Governo Central (GC) cria condições para que o Órgão Local de Governação (OLG) capitalize a capacidade e recursos locais	0: Condições criadas pelo Governo Central (GC) que permitem o Órgão Local de Governação (OLG) capitalizar a capacidade e recursos locais para a transformação sócio-económica
		1: Critérios para selecionar um local para ser autarquia.
		2: Capacidade humana e técnica identificadas, avaliadas e aprovadas para implementar a descentralização no município (determinado território). 3: Recursos financeiros que possam ser gerados localmente; humanos locais capacitados e materiais disponíveis ou a criar localmente (base tributária).
	Factor Incremental (FI) Dimensão a partir da qual o GC e OLG planificam os orçamentos priorizando investimentos em sectores economicamente produtivos capitalizando vantagens comparativas e competitivas do município	0: Planificação incremental e orçamentada em função das vantagens comparativas e competitivas
		1: Identificação e avaliação das vantagens comparativas e competitivas do município. 2: Planificação incremental das actividades e orçamentos. 3: Investimentos priorizados em sectores produtivos da economia para gerar receitas próprias do município.
	Integração Territorial (IT) Dimensão a partir da qual o GC promove a coordenação dos OLG para executar a integração territorial via actividades económicas, planeamento físico e infra-estruturas.	0: Integração territorial via actividades económicas, planeamento físico e infra-estruturas
		1: Governo central promove integração territorial das autarquias locais via actividades económicas.
		2: Os municípios com territórios contíguos estão integrados via actividades económicas, provisão de bens e serviços públicos: água e saneamento, transportes, salvação pública (bombeiros) e outros (gemelagem).
		3: Investimentos público e privados da competência do Governo central visam integração territorial
	Interação Institucional (II) Dimensão a partir da qual observa-se múltiplos níveis de interação formal do GC, OLG, elites, sector privado, OSC em sobre priorização de interesses.	0: Visão desenvolvimentista para múltipla interação institucional de vários de actores, níveis e interesses
		1: Espaços criados, legal e institucionalmente, para consultas mútuas e retro-alimentação entre actores público e privado
		2: Os interesses das elites central e local na interação
		3: O papel das Organizações da Sociedade Civil, Comunicação Social e Sector Privado

Fonte: Adaptado pelo autor, 2022

Ao se adoptar a técnica de análise de conteúdo, procuramos combinar as categorias apriorísticas e não apriorísticas (CAMPOS, 2004). Por categorias apriorísticas se refere a experiência prévia e interesse do investigador sobre o objecto de estudo. Neste caso, a relação descentralização e desenvolvimento local. Quanto às não apriorísticas, se refere aos conteúdos de informação que emergem totalmente dos informantes. Por isso mesmo, a pesquisa privilegiou o estudo exploratório no Município da Cidade de Tete, entrevistas abertas, discussão de grupo focal e publicação de artigos de opinião para captar várias categorias para análise de dados.

A técnica de análise de conteúdo reveste-se de suma importância, pois permite equilíbrio na análise de dados e o pesquisador não coloca demasiado destaque de um facto em detrimento do outro. Por exemplo, o uso da análise de conteúdo ajudou que o estudo fosse realizado estando consciente do viés do ideal de pura neutralidade num estudo. Igualmente, ajudou ao autor deste estudo prevenir-se que fossem evitadas eventuais situações de negação completa da subjectividade humana, resvalando-se na imposição de próprios valores em desconsideração a um pressuposto básico da pesquisa qualitativa (BARDIN, 1977). Explicado de outra forma, os dados são analisados levando-se em consideração os significados atribuídos pelo seu sujeito de pesquisa.

Análise de conteúdo é uma técnica que previne extremismos na análise de dados. O ponto de partida é a mensagem que os informantes providenciam e que permitem fazer inferências do mundo e experiências de vida dos informantes ao longo dum determinado período de vida, neste caso os munícipes da Cidade de Tete durante os primeiros 20 anos em que vivem e exercem alguma actividade, seja social, económica, cultural ou política.

Para concluir essa sub-secção, o estudo corrobora com a posição de Schneider (2003, pp. 32-33), segundo a qual, não existe um modelo uniforme ou melhor sobre a descentralização para que os investigadores sigam e estudem o que originou a descentralização e que efeitos produz na sociedade. No entanto, estudos caso-à-caso são recomendados para captar os possíveis efeitos que a descentralização produz numa determinada sociedade política. Portanto, combinação de vários métodos têm sido usados e este estudo não será a excepção à regra. Autores como, Lobao., et al., (2009); Oates (2006); e Tiebout (1956) usaram a Economia para explicar os efeitos da descentralização em termos de eficiência, crescimento, reformas do mercado e desigualdade. Outros, Loughlin (2001); Keating et al., (2009); Dreze e Sen (2002); e, Loughlin (2001), usaram a Ciência Política para explicar os efeitos da descentralização na estabilidade política e democratização. Outros

ainda, Jones et al., (2001) usaram a Geografia, e, Hugon (2001) usou a planificação administrativa para explicar o mesmo objecto. Para o presente estudo, nós combinamos várias técnicas e adoptamos abordagem de Governo Local Autônomo e Governo Local Partilhado de (TOMANEY, 2011; HOOGHE et al., 2008) e desenvolvimento local (Romeo, 2015) para criamos domínios específicos do contexto de Moçambique, ilustrados no Quadro 3 e Quadro 4, respectivamente, para recolha, processamento e análise da relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

1.5. Limitações do Estudo e Questões Éticas

Realizar qualquer estudo que exija a recolha de dados a partir de fontes primária e secundária obriga ao pesquisador, em termos de princípios acadêmicos, por um lado, estar consciente de eventuais vieses, tais como, a subjectividade das informações recolhidas via entrevistas abertas e presenciais, quer de pessoas ordinárias ou lideranças políticas e empresários. Pessoas ordinárias podem ter receio de falar abertamente sobre certos assuntos sob o risco de serem mal interpretadas e citadas em órgão de comunicação social. As pessoas procuram se preservar e proteger de qualquer tipo de risco que suas vidas possam correr. Portanto, as pessoas podem dar informação distorcida da realidade em estudo ou estudada. Por sua vez, as lideranças políticas podem defender seus interesses e dar informações parciais numa determinada entrevista ou facto político directamente ligado ao objecto do estudo. Por exemplo, os entrevistados que foram identificados no estudo como membros de partidos políticos, muitas das vezes tiveram a tendência de defender posições extremadas.

Por outro lado, o pesquisador precisa tomar em consideração questões éticas, sobretudo a obrigação a se conformar com a honestidade científica. Em estudos desta natureza, a fronteira entre o que é apresentado como citação, citação da citação e o pensamento do próprio autor pode ser tênue e, muitas das vezes, pode-se incorrer em risco não intencional de plágio acadêmico ou induzir os leitores a tal conclusão.

Quer a questão da subjectividade, quer das questões éticas são inevitáveis e incontornáveis em qualquer estudo. Mas, essas questões podem ser mitigadas quando o pesquisador está consciente desses aspectos e toma a iniciativa de combinar técnicas clássicas de recolha de dados e outras inovações em função do contexto adverso como o da Covid-19 e meio social no qual o estudo é realizado. Doravante, o estudo passa a destacar as limitações, questões éticas e como o autor procurou ultrapassar essas dificuldades para conduzir o estudo.

A primeira limitação deveu-se com as restrições de deslocação para o campo de estudo na Cidade de Tete e acesso limitado aos entrevistados durante a pandemia do *Coronna Virus* (Covid-19). Com a eclosão da pandemia da Covid-19, e após a declaração do Estado de Emergência pelo Presidente da República em Março de 2020 e, sobretudo, quando as cidade de Tete e Moatize foram declaradas zonas de contaminação comunitária da Covid-19, se tornava uma limitante deslocar-se para Tete e mesmo tendo se deslocado, em situações excepcionais, era difícil entrevistar muitas pessoas porque as pessoas não aceitavam estar em contacto com quem viajou da Cidade de Maputo para Tete.

No entanto, o trabalho de campo para este estudo havia sido planificado para ser conduzido em 2020. Porque a pandemia da Covid-19 foi uma situação *sui generis* e ninguém estava preparado para dar resposta adequada aos impactos que a pandemia havia provocado ao Programa de Doutoramento em Sociedade e Desenvolvimento e no sector de ensino em geral em Moçambique, para mitigar essa limitação e realizar a recolha de dados o autor do presente estudo consultou ao orientador sobre o uso de técnicas alternativas de recolha de informação, como por exemplo, entrevistas online, usando plataformas virtuais, escrever artigos de opinião e publicá-los nos jornais impressos e em plataformas digitais nas redes sociais como Facebook e portal www.academia.edu. Essa última técnica (escrever artigos de opinião e publicá-los), embora tenha exigido mais trabalho ao autor do presente estudo, permitiu recolher informações úteis e imparciais de informantes, que em situação presencial não se conseguiria recolher de forma imparcial, por causa de cultura de suspeição política em Moçambique e, Tete em particular, quando se procura saber sobre o impacto das políticas públicas.

Importa destacar que o uso de artigos e publicados em redes sociais e jornais podem parecer seleção elitista de informação, isto é, apenas aquele que tem conta do Facebook e ou acesso ao jornal poderiam comentar e o que não tivesse não poderia comentar, essa técnica influenciou estações de televisão, como a Grupo Soico (STV) e a Rádio Moçambique (RM), convidar o autor a participar em debates públicos nessas estações emissoras para falar sobre a descentralização em Moçambique.

Outrossim, aqueles que têm acesso ao Facebook, mas não fazem parte da lista dos meus contactos no Facebook, também não teriam espaço para opinar. Um destaque adicional é sobre os leitores de jornais, cujas opiniões, eventualmente, não pudessem chegar a mim porque não tivessem o meu contacto electrónico (email).

Para mitigar essa limitação, mantive o mesmo formato de publicação de artigos no jornal impresso SAVANA, colocando o meu nome, contactos telefónicos e email e solicitando claramente que as pessoas fizessem comentários livremente aos assuntos aflorados em cada artigo. Igualmente, não foi(é) fácil saber de onde provém o leitor e comentador que comenta via redes sociais. Também ficou evidente que nem todas as pessoas que comentaram os artigos conheciam a Cidade de Tete e nem se encontravam em Moçambique. Também, nem todos os munícipes da Cidade de Tete usam Facebook e têm acesso aos jornais impressos.

A segunda limitação se prende com a dificuldade de recolha de informação primária a partir dos entrevistados no Município da Cidade de Tete, que pode em parte ser explicada por duas razões principais. Primeiro, suspeição de quem procura saber como as pessoas vivem na cidade ou empresas operam em Tete. Segundo, cultura de intolerância política. Na Cidade de Tete e todas as autarquias da província de Tete são governadas por edis eleitos via Partido Frelimo desde 1998 e as pessoas tendem a defender ou falar bem, eventualmente sem intenção, de quem esteja no poder a governar para se proteger.

Para mitigar eventuais subjetividades de informação recolhida dos informantes por meio de entrevistas, o autor do presente estudo realizou, por um lado, a observação directa nos mercados, pontos de captação de água, visitou escolas, jardins e empresas. Por outro lado, baseando-se numa solicitação e consentimento prévio do Director Científico da Universidade Católica de Moçambique, Delegação de Tete, foram realizadas três discussões de grupo focal com os estudantes dos cursos de Direito e Administração Pública em ambiente de aulas. O autor do presente estudo, enquanto ensinava aos estudantes técnicas de recolha de dados primários, colocando os estudantes mais à-vontade e abertos para reflectir e comentar sobre descentralização e desenvolvimento local, ao mesmo tempo, o autor fazia a recolha de informações pertinentes a partir das reacções dos estudantes sobre o estado das infraestruturas, domicílio, níveis de participação dos munícipes em reuniões, vias de acesso e serviços básicos de saneamento do meio.

Em termos de questões éticas, durante o período da Covid-19, recolher as assinaturas das declarações de consentimento mútuo foi difícil porque de acordo com as recomendações do Ministério de Saúde as pessoas deviam evitar pegar ou tocar em materiais pegadas por outras pessoas sem desinfectá-los antes de passar para outras pessoas. Podia-se usar assinaturas electrónicas. No entanto, dado ao efeito surpresa e não preparação das pessoas e disponibilidades de equipamentos para fazer scan dos documentos e utilizar assinaturas electrónicas, não havia condições criadas para que os informantes, sobretudo os munícipes, assinassem electronicamente as declarações de consentimento. As declarações foram recolhidas gradualmente e completadas em 2023. A salvaguarda que o autor fez foi solicitar uma declaração de consentimento gravando a voz dos informantes que tinham condições e aceitaram ser entrevistados via online usando a plataforma zoom. Essa possibilidade ocorreu durante as entrevistas a edis, políticos e acadêmicos.

CAPÍTULO 4

1.0. Dinâmicas Sócio-Políticas e Econômicas no Município da Cidade de Tete

Este capítulo faz o levantamento de dinâmicas sócio-políticas e económicas que ocorreram no Município da Cidade de Tete (MCT). O levantamento permite que o estudo identifique as limitações do processo de descentralização e suas implicações para o desenvolvimento local. E, para desenvolver o capítulo, o estudo estabelece dois quadros interdependentes de análise.

Primeiro, é o quadro político-legal. O estudo compulsa a Constituição da República de Moçambique de 1990 e dinâmicas sócio-políticas que conduziram a aprovação e revogação da Lei 3/94 e, depois, a aprovação da Lei 2/97 e legislação afim sobre descentralização, particularmente, a nível municipal. Efectivamente, é a partir da Lei 2/97, que se dá o início da implementação da descentralização nos 33 municípios pioneiros, após as Eleições Autárquicas (EA) de 1998[81].

Da Lei 2/97 até a aprovação da Lei 6/2018, os 33 municípios pioneiros, dos quais o Conselho Municipal da Cidade de Tete faz parte, completaram vinte anos de implementação da municipalização em Moçambique. Daqui, ao se fazer o levantamento de dados empíricos, o estudo toma em consideração os sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999 a 2018 que Moçambique experimentou. Isso permite ao estudo captar, por um lado, o potencial da descentralização produzir efeitos nas autarquias e, por outro, se o poder político em exercício e a respectiva legislação sobre a descentralização nas autarquias estabeleceram o desenvolvimento local como premissa basilar sustentada por uma visão desenvolvimentista, a partir da qual, a regra de exercício de poder nas autarquias visasse cumprir às promessas da descentralização.

Segundo, é o quadro institucional criado e sua internalização e apropriação. Partindo da base legal existente da institucionalização da municipalização, são analisadas as dinâmicas do processo da criação das instituições e de condições para a internalização da institucionalização da descentralização pelos órgãos locais de governação instituídos e sua articulação com os órgãos centrais, com destaque para o Ministério de Administração Estatal (MAE), Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), Ministério das Finanças, Ministério de Indústria e Comércio, assim como, órgãos de Justiça, governo provincial e outros. Este quadro institucional é um facto empírico importante pois nos remete a questão

[81] A Lei 3/94 foi a primeira legislação sobre descentralização em Moçambique. Essa lei foi revista e revogada antes da sua implementação e, em 1997 foi aprovada a Lei 2/97.

de interacção institucional discutida no Capítulo 2, subseção 1.3.2.3., deste estudo. Mas antes de apresentar o tema central do presente capítulo, o estudo apresenta, a seguir, a história, localização geográfica, divisão administrativa do Município da Cidade de Tete.

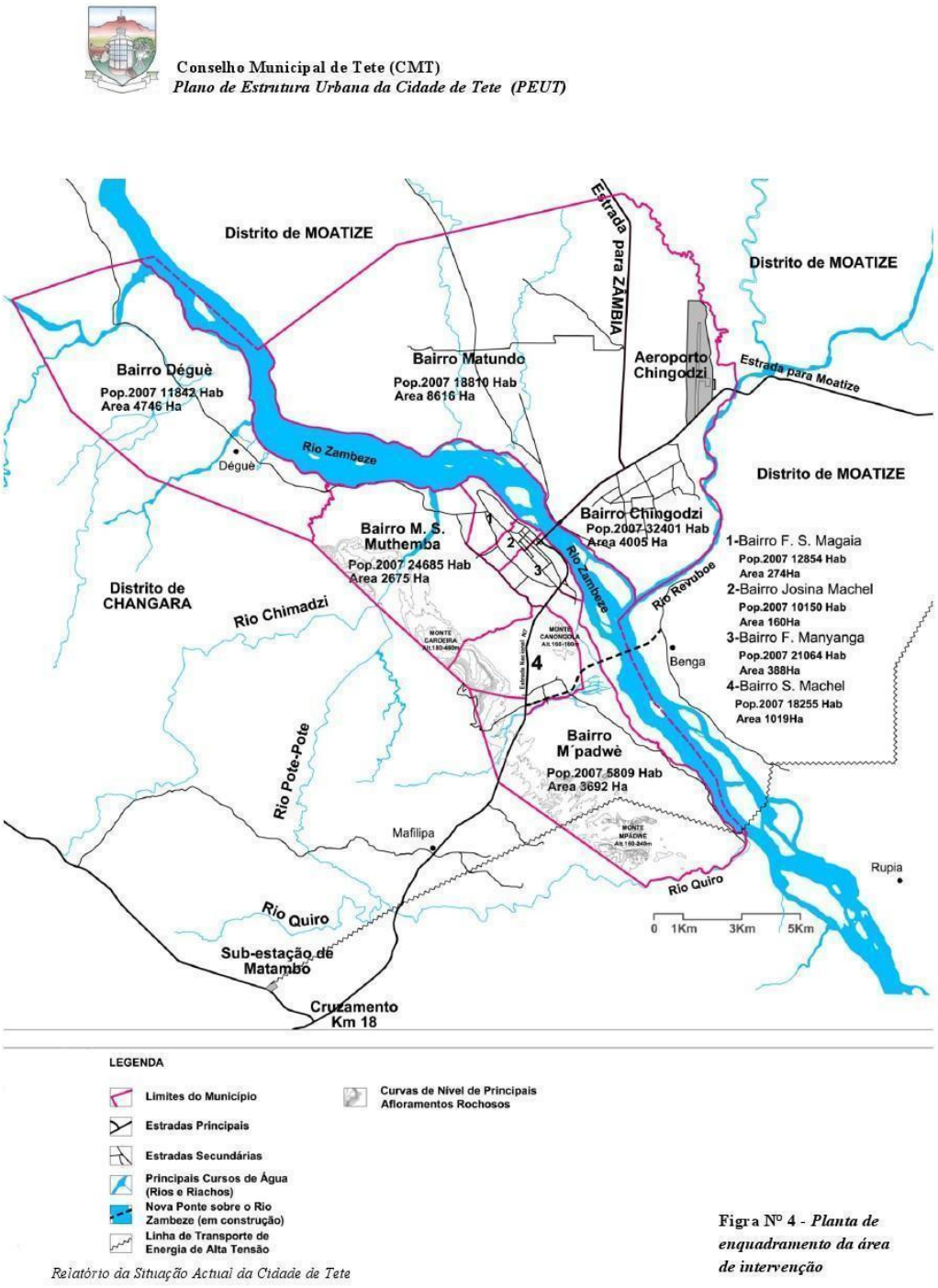
1.1. Origens e Criação do Município da Cidade de Tete

A origem do Município da Cidade de Tete, remonta o dia 9 de Maio de 1761 data da criação da Vila de Tete e, no dia 4 de Agosto de 1956 foi criada a Câmara Municipal de Tete. Aos 21 de Março de 1959, Tete é elevada à categoria de cidade, segundo a Portaria nº 13043 do BO 12/1959. Todavia, durante o tempo colonial, Tete já se beneficiava de direitos de cidade desde 3 de Setembro de 1932, de acordo com o Decreto-lei nº 360/32, de 03 de Setembro. Após a Independência Nacional, no 25 de Junho de 1975, da Câmara Municipal passou para Conselho Executivo e mais tarde, à luz da Lei 2/97, a Cidade de Tete faz parte dos primeiros 33 municípios que entram em funcionamento e implementação da descentralização após as Eleições Autárquicas de 1998 (Conselho Municipal, 2013).

O Município da Cidade de Tete compreende a Cidade de Tete, capital da província com o mesmo nome e arredores. Localiza-se na zona centro de Moçambique, num planalto a 500 metros de altitude e 468 metros acima do nível do mar. A norte-este faz fronteira com o distrito de Moatize através do rio Rovubwe. A sul, o Município da Cidade de Tete faz fronteira com o distrito de Changara, e a Oeste com o distrito de Marara (Conselho Municipal, 2013).

Com uma área de 287 km² de superfície e uma população estimada em 217.000 habitantes (Censo, 2017), o Município da Cidade de Tete caracteriza-se por ser urbano, semi-urbano e rural, e, é constituído por 9 bairros, a saber: Chingodzi, Degwe, Filipe Samuel Magaia, Francisco Manyanga, Josina Machel, Mateus Sansão Muthemba, Matundo, M'padwe e Samora Machel, chefiados pelos respectivos secretários dos bairros, ilustrado na Figura 3. O Governo do CMCT é democraticamente eleito nos termos da lei e está implantado na cidade capital da província de Tete. A partir de Dezembro de 2013, se torna também num distrito, uma unidade local de representação do governo central, dirigido por um Administrador (Lei 8/2003, de 19 de Maio; Weimer e Ilal (2018, pp. 74-75).

Figura 3: Mapa 1. Conselho Municipal de Tete



Figra Nº 4 - *Planta de enquadramento da área de intervenção*

Fonte: Município da Cidade de Tete

1.1.1. Localização Geo-estratégica do Município da Cidade de Tete

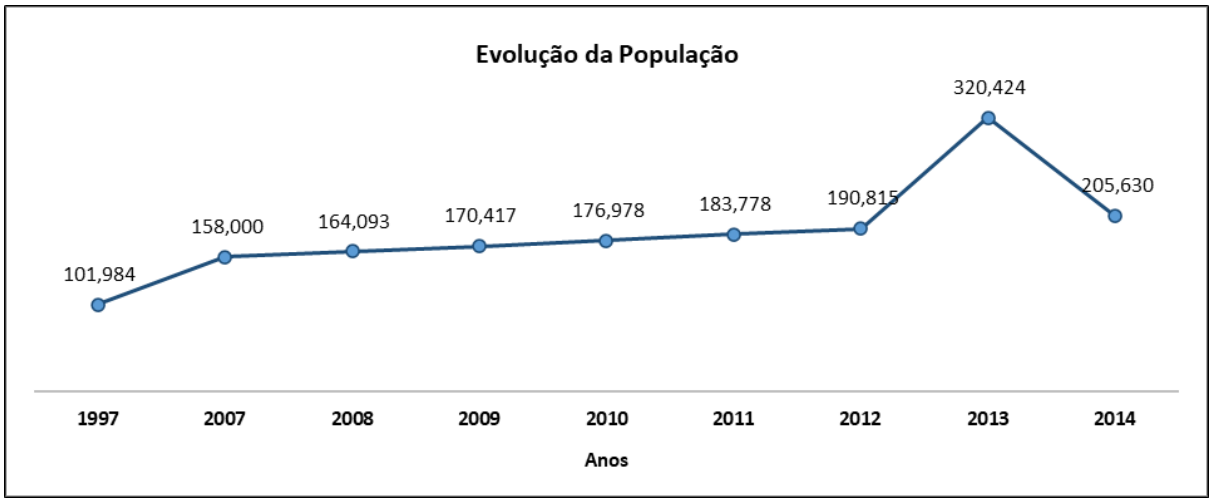
O Município da Cidade de Tete (MCT) se localiza numa posição geo-estratégica, quer para o comércio internacional e desenvolvimento económico local. Duas razões sustentam essa afirmação.

A primeira razão, o MCT é ponto de trânsito imediato de pessoas e mercadorias, por um lado, entre os países vizinhos tais como Malawi, Zâmbia, Zimbabwe e África do Sul, e outros países, devido a acessibilidade nacional e internacional em termos de infra-estruturas de transportes rodoviário, ferroviário, aéreo, fluvial[82] e telecomunicações. Por outro, de 1998 a 2008, registou-se um volume elevado de investimentos das multinacionais no sector da indústria extractiva de carvão e floresta. Essa situação originou uma migração interna e intensa de pessoas de outras províncias de Moçambique para a cidade de Tete em busca de oportunidades de emprego. Essa situação influenciou os níveis de consumo de água potável, assim como água não potável para pequenas, médias e grandes indústrias, energia eléctrica, bens alimentares, ocupação imobiliária, acompanhado com certas expectativas quer por parte dos investidores, empresários locais e os munícipes sobre a qualidade de provisão de bens e serviços (Governo de Tete, 2021).

De 1997 até 2014, a população da Cidade de Tete cresceu de 101.984 para 302.424 em 2013, ilustrado no Gráfico 1. Foi de 2009 a 2013, que o Município da Cidade de Tete tornou-se numa autarquia hospedeira de grandes projectos de investimentos nas áreas de indústria e comércio, com destaque para a *Mozambique Leaf Tobacco*, que é indústria de processamento de tabaco, implantada no Bairro Canongola. As instalações das empresas mineradoras (parque imobiliário: residências, acampamentos e escritórios, transporte e infra-estruturas afins) e outras, se configuraram potencial fonte de arrecadação de receitas próprias para o Município da Cidade de Tete (MCT) que poderiam ser arrecadados e investidos para promover o desenvolvimento local do MCT se a institucionalização das autarquias tivesse sido acompanhado com o processo da apropriação e transferência de funções e competências do governo central para a autarquia.

[82] Durante a era colonial a Cidade de Tete era acessível via navegação fluvial do rio Zambeze da foz (Chinde) até ao Zumbo. Por causa da Barragem Hidroeléctrica de Cahora Bassa, qualquer navegação fluvial terminaria na Cidade de Tete (Chambote, 2015).

Gráfico 1: Crescimento da População do CMCM de 1997-2014.



Fonte: adaptado pelo autor, 2022 a partir dos dados do INE de 2023.

Neste ponto, o estudo recupera um dos elementos fundamentais do desenvolvimento local: a endogeneidade.

A noção de endogeneidade encerra a mobilização e capitalização do potencial da capacidade local, isto é, criação de condições pelo governo central para que ocorra o processo de apropriação para que municípios, como o Município da Cidade de Tete, "se transforme e se desenvolva" (Guebuza, 2014). Isso pressupõe que as pessoas nomeadas pelos partidos políticos para candidatos à Presidente de um Município e que depois de eleitas vão liderar os destinos do município tenham preparação ou reúnam requisitos para ganhar confiança em si mesmos, direcionarem e utilizarem os recursos que o município tem, valorização do conhecimento local para responder as reformas e resolver os problemas locais. E, essa noção de endogeneidade, que o estudo defende ao relacionar a descentralização e desenvolvimento local nos municípios, está bem articulada no discurso do Presidente Guebuza no dia que lhe foi atribuído o título de Doutor Honoris Causa em Desenvolvimento pela Universidade Eduardo Mondlane, no extrato a seguir:

> "Combater a pobreza significa criar condições no distrito, para que o distrito possa ter os recursos que a cidade tem hoje. Mas, que esse processo, seja um processo de apropriação, um processo em que o distrito se transforma, o distrito se desenvolve. O distrito não é transformado e nem é desenvolvido. Há uma diferença. As pessoas no distrito ganham maior confiança em si próprios, e, utilizam os recursos que eles têm, incluindo os intelectuais (que há muitos, ênfase do Presidente Guebuza no seu discurso); não falo do médico ou professor que lá está. Há o conhecimento que se chama conhecimento local, para outros, conhecimento endógeno que ajuda a resolver e responder aos problemas que o distrito enfrenta. O nosso

> ponto central é trabalhar para que o distrito assuma a sua responsabilidade no processo de combate contra a pobreza" (Guebuza, 2014).

Analisando as oportunidades comerciais que o Município da Cidade de Tete teve entre 2008 e 2014, procuramos saber como é que o município apoiou ou se apoiou do sector privado, criando condições, para que o sector económico participasse e capitalizasse os dividendos das actividades económicas em prol do desenvolvimento local. Essa seria uma das fontes de receitas que o Município da Cidade de Tete poderia tirar dividendos económicos, ou para complementar as transferências financeiras do Governo Central, ou mesmo perspectivar a retirada gradual da dependência os municípios ao Fundo de Compensação Autárquica anualmente transferido para os municípios, para contrariar o cenário ilustrado o Gráfico 11.

Dos empresários, membros do Conselho Empresarial Provincial de Tete e proprietários de restaurantes, serviços de manutenção de viaturas e outras actividades económicas no Município da Cidade de Tete afirmaram terem sido apanhados em contramão, e não surpreendidos porque já ouviam pelos órgãos de comunicação social, mas não acreditavam, quando as empresas mineradoras apareceram na Cidade de Tete e começaram a solicitar a prestação de serviços, tais como fornecer refeições regulares e com qualidade para essas empresas. Um dos empresários disse:

> "… a empresa Vale Moçambique me aproximou a solicitar o fornecimento de 1.500 refeições (500 pequeno-almoço, 500 almoço e 500 o jantar) por dia na primeira semana. Na segunda semana solicitaram o triplo, mas o meu estabelecimento não tinha capacidades para o efeito e nem eu tinha capital para reinvestimento. Acabei por declinar deixando um negócio bom" (Complexo P, 2015).

Situação similar aconteceu no sector da imobiliária. De um momento para o outro ocorreu uma migração massiva para o Município da Cidade de Tete. As pessoas que se deslocaram para trabalhar na Cidade de Tete precisavam de casas para residir e locais para refeições. O que aconteceu, disse um dos comerciantes:

> "…as pessoas que vieram trabalhar em Tete, por falta de opções, arrendavam quartitos e negociavam com o dono, ou a reabilitação ou reconstrução. Ao mesmo tempo, as pessoas por verem o negócio de arrendamento de casas a se tornarem lucrativas começaram a ocupar terrenos e construir casas sem licenças do MCT. Eu mesmo tive que direccionar os meus

> negócios para construir umas casas e ganhei algum dinheiro até 2014 quando o negócio das mineradoras começou a cair" (ARCANJO, 2019)[83].

Portanto, no auge da valorização monetária do parque imobiliário na Cidade Tete em 2009, o Município da Cidade de Tete não tinha o cadastro imobiliário organizado, actualizado e digitalizado que o permitisse tributar o Imposto Predial Autárquico (IPRA) e Imposto Pessoal Autárquico (IPA) para além da zona urbana. Até 2019, ano do início do presente estudo, o Município da Cidade de Tete não tinha cadastro imobiliário e nem cadastro digitalizado de terras na urbe e consequente ausência de toponímia das novas ruas à medida que os 9 bairros observavam a expansão e ocupações desordenadas. Ou seja, não havia capacidade local instalada para a colecta de receitas próprias de forma organizada e transparente, pelo menos no sector da imobiliária e bens móveis. Estudos anteriores realizados por Forquilha (2017), já apontavam a falta da capacidade local em gerar receitas próprias a partir de recursos locais.

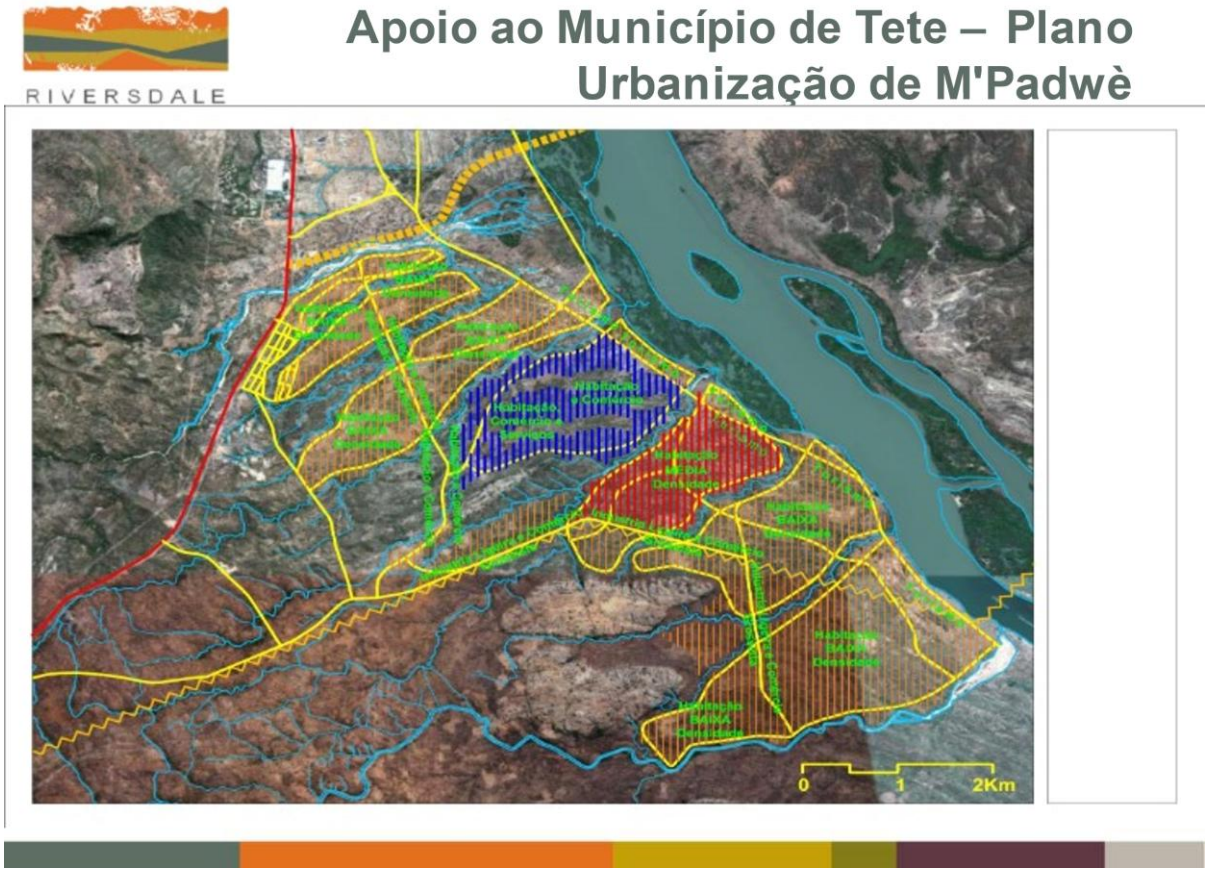
O parque imobiliário, no Município da Cidade de Tete, cresceu anualmente em termos de construções habitacionais e infra-estruturas de empresas de prestação de serviços às empresas mineradoras. Muitas das infra-estruturas habitacionais foram instaladas de forma desordenada e sem correspondentes serviços sociais básicos, tais como, arruamento, abastecimento de água e energia eléctrica. Para as infra-estruturas imobiliárias das empresas que prestavam serviços às mineradoras, o quadro das instalações era elitista e com serviços básicos autónomos e o Município da Cidade de Tete parecia impossibilitado de exigir a essas mineradoras o cumprimento de obrigações fiscais de entidades que fazem actividades económicas na jurisdição municipal. Igualmente, ocorreu uma ocupação desordenada de terras urbanas para fins econômicos como ilustra o Anexo 2 e Anexo 3, com destaque para o ano de 2008.

As ocupações desordenadas eram, muitas das vezes, motivadas pelo oportunismo de venda ilegal de porções de terra ou venda para efeitos de compensações. Por exemplo, entre 2011 e 2012, aquando da realização do estudo de viabilidade para a construção dum novo aeroporto de Tete, previa-se encerrar o aeroporto Chingozi por causa da qualidade de carvão mineral existente no subsolo daquela área. A empresa Riversdale apoiou o Município da

[83] Arcanjo é proprietário da Estalagem Nharinga que redirecionou os seus negócios, construindo e arrendando as suas casas para as empresas mineradoras como a Rio Tinto, Aveng, empresa ao serviço da construção da linha férrea Moatize-Nacala. Antes das empresas mineradoras se estalarem em Tete, ele se dedicava à comercialização de produtos alimentares frescos, cereais e, também, à confecção de refeições. Ele foi entrevistado em Maio de 2019 e o autor teve a oportunidade de me hospedar no hotel (Estalagem Nharinga).

Cidade de Tete na elaboração dum Plano de Urbanização para o Bairro N'padwe, como ilustra a Figura 4, o Plano de Urbanização de M'Padwe. Mas, do estudo exploratório e observação no local, não há evidências de que esse plano de urbanização tenha sido executado. Todavia, embora o plano de transferência do aeroporto não tenha sido materializado, ocorreu ocupação desordenada por antecipação nos bairros de M'padwe e Degwe, potenciais locais projectados para o novo aeroporto.

Figura 4: Foto do Plano de Urbanização de M'Padwe



Fonte: Riversdale Capital Moçambique Limitada, Junho, 2011.

Durante o estudo exploratório, compulsando o Plano do Pormenor e olhando para as construções que se localizavam em M'padwe, em Maio de 2017, conclui-se não ser possível promover o desenvolvimento local sem apropriação de princípios e valor da ocupação territorial de forma organizada. Esse tipo de ocupação permitiria gestão efectiva da terra urbana e incremento da receita própria do município, nomeadamente, o IPRA e IPA e também, da capacidade do município se predispor a prover bens e serviços básicos como resposta às promessas da descentralização discutidas no Capítulo 1, pois nesse capítulo está

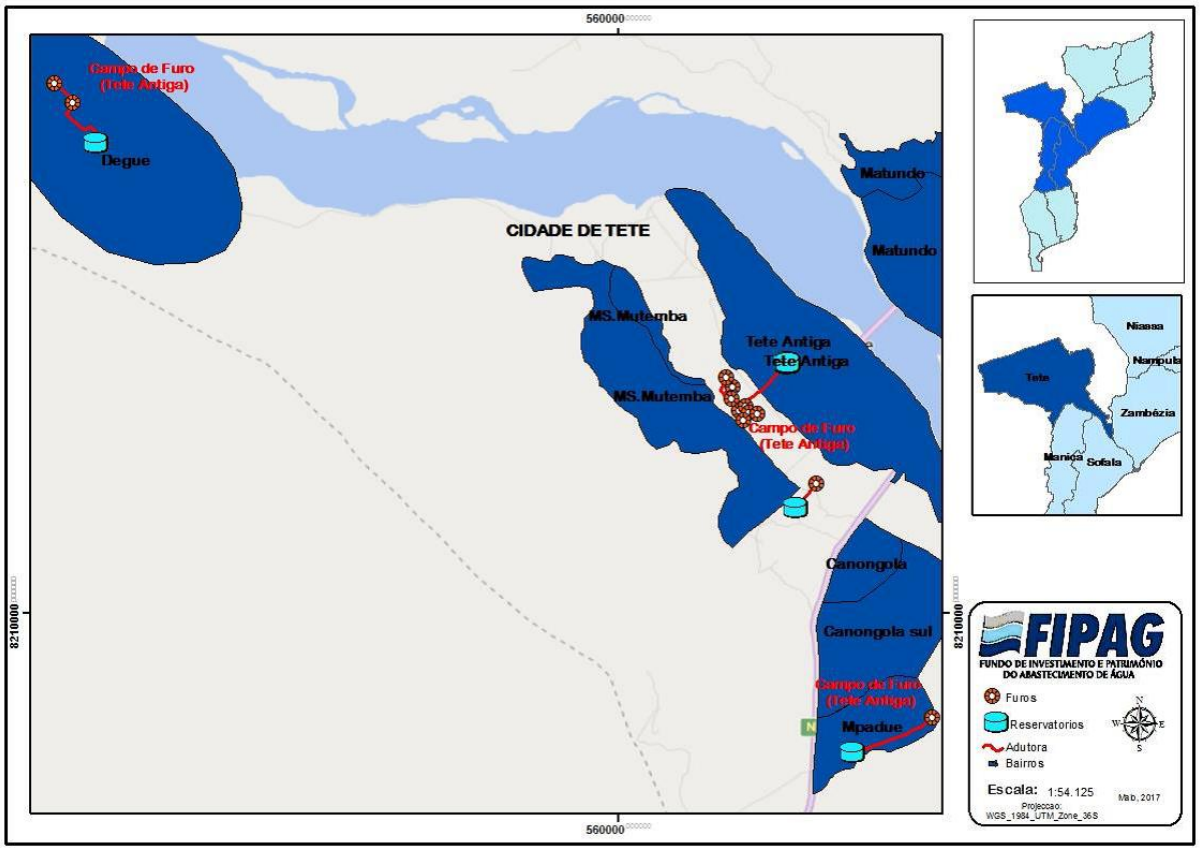
claro que promessas da descentralização não são sinónimos das promessas eleitorais de candidatos à presidência de um município. Da prevalecente ocupação desordenada de terras no município pode-se concluir haver dificuldades de colectar impostos aos municípios onde não há cadastro imobiliário e registo de bens móveis é difícil recolher receitas próprias.

Durante os primeiros 20 anos de municipalização não parece terem sido criadas condições nem pelo governo central, inicialmente, e também, o Município da Cidade de Tete não tomou iniciativas locais para o fazer. O estudo aponta duas possíveis razões. Primeiro, a falta de capacidade ou vontade política a nível da liderança do Órgão Local de Governação embora o Município da Cidade de Tete tenha o pelouro de Administração Urbana e Construções que responde por essa área. Essa situação foi confirmada durante os debates de Discussão em Grupo Focal realizados com estudantes da Universidade Católica de Moçambique em Tete, aquando do trabalho de campo sobre endereços e como localizar as residências dos estudantes no Município da Cidade de Tete. Os estudantes não eram capazes de fornecer endereços ou direcção clara e precisa da localização de suas residências.

A segunda razão, o Município da Cidade de Tete tem acesso às duas principais fontes de água. A primeira fonte é o rio Zambeze que passa pela cidade dividindo-a em dois e dista aproximadamente menos de 500 metros da sede do Município da Cidade de Tete. A segunda, é o rio Revubwe, o qual separa o Município da Cidade de Tete com o distrito de Moatize e o Município da Cidade de Moatize. No entanto, essas duas fontes hídricas e naturais de água não fazem parte do sistema de abastecimento de água nem no Município da Cidade de Tete e nem no Município da Cidade Moatize. Esses dois municípios têm contiguidade territorial.

As fontes de água, que sustentam o sistema de abastecimento de água no Município da Cidade de Tete, são duas fontes de águas subterrâneas. Uma, no vale de Nhartanda, como ilustra a Figura 5, com capacidade de captação de 39.280 m3/h, produção 38.495 m3/de, capacidade de armazenamento 5.390 m3. Outra, compreendem os furos em Matundo/ Chingozi. O sistema de abastecimento de água do Município da Cidade de Tete é composto por dois grandes sub-sistemas, nomeadamente, Tete Antiga, Matundo/Chingozi e três novos sub-sistemas pequenos (Canongola e M'padwe, actualmente desactivados por causa do teor alto de salinidade na água) e, também, no bairro Degwe. O sistema Tete Antiga que se localiza no Vale de Nhartanda é composto por 12 furos de água, feitos no tempo colonial, com capacidade de 895 m3/h e perfaz o sistema principal de abastecimento de água potável que fornece aos munícipes do Município da Cidade de Tete. Essa fonte de captação de água em Nhartanda dista aproximadamente 3 km do centro da cidade de Tete.

Figura 5: Mapa de Furos no Vale de Nhartanda – Antiga

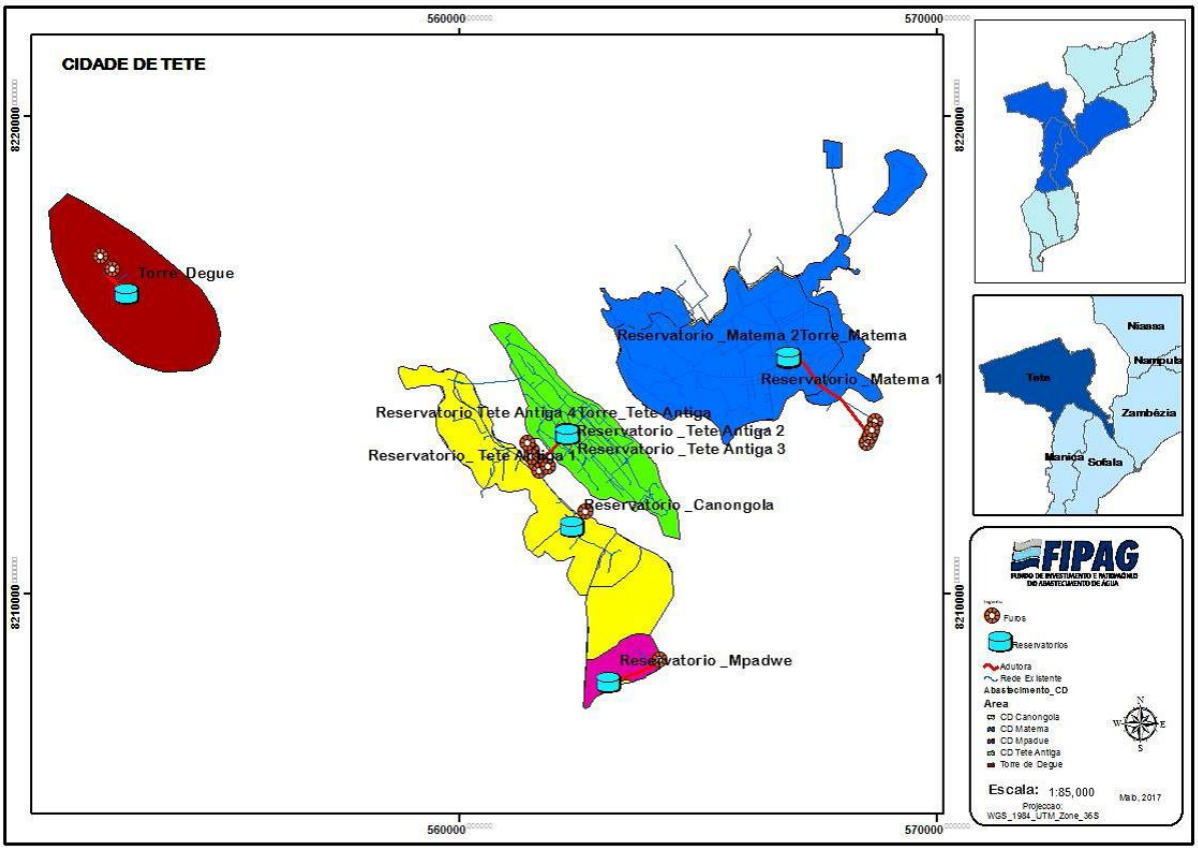


Fonte: FIPAG, 2017

A outra fonte localiza-se na zona de Bamba, Bairro Matema/Chingozi e fornece água aos bairros Matema, Matundo e Chingozi, segundo ilustra a Figura 6. Quer o sistema de Nhartanda e o de Bamba são geridos pelo FIPAG (FANHEIRO[84], 2021).

[84] Vereador do CMCT de 2004 a 2013, entrevistado em Maio de 2021.

Figura 6: Mapa dos Pontos de Distribuição de Água no MC Tete



Fonte: FIPAG, 2017

1.1.2. Estrutura de Governação do Município da Cidade de Tete

O Município da Cidade de Tete é um órgão de poder local do Estado com uma autonomia administrativa, patrimonial e financeira, constituído na base da aprovação da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro. A estrutura de governação assenta em dois órgãos fundamentais: o executivo e o legislativo. Nos termos do artigo 16 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, quer o Presidente do Município (PM) e a Assembleia Municipal (AM) são órgãos eleitos pelo sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia local segundo o sistema de representação proporcional. A AM é composta por 36 membros eleitos e é dirigida por uma mesa composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário.

O executivo do Município da Cidade de Tete é composto por três órgãos básicos para a sua organização e funcionamento, que são, o Presidente do Municipio e respectivo Gabinete do Presidente e oito (8) vereações, nomeadamente, 1. Administração e Finanças; 2. Saneamento e Meio Ambiente; 3. Infra-estruturas; 4. Transporte e Trânsito; 5. Cultura, Juventude e Desporto; 6. Administração Urbana e Construção; 7. Educação, Saúde Pública,

Mulher e Acção Social; e, 8. Desenvolvimento Comunitário e Jardins, Mercado e Feiras e Turismo. Pelo número de vereações, o Município da Cidade de Tete esteve em conformidade com o n° 1, do artigo 50 que situa entre 7 a 9 vereações para uma população que varia de 100.000 a 200.000 habitantes. Para o caso do Município da Cidade de Tete são 217.000 habitantes de acordo com o Censo Populacional de 2017 (INE, 2018). Por sua vez, a Assembleia Municipal é órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos.

Nos termos dos números 1, 2, 3, 4 e 5, do artigo 62, da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, uma lista de 29 competências são atribuídas ao Presidente do Município da Cidade de Tete, de entre as quais destacamos, a liderança, gestão e administração do Município em todas as áreas que lhe é atribuída nos termos da lei. E para o efectivo exercício de suas competências o Presidente do Município da Cidade de Tete conta com 8 vereações enumerados a seguir:

Vereações e Competências

- Administração e Finanças é responsável pela gestão e administração dos recursos humanos, património e finanças.
- Administração Urbana e Construções é responsável pela gestão do solo urbano, construções, endereçamento e toponímia e ornamentação da cidade.
- Abastecimento Público, Mercados, Feiras e Turismo é responsável pela organização dos mercados e respectiva colecta de taxas/receitas, garantir a realização de feiras municipais e promover a divulgação das potencialidades turísticas da Autarquia.
- Infra-estruturas e Trânsito é responsável em garantir a construção e manutenção de infra-estruturas do Município, sinalização vertical e horizontal das vias de acesso, cumprimento das regras rodoviárias nas vias públicas e fiscalizar construções públicas municipais.
- Saneamento Básico e Meio Ambiente é responsável em garantir a gestão de resíduos sólidos e líquidos urbanos, manutenção da rede de esgotos, salvaguardas ambientais e gestão de cemitérios.
- Educação, Saúde, Mulher e Acção Social. Essa vereação é responsável pelo acompanhamento das crianças à educação infantil e aos orfanatos com maior destaque as das famílias carenciadas, acompanhamento de idosos aos centros de apoio à velhice, acompanhamento das famílias carenciadas aos cuidados de saúde e intermediação aos problemas de violência doméstica.

- Cultura, Juventude, Desporto e Transporte é responsável em garantir a prática de actividades culturais e desportivas na autarquia, acompanhamento das acções juvenis e gestão do parque automóvel da autarquia.
- Desenvolvimento Comunitário e Jardins é responsável pela concepção, acompanhamento e desenvolvimento de projectos comunitários da autarquia, vacinação de animais, captura de animais vadios, criação de espaços verdes e arborização da Cidade.

Invariavelmente, essa estrutura governativa se manteve ao longo dos primeiros 20 anos de implementação da descentralização a nível municipal no Município da Cidade de Tete. Todavia, embora legalmente os sectores de saúde básica, educação primária, abastecimento de água são tidas, erroneamente, como de competências das autarquias, na prática essa competência ainda não foi transferida do governo central para os municípios, excepto na autarquia da Cidade de Maputo e parcialmente na cidade de Pemba, contrariando o disposto nas alíneas d) e, e) do n° 1, do artigo 6, da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro e artigos 23 e 25, da Lei 11/97, de 31 de Maio; Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, posteriormente revisto pelo Decreto 46/ 2011, de 21 de Setembro.

No entanto, dada a não transferência de competências como previsto nas leis mencionadas no parágrafo anterior, o Município da Cidade de Tete se remete ao trabalho que o sector privado ou instituições religiosas, ou ainda, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) podem fazer. Por exemplo, na gestão de Centros Infantis pode se evitar duplicação de trabalho, pois o Instituto Nacional de Acção Social (INAS), tutelado pelo Ministério da Gênero, Criança e Acção Social (MGCAS) faz esse trabalho na Cidade de Tete sob tutela da Direcção Provincial de Acção Social e tem alocação financeira para essa actividade. Para efeitos de ilustração, nos termos da alínea e), n° 1 do artigo 25, da Lei 11/97, de 31 de Maio, estabelece as seguintes competências próprias das autarquias locais:

> "e) Educação e Ensino:
> 1) Centros de educação pré-escolar;
> 2) Escolas para o ensino primário;
> 3) Transportes escolares;
> 4) Equipamentos para educação de base de adultos
> 5) Outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios de acção social escolar e da ocupação em tempos livres".

Olhando para a questão de duplicação, no artigo 25 da mesma lei estabelece o seguinte na sobre acção social:

> "h) Acção Social:
> 1) Actividade de apoio às camadas vulneráveis;
> 2) Habitação social".

Portanto, o Município da Cidade de Tete mantém uma vereação para conformar-se com a lei, pois na prática essa vereação não faz melhor provisão de serviço que o INAS faz, porque, por um lado, não se verifica ter ocorrido a internalização da autarcização. Isso nos remete a sonegação de transferência de recursos pelo governo central que prefere fazê-lo via instituições que o governo central tem controle directo. E, por outro, a falta de capacidade e vontade de capitalizar a experiência instalada do INAS evitando duplicação de actividades no mesmo espaço. Essa situação é geral em todas as cidades municipais que coincidem com as cidades capitais das províncias, onde a separação da área que compreende o distrito da cidade se sobrepõe a cidade municipal. Adicionado a isso, por exemplo, o INAS tem experiência, recursos financeiros e capacidade técnica o que permite providenciar orientação estratégica, alocar subsídio monetário aos idosos. Ainda sobre esse serviço social, o sector privado e organizações religiosas gerem os centros infantis (escolinhas e creches). Uma das implicações negativas para a execução de política municipal é induzir a vereação para apenas se conformar com o que está legislado, mas não tomar iniciativas para a tal legislação se conforme também com à demanda local para que esses serviços sejam da competência do órgão local como estabelece a lei.

Interessante notar que apesar dos manifestos eleitorais e Planos Económicos Sociais do Município da Cidade de Tete falar de provisão de água, saúde básica, educação primária, energia e outras áreas no âmbito da gestão municipal dos órgãos municipais, o Município da Cidade de Tete não tem nenhuma vereação que trata sobre abastecimento de água e energia confinando-se apenas a terminologia "vereação de abastecimento público" que se dedica mais na colecta de taxas de mercados que deriva das actividades dos vendedores dos mercados. Talvez seja subtileza do legislador ter proposto essa estrutura de governação em todos os municípios, por um lado, definindo os limites de competências dos municípios e, por outro, dissimular a aparente falta de clareza de responsabilidade no fornecimento, por exemplo, de água potável para os munícipes.

Nos termos do Decreto 72/98, de 23 de Dezembro, pode-se ler:

> "Atendendo a que os actuais sistemas de abastecimento de água funcionam de forma deficiente e deficitária, entende o Governo dever proceder-se sua reestruturação previamente à transferência gradual da responsabilidade para as Autarquias, prevista na lei 2/97, de 18 de Fevereiro, envolvendo-se para o efeito o sector privado a fim de se beneficiar do dinamismo, experiência e conhecimento tecnológico que lhe são reconhecidos. O processo inicia-se nas cidades de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba e ao fim de três anos deverá ser tomada a decisão quanto ao momento de transferência de sistemas para as respectivas autarquias".

Situação similar acontece no sector de energia onde também não ocorreu a transferência de funções e competências. Volvidos os primeiros 20 anos, essa situação da não transferência de funções e competências do governo central para as autarquias têm implicações na provisão de serviços públicos, enquanto uma das promessas da descentralização. Esse é assunto que o estudo aborda no Capítulo 5. Por agora, o estudo recupera as questões centrais mencionadas no início deste Capítulo, especificamente sobre as dinâmicas sócio-políticas e económicas e, identificação das limitações do processo de municipalização e suas implicações para o desenvolvimento local.

1.2. Lógicas de Manutenção e Consolidação do Poder Central nos Municípios

Na introdução geral, o estudo já destacou a peculiaridade do processo de descentralização em Moçambique caracterizado por dois contextos que não devem ser excluídos no estudo da municipalização: o dos pós 16 anos (1976 -1992) do conflito armado e o de sucessivos conflitos eleitorais violentos (1999-2014), de 1998 a 2018. Nesse destaque, o estudo aponta que as dinâmicas sócio-políticas e económicas da descentralização, o processo da criação e implantação das autarquias locais em Moçambique, foram diferentes dos processos de descentralização e criação de órgãos locais de governação que ocorreram nos países vizinhos como África do Sul no período pós apartheid (WITTENBERG, 2006), Botswana (SIDDLE, 2019), Malawi pós regime de Kazumu Banda (DULANI, 2003), Zâmbia após a independência em 1964 (BBAALA, 2013; CHIKULO, 2009) e Zimbabwe (CONYERS, 2003).

O estudo aponta que as dinâmicas sócio-políticas e económicas do processo da descentralização em Moçambique derivam, por um lado, do contexto político-legal interno enformado pela busca de manutenção e consolidação do poder políticos nos municípios após 16 anos de conflito armado e dos sucessivos conflitos eleitorais violentos, e por outro, do

processo da democratização e descentralização promovidas no plano internacional. Todavia, como o estudo fez menção sobre os interesses territoriais dos actores chave (sub-secção 1.1.2.) e sobre efeitos de retorno e retro-alimentação (sub-secção 1.1.3.), ambos no Capítulo 2, onde foi apresentada a teoria sequencial da descentralização, a lógica de manutenção e controlo de poder no processo da municipalização confirmam os pressupostos teóricos sobre a descentralização e municipalização em Moçambique.

Por causa da guerra dos 16 anos que provocou disrupção do processo da consolidação de poder, pela força da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990 e contexto internacional, o governo da Frelimo embarcou em reformas, sobretudo na descentralização, assente na lógica de preservação e controle de poder para iniciar a descentralização em 1994 depois de barganha a nível interno do Partido e Governo da Frelimo. Essa lógica foi determinante para a elaboração dos primeiros instrumentos legais sobre a descentralização, nomeadamente, a Lei 3/94, de 13 de Setembro, lei que aprova o quadro institucional dos distritos municipais. A questão do vazio legal na CRM de 1990 sobre a questão do poder local e os resultados das eleições gerais de 1994, levaram a aprovação da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico legal para a implantação das autarquias locais, ambas criadas ao abrigo do n° 1 do artigo 135 da Constituição da República de Moçambique. Esse quadro legal se enquadra nos efeitos de retorno e retro-alimentação dos actores chave que formataram o tipo de descentralização que Moçambique optou como conjunto de reformas na administração pública.

O contexto político-legal situa a descentralização como uma das reformas do Estado na medida em que se procura promover e estender liberdades civis na participação política, direito à propriedade privada e ao desenvolvimento local enquanto visão política, mas, assente na lei. São as leis que estabelecem os limites e as competências dos governos centrais e locais. Portanto, a legislação estabelece regras de participação de cidadãos no Órgão Local de Governação, prestação de contas e limites das reformas propostas pelo governo central numa perspectiva (*top-down*).

Do exposto no parágrafo anterior, o ideal da descentralização se configura com a promoção de transparência de actos políticos, eficiência de gestão e provisão de bens e serviços, participação dos cidadãos na governação pois os governos locais estão mais próximos da realidade da demanda local comparativamente ao governo central e consequentemente, pressupondo que isso impulsiona o desenvolvimento local (EATON, 2002; DAVIS, 2007). Todavia, a esfera político-legal que enforma a descentralização, sobretudo municipal em Moçambique, não deve ser vista como mero exercício de abstração

intelectual que produz resultados numa sequência lógica de premissas causa-efeito. Há factos que precisam ser submetidos ao escrutínio para se aferir se o acto político-legal estava em conformidade com as promessas da descentralização apregoadas oficialmente, como por exemplo, que a "…descentralização aproxima o governo central à população" (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro; Lei 8/2003, de 19 de Maio; Decreto 11/2005); ou que "…aproximação do governo central a população visa criar condições para promover o desenvolvimento local (GUEBUZA, 2006; GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2010; idem, 2014).

Nesse levantamento, o estudo procura compreender até que ponto o poder político, então em exercício, e a legislação aprovada sobre a descentralização para as autarquias haviam visionado a descentralização como meio para o desenvolvimento local. Este ponto de partida é indispensável para uma análise profunda sobre o processo de descentralização em Moçambique. A descentralização não é um fim em si, mas, um meio para alcançar certos objectivos temporais em função de anos de mandato que quem governa. Nesta sub-secção fazemos o levantamento, tendo em conta que Moçambique inicia em 1997 a implementar, em simultâneo, uma descentralização pós-conflito dos 16 anos e, uma outra descentralização em situações de conflitos eleitorais violentos após as eleições gerais de 1999.

A aprovação da Constituição da República de Moçambique de 1990 e dinâmicas políticas que conduzem a aprovação e revogação da Lei 3/94, de 13 de Setembro, a revisão pontual da Constituição em 1996 (Lei 9/96, de 22 de Novembro) e, depois, a aprovação da Lei 2/97 e legislação afim sobre descentralização, e, o início da implementação da descentralização nos 33 municípios pioneiros, após as Eleições Autárquicas de 1998[85], se enquadram no contexto do fim da guerra dos 16 anos, ou seja, descentralização pós-conflito armado. Por sua vez, os conflitos eleitorais violentos que derivam da não aceitação da derrota eleitoral da Renamo nos pleitos eleitorais[86] de 1999, 2004, 2009, 2014 e exigências do maior partido de oposição sobre a partilha de poder nos círculos eleitorais que reclamava ter ganho as eleições, ou mesmo preocupações sobre a transparência dos processos eleitorais em Moçambique, se enquadra na descentralização em situação de sucessivos conflitos eleitorais violentos, pois a implementação da descentralização de de 1998-2018 gravitaram sobre o pós-conflito armado de 16 anos e situação de sucessivos conflitos violentos durante e pós pleitos eleitorais em Moçambique. Esses contextos produziram certa orientação político-

[85] A Lei 3/94 foi a primeira legislação sobre descentralização em Moçambique. Essa lei foi revista e revogada antes da sua implementação e em 1997 foi aprovada a Lei 2/97.
[86] Embora este estudo seja sobre a municipalização de 1998-2018, o estudo não dissocia factores políticos que determinaram a criação das autarquias locais e sua implementação.

legal na descentralização implementada priorizando alguns aspectos em detrimento de outros.

Olhando para as leis aprovadas de 1997 até 2018[87] sobre o processo da descentralização, os planos quinquenais e planos económicos sociais do Município da Cidade de Tete, e, até estudos realizados nesse período sobre a descentralização, constata-se, primeiro, a ausência de indicadores de desenvolvimento local que configurassem alguma direcção para que as promessas da descentralização fossem realizadas. Segundo, constata-se a não referência, nos planos de governação municipal, de metas e tipo de investimentos necessários para promover o desenvolvimento local nas autarquias, Tete em particular, tendo como base os quatro factores fundamentais, nomeadamente, endogeneidade, planificação incremental, integração territorial e interacção institucional.

Em entrevista com antigos edis, vereadores e funcionários seniores do Ministério das Finanças apontaram que a descentralização implementada de 1998-2018 não preconizava o desenvolvimento local, mas acomodação de interesses políticos. Numa das entrevistas, um dos entrevistados do estudo afirmou:

> "…precisas compreender a história da consolidação do poder político no país. Legalmente, os edis são eleitos, mas na realidade são pessoas indicadas para ocupar uma posição política porque não vão prejudicar a minha base de poder e vão dar continuidade ao figurino de poder estabelecido pelo governo central. De que esperas dum governo pressionado em contextos de conflitos para descentralizar? A lei está lá, os municípios foram criados, as eleições são realizadas regularmente, os edis são eleitos, mas sem qualificador e não importa se tem processos judiciais em tribunal. Isso não isola o país de práticas internacionais, mas se isso leva ao desenvolvimento, não sei" (Anónimo, 2020)[88]

As leis e demais regulamentos que foram aprovadas de 1994 até 2018, centraram-se, por um lado, na configuração sobre controle e partilha de poder entre os partidos Frelimo e Renamo nos municípios, e, por outro, na limitação e fechamento do espaço da demanda local

[87] Grande parte da legislação sobre a descentralização se encontra no que em Moçambique se denomina de Pacote da Descentralização.

[88] Anónimo - funcionário sénior do Ministério da Economia e Finanças que trabalhou em assuntos de descentralização durante o período em estudo.

para o exercício de direitos político e civis, como que copiando o modelo da legislação colonial[89] em Moçambique.

Quanto à configuração sobre o controle e partilha de poder nos municípios, desde a aprovação da Constituição de 1990, embora tenha sido aprovada pela Assembleia Popular de Moçambique durante o monopartidarismo, as questões sobre controle e limites de partilha de poder tiveram primazia no desenho da descentralização. Por exemplo, a Lei 3/94, de 13 de Setembro, preconizava municipalização de todas as cidades, vilas e os distritos, ou seja, institucionalização dos "distritos municipais" nos termos do n°s 1, 2, 3, e 4, do artigo, por um lado, não reuniu consensos nem no seio do Partido Frelimo pelo receio dessa reforma se resvalar num erro político a favor da Renamo. Por outro, nem mesmo do Partido Renamo que olhava com suspeição para essa abertura do Governo da Frelimo. Após a revisão pontual da Constituição em 1996, foi aprovada da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que introduz a criação gradual de municípios, assim como a transferência gradual de competências, solução para o gáudio temporário da Renamo que achava ter forçado com sucessos a Frelimo a rever a Constituição da República, em menos de 7 anos da sua vigência, mas que na verdade se revelou despreparo dos membros da Renamo na Assembleia da República, na primeira legislatura multipartidária, na leitura do jogo político que a Frelimo tinha experiências em conduzir e controlar o jogo político dissimulado em cedência legal.

Em parte, essas razões serviram de base para destacar com proeminência o que o processo de descentralização municipal poderia espelhar, pois a acomodação dos interesses políticos da Renamo não alcançados nos pleitos eleitorais desde 1994 até 2018, mormente confirmadas a não transparência dos processos eleitorais, encontravam espaço para o Governo de Moçambique abrir-se estrategicamente e manter a discussão de partilha de poder em aberto, mas controlando os mecanismos de acesso e controle do poder via da legislação. Portanto, a municipalização e o exercício de poder nos municípios são essencialmente determinados por essas dinâmicas político-legais.

No que concerne à limitação e fechamento do espaço do exercício de direitos políticos e civis que deriva da demanda local, ficou evidenciada pela supressão legal de

[89] Constituição Portuguesa de 1933; Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (Carta Orgânica do Império Colonial Português); Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (Reforma Administrativa Ultramarina); Decreto-Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1953 (Lei Orgânica do Ultramar Português); Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954 (Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique) e Decreto-Lei n.º 40.226, de 5 de Junho de 1955 (Estatuto Político-Administrativo da Província Ultramarina de Moçambique)

candidatura de candidatos independentes à presidência dos municípios, nos termos da Lei 18/2007, 18 de Julho sobre a Eleição dos Órgãos das Autarquias Locais, revogada pela Lei 4/ 2013, de 22 de Fevereiro e, esta por sua vez, é revogada pela Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro, sobre a Eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, ao introduzir nos termos do artigo 142 a noção de "Lista uninominal" para candidatura a presidência do município. Nas alíneas a) e b) do n°1, da Lei 7/2013, estabelece o seguinte:

> "1. As candidaturas ao cargo de presidente do conselho municipal ou da povoação são apresentadas:
>
> a) Pelos órgãos dos partidos políticos ou coligações de partidos políticos estatutariamente competentes, apoiados por um mínimo de um por cento de assinaturas relativamente ao universo de cidadãos eleitores recenseados na respectiva autarquia, devidamente identificadas;
> b) Por grupo de cidadãos eleitores proponentes, inscritos na área da respectiva autarquia local, com um mínimo de um por cento de assinaturas relativamente ao universo de cidadãos eleitores recenseados".

Esse novo comando legal evidencia, por um lado, a exteriorização do receio de perder o controle de poder nos municípios, quer do governo central quer dos partidos que ascendem ao poder nas autarquias, caso tivesse sido mantida a candidatura de candidatos independentes. Por outro lado, inibe os cidadãos de se candidatarem como independentes porque devem estar apoiados por um grupo legalmente constituído, embora nem todos os grupos com vontade de avançar alguma candidatura independente tem recursos e poder suficientes para influenciar as dinâmicas eleitorais e acomodar interesses dos apoiantes. Politicamente, é arriscado candidatar-se a cargos políticos quando se tem dúvidas ou não tem base partidária, ou ainda, capacidade para formar uma bancada, na Assembleia Municipal, com a qual contar para aprovar o plano de governação municipal. Portanto, decidiu-se, nos termos do artigo 22, da mesma lei estabelecer o seguinte: "A legitimidade de apresentação das candidaturas para as eleições autárquicas cabe aos órgãos competentes dos partidos políticos, coligação de partidos ou aos grupos de cidadãos eleitores concorrentes, legalmente constituídos", para conferir legitimidade de apresentação de candidaturas.

É desse quadro de configuração de mecanismos de manutenção, controlo e limitação de poder nos municípios que a aprovação das leis que compreendem o Pacote da Descentralização emergem e a partir daí possamos fazer leitura coerente das sucessivas revisões das leis sobre descentralização, sobretudo a revisão da lei eleitoral para que os candidatos à Presidentes dos Municípios passassem a ser eleitos via lista uninominal. No

entanto, durante vinte anos de implementação da descentralização, a questão de desenvolvimento local, ou seja, a base que sustentaria esses poderes locais criados, não aparece como prioridade nessas leis, senão de forma decorativa ou fragmentação institucional. Ou seja, o direito ao desenvolvimento local não aparece como prioridade.

O que aconteceu durante os primeiros 20 anos foi um movimento inverso ao da descentralização, no sentido não apenas de reduzir a esfera de exercício de poder local com alguma imunidade sobre interferência do poder central, como também ignorou criar condições para o desenvolvimento local. De candidatos independentes à presidência dos municípios nos termos da Lei 2/97 e Lei Lei 18/2007, 18 de Julho, a partir das quais se elegia os presidentes das autarquias locais, passou-se para eleição dos mesmos, de obedecendo a lista uninominal, conhecido em Moçambique por eleição via "Cabeça de Lista" do candidato do partido político à presidência do município. Essa nova legislação eleitoral exclui qualquer possibilidade de candidatos independentes à presidência aos Órgãos de Autarquias Locais tomarem parte do processo[90].

Portanto, por via de "Cabeça de Lista" se controla e limita qualquer vontade da demanda local para eleger seus representantes localmente, porque impera a descentralização *top-down*. Igualmente, visto que os actos dos edis eleitos por essa via, para cumprirem com as promessas da descentralização requerem o beneplácito do poder central e ou do partido que o fez eleger, o desenvolvimento local não pode ser prioridade desses eleitos senão entram em colisão com o poder central, como foi o caso do Carlos Portimão, edil de Moatize desde 2013, quando publicamente questionou "porquê descentralização sem desenvolver Moatize? Como é que uma cidade se desenvolve sem actividade comercial?…". Ele procurava se defender da interferência ilegal e política da Procuradoria Provincial de Tete num *dossier* sobre iniciativa local da edilidade para construção dum Centro Comercial para incrementar actividades económicas numa autarquia que ascendeu a categoria de cidade a menos de 1 ano. A Vila de Moatize é elevada à categoria da Cidade de Moatize pela Resolução 17/2020, de 05 de Março.

[90] Em termos específicos, o tomar parte do processo significa formar o governo no município. Por exemplo, no caso de um candidato não alcançar maioria nas eleições, uma coligação pós-eleitoral faz sentido como tem acontecido em muitos países europeus. O vencedor que não alcança 50%+1 não tem opção senão negociar com outro Partido Político concorrente a aderir à coligação. Recentemente, nas eleições municipais de 2018, houve empate eleitoral no Município da Cidade de Matola. O candidato do partido Movimento Democratio de Moçambique (MDM) aceitou negociações para que a Frelimo pudesse criar o governo municipal. Se o MDM estivesse interessado pela alternância teria optado por coligar-se a Renamo e ganhar algumas vereações na negociação.

Uma outra constatação refere-se ao gradualismo. Quer à luz do gradualismo preconizado na Lei 2/97, ou, à luz dos consensos políticos e sucessivas legislações[91] no quadro dos pacotes de descentralização para viabilização das eleições, observa-se uma criação forçada de autarquias sem infra-estruturas básicas de funcionamento dos órgãos locais, sem espaço fiscal para a base tributária, recursos humanos e outros, como foi o caso dos municípios de Nyamayabwe, Mueda, Sussundenga em 2013 para satisfazer interesses político-eleitoralistas e limitação de aspirações emanadas da vontade do eleitorado local. Criar autarquias sem condições básicas como as que o Município da Cidade de Tete, Município da Vila de Catandica, Município da Vila de Gondola têm, sugerem haver a lógica de manter as autarquias criadas sem condições básicas de funcionamento reféns do governo central.

O que não fica claro no processo de municipalização em Moçambique é a abordagem do gradualismo que tem sido implementado à luz da Lei 2/97. A questão não reside se um determinado Estado opta pelo gradualismo ou pela fórmula "*big-bang"* da descentralização como foi o caso da Indonésia (ANWAR e THOMPSON, 2004; KUMAR, 2005), mas numa tentativa deliberada de re-centralização do poder por via dissimulada de instrumentos político-legais que à primeira vista sugerem descentralização. Essa lógica pelo controlo e partilha de poder nos municípios tem implicações na forma como os titulares dos OLG prioriza(ra)m suas acções governativas ao longo dos primeiros vinte anos de municipalização, ignorando assim a questão do desenvolvimento local que é um dos pilares indispensáveis para a consolidação das reformas no âmbito da descentralização e sustentabilidade da municipalização.

A esfera político-legal sobre manutenção, controle e partilha de poder influenciou o quadro da descentralização em Moçambique. E essa influência se estende até ao debate acadêmico condicionado pela orientação das pesquisas e legislação apresentadas em Moçambique, pois, os académicos, governo central e instituições do Estado a nível central e organizações internacionais direcionaram o debate do processo de descentralização centrado na partilha de poder entre a Frelimo e Renamo, resolução de conflitos eleitorais violentos, criticando o controlo central de poder e económico. Todavia, se excluía o debate sobre

[91] Acordo sobre a Cessação das Hostilidades Militares, Lei da Amnistia de 2014 (Lei 17/2014) e o mais recente Acordo de Paz de Maputo assinado em 2019 perfazem os instrumentos de acomodação política entre o Governo da Frelimo e a Renamo.

desenvolvimento local que é a base sócio-económica que sustenta o exercício dos órgãos locais instituídos para implementar a descentralização nas autarquias locais.

Durante o período no qual incide o presente estudo, em Moçambique, a discussão sobre descentralização deixou de ser aquela que visava agregar valor à participação de segmentos da sociedade em todo território nacional, nos termos da Lei 3/94, cuja legitimidade do poder emanaria da demanda local das entidades descentralizadas. O que se observou, volvidos os primeiros 20 anos de implementação da descentralização, tem sido, mais, para o retorno à centralização entre a Frelimo e Renamo, ausência de comunicação articulada entre os edis, e muito menos, debater o desenvolvimento local de forma coordenada como preocupação de todos os edis à luz das promessas de descentralização. Numa entrevista conduzida a uma docente e quadro sénior da Faculdade de Agro-Pecuária de Angónia, Universidade Zambeze, disse:

> "…é preocupante quando alguém como eu teve de auxiliar o edil, usando mecanismos informais, para fazer chegar ao Ministério da Economia e Finanças a preocupação da edilidade sobre o atraso de desembolso do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) que já havia sido aprovado e que as outras autarquias haviam recebido os respectivos FCA. Um outro edil me confidenciou a usar vias informais para ter a solução" (Anónimo, 2019).

A prevalência de prática de informalidade no tratamento de questões formais como o FCA tem implicações, por um lado, sobre transparência, auditoria financeira e prestação de contas e, por outro, exercitação contínua dos edis a se comunicarem e aprenderem entre si para internalizar que assumir a descentralização pressupõe, também que os edis aprenderem a seu nível a discutir seus problemas vis-à-vis políticas e legislação emanadas centralmente e, também, falarem como única voz e não necessariamente quando o governo central os convoca ou na reunião de Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, onde o controlo do poder do governo central e dos órgãos centrais dos partidos podem, e também, se faz sentir nas agremiações associativas em Moçambique.

Qualquer tentativa, a título de iniciativa individual, que um edil procure encontrar soluções financeiras locais, organizar o comércio na edilidade, isto é, promover um dos aspectos do desenvolvimento local, tende com frequência a enfrentar todo o tipo de barreiras na esfera político-partidária, financeira, legal e administrativa. A situação pode piorar, quando um determinado edil for percebido ou se distanciar à certos alinhamentos aos circuitos poderosos político-partidário, seja da Frelimo, Renamo ou mesmo MDM. Ou seja, um edil recusar-se a cumprir ordens, ilegais ou não, do poder central ou partidário para

cumprir as promessas eleitorais aos cidadãos numa edilidade corre o risco, ou de ser aconselhado a colocar a presidência da autarquia à disposição como foram os casos de edil da Cidade de Quelimane, Pio Matos; edil de Cuamba, Arnaldo Maloa; edil da Cidade de Pemba, Sadique Yaqub e, edil da Cidade de Maputo, Eneias Comiche, todos esses membros do Partido Frelimo. Ou mesmo, de serem preteridos como foram os casos de Daviz Simango quando foi preterido por Afonso Dhlakama, ou serem ostracizados como foram os casos de Mahumud Amurane, edil de Nampula, Manuel de Araujo, edil de Quelimane que viram-se ostracizados pelo partido do MDM de Daviz Simango. Em suma, o poder político central, quer do governo quer dos órgãos centrais dos partidos esperam que os edis cumpram as ordens do poder político daqueles e não tenham iniciativas individuais ou iniciativas coordenadas localmente com os seus pares. Para ser preciso, foi no período que vai de 1998-2018 que os edis de Quelimane, de Pemba, de Cuamba, e de Matola foram aconselhados, em 2011, pelo seu partido[92] para colocarem à disposição seus mandatos de governação, por razões de mais de pendor político que legal.

O estudo constata que as lideranças políticas do governo central e de partidos políticos a nível central e os edis são confrontados e ocupados em acomodar questões político-partidárias. Foi uma descentralização orientada para a sobrevivência e subserviência política e os intervenientes, a nível central e local, sucumbiram perante essas contrariedades. Por consequência disso, não havia espaço para pensar no desenvolvimento local das autarquias. A título de exemplo, edis como, malogrados Carlos Tembe (Município da Cidade de Matola) e Mahamudo Amurane (Município da Cidade de Nampula); edis como, Eneias Comiche, no primeiro mandato (Município da Cidade de Maputo), Pio Matos (Município da Cidade de Quelimane), Deviz Simango (Município da Cidade da Beira), Manuel de Araújo (Município da Cidade de Quelimane de 2011 até 2023), César de Carvalho, primeiro mandato (Município da Cidade de Tete, de 2003-2013), passaram a conviver com tais contrariedades.

Nos 20 anos em análise, o debate iniciado sobre o controle e partilha de poder passou a incluir mecanismos de controle e limitação da demanda local, dissimulados como vontade legal do Estado quando na verdade tende a ser vontade das lideranças dos partidos políticos para conferir legitimidade partidária do exercício de poder aos edis eleitos via Lista de Candidatura. Essa situação, por um lado, reforça a ideia de que um edil ocupa o cargo no município somente porque o Partido o escolheu e não necessariamente porque os votos dos

[92] Partido Frelimo. O caso de Eneias Comiche foi de ter sido aconselhado a não se recandidatar nas candidaturas internas do Partido para a eleição do Candidato à edil de Maputo nas eleições autárquicas de 2008.

munícipes aprovaram o plano de governação do tal edil e, por outro, confirma-se anuência dos dois lados, central e municipal, pois as decisões ocorrem no seio partidário, isto é, uma espécie de conivência. Os Cabeças de Lista, mesmo que tenham sido nomeados e selecionados pelos seus respectivos partidos políticos, são eles como candidatos que lideram a campanha eleitoral após aprovação do manifesto eleitoral e plano de campanha eleitoral no seio partidário. Também, as decisões que são tomadas ao longo do mandato do edil podem ter interferências ou influências dos órgãos centrais dos partidos, todavia, mesmo assim, a Assembleia Municipal anui. Na essência, a resistência dos órgãos centrais do governo e dos partidos políticos e também a permissibilidade que os órgãos locais anuem tem a ver com, por um lado, de receio de perder o controle de exercício de poder sobre os edis e esses perderem a base de suporte para nomeações nas eleições seguintes. Para ilustrar, apresentamos alguns exemplos a seguir.

Em 2008, por razões desconhecidas publicamente, o então líder da Renamo, Afonso Dhlakama decidiu prescindir de Daviz Simango, então edil do Município da Cidade da Beira, nomeando uma outra pessoa da confiança para se candidatar à presidência da edilidade. Porque a legislação (Lei 2/97) permitia candidaturas de candidatos independentes, Daviz Simango, fazendo uso da legitimidade de desempenho durante a sua governação na autarquia da Beira decidiu romper os laços partidários[93] com a Renamo de Afonso Dhlakama e candidatou-se como independente, ganhando as eleições municipais de 2008.

Em 2009, Daviz Simango fundou o partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Curiosamente, após o Congresso do MDM em Nampula em 2017, membros seniores do MDM, tais como Manuel de Araújo em Quelimane e Venâncio Mondlane em Maputo, contestaram a "democracia interna" e abandonaram o MDM filiando-se à Renamo, tendo sido mais tarde apresentados como candidatos à edis de Quelimane e Cidade de Maputo, respectivamente. Sucede, porém, que a liderança do MDM enceta diligências político-legais contra os seus antigos membros seniores, ignorando a base do surgimento do MDM, que foi a contestação centralizada da governação partidária pela

[93] Esse episódio não deve ser visto de forma isolada. Visto que concorrer para a presidência da edilidade precisa ter uma bancada que o apoie para aprovação do governo municipal, deve ter havido um Partido político que defendeu a agenda de governação do Daviz Simango na Assembleia Municipal (AM) da Beira. É por isso que há sempre um acordo político com um Partido para aprovação dos planos do edil, sem isso há dissolução da AM. Parece que a Frelimo é que apoiou Simango para afastá-lo da Renamo e mais tarde ganhar alguma simpatia. Talvez por isso há competição e negociação na Beira (Membro Sénior da Frelimo, anónimo, 2020). Fica muito evidente que o MDM precisa sempre do apoio ou da Frelimo ou da Renamo para fazer passar os seus planos de governação na Beira. O caso do empate da Frelimo e MDM nas eleições municipais de 2018 podem ser vistas, também, nessa perspectiva.

liderança da Renamo[94]. Portanto, o MDM funda-se assente na importância da demanda local pelo espaço democrático a partir das necessidades e vontades locais e não da liderança partidária. Processo legal de motivações políticas movidas pelo MDM impediu o Venâncio Mondlane candidatar-se a edil de Maputo, mas não impediu Manuel de Araújo de candidatar-se à presidência da edilidade de Quelimane. Ou seja, a demanda da vontade local imperou sobre a vontade de órgãos centrais do Partido MDM.

O que parecia, até então, ser excepção à regra, ter uma postura contestatária pública contra práticas partidárias de controlo de poder e limitação da manifestação democrática da vontade local, ido do centro de Moçambique, começou a dar indicações, a partir da cidade capital Maputo, de que o processo de descentralização iniciado em 1994 pode tomar direcções imprevisíveis no processo da internalização da municipalização e consolidação da democracia em Moçambique. Por exemplo, no mesmo período, Samora Machel Júnior, membro do Comité Central da Frelimo, quebrou a disciplina partidária do Partido Frelimo ao ser apresentado como candidato à presidência do Município da Cidade de Maputo por uma associação juvenil.

Um processo político-legal sinuoso impediu que Samora Machel Júnior fosse permitido candidatar-se à presidência do Município da Cidade de Maputo. Havia especulações de que ele iria ganhar o escrutínio eleitoral e um resultado que confirmasse essa especulação nas urnas, projectaria uma percepção de fragilidade do partido governamental que, eventualmente, não poderia controlar a dinâmica do exercício de poder dum edil não eleito pelo Partido Frelimo numa autarquia da cidade capital do país fora do seu controle.

Em termos de práticas estabelecidas do funcionamento dos governos eleitos, esses sempre precisaram de formar uma bancada para garantir que os planos de governação e respectivo orçamento sejam votados e aprovados. Mesmo assim, dependendo das circunstâncias e sagacidade, sem apoio da Frelimo ou de bancadas, Samora Machel Jr, poderia governar o Município de Maputo usando o quarto poder, isto é, os órgãos de comunicação e apoio de membros seniores da Frelimo que usam a áurea da figura de Samora Machel, primeiro Presidente da República de Moçambique, estratégia que funcionou,

[94] O partido Renamo é criado a partir dum movimento guerrilheiro. É preciso ler a liderança centralizada durante a presidência de Afonso Dhlakama nessa perspectiva. O mesmo pode-se falar das origens do Partido Frelimo. Ambos a Frelimo e a Renamo são partidos de origem e tradição militar. Esse contexto difere das origens do MDM. A sua liderança (Daviz Simango) não tinha nem origem e nem tradição militar.

temporária e perfeitamente para Manuel de Araújo[95], de 2011 a 2013 quando governou o Município de Quelimane sem bancada municipal mas com apoio da Renamo e apadrinhamento de Afonso Dhlakama. Mas, foi também excepção à regra, pois quando Manuel de Araújo concorreu nas eleições intercalares de 2011 já havia as bancadas da Frelimo e Renamo na Assembleia Municipal (AM) de Quelimane.

Em parte, Manuel de Araújo soube fazer-se apoiar dos órgãos sociais de comunicação, no meio dum mandato de um outro edil, para pressionar as bancadas da Frelimo e Renamo a aprovarem os planos e os orçamentos e também a abordagem *win-win*[96], no sentido: a AM composta por membros do Partido Frelimo e membros do Partido Renamo ou aprovam o plano e orçamento e a edilidade paga os salários; não aprovam a edilidade não paga salários. Manuel de Araújo evitou o dispositivo legal que diz que após a AM chumbar três vezes o plano e orçamento dissolve-se o executivo e convoca-se novas eleições municipais. E porque estava quase a terminar o mandato, isto é, próximo às eleições autárquicas de 2013, sem aprovação do plano e orçamento, os salários dos membros da AM foram congelados até a instalação da nova AM que se constituiu após eleições autárquicas de 2013.

A esfera político-legal sobre descentralização em Moçambique produziu resultados que não conduziram ao desenvolvimento local nos municípios, particularmente, no Município da Cidade de Tete, porque o contexto de implementação da descentralização pós conflito armado e em situação de sucessivos conflitos eleitorais violentos não permitiam a criação de condições para que o desenvolvimento local fosse pensado, discutido e promovido. O que a esfera político-legal apresenta situa-nos como sobre o quadro institucional e eficiência governativa da descentralização em Moçambique, analisado na sub-secção a seguir. O estudo explora o impacto da esfera político-legal na implementação da descentralização nos municípios, destacando as quatro promessas da descentralização, a saber: eficiência governativa, provisão de bens e serviços, participação no desenvolvimento local e, equidade procedimental e distribucional. Essa análise do impacto da esfera político legal faz remissão de factores como endogeneidade, gestão incremental, integração territorial, interacção institucional do Município da Cidade de Tete.

[95] Manuel de Araújo foi eleito Deputado da Assembleia da República pela lista da Renamo nas eleições gerais de 2004, posição que manteve até 2009. Ele é casado com uma das sobrinhas de Afonso Dhlakama. Esses elementos podem explicar o apoio da Renamo e de Afonso Dhlakama na governação de Manuel de Araújo quando não tinha bancada na Assembleia Municipal de Quelimane.

[96] Em estudos de Paz e Conflitos, usa-se a abordagem *win-win* para aproximar as partes a consensos e terem benefícios mutuamente vantajosos. Isto é, das negociações as duas partes ganham alguma coisa e ninguém sai a perder.

1.3. Limitações da Municipalização e Suas Implicações no Desenvolvimento Local

Compreender o processo de implementação da descentralização para o nível municipal e sua relação com o desenvolvimento local nos municípios em Moçambique, nos primeiros 20 anos da municipalização nos primeiros 33 municípios, exige, para além da análise das dinâmicas sócio-políticas e económicas e o contexto que as forjaram, identificar possíveis limitações e suas implicações no desenvolvimento local. Para o efeito, o estudo centra-se no quadro legal das instituições criadas e seu funcionamento para identificar as limitações da descentralização municipal à luz do ideal encapsulado nas promessas da descentralização, designadamente, "eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços, e participação" (SCHOU e HAUG, 2005, p. 13) e aferir suas implicações para o desenvolvimento local nos municípios.

O estudo identifica cinco limitações principais, nomeadamente: (i) a sonegação de transferência de funções e competências, (ii) a resistência à internalização do processo da descentralização, (iii) a informalização dos actos de prestação de contas da autarquia; (iv) a contestada participação e legitimação da descentralização municipal; e, (v) a descoordenação institucional na provisão de bens e serviços.

1.3.1. Sonegação de Transferência de Funções e Competências

Para concretizar os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, nos termos do disposto no artigo 6, da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro foram aprovadas várias normas subsequentes e, para os propósitos deste estudo, destacamos o Decreto 33/ 2006, de 30 de Agosto, que estabelece o seguinte no artigo 2:

> "1. A descentralização de poderes efectua-se mediante a transferência de funções e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço dos objectivos nacionais e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos cidadãos".
>
> "2. A descentralização administrativa assegura a concretização do princípio de subsidiariedade, devendo as funções e competências serem exercidas pelo órgão da administração melhor colocado para as prosseguir por racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos".

E, no n° 3, do artigo 5, do mesmo Decreto 33/2006, está estabelecido o seguinte:

> "O conjunto de funções e competências estabelecido no presente Decreto será progressivamente transferido para as autarquias locais nos 3 anos subsequentes à sua entrada em vigor, passíveis de prorrogação por mais 2 anos".

Igualmente, nos termos do n° 1, do mesmo artigo, a transferência de funções e competências, à luz deste Decreto 33/2006, preconiza que seja "acompanhada pela correspondente transferência de recursos financeiros, humanos, patrimoniais". E no seu n° 2, diz:

> "a transferência de funções e competências de órgãos do Estado para as autarquias locais deve operar-se de forma gradual, de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacitação técnica, humana, financeira dos órgãos autárquicos".

Ou seja, o poder político nas autarquias deve sustentar-se com base financeira, técnica e humana sólidas.

Este estudo defende que a municipalização precisa de leis para que o processo de descentralização estabeleça limites, a partir das quais, o governo central não deve aprovar normas infra-constitucionais, por exemplo, despachos ministeriais para contornar o cumprimento de uma obrigação constitucional. Outrossim, que não sejam estabelecidos, apenas, limites legais desde ao governo central até aos órgãos locais de governação sem pontos de verificação do cumprimento legal. Por exemplo, que haja prazos estabelecidos por lei para que os órgãos locais de governação exijam e sejam respondidas pelo governo central sobre a transferência de funções e competências. Esse é um exercício de articulação institucional útil ao processo de consolidação das instituições descentralizadas, sempre com referência que a descentralização é apenas um meio e não um fim em si mesmo no exercício de poder político, pois, criar leis sem implementá-las se torna contraproducente para que a descentralização promova o desenvolvimento local.

Embora as leis sejam fundamentais e indispensáveis, uma descentralização em prol do desenvolvimento local reside na determinação do governo central em cumprir com as leis que cria e normas que estabelece para a transferência de funções e competências para as instituições dos órgãos locais de governação no quadro de reformas que executa.

Vários académicos reforçam este argumento ao defenderem que a transferência de funções e competências no contexto da descentralização são necessárias para estimular iniciativas locais para o desenvolvimento (FRANK, 2002; DAVIS, 2007; ROBINSON e WHITE, 1995; DIAMOND, 2003; FRITZ e MENOCAL, 2007).

O impacto da guerra dos 16 anos (1976/7-1992) sobre factores económicos e desenvolvimento humano propiciou o reconhecimento do Governo de Moçambique sobre a necessidade de eficiência governativa, assente na premissa de que a descentralização

aproxima o governo central a população, da qual havia se distanciado por causa da guerra. Essa premissa oficial não parece ser robusta para sustentar as verdadeiras razões para que o Estado moçambicano aderisse à descentralização. Este estudo questiona se em algum momento o Estado moçambicano esteve realmente ligado à população de 1975 a 1976/7 quando a guerra eclodiu, a sensivelmente dois anos depois da proclamação da independência de Moçambique da colonização portuguesa. E, também, com a guerra não seria possível criar e pôr a funcionar tal possibilidade, senão em algumas partes pouco afectadas pela guerra. E ainda, no contexto da aplicação dessa premissa, pressupor-se-ia que a centralização do poder político já havia sido estabelecida e era funcional em todo o território do Estado moçambicano. Na verdade, nos termos deste estudo, o processo de centralização do Estado estava ainda em construção e sujeito à pressão da guerra. Mesmo que se faça alusão a criação das aldeias comunais em Moçambique, dúvida-se que as estruturas em processos de centralização do Estado tivessem sido consolidadas na década de 80.

O enquadramento feito, na sub-secção 1.3., Capítulo 1 neste estudo, faz compreender o quão incontornável era para o Governo de Moçambique (GoM) ceder a pressão interna e externa para fazer reformas, sobretudo no campo da descentralização. Por exemplo, de 1990 a 2003, 69.4% da população moçambicana vivia abaixo da linha de pobreza[97] e o Índice de Incidência da Pobreza entre 2002-2003 situava-se em 54.5% (INE, 2008).

Por sua vez, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006 do PNUD colocava Moçambique na posição de 168 dos 177 países com um PIB abaixo de US$310. Na altura, apesar da taxa real de crescimento do PIB situar-se em 7%, o maior impulsionador desse crescimento foram: (i) a ajuda financeira externa, porque Moçambique estava numa situação de recuperação pós conflito dos 16 anos, e (ii) os mega projectos como a Mozal e indústria extractiva. Todavia, apesar da incidência da pobreza ter reduzido de 69.4% em 1996/7 para 54.1% em 2002/03 (GoM, 2006), Moçambique vivia uma situação de dependência de ajuda externa de quase 30 anos e, em 2007, o peso do da ajuda externa ao Orçamento Geral do Estado situava-se em 60.4%. Desde meados de 1990 até 2008, Moçambique recebeu da ajuda externa um montante global de US$350 milhões por ano (HANLON e SMART, 2010, p. 269). De acordo com o IDH do PNUD de 2018, que cobre o período de 1990 a 2017, Moçambique ocupa a posição 197 dos 189 países do IDH. Nesta posição, Moçambique apresenta uma esperança de vida à nascença de 58.9, acesso a escolarização 9.7 e PIB per

[97] Linha de Pobreza, abaixo de 1 dólar por dia em termos de consumo.

capita de US$1.093. Portanto, de acordo com o IDH de 2018, Moçambique continua entre os países mais pobres com IDH na escala de 0.504, tendo como base a escala de 0.894 países com IDH mais alto; 0.757 IDH alto, 0.645 IDH médio (UNDP, 2018).

Alinhado com os pressupostos que orientam o raciocínio neste estudo, a vontade de incrementar eficiência governativa (administração pública e governação) tem sido um dos propulsores que levam os governos à descentralização, pois, "descentralizar é preferível que centralização devido a ineficiência dos Estados centralizados em cumprir com as suas obrigações" (CONVERS, 2000, p. 8; THERKILSEN, 2001, p. 1). A ineficiência, explicada nos termos do argumento clássico, é atribuída ao monopólio, quer do Estado ou favoritismo não transparente ao sector privado, na provisão de bens e serviços. Isso leva a que governos centrais incorram em actos de falta de transparência, prestação de contas e responsabilização.

No caso de Moçambique, implementar um processo de descentralização sem a respectiva transferência de funções e competências tem implicações no desenvolvimento local que deve ser feito pelos órgãos locais de governação. Entre as implicações, este estudo destaca a ineficiência governativa e os actos de corrupção. Portanto, uma governação descentralizada deve abrir espaços para eficiente administração pública e provisão de bens e serviços básicos e, consequente prestação de contas aos cidadãos, promovendo assim espaços de participação dos cidadãos e seus representantes no processo de tomada de decisão para melhorar, por um lado, sua condição de vida localmente, e por outro, influenciar as decisões do governo central via mecanismos formais e previsíveis, ou seja, praticar actos de transparência na governação para prevenir actos de corrupção (RONDENELLI et al., 1989; WUNCH e OLOWU, 1995; TENDLER, 2000, p. 18; CONVERS, 2008).

Uma ressalva sobre a questão de a descentralização limitar a predação ou corrupção. Alguns estudos apontam não haver correlação entre a implementação da descentralização e ausência de corrupção quer nos governos centrais ou nos governos descentralizados. Práticas de corrupção podem ocorrer a qualquer nível de governação, seja num Estado Unitário ou Federal. Apenas à título de exemplo, embora não se enquadre na esfera da descentralização, muitas cidades nos EUA[98] se desenvolveram na base da corrupção, mas depois estabeleceram as regras formais previsíveis para mitigar, detectar, prevenir, controlar e

[98] Não se pode olhar para os Estados Unidos como exemplo de descentralização. Quando a revolução ocorreu nos EUA, eram apenas 13 estados e os outros foram aderindo sob condicionalismos, incluindo o fim da escravatura mais para o sul. Portanto, isto não é descentralização, mas sim federalização. Por exemplo, Washington DC é a capital dos EUA graças à vontade de Maryland e Virgínia em doar territórios para a construção de uma capital dos EUA, por isso mesmo não tem lugar a todos os níveis do legislativo federal.

responsabilizar os que persistissem em actos de corrupção na governação (SCHRAGGER, 2010). Na Tanzânia, um estudo sobre administração fiscal em vários governos locais constatou haver corrupção devido a extensivo nível de poder fiscal discricionário de oficiais locais, fraca monitoria e fiscalização pelo governo central (FJELDSTAD e SEMBOJA, 2000).

Outros estudos defendem que corrupção tem aumentado nos governos descentralizados tal ocorreu nos países como Polônia, Eslováquia e República Checa, factos constatados durante adesão dos três países a União Europeia (O'DWYER, 2000)[99]. Portanto, não é com a descentralização que se vai erradicar a corrupção, pois há factores que podem contê-la ou promovê-la, tais como, falta de mecanismos de controle, falta de capacidade de detectar e prevenir corrupção e responsabilização por parte do Estado (BARDHAN e MOOKHERJEE, 1999). Em suma, a descentralização em si não elimina formas de corrupção nos governos locais, mas pode ser minimizada se houver eficiência governativa pois os órgãos locais de governação estão sob olhar atento dos munícipes.

Há algumas evidências da Bolívia e Gana que apoiam o argumento de que a descentralização proporciona maior eficiência através de combinação entre oferta e procura local de bens e serviços (FAGUET, 2004; COOK e MANOR, 1998). Todavia, em termos gerais esse argumento "não se aplica em situações menos democráticas que são a maioria dos países em desenvolvimento" (PRUD'HOMME, 1995; SEWELL, 1996, p. 147), porque o processo de implementação da descentralização deve ser acompanhado com a criação de condições nas novas instituições, procedimentos para transparência e prestação de contas, melhoria de capacidades técnicas e humanas e poder financeiro para produzir resultados preconizados. Se as condições não forem criadas para os órgãos locais de governação, a descentralização se configura mera formalidade legal e política.

As dinâmicas sócio-políticas da descentralização implementadas no Município da Cidade de Tete de 1998 a 2018, em termos legais, assentam na Constituição de 1990, na Lei 2/92 e demais legislação e regulamentos afins sobre a municipalização, ou seja, no Pacote da Descentralização. Em termos do contexto político, foi uma descentralização, simultaneamente, de pós 16 anos de conflito armado e de sucessivos conflitos eleitorais violentos, com pendor marcadamente político orientado para manutenção, controlo e

[99] Mais uma situação. A Polónia aderiu, tal como muitos estados não fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE), posteriormente União Europeia, foi evoluindo e Bruxelas vem e aparece depois da constituição da CEE. Este processo é quase que similar ao Americano que culmina com a Federação. Ceder poder via descentralização é assunto ainda muito contestado por certos Estados. A França continua um Estado centralizado.

eventual partilha de poder. A democracia multipartidária iniciada nos termos da Constituição de 1990 abriu espaço para uma mistura de percepções sobre como o exercício o poder do governo central seria exercido com a existência de 33 órgãos locais de governação, isto é, mais 33 polos de poder adicionados aos 10 governadores das províncias, após 23 anos de governação e planificação centralizada, desde a independência nacional em 1975. Essa situação nos leva a identificar a situação de dilema e paradoxo ao governo central no processo de descentralização.

1.3.2. Resistência à Internalização do Processo da Descentralização

Neste estudo, internalização significa acto ou prática institucional e individual que esteja em conformidade, por um lado, da decisão político-legal para fazer reformas à luz da descentralização e, por outro, a criação de condições para que sejam cumpridas as promessas da descentralização, nomeadamente: (i) a eficiência governativa, (ii) equidade procedimental e institucional, (iii) provisão de bens e serviços e (iv) participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão para o desenvolvimento.

Internalização ultrapassa o mero acto de aprovar leis sobre a descentralização para outras entidades e indivíduos cumprirem, mas é, sobretudo, a demonstração da conformidade das decisões político-legais tomadas para com as reformas, aceitação das implicações decorrente dessas reformas, tais como, mudança de mentalidade sobre a governação, mecanismos de acesso ao poder e o significado do exercício de poder por um órgão de governação local. Mudar ou aprovar nova legislação, como por exemplo, a revogação da Constituição da República Popular de Moçambique, que vigorou de 1975 a 1990, para a Constituição da República de Moçambique não significou a mudança, nos mesmos moldes, da mentalidade da liderança da Frelimo sobre governação.

Em termos políticos a Frelimo defendeu, ideológica e legalmente, o monopartidarismo durante os 15 anos da vigência da Constituição de 1975, embora em termos económicos havia uma mistura de concepções entre modernização do país, mas baseando-se numa política econômica de planificação centralizada. De entre a mistura de percepções identificadas, neste estudo, inerentes à resistência à internalização e apropriação da descentralização, destacam-se dois aspectos, designadamente, o dilema e o paradoxo. Esses aspectos influenciaram o processo de municipalização e desenvolvimento local, particularmente, no Município da Cidade de Tete.

No que concerne ao dilema, em termos do quadro político-legal e prática política, o governo central deve conformar-se com os princípios basilares das reformas no âmbito da

descentralização assentes na devolução de poder, transferência de funções e competências administrativas e fiscais o que conferiria alguma autonomia para que os órgãos municipais possam exercer o poder, administrar e prover bens e serviços de forma eficiente e, sobretudo tomassem iniciativa local. Esse é o conjunto de reformas que o governo aprovou legalmente.

Todavia, o governo central se confrontou, nos últimos 20 anos, com dilema de internalização das leis e normas que aprovou sobre a municipalização, ao se posicionar entre, ou aceitar em termos de apropriação das instituições criadas e correr o risco de perder o controlo de poder, ou manter o controlo de poder aprovando leis, mas nunca as implementar para efectiva municipalização. Esse dilema é explicado pelo contexto da descentralização em Moçambique: descentralização dos pós conflito armado de 16 anos e de conflitos eleitorais violentos influenciadas pelos efeitos dos retornos das barganhas entre vários actores no seio da Frelimo.

Portanto, mudança constitucional em si ou aprovação de mais legislação tem implicações para a manutenção, controle e possibilidade de perder o controle de poder político. Por exemplo, como já fizemos menção, a transferência de funções e competências para todos os municípios deveria ocorrer, na fase inicial nos municípios de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba e, três anos depois para o resto dos municípios, nos termos da lei (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro). Todavia, esse processo não se efectivou nesses primeiros 20 anos de municipalização nos 33 municípios pioneiros em Moçambique.

Quanto ao paradoxo, este estudo ilustra na Figura 1, a partir de dados da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) que a Frelimo tem ganhado em todas as eleições gerais e parlamentares e também nas eleições municipais, detendo assim poder suficiente para tomar decisões. Portanto, o governo central tem tido bastante poder político e legal para decidir sem bloqueio de nenhum partido de oposição, quer por via acção legislativa na Assembleia da República e nas Assembleias Municipais; quer via acção executiva, e criar condições humanas, técnicas e financeiras, para que o processo da descentralização municipal fosse internalizado e apropriado pelos órgãos locais de governação, sector privado, munícipes e sociedade civil no geral. Por exemplo, nos municípios, onde os edis são, até, membros de confiança do Partido no Governo (Frelimo), esses processos de internalização do quadro legal e apropriação da municipalização poderiam ter ocorrido. E uma das implicações da resistência à internalização e apropriação é a de falta de iniciativa local para promover o desenvolvimento local.

O funcionamento dos municípios depende política e financeiramente tanto do governo central como dos órgãos centrais dos partidos políticos. Portanto, o Município da Cidade de Tete, dadas as infra-estruturas que herdou da cidade capital da província de Tete, a sua posição geo-estratégica e vias de acesso, recursos hídricos, o parque imobiliário impulsionado pela migração e actividades económicas, instituições de educação técnico-profissional e terciárias, poderia ter sido um exemplo de internalização e apropriação da municipalização e consequente desenvolvimento local.

O que parece ter sido mera sonegação de devolução de poder, transferência de funções e competências, por parte do governo central durante os primeiros 20 anos da municipalização, revela resistência à internalização do processo da descentralização e municipalização. Durante a elaboração deste estudo, em entrevista com Presidente Armando Emílio Guebuza em 2020 ele afirmou que "o nosso processo da descentralização é caracterizado pela ausência de apropriação dos processos de aprendizagem a partir da nossa própria experiência de governação da descentralização" (GUEBUZA, 2022).

Duas possíveis implicações podem ser destacadas. Primeira, se criou uma situação de aparente municipalização pois não se pode exigir eficiência governativa à uma instituição local cujas funções e competências são sonegadas pelo governo central. E a segunda, decorrente do dilema e paradoxo, gerou-se uma situação de municipalização asfixiada cujo funcionamento deve necessariamente depender do governo central. A asfixia à municipalização, para além de criar dependência, induziu aos órgãos municipais a letargia, isto é, não tomar iniciativas locais, pois essas devem passar pelo crivo do poder central, seja do governo central ou órgãos centrais dos partidos na liderança dos municípios.

O dilema e o paradoxo afectaram a percepção do governo central na sua apropriação e aceitação para a implementação da descentralização. Essa situação contagiou o exercício do poder a nível do Município da Cidade de Tete, pois práticas de governação do governo central assentes nos mecanismos de controlo e manutenção de poder foram projetadas e assumidas na governação municipal na cidade de Tete.

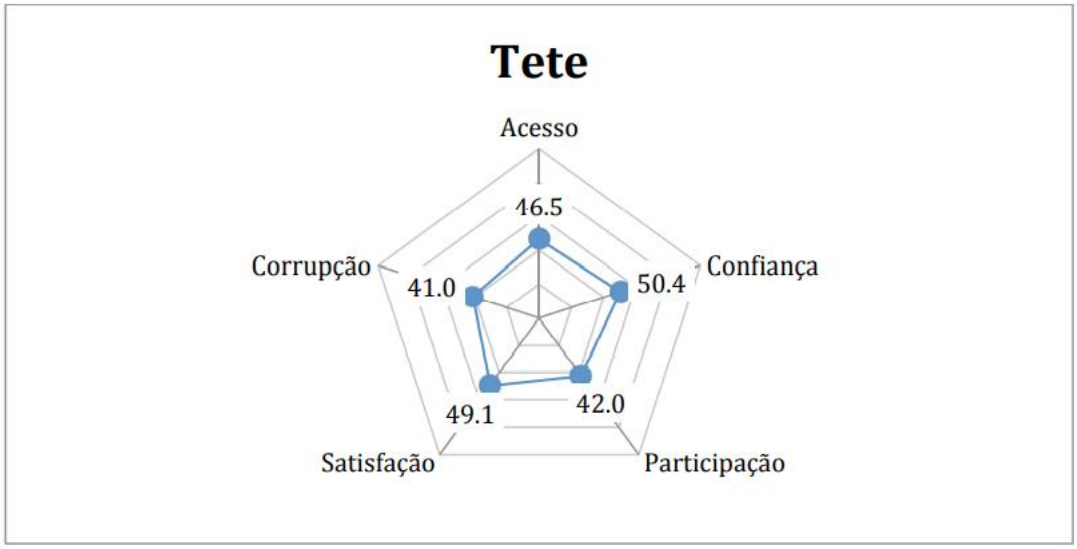
Manter e controlar o poder político ocupou o lugar de primazia nos municípios, relegando o desenvolvimento local. Esse desenvolvimento local seria construído na base das promessas da descentralização: eficiência governativa, melhoria na provisão de bens e serviços básicos, equidade de tratamento como forma de expandir o poder de cidadão na participação de tomada de decisões na jurisdição territorial reconhecida pelo governo central, onde há espaço para a reorganização territorial, reforço do poder administrativo, financeiro e político do Órgão Local de Governação. Nesse contexto, sem a interligação entre os quatro

aspectos das promessas da descentralização se torna difícil identificar os efeitos que o processo de municipalização produziu na autarquia ou em que medida a descentralização e desenvolvimento local se complementam. Por exemplo, enquanto a descentralização é um meio, cuja implementação, se for efectiva e à luz das promessas da descentralização, pode claramente contribuir para a expansão das capacidades de poder de decisão dos munícipes, reforçar a administração eficiente e o poder local, entidades que estão mais próximas dos cidadãos, o desenvolvimento local seria consequência da execução das promessas da descentralização no município.

Os dados extraídos do Índice de Percepção de Governação Municipal (IPGM) do Barômetro da Governação Municipal de 2017 (IESE, 2017), ilustrados no Gráfico 2, oferecem uma leitura que permite captar essas limitações baseando-se nas dinâmicas sócio-económicas da descentralização no Município da Cidade de Tete.

Nos cinco índices parciais do IPGM de 2017, nomeadamente, acesso, confiança, participação, satisfação e corrupção, o Município da Cidade de Tete teve uma pontuação global de 45.8% numa amostra de 602 pessoas entrevistadas, das quais 313 homens e 289 mulheres, com idade compreendida entre 18 e 65 anos. A classificação do Município da Cidade de Tete nesse IPGM está abaixo de 50% como outros municípios, tais como Beira 46.7%, Lichinga 42.7%, Quelimane 44.0%, Pemba 45.2%, Nampula 58.1%, Ilha de Moçambique 45.4%, com a excepção de Manjacaze com 59.3%. Esses dados denunciam as limitações que o presente estudo faz referência.

Gráfico 2: Índice de Percepção.



IPGM Tete = 45,8

Fonte: Barômetro de Governação Municipal (IESE, 2017)

Embora o IPGM 2017 procure oferecer uma leitura abrangente da situação das limitações do processo de descentralização municipal, o presente estudo alerta que a classificação apresentada no IPGM 2017 tem algumas limitações, com destaque para três. Primeira limitação, a subjectividade. Esses índices que visam captar percepções se baseiam em indicadores subjectivos e indirectos. Ademais, percepções recolhidas num município caracterizado pela suspeição, medo e intolerância política, como o Município da Cidade de Tete, podem levar a elevado nível de subjectividade dos dados. Por exemplo, solicitar informações sobre fornecimento de água e luz como indicadores de desempenho do município.

Apesar do governo central não ainda ter transferido a competência e funções para esses bens e serviços para a gestão do Município da Cidade de Tete, o munícipe pode não perceber essa diferença. Ao munícipe interessa mais dizer se tem acesso a água potável 24/24 horas e tem energia de qualidade. No Município da Cidade de Tete, a água não é fornecida 24/24 horas e a energia não é de qualidade, mas não é por incapacidade do Município da Cidade de Tete. É por causa da entidade (FIPAG) que gere o sistema de água e da Electricidade de Moçambique que fornece a energia eléctrica à urbe. O IPGM de 2017 não faz essa distinção. Factor suspeição do inquiridor, medo de ser mal interpretado e citado, e intolerância política condicionam certa abertura dos entrevistados para responder com alguma liberdade aos inquiridores do IPGM.

A segunda, o IPGM é o primeiro índice desse tipo a ser realizado no Município da Cidade de Tete durante os primeiros 20 anos de municipalização em análise. Portanto, não se pode assumir, resultados de apenas uma sondagem, num determinado ano para um contexto dum projecto específico, como válidos para os 20 anos da implementação da descentralização municipal no Município da Cidade de Tete.

Finalmente, a terceira, o IPGM não capta mudanças ao longo do tempo (1998 a 2017), nem o quadro legal sobre a transferência de competências e funções do governo central para as autarquias. Portanto, não se deve assumir o IPGM 2017 como tendo percepções que reflectem, objectivamente, o cenário de satisfação ou não satisfação dos munícipes sobre o desempenho do Município da Cidade de Tete. O Município da Cidade de Tete não pode prover bens e serviços como o abastecimento de água, energia, saúde básica, por exemplo, porque o governo central ainda não transferiu as funções e nem competências para o município. Quando o IPGM 2017 capta a percepção dos munícipes sobre o fraco desempenho nessas áreas ignora a sonegação do governo central sobre a questão de transferência de funções e competências.

Há outra leitura que se pode fazer. Por exemplo, se tivesse havido um IPGM por cada mandato, isto é, no mínimo quatro IPGM, desde 1998 a 2017, os dados do IPGM 2017 poderiam ser assumidos com alguma fiabilidade de ser a confirmação da percepção sobre o desempenho do Município da Cidade de Tete ao longo dos primeiros 20 anos de municipalização. Todavia, o presente estudo confirma a partir de observação directa e entrevistas realizadas, quer no estudo exploratório em 2019 quer durante o trabalho de campo de 2020 a 2021, que determinadas conclusões a que o IPGM 2017 apresenta concorrem para a confirmação pontual e não a confirmação de eventos sucessivos, ou confirmação rigorosamente testada por um método que se possa replicar e se chegar às mesmas conclusões. A título ilustrativo, as questões sobre a fraca provisão de bens e serviços, ausência de cadastro imobiliário e prevalecente informalidade na gestão municipal, são aspectos observáveis e confirmados pelos entrevistados de 2019 a 2022 para este estudo.

Em conclusão, a sonegação de transferência de funções e competências do governo central para as autarquias, a resistência à internalização e apropriação do processo de descentralização se apresentam como limitações à ação governativa dos órgãos locais de governação. O ponto central é que o governo central deve conformar-se com a legislação e regulamentação por si aprovada sobre descentralização no país. Isso pressupõe internalização, apropriação do processo a vários níveis que pudesse favorecer comunicação institucional eficaz a nível central para transmitir coerência na implementação do modelo de

descentralização para o contexto de Moçambique, embora observe boas práticas internacionais.

1.3.3. Informalização dos Actos de Prestação de Contas do Município

A terceira limitação que o estudo identifica consiste na informalização e informalidade dos actos de prestação de contas em termos do exercício e desempenho dos órgãos locais de governação a nível municipal. Nos termos da legislação que regula o funcionamento dos órgãos locais de governação nos municípios, especificamente, o órgão executivo municipal presta contas à Assembleia Municipal, na qual os munícipes estão representados. Tendo em consideração o que as promessas da descentralização encerram, particularmente, no que concerne a participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre o desenvolvimento local, o executivo municipal deve também prestar contas directamente aos munícipes, nos termos da postura ou directiva municipal que regula a relação entre a edilidade e os munícipes. O mecanismo formal estabelecido por lei, por exemplo, participação nas eleições não pode ser considerado mecanismo suficiente num Estado onde os funcionamentos das regras formais de jogo político ainda não estão consolidados instituições e os munícipes são simples população.

Igualmente, em termos de desempenho financeiro ou administração no geral, a edilidade presta contas ao governo central, particularmente ao Ministério da Economia e Finanças (MEF) e Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP). Contrariando a lei, as prácticas de prestação de contas dos órgãos municipais têm sido para os respectivos partidos políticos que conseguiram que seus candidatos à presidência dos municípios fossem eleitos edis. A essas prácticas de informalidade, o presente estudo denomina de informalização de actos de prestação de contas.

A práctica da informalização de prestação de contas no Município da Cidade de Tete é ilustrada baseando-se na equidade procedimental e institucional, que é uma das promessas da descentralização. É a partir da equidade procedimental e institucional, quer do governo central para com os municípios, quer dos órgãos locais de governação para com os munícipes, instituições comerciais e públicas na autarquia, que se espera que decorra tratamento igual, nos termos da lei, o processo de prestação de contas do exercício e desempenho dos órgãos locais de governação e, isso, é o que satisfaz o ideal de participação da maioria na tomada de decisões na vida da autarquia, usando regras formais (legislação) e regras informais, isto é, negociando e acomodando interesses para promover o desenvolvimento local.

Se o processo de descentralização estiver adequadamente estruturado, em termos de práticas de prestação de contas, transparência e responsabilização, por um lado, obrigando quer o governo central e os órgãos locais de governação cumprirem com os procedimentos de forma equitativa, e por outro, permitirem a participação efectiva das autarquias nas decisões sobre o que deve acontecer numa autarquia estar-se-ia perante a formalização dos actos de prestação de contas e transparência. Também, os cidadãos que vivem e têm actividades económicas na urbe, acompanham o desempenho, desafios e sucessos da edilidade e podem participar na tomada de decisões ou ter a capacidade e poder influenciar decisões que sejam do interesse público (HADENIUS, 2003; JOHNSON, 2001). Essa situação de informalização de actos de prestação de contas não é exclusiva dos municípios em Moçambique. Uma revisão de literatura feita por Ribot (2001) sobre a experiência da descentralização em África conclui que há pouca evidência que a descentralização está instituindo procedimentos e instituições para efectiva representação, prestação de contas e criar condições para reforçar a capacidade dos governos locais.

Embora o estabelecimento de procedimentos e instituições da descentralização sejam importantes, para o caso de Moçambique, a ausência de internalização desses procedimentos e instituições constituem uma das maiores limitações que enfraqueceu o processo da descentralização nos 33 municípios pioneiros de 1998 a 2018. A ausência de internalização de procedimentos e instituições criadas para a municipalização propiciaram a informalização dos actos de prestação de contas dos órgãos locais de governação, cujo centro de prestação de contas tornou a ser mais para os órgãos dos partidos políticos que para os órgãos do Estado. Uma das implicações dessa informalização foi a implícita negação de estabelecimento de mecanismos de diálogo construtivo e permanente, primeiro, entre o governo central e os municípios como factor de alinhamento de interesses e retro-alimentação das experiências em construção durante os 20 anos; segundo, entre os Conselhos Municipais e os munícipes e outras instituições no exercício de funções e prestação de contas do desempenho municipal. Ou seja, quando o processo de tomada de decisão e de prestação de deviam centrar-se mais nas instituições do Estado, o que ocorreu durante esse período, o processo de tomada de decisão e de prestação de contas foram caracterizadas por discussões, decisões e prestação de contas sobre a gestão e desempenho municipal em ambientes dos órgãos partidários que nas instituições do Estado.

Durante os primeiros 20 anos da municipalização, situações de dualidade ou conveniência sobre equidade procedimental do governo central para com o Município da Cidade de Tete (MCT) é evidenciado por dois exemplos. Primeiro, pela penalização do MCT

sobre o Fundo de Compensação Autárquica e Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica que ocorreu sem diálogo entre Ministério da Economia e Finanças[100] e o MCT. Segundo, a não transferência de competências para gestão de sistema de abastecimento de água, educação básica e saúde e outras nos termos da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro e normas subsequentes aprovadas com destaque para os números 1, 2 e 3, do artigo do Decreto 33/ 2006, de 30 de Agosto, já referidos na sub-secção 1.3.1., sobre a sonegação de funções e competências, evidencia dualidade do governo central perante as autarquias.

Situação similar foi observada a nível do MCT. Os entrevistados afirmam que o MCT, na pessoa dos sucessivos edis optou pelo monólogo sobre as actividades a serem realizadas pelos órgãos locais de governação para os munícipes, remetendo a questão da equidade apenas para momentos próximos à pleitos eleições quando se visitava os bairros seguindo o modelo "Presidência Aberta" introduzido por Presidente Guebuza de 2005-2014. Mas decisões sobre organização de mercados informais, cadastro imobiliário, toponímia para localização dos munícipes, saneamento do meio, taxas a cobrar e outras, não têm sido discutidas com a participação dos munícipes. Uma informante, vendedora no mercado Canongola em Tete disse:

> "…pessoas do município vem para aqui dizer o que eles vão fazer e nós somos obrigados a cumprir. Fazer reunião connosco para apresentarmos as nossas preocupações, isso nunca acontece. Mas quando chega o tempo de eleições, o presidente vem até aqui falar e pedir conselhos".

O que parece ser um caso isolado de informalidade no exercício, administração e prestação de contas[101] da autarquia da Cidade de Tete está intrinsecamente relacionado com a ausência de internalização de procedimentos e instituições criadas por lei para o funcionamento das autarquias. Como consequência, os órgãos locais de governação fazem a sua gestão do Município da Cidade de Tete na base da informalidade. Ou seja, a aplicação do princípio de equidade procedimental e institucional, por exemplo, sobre o saneamento do meio nos mercados, provisão de água e até mecanismos de cobrança de taxas são feitos na base de conveniências. Por exemplo, os mercados 1° de Maio e OUA têm tratamento

[100] Essa designação actual do Ministério da Economia e Finanças é usada, também, como referência ao ministério de tutela sobre finanças públicas mesmo tendo mudado a designação ao longo dos 20 anos de Ministério das Finanças e Plano para Ministério das Finanças e a actual designação.

[101] Em qualquer Estado que usa sistema democrático de governação tende a optar pelo método de prestar contas aos representantes dos cidadãos num momento, por exemplo no Parlamento e, directamente ao cidadão apenas nas eleições. É na prestação de contas via eleições que se aplica o voto punitivo ou de premiação tanto dos representantes, como do executivo.

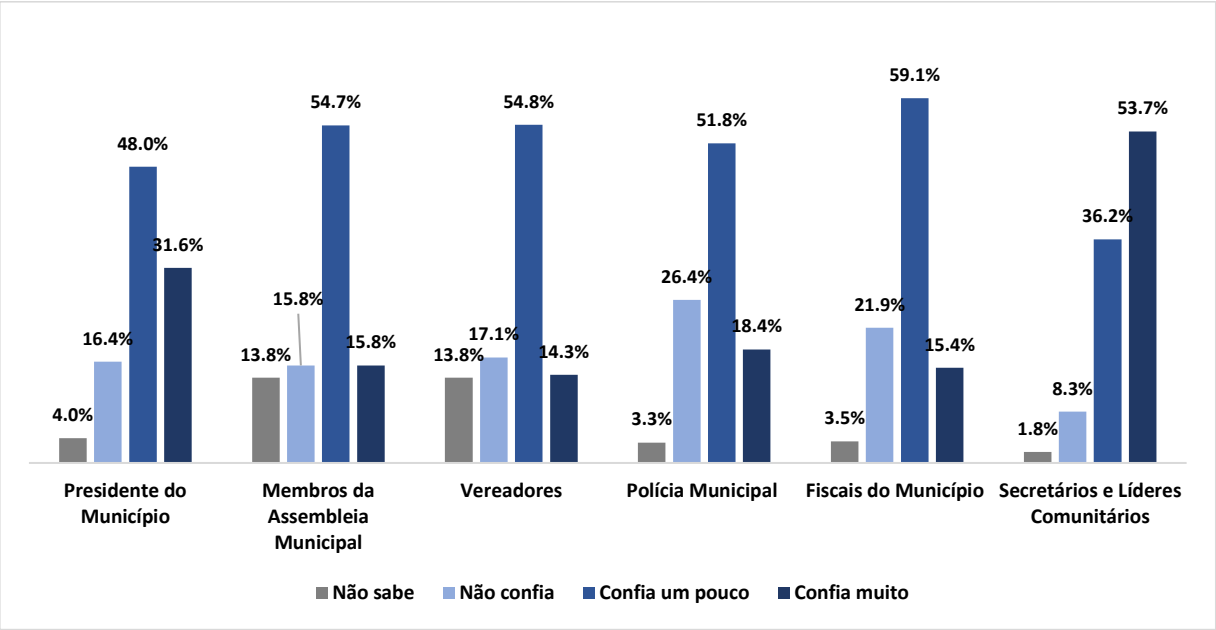
diferenciado, em termos de acesso a água e saneamento, se comparado com os mercados Cambine, Canongola e Kwachena, que não têm esses bens e serviços, por sinal, este último é o maior mercado no Município da Cidade de Tete.

Uma outra implicação da informalização dos actos de prestação de contas da edilidade é que os órgãos locais de governação no município se eximem de prestar contas aos munícipes sobre as decisões que tomam, por exemplo, sobre capacidade organizativa instalada e contrapartidas da colecta de taxas de mercado para o saneamento do meio nos mercados. Esses são os casos em que práticas reguladas por lei têm sido amiúde ignoradas, pois considerações político-partidárias têm primazia em relação a lei. Ou seja, é preciso prestar contas à quem nomeou o edil a candidato da presidência do município ou a membro da Assembleia Municipal para eles acederem e exercerem esses poderes, assim como, garantir que sejam os candidatos preferidos pelos órgãos centrais dos seus respectivos partidos para as futuras eleições autárquicas.

A observância da equidade procedimental e institucional têm impacto na construção de confiança entre os munícipes, edilidade e instituições públicas e privadas. Olhando para os dados das tabelas 11 até 25 do Barômetro Municipal (2017), na componente de confiança as instituições e pessoal municipal, as percepções dos munícipes indicam uma pontuação de 25% quer para o Presidente do Município de Tete, membros da Assembleia Municipal, vereadores, chefes e funcionários, Polícia Municipal, Fiscais do Município, Secretários e Líderes Comunitários e respectivos desempenhos dos edis, Assembleia Municipal e vereadores.

Apreciando os dados do Barômetro do IESE (2017) ilustrado no Gráfico 3, o presente estudo chegou a uma conclusão similar. Uma pontuação, mesmo que fosse, um pouco acima de 25% de percepção pode reflectir como a questão da equidade procedimental e institucional tem sido encarada ao longo dos 20 anos de municipalização pelos munícipes. Sem a construção de confiança entre os munícipes, a edilidade, agentes económicos e as instituições públicas acima de 50% da pontuação, se torna difícil que a descentralização seja um veículo para promover o desenvolvimento local, assente nos quatro elementos essenciais apresentados neste estudo, nomeadamente, a endogeneidade, factor incremental, integração territorial e articulação institucional.

Gráfico 3: Nível de Confiança no Município de Cidade de Tete.



Fonte: Barômetro Municipal (IESE, 2017), adaptado pelo Autor, 2021

1.3.4. Contestada Participação e Legitimação na Descentralização Municipal

O Capítulo 1 do presente estudo apresenta argumentos a favor da descentralização enquanto factor de eficiência governativa para a provisão de bens e serviços pelos órgãos locais de governação. Eficiência governativa é uma das promessas da descentralização. O argumento baseado na eficiência é sustentado pela premissa, segundo a qual, a descentralização aproxima o governo central à população local pelas entidades dos órgãos locais de governação para garantir a provisão de bens e serviços em tempo útil e de acordo com a demanda local. E, consequentemente, essa aproximação visa promover o desenvolvimento local nos sectores económico, social, cultural, institucional, infra-estruturas e outras.

Nos termos do número 2, do artigo 263, da Constituição da República de 2004, estabelece que "…os órgãos locais do Estado garantem a participação activa dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades". Por sua vez, a Lei da Revisão Constitucional de 2018 (Lei 1/ 2018), no seu artigo 276 manteve o mesmo comando ao determinar que a participação do cidadão na resolução dos problemas locais. Deste comando constitucional sobre a participação do cidadão entende-se que a organização e funcionamento dos órgãos locais de governação devem garantir e assegurar a participação efectiva do cidadão nos processos de tomada de decisão.

Este estudo destaca três possíveis formas de participação, a saber: (i) participação como exercício de direitos civil e político, isto é, mera participação em processos eleitorais

para ser eleito ou votar; (ii) participação institucional, ou seja, a participação do cidadão nos órgãos colegiais da administração pública. O cidadão pode fazer parte a nível dos órgãos internos dos órgãos locais de governação. Esse é um dos mecanismos de garantia de participação que consta da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro. Por exemplo, o caso da Comissão Nacional das Eleições (CNE) que actualmente conta com a participação de elementos provenientes das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na estrutura de funcionamento da CNE. Essa situação não foi tida em consideração durante os primeiros 20 anos da municipalização, mormente a reclamação de falta de capacidade técnica e humana para produzir ideias e realizar trabalhos para resolver os problemas locais a nível dos municípios.

Para o caso do Município da Cidade de Tete, engajar as OSC a participar nas discussões sobre assuntos ambientais, reassentamentos, transparência e prestação de contas poderia agregar valor às decisões do executivo municipal e aumentar a capacidade técnica e analítica de membros da Assembleia Municipal, maior número com nível secundário de escolarização e poucos com nível terciário de escolarização para aprovarem os planos e orçamentos apresentados pelo executivo da autarquia; e por fim, (iii) a participação procedimental, ou seja, para além de ir votar regularmente nas eleições autárquicas é preciso que sejam tipificados, nos casos do funcionamento dos órgãos locais de governação, em que circunstâncias o cidadão poderá ter mecanismos de intervenção individual ou mesmo colectiva, questionando os actos oficiais dos órgãos locais de governação. Durante o trabalho de campo para esta tese, constatou-se que tem decorrido reuniões nos bairros, mas essas reuniões são da iniciativa do executivo municipal, ou seja, *top-down* e não reflectem, necessariamente, a demanda local dos munícipes para a sua participação porque não existem procedimentos para o efeito.

O ideal da aproximação do governo central aos cidadãos via descentralização não se esgota e nem se limita apenas na provisão de bens e serviços materiais tangíveis, tais como provisão de água, recolha de resíduos sólidos, atribuição títulos de ocupação dos espaços da urbe, pois, governos fortemente centralizados podem prover bens e serviços de forma eficiente dispensando a descentralização como tem sido feito na França e no Ruanda de Paul Kagame, já mencionado neste estudo. Descentralização pode, também, impulsionar bens intangíveis como, a participação dos munícipes na promoção de cultura, arte e construção de consensos entre os munícipes e órgãos locais de governação no município no processo de tomada de decisão, articulação institucional, e promoção do desenvolvimento local.

Em adição ao exposto nos parágrafos precedentes, a participação e construção de consensos, a criação de novos espaços políticos, por via da descentralização, permite que novos grupos de interesses sejam incluídos na arena política nacional e local, expandindo, por sua vez, o espaço democrático e reforça a legitimidade do Estado a nível dos órgãos locais de governação. Ou seja, um processo de descentralização que se conforma com as promessas da descentralização deve envolver maior e efectiva participação de vários segmentos da sociedade, tais como OSC, ONGs, elites locais e grupos de interesses na definição, influência e criação de políticas públicas locais que permitam alargar direitos e obrigações entre os munícipes e os órgãos locais de governação. Por isso, justifica-se que a população local procure soluções junto de autoridades locais quando ela acredita que essas autoridades são verdadeiramente capazes de resolver os problemas que preocupam os cidadãos.

Em outras palavras, os órgãos locais de governação que ascenderam ao poder via processo democrático e tenham recursos da descentralização, se espera que permitam abertura de participação democrática e encorajem maior participação dos munícipes em questões de interesse público. Descentralizar um país privando-o de construção de consensos localmente, ou seja, privando-o da democracia local[102], pode levar gerações sem materializar as promessas da descentralização porque o processo em si encerra a maximização de legitimidade do exercício do poder baseado no desempenho econômico e inclusão dos cidadãos na identificação de problemas e soluções durante determinado mandato eleitoral.

Efectiva participação, também, promove o desenvolvimento territorial equilibrado garantindo o sentido de pertença das decisões e autonomia de gestão municipal. Num contexto caracterizado pela globalização económica e cultural, é a flexibilidade e dinamismo com que governos provinciais e municipais se permitem divisar seus próprios planos de desenvolvimento local e sustentação de seus respectivos exercícios de poder político. Dito de outra forma, o poder político não dispensa uma base econômica forte para sustentar-se como poder em exercício e ao serviço das promessas da descentralização. E essa base que pode sustentar o poder político dos órgãos locais de governação deve resultar da participação e construção de consensos com munícipes, as elites locais, o sector privado, as OSC e outras. Participação de legitimação do exercício dos presidentes dos municípios somente em momentos próximos aos processos eleitorais limita o ideal da descentralização.

[102] É aqui onde a democracia formal (votação eleitoral) encontra limitações. Talvez, a experiência das Aldeias Comunais implementadas em Moçambique e assumidas como não tendo sido democráticas, a prestação directa de contas funcionava. Era eleito aquela/e que a população local queria que fosse líder dela.

Das entrevistas feitas com os membros do Conselho Empresarial Província de Tete, vereadores, jornalistas e membros da Assembleia Municipal de Tete constata-se não haver participação directa do sector privado local no desenvolvimento local porque as relações do sector empresarial é feita com o Ministério da Economia e Finanças (MEF) por via de contribuições do sector privado que são canalizadas para o MEF. O papel do sector privado na autarquia de Tete é marginal. Um dos empresários, membro do Conselho Empresarial de Tete disse

> "Sempre pagamos os impostos às Finanças, mas o que nós queremos que seja feito sobre o sector económico na urbe já não temos interlocutor. Pagamos impostos sem contraparte. Não podemos exigir do Município, porque não somos contribuintes do Município. Aliás, o Município nem sabe o que pagamos como impostos às Finanças" (CEP, 2019).

No mesmo diapasão o relatório do Banco Mundial sobre Doing Business 2019, também, confirma a situação descrita no parágrafo anterior como constrangimento do sector económico para contribuir na economia do país e, indirectamente, nos municípios. Por exemplo, há mais problemas que facilidades para que o sector empresarial participe no desenvolvimento local. E uma das implicações disso é que aqueles que dinamizam a economia da urbe ao invés de buscar soluções via formal, por exemplo, via Assembleia Municipal e esta apresentar ao executivo do Município da Cidade de Tete e, este por sua vez, influenciar o governo provincial e central, acabam usando mecanismos informais, como práticas clientelistas, para garantir que concursos públicos lançados pelos ministérios a nível central para a provisão de bens e serviços sejam, também, ganhos por empresas das elites locais nos municípios. Ou seja, "…as elites locais estão preocupadas em proteger seus negócios e fazem-no aliciando, co-optando e controlando os edis. Dada a situação prevalecente de informalidade, as elites não participam no desenvolvimento do município" (ZEFANIAS, 2020).

Revendo os pressupostos da reforma do Estado, a descentralização pode contribuir para incrementar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre o desenvolvimento local, quer via instituições formais e informais (CROOK e MANOR, 1998; HELLER, 2001). Essa seria aquela participação para além de processos eleitorais embora evidências mostrem que tem sido difícil uma participação efectiva da maioria de municípios de camadas sociais pobres e menos escolarizados para além de processos eleitorais que em si podem configurar instrumento de manipulação e controlo de poder apenas (ALSOP et al., 2002; JOHNSON, 2001). Mesmo os munícipes não pobres e letrados, por várias razões,

ignoram até essa participação eleitoral. Todavia, a maioria das pessoas vivendo nos municípios em Moçambique, Tete em particular, têm acesso limitado de sua participação na política de governação local, como ilustra o Quadro 5.

Algumas explicações concorrem para essa situação. Por um lado, do quadro institucional para influenciar decisões municipais ou legislação sobre os municípios e, por outro, prende-se com a conduta das elites locais que não têm visão desenvolvimentista. Seriam as elites locais com o poderio económico que tem para influenciar o executivo do do Município da Cidade de Tete, governo provincial, governo central usando Assembleia Municipal, Assembleia da República e outras instâncias de poder executivo e legislativo, mas preferem o *status quo* porque é menos arriscado para os seus negócios individuais.

Por exemplo, participar activamente na economia política do município, discordar ou criticar certas posições oficiais em privado ou publicamente, as elites locais temem correr o risco de não mais ganhar concursos públicos para prestar serviços as instituições do Estado, ou, os munícipes temem sanções informais e os custos inerentes à participação por causa das práticas de patronagem e clientelistas transferidas do nível central para os governos locais. Ou seja, o custo a pagar pode ser alto e a opção é a resignação na participação ao desenvolvimento local (VEDELD, 2003).

Quadro 5: Participação dos Munícipes.

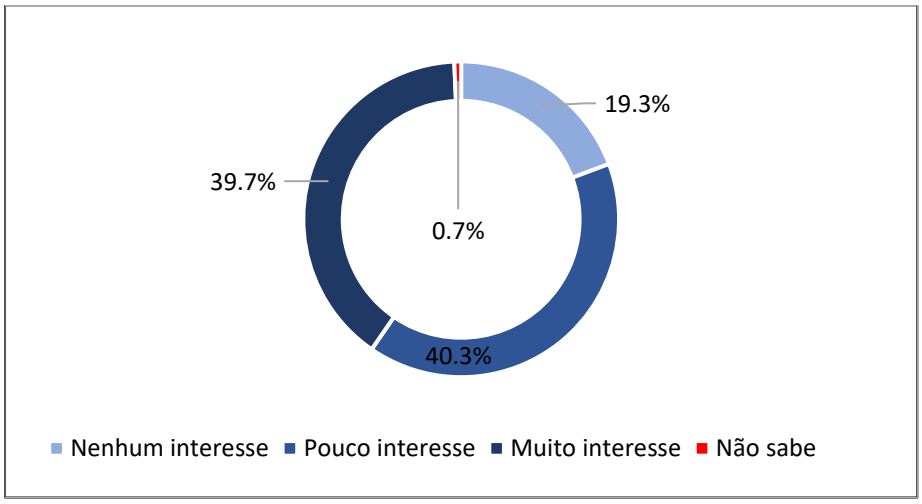
	Nunca	**Só uma ou duas vezes**	**Algumas vezes**	**Muitas vezes**	**Não sabe**
Participação dos munícipes em reuniões do bairro	73.4%	7.5%	13.1%	6.0%	0.0%
Associação com outros munícipes para levantar questões e protestos	33.7%	12.6%	31.7%	21.6%	0.3%
Participação em manifestações de protesto organizadas por associações, partidos, etc	89.0%	3.7%	5.3%	1.7%	0.3%

Fonte: Barômetro (IESE, 2017), adaptado pelo autor, 2021

A literatura atesta que quando há reuniões populares nos bairros municipais e as pessoas se apercebem que suas contribuições não influenciam em nada, como são os casos observados na Índia (ALSOP, et al., 2002); caso do 7 milhões em Moçambique (SANDE, 2015; FORQUILHA, 2016) ou exclusão nas oportunidades de acesso à participação económica do município (CHAMBOTE, 2021), as pessoas tendem a ser reticentes sobre qualquer tipo de governação. Os entrevistados do presente estudo dizem sem rodeios que as

pessoas sentem falta de transparência, prestação de contas e que apenas pouca gente se beneficia das decisões tomadas, com destaque para os homens bem conectados com os órgãos locais de governação da edilidade. Ou seja, os munícipes perdem interesse nos assuntos do município, como ilustra o Gráfico 4.

Gráfico 4: Interesse dos Munícipes sobre Assuntos do MCT.



Fonte: Barômetro (IESE, 2017), adaptado pelo autor, 2021.

Das pessoas atentas e não conectadas aos órgãos locais de governação na edilidade resolvem a questão de participação usando mecanismos informais como foi o caso que opôs os munícipes e a edilidade de Moatize em 2021, quando alguns munícipes, ignorando o protocolo legal para a submissão de suas inquietações junto aos órgãos locais de governação da edilidade preferiram fazer um "Abaixo-Assinado" em carta de reivindicação e usando vias informais e enviá-la para um órgão incompetente para dirimir o contencioso numa autarquia, como atesta o Anexo 3, do Abaixo-Assinado dos Munícipes da Cidade de Moatize em 2021.

Uma outra leitura que se pode fazer do desinteresse dos munícipes aos assuntos da autarquia pode estar relacionada com deveres imputados aos munícipes, como mostra o Quadro 6, em detrimento de contrapartidas, isto é, direitos dos munícipes. O estudo discute esse assunto na sub-secção 1.3.5., a seguir.

Quadro 6: Deveres dos Munícipes

Deveres dos Munícipes	Frequência
Pagar impostos e taxas	85.9%
Conhecer as leis e regulamentos municipais	65.9%
Colaborar com o governo municipal	53.5%
Participar na manutenção dos bens e equipamentos do Município	41.5%

Fonte: Barômetro (IESE, 2017), adaptado pelo autor, 2021.

1.3.5. Descoordenação Institucional na Provisão de Bens e Serviços

Uma eficiente provisão de bens e serviços no contexto da descentralização municipal caracteriza alguma eficiência governativa do Órgão Local de Governação (OLG) em resposta à demanda local que o governo central e distante não pode fazê-lo. E essa resposta do OLG não pode ser dada se não tiverem sido criadas condições para o efeito pelo governo central e, também, por iniciativa do próprio Órgão Local de Governação. Tais condições criadas corporizam uma das promessas basilares da descentralização, e, é sustentada pelo argumento segundo o qual, a descentralização aproxima o governo central à população por via do exercício de poder do Órgão Local de Governação na provisão de bens e serviços que o governo central não pode fazê-lo porque legalmente, assim decidiu fazê-lo na prossecução de objectivos traçados pelo governo central (ROMEO, 2015; WEIMER, 2009; Lei 8/2003, de 13 de Setembro e Lei 2/97, de 18 de Fevereiro).

É na lógica argumentativa, descrita no parágrafo anterior, que se procura justificar que a aproximação do governo central aos cidadãos por via da descentralização vai promover o desenvolvimento local (BANCO MUNDIAL, 2010; 2000; HMG, 2010a; GdM, 2010; PAPs, 2007; GUEBUZA, 2006; OECD, 2001). Todavia, a questão de provisão de bens e serviços e seus efeitos impulsionadores ao desenvolvimento local devem ser vistas para além do idealizado pelos defensores dessa lógica argumentativa sobre a descentralização. Portanto, deve haver coordenação institucional entre entidades do nível central e local para que a provisão de bens e serviços seja eficiente. Sem essa coordenação institucional, como parte da criação de condições para a implementação da descentralização, a provisão de bens e serviços pode dispensar a descentralização, como por exemplo, são os casos da França, Ruanda de Paul Kagame, Líbia durante a governação de Khadafi, com forte centralização mas eficiente na provisão de bens e serviços.

Neste argumento, este estudo não compara França, Ruanda e Líbia em termos de sistemas de governação. Embora França seja considerado exemplo forte de centralização e

que não usa a descentralização para prover bens e serviços, é considerado um Estado democrático. Líbia e Ruanda, também, são considerados como Estados que melhor souberam prover bens e serviços sem descentralização, mas esses dois Estados não são considerados democráticos. O que esses Estados têm em comum é a visão desenvolvimentista que muitos Estados que embarcaram na descentralização carecem.

Embora se reconheça que o monopólio do governo central sobre provisão de bens e serviços pode ser fonte de ineficiências na provisão de bens e serviços em tempo útil para responder às necessidades dos cidadãos na jurisdição de um órgão local (SCHOU HAUG, 2005, p. 14; ROTHCHILD, 1993, p. 3)[103], a literatura não nos permite afirmar categoricamente que a descentralização tem aumentado de forma quantitativa e qualitativa, em termos de cobertura, a provisão de bens e serviços básicos, no mundo, quer seja em Estados de sistema democrático de governação ou autoritários. Há mistura de evidências. Um estudo sobre dez países documentou o aumento de despesas em infra-estruturas realizadas pelos governos centrais e locais (RIBOT, 2001).

Para o caso de Moçambique, e o Município da Cidade de Tete, em particular, a literatura sobre a matéria é escassa e dispersa e, em muitos casos se confunde a delegação de certas competências administrativas para níveis de províncias e distritais, por exemplo, feitas pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), ou pelo Ministério da Saúde (MISAU) ou mesmo delegação temporária de gestão, com a transferência de funções e competências para os órgãos locais de governação. Igualmente, se pode ilustrar a delegação de funções no caso do Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Águas (FIPAG) que gere o sistema de fornecimento de água, quer nas zonas rurais e até áreas de jurisdição municipal, há 20 anos contrariando o plasmado na Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro; Decreto 72/98, de 23 de Dezembro, e sobretudo, o que está estabelecido na alínea c), do artigo 3, do Decreto 73/98, de 23 de Dezembro, que diz que o FIPAG deve:

> "Ser responsável pelos bens do domínio público e gerir os bens operacionais e de exploração afectos aos sistemas de abastecimento de água que lhe forem confiados, a título transitório e pelo período estipulado, delegado a sua exploração ou a sua gestão numa entidade de direito privado e procedendo ao seu acompanhamento e supervisão".

[103] Evidências do Ocidente europeu e Reino Unido sugerem que as pessoas preferem a provisão de bens e serviços por órgãos locais eleitos que possam prestar contas ao eleitorado.

Volvidos 20 anos de descentralização, o FIPAG ainda não iniciou nenhum processo de preparação para o Município da Cidade de Tete, assessorando-o e acompanhando-o para transferência de competências na gestão do abastecimento de água. Porque a descentralização encerra desafios próprios no quadro do contexto da política nacional, em Moçambique o abastecimento de água segue a lógica de gestão desconcentrada. O que acontece é que o Estado, representado pela Direcção Nacional de Águas (DNA) no Ministério de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH), por via de entidades especializadas como FIPAG e Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento (AIAS) detêm e administram os recursos hídricos e as infra-estruturas para produção, armazenamento e distribuição da água potável, seja para zonas rurais e urbanas (WEIMER e CARRILHO, 2017, pp. 158-159).

Um estudo comparativo de provisão de bens e serviços em 75 países indica que mega infra-estruturas, tais como, estradas e pontes, hospitais provinciais ou regionais tem sido melhor executados pelos governos centrais, enquanto as questões operacionais dessas infra-estruturas, tais como, manutenção, monitoria de serviços prestados e gestão têm sido eficientes, e com custos relativamente baixos quando órgãos descentralizados são conferidos competências para o fazer (LEWIS, 1999, p. 17). Provavelmente, esses seriam casos aplicáveis para a Estrada Nacional EN1 do troço Inchope-Caia na província de Sofala. Embora o governo central representado por um Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH) distante da EN1 já não está em condições de intervir em manutenção pontual que poderiam ser feitas de forma coordenada entre os distritos de Gorongosa e Caia e o município de Gorongosa. O mesmo se pode dizer sobre FIPAG na gestão do sistema de abastecimento de água no Município da Cidade de Tete (MCT).

O presente estudo constata uma descoordenação institucional na provisão de bens e serviços a nível da autarquia de Tete. O governo central fez investimentos de infra-estruturas do sistema de abastecimento de água na circunscrição do MCT por via da FIPAG. A gestão do sistema de abastecimento de água é feita exclusivamente pelo FIPAG na autarquia de Tete como também em outras autarquias. No entanto, durante as sucessivas promessas eleitorais tem sido o candidato à presidência da edilidade de Tete quem promete melhoria no abastecimento de água potável ou de energia de qualidade aos 9 bairros do Município da Cidade de Tete, mas é o FIPAG que é a entidade que gere o sistema de abastecimento de água.

Por causa do factor político-legal, quem ascende à presidência do município é confrontado pelos desafios de percepção e internalização das promessas de descentralização.

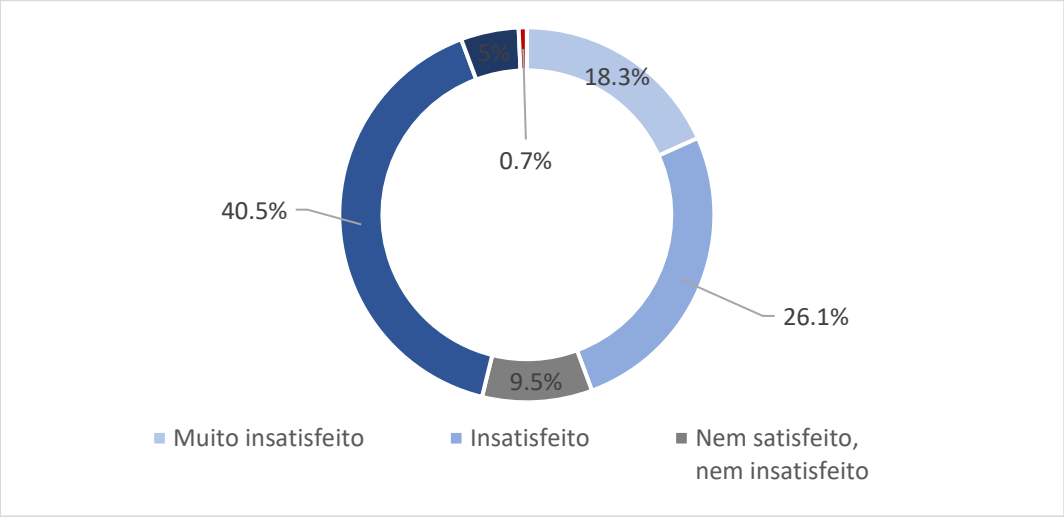
E uma das implicações disso é que o MCT, 20 anos depois, ainda vive o paradoxo de abundância: ter água em abundância do rio Zambeze a menos de 100 metros e não tê-la e transformá-la em água potável para o acesso dos munícipes em quantidade e qualidade.

Outra implicação é o nível de insatisfação dos munícipes em relação ao abastecimento de água nos municípios. O Barómetro de Governação Municipal de 2017 destaca que:

> "Um outro problema que ocupa uma posição de destaque nas prioridades dos munícipes é o abastecimento de água. Neste domínio, há um nível de insatisfação muito alto em Lichinga (74%), situando-se Tete (44%) e Pemba (43%) ligeiramente acima da média. Ao contrário, a satisfação em relação ao abastecimento de água é notória na Ilha de Moçambique (66%) e, em menor grau, em Quelimane (58%) e na Beira (57%) (IESE, 2018, 23).

Da análise que o presente estudo faz, a partir dos dados do Barómetro de Governação Municipal de 2017, sobre a percepção do fornecimento de água, 18.3% dizem muito insatisfeitos, 26.1% manifestam insatisfação, 9.5% mostram indiferença, 40% dizem estarem satisfeitos e apenas 5% dizem estar muito satisfeitos, como o Gráfico 5 ilustra.

Gráfico 5: Satisfação de Abastecimento de Água no MCT



Fonte: Barômetro (IESE, 2017), adaptado pelo autor, 2021

Neste ponto, o presente estudo faz referência ao IPGM 2017 apenas como um aspecto indicativo da descoordenação institucional na provisão de bens e serviços e consequente ausência de desenvolvimento local, pois o IPGM 2017 apresenta, mais uma vez, outra limitante para conferir coerência analítica. O IPGM 2017 ignora que a competência para gestão do sistema de abastecimento de água é do FIPAG e não do Município da Cidade de

Tete (MCT). Os munícipes direcionam a insatisfação à edilidade por causa das promessas eleitorais, mas o Município da Cidade de Tete não tem competências legais para gerir o sistema de abastecimento de água. Essa situação pode ser sanada via coordenação institucional e transferência de funções e competências delegadas do FIPAG para o MCT.

Tendo sido, por um lado, conferida a percepção do IPGM 2017 e, por outro, feitas observação directa e entrevistas no MCT pelo autor do presente estudo, a pontuação deveria ser diferente tendo em conta que o Município da Cidade de Tete é banhado por dois rios (Zambeze e Rovubwe) e mais duas fontes alternativas de abastecimento de água: furos de água no vale de Nhartanda e La Bamba no Bairro Chingozi. Portanto, está-se perante uma situação na qual os munícipes responsabilizam o Município da Cidade de Tete pelo falta ou limitado acesso à água potável porque elegeram os órgãos municipais, quando na verdade deve-se responsabilizar o FIPAG a entidade que gere o sistema de abastecimento de água porque ainda não houve transferência de competências de gestão do sistema de água do FIPAG para o Município da Cidade de Tete, apesar de haver capacidade humana e técnica para a gestão do sistema de água a nível de MCT.

De 2014 a 2018, o edil Celestino Checanhanza, do Município da Cidade de Tete havia solicitado ao governo central via governo provincial de Tete para que a gestão do sistema de abastecimento de água fosse feita pelo MCT. Mas a edilidade não teve resposta sobre o assunto (Cucheza, 2021). E mais, César de Carvalho, o actual edil do Município da Cidade de Tete, do período 2018-2023 (até a conclusão do estudo em 2024), foi Director Provincial de Águas de Tete de 1994 a 1998. Portanto, ele tem experiência de gestão sobre o sector de águas, mesmo antes de ele desempenhar a função de presidente da Assembleia Municipal de Tete, de 1999 a 2003, início da implementação da descentralização em análise. Depois, foi eleito presidente do MCT de 2003 até 2013, sucedendo assim o primeiro edil Luciano Nguiraze.

Os aspectos apontados no parágrafo anterior mostraram que a descoordenação institucional na provisão de bens e serviços e seus efeitos contraproducentes ao desenvolvimento local não estão necessariamente relacionados com a falta de capacidade humana e técnica dos municípios, mas sim, estes estão condicionados pelo peso do factor político-legal que constrange, limita e asfixia a iniciativa local para prover bens e serviços. E, este estudo procura demonstrar isso com os indicadores do bem-estar registados pelo Instituto Nacional de Estatísticas de 1997 a 2007, no Quadro 7.

Quadro 7: Acesso a Água na Cidade de Tete de 2007 a 2011

Fonte de Água	Frequência
Água canalizada dentro de casa	6.7%
Água canalizada fora de casa	24.1%
Fontanário	43.0 %
De poço/furo protegido c/ bomba manual	11.1%
Poço sem bomba	6.4%
Rio/lago/lagoa	8.6%
Água da chuva	0.0%
Água Mineral/engarrafada	0.0%
Outra	0.1%

Fonte: INE (2007-2011), adaptado pelo autor, 2022.

Há várias implicações da prevalência desse paradoxo de abundância de água no Município da Cidade de Tete. Primeiro, os munícipes responsabilizam os órgãos locais de governação no município de serem incapazes de fornecer água quando na verdade o assunto é sobre a transferência de competências legais que o governo central retém a favor do FIPAG. Os munícipes querem ter acesso à água 24/24 horas e não estão interessados em fazer destrinçar conceptuais sobre competências e responsabilidade do órgão eleito nos termos da lei. Por causa do persistente e limitado abastecimento da água, as responsabilidades são imputadas ao Presidente do Município da Cidade de Tete, pois foi ele quem fez promessas eleitorais e não o FIPAG.

Segundo, a asfixia a iniciativa municipal sobre alternativas para investimento de sistema de água e provisão de água de forma integrada com outra autarquia com a qual tem contiguidade territorial (Município de Moatize). Essa seria, também, uma das fontes de arrecadação das receitas. Dada a disponibilidade das águas dos rios Zambeze e Revubwe, o Município da Cidade de Tete poderia optar por um sistema de captação e tratamento de água como são os casos dos municípios das cidades de Maputo, Matola, Beira e Chimoio, complementando (ou abandonando) assim a fonte de água de Nhartanda e o actual sistema de água gerido pelo FIPAG mas que foi herdado do tempo colonial.

Terceiro, os problemas de saneamento do meio, mesmo que fosse focalizado em mercados informais. Numa cidade que se situa acima de 468 metros acima do nível do mar e banhado por dois rios, seria quase inimaginável a ocorrência de surtos de cólera frequentes, contrariando a situação de surto de cólera nos últimos 10 anos em cidades pantanosas, como

as cidades da Beira e Quelimane, que se situam a 7 e 14 metros a nível do mar, respectivamente (GOVERNO DE TETE, 2009).

A constatação sobre limitada provisão de água potável no Município da Cidade de Tete precisa ser reavaliada pois os órgãos locais de governação no município podem fazer melhor após estudos de viabilidade sobre reais custos de investimentos que podem ser relativamente baixos dada a sua proximidade e acesso não restrito aos recursos hídricos que banham a urbe se forem comparadas as distâncias e custo de investimentos realizados pelo governo central noutros municípios. Por exemplo, a Barragem dos Pequenos Libombos na província de Maputo que é o ponto de captação de água que abastece a cidade de Maputo dista aproximadamente 50 km mas consegue-se abastecer as cidade de Maputo e Matola 24/24 horas; a cidade da Beira, também, dista aproximadamente 50 km do local de captação da água do rio Pungue, em Mutua, Mafambisse, distrito de Dondo na província de Sofala; a cidade de Chimoio na província de Manica dista aproximadamente 60 km da Barragem de Chicamba onde se capta água para abastecer a cidade de Chimoio 24/24 horas.

O Município da Cidade de Tete não é excepção entre os primeiros 33 municípios em Moçambique com acesso próximo de recursos hídricos, mas com acesso limitado à água potável por parte dos munícipes. Este estudo aponta para os casos dos municípios de Chibuto e da cidade de Xai-Xai que são banhados pelo rio Incomati e Limpopo, respectivamente, a uma distância que varia de 10 metros a 1 km; municípios de Mandhlakazi e da cidade de Inhambane com distâncias que variam de 7 km da lagoa de Mandhlakazi e aproximadamente 15 km de Guiua onde se localiza o rio, a partir do qual é captada a água para o município de Inhambane. Mas, todos esses municípios têm problemas similares de acesso à água potável e canalizada e, pois não têm competências para gerir os sistemas de abastecimento de água, que deviam ter sido transferidos pelo governo central. Os municípios dependem do beneplácito da gestão do FIPAG.

Fazendo uma análise das experiências da descentralização sobre provisão de bens e serviços, o que aconteceu em Moçambique de 1998-2018 pode, por um lado, estar a seguir práticas de transferência de problemas políticos do nível central, e não, necessariamente, a transferência de competências e recursos para reduzir custos ao governo central (Weimer e Carrilho, 2017). E mesmo em situações onde as competências são transferidas, o orçamento alocado, ou não está alinhado às responsabilidades dos órgãos locais, ou há atrasos como foi os casos de Município de Angónia ou naqueles municípios onde o partido do governo central está na oposição ou ainda a penalização inexplicada como foi o caso do Município da Cidade de Tete, Quissico e Mocuba sobre FCA e FIIA de 2013-2017 (BANZE, 2019, pp. 66-78).

CAPÍTULO 5

1.0. Relação entre Descentralização e Desenvolvimento Local em Tete

Em conformidade com a metodologia definida no Capítulo 3, para analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete (MCT), o estudo estabeleceu dois domínios, nomeadamente, o do Órgão Local de Governação (OLG) e o do Desenvolvimento Local (DL) como instrumentos de sistematização de dados que servem de bases empíricas que permitam verificar o tipo de relação que existe entre descentralização e desenvolvimento local no MCT.

No presente capítulo, o estudo apresenta os resultados que derivam de actividades que iniciam com a análise dos dados recolhidos sobre o domínio OLG, seguido da do domínio DL. Esses resultados permitem ao estudo não confirmar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

O domínio Órgão Local de Governação se refere a autoridade dum OLG sobre aqueles que vivem num território de jurisdição autárquica, sua independência como OLG sobre o controle do governo central, e, sobretudo no âmbito da tomada de decisões. Para análise de dados sobre OLG, o estudo adaptou a abordagem Autoridade Regional (AuR) (HOOGES et al., 2008).

Para compilar e sistematizar os factos empíricos, o domínio OLG é composto por quatro (4) dimensões, as quais descrevem o quadro institucional da implementação da descentralização municipal num total de vinte (20) questões distribuídas entre essas dimensões. As 20 questões são operacionalizadas numa escala de pontuação que vai de 0 a 10 pontos. De 0 a 4 pontua-se a ausência das dimensões no domínio do OLG. De 5 a 7 pontua-se a posição de neutralidade e de 8 a 10, pontua-se a confirmação das dimensões.

1.1. Órgão Local de Governação (OLG)

O domínio, denominado neste estudo de Órgão Local de Governação (OLG) é estruturado em quatro dimensões principais que descrevem o quadro institucional para a implementação da descentralização. Essas dimensões são: Autonomia Institucional (AI), Âmbito de Políticas Públicas (APP), Autonomia Fiscal (AF) e Representação (Rp) e, perfazem a base empírica para a análise dos dados do domínio OLG. Numa expressão matemática fica assim ilustrada: OLG=AI+APP+AF+Rp.

Essas quatro dimensões do domínio OLG são operacionalizadas por meio de vinte questões avaliadas em uma escala de pontuação de 0 a 10. Os intervalos dessas escalas classificam as dimensões da seguinte forma: no intervalo de 0 a 4 pontos, significa que há ausência da dimensão; de 5 a 7, situa-se a posição de neutralidade dos respondentes; e, de 8 a 10, situa-se a posição da confirmação da dimensão.

Os resultados analisados do domínio OLG baseiam-se em pontuações atribuídas a cada dimensão e foram, primeiro, analisadas estatisticamente (Gráfico 6) e, segundo, qualitativamente (Gráfico 7), captando assim aspectos quantitativos e qualitativos.

1.1.1. Autonomia Institucional

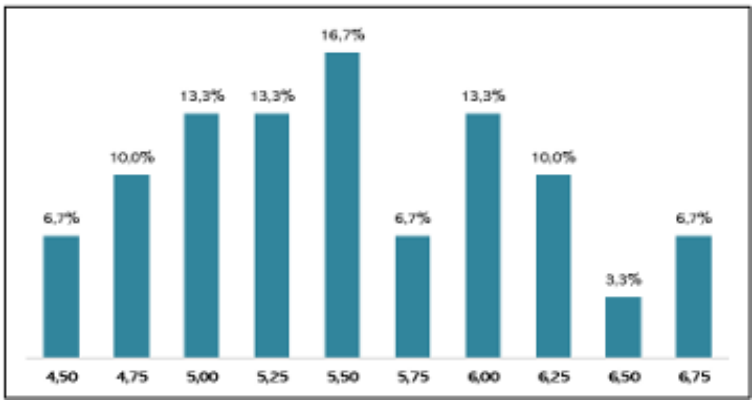
Neste estudo, Autonomia Institucional (AI) se refere à dimensão a partir da qual um Órgão Local de Governação é autónomo que está desconcentrado para a garantia de funcionamento da administração local. O estudo procurou verificar o funcionamento ou, o não funcionamento, do propósito geral da administração local a nível do Município da Cidade de Tete. Dos dados recolhidos e analisados usando o Quadro 1, do Anexo 3, das quatro variáveis pontuadas na escala de 0 a 10 da dimensão AÍ, o estudo capta subtilezas institucionais, e ou, funcionamento do propósito geral da administração do nível local.

O estudo situa a dimensão AI como ponto de partida para verificar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, porque é importante compreender até que ponto essa dimensão satisfaz as promessas da descentralização, nomeadamente, eficiência governativa, provisão de bens e serviços básicos, equidade procedimental e institucional e, participação dos munícipes.

Estatisticamente, a dimensão Autonomia Institucional (AI) apresentou uma pontuação mínima de 4,5., indicando neutralidade, enquanto a máxima foi de 6,8., posicionando-se ainda na zona de neutralidade. As pontuações medianas e médias globais de 5,5 reforçam essa neutralidade. Notou-se maior frequência de respostas na faixa de 5,5

pontos (16,7%), seguidas pelas pontuações de 5,0 e 5,25., ambas com 13,3%. A distribuição indica que, em geral, a Autonomia Institucional no OLG tende a se concentrar em níveis médios, sem forte afirmação ou ausência, conforme ilustrados no Gráfico 6 e no Gráfico 7.

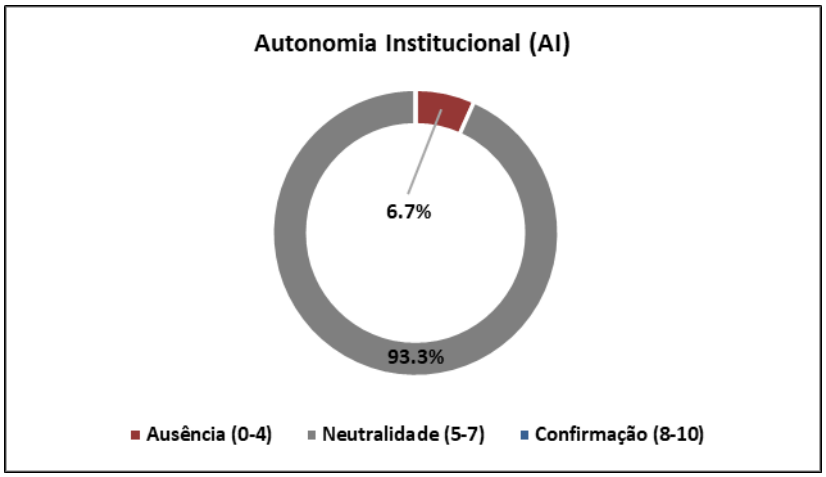
Gráfico 6: Pontuações médias da dimensão Autonomia Institucional (AI).



Fonte: pelo autor, 2023.

Interessante notar que os resultados estatísticos no Gráfico 6, se situam em pontuações nos intervalos similares dos resultados qualitativos, apresentados no Gráfico 7.

Gráfico 7: Autonomia Institucional.



Fonte: O autor, 2023

Nos moldes em que a descentralização foi implementada de 1998 a 2018, a questão da autonomia institucional, embora legalmente estabelecida, analisada na escala de 0 a 10, no Gráfico 7, a pontuação da percepção dos entrevistados situa-se em 6,7% dos que confirmam haver a AI, e as restantes se aproxima mais ao primeiro terço, isto é, de 0 a 4. Os

dados tendem a indicar não ter havido autonomia institucional dos órgãos locais no município devido a prevalência de práticas de informalidade. Ou seja, a implementação da descentralização baseou-se mais nas regras informações definidas pelo partido Frelimo e depois o partido Renamo, que o uso de regras formais do Estado, tais como leis e regulamentos aprovados e à disposição quer dos governos central e locais e demais instituições, ilustrados nos gráficos 6 e 7.

Esse resultado apresentado sobre AI encontra explicação no contexto político legal do processo de descentralização municipal. A sua implementação esbarrou-se com o desafio da internalização institucional sobre o processo de descentralização em si, que foi uma nova forma de exercício de poder político em Moçambique após o conflito da guerra dos 16 anos (1976/77-1992). Foi nesse período, no qual se buscava a consolidação do poder político após a independência nacional em 1975. O que ainda veio agravar a não internalização institucional da descentralização foi o contexto de sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999, 2004, 2009, 2013 e 2014. Portanto, o processo de descentralização, que foi iniciado em 1998, orientou-se pela lógica do exercício de poder numa descentralização do pós conflito armado e sucessivos conflitos eleitorais violentos.

O exemplo mais visível da informalidade foi observado a dois níveis. Primeiro, a nível dos órgãos executivos que tomam decisões sobre o funcionamento da autarquia que amiúde se subordinavam mais a autoridade de partido no governo que aos fundamentos da descentralização emanadas na Constituição da República, leis e decretos. Normas infra-constitucionais e, até, normas abaixo de decretos, tais como diplomas ministeriais, despachos ou regulamentos internos nortearam a execução das decisões dos órgãos executivos.

Segundo, a nível das elites locais, tais como empresários, líderes religiosos e líderes de opinião. Esses olhavam para a autarquia como oportunidade para se beneficiar de concursos públicos do Estado para colocar suas empresas para prestarem serviços às instituições do Estado na autarquia. Porque várias competências administrativas foram mantidas pelo governo central, durante o período em análise, tais como gestão do sistema de abastecimento de água, manutenção de estradas, saneamento de meio e saúde pública, fornecimento de energia eléctrica, transportes, educação e saúde e outros, as elites locais não olharam para o município como parceiro para promover o desenvolvimento local, mas sim, para aceder a concursos públicos decididos centralmente para a provisão de serviços numa autarquia.

Por causa da falta de internalização institucional sobre a descentralização, ocorreu aqui uma espécie de alargamento de práticas de informalidade institucional do governo

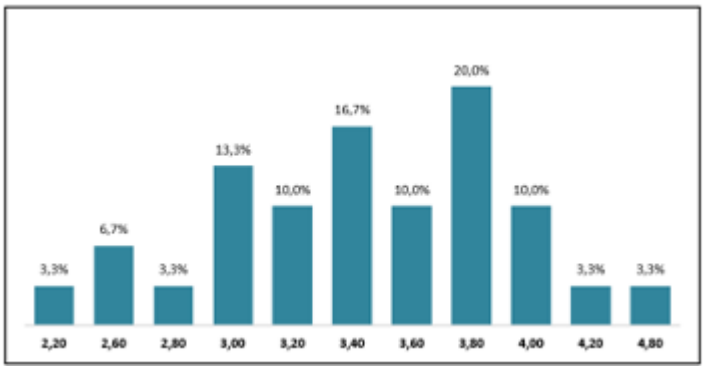
central para o local, que confirma uma percepção de ineficiência governativa influenciada na prática, pela lógica de gestão de poder no período de pós conflito armado de 16 anos e em conflitos eleitorais.

Ainda nessa dimensão, o estudo destaca dois aspectos. Primeiro, o dilema de ter que deixar de lado os fundamentos da descentralização, mas implementar a descentralização consciente de riscos de perder o controle de poder. Segundo, as elites centrais e as locais passaram a operar mais na base de clientelismo e de informalidade para ter acesso aos recursos financeiros para si e não para contribuir para o desenvolvimento local. Ou seja, as redes clientelistas de indivíduos sobrepuseram-se ao quadro formal de funcionamento institucional na autarquia. Em resumo, asseverou-se a postura de autarquia subserviente que olha para o governo central como entidade para assegurar a sobrevivência institucional dos órgãos de governação da autarquia e do sector privado, relegando a questão da autonomia institucional uma mera formalidade legal.

1.1.2. Âmbito de Políticas Públicas

Usando a componente quantitativa, a análise da dimensão Âmbito de Políticas Públicas (APP) ilustrada no Gráfico 8, foi obtida uma pontuação mínima de 2,2, indicando ausência de aplicabilidade dessa dimensão em alguns cenários. A pontuação máxima foi de 4,8., situando-se na transição para a neutralidade. A média e a mediana dessa dimensão, ambas de 3,4, confirmam a predominância de um cenário, no qual, os processos de formulação e execução de políticas públicas no Município da Cidade de Tete, apresentam fragilidade em termos de autonomia dos órgãos de governação local. A frequência mais alta foi observada na pontuação de 3,8 (20,0%), seguida por 3,4 (16,7%), o que reforça a percepção de ausência ou baixa autonomia nesse domínio pelos órgãos de governação local.

Gráfico 8: Pontuações médias da dimensão Âmbito de Políticas Públicas.

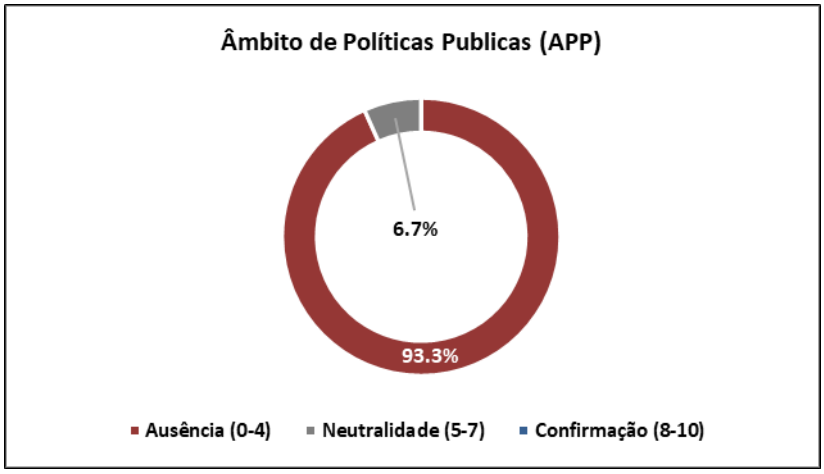


Fonte: O autor, 2023.

Baseando-se na componente qualitativa, a dimensão do Âmbito de Políticas Públicas incide sobre a esfera de políticas públicas para as quais o Órgão Local de Governação tem competências. O estudo verificou se havia competente autoridade do Município da Cidade de Tete para tomar iniciativas sobre políticas públicas no campo de promoção de actividades económicas ou criação de ambiente local favorável à economia local, educação, saúde, cultura e bem-estar social dos munícipes, em suma, a provisão de bens e serviços.

Os dados no Gráfico 9, que apresentam os resultados qualitativos pontuam 93,3% de ausência de APP, mostrando assim uma tendência ao primeiro terço, de 0-4 como pontuação.

Gráfico 9: Âmbito de Políticas Públicas.



Fonte: O autor, 2022.

Em termos concretos, primeiro, o estudo verificou se existia evidências de documentação oficial, relatórios e actas de reuniões oficiais ou outro registo oficial qualquer de reuniões onde os órgãos locais eleitos e executivos, quer centrais, provinciais e municipais, partilhavam discussões sobre alguma norma, postura ou mesmo questões sobre

gestão municipal no quadro da descentralização em Moçambique. Segundo, foram conduzidas entrevistas usando questionário semi-estruturado a vereadores, membros das assembleias municipal e provincial de Tete, membros do governo provincial, empresários, munícipes e antigos presidentes do Município da Cidade de Tete, membros da Assembleia da República e funcionários seniores do Ministério das Economia e Finanças, do Ministério da Administração Estatal e Função Pública, Autoridade Tributária, líderes das OSC, antigo Ministro de Obras Públicas e Habitação, antigo Presidente da República, membros de partidos políticos e acadêmicos.

No que concerne a prova documental, actas de reuniões ou normas que resultam duma concertação institucional sobre descentralização, que tenha envolvido os órgãos eleitos e executivos a nível do Município da Cidade de Tete e Governo Provincial, Assembleia Municipal com Assembleia Provincial, e esses com Assembleia da República, os dados do estudo mostram não ter havido articulação ou coordenação institucional formal. Os entrevistados confirmam que esse tipo de coordenação institucional foi práctica inexistente durante os primeiros 20 anos de descentralização municipal. Situação similar se verificou na relação institucionalizada e formal entre os órgãos municipais com sector empresarial local, OSC e munícipes.

Quer durante o estudo exploratório em 2019 assim como durante o trabalho de campo em 2020 e 2021, não foi possível obter evidência documental que os sucessivos órgãos do Município da Cidade de Tete tenha se reunido com o sector empresarial, OSC e munícipes para auscultação sobre normas, regulamentos que o Município da Cidade de Tete ia aprovar e implementar ou haja registo de recomendações dos consultados sobre as decisões tomadas ou normas emanadas localmente pelo Município da Cidade de Tete. Por exemplo, as reclamações dos munícipes sobre mudança de locais de mercados ou de terminal dos transportes públicos ou taxi-motos durante o período do estudo, não somente no Município da Cidade de Tete, como também, nos municípios das cidades de Maputo, Matola, Nacala, Nampula, são indícios de ausência de consultas e participação dos munícipes na tomada de decisões. Esses aspectos nos remete a um problema estrutural a nível municipal que é a desorganização da actividade econômica do sector informal da economia.

Há excepções observadas a destacar no ponto de articulação e coordenação institucional a diversos níveis. O órgão executivo do Município da Cidade de Tete (MCT), assim como qualquer órgão da autarquia participou em reuniões nacionais convocadas pelo Ministério da Administração Estatal, que é órgão de tutela. Igualmente, o MCT participou nas reuniões organizadas pela Associação Nacional dos Municípios de Moçambique

(ANAMM) e também participou em reuniões convocadas pelos órgãos centrais partidários, destinada, particularmente, aos edis que representam os municípios administrados pelos candidatos do Partido Frelimo. Todavia, essas reuniões convocadas, quer pela iniciativa do Partido Frelimo, ou do MAEFP ou mesmo pela ANAMM, são mais reuniões de carácter de prestação de contas dos edis a esses órgãos centrais, ou, os órgãos centrais usavam essas reuniões para transmitirem suas directivas. Portanto, não podem, necessariamente, serem confundidas com articulação institucional (AI), assunto discutido no domínio do Desenvolvimento Local.

Em nota de referência antecipada, à articulação institucional se refere a iniciativas ou reuniões convocadas, solicitadas ou organizadas pelo Município e ou Assembleia Municipal, ou pela pela Assembleia Provincial, ou mesmo da Assembleia da República ou mesmo o sector privado, as OSC e os munícipes para debater formas de ser, trabalhar e ajudar na governação e no funcionamento da edilidade em resposta às promessas da descentralização. Ou seja, é a forma como as várias instituições e segmentos da sociedade no geral procuram encontrar formas de responder à demanda local usando instituições formais, com competências ou não para legislar, regulamentar e, também, influenciar a vontade do órgão local na sua governação. Sem articulação institucional a vários níveis para a formulação de políticas públicas, se torna difícil que a descentralização responda efectivamente aos anseios do território da jurisdição do município e se organize quer em termos de regulamento, participação dos munícipes na tomada de decisão, provisão de bens e serviços e desenvolvimento local.

Um outro aspecto levantado pelos entrevistados, se prende com o facto de nunca ter havido consulta pública[104] por parte nem da edilidade e muito menos dos membros da Assembleia Municipal sobre normas e posturas a aprovar no Município da Cidade de Tete (MCT). Neste ponto, os munícipes, vereadores e jornalistas no MCT, afirmam que os munícipes têm sido reunidos, muitas vezes, para receber visitas do edil e durante a reunião abre-se o espaço para as pessoas apresentarem as preocupações que têm nos bairros. Regra geral, o edil quando visita um bairro os vereadores já o alimentam de informação sobre os problemas dos bairros. Ele conhece os problemas que não resolveu durante o mandato anterior, e por isso, se prepara melhor para responder as perguntas com o objectivo de

[104] O primeiro debate sobre a possibilidade de criação de uma Lei de Consulta Pública foi realizado em 1995. A Confederação de Associações Comerciais (CTA) esteve por detrás da iniciativa. Em 2010 o debate mudou da lei de Consulta Pública para a proposta da Lei da Legística e respectivo guião de consulta. Talvez, a não existência da lei da consulta pública a nível das autarquias tenha impedido os órgãos locais a olhar para esse exercício como indispensável na governação municipal.

garantir a re-eleição, pois, esse tipo de reuniões são mais frequentes nos últimos anos dos mandatos e servem para processos de re-eleição nas eleições seguintes.

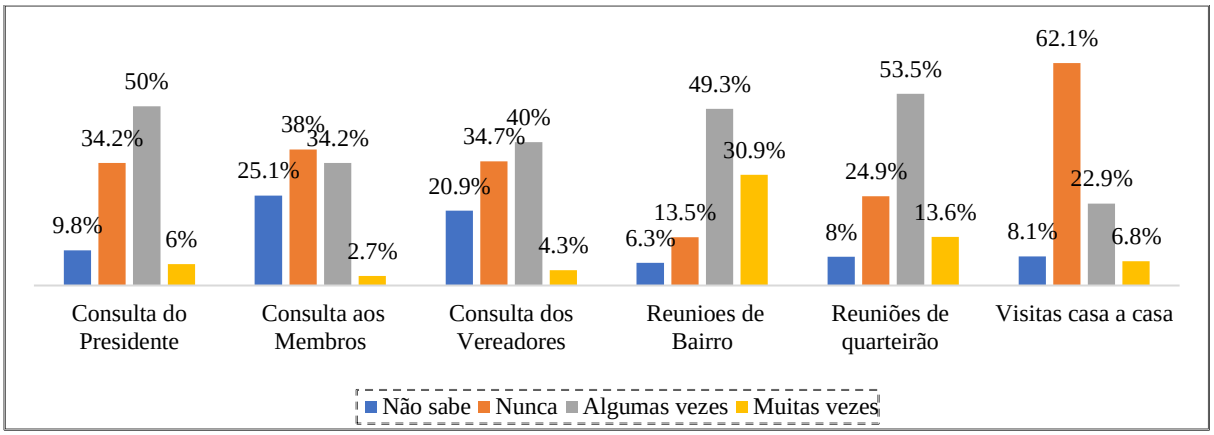
Percepção similar foi captada durante entrevistas a empresários, jornalistas, OCS e alguns munícipes nas autarquias de Manica, Quelimane, Nampula, Niassa e Moatize para aferir se o problema de falta de articulação institucional era peculiar do Município da Cidade de Tete. Os entrevistados afirmam que foi generalizado nos primeiros 33 municípios que completaram 20 anos em 2018.

Dos dados recolhidos, constata-se que durante os primeiros 20 anos da municipalização, o MCT centrou-se mais na execução das normas aprovadas centralmente. Como consequência disso, os três executivos e suas respectivas AM de 1998 a 2018, não experimentaram o exercício prático de articulação institucional, propondo uma consulta pública para apresentar, debater e colher contribuições dos munícipes antes de aprovação de normas para o Município da Cidade de Tete implementar. Eles se conformaram e se confinaram ao exercício do poder local a modelo de cima para baixo, replicando a lógica do governo central: o governo central decide, mas o resto implementa.

Entre várias razões, o estudo destaca, por um lado, a dificuldade dum Estado unitário com cultura política de governação centralizada por mais de 43 anos (1975-2018) abdicar de controlo político a favor de órgãos locais, num cenário de incertezas de manutenção e consolidação do poder após o conflito armado de 16 anos e sucessos conflitos eleitorais violentos. Por outro lado, o Município da Cidade de Tete replicou a imagem centralizadora de governação, no sentido de que somos nós agora e não precisamos de outras instituições e nem os próprios munícipes para tomar decisões e governar enquanto o mandato vigorar. E uma das implicações de ausência de articulação institucional é a falta de transparência e prestação de contas dos órgãos locais aos munícipes. Esse facto pode, em parte, ter influenciado a descentralização municipal, tendo excluído articulação institucional como espaço de debate e aprendizagem para gradualmente promover o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

Igualmente, os resultados de percepções que constam das tabelas 53 até 58, do Barômetro da Governação Municipal de 2017 (IESE, 2017) oferecem uma leitura sobre percepções que permitem captar certas dinâmicas sócio-económicas para apreciar como a articulação institucional de iniciativa municipal foi encarada durante os primeiros 20 anos da descentralização no Município da Cidade de Tete, como ilustra o Gráfico 10, a seguir:

Gráfico 10: Consultas Públicas e Reuniões no Município da Cidade de Tete.



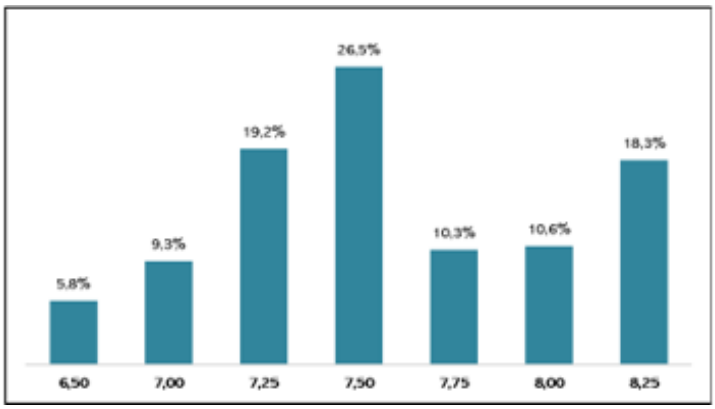
Fonte: Barômetro (IESE, 2017), adaptado pelo autor, em 2022.

Os dados no Gráfico 10 apresentam uma pontuação de 50% dos respondentes que dizem "algumas vezes" o Presidente do Município faz consultas, e, 34.2% dos que dizem que nunca fez consultas. Situação similar é pontuada em 38% dos que dizem nunca ter havido consulta feito pelos membros da AR, 34.7% referente aos Vereadores, 49.3% e 53.5% dos que dizem que as reuniões às vezes ocorrerem nos bairros e quarteirões e, outros ainda, 62.1% dos que dizem nunca ter havido visita às casas dos munícipes.

1.1.3. Autonomia Fiscal

Baseando-se nos cálculos estatísticos, os resultados no Gráfico 11 apresentam a situação da dimensão Autonomia Fiscal (AF), onde são apresentados os resultados mais elevados, com uma pontuação mínima de 6,5 (neutralidade) e máxima de 8,3 (autonomia), indicando assim a confirmação da autonomia fiscal em alguns contextos. A mediana e a média global de 7,5 demonstram que, de maneira geral, essa dimensão se posiciona mais próxima da confirmação do que da neutralidade. A maior frequência de respostas ocorreu, exactamente, na faixa de 7,5 pontos percentuais (26,5%), seguida de 7,25 (19,2%), evidenciando um nível mais robusto de autonomia fiscal nos órgãos locais de governação no município em comparação às demais dimensões.

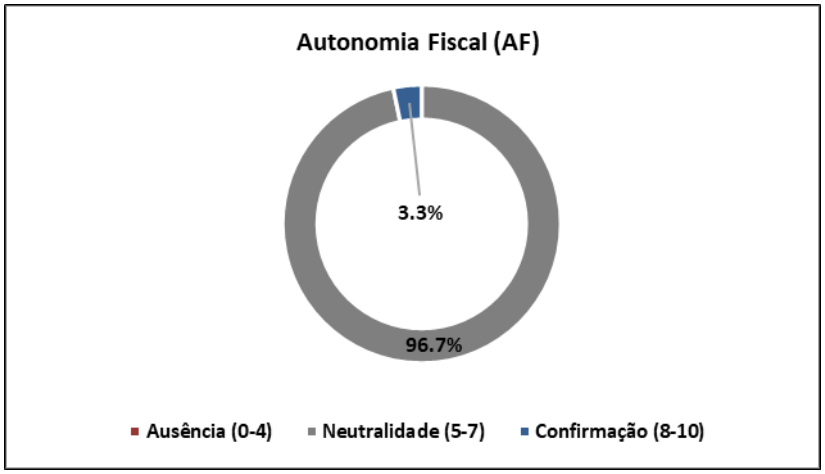
Gráfico 11: Pontuações médias da dimensão Autonomia Fiscal (AF).



Fonte: O autor, 2023.

Para efeitos da análise qualitativa, o estudo capta percepções da dimensão Autonomia Fiscal (AF), como aquela dimensão a partir da qual um Órgão Local de Governação pode, de forma autónoma, tributar os residentes e actividades económicas na circunscrição da autarquia. Para essa dimensão, o estudo explora a questão da descentralização fiscal, que é a capacidade do órgão local gerar suas próprias receitas (fiscais e não fiscais), e tomar decisões autônomas sobre as receitas, quer para investimento produtivo ou redistribuição em áreas sociais através de provisão de bens e serviços. Essa dimensão foi analisada usando o quadro legal para saber, entre os governos central e local, quem estabeleceu a base tributária e as taxas a serem praticadas nas autarquias e, quais são as fontes de receitas do Município da Cidade de Tete, ou melhor, como é que as finanças municipais funcionaram. E o Gráfico 12 nos oferece uma pontuação interessante ao se posicionar na neutralidade em relação aos resultados calculados estatisticamente.

Gráfico 12: Autonomia Fiscal



Fonte: O autor, 2022.

Dos dados processados e analisados qualitativamente, 96,7% dos entrevistados não confirmam autonomia financeira e nem confirmam ausência de autonomia fiscal como ilustra o Gráfico 12. Essa pontuação qualitativa se explica pelo facto de alguns entrevistados perceberam que AF significa a existência dum sistema financeiro no município que seja totalmente diferente do sistema estabelecido pelo Estado. Ou seja, cada município poderia produzir seu próprio espaço fiscal e tributário como quiser sem a alinhamento ao sistema em vigor no Estado moçambicano. No entanto, a nossa análise esclarece que, o que parece ser ausência de autonomia fiscal, em si, não constitui um problema para que o Município da Cidade de Tete tivesse acesso a orçamento robusto para funcionamento e investimento e, assim, impulsionar o desenvolvimento local. O problema reside, primeiro, na não definição de critérios realísticos pelo governo central de desembolsos sobre as necessidades reais do município em termos do pacote financeiro: orçamento para funcionamento e investimento. Segundo, o pacote financeiro a ser transferido e período de desembolso devem estar constitucionalmente fixados e cumpridos pelo governo central (CHOMERA, 2022). Portanto, não se trata de cada município ter o seu sistema, mas o cumprimento de deveres e obrigações mútuas entre o governo central e o órgão de governação local.

A definição de critérios de desembolsos baseados nas necessidades reais da edilidade e ausência dum comando legal que fixa anualmente a data para os desembolsos não permitem a previsibilidade do desembolso de fundos do governo central para o município. Essa previsibilidade permitiria melhor planificação orçamental, ou seja, planificação na base de recursos e não na base de necessidades para que autonomamente o município decida como, onde e quando aplicar o fundo.

A questão central não reside de quem deve definir, colectar os impostos e taxas, mas sim na previsibilidade e na disponibilidade de recursos financeiros em tempo útil que respondam às necessidades das autarquias num quadro de planificação quem tenham em consideração o factor incremental, assunto discutido em detalhes no domínio de Desenvolvimento Local. O governo central pode fazê-lo, como a Inglaterra o faz, mas depois transfere o valor para os órgãos locais. Isso evita que o país crie vários sistemas tributários em autarquias que nem capacidades tem para executar funções básicas, por exemplo, fazer cadastro imobiliário, registar e actualizar a base de dados dos munícipes, que possibilitaria ao Município da Cidade de Tete cobrar o Imposto Predial Autárquico e o Imposto Pessoal Autárquico.

Um último ponto a destacar é a importância que os órgãos locais devem ter sobre a autonomia financeira e isso não significa que os municípios devem criar seus sistemas

tributários. No caso do presente estudo o Município da Cidade de Tete tem autonomia financeira dos fundos que recebe, mas não tem a autonomia fiscal.

Os entrevistados confirmaram que durante os primeiros 20 anos da descentralização em Moçambique, amiúde, se foi evitando debater descentralização fiscal publicamente e com alguma profundidade porque a descentralização centrava-se na partilha do poder, acomodação política dos interesses dos partidos Frelimo e Renamo. Essa situação reforça a percepção que Moçambique implementou a descentralização municipal desviando todas atenções sobre questões fiscais da descentralização e discussão confusa sobre autonomia financeira e fiscal dos órgãos locais de governação. Por exemplo, a nível central o debate sobre descentralização raras vezes juntou os Ministérios da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) e o Ministério da Economia e Finanças (MEF). "A descentralização foi sempre discutida sem a componente financeira. O MEF sempre se remeteu ao silêncio sobre isso" (MAEFP, 2021[105]).

Num Estado unitário como Moçambique, sem coordenação institucional a nível central, entre o MAEFP, ministério de tutela dos órgãos locais e MEF em matérias de finanças para as autarquias, torna-se incoerente falar da autonomia fiscal das autarquias. Sem descentralização fiscal, igualmente, torna-se difícil qualquer geração local de renda e fazer investimento em sectores produtivos da economia e sociais. E, sem investimento não pode haver desenvolvimento local quando se evita discutir finanças municipais e sinalizar o papel das elites locais com visão desenvolvimentista. E esse debate evitado se estendeu às entidades de representação dos cidadãos quer na Assembleia da República, Assembleia Provincial e Assembleia Municipal, como apresentamos na sub-secção a seguir.

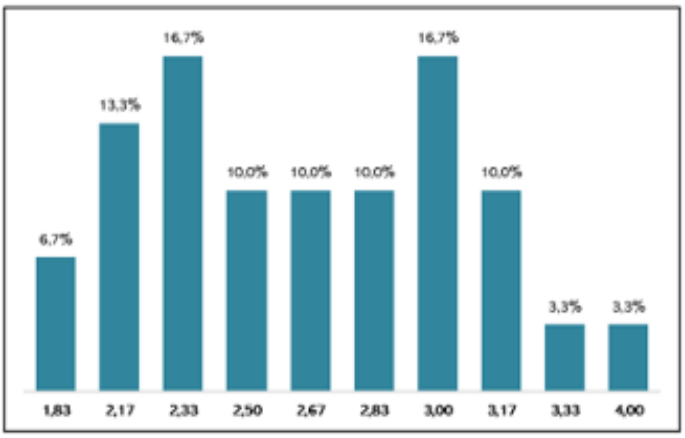
1.1.4. Representação

No domínio Órgão Local de Governação (OLG), para este estudo, a dimensão Representação (Rp) e a última e apresentou os resultados estatísticos mais baixos entre as quatro dimensões do domínio, com uma pontuação mínima de 1,8, indicando ausência dessa característica em muitos contextos, e máxima de 4,0, ainda classificada como ausência. A média e a mediana globais de 2,7 confirmam que a representação está maioritariamente ausente para o OLG analisado. As pontuações mais frequentes foram 2,33 e 3,0 pontos

[105] Numa reunião do Grupo de Trabalho de Descentralização composta pelo Banco Mundial, UNDP, UE, Cooperação Alemã, Cooperação Suíça, OSC (IMD, MASC), realizada dia 6 de Dezembro 2021, uma funcionária Sénior que chefiava a delegação do MAEFP respondia a uma pergunta da Cooperação Alemã quando perguntada sobre a coordenação entre o MAEFP e MEF sobre os investimentos dos órgãos descentralizados e, também, da ausência do pessoal do MEF naquela reunião que o MAEFP ia apresentar a lista de necessidades para o financiamento no âmbito da governação descentralizada.

percentuais (ambas com 16,7%), demonstrando que a representação no OLG é, de forma geral, bastante limitada, conforme ilustrado no Gráfico 13.

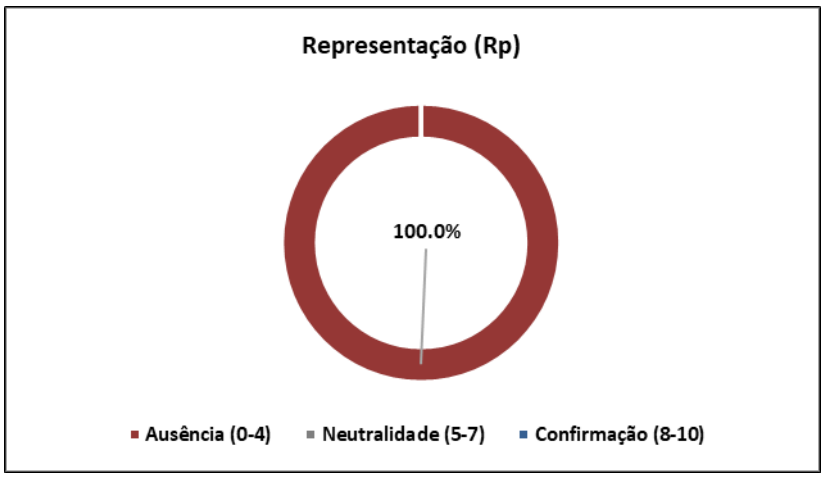
Gráfico 13: Pontuações médias da dimensão Representação (Rp).



Fonte: O autor, 2023.

Para análise dos resultados qualitativos, neste estudo, a Representação é a dimensão a partir da qual um Órgão Local de Governação rege-se por um corpo legislativo e executivo de forma independente. Sem prejuízo de dados de carácter legal como existência de Assembleia Municipal (AM), eleição dos membros da AM; se o executivo do OLG é nomeado ou eleito, o Município da Cidade de Tete é composto por um órgão eleito pelo sufrágio universal, directo e secreto e uma AM eleita na base do sistema eleitoral vigente em Moçambique. A captação dessas informações permitiu obter os resultados no Gráfico 14.

Gráfico 14: Representação



Fonte: O autor, 2022.

Das entrevistas e análises realizadas apresentam uma percentagem de 100%, ilustrado no Gráfico 14, que confirma a ausência da representação. No levantamento de dados empíricos, por um lado, o estudo captou dinâmicas de baixo para cima (*bottom-up*) para aferir se alguma vez, durante os primeiros 20 anos da municipalização, a Assembleia Municipal (AM) do Município da Cidade de Tete, havia formulado convites para Assembleia da República (AR) para participar nalguma reflexão sobre implementação da descentralização ou, se teria tomado iniciativa de enviar contribuições legislativas para AR. Ou ainda, se aproveitando das visitas dos Deputados da AR a Tete, a AM ou o Município da Cidade de Tete solicitavam encontros entre os Deputados da AR com os membros da AM em Tete, ou, se agendavam os Deputados para um encontro com os membros da AM para falar sobre descentralização e desenvolvimento local. Por outro, o estudo procurou captar dinâmicas de cima para baixo (*top-down*) para perceber até que ponto as matérias relacionadas com a descentralização aprovadas na AR incluíam discussões com a participação de representantes das Assembleias Municipais, de duas formas: ou como convidados ou, ou como solicitados para enviar contribuições, nem que fossem contribuições escritas, para a AR.

Nas duas situações, quer da AM para AR e/ ou da AR para AM, dos entrevistados: os membros da AR, os ministros e membros da AM, que tiverem funções no período em estudo; os edis da Beira, Quelimane, Moatize e Tete, afirmaram que nunca foi prática a coordenação ou interacção nem institucional e nem entre membros da AR e da AM sobre matérias legislativas, alegando que os OLG são autónomos e independentes e que os órgãos centrais não deviam se imiscuir nos assuntos da alçada das autarquias (Impissa, 2021; Chomera, 2022) enfatizando que, quer a Assembleia da Republica quer Assembleia Municipal tinham seus próprios problemas por resolver, cada um a seu nível. Essa percepção pode explicar a percentagem de 100% do Gráfico 14.

Ademais, os entrevistados afirmaram que o que acontecia eram encontros informais entre os Deputados da AR em função da filiação partidária e conversarem sobre descentralização em espaços informais. Cenário similar se observava a nível provincial. Por exemplo, os Deputados da AR pela Bancada Parlamentar do Partido Frelimo interagiam com edis membros da Frelimo; os da Renamo e os do Movimento Democrática de Moçambique procediam da mesma forma como as outras denominações político-partidárias, considerando que as visitas dos deputados da AR aos círculos eleitorais, círculo eleitoral da Província de Tete, em particular, centravam suas visitas na fiscalização das actividades do governo central

e não dos órgãos locais, embora a Comissão do Plano e Orçamento da AR tenha essa competência no âmbito do seu papel fiscalizador.

Em forma conclusão, o estudo consolida no Quadro 8 as pontuações estatísticas do domínio OLG e no Quadro 9 consolida os resultados qualitativos. Dos resultados das quatro dimensões no Quadro 8, observa-se que a dimensão Representação (Rp) apresenta o desempenho mais baixo em todas as métricas descritivas, enquanto a Autonomia Fiscal (AF) atinge os melhores indicadores, com médias e medianas superiores a 7,5 e uma pontuação máxima de 8,3. As dimensões Autonomia Institucional (AI) e Âmbito de Políticas Públicas (APP) permanecem predominantemente na faixa de neutralidade, refletindo uma aplicação intermediária. Esses dados permitem avaliar o estado actual da descentralização sob diferentes perspectivas, identificando áreas prioritárias para intervenção e fortalecimento no quadro institucional do OLG.

Quadro 8: Estatísticas De Pontuações Médias do Domínio Órgão Local de Governação.

Estatísticas Descritivas	Autonomia Institucional (AI)	Âmbito de Políticas Públicas (APP)	Autonomia Fiscal (AF)	Representação (Rp)
Mínimo	4,5	2,2	6,5	1,8
Moda	5,5	3,8	7,5	2,3
Mediana	5,5	3,4	7,5	2,7
Média	5,5	3,4	7,5	2,7
Máximo	6,8	4,8	8,3	4,0

Fonte: O autor, 2023

Dos resultados das quatro dimensões, usando a componente qualitativa consolidado no Quadro 9, mostram que, as percepções sobre a questão da autonomia institucional (AI) apresentada e analisada na escala de 0 a 10, no Gráfico 7, situa a percepção dos entrevistados mais próxima ao primeiro terço, isto é, de 0 a 4, ou seja, confirma-se a ausência da autonomia institucional dado ao contexto que origina a descentralização e municipalização em Moçambique. Por sua vez, os dados no Gráfico 9, que apresentam os resultados qualitativos pontuam 93,3% de ausência de APP, mostrando assim uma tendência, também, ao primeiro terço, de 0-4 como pontuação. Quanto à AF, os dados processados e analisados qualitativamente indicam que 96,7% dos entrevistados não confirmam autonomia financeira e nem confirmam ausência de autonomia fiscal como ilustra o Gráfico 12. Finalmente, as análises realizadas apresentam uma percentagem de 100%, ilustrado no Gráfico 14, que confirma a ausência da Representação

Quadro 9: Análise Qualitativa do Domínio Órgão Local de Governação

Domínio	Dimensões	Ausência (0-4)	Neutralidade (5-7)	Confirmação (8-10)	Média	Média Global
Órgão Local de Governação (OLG)	Autonomia Institucional (AI)	6,7%	93,3%	0%	6	4
	Âmbito de Políticas Públicas (APP)	93,3%	6,7%	0%	4	
	Autonomia Fiscal (AF)	0%	96,7%	3,3%	6	
	Representação (Rp)	100%	0%	0%	1	

Fonte: O autor, 2022.

1.2. Desenvolvimento Local

O domínio Desenvolvimento Local (DL) comporta quatro dimensões. A primeira é Endogeneidade (E), da qual se procura compreender como é que o Órgão Local de Governação (OLG) capitaliza as potencialidades locais que tem em termos da capacidade humana, técnica, cultural, econômica e recursos locais que o território municipal tem na prossecução da descentralização.

A segunda é a Planificação Incremental (PI), dimensão a partir da qual é analisado o factor do processo de planificação e orçamentação do OLG, priorizando investimentos em sectores economicamente produtivos baseando-se nas vantagens comparativas e competitivas que se apresentam como motores de desenvolvimento no município.

A terceira é a Integração Territorial (IT), dimensão a partir da qual é analisado o espectro do reforço da coordenação institucional e gestão estratégica em áreas sociais, económicas, planificação e gestão territorial espacial para mitigar, prevenir e eliminar desenvolvimento fragmentado nos municípios com espaços territoriais contíguos.

Por fim, a quarta é a Interação Institucional (II), dimensão a partir da qual deve ocorrer e observa-se múltiplos níveis de interacção formal e informal do governo central, órgãos centrais dos partidos políticos com os órgãos locais de governação. Nessa Interação Institucional são incluídas as elites nacionais e locais, o sector privado, as Organizações da Sociedade Civil, sobretudo na acomodação e retro-alimentação de interesses e priorização de objectivos desenvolvimentistas no município.

Numa expressão matemática, as dimensões do DL são apresentadas como se segue: DL=E+PI+IT+II.

As quatro dimensões comportam um total de 15 questões distribuídas entre as respectivas dimensões. As 15 questões são operacionalizadas numa escala de pontuação que vai de 0 a 10 pontos. De 0 a 4 pontua-se a ausência das dimensões no DL. De 5 a 7 pontua-se a posição de neutralidade e de 8 a 10, pontuamos a confirmação das dimensões, descrito a seguir, usando os dados do Apêndice 5.

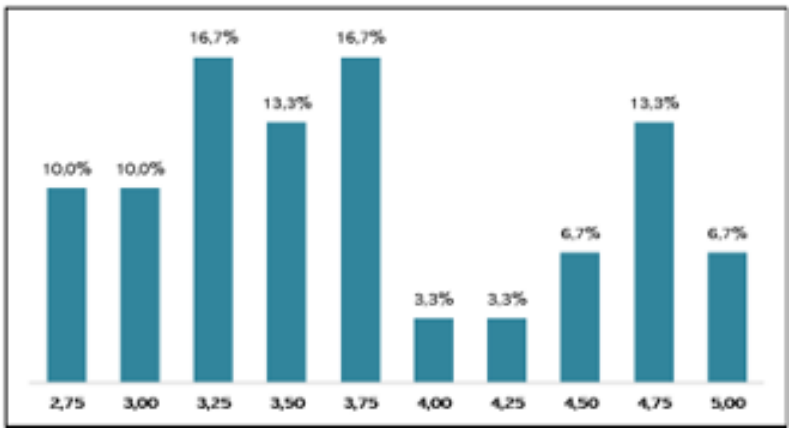
O domínio DL se refere à posição a partir da qual se pode avaliar o que aconteceu, como, onde, e quem fez ou bloqueou o desenvolvimento durante a implementação da descentralização municipal nos primeiros 20 anos e verificar o cumprimento das promessas da descentralização pelos órgãos locais de governação no Município da Cidade de Tete. Recapitulando, as promessas da descentralização são: (i) a eficiência governativa, (ii) a equidade institucional e procedimental na redistribuição de recursos financeiros; (iii) a participação dos munícipes na tomada de decisões, e, (iv) a provisão de bens e serviços.

Para uma análise estatística e apresentação dos resultados do domínio Desenvolvimento Local, o estudo apresenta os resultados, seguindo a ordem das dimensões: Endogeneidade, Planificação Incremental, Integração Territorial e Interação Institucional. A análise foi feita com base em uma escala de pontuação que varia de 0 a 10, sendo interpretada como ausência (0 a 4), neutralidade (5 a 7) e confirmação (8 a 10) das dimensões. A análise das pontuações médias de cada dimensão revelou padrões importantes para a compreensão da relação entre a descentralização e o desenvolvimento local a partir de diferentes perspectivas, que o estudo passa a apresentar nas sub-secções que se seguem.

1.2.1. Endogeneidade

Dos dados estatísticos obtidos e analisados, a dimensão Endogeneidade apresentou uma pontuação mínima de 2,8, indicando ausência em alguns cenários, e uma máxima de 5,0, situando-se na transição para a neutralidade. A média e a mediana, ambas, situam-se em torno de 3,8, reforçando a predominância de níveis de ausência de endogeneidade nos contextos analisados. A moda de 3,8, correspondendo à maior frequência (16,7%), destaca a prevalência de cenários com ausência moderada de endogeneidade. Esses resultados sugerem que a capacidade dos órgãos locais de governação no Município da Cidade de Tete para capitalizar as potencialidades locais, em termos da capacidade humana, técnica, cultural, econômica e recursos locais que o território municipal tem para a prossecução da descentralização para promover o desenvolvimento local no município, ainda encontra barreiras significativas, posicionando-se maioritariamente abaixo da neutralidade, conforme ilustrado no Gráfico 15.

Gráfico 15: Pontuações médias da dimensão Endogeneidade.

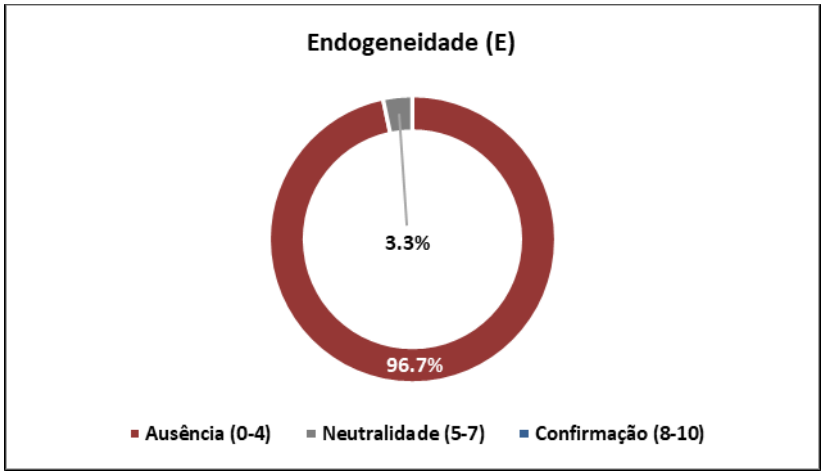


Fonte: O autor, 2023.

Por sua vez, para análise dos dados qualitativos, o estudo procurou captar subtilezas sobre entendimento da natureza endógena do local, neste caso, o Município da Cidade de Tete, no sentido de aferir até que ponto, os sucessivos órgãos locais de governação que assumiram o poder na autarquia de 1998 a 2018 internalizaram o quadro legal institucional e apropriaram-se das promessas da descentralização, tendo em conta as potencialidades da cidade de Tete, capacidades instaladas, o saber local e que condições consentâneas com a realidade local, foram criadas para promover o desenvolvimento local.

Na escala de 0 a 10, a pontuação máxima foi de 96,7% que indica ausência do sentido de internalização institucional e apropriação do processo de descentralização. Essa pontuação se aproxima mais ao primeiro terço, isto é, de 0 a 4, que aos restantes terços como ilustrado no Gráfico 16 abaixo. Portanto, os dados indicam não ter havido sinais de internalização do quadro institucional, analisado neste estudo, como a observação das regras formais para o funcionamento, gestão e prestação de contas dos órgãos locais de governação, baseado no contexto, participação e demanda local. Como corolário, não se consegue captar sinais de apropriação das promessas de descentralização. Isso denota ausência do sentido de endogeneidade no exercício e desempenho dos órgãos locais de governação no CMCT nos últimos vinte anos da municipalização.

Gráfico 16: Endogeneidade



Fonte: O autor, 2023.

Seguindo o mesmo raciocínio, a dimensão endogeneidade capta o nível de internalização dos órgãos locais de governação do quadro legal e institucional da descentralização e do sentido de apropriação sobre as promessas de descentralização com

vista a capitalizar as potencialidades e capacidades locais em todo o processo de governação municipal como meio para promover o desenvolvimento local. A luz do factor endogeneidade, a internalização do quadro legal institucional e a apropriação do processo da descentralização, a capitalização das potencialidades e das capacidades locais, em termos de empresas com sucursais domiciliadas e operações económicas na cidade de Tete, instituições de ensino superior, recursos humanos e técnicos, infra-estruturas de transportes e rede comercial, perfazem elementos que permitem, de certa forma, os órgãos locais de governação do Município da Cidade de Tete criar condições locais para melhor explorar as potencialidades locais, tais como, parque imobiliário, sistemas de abastecimento de água, actividades comerciais formais e informais e até o aproveitamento da proximidade e contiguidade geográfica com o Município da Cidade de Moatize e, também, com os países vizinhos, tais como Malawi, Zâmbia e Zimbabwe.

Ainda sobre a endogeneidade, mesmo que a legislação tenha estabelecido limites, por exemplo, sobre a tributação de receitas fiscais, o Órgão Local de Governação (OLG) que internaliza o quadro legal institucional municipal e se apropria do processo de descentralização pode criar uma base tributária municipal sólida assente no contexto do espaço fiscal e potencialidades locais, mas que seja regida pelos princípios de transparência e prestação de contas aos munícipes. Um OLG que governa orientado pela endogeneidade cria condições para aproximação de vários actores locais para mobilizar e capitalizar capacidades técnicas humanas locais, ou seja, o saber local para gerar desenvolvimento.

No entanto, para o caso em apreço, endogeneidade não deve ser entendida como questão autóctone, isolada e negação da globalização de conhecimento sobre práticas de gestão e desenvolvimento local, pois uma governação municipal pressupõe combinar o factor endogeneidade com conhecimento técnico-científico e experiências de outros contextos de municipalização e mercados. Isto não significa se isolar, mas agregar valor ao tipo de governação que pretende fazer num determinado espaço físico, social, político e económico. A dimensão endogeneidade pode, igualmente, ser aplicada num município que tenha proximidade territorial ou contiguidade geográfica via gemelagem com outros municípios, maximizando assim benefícios para o desenvolvimento local a partir da interação com as outras instituições.

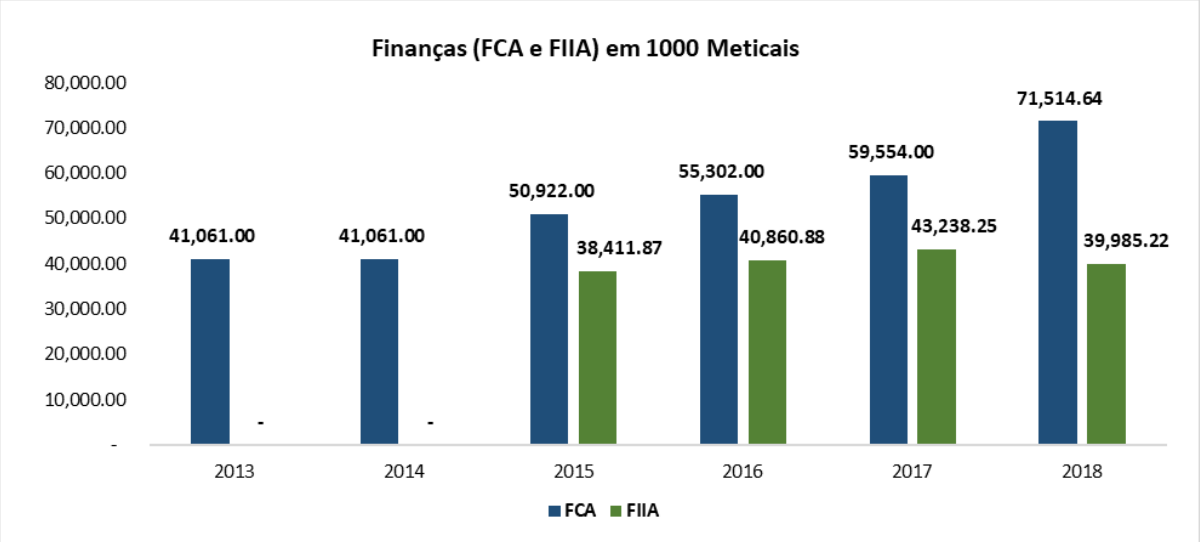
Várias razões foram apontadas pelos entrevistados como estando na origem da ausência do sentido de endogeneidade do OLG no Município da Cidade de Tete. O estudo destaca três razões críticas. A primeira é a descentralização municipal do período pós-

conflito armado de 16 anos e durante sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999-2018. Moçambique iniciou a implementação da descentralização em 1998 num contexto do pós-conflito armado que opunha o Governo e a Renamo desde 1976/7, cujo término foi assinalado pela assinatura dos Acordos Gerais de Paz em Roma, a 4 de Outubro de 1992.

Tendo a independência nacional sido celebrada aos 25 de Junho de 1975, a Frelimo ainda não tinha consolidado o poder, nem do governo e nem do Estado em todo o território nacional, pois de Junho de 1975 a 1977 passavam apenas dois anos quando a nova guerra eclodiu. Terminada a guerra em 1992, são realizadas as primeiras eleições gerais multipartidárias em 1994 e, depois, as primeiras eleições municipais em 1998. O contexto do pós-conflito armado dos 16 anos e a pressão externa e interna para reformas do Estado não retiraram o ideal de consolidação do poder do governo da Frelimo. E a Frelimo só podia assegurar a consolidação do poder no Governo de Moçambique identificando e nomeando candidatos de confiança para liderar os municípios mesmo que esses candidatos nomeados não tivessem o perfil para executar as promessas da descentralização.

A segunda é a ausência de iniciativa dos órgãos municipais influenciada pelos mecanismos de dependência, por um lado, criada pelo quadro legal sobre a descentralização fiscal, pois o Estado é o garante primário do funcionamento dos órgãos locais de governação nos municípios via transferências monetárias, tais como o Fundo de Compensação Autárquica (FCA), Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA), como ilustra o Gráfico 17.

Gráfico 17: Transferências de FCA e FIIA



Fonte: Banze (2019), adaptado pelo autor, em 2022.

Em termos de princípio, esses fundos devem comportar um reforço e não a base de sobrevivência dos municípios porque isso, sem um limite temporal estabelecido pela lei, asfixia a iniciativa local. Também, alinhado à primeira razão, os órgãos locais de governação nos municípios foram desenhados já amputados para que não tenham iniciativas locais. Igualmente, a ausência de iniciativa dos órgãos locais de governação foi influenciada por interesses político partidários, a partir dos quais, os órgãos centrais dos partidos políticos procuravam mais espiar a obediência dos edis aos órgãos centrais de seus respectivos partidos que incentivar atitude de compromisso com o exercício de poder baseado no cumprimento das promessas da descentralização, isto é, que espelhasse o desempenho socioeconômico dos municípios.

Este estudo já fez referência aos casos dos desempenhos sócio-económicos dos edis Daviz Simango, no Município da Beira, Eneias Comiche no Município de Maputo, Pio Matos no Município de Quelimane, Mahamudo Amurane no Município de Nampula, Carlos Tembe, todos eles nos seus primeiros mandatos, cujos compromissos com as promessas de descentralização esbarraram-se com os interesses político-partidários dos órgãos centrais que os havia nomeado para à candidatura dos mesmos a presidência dos municípios.

Finalmente, a terceira razão prende-se com a obsessão pelo poder político e acesso à facilidades económicas dos presidentes dos municípios. Essa obsessão segue a lógica de governação centralizada que dá mais primazia ao controle do poder, mas que relega o desenvolvimento local a partir de potencialidades e recursos locais no Município da Cidade de Tete (MCT) quando tomamos em conta os seguintes aspectos. O primeiro aspecto, o MCT é banhado por dois rios e o edil que dirigiu o MCT de 2003-2013 foi Director Provincial de Águas de Tete e, anos depois, Director Regional da FIPAG. Portanto, a cidade tem recursos hídricos e capacidade técnica e humana para a gestão de sistema de água, tendo em conta que o edil dirigiu o sector de águas na urbe até 1998, ano que assumiu a Presidência da Assembleia Municipal de Tete. Não se verifica aqui iniciativa do Órgão Local de Governação solicitar à entidade reguladora nacional ou órgão de tutela para que a gestão do sistema de água no município fosse atribuída ao MCT ou pelo menos fazer a co-gestão via empresas privadas.

Portanto, internalizar o quadro institucional e apropriar-se do processo da descentralização pressupõe, não apenas usar o poder para mantê-lo, como também usá-lo para em conjunto com os munícipes, sector privado e até Organizações da Sociedade Civil advogar e pressionar o governo central a transferir as funções e competências de gestão de

água, pelo menos onde há capacidades técnicas e humanas para o efeito. No entanto, um dos entrevistados afirmou que:

> "não pode haver iniciativa da edilidade no sector de águas porque o sector em si exige um investimento muito elevado e até aqui o sector de águas é financiado pelo fundo de doadores cuja negociações correrem a nível central apenas. Ou seja, os doadores que dizem apoiar a descentralização resistem em fazer negociações com os municípios. Eles preferem fazê-lo com o governo central. Se essa lógica dos doadores mudar, se calhar poderemos ter um outro tipo de gestão de sistema de águas. Portanto, não se trata apenas da capacidade, mas também da vontade de quem financia o sector" (MUTHISSE, 2022)

Da experiência do entrevistado expressa no trecho anterior, pode-se afirmar que há o reforço implícito da lógica de centralização da gestão de governação municipal quando a disponibilização de financiamento só pode ser negociada a nível central e os doadores se sentem confortáveis com esse nível de engajamento. Ao edil, parece que não lhe resta mais nada senão, não tomar iniciativa local embora nos manifestos eleitorais prometa que vai prover água de qualidade aos munícipes.

O segundo aspecto, de 2009 a 2014, na cidade de Tete se verificou uma evolução do parque imobiliário[106] devido aos investimentos das empresas mineradoras e actividades económicas afins, tais como transportes de passageiros e de carga, prestação de serviços, arrendamentos de imóveis e construções de edifícios comerciais e parques de madeireiros. No entanto, a ocupação do solo urbano e peri-urbano foi desordenado. O Município da Cidade de Tete tinha como pessoal técnico: arquitectos e planeadores físicos. No entanto, não se conhece a utilização dessa capacidade humana e técnica local para elaboração de Plano de Pormenor para urbe que ajudasse no ordenamento territorial e que permitisse cadastrar, pelo menos, os imóveis. Dos dois planos de pormenor, um para Bairro Matumbo e o outro para Bairro M'padwe, que o Município da Cidade de Tete teve, durante o período em estudo, foram elaborados pela Faculdade de Geografia da Universidade Eduardo Mondlane. Portanto, um serviço que o Município da Cidade de Tete teve de pagar a terceiros quando tinha arquitectos quadros e ao serviço do município. No entanto, nenhum desses planos de pormenor, quer do M'padwe o e do Matundo foram executados.

Quer analisemos questões relacionadas com o sistema de abastecimento de água, quer seja sobre os planos de pormenor ou dos arquitectos que o Município da Cidade de Tete

[106] O Município da Cidade de Tete não tem cadastro imobiliário. As afirmações do autor do presente estudo resultam do facto do autor ter residido na Cidade de Tete quando trabalhava para a empresa Rio Tinto Coal Mining de 2012 a 2015. Dessa experiência se acrescenta ao estudo exploratório em 2019 e observação sobre a ocupação dos espaços na autarquia de Tete.

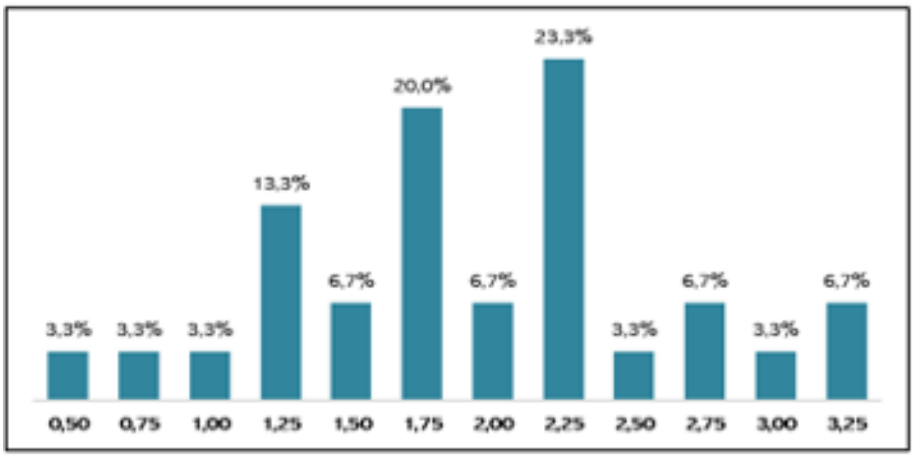
dispunha, sobressai o facto de como foi relegada a questão de endogeneidade no Município da Cidade de Tete (MCT). A ausência da endogeneidade sugere que algum desenvolvimento local que tenha ocorrido na cidade de Tete, de 1998 a 2018, não é consequência da descentralização, mas da intervenção directa do governo central.

Com as potencialidades locais no MCT, desde os investimentos das empresas mineradoras em Tete, interligação comercial com países vizinhos, produção rural agro-pecuária, acesso à rios perenes, energia eléctrica, mão-de-obra barata, aumento populacional, a pontuação no Gráfico 17 não encontra explicação que sustente a relação entre descentralização municipal e desenvolvimento local. Entre outros aspectos, o que pode explicar essa situação é a prevalecente lógica da gestão municipal, que é a falta de visão desenvolvimentista. E essa lógica, mesmo com os investimentos direcionados para a cidade de Tete, o MCT nunca prescindiu do FCA durante os primeiros 20 anos da municipalização, ou, no mínimo, tenha apresentado uma proposta faseada para prescindir do FCA para demonstrar que a descentralização está a produzir efeitos positivos. Depois do período de investimentos de empresas privadas e mineradoras na cidade de Tete e o Município da Cidade de Tete continuar a depender do FCA para desenvolver a autarquia, 20 anos depois, sinaliza não ter havido desenvolvimento local.

1.2.2. Planificação Incremental

Analisado estatisticamente, a dimensão Planificação Incremental (PI) apresentou pontuações substancialmente mais baixas, com um mínimo de 0,5 e máximo de 3,3, mantendo-se totalmente na faixa de ausência. A média e a mediana foram, ambas, de 1,9, indicando um desempenho estatístico muito limitado do Factor Incremento. A moda, situada em 2,3 (23,3% de frequência), destaca a concentração das pontuações em níveis de ausência consideráveis. Esses dados revelam que os órgãos locais de governação no Município da Cidade de Tete distanciaram-se de planificação centrada na priorização de investimentos em áreas economicamente produtivas. Daí se pode concluir que os incrementos de investimentos progressivos para o desenvolvimento local no município são pouco observados, apontando assim, para a necessidade de melhorias substanciais na planificação incremental de investimento em áreas economicamente produtivas. O Gráfico 18 ilustra essa realidade estatística.

Gráfico 18: Pontuações médias da dimensão Planificação Incremental (PI).



Fonte: O autor, 2023.

Para efeitos da análise qualitativa, o estudo concebe Planificação Incremental como factor chave da dimensão, a partir da qual é verificado o processo de planificação e orçamentação dos órgãos locais de governação que priorizem investimentos em sectores economicamente produtivos baseando-se nas vantagens comparativas e competitivas do município. Dois aspectos chaves são destacados pelo estudo nessa dimensão.

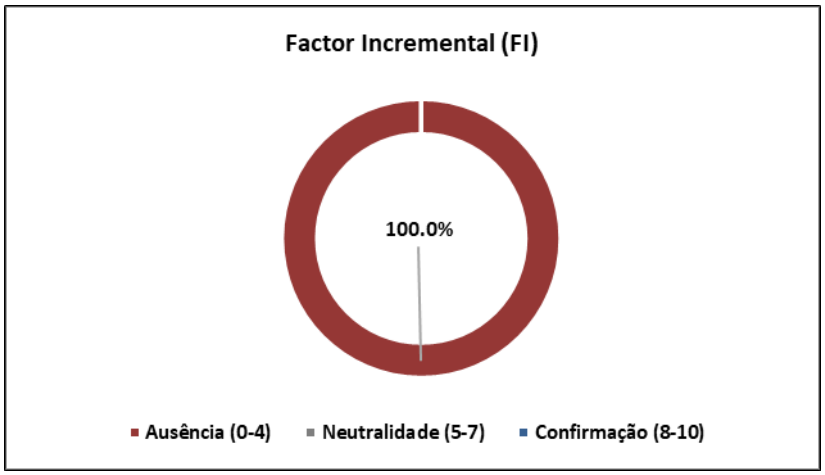
Primeiro, o estudo analisa o esforço institucional coordenado entre o executivo municipal e Assembleia Municipal (AM) na identificação de áreas prioritárias donde deve incidir a planificação orçamental para investimentos nas áreas económicas para capitalizar e alargar as bases de fonte de receitas próprias localmente e, também, explorar as vantagens comparativas e competitivas locais para prover bens e serviços sociais básicos de forma eficiente e de qualidade, sem necessariamente depender do Fundo de Compensação Autárquica ou outras transferências financeiras do governo central.

Segundo, o estudo procura captar detalhes das dinâmicas sobre planificação entre o órgão executivo e legislativo no Município da Cidade de Tete (MCT), olhando para determinantes das prioridades e aprovação dos planos pelas sucessivas assembleias municipais, no sentido de aferir até que ponto, os planos e orçamentos aprovados na AM do MCT de 1998 a 2018, reflectiam o entendimento sobre potencialidades locais, vantagens comparativas e competitivas e como essa planificação promoveu ou bloqueou o desenvolvimento local.

Na escala de 0 a 10, a pontuação foi máxima de 100% e se situou no primeiro terço, isto é, de 0 a 4, como ilustrado no Gráfico 19 abaixo. Portanto, os entrevistados do estudo

apontam não ter havido uma planificação coordenada entre o executivo e legislativo do Município da Cidade de Tete (MCT).

Gráfico 19: Planificação Incremental



Fonte: O autor, 2022.

Essa descoordenação na planificação, em parte, foi influenciada pela fraca capacidade técnica e habilidades dos membros das sucessivas assembleias municipais que eram parte dos órgãos locais de governação no município, pelo menos, de 1998 a 2018. A maioria dos membros das assembleias municipais durante esse período eram de níveis de baixa escolarização que variam entre 6ª Classe e 10ª Classe, e excepcionalmente poucos bacharéis. Esses membros das assembleias municipais tinham pouco domínio de leitura e compreensão dos processos de planificação e identificação de prioridades. Eram, predominantemente políticos, indicados pelos órgãos dos seus partidos políticos para constar na lista de membros de AM. O que mais lhes interessava nas apresentações dos planos do executivo municipal eram se os seus salários estão acautelados ou não, bater palmas e aprovar (Vereador do MCT, 2020).

Por falta de capacidade técnica para analisar os planos, os membros da AM facilmente eram co-optados ou instruídos para aprovar os planos ou mesmo forçados[107] a concordar porque sem aprovação não teriam os salários ou corriam o risco de ver os seus nomes excluídos nos escrutínios eleitorais seguintes. O que aconteceu foi que o órgão

[107] Em 2012, o Presidente do Município da Cidade de Quelimane, Manuel de Araújo, enquanto edil sem bancada municipal, usou esse método para pressionar as bancadas da Frelimo e da Renamo para aprovarem os relatórios de contas e planos do município. Manuel de Araújo foi, pela primeira vez, eleito edil nas eleições intercalares de 2011. Ele concorreu em nome do Partido MDM que não tinha nenhum assento na Assembleia Municipal de Quelimane.

executivo municipal identificava e priorizava as intervenções alinhadas às instruções dadas pelo Ministério das Finanças de onde dependiam e recebiam os recursos financeiros (FCA) e os membros do órgão legislativo deveriam, simplesmente, aprovar.

Apontar, apenas, a falta de capacidades técnicas e escolarização baixa dos membros da AM do Município da Cidade de Tete é explicação demasiada simplista do problema. Da análise que o estudo faz da percepção dos entrevistados, a falta de capacidades técnicas dos membros da AM está relacionada a dois problemas estruturais da descentralização em Moçambique. Primeiro, é a questão da nomeação partidária para constar na lista de quem vai fazer parte da Assembleia Municipal. Durante o período em estudo, nenhum membro da AM ou mesmo candidato à presidência do município, regra geral, o fizeram de livre e espontânea vontade. Todos dependeram da vontade dos seus partidos, sem a qual não se pode ser nem membro da AM e nem candidato à presidência no município. Ou seja, há um processo de nomeação a nível partidário de quem pode constar na lista para AM.

Segundo, provavelmente, o problema estrutural mais importante, o Estado ainda não estabeleceu o perfil ou o qualificador de quem deve ser membro da AM em termos de capacidades técnicas para as funções que AM exige. O mesmo se aplica aos presidentes dos municípios. A filiação e confiança política têm sido os critérios mais importantes. Sem o qualificador do Estado ou perfil dos indivíduos com capacidades técnicas básicas para os propósitos a que os municípios foram criados, ou o que os membros da AM devem fazer e deixar, por exemplo, é depender exclusivamente dos vereadores do MCT para planificar, apreciar, aprovar e implementar os planos e orçamentos. Enquanto a situação prevalecer, se torna difícil que haja uma planificação coordenada localmente, apoiando-se na aprendizagem, identificação em oportunidades de mercado, investimentos, capitalizar vantagens comparativas e competitivas, ou seja, não é possível conceber uma planificação incremental.

1.2.3. Integração Territorial

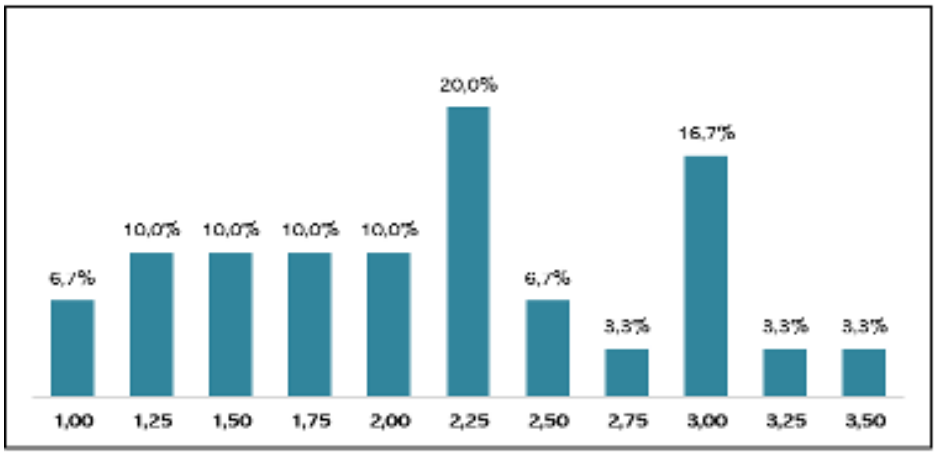
Alinhado à discussão feita no Capítulo 2, sub-secção 1.3.2.3., a Integração Territorial (IT), é dimensão a partir da qual é analisado o espectro do reforço da coordenação institucional e gestão estratégica em áreas sociais, económicas, planificação e gestão territorial espacial para mitigar, prevenir e eliminar desenvolvimento fragmentado nos municípios com espaços territoriais próximo e contíguos (DUPUY e GILLY, 1993; RATTI, 1999; TORRE, 2004).

Para o efeito da análise quantitativa e qualitativa, nessa dimensão, o estudo procurou verificar dois aspectos. Primeiro, a visão do Órgão Local de Governação e do Governo Central (GC) sobre a integração territorial dos municípios que partilham contiguidade territorial. Essa visão pode estar na legislação, plano quinquenal de governação municipal, ou ainda, num plano estratégico sobre a municipalização que tenha, no mínimo, inicialmente, estabelecido parâmetros de integração territorial nos municípios contíguos. Verificar essa visão é importante, pois, embora durante o período em análise os investimentos sobre infra-estruturas para desenvolvimento sócio-económico como estradas e pontes, saúde e educação, sistemas de abastecimento de água e energia tenham sidos mantidos na competência do GC, nada obsta aferir se o OLG no Município da Cidade de Tete tomou iniciativas sobre integração territorial com o município com o qual tem contiguidade territorial. Nesse caso específico se trata dos municípios das cidades de Tete e Moatize.

Segundo, verificar se havia orientação oficial ou política para que os municípios que partilham contiguidade territorial agregassem a integração territorial ao processo de descentralização. Ou se por si mesmos, os municípios poderiam tomar a iniciativa de proceder em termos de coordenação institucional para a integração territorial, por exemplo, por via de acordos de gemelagem, partilha de serviços para melhor promover o desenvolvimento local nas duas autarquias que têm proximidade e contiguidade territorial.

Da análise quantitativa, o Gráfico 20 mostra que a dimensão Integração Territorial (IT), também, apresentou desempenho modesto, com pontuações variando de 1,0 a 3,5, indicando ausência em todos os casos. A média foi de 2,2, e a mediana e a moda coincidem em 2,3. A maior frequência foi observada em 2,3 (20,0%), reforçando a predominância de níveis baixos de integração territorial. Esses resultados apontam para desafios significativos na promoção de conexões coesas entre territórios municipais contíguos como parte do desenvolvimento local no quadro do processo de descentralização municipal.

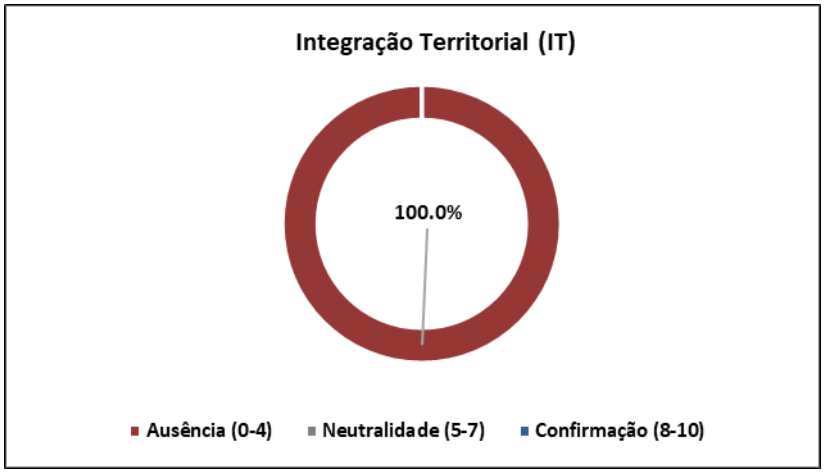
Gráfico 20: Pontuações médias da dimensão Integração Territorial.



Fonte: O autor, 2023.

Por sua vez, na análise qualitativa, o estudo apresenta resultados similares. Na escala de 0 a 10, a pontuação dos entrevistados foi, também, máxima de 100%, no parâmetro do primeiro terço, isto é, de 0 a 4, como ilustra no Gráfico 21.

Gráfico 21: Integração Territorial



Fonte: O autor, 2022.

Portanto, da revisão bibliográfica e da legislação consultada sobre a descentralização no período que vai de 1997 até 2018 verifica-se a ausência de alguma orientação explícita ou legal sobre o valor da integração espacial para o desenvolvimento local dos municípios que partilham contiguidade territorial, como o são os casos dos municípios das cidades de Tete e Moatize. No entanto, há referência de ter havido alguma interação entre os municípios das cidades de Maputo e Matola, mas não encontramos suporte documental sobre a integridade territorial (CMM, 2020).

Durante as entrevistas realizadas entre Maio 2019 e Julho 2021, os entrevistados do estudo nos municípios das cidades de Tete e Moatize dizem não saber se os dois municípios trabalham juntos porque nem nas estradas e nem no abastecimento de água conseguimos ver trabalho conjunto. Um dos entrevistados afirma de forma convicta que "cada um faz o seu trabalho no seu município pois é assim a lei" (VEREADOR A, 2019).

Outros entrevistados, apontaram a questão de arrogância as lideranças dos municípios que não procuraram explorar a coordenação e colaboração para melhor capitalizar as oportunidades quer de investimentos, instalação de empresas, assentamentos ou reassentamentos populacionais e, outras oportunidades, que surgiram nas cidades de Tete e Moatize a partir de 2009 e anos seguintes até 2018. Por exemplo, quando foi colocada a pergunta aos entrevistados sobre a razão de não haver acordo de gemelagem entre os municípios das cidades de Tete e Moatize, um dos entrevistados perentoriamente disse:

> "Os sucessivos edis do Município da Cidade de Tete se consideravam os mais importantes que os do Município da Cidade de Moatize…e, que não precisavam do outro edil porque estavam próximos ao poder a nível da província. Atitude similar, observou-se do lado de Moatize que as autoridades locais ficaram confortáveis com o acesso privilegiado aos recursos financeiros que recebiam das empresas mineradoras, tais como, Vale Moçambique, Nkondezi Mining e outras com operações na jurisdição municipal em Moatize. (Conselheiro Sénior do Governo de Tete, 2021)

Várias são as implicações que o estudo aponta por não ter havido orientação e parâmetros explícitos para a integração territorial dos municípios com proximidade e contiguidade geográfica. O estudo destaca as seguintes implicações:

A primeira implicação, no contexto da descentralização em Moçambique, tem a ver com o isolamento e fragmentação de intervenções, quer nas actividades sociais, económicas, provisão de bens e serviços dos municípios que partilham contiguidade territorial. Há uma forte referência ao poder centralizado dos edis nos municípios que é uma réplica da lógica centralizadora do governo central. E mais, os órgãos locais de governação nos municípios das cidades de Tete e Moatize, em particular, e outros, no geral em Moçambique, tendem a esperar por orientações centrais ao invés de tomarem iniciativas locais com alguma autonomia, quer nos termos da lei ou como a experiência local do exercício do poder se apresenta e se exige, para se conformar assim com o ideal da descentralização.

Por causa dessa tendência, qualquer iniciativa local de aproximação entre dois municípios com territórios contíguos para capitalizarem as ocupações dos espaços contíguos de forma agregar valor ao processo de descentralização que promova o desenvolvimento

local, como são os casos dos municípios de Tete e Moatize, por empresas mineradoras em Tete e Moatize, respectivamente, permitiu interferência noviça de indivíduos investidos de poder central para ocupar espaços de tomada de decisão para interesses individuais daqueles e não para promover o desenvolvimento local. Por exemplo, no período que vai de 2013 até 2014, a quando das discussões sobre aprovação do Projecto Zambeze da Rio Tinto na cidade de Tete, da qual participei[108], o Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREM) não incluía nas discussões o Município da Cidade de Tete (MCT), embora a Concessão de Carvão do Projecto Zambeze, cobrisse o espaço urbano habitado, infra-estruturas de saúde e educação e comerciais na área do MCT, ou seja, desde o Aeroporto de Chingozi até a Ponte Samora Machel nas margens do rio Zambeze.

Em duas ocasiões que as reuniões decorreram, foi da iniciativa do então Governador Ratxide Gogo que convidou os edis dos municípios das cidades de Tete, Moatize e o Município de Angónia para participarem nas reuniões de apresentação final e aprovação do Projecto Zambeze em 2013. Na primeira reunião a apresentação do MIREM sobre o Projecto Zambeze foi chumbada, mas na segunda foi aprovada pelo executivo de Tete. A exigência do então Governador Ratxide Gogo sobre desenvolvimento integrado da cidade de Tete revelada firmeza da importância da iniciativa local que não devia ser sobreposta por interesses do Governo Central (GC) representado pelo MIREM, embora se reconheça, que em última instância, o GC possa decidir na base das informações que dispõe dos órgãos local a luz de pressupostos de que a exploração e extração dos recursos minerais fazem parte das competências exclusivas dos órgãos centrais de soberania. Se os órgãos locais de governação não tomam iniciativas e não propõem formas de integração territorial, o GC pode ficar sem tomar nenhuma decisão, pois perfaz o circuito ortodoxo de manutenção e controlo de poder.

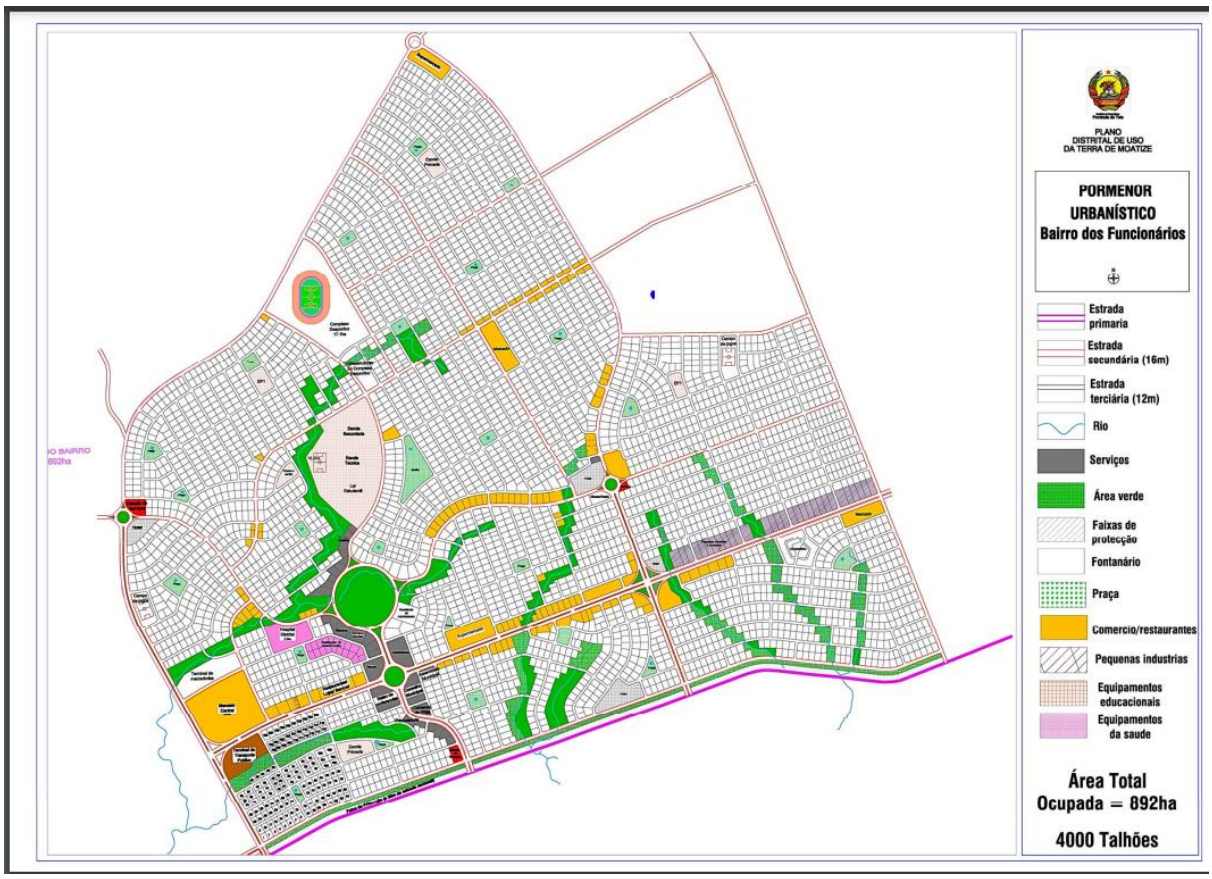
A segunda implicação é a perda de oportunidades pelos órgãos locais de governação nos municípios das cidades de Tete e Moatize para capitalizarem investimentos, actividades económicas para promover a integração territorial. Os municípios de Tete e Moatize perderam oportunidades para serem interlocutors prioritários para o desenvolvimento de infra-estruturas locais para habitação, ruas, água, energia, saúde e educação. Por exemplo, durante o processo de reassentamento das populações na Concessão da Rio Tinto em Capanga nos anos 2013 a 2014, classificado como reassentamento de tipo urbano, as

[108] De 2012-2015, fui Assessor Principal para Relações com Governo na empresa mineradora Rio Tinto. Quer as reuniões sobre aprovação do Projecto Zambeze, estudo de viabilidade sobre a transferência do aeroporto e processos de reassentamentos, participei liderando os processos de consulta com entidades governamentais em Tete, Sofala e Maputo.

populações do Bairro Capanga que viviam cerca de 2 km da linha divisória que separa o distrito de Moatize da área de jurisdição do Município da Cidade de Tete e, 100 metros do Município da Cidade de Moatize, tiveram que ser consideradas e categorizadas para reassentamento em Mboza, distrito de Moatize, aproximadamente 30 Km da Cidade de Tete, e, 10 km do Município da Cidade de Moatize porque já não havia espaço na Cidade de Moatize para reassentar as pessoas.

Na altura a empresa Rio Tinto, no quadro das suas obrigações legais sobre o reassentamento involuntário que deriva de actividades económicas, elaborou um Plano de Pormenor Urbanístico para Moatize, Figura 7 que até à data da conclusão do presente estudo ainda não foi implementado e reassentado todos as famílias afectadas pela mineração de carvão.

Figura 7: Pormenor Urbanístico para Mboza, Moatize

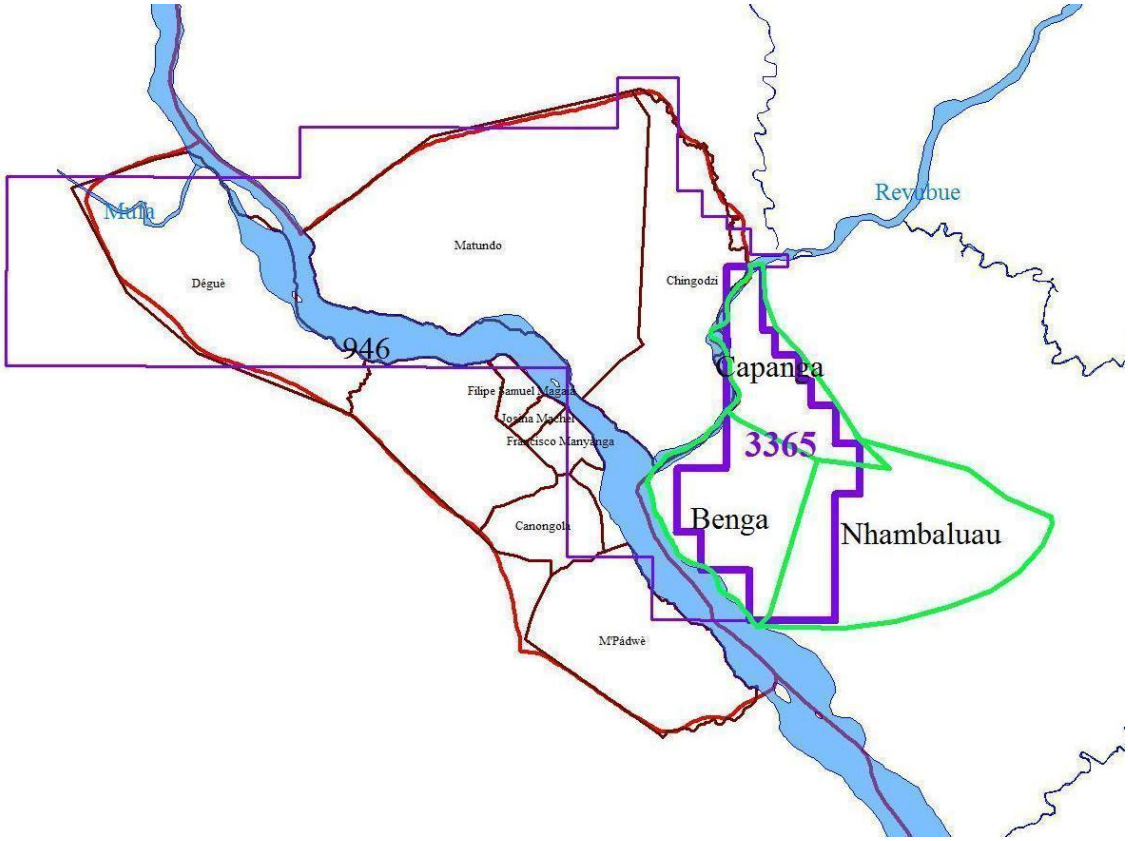


Fonte: Governo de Moatize, 2013.

Igualmente, para mostrar a falta de capitalização pelos órgãos locais de governação do factor integração territorial dos municípios com territórios contíguos, o estudo faz referência, no Capítulo IV, Figura 4, a um outro Plano de Urbanização para Bairro M'padwe,

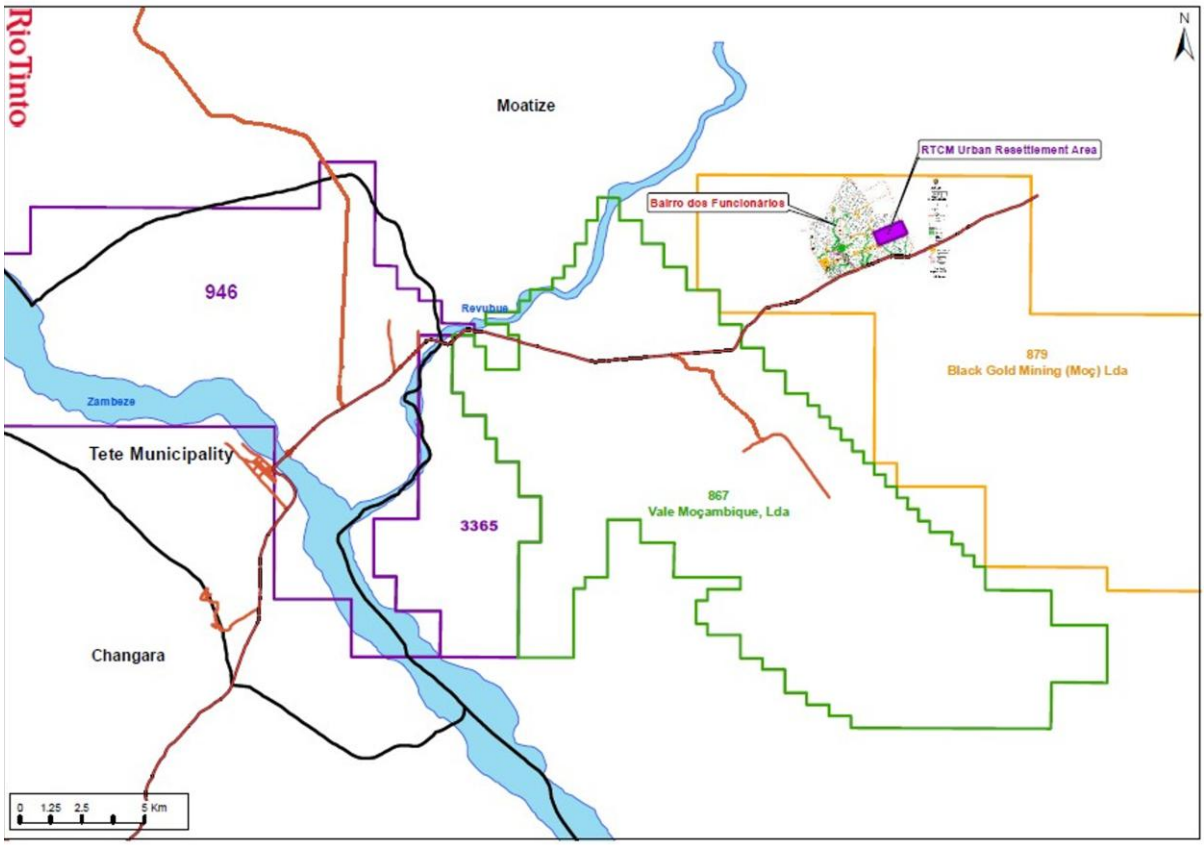
à solicitação do Município da Cidade de Tete (MCT), apoiado pela Riversdale, a empresa predecessora da Rio Tinto. Esse Pormenor Urbanístico nunca foi executado pelo MCT, pois durante o estudo de campo não se verificou uma estrutura urbana prevista no plano. Similar dificuldade foi observada no Município da Cidade de Moatize para reassentar as populações dos bairros 1° de Maio e 25 de Setembro que viviam, algumas ainda vivem, na área da Concessão Mineira da Vale Moçambique como ilustra as figuras 8 e 9 a seguir:

Figura 8: Mapeamento de Capanga, Moatize



Fonte: Rio Tinto, 2013.

Figura 9: Área da Concessão Mineira da Vale Moçambique



Fonte: Rio Tinto, 2013

Terceira implicação é a auto infusão de medo dos órgãos locais de governação a um presumível poder central que asfixia os edis para tomar iniciativas locais. A auto infusão de medo, concernente a integração territorial, pelos edis de Tete e Moatize foi manifestada em 2013, primeiro sobre os processos de reassentamentos já referidos neste estudo e segundo, durante o estudo de viabilidade para a transferência do Aeroporto de Chingozi em Tete para um outro local. Durante o processo de consultas institucionais para a proposta de locais para o novo aeroporto, os edis de Tete e de Moatize não se pronunciavam e remetiam à questão de indicação dos locais para o novo aeroporto as equipas de consultores que conduziam o estudo de viabilidade para consultar ao governo central ou provincial.

Um edil com visão para o desenvolvimento local, a questão dum novo aeroporto na área da sua jurisdição mereceria maior atenção deste. Mas não foi o caso nas reuniões principais nas quais facilitei e participei para as consultas institucionais com os edis e outros sobre a indicação de um local para o novo aeroporto. Embora a transferência do aeroporto seja da competência do Governo Central (GC) porque incluía também a área de servidão

militar adjacente ao aeroporto, os dois municípios tinham uma oportunidade para participar activamente e até apresentar propostas em função de perspectivas de desenvolvimento integrado que cada um dos edis tivesse.

Explorando a fundo o valor da integração territorial nos municípios que partilham contiguidade geográfica, um dos entrevistados do estudo afirmou o seguinte:

> "quando os municípios foram criados as questões de iniciativa local foram tidas como sendo actos nos quais o Governo Central não deve interferir. Iniciativa local, como integração territorial cabia a cada município fazer a sua parte no processo de descentralização e não o Governo Central)" (IMPISSA, 2018; 2022)[109].

Apesar desse raciocínio corroborar com o ideal da descentralização, na prática da política moçambicana sobre a descentralização, a iniciativa local do Órgão Local de Governação (OLG) situa-se numa linha tênue que enrola um edil à fidelidade ao GC de forma legal num medo presumível ou mesmo real, mas que induz a asfixia e inércia do OLG tomar iniciativas para promover o desenvolvimento local.

A ausência de parâmetros sobre integração territorial, aparente ou real, deixa em aberto de quem deve tomar a iniciativa em situações em que municípios que partilham contiguidade territorial e com vantagens comparativas e competitivas se confinam a executar o mandato no seu território jurisdicional ignorando o valor da integração territorial via actividades económicas, provisão de serviços básicos aos munícipes, planeamento físico e infra-estruturas e gemelagem para em conjunto promoverem o desenvolvimento local.

Em última análise, a integração territorial ou espacial por via actividades económicas, culturais, planeamento físico integrado de infra-estruturas pode ajudar que os espaços territoriais urbanos economicamente menos vibrantes, por exemplo, como é o caso do Municipio da Cidade de Inhambane se for comparado com o Município da Maxixe pois, os dois municípios têm um potencial comercial, turístico, acesso as rodovias e ao mar de forma similar. Um pouco por todos os primeiros 33 municípios, a questão da integração territorial, quer em espaços territoriais contíguos ou não, ou por via de gemelagem, integração de provisão de serviços e bens, actividades económicas e partilha de capacidades técnicas e humanas entre os municípios não constam terem sido agendas político e legal durante os primeiros 20 anos da municipalização. Apesar da legislação, por exemplo, ao abrigo da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, e nos termos do Decreto 33/2006, de 30 de Agosto revisto pelo Decreto 46/2011, de 21 de Setembro, terem estabelecido legalmente

[109] Entrevista concedida no dia 13 de Janeiro de 2022.

transferência de competências para iniciativas locais fossem tomadas, na prática isso não acontece e cada município se fecha e faz a gestão isolada. E porque a integração territorial não foi tomada em consideração no processo de municipalização, quer legal, quer como orientação política, é, também, difícil estabelecer a relação entre a descentralização e o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

1.2.4. Interacção Institucional

Por fim, o estudo apresenta os resultados da dimensão Interação Institucional (II). Nos termos do presente estudo, a II é dimensão a partir da qual ocorrem múltiplos níveis de interacções, sejam elas de carácter formal e informal entre o Governo Central (GC), os órgãos locais de governação (OLG), as elites nacionais e locais, o sector privado e Organizações da Sociedade Civil (OSC). Essas interacções múltiplas podem permitir e criar espaços para apropriação do processo da municipalização, acomodação de interesses políticos, económicos e sociais e, também, a definição e priorização de objectivos desenvolvimentistas nos municípios.

Nessa dimensão, e tendo em consideração o contexto centralizado de exercício político-administrativo do processo de descentralização em Moçambique, o estudo verificou, por um lado, o carácter e os objectivos de interacção entre órgãos centrais, tais como Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP)[110], Ministério da Economia e Finanças (MEF)[111], Assembleia da República (AR), a Confederação das Associações Económicas (CTA), os deputados da AR, as OSC e ONG baseadas em Maputo, com os órgãos municipais. E, por outro, o estudo preocupou captar como é que os órgãos locais de governação no Município da Cidade de Tete (MCT), o executivo e a Assembleia Municipal interagiam com os órgãos centrais do Estado, as OSC, ONGs e o sector privado, sobretudo, se essas interacções tinham origem na demanda local. Por exemplo, com que entidades e como é que o MCT apresentava uma preocupação do município, quer seja de carácter económico ou melhoria na provisão de infra-estruturas, mudança de locais de mercado, aumento das taxas de mercado, saneamento do meio ou outros serviços. Como é que o MCT dialogava com os órgãos centrais da administração estatal; como é que o MCT consultava o sector privado local, as OSC ou ONGs a operar na jurisdição, ou mesmo universidades

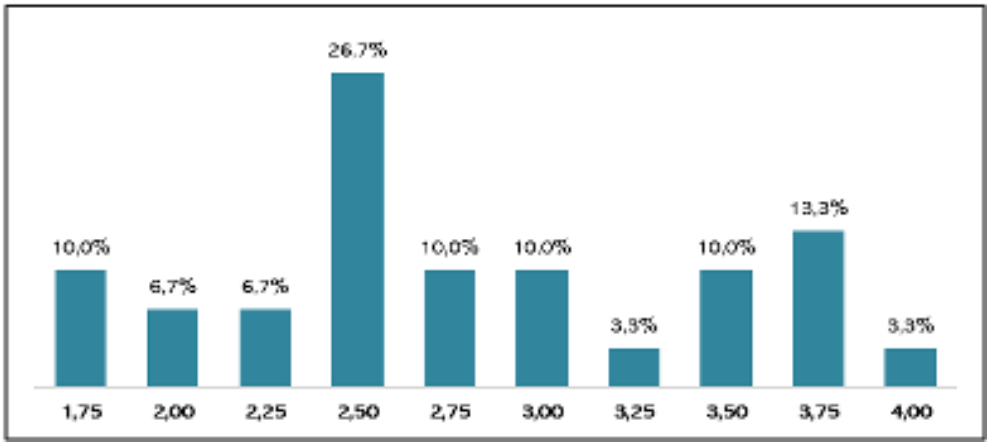
[110] A designação Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) foi recentemente adoptada. O ministério teve outras designações durante o período do estudo. Era simplesmente denominado Ministério de Administração Estatal.

[111] A designação Ministério da Economia e Finanças (MEF)EF, também é recente. Inicialmente era conhecido como Ministério do Plano e Finanças, depois passou para Ministério das Finanças e por fim MEF.

locais, para ter suporte e base de sustentação em benefício social, econômico ou político da autarquia.

No que concerne aos resultados quantitativos, a dimensão Interação Institucional (II) demonstrou resultados ligeiramente melhores em relação às outras dimensões, com uma pontuação mínima de 1,8 e máxima de 4,0. A média foi de 2,8, a mediana de 2,6, e a moda de 2,5 (26,7%), indicando uma predominância de níveis baixos de interação institucional. Apesar de ter a maior média entre as quatro dimensões, a Interação Institucional ainda se posiciona na faixa de ausência, sugerindo que a colaboração entre instituições envolvidas no processo da materialização das promessas de descentralização para promover o desenvolvimento local, é limitada, conforme o Gráfico 21.

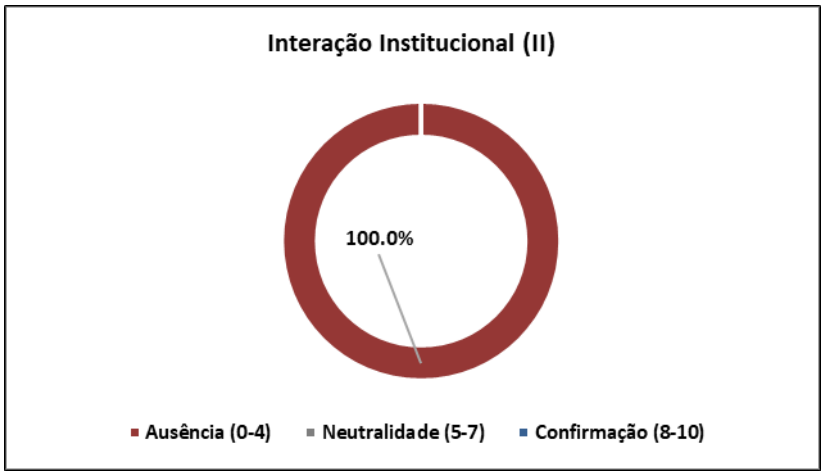
Gráfico 22: Pontuações médias da dimensão Interação Institucional.



Fonte: O autor, 2023.

Dos resultados qualitativos, na escala de 0 a 10, os entrevistados deram uma pontuação de 100%, na fasquia do primeiro terço, isto é, de 0 a 4, que aos restantes terços como ilustrado no Gráfico 22 abaixo, apontando para a ausência de interação institucional para promover o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

Gráfico 23: Interacção Institucional



Fonte: O autor, 2022.

Da consulta a legislação sobre a descentralização no período que vai de 1997 até 2018, o presente estudo anota que se observa um quadro formal de interacção entre os órgãos centrais, nomeadamente, o governo central e Assembleia da República como Órgão Local de Governação (OLG). No entanto, a realização dessa interacção institucional, na prática, se caracterizou por uma atitude de legalidade fugidia, isto é, de se eximir de responsabilidade de efectiva-la, por exemplo, aproximando diversas sensibilidades, consensos e interesses à causa do município. O eximir-se da responsabilidade de interacção institucional baseou-se na invocando da lei sempre que fosse conveniente, no sentido de que não se pode imiscuir-se na esfera da autonomia administrativa do OLG.

O tipo de interacção institucional referido aqui pode ser de carácter formal, no sentido de estar regulado por lei, como é o caso do MAEFP que é a entidade de tutela sobre a municipalização; o MEF, a entidade a partir da qual as transferências monetárias, tais como o Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), ambos nos termos estabelecidos pela Lei 1/2008, de 16 de Janeiro[112]. A interacção institucional de carácter formal se aplica também para Assembleia da República, por via da 4ª Comissão da AR que trata sobre administração pública e descentralização.

Todavia, o carácter formal não esgota o sentido de interacção onde vários interesses, porque nessas interacções são articulados os interesses: político, ou seja, o controlo e manutenção do poder e territoriais; económico, isto é, participações em oportunidades económicas nas autarquias; social, isto é, participação de vários seguimentos da sociedade

[112] É a lei que define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico.

na tomada de decisões sobre exercício político numa autarquia. É dessas interacções múltiplas que se aprecia a aproximação do governo central a população, e a participação dessa população local, que vai para além de actos eleitorais. Portanto, uma interacção múltipla que agreda, não apenas interesses e consensos, mas também que permita a valorização de actos de transparência, prestação de contas e responsabilização dos órgãos municipais no exercício do poder na autarquia.

Nesse processo de múltiplos níveis de interacção nem sempre é possível verificar e captar, objectivamente, a linha divisória que separe o carácter formal e informal das interacções. Nesse caso, o estudo se centrou em destacar subtilezas de interacções dos espaços formais criados e dos espaços informais ao dispor de várias entidades governamentais, do sector privado, OSC, ONG, as elites, a comunicação social e como essas todas entidades se retro-alimentam em prol do desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. É fundamental compreender a arquitectura desses múltiplos níveis de interacção durante o período em análise no contexto da municipalização em Moçambique, pois o desenvolvimento local resulta, e é influenciado positiva ou negativamente pelas interacções. Por exemplo, se as interações políticas versam sobre quem deve ser mantido ou nomeado para dirigir um determinado município, independentemente do perfil, isso pode influenciar o edil incumbente a concentrar o seu exercício para criar mecanismos de controle e manutenção de poder. Mas se as interacções com as elites centrais ou locais se orientarem sobre o acesso privilegiado à adjudicação de concursos públicos para a provisão de serviços, os órgãos municipais podem resvalar em actos de falta de transparência e conflitos de interesses como foi o caso do edil de Inhambane, com processo no tribunal,

> "…no qual decidiu atribuir ilegalmente as obras para a reabilitação do mercado municipal a um empresário que nem concorreu ao concurso público porque queria rebecer suborno, ao invés de adjudicar as obras ao empresário que ganhou o concurso. Esse, foi um caso publicamente mencionado pelo Presidente da República (PR) na reunião dos Administradores e Presidentes dos Municípios, ocorrido na Cidade de Moatize em 2021, quando o PR se posicionava contra actos de corrupção a nível dos municípios" (MAEFP, 2022)[113].

Durante as entrevistas, deputados seniores da AR pelas bancadas da Frelimo, Renamo e MDM, e altos funcionários seniores do MAEF e do MEF se posicionaram de forma assumida que o Governo Central (MAEFP e MEF) e AR, nos termos da lei, tem

[113] Entrevista a alto funcionário sénior do MAEFP com a categoria de liderança e direcção no MAEFP nos últimos 10 anos.

competências próprias e os órgãos municipais também, e que, os objectivos previstos na lei são para serem cumpridos. Afirmações dos membros séniores dos partidos Frelimo, Renamo e MDM entrevistados de 2019 a 2022, corroboram com essa lógica legalista, mas de conveniência fugidia, como os seguintes extractos das entrevistas revelam:

> "…nos termos da lei espera-se que o Governo Central (GC) não interfira muito na governação municipal" (Renamo, 2022); "…o GC não deve tomar iniciativas sobre governação municipal, nem na dependência dos municípios ao GC, mas sim na capitalização do propósito genuíno das autonomias legalmente estatuidas" (Frelimo, 2022); "…noutros cantos do mundo o GC não interfere nos assuntos dos municípios…o GC deve deixar que os municípios sejam autónomos" (MDM, 2019).

Embora, à primeira vista, essas afirmações conferem certa conformidade legal do GC, partidos políticos e AR, mas a lógica política do GC e desses três partidos políticos, na prática e no contexto fortemente centralizado do controlo do exercício de poder no seio da Frelimo, Renamo e MDM, essas afirmações revelam conveniência legal fugidia sobre o processo de descentralização e, mais uma vez, explica o fraco processo de apropriação e internalização da descentralização em Moçambique. As leis por si não fazem a descentralização funcionar e cumprir as promessas da descentralização. É preciso que haja interacção múltipla e permanente das entidades e instituições para que em conjunto possam aprender, corrigir os erros e melhorar os mecanismos de implementação. Sem tomar em conta esses elementos torna-se difícil estabelecer a relação entre descentralização e o desenvolvimento local.

A conveniência legal fugida dos órgãos centrais do Estado, partidos políticos e até AR pode, também, ser verificada nos seguintes termos. Primeiro, uma interacção institucional que tenha emergido do OLG é quase nula no Município da Cidade de Tete e mesmo no contexto da descentralização em Moçambique, não se encontra evidências. Segundo, por causa do primeiro, as iniciativas locais não podem acontecer ou ser realizadas porque nem o GC, nem a Frelimo, nem a Renamo e mais tarde o próprio MDM estavam preparados para transferir o poder para os OLG. Na prática, os órgãos centrais dos partidos políticos e do Estado determinam o carácter e objectivos da interação. Nesse assunto, um antigo deputado e membro sénior da Renamo afirmou:

> "…repare a forma como os edis são propostos à candidatos no seio dos partidos políticos. Até a Assembleia da República vergou perante a ditadura dos partidos políticos, retirando a possibilidade de haver candidatos independentes para dirigir os municípios. Não há espaço. As iniciativas locais são asfixiadas. Os actuais edis não tomaram iniciativas próprias para as

> suas respectivas candidaturas à presidência da edilidade; os manifestos eleitorais para as suas campanhas são feitos e aprovados pelos respectivos partidos políticos. Mesmo após as eleições e acto de tomada de posse, os edis não tomam iniciativas próprias para serem executadas num município sem primeiro falar e ter aprovação do seu respectivo partido político" (Renamo, 2022).

Portanto, a referência a lei e sua interpretação, no âmbito da municipalização, sobre o tipo, carácter e objectivos de interacção institucional por parte dos órgãos centrais do GC e dos partidos políticos se esbarram com a prática e lógica dos partidos políticos sobre os mecanismos de manutenção e controlo de poder na esfera de descentralização.

Durante os primeiros 20 anos da descentralização, os mecanismos de interação institucional entre os órgãos do GC e OLG, embora regulados por lei, na prática a interacção foi mais de carácter informal e assentava na lógica de controlo de poder o que tornava difícil o alinhamento, acomodações de interesses políticos e territoriais das instituições para impulsionar o desenvolvimento local. Como consequência dessa lógica centralizadora, se observa ausência de práticas de utilização dos espaços criados por lei para debater, pensar, retro-alimentação entre os GC e OLG, e mesmo para o GC direccionar os OLG para tomarem iniciativas que promovam o desenvolvimento local nos municípios.

Alguns exemplos podem melhor ilustrar essa posição. Primeiro, a limitação legal da iniciativa local pelo GC por não ter transferido determinadas competências para OLG. Os municípios com potencialidades turísticas como Inhambane, Quelimane, Xai-Xai, Bilene e outros não podem interagir com os empresários locais e decidirem fazer investimentos privados em um hotel de 4 ou 5 estrelas. A lei estabelece que é da competência do GC tomar essa iniciativa para investimentos de infra-estruturas hoteleiras acima de 3 estrelas. No Município da Cidade de Tete (MCT), várias infra-estruturas de hotelaria foram edificadas, tais como Executive VIP Hotel, Hotel Tete de categoria de 5 a 4 estrelas, respectivamente. O MCT apenas cedeu os espaços, mas não participou nos dividendos económicos desses hotéis no período em análise.

Em determinadas circunstâncias, o empresariado local pode querer investir o seu capital financeiro num município e seria do interesse do OLG, como foi o caso do Zalala Beach Hotel e, Quelimane, negociar directamente o investimento em função da categoria hoteleira que o investidor desejasse fazer na autarquia e não junto do GC. Nos moldes em que aconteceu contraria o pressuposto segundo o qual se descentraliza para aproximar o GC aos cidadãos via OLG. Nesse caso, se o investidor tiver que prescindir do OLG para discutir o seu investimento, mas passar a fazê-lo com um órgão do governo central distante do local

do investimento, o custo de transação desse processo se torna oneroso, pois a cadeia de indivíduos a serem consultados têm seus interesses políticos, econômicos e territoriais que podem promover ou bloquear a iniciativa. Portanto, essa conveniência legal fugidia dos órgãos centrais do Estado e dos partidos políticos asfixiam, implicitamente, a interacção entre o OLG e o sector privado local. Como consequência disso "…as nossas elites económicas acabam mais se preocupando em ganhar concursos públicos para fazer sobreviver as suas actividades comerciais" (ZEFANIAS, 2020).

Um exemplo adicional da implicação da ausência de interacção institucional recai sobre a provisão de serviços que os munícipes esperam e ou demandam. O Município da Cidade de Tete (MCT) acolheu várias empresas mineiras e suas sub-contratadas a se terem domicílio físico no território do município de 2009 a 2015. Embora legalmente registadas e pagassem os impostos fora da cidade de Tete, essas empresas tinham exigências e expectativas similares aos dos munícipes, operadores de mercados informais e outros em relação ao abastecimento de água potável 24/24 horas, energia eléctrica de qualidade, terrenos parcelados, ruas como respectivos nomes e cadastro imobiliário e outros serviços. Por exemplo, de 2009 a 2012 a ponte Samora Machel sobre o rio Zambeze, que divide a Cidade de Tete em duas partes, ficou severamente danificada por causa de veículos pesados que as empresas mineradoras usavam para transportar equipamentos pesados para as suas operações em Moatize. As estradas da urbe ficaram danificadas também. No entanto, o MCT se encontrava limitado como interagir com as empresas mineradoras para contribuir na reparação da via principal e a ponte que danificadas e o OLG se limitavam a dizer "não queremos ser mal vistos pelo GC para depois não sermos propostos para continuar" (Membro Sénior da Frelimo, 2022).

Nesse exemplo fica claro que os órgãos municipais podem não estar interessados na interacção institucional pois vêm-se desencorajados a promover investimentos nas suas autarquias quando os benefícios fiscais desses investimentos são para o GC. Como o estudo já fez referência, a manutenção da gestão de sistemas de abastecimento de água pelo FIPAG, fornecimento de energia pela EDM, portagens nas pontes nas áreas de jurisdição do município, independentemente da capacidade técnica e humana que a autarquia tem, podem desincentivar a interacção institucional, e consequentemente, não promover o desenvolvimento local.

A nível dos próprios municípios, o estudo constata que práticas de acordos de gemelagem entre os municípios em Moçambique para capitalizar oportunidades económicas, provisão de bens e serviços, investimento e planificação territorial de serviços para os

municípios que partilham proximidade e contiguidade territorial é quase nula durante o período em análise. Por exemplo, durante o dia laboral, o Município da Cidade de Tete (MCT) e também, o do Município da Cidade de Maputo (MCM), alberga maior número de pessoas porque quase todos os serviços mais importantes se encontram ou se realizam no MCT e, do país, para o caso da cidade capital Maputo. Os munícipes das cidades de Moatize e Matola passam metade do dia nas cidades de Tete e do Maputo, respectivamente, porque têm os seus postos de trabalho nessas cidades. Esses munícipes de Moatize e Matola, respectivamente, ocupam espaços e produzem lixo nas cidades de Tete e do Maputo. No final do dia laboral deixam as cidades de Tete e Maputo para as cidades de Moatize e Matola onde pernoitam. Quem se responsabiliza pelos serviços de limpeza no MCT e ou no MCM? Mas se houvesse articulação institucional entre os municípios com proximidade e contiguidade territorial, se calhar os munícipes das cidades de Moatize e da Matola que passam sua vida laboral activa noutros municípios poderiam contribuir para os cofres dos MCT e ou de MCM, sem que os dois municípios incorrem a dupla tributação aos munícipes. Exemplo similar seria aplicável para os transportadores públicos, provedores de serviços de água e saneamento do meio e até serviços de Corpo de Salvação Pública, vulgo, bombeiros quando ocorre incêndios na urbe.

Essas seriam algumas das formas de interação institucional que são fundamentais para promover o desenvolvimento local. Todavia, algumas iniciativas isoladas, circunscritas a jurisdições municipais e o sector privado foram registadas, como por exemplo, foi o caso do Município de Quissico sobre a participação dos empresários locais no fornecimento de água; ou o Município de Montepuez sobre a participação dos jovens na governação local para assegurar a co-produção de bens e serviços localmente (GUAMBE, 2019), ou ainda, mitigar os efeitos negativos da descentralização, como foi o caso do Município de Moatize em 2021 despoletado por uma Carta Abaixo Assinado dos munícipes de Moatize enviado a Procuradoria Provincial de Tete sobre a construção de centro comercial da urbe (CHAMBOTE, 2021).

Consolidando os resultados quantitativos, conforme o Quadro 10, observa-se que todas as dimensões do domínio DL permanecem maioritariamente na faixa de ausência. A Interação Institucional (II) apresentou os melhores indicadores, embora ainda insuficientes para se aproximar da neutralidade. A Endogeneidade (E) se destacou levemente em relação às demais, enquanto o Planificação Incremental (PI) foi o mais fraco. Esses dados indicam que o desenvolvimento local enfrenta desafios estruturais em várias frentes, destacando a necessidade de intervenções específicas para fortalecer as dimensões analisadas.

Quadro 10: Estatísticas descritivas de Pontuações Médias das dimensões do Domínio DL

Estatísticas Descritivas	Endogeneidade (E)	Planificação Incremental (PI)	Integração Territorial (IT)	Interação Institucional (II)
Mínimo	2,8	0,5	1,0	1,8
Moda	3,8	2,3	2,3	2,5
Mediana	3,6	1,9	2,3	2,6
Média	3,8	1,9	2,2	2,8
Máximo	5,0	3,3	3,5	4,0

Fonte: O autor, 2023.

Por sua vez, da análise global do domínio Desenvolvimento Local, em termos qualitativos, o Quadro 11, nos oferece a imagem que caracteriza a ausência do desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998-2018.

Quadro 11: Análise Global do Domínio DL

Domínio	**Dimensões**	**Ausência (0-4)**	**Neutralidade (5-7)**	**Confirmação (8-10)**	**Média**	**Média Global**
Desenvolvimento Local (DL)	Endogeneidade (E)	**96.7%**	**3.3%**	**0%**	**3**	**2**
	Factor Incremental (FI)	**100%**	**0%**	**0%**	**2**	
	Integração Territorial (IT)	**100%**	**0%**	**0%**	**1**	
	Interação Institucional (II)	**100%**	**0%**	**0%**	**2**	

Fonte: O autor, 2022.

Para concluir, a análise quantitativa e a qualitativa das dimensões dos domínios Órgão Local de Governação (OLG) e Desenvolvimento Local (DL) demonstram, de maneira conclusiva, que fica difícil estabelecer o relacionamento entre a descentralização e desenvolvimento local, no sentido causa-efeito, porque os objetivos do processo de descentralização municipal em Moçambique não estavam alinhados com as promessas da descentralização. Logo, essa descentralização não pode ser considerada como tendo promovido o desenvolvimento local nos primeiros 20 anos da municipalização. Pode ter alcançado objectivos político-legais, mas a descentralização não criou condições para o fortalecimento dos órgãos locais de governação local.

No domínio OLG, as dimensões analisadas mostraram que as instituições responsáveis do Estado, assim como as não estatais, tais como o sector privado, a sociedade civil, e mesmo as entidades internacionais que alegam apoiar a descentralização, não internalizaram o processo de descentralização. Essa incapacidade reflecte-se em uma

ausência significativa de condições para a apropriação institucional e para a articulação eficiente entre diferentes níveis de governação e provisão de bens e serviços a nível municipal. A falta de preparação e a inexistência de uma base sólida para a descentralização comprometeram a leitura coerente sobre as promessas da descentralização, nomeadamente, a eficiência governativa, a equidade institucional e procedimental, a participação dos munícipes na tomada de decisões, e a provisão de bens e serviços de forma eficiente de acordo com a demanda local.

No domínio DL, os resultados quantitativos e qualitativos reforçam a conclusão do estudo. As médias para as dimensões Endogeneidade (E), Planificação Incremental (FI), Integração Territorial (IT) e Interação Institucional (II) foram de 3,8, 1,9, 2,2 e 2,8, respectivamente, todas bem abaixo do nível de neutralidade (pontuação 5), indicando a ausência significativa de implementação dessas dimensões. Além disso, mais de 70% das respostas nas dimensões E, PI e IT pontuaram abaixo de 5, refletindo ineficiências em aspectos cruciais como a capitalização de recursos locais, a planificação estratégica e o orçamento, e a coordenação interinstitucional. A dimensão II, mesmo com desempenho ligeiramente superior, ainda revelou fragilidade nas interações formais e informais necessárias para um desenvolvimento alinhado às necessidades locais.

Portanto, ao contrastar os resultados das dimensões dos dois domínios, conclui-se que tanto o domínio OLG quanto o domínio DL revelam falhas e desalinhamento no cumprimento das promessas da descentralização. Enquanto o domínio OLG se apresenta enfraquecido em sua capacidade de governança e articulação, o DL reflete a inexistência de mecanismos para promover um desenvolvimento local integrado. Essa realidade evidencia a necessidade urgente de repensar a reformulação no modelo de descentralização adoptado para os municípios. Deve-se priorizar a criação de condições para materialização de estratégias de planificação baseada em recursos que sejam direcionados para a provisão eficiente de bens e serviços, como ponto de partida. Depois, abrir o espaço para iniciativas e criatividade dos órgãos locais de governação que seja quase imune da interferência do governo central e dos inevitáveis poderes dos órgãos centrais dos partidos que elegem os presidentes dos municípios.

CAPÍTULO 6

1.0. Descentralização Sem Desenvolvimento Local no Município da Cidade de Tete

Este capítulo apresenta o argumento central do estudo. Esse argumento resulta da análise feita nos capítulos precedentes e é construído na base de três princípios orientadores estabelecidos na introdução do presente estudo, sub-secção 1.2. Objectivo do Estudo, centrados na relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. Recapitulando, esses princípios orientadores são:

Primeiro, de 1998 a 2018, Moçambique implementou o processo de descentralização, no geral, e de municipalização, caso específico do Município da Cidade de Tete, num contexto de pós-conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos.

Segundo, o contexto do pós-conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos produziu uma lógica política própria encapsulada num instinto político de preservação e controle de poder político pelo governo central. E esse instinto de preservação e controle de poder sujeitou o Partido Frelimo à percepção da disrupção do processo de consolidação do poder da Frelimo como governo, primeiro, do período que vai de 1996/7 até 1992 por causa da guerra dos 16 anos. Segundo, a disrupção é percebida, também, por causa da força da Constituição da República de Moçambique de 1990 e da pressão internacional para que o Governo de Moçambique executasse reformas na administração pública.

No período que o processo de descentralização municipal é implementado, o instinto de preservação e controlo de poder contagiou, igualmente, aos partidos da oposição, nomeadamente o Partido Renamo, quando Afonso Dhlakama, então líder da Renamo preteriu Daviz Simango na candidatura à presidência do Município da Cidade da Beira em 2008, e mais tarde, o Partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM) quando Daviz Simango, então líder do MDM preteriu os edil da Cidade de Nampula, Mahamudo Amurane, e o da Cidade de Quelimane, Manuel de Araújo, na liderança das autarquias.

Embora a posição de Dhlakama para com Daviz Simango possa ser explicada à luz da origem militar do Partido Renamo, uma posição similar não se explica, nos mesmos termos, para o MDM de Daviz Simango, cuja origem resulta da contestação sobre práticas autoritárias na Renamo de Dhlakama. Portanto, as posições das lideranças dos partidos Renamo e MDM se explicam na base do instinto de preservação e controle de poder, para esses casos, mais a nível partidário que no cenário das instituições do Estado.

E, terceiro, a lógica de preservação e controle de poder político determinou o curso das dinâmicas de internalização institucional e apropriação do processo da descentralização que conduz a municipalização. E essas dinâmicas se revelam pelas cinco limitações principais, identificadas no Capítulo 5, nomeadamente: (i) a sonegação de funções e competências por parte do governo central para os órgãos locais de governação, com implicações na eficiência governativa, (ii) a resistência a internalização e apropriação dos processos da descentralização e da municipalização, a níveis central e local pelas elites políticas, sector privado e pelos munícipes, (iii) a informalização de procedimentos de prestação de contas dos órgãos municipais, com implicações na transparência dos político-administrativos, (iv) a participação dos munícipes para legitimação do desempenho e governação municipal e, (v) a fraca provisão de bens e serviços. Essas limitações influenciaram negativamente o cumprimento das promessas da descentralização, que são a eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação dos cidadãos na governação municipal no Município da Cidade de Tete, em particular, e, Moçambique no geral.

Em conformidade com os três princípios, o argumento central é sustentado por duas premissas fundamentais. A primeira: de 1998 a 2018, o instinto de preservação e controle de poder político, quer por parte do governo central quer pelos órgãos centrais dos partidos políticos, ocupou o lugar de primazia sobre desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. Essa situação explica-se com referência ao contexto dos pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999 a 2018. A segunda: a preocupação excessiva de manter e controlar o poder não permitiu que as elites governamentais, quer a nível central e local, criassem condições para promover o desenvolvimento local. Essa situação explica-se com referência à ausência de visão desenvolvimentista no seio da elite política moçambicana, como demonstrado a seguir.

1.1. Municipalização: Primazia do Político sobre Desenvolvimento Local

O estudo já faz referência detalhada nos capítulos primeiro, quarto e quinto sobre o contexto político-legal do processo da descentralização e implantação das autarquias em Moçambique. Argumenta-se que o contexto político-legal nacional que enforma o processo de descentralização em Moçambique após aprovação da Constituição de 1990[114], apresenta dinâmicas sócio-políticas próprias, cuja compreensão transcende a lógica e o ideal teorizado sobre descentralização: devolução de poder, desconcentração de competências administrativas e descentralização fiscal. De 1998 a 2018, Moçambique seguiu trajectória própria que dificilmente pode ser comparada com outros países da região Sub-Sahariana de África por causa do tipo do legado colonial (CHICHAVA, 2022)[115]. Embora formal, foi uma descentralização marcadamente com pendor de política legalista por conveniência. Ou seja, durante os primeiros 20 anos, aplicou-se uma postura de uma descentralização municipal que serviu os interesses políticos-partidários e não aquela municipalização que devia conformar-se e cumprir com as promessas da descentralização e promover o desenvolvimento local.

Dois factores estruturantes inter-relacionados dessas dinâmicas são necessários e indispensáveis para compreendermos a lógica que enforma a natureza do processo da descentralização que conduz a municipalização em Moçambique. O primeiro tem a ver com a consolidação do poder político no pós-conflito armado de 16 anos. O segundo, consiste nos mecanismos do controle, acesso e partilha de poder entre a Frelimo e Renamo durante sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1999 a 2018.

Quanto ao primeiro factor estruturante, que é a consolidação do poder político pós conflito armado dos 16 anos, o estudo toma em consideração a seguinte premissa: O Governo da Frelimo, que assume a liderança do Estado em 1975, foi confrontado com a guerra dos 16 anos, isto é, de 1976 a 1992. Ao invés de consolidar o poder político, o Governo da Frelimo teve que governar gerindo a guerra com a Renamo ao longo dos 16 anos, após a independência nacional. Portanto, não era possível consolidar o poder político nessas circunstâncias em todo o território nacional.

[114] A Constituição de 1990, é também conhecida na política doméstica como a primeira constituição multipartidária. No entanto, a Constituição de 1990 foi aprovada pela Assembleia Popular da República Popular de Moçambique. Ou seja, foi aprovada somente pela Frelimo.

[115] José Chichava, antigo Ministro da Administração Estatal durante o segundo mandato do Presidente Joaquim Chissano, de 2000-2004. Fez esse pronunciamento no dia 10 de Agosto, na III Conferência Nacional sobre Descentralização de 10-11 de Agosto de 2022, realizada na Cidade de Nampula.

Quando a guerra terminou, com a assinatura dos Acordos Gerais de Paz, no dia 4 de Outubro de 1992, o Governo da Frelimo foi confrontado, novamente, com a noção de partilha de poder político, que não havia ainda consolidado ao longo dos 16 anos por causa da guerra com a Renamo. Esse novo confronto, quer por via de eleições gerais multipartidárias quer por via da descentralização, para partilhar ou transferir o poder para os órgãos locais de governação reforça a explicação de que o instinto de preservação e controlo de poder consubstancia a lógica da descentralização municipal que foi implementada de 1998 a 2018. Com a aprovação da Lei 2/97 e início efectivo da implantação das autarquias, após as eleições municipais de 1998, Moçambique inicia um percurso de descentralização que se caracteriza por descentralização pós-conflito armado, pois, a consolidação do poder ocupava o lugar de primazia do Governo da Central em relação ao desenvolvimento local, enquanto mecanismo adicional para reforço e legitimação do poder.

O segundo factor compreende os mecanismos de manutenção e controlo do poder pela Frelimo e, também, a partilha do mesmo entre a Frelimo e a Renamo. Quer por parte da Frelimo, como governo e partido político, quer por parte dos partidos políticos de oposição, os sucessivos conflitos eleitorais violentos, nomeadamente, os conflitos pós-eleições gerais e nas eleições municipais foram usados para o redesenho da descentralização e municipalização em função dos interesses do poder político dos órgãos centrais dos partidos e não em função da demanda local, seja ela de munícipes, sector privado e outros interessados. Ou seja, a descentralização não foi tida como um dos meios para promover o desenvolvimento local nos municípios, mas para a manutenção e controle de poder. Um exemplo pode melhor ilustrar essa argumentação.

O boicote da Renamo às primeiras eleições municipais nos 33 municípios em 1998, abria uma outra frente de exigências políticas que a Renamo não conseguia nas eleições gerais de 1994 e 1999. Visto que a Renamo não conseguia aceder ao poder político por via das eleições, ou ter o beneplácito do Governo da Frelimo para a partilha do poder formando um governo de unidade nacional, pelo menos a Renamo procurava garantir a manutenção e controlo de poder nos locais (províncias) onde detinha maior popularidade. Com início da descentralização municipal em 1998, Moçambique inicia, também, um percurso de descentralização que se caracteriza de descentralização em tempo de conflitos eleitorais violentos que acabou desvirtuando o discurso da Remano sobre luta pela democracia e, também, o discurso do MDM assente na premissa do seu slogan partidário “Moçambique para Todos”.

Da leitura desses dois factores estruturantes do contexto político-legal e as dinâmicas que encerram, pode-se afirmar que a descentralização em Moçambique, sobretudo a municipalização, implementada no contexto do pós-conflito armado dos 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos, desde 1994 até 2019, configurou-se numa lógica política própria para a consolidação, controlo e manutenção do poder. Isso tornou difícil, quer para o Governo central (GC) criar condições, ou, para a Renamo apoiar e influenciar positivamente o GC arquitectar um processo de descentralização municipal com visão desenvolvimentista, isto é, uma municipalização que promovesse o desenvolvimento local. O centro da atenção do poder político dos órgãos centrais do governo e dos partidos políticos era consolidar, manter, controlar e, até, limitar os mecanismos de acesso ao poder via municipalização, ao invés de promover o desenvolvimento local, como a seguir o estudo desenvolve o argumento assente no impacto do contexto político-legal.

1.1.1. Impacto Político-Legal na Municipalização

Compreender o impacto político-legal do processo da municipalização impõe situar, que estatuir e iniciar um processo de descentralização resulta dum acto político-legal, na medida em que se procura promover e estender liberdades civis na participação política, direito à propriedade privada e ao desenvolvimento local enquanto visão política, mas, assente na lei. São as leis que estabelecem os limites e as competências dos governos centrais e dos órgãos locais de governação. Portanto, a legislação estabelece regras de participação de cidadãos nos órgãos locais de governação, prestação de contas e limites das reformas propostas pelo governo central (*top-down*).

Do exposto no parágrafo anterior, o ideal da descentralização encerra valores como promoção de uma cultura governativa na base de transparência de actos políticos, eficiência de gestão pública, participação dos cidadãos na tomada de decisão e provisão de bens e serviços aos cidadãos. Esses valores sustentam a premissa, segundo a qual, os órgãos locais de governação estão mais próximos da realidade da demanda local comparativamente aos órgãos centrais de governação, isto é, do governo central. E, consequentemente, essa aproximação e participação dos cidadãos impulsionam o desenvolvimento local (Frank, 2002; Davis, 2007;). Todavia, a esfera político-legal que enforma a descentralização, sobretudo, a municipalização em Moçambique, não deve ser vista como mero exercício de abstração intelectual que produz resultados numa sequência lógica de premissas.

Há factos que precisam de ser submetidos ao escrutínio para se aferir se o acto político-legal estava em conformidade com as promessas da descentralização apregoadas

oficialmente, como por exemplo, que a "…descentralização aproxima o governo central à população" (Lei 2/97; Lei 8/2003; Decreto 11/2005); ou que "…aproximação do governo central a população visa criar condições para promover o desenvolvimento local (GUEBUZA, 2006; GdM, 2010; idem, 2014). Para o efeito, o estudo procurou verificar e cruzar esses elementos no Capítulo V. Dos dados analisados pode-se afirmar que não se pode estabelecer nenhum nexo de causalidade entre essas premissas e o tipo de descentralização implementado em Moçambique, e a municipalização implementada no Município da Cidade de Tete, em particular.

Quando analisado o papel do poder político, então em exercício e a legislação aprovada sobre a descentralização, nomeadamente a CRM de 1990, a Lei 3/94 e Lei/27 para as autarquias, se pode afirmar que esse é um dos pontos de partida indispensável, enquadro quadro legal e institucional, para uma análise contextualizada do sobre o processo de descentralização que conduz a municipalização em Moçambique. A descentralização não é um fim em si, mas, um meio para alcançar certos objectivos, tais como o cumprimento das promessas da descentralização. Para o caso de Moçambique é inevitável caracterizar o contexto no qual foi implementada a descentralização nos municípios. E esse contexto é duplamente caracterizado por: (i) descentralização pós-conflito armado de 16 anos e, (ii) descentralização em situações de sucessivos conflitos eleitorais violentos.

A aprovação da Constituição de 1990 e dinâmicas políticas que conduzem a aprovação e revogação da Lei 3/94, revisão pontual da Constituição em 1996 e, depois, a aprovação da Lei 2/97 e legislação afim sobre descentralização, e, o início da implementação da descentralização nos 33 municípios pioneiros, após as Eleições Autárquicas (EA) de 1998[116], se enquadram no contexto do fim da guerra dos 16 anos, ou seja, descentralização pós-conflito armado. Por sua vez, os conflitos eleitorais violentos que derivam da não aceitação da derrota eleitoral por parte da Renamo nos pleitos eleitorais de 1999, 2004, 2009, 2014 e exigências do maior partido de oposição sobre a partilha de poder nos círculos eleitorais que reclamava ter ganho as eleições, se enquadra na descentralização em situação de sucessivos conflitos eleitorais violentos, pois a implementação da descentralização municipal de 1998-2018 gravitaram sobre o pós-conflito de 16 anos e situação de conflitos violentos pós e durante pleitos eleitorais em Moçambique. Esses contextos produziram certa orientação político-legal na descentralização municipal priorizando a arquitectura de manutenção, controle e partilha de poder ao invés do desenvolvimento local.

[116] A Lei 3/94 foi a primeira legislação sobre descentralização em Moçambique. Essa lei foi revista e revogada antes da sua implementação e em 1997 foi aprovada a Lei 2/97.

Olhando para as leis aprovadas de 1997 até 2018[117] sobre a descentralização, os planos quinquenais e planos económicos sociais do município (PESOMU) no Município da Cidade de Tete, de 2003 até 2015, e, estudos realizados nesse período sobre a descentralização (JASSINETE, 2016; SAMPAIO, 2016; IESE, 2017), constata-se, primeiro, a ausência de indicadores de desenvolvimento local que configurassem alguma direcção para que as promessas da descentralização fossem realizadas. Segundo, constata-se a não referência, nos planos de governação municipal, de metas e tipo de investimentos necessários para promover o desenvolvimento local nas autarquias, tendo como base os quatro factores fundamentais, nomeadamente, endogeneidade, factor incremental na planificação, integração territorial e interacção institucional.

Em entrevista com antigos edis, vereadores e funcionários seniores do Ministério das Finanças apontaram que a descentralização municipal implementada de 1998-2018 não preconizava o desenvolvimento local, mas sim, a acomodação de interesses políticos. Numa das entrevistas, um dos entrevistados afirmou:

> "…precisas compreender a história da consolidação do poder político. Legalmente, os edis são eleitos mas na realidade são pessoas indicadas para ocupar uma posição política porque não vão prejudicar a minha base de poder e vão dar continuidade ao figurino de poder. De que esperas dum governo pressionado em contextos de conflitos para descentralizar?...a lei está lá, os municípios foram criados, as eleições são realizadas regularmente, os edis são eleitos mas sem qualificador do perfil do edil… e não importa se ele ou ela tem processos judiciais em tribunal. Isso não isola o país de práticas internacionais, como realizações de eleições regulares, mas se isso não leva ao desenvolvimento, não sei" (AZ, 2020)[118]

Quanto à legislação[119], este estudo avança algumas constatações. As leis e demais regulamentos que foram aprovadas, de 1994 até 2018, centraram-se, por um lado, na configuração sobre controle e partilha de poder entre os partidos Frelimo e Renamo, e, por outro, na limitação e fechamento do espaço da demanda local para o exercício de direitos político e civis.

---

[117] Grande parte da legislação sobre a descentralização se encontra no que em Moçambique se denomina de Pacote da Descentralização.

[118] AZ é funcionário sénior do Ministério da Economia e Finanças que trabalhou em assuntos de descentralização durante o período em estudo.

[119] Constituição Portuguesa de 1933; Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (Carta Orgânica do Império Colonial Português); Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (Reforma Administrativa Ultramarina); Decreto-Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1953 (Lei Orgânica do Ultramar Português); Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954 (Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique) e Decreto-Lei n.º 40.226, de 5 de Junho de 1955 (Estatuto Político-Administrativo da Província Ultramarina de Moçambique)

Quanto à configuração sobre o controle e partilha de poder, desde a aprovação da Constituição de 1990, embora tenha sido aprovada pela Assembleia Popular de Moçambique durante o monopartidarismo, as questões sobre controle e limites de partilha de poder tiveram primazia no desenho da descentralizado. Por exemplo, a Lei 3/94, de 13 de Setembro, que preconizava municipalização de todas as cidades, vilas e os distritos não reuniu consensos nem no seio do Partido Frelimo pelo receio de resvalar num erro político a favor da Renamo, e, nem mesmo do Partido Renamo que olhava com suspeição essa abertura do Governo da Frelimo, embora não constasse na Constituição da República de Moçambique de 1990 a questão de poder local. Após a revisão pontual da Constituição em 1996 (Lei 9/96, de 22 de Novembro), foi aprovada da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que faz incluir órgãos do poder local e introduz a criação gradual de municípios, isto é, o princípio do gradualismo.

As mesmas razões serviram de base para destacar com proeminência a descentralização, pois a acomodação dos interesses políticos da Renamo não alcançados nos pleitos eleitorais desde 1994 até 2018 encontravam espaço para o Governo de Moçambique se abrir, estrategicamente, e manter a discussão de partilhar de poder em aberto e prolongado mas, controlando os mecanismo de acesso e controle do poder via legislação (MUTHISSE, 2022)[120].

No que concerne à limitação e fechamento do espaço do exercício de direitos político e civis que deriva da demanda local, ficou evidenciada pela supressão legal de candidatura independente à presidência dos municípios, nos termos da Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro, sobre a Eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, isto é, da eleição uninominal dos candidatos à presidência da edilidade para aprovação da Lei 7/2018, de 3 de Agosto, que altera o quadro legal da Lei 7/2013. Essa lei introduz a eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, via lista de partido político, ou seja, eleição plurinominal. Esses factos evidenciam a exteriorização do receio, quer do governo central quer dos partidos que ascendem ao poder nas autarquias, da possibilidade de perderem o controle de poder dos edis se haver devolução efectiva de poder para os órgãos locais de governação.

É desse quadro de configuração de mecanismos de manutenção, controlo e limitação de poder que a aprovação de um conjunto de leis sobre descentralização, que em

[120] Gabriel Muthisse, foi antigo Ministro de Obras Públicas e Habitação durante o último mandato do Presidente Armando Emílio Guebuza de 2010-2014. Foi entrevistado em Julho de 2022, Maputo.

Moçambique é denominado de "Pacote da Descentralização" emergem e, a partir daí, se pode fazer leitura coerente das sucessivas revisões das leis sobre descentralização, sobretudo a revisão da lei eleitoral, também, o "Pacote Eleitoral", para que os candidatos à edis passassem a ser eleitos via lista de partido, contrariando a eleição uninominal dos candidatos à presidência dos municípios. Portanto, ninguém deve ter vontade própria para candidatar-se nem aos órgãos do partido e muito menos à presidência do município, parafraseando os pronunciamentos públicos de Roque Silva, Secretário-Geral da Frelimo em 2022. Esses pronunciamentos públicos de Roque Silva de 2021 e 2022 não eram novidade. Em 2019, Manuel Tomé, antigo Secretário Geral da Frelimo entre 1994-2003, disse via Televisão de Moçambique que "ter vontade própria para se candidatar a órgãos do partido deixou de ser prática há muito tempo". Ou seja, nenhum candidato a edil deve ter vontade própria ou surgir da demanda local. Por esses e outros factores, durante os primeiros 20 anos de implementação de descentralização municipal, a questão de desenvolvimento local, ou seja, a base que sustentaria esses poderes locais criados, não aparece como prioridade nessas leis, senão de forma decorativa ou fragmentada institucionalmente[121].

O que aconteceu durante os primeiros 20 anos da municipalização foi um movimento inverso ao ideal da descentralização ao reduzir a esfera de exercício de poder local de imunidade sobre interferência do poder central do governo e dos órgãos centrais dos partidos políticos. Os três maiores partidos políticos com assentos no Parlamento, nomeadamente a Frelimo, a Renamo e o MDM, concordaram em mudar a lei eleitoral das autarquias, retirando a possibilidade de candidaturas uninominais para as listas. Foi assim que a partir das últimas eleições autárquicas, em 2018, que deixou de haver candidatos à edis que não fossem Cabeças-de-Lista de um partido, coligação de partidos ou movimento cívico. Da mesma forma, foi suprimida a possibilidade de haver candidatos independentes. Por exemplo, as candidaturas independentes à presidência dos municípios que seria um sinal de que há espaço para iniciativa local ficou refém do poder central do governo e órgãos centrais dos partidos políticos. Igualmente, foi também ignorada, por parte do governo central, a criação de condições para o desenvolvimento local e, por parte dos órgãos centrais dos partidos, apoiar

[121] Em 2019, o Ministério de Administração Estatal e Função Pública lança um documento intitulado: "Documento de Base para o Desenho do Programa Nacional de Descentralização". Mas ainda não se propôs um documento sobre desenvolvimento local. Há um outro documento elaborado pelo Ministério da Economia e Finanças intitulado: "Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico (ENDE). O documento tem perspectiva economicista reflectindo a visão e prioridades do MEF.

e influenciar positivamente o governo central para criar condições para uma descentralização que promovesse o desenvolvimento local.

Do sufrágio universal, directo, secreto e individual nos termos da Lei 2/97 e Lei 7/2013, a partir das quais se elegia os candidatos a presidentes das autarquias locais, incluindo independentes, passou-se para eleição dos mesmos, por via de lista uninominal, conhecido em Moçambique por eleição via "Cabeça de Lista" do candidato do partido político à presidência do município. Essa nova legislação eleitoral exclui qualquer possibilidade de candidatos independentes à presidência dos órgãos de autarquias locais tomarem parte do processo.

Por via de "Cabeça de Lista" controla-se e limita qualquer vontade da demanda local para eleger seus representantes localmente, porque impera a descentralização *top-down*. Igualmente, visto que os actos dos edis eleitos por essa via, para cumprirem com as promessas da descentralização requerem o beneplácito do poder central, e ou do partido que o fez eleger, o desenvolvimento local não pode ser prioridade desses eleitos senão entram em colisão com o poder central, como foi o caso do Carlos Portimão, edil de Moatize desde 2021, quando publicamente questionou "porquê descentralização sem desenvolver Moatize? Como é que uma cidade se desenvolve sem actividade comercial?…". Ele procurava se defender da interferência ilegal e política da Procuradoria Provincial de Tete num *dossier* sobre iniciativa local da edilidade para construção dum Centro Comercial para incrementar actividades económicas numa autarquia que ascendeu a categoria de cidade a menos de 1 ano. A Vila de Moatize é elevada a categoria da Cidade de Moatize (Resolução 17/2020, de 05 de Março).

Uma outra constatação refere-se ao gradualismo. Quer, à luz do gradualismo preconizado na Lei 2/97, de 18 de Fevereiro ou, à luz dos consensos políticos e sucessivas legislações[122] no quadro dos pacotes de descentralização para viabilização das eleições, observa-se uma criação forçada de autarquias sem infra-estruturas básica de funcionamento dos órgãos locais, base tributária, espaço fiscal, recursos humanos e outros, como foi o caso da criação dos municípios de Nyamayabwe, Mueda, Sussundenga em 2013 para satisfazer interesses político-eleitoralistas e limitação de aspirações emanadas da vontade do eleitorado local. Criar autarquias sem condições básicas, por exemplo, transferir competências para

[122] Acordo sobre a Cessação das Hostilidades Militares, Lei da Amnistia de 2014 (Lei 17/2014) e o mais recente Acordo de Paz de Maputo assinado em 2019 perfazem os instrumentos de acomodação política entre o Governo da Frelimo e a Renamo.

gerar receitas próprias como do Município da Cidade de Tete ou dos municípios de Catandica ou de Gondola, sugere manter essas autarquias reféns financeiramente do governo central. Ou seja, observa-se uma tentativa deliberada de re-centralização do poder por via de dissimulação de instrumentos político-legais que à primeira vista sugerem descentralização. Esse foco exagerado pelo controle e partilha de poder ignora a questão do desenvolvimento local que é um dos fundamentos da descentralização.

O impacto político-legal sobre manutenção, controle e partilha de poder no âmbito da descentralização em Moçambique teve uma influência que se estendeu até ao debate académico. Os acadêmicos, entidades governamentais e organizações internacionais direcionaram o debate do processo de descentralização centrados na partilha de poder entre a Frelimo e Renamo, criticando o controlo central do poder, mas excluindo o debate sobre desenvolvimento local que é a base sócio-económica que sustenta o exercício dos órgãos locais de governação instituídos para implementar a descentralização. Cada projecto de descentralização implementados pelos doadores são caracterizados por descoordenação, pois cada doador pretendia apoiar o modelo de descentralização de acordo com o seu país (CHICHAVA, 2022).

Durante o período no qual incide o presente estudo (1998-2018), em Moçambique, a discussão sobre descentralização deixou de ser aquela que visava agregar valor a participação de segmentos da sociedade em todo território nacional, nos termos da Lei 3/94, cuja legitimidade do poder emanaria da demanda local das entidades descentralizadas. O que se observou, volvidos 20 anos de implementação da descentralização municipal, tem sido, mais, para o retorno à centralização da descentralização entre a Frelimo e Renamo, ausência de comunicação articulada entre os edis, e menos, debater o desenvolvimento local de forma coordenada como preocupação de todos os edis à luz dessa descentralização. Numa das entrevistas que conduzimos, um alto funcionário fez referência a um episódio duma docente e administradora sênior da Faculdade de Agro-Pecuária de Angónia, Universidade Zambeze, que disse o seguinte:

> "…é preocupante quando alguém como eu teve de auxiliar o edil, usando mecanismos informais, para fazer chegar ao Ministério das Finanças a preocupação da edilidade sobre o atraso de desembolso do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) que já havia sido aprovado e que as outras autarquias haviam recebido os respectivos FCA. O edil me confidenciou que os colegas dele o aconselharam a usar vias informais para ter a solução" (Difa, 2019).

A prevalência de prática de informalidade no tratamento de questões formais como o FCA têm implicações, por um lado, sobre transparência, auditoria financeira e prestação de contas e, por outro, exercitação contínua dos edis a se comunicarem e aprenderem entre si para e se apropriarem que assumir a municipalização pressupõe, também que os edis aprenderem a seu nível a discutir seus problemas vis-à-vis políticas e legislação emanadas centralmente e, também, falar como única voz e não necessariamente quando o governo central os convoca ou na reunião de Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), onde o controlo do poder do governo central também se faz sentir como em qualquer outra agremiação associativa em Moçambique.

Qualquer tentativa, a título de iniciativa individual, que um edil procura encontrar soluções financeiras locais, organizar o comércio na edilidade, isto é, promover um dos aspectos do desenvolvimento local enfrenta todo o tipo de barreiras na esfera político-partidária, financeira, legal e administrativa. A situação pode piorar, quando um determinado edil for percebido ou se distanciar-se de certos alinhamentos aos circuitos poderosos político-partidário, seja da Frelimo, Renamo ou mesmo MDM.

Um edil recusar-se a cumprir ordens, ilegais ou não, do poder central ou partidário para cumprir as promessas eleitorais aos cidadãos numa edilidade corre o risco, ou de ser aconselhado a colocar a presidência da autarquia como foram os casos de Pio Matos, edil de Quelimane em 2011, os edis de Cuamba e Pemba em 2011. Ou mesmo serem preteridos, como foram os casos de Eneas Comiche, edil de Maputo em 2008 para não concorrer para o segundo mandato; o caso de Daviz Simango quando foi preterido por Afonso Dhlakama em 2008. Ou ainda, as especulações sobre desinteligências e ostracização intra-partidária como foram os casos de Mahamudo Amurane, edil de Nampula, Manuel de Araujo, edil de Quelimane quando eram membros do partido MDM liderado por Daviz Simango. Em suma, o poder político central espera que os edis cumpram as ordens do poder político e não ter iniciativas individuais ou coordenadas localmente com os seus pares. Para ser preciso, foi no período que vai de 1998 até 2018 que os edis de Quelimane, de Pemba, de Cuamba e de Matola foram aconselhados, em 2011, pelo seu partido[123] para colocarem à disposição de seus mandatos de governação, por razões de pendor político que legal. Os edis foram confrontados a conformarem-se em acomodar questões político-partidárias na governação municipal.

[123] Partido Frelimo

Este estudo afirma que houve uma descentralização municipal orientada para a sobrevivência política e os intervenientes, nesse caso os edis, sucumbiram perante essas contrariedades. Por isso mesmo não havia espaço para pensar no desenvolvimento local das autarquias. A título de exemplo, edis como os malogrados Carlos Tembe (Município da Matola) e Mahamudo Amurane (Município de Nampula); edis como, Eneias Comiche, no primeiro mandato (Município de Maputo, de 2003 a 2008), Pio Matos (Município de Quelimane), Daviz Simango (Município da Beira de 2003-2021), Manuel de Araújo (Município de Quelimane de 2011 até 2023), César de Carvalho, primeiro mandato (Município de Tete, de 2003-2013), passaram e, ou convivem dessas contrariedades.

Nesses primeiros 20 anos de municipalização em análise, o debate iniciado sobre o controle e partilha de poder passou a incluir mecanismos de controle e limitação da demanda local, dissimulados como vontade legal do Estado, quando na verdade é vontade das lideranças dos partidos políticos para conferir legitimidade partidária do exercício de poder aos edis eleitos via Cabeça-de-Lista de candidatura. Como quem diz estás a ocupar esse cargo porque o Partido te escolheu e não necessariamente porque os votos dos munícipes aprovaram o teu plano de governação e a ti. Na essência, a resistência dos órgãos centrais do governo e dos partidos políticos tem a ver com receio de perder o controle de exercício de poder pelos edis.

Para ilustrar, no Capítulo I, secção 6.2., este estudo apresenta três exemplos, resumidamente. O primeiro remete-nos ao ano de 2008, quando o então líder da Renamo, Afonso Dhlakama decidiu prescindir de Daviz Simango, então edil do Município da Beira, nomeando uma outra pessoa da confiança para se candidatar à presidência da edilidade. Porque a legislação (Lei 2/97) permitia candidaturas de candidatos independentes, Daviz Simango, decidiu romper os laços partidários com a Renamo de Afonso Dhlakama e candidatou-se como independente, ganhando as eleições municipais de 2008.

O segundo remete-nos ao ano de 2017, após o Congresso do MDM em Nampula, quando membros seniores do MDM, tais como Manuel de Araújo, edil de Quelimane e Venâncio Mondlane em Maputo, tiveram desentendimentos com Daviz Simango, então líder do MDM, acabando por abandonar o MDM filiando-se a Renamo, e, tendo sido mais tarde apresentados como candidatos à edil de Quelimane e edil da Cidade de Maputo, respectivamente. O MDM de Daviz Simango encetou diligências político-legais contra os seus antigos membros seniores para que não fossem permitidos candidatarem-se à edis, Manuel de Araújo, em Quelimane, e, Venâncio Mondlane, em Maputo. Como consequência, dois processos legais de motivações políticas foram movidos pelo MDM. Um processo

impediu o Venâncio Mondlane candidatar-se a edil de Maputo. Eventualmente, a acção do MDM contra Venâncio Mondlane foi bem-sucedida porque a Cidade de Maputo não é base de apoio político da Remano, ou a Renamo enveredou-se pela lógica de acomodação aos interesses da Frelimo. Mas, o outro processo não impediu o Manuel de Araújo candidatar-se à presidência da edilidade de Quelimane por via da Renamo porque Araujo teve apoio forte da liderança da Renamo e, também, a Cidade de Quelimane e província da Zambézia, em geral, é base natural de apoio à Renamo. Portanto, não era do interesse da Renamo apresentar um candidato a edil de Quelimane abaixo da popularidade de Manuel de Araújo e consequentemente perder Quelimane à favor da Frelimo.

O terceiro remete-nos ao ano de 2018, quando Samora Machel Júnior[124], membro do Comité Central da Frelimo, quebrou a disciplina partidária do seu partido ao ser apresentado como candidato à presidência do Município da Cidade de Maputo por uma associação juvenil. Um processo político-legal sinuoso movido pelo Partido Frelimo impediu-o que ele fosse permitido candidatar-se.

Nesses três exemplos, os interesses dos órgãos centrais dos partidos políticos para controlar e limitar candidaturas de candidatos independentes estão alinhados com a assunção de que um edil sem bancada na Assembleia Municipal não pode governar. Em política, o exercício do poder político não é linear, mas depende de circunstâncias favoráveis ou não. Mesmo sem apoio da Frelimo ou de bancadas, Samora Machel Jr., poderia governar o Município de Maputo usando o quarto poder, isto é, os órgãos de comunicação social, estratégia que funcionou perfeitamente para Manuel de Araújo de 2011 a 2013 quando governou o Município de Quelimane sem bancada municipal. Em parte, o edil Manuel de Araújo usou os órgãos de comunicação social para pressionar as bancadas da Frelimo e Renamo para aprovarem os planos e os orçamentos e, também, usou a abordagem ganha-ganha, no sentido: a Assembleia Municipal (AM) composta por membros do Partido Frelimo e membros do Partido Renamo aprovam o plano e orçamento e a edilidade paga salários; não aprovam o plano e orçamento e a edilidade não paga salários. Porque os membros da AM, que por natureza são indicados pelos partidos políticos e a maioria depende do salário que os membros da AM recebem para sobreviver, não tinham outra opção senão aprovar o plano e orçamento. Assim, Manuel de Araújo evitou o dispositivo legal que diz que após a AM chumbar três vezes o plano e orçamento dissolve-se o executivo e se convoca novas eleições municipais.

[124] Processo de Defesa em anexo

O impacto político-legal sobre descentralização em Moçambique produziu resultados que não conduziram ao desenvolvimento local nos municípios, particularmente, no Município da Cidade de Tete, porque o contexto de implementação da municipalização pós-conflito armado de 16 anos e em situação de sucessivos conflitos eleitorais violentos não permitiam a criação de condições para que o desenvolvimento local fosse pensado, discutido e promovido.

1.2. Municipalização Sem Visão Desenvolvimentista

Nesta sub-secção, o estudo afirma não haver nenhuma relação entre descentralização municipal e desenvolvimento local no Conselho Municipal da Cidade de Tete de 1998 a 2018 por causa de dois factores estruturantes e inter-relacionados: (i) falta de internalização e apropriação do processo de descentralização pelas entidades centrais e locais, no seu todo, e, (ii) a falta de criação de condições para o funcionamento eficaz das autarquias. Em face desses factores, essa sub-secção conclui que a descentralização municipal foi implementada sem visão desenvolvimentista.

Visão desenvolvimentista é factor determinante para que desenvolvimento local seja promovido ou bloqueado. Por isso mesmo, é necessário que haja a internalização e apropriação do quadro legal institucional criado pelo Estado Moçambicano para a governação municipal. Assim, pode se estar em condições para se cumprir com as promessas da descentralização: eficiência governativa, equidade procedimental, provisão de bens e serviços ou co-produção dos mesmos, e, participação. Cumpridas essas promessas da descentralização é possível verificar os seus efeitos positivos, que vai se caracterizar pelo desenvolvimento local que compreende a endogeneidade, factor incremental, integração territorial e articulação institucional.

A visão desenvolvimentista, que o estudo empresta do conceito do Estado Desenvolvimentista assenta na premissa de que uma elite nacional com visão desenvolvimentista é que pode promover o desenvolvimento nacional, no sentido mais amplo, ou desenvolvimento local, no sentido restrito, quer seja numa província, autarquia ou distrito, no caso de Moçambique. Todavia, esse tipo de elite não age, nem de forma desinteressada e nem longe do circuito de poder político que institucionaliza a reforma. As elites desenvolvimentistas e o poder político, a vários níveis, se influenciam, negociam e às vezes impõem regras formais e informais na prossecução de seus interesses desenvolvimentistas e há um compromisso assumido sobre o desenvolvimento sócio-económico como um legado.

A ausência de visão desenvolvimentista por parte do poder político e as elites não permitiu que o município se desenvolvesse durantes os 20 anos de municipalização porque o governo central não concebeu a descentralização para promover o desenvolvimento local. Mas, concebeu-a para consolidar o poder do governo central após 16 anos de guerra; controlar os mecanismos de acesso ao poder; acomodação de interesses políticos entre os partidos Frelimo e a Renamo de diferendos que não conseguiram resolver via processos eleitorais. Essas dinâmicas que dão forma ao processo de descentralização municipal bloquearam a visão das elites políticas e económicas sobre o desenvolvimento local. Por exemplo, foi ignorado a engajamento pró-activo do sector privado para dinamizar o desenvolvimento local nas autarquias.Para que a descentralização municipal promovesse o desenvolvimento local nos municípios, e no Conselho Municipal da Cidade de Tete em particular, era preciso que houvesse uma elite desenvolvimentista que se predispusesse a internalizar das promessas de descentralização enquanto meio para alcançar o desenvolvimento local, e esse desenvolvimento local se configura como legado. É sobre a visão do legado, isto é, desempenho sócio-econômico, que o estudo apresenta a seguir.

1.2.1. Visão de Legado e Desempenho Sócio-Econômico

A visão de legado e desempenho sócio-econômico derivam do processo de criação de condições pelo governo central para que as instituições criadas tenham funcionamento eficaz e respondam aos propósitos para as quais a implantação das autarquias foi criada. A falta de criação de condições, como o estudo já fez referência na sub-secção anterior, é um dos factores estruturantes que não permite que seja estabelecida a relação entre descentralização e desenvolvimento local.

Um poder político e uma elite com visão desenvolvimentista, também, se predispõem a usar de regras formais e informais para direccionarem os seus interesses e as suas acções desenvolvimentistas baseando-se no desempenho e legado sócio-econômico para promover o desenvolvimento local. Esse desenvolvimento local deve ter natureza endógena mesmo que exija apropriação de fenômenos exógenos como a globalização e economia política internacional. O desenvolvimento local deve ter em consideração o factor incremental, no sentido de priorização da planificação para investimentos em áreas economicamente produtivas de acordo com as condições institucionais e oportunidades locais para que os municípios tenham receitas próprias. Por exemplo, investimento nas áreas de cadastro imobiliário, plano de pormenor, cadastro de bens móveis; gerir o sistema de abastecimento de água, energia eléctrica e outros, cuja responsabilidades e competências são das autarquias

locais, se exige vontade política para que sejam criadas condições para o funcionamento eficaz das autarquias. Igualmente, se deve advogar por uma integração territorial, quer nos casos de municípios que partilham contiguidade geográfica, ou por via de proximidade de provisão de bens e serviços ou gemelagem. Finalmente, se deve priorizar a articulação institucional a múltiplos níveis.

Portanto, pensar num desenvolvimento local que os municípios de Moçambique poderiam ter promovido de 1998 a 2018 se estaria, seguramente, ancorada numa visão desenvolvimentista de elites e do poder político com sentido de legado, pois fazer política activa pressupõe assumir responsabilidades do processo de tomada de decisão. A ausência da visão desenvolvimentista das elites produziu um cenário de asfixia política ao desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

O desenvolvimento local não pode ser visto como mera consequência da descentralização, pois, a descentralização não é condição necessária e suficiente para que o desenvolvimento local ocorra. O desenvolvimento local, como factos históricos documentos sobre Sudoeste Asiático, Europa e alguns países em África, tem sido promovida pela elite desenvolvimentista. Ou seja, para que o desenvolvimento local ocorra não precisa, necessariamente, que haja descentralização, mas sim, é indispensável e fundamental que haja visão desenvolvimentista das elites que cumpram com algumas promessas da descentralização, por um lado, na provisão de bens e serviços de forma eficiente e eficaz nos termos estabelecido pela legislação, e por outro, adaptando-se às dinâmicas sócio-económicas que o contexto da demanda local se apresentar às elites e o poder político para dar resposta. Mas esse desenvolvimento deve ser realizado respeitando os limites que a lei impõe.

Da revisão de literatura sobre a experiência da descentralização em África se apreende que há pouca evidência que mostra que as legislações, procedimentos e instituições criados para a descentralização tenham sido internalizados pelos decisores políticos e implementadores, quer a nível dos governos centrais e locais. Portanto, não há efectiva representação dos interesses e vontades dos cidadãos a nível local. Ou seja, os que são eleitos como governantes dos governos locais, não tomam iniciativa própria, dentro do quadro legal, porque não são eles mesmos que se propuseram à candidatos para órgãos de governação local. Eles são propostos à candidatura para presidência dos municípios e, mais tarde, eleitos para dirigir governos locais como resultado da vontade e indicação dum partido político, quer seja, partido do governo do dia ou partido de oposição. Como consequência disso, o processo de implementação de reformas no âmbito da descentralização, por um lado, não

teve o primado de internalização das instituições criadas e, por outro, tornou-se eivado de falta de transparência dos actos administrativos, prestação de contas aos munícipes e responsabilização porque a prestação de contas e responsabilização da liderança dos órgãos locais de governação, é feita aos partidos políticos que os fizeram eleger presidentes dos municípios.

Volvidos 20 anos da descentralização nos primeiros 33 municípios, a prevalência da cultura da falta de transparência, prestação de contas e responsabilização dos edis revela que o governo central não criou condições para instalar ou reforçar a capacidade dos governos locais no quadro das instituições criadas e para os fins legalmente estabelecidos.

Embora o estabelecimento de procedimentos e instituições da descentralização sejam importantes, para o caso de Moçambique, a ausência de internalização desses procedimentos e instituições constituíram uma das maiores fraquezas da descentralização nos municípios. A ausência de internalização de procedimentos e instituições propiciou o enfraquecimento do diálogo construtivo e permanente entre o governo central, Órgãos Local de Governação (OLG) e sector privado; entre o sector privado e os municípios; entre os executivos municipais e os munícipes e outras instituições. Sem diálogo permanente e construtivo, as instituições autárquicas (OLG) privilegiaram uma governação municipal na base da cultura de informalidade entre o Governo Central e o OLG. Ou seja, discutiu-se e decidiu-se a gestão municipal, mais em ambientes informais no seio dos partidos políticos, que em ambientes formais no quadro das instituições do Estado. E mesmo nesses *fora* informais, a questão do desenvolvimento local não constava como prioridade.

Por exemplo, durante o trabalho de campo em entrevistas com alguns ministros, antigos assessores dos Presidentes Chissano e Guebuza, membros da Assembleia da República, Presidentes dos Municípios, membros das Assembleias Municipais e empresários apontam que o papel que o sector empresarial teve no processo de descentralização foi marginal em todos os 33 municípios, excepto no Município da Cidade de Maputo onde o FIPAG transferiu a gestão do sistema de abastecimento de água para o sector privado (Empresa Águas de Maputo), nos termos da Lei 11/97, de 31 de Maio; Decreto 72/97, de 23 de Dezembro; e, Decreto 33/2006, de 30 de Agosto. Ou seja, discutia-se fundamentalmente questões de poder e, nesses assuntos eminentemente políticos, o sector privado não se apresentava como tendo interesse primário.

A visão de legado e desempenho sócio-econômico deve ser holística tendo em conta o leque de bens materiais ou tangíveis, mas também, os bens imateriais ou intangíveis, pois os bens intangíveis sustentam a produção dos bens materiais. Por exemplo, os conhecimentos

técnicos científicos e profissionais ajudam a produzir os bens materiais que o município precisa.

Ainda sobre as implicações da ausência de internalização de procedimentos, por exemplo, em Moçambique, uma das implicações da ausência de internalização de procedimentos e instituições, nos primeiros 20 anos da municipalização, foi a prevalência de informatização dos actos legais e administrativos da descentralização. Enquanto o Governo Central (GC), contornou o que está estabelecido na Constituição da República via legislação infra-constitucional para regular a implementação da descentralização, ao mesmo tempo, sonegando a transferência de funções e competências aos OLG, retirando-lhes toda a possibilidade de tomar iniciativas locais, por sua vez os OLG seguiram a mesma lógica nos seus actos administrativos e prestação de contas, fazendo-os aos seus respectivos partidos políticos que aos órgãos de tutela no Estado. Por exemplo, quando o GC decide atribuir aos municípios de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba a gestão da educação primária, saúde básica, e, sistema de abastecimento de água, mas transfere tais competências apenas para Maputo e Pemba, excluíndo, os municípios da Beira, Quelimane e Nampula, que tem relativa capacidade a ombrear com os municípios de Maputo e Matola e, bem acima da capacidade do Município de Pemba, torna-se evidente o critério de informalização de actos do GC sobre a descentralização municipal.

Essa prática, do GC de atribuir competências a determinados municípios em detrimento de outros sem critérios plasmados na lei, acabou sendo replicada pelos municípios. Isto é, os OLG fazem a gestão municipal na base de informalidade. Outrossim, são os casos em que as internalizações de práticas reguladas por lei têm sido amiúde ignoradas pois, considerações políticas têm primazia em relação a lei. O caso da intervenção da Procuradoria Provincial de Tete, que não é órgão de tutela administrativa[125], num assunto de gestão municipal em Moatize; os trâmites de autorização de manifestação pacífica dos munícipes na cidade do Maputo é da competência do Município da Cidade de Maputo, mas nos municípios da Cidade de Quelimane, da Cidade da Beira, da Cidade de Nampula tem sido da competência da Polícia da República de Moçambique, ou a PRM tem tido maior protagonismo que a Polícia Municipal.

Portanto, deve haver o espírito de respeitar os limites impostos pela própria lei em todas as instituições municipais e os procedimentos sejam aplicados em igualdade de circunstâncias. E para melhor enquadramento sobre ausência de bens intangíveis e tangíveis

[125] O Ministério de Administração Estatal e Função Pública é o órgão de tutela.

que sustenta o argumento do presente que houve descentralização, mas sem desenvolvimento local, se confirma quando o estudo verifica as dinâmicas sobre o quadro institucional e eficiência governativa, provisão de bens e serviços, participação no desenvolvimento local.

1.2.1.1. Quadro Institucional e Eficiência Governativa

Recuperando a discussão no Capítulo IV, subseção 1.3., sobre as limitações do processo de descentralização em Moçambique, em termos do quadro institucional e eficiência governativa, o estudo reitera que as dinâmicas sócio-políticas da descentralização implementadas no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018, em termos legais, assentam na Constituição da República de 1990, na Lei 2/92 e demais legislação e regulamentos afins sobre a municipalização. Em termos do contexto político, nos primeiros 20 anos, Moçambique teve uma descentralização que se caracterizou por ser, simultaneamente, uma descentralização do pós-conflito armado de 16 anos e de gestão de sucessivos conflitos eleitorais violentos. Por isso, o foco dessa descentralização assentava na manutenção, controlo e eventual partilha de poder, primeiro no seio do Partido Frelimo e, depois, entre os partidos Frelimo e Renamo e mais tarde se junta o Partido MDM.

Nas circunstâncias e contextos descritos no parágrafo anterior, falar do quadro institucional e eficiência governativa nos remete a gestão municipal em várias dimensões, particularmente para a área de gestão financeira. Essa área é chave porque é a base que sustenta o poder político. Mas o poder político, por sua vez, para gerir com eficiência uma instituição e bem público precisa de leis para o guiar e, também, limitá-lo para prevenir que não ocorram actos de corrupção que envolva os edis, como foi dos alegados casos de corrupção dos presidentes dos municípios das cidades da Matola, Cuamba, Pemba e Tete, no período que vai, de 2008 a 2013; do edil da Cidade de Inhambane em 2018 (MISA Moçambique, 2020).

O processo de implementação da descentralização em Moçambique exigiu compreender, não apenas o contexto do pós-guerra dos 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos, mas também, o quadro de instituições legais e democráticas instituídas porque são pré-requisitos para o desenvolvimento sócio-económico. Ou seja, mesmo que o poder político nas autarquias se deva sustentar com uma base financeira robusta, os órgãos locais de governação precisam de leis, quer sejam emanadas central e localmente, para que a descentralização seja implementada com transparência, prestação e responsabilização. Esses elementos ajudam a limitar a predação dos recursos financeiros escassos, encorajando a eficiência e inovação na gestão municipal. E, neste ponto, o estudo corrobora com a posição

dos acadêmicos, tais como, Tiebout (1956); Oates (2006) e Treisman (2007), segundo a qual, as leis e finanças devem estar ao serviço do poder político para que a descentralização promova o desenvolvimento local.

A democracia multipartidária iniciada nos termos da Constituição de 1990 abriu espaço para uma mistura de percepções, sobre como o exercício do poder centralizado pelo governo central, durante 23 anos (1975-1998), seria exercido com a existência de órgãos locais de governação, à luz da descentralização. De entre a mistura de percepções destacamos duas, nomeadamente, o dilema e o paradoxo, do governo liderado pela Frelimo.

O dilema do governo central consistiu em se conformar, ou não se conformar, com os princípios basilares da descentralização que são a devolução de poder, transferência de competências administrativas e conferir alguma autonomia para que os órgãos municipais possam exercer o poder, administrar e prover bens e serviços de forma eficiente. Esse dilema confrontou o governo da Frelimo a se posicionar entre, ou aceitar, conformar-se com os princípios da descentralização, internalizando e se apropriando do processo na efetividade, mas correndo o risco de perder o controle de poder por causa da descentralização. Ou, manter o controle de poder, aprovando leis, regulamento e produzindo normas infraconstitucionais, mas nunca as implementar.

Por sua vez, o paradoxo do governo central se verificou em o governo da Frelimo ter bastante poder político e legal para decidir e mandar aprovar leis e normas afins sem bloqueio de nenhum partido de oposição, quer via do órgão legislativo, isto é, a Assembleia da República e, também, nas Assembleias Municipais; quer via poder executivo, em produzir regulamentos infra-constitucionais e posturas municipais. Esse bastante poder executivo do governo central foi um constrangimento a eficiência governativa nos municípios e consequentemente, não se podia promover o desenvolvimento local nos municípios. Há excepção. O Municipal da Cidade da Beira de 2003 a 2018, porque o edil não era do partido governamental, procurou fazer uma gestão eficiente na governação municipal com foco no desempenho sócio-econômico na urbe. Por exemplo, uma das razões da re-eleição do edil Daviz Simango, para o seu segundo mandato na Beira, assentava no desempenho económico, contrariando o estilo de governação ineficiente da governação municipal na Cidade de Tete, onde os sucessivos edis eram membros de confiança do Partido no Governo.

O dilema e o paradoxo afectaram a percepção do governo central na sua aceitação forçada para a implementação da descentralização. Pressões externas para reformas

produzem resultados adversos, como as que o governo da Frelimo teve durante as negociações para os Acordos Gerais de Paz, para a mudança da Constituição da República Popular de Moçambique para a República de Moçambique,e sobretudo, financiamentos externos. Pode-se afirmar sem receios que desenvolvimento quer seja das instituições do Estado, funcionamento do governo e, mesmo, o desenvolvimento social e econômico não deve resultar de uma ordem externa.

Esse tipo de aceitação contagiou a esfera de eficiência de governação a nível do Município da Cidade de Tete, pois práticas de governação do governo central assentes nos mecanismos de controlo e manutenção de poder foram projectados e assumidos na governação municipal na Cidade de Tete. Portanto, não era uma governação baseada no desempenho económico. Foi, sim, uma governação municipal com o enfoque na replicação de práticas dos órgãos centrais para manter e controlar o poder político ignorando o quadro institucional e eficiência governativa. Como consequência, manter o poder político teve primazia relegando o desenvolvimento local como expediente acidental.

O desenvolvimento local é construído na base da relação entre eficiência governativa, que faz parte dum bem intangível, para que a melhoria na provisão de bens e serviços básicos e na equidade institucional e procedimental de tratamento como forma de expandir o poder de cidadão na participação de tomada de decisões na jurisdição territorial reconhecida pelo governo central. E nessa jurisdição territorial que deve haver espaço para a reorganização territorial, reforço do poder administrativo, financeiro e político do Órgão Local de Governação. Nesse contexto, a eficiência governativa acrescenta ao processo de descentralização como bem intangível necessário para o desenvolvimento local seja a medida do desempenho do exercício do poder pelo OLG e, também, a afirmação do legado. Enquanto a descentralização é um meio, se for efectiva e real, pode claramente contribuir para a expansão das capacidades de poder de decisão dos munícipes, reforçar a administração eficiente dos órgãos locais de governação, enquanto entidades que estão mais próximas dos cidadãos, ou seja, podem promover o desenvolvimento local num município.

1.2.1.2. Provisão de Bens e Serviços e Participação no Desenvolvimento Local

No âmbito da descentralização a questão da provisão de bens e serviços constitui uma das promessas basilares da descentralização. Embora se reconheça a importância de provisão de bens e serviços para os munícipes num contexto de descentralização do pós-conflito armado e de sucessos conflitos eleitorais violentos, como é o caso de Moçambique, a produção de bens materiais em si não precisa de descentralização para que sejam providenciadas. O governo central, querendo pode fazê-lo como a França e o Ruanda o fazem. O que se precisa no processo de descentralização é a eficiência governativa e equidade procedimental na criação de condições para o cumprimento das promessas da descentralização nas áreas municipalizadas.

O estudo argumenta que a produção de bens materiais e serviços em si não esgota o sentido da descentralização e, muito menos, o que os órgãos locais de governação podem fazer. É preciso que o processo de provisão de bens e serviços, que pode ser infra-estruturas de abastecimento de água, organização dos mercados, elaboração de posturas municipais, ou decisões sobre prioridades do município, resultem da demanda local e que sejam de forma eficiente, gerindo expectativas e acomodando interesses políticos, económicos e sociais.

A ausência da eficiência governativa, falta de equidade procedimental na governação municipal e fraca provisão de bens e serviços, denunciam não terem sido criadas condições para a provisão de bens e serviços como resposta dos órgãos locais de governação que resulta da demanda local que o governo central e distante não poderia fazê-lo. A ausência desses aspectos leva o estudo a destacar a consequente ausência de visão desenvolvimentista e partilhada de legado. Sem essa visão não é possível promover o desenvolvimento local na autarquia.

A questão da provisão de bens e serviços, como uma das promessas da descentralização, encerra a ideia, segundo a qual, a descentralização aproxima o governo central à população local. Não se trata de mera aproximação física como em comícios ou campanhas eleitorais. É uma aproximação do Governo Central à população via instituições criadas pelo Estado, isto é, o Órgão Local de Governação, nomeadamente, o órgão executivo e o órgão legislativo local (Assembleia Municipal), no processo da governação municipal nas suas mais diversas formas de tomada de decisão e interação com os munícipes, empresariado e outras instituições. Essa aproximação do governo à população pode ser bem fundamentada com referência a participação dos munícipes, sector privado, as elites, representantes do governo central e os órgãos locais de governação nos processos de formulação e tomada de decisões sobre a governação local. É esse ideal de participação de

todos e a múltiplos níveis que se encontra os fundamentos de que a descentralização pode promover o desenvolvimento local.

O estudo argumenta que o ideal da aproximação do governo aos cidadãos via descentralização não se esgota, e, nem se limita apenas na provisão de bens materiais e serviços tangíveis, como estradas e pontes, educação (escolas e professores), saúde (hospitais, médicos e enfermeiros), porque governos fortemente centralizados podem prover bens e serviços de forma eficiente dispensando a descentralização como são os casos da França e do Ruanda de Paul Kagame. Descentralização pode, também, impulsionar bens intangíveis como a participação e construção de consensos entre os munícipes e órgãos municipais no processo de tomada de decisão, articulação institucional como aprendizagem no processo de internalização das instituições e interesses ao serviço da descentralização, integração territorial em função da localização e potencialidades económicas, sociais e culturais. Isso tudo nos remete à participação no desenvolvimento local como uma das promessas da descentralização.

A participação no desenvolvimento local que o estudo apresenta trata-se duma participação para a construção de consensos entre os órgãos de decisão a nível do governo central, órgãos locais de governação, as elites, o sector privado, os munícipes e sociedade em geral usando regras formais e informais de jogo. Essa construção de consensos é indispensável para promover o desenvolvimento local, porque o quadro legal-institucional sobre a descentralização criado pela Lei 2/97, legislação e regulamentos afins criaram novos espaços políticos; alargaram a esfera de direitos políticos, civis, humanos; liberalizaram as actividades económicas e qualidade da demanda local. Esses elementos, enquadrados no ideal de participação, concorrem para promover o desenvolvimento local.

A criação de novos espaços políticos, por via da descentralização, permite que novos grupos de interesses sejam incluídos na arena política nacional, expandindo, por sua vez, o espaço democrático e, isso reforça a legitimidade do Estado, via desempenho sócio-econômico. Ou seja, um processo de descentralização no contexto de Moçambique – descentralização do pós-conflito armado de 16 anos, cujas prioridades seriam repor os danos do tecido social, infra-estruturas sociais e econômicas; e de gestão de sucessivos conflitos eleitorais violentos de 1998 a 2018, exigem visão desenvolvimentista para para equilibrar preocupações inerentes a consolidação do poder e demandas locais. Isso exige internalização e apropriação das promessas da descentralização, envolvendo maior e efectiva participação de vários segmentos da sociedade, a começar pelo governo central, lideranças dos partidos políticos, elites nacionais, sector privado, as Organizações da Sociedade Civil, elites locais

e grupos de interesses na definição, influência e criação de políticas públicas locais que permitam alargar direitos e obrigações entre os munícipes e Órgão Local de Governação. Por isso, faz sentido que a população local procure soluções junto de autoridades locais quando ela acredita que essas autoridades são verdadeiramente capazes de resolver os problemas que preocupam os cidadãos.

A participação para o desenvolvimento local defendida neste estudo pode prevenir que o processo de descentralização não seja caracterizado por contradição de princípios. Alguns exemplos: um, a Constituição da República estabelece que a educação primária e saúde básica são de competências dos municípios, mas volvidos 20 anos da municipalização, o governo central (GC), usando normas infra-constitucionais retém essas competências à entidades centrais, nomeadamente, o Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) e o Ministério da Saúde (MISAU).

Dois, para o caso do Município da Cidade de Tete (MCT), os manifestos eleitorais dos sucessivos candidatos à presidência do MCT prometem que vão melhorar o abastecimento de água e energia. No entanto, a gestão e abastecimento de água na Cidade de Tete é, legalmente, ainda da competência do FIPAG, e, sobre a energia elétrica, é a Electricidade de Moçambique. O GC ainda não transferiu as funções e competências para a autarquia local. A gestão do sistema de abastecimento de água pelo MCT poderia ser uma das maiores fontes de receitas próprias no MCT se o GC transferisse as competências de gestão do FIPAG para o MCT.

Três, descentralização fiscal, que é a esfera a partir da qual o Órgão Local de Governação têm competências e capacidades para tributar, gerar receitas próprias e tomar decisões de investimentos com alguma autonomia sem interferência do GC, também, não aconteceu nos últimos 20 anos. Isso gerou dependência e asfixia a iniciativa dos municípios. De 1998 a 2018, o governo central, não só, não transferiu competências sobre essa matéria, como também, nunca se abriu para debater o assunto publicamente. Mesmo a nível da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, dominada maioritariamente pelos municípios governados pelos candidatos do Partido no Governo (Frelimo) nunca foi formalmente apresentado um ofício ao governo central sobre essa matéria, senão conversas informais nas sessões de ANAMM[126].

Quanto à dependência financeira ao Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e o Fundo de Investimentos para Iniciativa Autárquica (FIIA) dos municípios ao Governo

[126] Antigos Deputados da Frelimo e da Renamo (1998-2015); Edil de Quelimane (antigo Deputado na AR pela Renamo, Vereadores do CMCT de 2003-2013. Todos foram entrevistados em 2019 e 2022.

Central (GC), volvidos os primeiros 20 anos da descentralização, era de esperar que os municípios deixassem gradualmente de depender das transferências governamentais (FCA e FIIA). Até 2018, os primeiros 33 municípios de Moçambique continuavam dependentes do GC para a gestão financeira.

Quanto à asfixia da iniciativa local, no período em análise os municípios, particularmente o MCT, não tomam iniciativas para saírem da dependência financeira de forma gradual. Por exemplo, na Cidade de Tete, com o aumento do parque imobiliário por causa das pessoas que foram fixar residência na cidade de 2009 até 2018 por causa de empreendimentos das empresas mineradoras, oportunidades de emprego e fazer negócios, o MCT não fez um cadastro imobiliário ou que o tivesse actualizado (residências), cadastro de bens móveis. Sem investimento nessas áreas, o MCT perdeu três fontes próprias de receitas, nomeadamente, o Imposto Predial Autárquico (IPRA) e o Imposto Pessoal Autárquico (IPA) e imposto sobre bens móveis. Receitas provenientes do IPRA e IPA poderiam constituir uma grande fonte de receitas próprias para o MCT. Para ilustrar, das quatro turmas, duas do Curso de Direito e duas do Curso de Administração Pública, frequentando o 4° ano, na Universidade Católica, Delegação de Tete, que constituíram os quatro grupos focais de discussão que realizei na cidade de Tete, quando lhes fiz a pergunta sobre os endereços de seus domicílios, um dos estudantes respondeu nos seguintes termos:

> "…para chegar a minha casa, você sai daqui na universidade e caminha até a paragem no mercado, aí no Chingale. Pega a chapa ou moto-taxi até Matema mas, desça no embondeiro e vai ver uma rua à sua direita. Anda uns 100 metros, vai encontrar um quiosque e aí está sempre uma senhora que vende amendoim torrado e farinha de mapira. Tem outra rua, mas desta vez, vira à esquerda e verás uma casa com árvore de maçaniqueira" (Manecas, 2022).

Assim respondeu o meu interlocutor enquanto os restantes membros da Discussão do Grupo Focal se puseram a rir. O riso dos estudantes não significava piada ou erro por parte do estudante que respondeu. Eles entenderam o alcance da minha pergunta quando alguns deles procuravam afirmar, que de 1998 a 2018, havia desenvolvimento local na Cidade de Tete. O que os meus interlocutores nos Grupos de Discussão afirmavam, não é situação excepcional do Município da Cidade de Tete apenas. Em todos os primeiros 33 municípios essa situação é generalizada. Os órgãos locais de governação nos municípios não se esforçaram para ter um cadastro imobiliário, ou seja, não conhecem onde vivem os munícipes porque não tomaram iniciativa para o efeito. Incluindo as ruas nas zonas rurais dos municípios, muita das ruas nas zonas urbanas e periurbanas municipais em Moçambique não tem nomes.

Do exposto, torna-se difícil falar de participação no desenvolvimento local enquanto ideal e promessa da descentralização. Daí, o argumento central desta tese, que houve descentralização formal, mas, não houve desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. Sem cadastro imobiliário, ou seja, identificar onde e como localizar os munícipes na urbe, não é possível falar da participação, mesmo por via de contribuição pagando IPRA e IPA no desenvolvimento local. Mas essa situação generalizada foi gerada por causa do quadro da dependência financeira engendrada pelo governo central à luz do quadro político-legal que já fizemos referência neste estudo.

Os órgãos locais de governação nos municípios não tomam iniciativa, porque o processo em si da descentralização não abria espaço para o efeito, e também, os órgãos locais de governação nos municípios se acomodaram porque o contexto foi de executar ordens emanadas pelos órgãos centrais quer do governo ou dos partidos políticos. Ou seja, órgãos locais de governação nos municípios se aproveitaram dessa situação, atribuindo culpas ao GC por falta de recursos financeiros. Por sua vez, o GC acusa os órgãos locais de governação nos municípios de falta de iniciativa para capitalizar as potencialidades locais.

Outra área que poderia ser fonte de receita para o Município da Cidade de Tete (MCT) é a gestão do sistema de abastecimento de água. Volvidos 20 anos, o MCT com edil experiente profissionalmente e com capacidades técnicas de gestão no sector de água ainda depende e negocia o valor monetário a receber da cobrança de água que o FIPAG faz aos munícipes de Tete para o MCT fazer o saneamento do meio. Devia ser o MCT a gerir o sistema de abastecimento de água. Portanto, receitas que provêm da cobrança de água, do IPRA e IPA e dos mercados informais, se calhar o MCT já poderia ter iniciado o processo de redução gradual da dependência financeira do GC (FCA e FIIA).

Em outras palavras, o Órgão Local de Governação que ascendeu ao poder via processo democrático e tenha recursos da descentralização se espera que permita abertura de participação democrática e encoraje maior participação dos munícipes em questões de interesse público. Descentralizar um país privando-o da construção de consensos localmente, ou seja, democracia local, pode levar gerações sem materializar as promessas da descentralização porque o processo em si encerra a maximização da legitimidade do exercício do poder baseado em desempenho econômico durante a sua implementação. Seguramente, a participação também promove o desenvolvimento territorial equilibrado garantindo o sentido de pertença das decisões e autonomia de gestão por todos os intervenientes no processo da implementação da descentralização.

Num contexto caracterizado pela globalização económica e cultural, é a flexibilidade e dinamismo com que governos centrais, provinciais e municipais se permitem divisar seus próprios planos de desenvolvimento local e sustentação de seus respectivos exercícios de poder político. Dito de outra forma, o poder político não dispensa de uma base econômica forte para sustentar-se como poder em exercício e ao serviço das promessas da descentralização. Mas para estabelecer e consolidar uma base econômica forte não se deve excluir ou dispensar construir consensos, acomodação de interesses com as elites e retro-alimentação de objectivos e visão desenvolvimentista para transformação sócio-económica onde o poder local incide.

Das entrevistas com membros do Conselho Empresarial Província de Tete, membros do Confederação das Associações Económicas (CTA) em Maputo, vereadores do CMCT, jornalistas e membros da AM, apontam não ter havido participação do sector económico no desenvolvimento local porque as contribuições financeiras do sector privado, em termos fiscais, são canalizadas para o Ministério das Finanças e não para as autarquias. Um dos empresários de Tete disse:

> "Sempre pagamos os impostos à Finanças, mas o que nós queremos que seja feito sobre o sector económico na urbe já não temos interlocutor. Pagamos impostos sem contrapartidas. Não podemos exigir do Município, porque não somos contribuintes do Município. Aliás, o Município nem sabe o que pagamos como impostos às Finanças" (CEP, 2019).

Essa afirmação confirma o que o relatório do Banco Mundial sobre *Doing Business 2019* e CTA (2020) apontam como constrangimento do sector económico contribuir na economia do país e, indirectamente, nas cidades municipais porque o sistema tributário é centralizado. Há mais desafios na implementação de reformas do sistema tributário que facilidades para que o sector empresarial participe no desenvolvimento local. E uma das implicações disso é a exclusão daqueles que dinamizam a economia da urbe, o sector privado.

O sector privado, ao invés de buscar soluções via formal, por exemplo, via Assembleia Municipal e esta apresentar ao executivo do MCT e, este por sua vez influenciar o governo provincial e central, o sector privado acaba usando mecanismos informais, como práticas clientelistas, para garantir que concursos públicos do Estado para provisão de bens e serviços sejam ganhos pelas mesmas empresas das elites locais, e ou até fuga ao fisco. Ou seja, a situação do empresariado local na descentralização, durante os 20 anos da municipalização, sugere percepção como essa: "…as elites locais estão preocupadas em

proteger seus negócios e fazem-no aliciando, co-optando e controlando os edis. Dada a situação prevalecente de informalidade, as elites não participam no desenvolvimento do município" (ZEFANIAS, 2020).

Revendo os pressupostos da reforma do Estado, a descentralização pode contribuir para incrementar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre o desenvolvimento local, quer via instituições formais e informais (CROOK e MANOR, 1998; Heller 2001). Essa seria aquela participação para além de processos eleitorais embora evidências mostrem que tem sido difícil uma participação efectiva da maioria de munícipes em condições de pobreza extrema e menos escolarizados, para além de processos eleitorais, que em si só, podem configurar instrumento de manipulação e controlo de poder apenas (BLAIR, 2000; ALSOP et al., 2002; JOHNSON, 2001). Todavia, a maioria das pessoas vivendo nos municípios em Moçambique, Tete em particular, têm acesso limitado de sua participação na política de governação local por causa, por um lado, do quadro institucional para influenciar decisões municipais ou legislação sobre a gestão municipal assente na transparência, prestação de contas e responsabilização dos órgãos de governação municipal. E, por outro, da conduta das elites locais que não tem visão desenvolvimentista e que ainda se conformam com governação centralizada.

Poderia ter sido as elites locais, com o poderio económico que tem para influenciar o executivo do MCT, governo provincial, governo central usando a Assembleia Municipal, a Assembleia da República e outras instâncias, para promover reformas e sua participação no desenvolvimento local. Mas as elites locais optam pela manutenção do *status quo* porque é menos arriscado para suas actividades econômicas numa economia dominada historicamente pelo sector empresarial estatal sobre o sector privado (Banco Mundial, 2014). Por exemplo, participar activamente na economia política do município, discordar ou criticar certas posições oficiais em privado ou publicamente, as elites locais temem correr o risco de não mais ganhar concursos públicos para prestar serviços às instituições do Estado. Ou, os munícipes temem sanções informais porque os custos inerentes à participação activa e efectiva por causa das práticas de patronagem e clientelistas transferidas do nível central para os governos locais têm impacto directo na vida das pessoas. Ou seja, o custo a pagar é alto e a opção é a resignação na participação ao desenvolvimento (VEDELD, 2004).

Certa literatura atesta que quando há reuniões populares nos bairros municipais e as pessoas se apercebem que suas contribuições não influenciam em nada, como casos observados na Índia (ALSOP, et al., 2002); caso do 7 milhões em Moçambique (SANDE,

2015; FORQUILHA, 2016) ou exclusão nas oportunidades de acesso à participação económica do município (CHAMBOTE, 2021), as pessoas tendem a ser reticentes.

Os entrevistados dizem sem rodeios que as pessoas sentem falta de transparência, prestação de contas e que apenas pouca gente se beneficia das decisões tomadas, com destaque para os homens bem conectados com o Partido que garantiu a eleição do edil. Das pessoas atentas e não conectadas aos partidos políticos resolvem a questão de participação usando mecanismos informais, como foi o caso que opôs os munícipes e a edilidade de Moatize em 2021, quando alguns munícipes, ignorando o protocolo legal para a submissão de suas inquietações junto à edilidade, preferiram fazer um "Abaixo-Assinado" em carta de reivindicação. Fi-la usando vias informais e enviá-la para um órgão incompetente para dirimir o contencioso numa autarquia.

Ainda se pode destacar contradições de princípios usados pelo órgão de justiça (Procuradoria da Província de Tete) e órgão de ordem e segurança públicas, a Polícia da República de Moçambique (PRM). Por exemplo, no Município da Cidade de Maputo, a violação dos direitos dos munícipes sobre acesso à terra urbana, actividades económicas nos mercados informais e abuso perpetrados por agentes da Polícia Municipal não tem conhecido intervenção da Procuradoria, nem provincial e nem da Cidade de Maputo. No entanto, as Procuradorias Provinciais, amiúde, têm interferido nos assuntos internos dos municípios de Moatize, Beira, Quelimane, em casos que podem ser resolvidos pelo Ministério de tutela que é o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP). Quaisquer manifestações pacíficas de cidadãos são submetidas ao Município da Cidade de Maputo e este autoriza. Portanto, não é a PRM que autoriza o exercício do direito à manifestação pacífica no Município da Cidade de Maputo. No entanto, noutros municípios, a PRM chama para si essa competência. Por isso se argumenta que é preciso que seja repensada a forma como a participação das instituições e cidadãos devem ser capitalizadas para o desenvolvimento local multiforme.

Enquanto o discurso político-legal sobre a descentralização apontava, formalmente, para uma direcção e gerando expectativas, na prática vigorou o que, politicamente, era funcional e útil para os propósitos políticos do Governo Central (GC) e, também, para os partidos como a Renamo e MDM. Por sua vez, enquanto o debate público e a teorização sobre descentralização estavam ancoradas na querela sobre partilha, manutenção e controlo do poder entre a Frelimo e Renamo, o debate acadêmico e público sobre descentralização, municipalização inclusive, embora influenciada pelas assimetrias regionais e pressão externa, eram conduzidos e explicados com referência a partilha do poder, ignorando assim,

que o “poder é como riqueza e para ser distribuído deve primeiro existir” (KOHL, 2004). Ao invés de produzir riqueza para sustentar o poder político, foram estatuídos cargos políticos (governos municipais) à mercê do governo central porque não foram criadas condições para os governos locais tivessem foco na provisão de bens e serviços e promover o desenvolvimento local. Esse contexto político-legal foi estruturante para que a descentralização não tivesse promovido o desenvolvimento local porque o desenvolvimento local não foi prioridade definida pelo poder político.

A ausência de visão desenvolvimentista do poder político moçambicano que institucionalizou a descentralização municipal, do período estudado, condicionou o diálogo permanente e aprendizagem entre o poder político e o sector privado no processo da municipalização. Por isso, volvidos 20 anos, os implementadores da descentralização municipal, isto é os órgãos locais de governação ficaram reféns de muitos factores, entre eles, o estudo destaca (i) a lógica de controlo e preservação do poder, cujas práticas foram replicadas pelos órgãos locais de governação; (ii) a centralização de decisões pelo governo central e, ou, órgãos centrais dos partidos via informalização de nomeações de candidatos à presidência dos municípios e informalidade de prestação de contas desses; (iii) da sonegação do governo central em não proceder a transferência gradual de funções e competências para os órgãos locais de governação alegando falta de capacidades financeira, técnica e humana nas autarquias, e, outras.

Uma das implicações desses factores na descentralização foi a asfixia legal aos órgãos locais de governação e limitação a esses para tomarem iniciativa local que resulta da demanda local. Consequentemente, sem essa retro-alimentação, de cima para baixo e de baixo para cima, que responda às promessas da descentralização não se pode estabelecer a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

1.0. Conclusão

A conclusão deste estudo compreende cinco pontos principais. O primeiro oferece o resumo geral da análise feita nos capítulos, suas interligações e conclusões preliminares, destacando a importância da descentralização nos municípios para promover o desenvolvimento local. O segundo aponta para que a municipalização seja repensada e sirva de meio para desenvolvimento local. O terceiro destaca a importância e urgência de reconstruir o debate nacional sobre a municipalização em Moçambique. O quarto olha para a descentralização de forma crítica, ou seja, compreendê-la melhor para que sejam criadas condições que sejam ajustadas ao contexto de Moçambique para evitar que a descentralização não se foque, em demasia, na primazia do poder, mas que promova o desenvolvimento local nos municípios. E, o quinto olha para descentralização e desenvolvimento local como projecto intelectual do presente e futuro para academia em Moçambique. Alinhado aos cinco pontos, o estudo apresenta, nas sub-secções seguintes as conclusões.

1.1. Da municipalização à negação do desenvolvimento local

O estudo estabeleceu como objectivo geral analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018. A finalidade do estudo é contribuir para a consolidação do processo de descentralização como meio para promover o desenvolvimento local nos municípios em Moçambique. Para efeitos de análise, o estudo definiu três objectivos específicos. Primeiro, fazer o levantamento de dinâmicas sócio-políticas e económicas junto de entidades públicas e privadas a níveis central e local, incluindo a experiência dos munícipes durante a implementação da descentralização no Município da Cidade de Tete, nos primeiros 20 anos da municipalização. Segundo, identificar as limitações do processo da descentralização que conduziram a municipalização e suas implicações no desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. E, finalmente, o terceiro, verificar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete.

Alinhado aos objectivos descritos no parágrafo anterior, três princípios orientadores enformam a construção do argumento central do estudo, que é: houve descentralização, mas sem desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. Resumidamente, os três princípios são: Primeiro, Moçambique implementou a descentralização, no geral, e implantou as autarquias locais, a nível municipal em particular, que se caracteriza por ser uma descentralização de pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitores

violentos, durante os primeiros vinte anos da municipalização. Todos os municípios em Moçambique, e o Município da Cidade de Tete, em particular, é produto desse contexto.

Segundo, o contexto que caracteriza esse tipo de descentralização e implantação das autarquias produziu uma lógica política própria e encapsulada no instinto político de preservação e controle de poder político pelo governo central, assim como, pelos órgãos centrais dos partidos políticos de oposição em Moçambique. No período que o processo de descentralização foi implementado, o instinto de preservação e controle de poder contagiou os partidos da oposição também. Por exemplo, Afonso Dhlakama, então líder da Renamo preteriu Daviz Simango na candidatura à presidência do Município da Cidade da Beira em 2008, e também, em 2017, Daviz Simango, então líder do Partido Movimento Democratico de Moçambique (MDM) preteriu o edil do Município da Cidade de Nampula, Mahamudo Amurane, e, o edil da Cidade de Quelimane, Manuel de Araújo, para continuarem na liderança das autarquias nos quais o MDM governava.

E, terceiro, a lógica de preservação e controlo de poder político caracterizou dinâmicas da distorção da internalização institucional e falta de apropriação do processo de descentralização, a nível central e local pelas elites políticas, sector privado, pelos munícipes e até organizações da sociedade civil, incluindo a academia em Moçambique, sobre as promessas chaves da descentralização, nomeadamente, eficácia governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação dos cidadãos. Sem o cumprimento dessas promessas, se tornou inimaginável o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, durante os primeiros 20 anos de descentralização em Moçambique.

Para além de objectivo acadêmico, o estudo pretende contribuir para que a política da descentralização municipal seja repensada olhando para o contexto nacional, definindo prioridades desenvolvimentistas baseando-se nas potencialidades de cada local, possibilidade de integração territorial e de serviços usando a proximidade geográfica e maximização de articulação com o sector privado. Por isso, ao longo dos capítulos que compõem o presente estudo foi feito uma análise, por um lado, de tentar encontrar os possíveis efeitos da descentralização e sua contribuição no desenvolvimento local no quadro da municipalização, e por outro lado, responder à pergunta de partida: “a descentralização promoveu o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018?”.

Antes de responder à pergunta de partida deste estudo, nesta conclusão, reitera-se que os contextos dos pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais

violentos determinaram o figurino da descentralização, no geral, e municipalização, em particular. Esses contextos desvirtuaram o sentido de internalização do quadro político-legal e da apropriação do processo de descentralização que conduz a municipalização. Distorcido o processo de internalização institucional e sem a apropriação do mesmo processo, as promessas da descentralização não podem ser cumpridas. Consequentemente, o desenvolvimento local não pode nem ser promovido e nem ocorrer na autarquia.

Para que a descentralização produza efeitos, no caso em análise, promova o desenvolvimento local, no quadro da municipalização em Moçambique, exige-se repensá-lo para que abra espaço para um novo tipo de debate e engajamento político, econômico, diplomático e ético sobre a política da descentralização e o futuro da municipalização. Esses novos debates e engajamentos devem posicionar o processo de descentralização, nas três principais vertentes – devolução, desconcentração e descentralização fiscal - como meio para promover o desenvolvimento local. Assente nessa perspectiva, o estudo aponta os seguintes elementos para o debate e engajamento para que a descentralização promova o desenvolvimento local.

Primeiro, o poder político, para além da lógica de manutenção de controle a todo o custo, precisa dar primazia ao desempenho sócio-econômico e provisão de bens e serviços como instrumentos da sua legitimidade de exercício do poder nos municípios.

Segundo, o sector empresarial, a nível nacional, central e local deve participar no debate e engajamento do processo de descentralização e municipalização, porque o sector privado está em melhores condições para capitalizar as vantagens comparativas e competitivas, pelo menos para a provisão de bens e serviços, que o governo, quer central ou do Órgão Local de Governação não possam executar com eficiência. Portanto, deve ser um debate e engajamento que não exclua o sector privado como ocorreu nos primeiros 20 anos da municipalização.

O destaque para o sector privado, no parágrafo anterior, ecoando uma das premissas fundamentais do neoliberalismo (nesta tese no Capítulo 2, sub-secção 1.2.), segundo a qual, o sector privado é o melhor actor para o desenvolvimento econômico, e que o Estado deve ter um papel de regulador apenas, não significa excluir o papel fundamental do governo central, pelo menos a luz do contexto que caracteriza a descentralização em Moçambique. Na dupla acepção do contexto do processo da descentralização em Moçambique (do pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos), combinar as

premissas da modernização que a Frelimo sempre defendeu, ou seja, o Estado forte (nesta tese, Capítulo 2, sub-secção 1.2.1), com as premissas do neoliberalismo, que, também, a abraçou, em 1984/85 com a introdução do Programa de Ajustamento Estrutural, e legalmente em 1990, ou seja, o Estado mínimo e regulador, se enquadram perfeitamente na visão desenvolvimentista das elites proposta nesta tese, para a condução do processo da municipalização no Estado Moçambicano.

Terceiro, repensar o papel das agências internacionais que clamam apoiar o processo de descentralização em Moçambique. As agências internacionais devem mudar a lógica de financiamento. Até a data da conclusão do presente estudo, os financiamentos das agências internacionais aos municípios somente poderiam acontecer com a anuência do governo central. Essa lógica de firmar acordos de financiamento, apenas após garantias do governo central, ou com o governo central, é contraproducente para o desenvolvimento local, pois as agências internacionais, por um lado, se contradizem quando afirmam que apoiam a municipalização, mas o interlocutor chave é o governo central. Se o governo central não quiser apoiar um determinado município financeiramente, por uma ou outra razão, a agência internacional nada vai fazer, mormente o discurso oficial de apoio à descentralização. Por outro lado, esvazia-se o processo de construção de confiança nos órgãos locais de governação (OLG). Se o governo central não confiar na capacidade dum OLG por si criado legalmente, as agências internacionais acrescentam a esse sentimento via condicionalismo da anuência do governo central para financiar projectos de autarquia, como foi o caso do Embaixador do Japão em relação ao projecto do aterro sanitário do Município da Cidade de Quelimane (TVM, 2022). Portanto, os próprios órgãos locais de governação terão imensas dificuldades de acreditar que o actual figurino de descentralização promova o desenvolvimento local.

E, quarto, o debate sobre transparência e prestação de contas deve ser feito para além de considerações meramente moralistas, configurando apenas o binômio bom-mau. Há aspectos conjunturais, como oportunidades econômicas que não devem ser perdidas. Por exemplo, os municípios das cidades de Tete e Moatize tiveram oportunidades ímpares para se desenvolver, em termos de provisão de bens e serviços, infra-estruturas e actividades económicas, no período que vai de 2009 a 2015, quando as grandes empresas mineradoras se instalaram nessas duas cidades. Há aspectos estruturais e políticos sobre ética na gestão municipal que devem ser tomados em consideração para que sirvam de lição para as lideranças e todos os interessados na municipalização. Por exemplo, critério para definir o

perfil do edil e o que ele deve fazer em termos de desempenho socio-econômico, são indispensáveis para que a descentralização promova o desenvolvimento local.

Quando estiverem reunidas e observados esses aspectos, especificamente, a internalização do quadro legal-institucional e apropriação do processo de descentralização, vão abrir espaço para a criação de condições para que as promessas da descentralização sejam exequíveis e cumpridas, e daí, se pode iniciar a estabelecer os parâmetros como se pretende fazer o desenvolvimento local.

Como o Capítulo 1 do presente estudo descreve, dos finais do Século 20 até os nossos dias, o debate sobre a descentralização e desenvolvimento local nem sempre reuniu consensos entre académicos de diversas áreas do saber, tais como Ciência Política, Sociologia, Economia, Administração pública, Estudos de Desenvolvimento e outras. Situação similar acontece na arena da política internacional das agências de desenvolvimento dos Estados Desenvolvidos, Instituições Financeiras Internacionais, ONGs e outras. Entre essas entidades, umas olham para a descentralização como meio para garantir a partilha de poder política via processos eleitorais. Outros promovem a descentralização, justificando-a como meio apropriado para aproximar o governo central aos cidadãos. Outros ainda destacam a importância da descentralização como meio eficiente e eficaz de provisão de bens e serviços para os cidadãos. Por sua vez, as ONGs defendem que a descentralização assegura que a demanda local e participação de vários segmentos da sociedade garantem a legitimação do exercício de poder pelo órgão local de governação. Assim, o debate sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local se tornou consolidado num quadro analítico que corporiza as promessas da descentralização, nomeadamente, eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação no desenvolvimento local.

Um lado do debate acadêmico sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local seguiu o ideal dos fundamentos da descentralização visto no contexto da Ciência Política, no sentido de responder como melhor se organiza a administração pública de onde recai o exercício do poder político, e, como esse poder deve ser exercido. Para esse caso, Schneider (2003), sistematiza esse debate a três níveis de argumentos: o político-legal, institucional-economicista e, o de economia política.

Quanto ao argumento político-legal, advoga-se que a descentralização é acto político-legal na medida em que promove liberdades civis na participação política nos termos da

legislação. São as leis que devem estabelecer os limites aos governantes para que os propósitos legais sejam observados e cumpridos, seja a nível do governo central ou local. Na linha desse argumento, a descentralização promove eficiência de provisão de bens e serviços aos cidadãos, pois os governos locais estão mais próximos da realidade da demanda local comparativamente ao governo central (DAVIS, 2007; FRANK, 2002). Observa-se que foi a questão da eficiência na provisão de bens e serviços, e, prestação de contas, nos termos da lei, que assentam os princípios, a partir dos quais as Instituições Financeiras Internacionais, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e, a União Europeia, se lançaram no discurso e financiamento ao desenvolvimento local (JUTTING, 2004).

O argumento institucional-economicista defende que descentralização deve ser compreendida num quadro de instituições legais e democráticas porque corporizam os pré-requisitos para a criação de condições para o desenvolvimento sócio-económico. Entre as condições a serem criadas, destaca-se a descentralização, porque, ajuda a limitar a predação, encoraja a eficiência e inovação das autarquias, ou seja, internalização e cumprimento da lei e demais normas é fundamental.

E, o argumento assente na economia política sustenta que a descentralização aproxima o governo central à população (ROMEO, 2015; HMG, 2010ª); SANTISO, 2003; BANCO MUNDIAL, 2014), e que, essa aproximação em si promove o desenvolvimento local (BANCO MUNDIAL, 2010; Governo de Moçambique, 2010; PAP, 2007; GUEBUZA, 2006; OECD, 2001).

Num outro lado do debate, alguns acadêmicos oferecem perspectivas realísticas e outras, mais críticas ao processo de descentralização e implantação de autarquias. Por exemplo, nos primeiros 20 anos da descentralização e municipalização, debates e pesquisas apresentadas sobre o processo de descentralização em Moçambique discutem a descentralização centrados na economia política e relações de poder entre o governo central e órgãos locais de governação (WEIMER[127] e CARRILHO, 2017; 2009). Outros fazem-no com referência ao processo produtivo da economia onde advogam a retro-alimentação entre a produção rural e o sistema da economia urbana (CASTEL-BRANCO., et. Al., 2015); MONTEIRO, 2002). Outros discutem descentralização olhando para o pluralismo jurídico e legitimidade do poder (FERNANDES, 2008; SANTOS e TRINDADE, 2003a; 2003b). Outros, ainda, centram suas análises no impacto da descentralização na governação local

[127] Sobre o mesmo assunto, Weimer publicou trabalhos em 1995, 1999, 2002; Chichava, 1999.

olhando para o quadro da predominância do partido governamental nas instituições em consolidação democrática, falta de transferência de funções e competências como ingredientes que fragilizam o funcionamento das autarquias e a capacidade para provisão ou co-produção de bens e serviços básicos. (FORQUILA, 2007; ibidem 2017; GUAMBE, 2019))

Em termos gerais, vários autores reforçam esses três níveis de argumentos, destacando um ou outro aspecto. Por exemplo, Fritz e Menocal (2007); Diamond (2003); Robinson e White (1995) defendem que a democracia multipartidária e boa governação são condições necessárias para que a descentralização satisfaça os anseios dos cidadãos sobre o desenvolvimento. No entanto, esses argumentos assentes na generalização, podem não se suster se submetermos a contextos específicos que dão o figurino da descentralização em Moçambique. Por sua vez, Nkandawire (1999) consubstancia o argumento daqueles, ao defender que descentralização, enquanto reforma do Estado, para ser eficiente, limitar a predação e inovar, deve assentar na interacção entre o Estado, o mercado e a sociedade como processo de desenvolvimento holístico das sociedades modernas. Portanto, há óbvia referência a combinação de abordagens teóricas de modernização e neoliberalismo, apresentadas no Capítulo 2, neste estudo.

Da vasta literatura sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local, o estudo resume o debate em três posições já indicadas na introdução desta tese, que na verdade são assumpções generalizadas. A primeira assume que descentralização pode promover desenvolvimento local desde que haja internalização do quadro legal e apropriação do processo da municipalização quer pelo governo central, órgão local de governação, as elites, OSC e munícipes e outros segmentos da sociedade.

A segunda, também, assume que descentralização pode aproximar o governo central à população na prossecução de objectivos traçados pelo governo central. Todavia, pode também ser usado para controlar o poder e ser um mecanismo de limitar o acesso ao poder.

O estudo argumenta que essas duas generalizações ecoam um comando discursivo que pode, ou não pode, necessariamente significar o que essas posições generalizadas são na prática. Por exemplo, há governos fortemente centralizados, como a França e Ruanda, que promovem o desenvolvimento sócio-económico e local, mas dispensam a descentralização. No entanto, há custo-benefícios definidos pelo Estado das opções para a administração pública.

E, a terceira, o estudo discorda da premissa que diz que a aproximação entre o governo central e a população visa necessariamente promover o desenvolvimento local, pois quem detém o poder político pode ter vários outros interesses, menos fazer o desenvolvimento local. Desenvolvimento local significa criar condições para que as pessoas tenham e usufruam de direitos e liberdades civis, autonomia e espaço para tomarem decisões sem interferência do poder central. Por exemplo, as eleições multipartidárias podem ser entendidas como aproximação do governo central à população. Portanto, dependendo do significado atribuído ao termo "aproximação", ou mesmo, via violência eleitoral e limitação do exercício de cidadania, ou os casos reportados de violência física protagonizados pelos órgãos locais de governação contra vendedores ambulantes, intimidações e proibição de manifestação pacífica dos munícipes, nas autarquias de Maputo, Matola, Nacala, Nampula, Pemba e Tete, durante o período em estudo, podem também significar aproximação do governo a população. Mas a finalidade dessa aproximação pode ser completamente outra.

Embora o debate sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento local tem como referência as dinâmicas próprias do desenvolvimento sócio-económico que ocorreu dos Estados Unidos da América (EUA) desde os Séculos 19 e 20, os Países Desenvolvidos (PD) se alinharam à posição político-legalista e economicista como condições para que programas de descentralização fossem financiados nos Países em Desenvolvimento (PvD) (WORLD BANK, 2006; UNDP, 1997).

O debate acadêmico sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento ainda se circunscreve à discussão de questões clássicas, nomeadamente, a legislação e economia. No entanto, o presente estudo defende que as leis em si e os limites impostos por essas leis, apesar de serem imprescindíveis em Estados modernos, não são em si mesmos a garantia de eficiência governativa, ou, sejam factores que assegurem ausência de actos de corrupção nos governos locais na implementação de políticas de descentralização. Ou seja, que o processo de descentralização em si só, ou, o ideal do cumprimento das promessas de descentralização e desenvolvimento local, enquanto processos de transformação sócio-económico, não são imunes à actos de corrupção de quem governa, quer a nível central ou local, somente por haver um quadro político-legal sobre a descentralização. Atos como falta de transparência, prestação de contas e corrupção podem ocorrer em qualquer nível de governação. Igualmente, o desenvolvimento local pode ser executado por qualquer entidade dos órgãos do Estado. A diferença está na visão das lideranças: visão desenvolvimentista. Um governo

central pode melhor prover bens e serviços e executar o desenvolvimento local, tanto quanto um governo local, desde que as lideranças tenham visão desenvolvimentista.

Como o estudo têm argumentado nos capítulos precedentes, reitera-se que a descentralização pode promover o desenvolvimento local se for implementada no quadro de visão de Estado desenvolvimentista com elites desenvolvimentistas, que criam condições para a construção e consolidação das instituições do Estado. Desse prisma, a descentralização é caracterizada como acto deliberativo do governo central ao predispor-se a traçar regras formais e adaptar-se à regras informais de interação entre o governo central e as elites locais e sector privado local, nacional e central para impulsionar o desenvolvimento local nas áreas social, econômica, política e outras, como resposta e apoio a demanda local no quadro institucional do Estado.

Em conclusão sobre o Capítulo 1, o estudo reconhece a importância: (i) do contexto que origina o debate da relação entre descentralização e desenvolvimento local; (ii) da indispensável produção acadêmica sobre a matéria em estudo e a promoção do processo de descentralização nos Estados que democratizaram as instituições nas décadas de 1980 e 1990. Todavia, este estudo não assume as três posições acima referidas como um dado adquirido pois a questão da descentralização e desenvolvimento local, como formulação teórica, precisa, também, ser estudada à luz de contextos específicos para que seja feito o devido escrutínio acadêmico no sentido de aferir até que ponto e em que contextos sócio-político e económico o ideal das promessas da descentralização são realizáveis. Por exemplo, implementar descentralização e municipalização em contexto de pós conflito armado de 16 anos e de gestão de sucessivos conflitos eleitorais violentos, onde a questão da consolidação do poder político ocupa lugar primazia em relação a questão do desenvolvimento local, não se pode, de forma coerente e usando método científico, estabelecer uma relação tipo causa-efeito no qual o processo de descentralização produza um dos efeitos numa autarquia (desenvolvimento local). Mesmo a luz dos contextos dos pós conflito armado e sucessivos conflitos eleitorais violentos, como o estudo demonstrou, o processo de descentralização pode promover o desenvolvimento local desde que o ideal das promessas de descentralização sejam apropriados, principalmente, pelos actores políticos e pelas elites, e que esses tenham, primeiro, uma visão desenvolvimentista, e segundo, criem condições para promover o desenvolvimento local.

No Capítulo 1, o estudo estabelece as ligações históricas e conceptuais alinhadas ao debate apresentado no Capítulo 2. Para o estabelecimento das ligações, o estudo olha para o

contexto histórico dos séculos 19 e 20 do projecto político sobre a descentralização e as vicissitudes que deram a forma do processo de descentralização como é conhecido pela academia e governo nos nossos dias. Houve e há descentralização implementada quer nos Estados federais ou Estados unitários, mas usando diferentes abordagens. Alguns estados como Indonésia usaram abordagem "*big bang*", isto é, criar órgãos locais de governação em toda extensão territorial de uma única vez. Outros, como a Tanzânia, optou pelas autarquias distritais da Tanzânia. Mas Moçambique optou pelo gradualismo. Ainda, estados como Uganda e Etiópia optaram pela descentralização como forma de resolução de conflitos etnico-políticos. Por isso, a questão da descentralização, mais que um compromisso político, se tem apresentado como um desafio intelectual para que possam ser estudados e explicados os fundamentos das promessas da descentralização pensados noutros contextos; como elas podem ser exequíveis em determinados contextos; e, como podem ser medidas para que seja restabelecida a relação causa-efeito entre a descentralização e o desenvolvimento local.

Desde o Século 19 até os nossos dias, esse desafio se transformou num compromisso intelectual, não em termos de mero criticismo à governação centralizada, ou pretensão em substituí-la pela governação descentralizada. Esse compromisso intelectual é evidenciado pela aplicação de método científico usando e cruzando várias ciências, como economia, ciência política, geografia e outras para compreender as profundas conexões entre os aspectos ontológicos, epistemológicos e éticos do exercício de poder vis-à-vis específicos contextos onde o processo de descentralização num determinado Estado é implementado. Para este estudo, esse desafio e compromisso intelectual abrem futuros espaços para reposicionar a academia moçambicana para olhar para a questão do desenvolvimento local como área que precisa de teorização à luz do contexto político nacional e dinâmicas sócio-económicas próprias que enformam os processos de descentralização e municipalização em Moçambique.

Neste estudo, as ligações conceptuais foram exploradas e desenvolvidas usando, por um lado, a teoria sequencial da descentralização com enfoque na administração pública para ler e explicar a conceptualização sobre descentralização; duas teorias de sociologia de desenvolvimento: modernização e neo-liberalismo para estabelecer perspectivas de análise sobre o desenvolvimento local, este último, entendido como processo de transformação sócio-económica assente em factores, tais como, endogeneidade, planificação incremental, integração territorial e articulação institucional. Esses quadros teóricos são importantes neste estudo porque eles se conectam na medida em que situam o Estado como entidade dinâmica

que se re-inventa para se ajustar aos contextos específicos, como político, econômico e social e, daí, negociar o contrato social. Ou seja, liga-se o lado da oferta e da demanda.

O estudo selecionou quatro conceitos chaves, nomeadamente, descentralização, desenvolvimento local, Estado desenvolvimentista e elite desenvolvimentista. Esses conceitos são usados neste estudo para compreender com profundidade e explicar em que medida as reformas introduzidas pelo Estado Moçambicano a partir de 1997 a 2018, isto é, re-invenção do Estado por via descentralização, promoveu ou não promoveu o desenvolvimento local nas primeiras trinta e três (33) autarquias em Moçambique, e autarquia da Cidade de Tete em particular. Ao usar esses conceitos, o estudo inicia a análise olhando, primariamente, para o papel do Estado e dos governos central e local, enquanto promotores de reformas da administração pública e sua relação com o desenvolvimento local. Portanto, é a partir do Estado e sobre as instituições do Estado, quer central ou local que a descentralização se origina e é sobre o Estado e suas instituições que recai a responsabilidade primária para transformação sócio-económica. Dessa perspectiva, a análise feita neste estudo é ancorada num alinhamento entre o quadro conceptual e abordagens metodológicas discutidas no Capítulo 3. No cômputo geral, essas conexões e interdisciplinaridade que o estudo adopta abrem alternativas, para que a leitura do objecto de estudo "relação entre descentralização e desenvolvimento local" seja feita sem se limitar à um único campo de saber, o que se configuraria uma contradição, pois o objecto de estudo, *a priori*, estabelece dois temas distintos, nomeadamente, descentralização e desenvolvimento local.

No Capítulo 4, à luz de contextos dos pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos, o estudo faz o levantamento de dinâmicas sócio-políticas e económicas que ocorreram, no geral em Moçambique e em particular no Município da Cidade de Tete. Nesse levantamento foram identificadas as limitações do processo de descentralização que conduzem a municipalização e suas implicações para o desenvolvimento local, ancoradas em dois quadros interdependentes de análise, nomeadamente, o político-legal e institucional da criação de condições para a internalização e apropriação do processo da descentralização.

Analisar os primeiros 20 anos do processo de implementação da descentralização e sua relação com o desenvolvimento local, o estudo identifica cinco limitações principais, nomeadamente: (i) sonegação de transferência de funções e competências, (ii) resistência à internalização do processo da descentralização, (iii) informalização dos actos de prestação

de contas da autarquia; (iv) contestada participação e legitimação da descentralização municipal; e, (v) descoordenação institucional na provisão de bens e serviços.

Quanto a sonegação de transferência de funções e competências, o estudo defende que a descentralização precisa de leis para que o processo de descentralização estabeleça limites, a partir das quais, o governo central não deve aprovar normas infra-constitucionais, por exemplo, despachos ministeriais para contornar o cumprimento duma obrigação constitucional. Outrossim, que não sejam estabelecidos, apenas, limites legais desde ao governo central até aos órgãos locais de governação sem pontos de verificação do cumprimento legal. Por exemplo, que haja prazos estabelecidos por lei para que os órgãos locais de governação exijam e sejam respondidas pelo governo central sobre a transferência de funções e competências. Esse é um exercício de articulação institucional útil ao processo de consolidação das instituições descentralizadas, sempre com referência que a descentralização é apenas um meio e não um fim em si mesmo no exercício de poder político, pois, criar leis sem implementá-las se torna contraproducente que a descentralização promova o desenvolvimento local.

Embora as leis são fundamentais e indispensáveis, uma descentralização em prol do desenvolvimento local reside na determinação do governo central em cumprir com as leis que cria e normas que estabelece para a transferência de funções e competências para as instituições dos órgãos locais de governação no quadro de reformas que executa.

No caso de Moçambique, implementar um processo de descentralização sem a respectiva transferência de funções e competências tem implicações na governação dos órgãos locais de governação. Entre elas se pode destacar a ineficiência governativa e actos de corrupção. Portanto, uma governação descentralizada deve abrir espaços para eficiente administração pública e provisão de bens e serviços básicos e, consequente prestação de contas aos cidadãos, promovendo assim espaços de participação dos cidadãos e seus representantes no processo de tomada de decisão para melhorar, por um lado, sua condição de vida localmente, e por outro, influenciar as decisões do governo central via mecanismos formais e previsíveis, ou seja, praticar actos de transparência na governação para prevenir actos de corrupção (RONDENELLI., et al., 1989; WUNCH e OLOWU, 1995; TENDLER, 2000, 18; CONVERS, 2008).

Quanto à resistência à internalização e apropriação do processo da descentralização municipal, o estudo destaca dois aspectos, designadamente, o dilema e o paradoxo. Esses aspectos influenciaram, simultaneamente, o processo de descentralização, no geral, e,

municipal em particular. No que concerne ao dilema, o governo central se confrontou, nos primeiros 20 anos de descentralização, com dilema de internalização das leis e normas que aprovou sobre a municipalização, ao se posicionar entre, ou aceitar em termos de apropriação das instituições criadas e correr o risco de perder o poder, ou manter o controlo de poder aprovando leis mas nunca implementá-las para distorcendo o espírito da municipalização. Por exemplo, como o estudo já faz menção, a transferência de funções e competências para todos os municípios deveria ocorrer, na fase inicial nos municípios de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba e, três anos depois para o resto dos municípios, nos termos da lei (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro). Todavia, esse processo não se efectivou nesses 20 anos da municipalização.

No que concerne ao paradoxo, o governo central tem tido bastante poder político e legal para decidir sem bloqueio de nenhum partido de oposição, quer via acção legislativa na Assembleia da República e nas Assembleias Municipais; quer via acção executiva, e criar condições humanas, técnicas e financeiras, para que o processo da descentralização municipal fosse internalizado e apropriado pelos órgãos locais de governação, sector privado, munícipes e sociedade civil no geral. Por exemplo, nos municípios, onde os edis são, até, membros de confiança do Partido no Governo (Frelimo), esses processos de internalização do quadro legal e apropriação da municipalização poderiam ter ocorrido. E uma das implicações da resistência à internalização e apropriação é a ausência de falta de iniciativa local para promover o desenvolvimento local.

A questão da resistência à internalização produziu duas possíveis implicações. Primeira, se criou uma situação de aparente municipalização, pois, não se pode exigir eficiência governativa à uma instituição local cujas funções e competências são sonegadas pelo governo central. E a segunda, decorrente do dilema e paradoxo, gerou-se uma situação de municipalização asfixiada cujo funcionamento deve necessariamente depender do governo central. A asfixia à municipalização, para além de criar dependência, induziu aos órgãos municipais a letargia, isto é, não tomar iniciativas locais, pois essas devem, sempre, passar pelo crivo do poder central, seja do governo central ou órgãos centrais dos partidos na liderança dos municípios. Essa situação contagiou o exercício do poder a nível do Município da Cidade de Tete, pois práticas de governação do governo central assentes nos mecanismos de controlo e manutenção de poder foram projectados e assumidos na governação municipal na cidade de Tete, distorcendo assim a municipalização.

Quanto a informalização dos actos de prestação de contas do Município da Cidade de Tete, o estudo constata que actos de prestação de contas em termos do exercício e

desempenho do Órgão Local de Governação (OLG) a nível municipal contrariou a lei, pois as prácticas de prestação de contas dos órgãos municipais têm sido feita, efectivamente, para os órgãos centrais dos respectivos partidos políticos que nomearam e fizeram eleger os edis que aos munícipes, regra geral. Não é suficiente que haja o estabelecimento de procedimentos e instituições da descentralização sem que sejam acompanhadas com a internalização desses procedimentos e instituições.

A ausência de internalização de procedimentos e instituições criadas para a municipalização propiciaram a informalização dos actos de prestação de contas do OLG, cujo centro de prestação de contas se tornou mais para os partidos políticos que para os órgãos do Estado. Uma das implicações dessa informalização foi o enfraquecimento do diálogo construtivo e permanente entre o governo central e os municípios; entre os órgãos locais de governação e os munícipes e, também, outras instituições no exercício de funções e prestação de contas do desempenho municipal. Ou seja, discute-se, presta-se contas e decide-se sobre a gestão e desempenho municipal em ambientes partidários que nas instituições do Estado.

Nos termos da legislação que regula o funcionamento dos OLG nos municípios, o órgão executivo municipal presta contas à Assembleia Municipal onde os munícipes estão representados. O executivo municipal deve, também, prestar contas directamente aos munícipes, nos termos da postura ou directiva municipal que regula a relação entre a edilidade e os munícipes. Igualmente, em termos de desempenho financeiro ou administração no geral, a edilidade presta contas ao governo central, particularmente ao Ministério da Economia e Finanças (MEF) e Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP).

Quanto à contestada participação dos cidadãos e legitimação na descentralização municipal, um dos argumentos a favor da descentralização é o factor de eficiência para a provisão de bens e serviços aos cidadãos. A ideia de eficiência é sustentada pela premissa segundo a qual, a descentralização aproxima o governo central à população local. O ideal da aproximação do governo aos cidadãos via descentralização não se esgota e nem se limita apenas na provisão de bens e serviços materiais e tangíveis, pois, governos fortemente centralizados podem prover bens e serviços de forma eficiente dispensando a descentralização, como tem sido feito na França e do Ruanda de Paul Kagame, já mencionados neste estudo. Descentralização pode, também, impulsionar bens intangíveis como a participação e construção de consensos entre os munícipes e órgãos municipais no

processo de tomada de decisão, articulação institucional, e promoção do desenvolvimento local.

A participação e construção de consensos, a criação de novos espaços políticos, por via da descentralização, permite que novos grupos de interesses sejam incluídos na arena política nacional, expandindo, por sua vez, o espaço democrático, reforçando a legitimidade do Estado. Ou seja, um processo de descentralização que se conforma com as promessas da descentralização deve envolver maior e efectiva participação de vários segmentos da sociedade, tais como OSC, ONGs, elites locais e grupos de interesses na definição, influência e criação de políticas públicas locais que permitam alargar direitos e obrigações entre os munícipes e os órgãos locais de governação. Por isso, faz sentido que a população local procure soluções junto de autoridades locais quando ela acredita que essas autoridades são verdadeiramente capazes de resolver os problemas que preocupam os cidadãos.

Descentralizar um país privando-o de construção de consensos localmente, ou seja, privando-o da democracia local, pode levar gerações sem materializar as promessas da descentralização, porque o processo em si encerra a maximização de legitimidade do exercício do poder baseado em desempenho econômico e inclusão dos cidadãos na identificação de problemas e soluções durante determinado mandato eleitoral.

Efectiva participação, também, promove o desenvolvimento territorial equilibrado, garantindo o sentido de pertença das decisões e autonomia de gestão municipal. Num contexto caracterizado pela globalização económica e cultural, é a flexibilidade e dinamismo com que governos provinciais e municipais se permitem divisar seus próprios planos de desenvolvimento local e sustentação de seus respectivos exercícios de poder político. Dito de outra forma, o poder político não dispensa uma base econômica forte para sustentar-se como poder em exercício e ao serviço das promessas da descentralização. E essa base que pode sustentar o poder político do OLG deve resultar da participação e construção de consensos com munícipes, as elites locais, o sector privado, as OSC e outras. Neste estudo, constatou-se que a participação dos cidadãos ficou limitada para a legitimação do exercício dos edis durante momentos próximos aos processos eleitorais. Isso limitou a materialização do ideal da descentralização municipal.

Quanto à descoordenação institucional na provisão de bens e serviços, o estudo constata uma descoordenação institucional na provisão de bens e serviços a nível da autarquia de Tete. Uma eficiente provisão de bens e serviços no quadro da municipalização caracterizaria alguma eficiência governativa do exercício dum Órgão Local de Governação (OLG), no mínimo, em resposta à demanda local, que o governo central e distante não pode

fazê-lo. E essa resposta à demanda local pelo OLG não pode ser dada se não tiverem sido criadas condições para o efeito pelo governo central.

O governo central fez investimentos de infra-estruturas do sistema de abastecimento de água na circunscrição do Município da Cidade de Tete por via do Fundo de Investimento do Património de Abastecimento de Água (FIPAG). Todavia, a gestão do sistema de abastecimento de água é feita, exclusivamente, pelo FIPAG na autarquia da Cidade de Tete, como também em outras autarquias. No entanto, durante as sucessivas promessas eleitorais, tem sido apanágio dos candidatos à presidência da edilidade prometerem, tanto, a melhoria no abastecimento de água potável, como também, a melhoria de fornecimento de energia eléctrica de qualidade aos nove (9) bairros do município. Observação directa no campo e a legislação em vigor demonstram que é o FIPAG a entidade que gere o sistema de abastecimento de água, assim como, o é a Electricidade de Moçambique que gere o sistema de fornecimento de energia.

Por causa do factor político-legal, quem ascende à presidência do município é confrontado pelos desafios de percepção distorcida sobre a internalização institucional e o cumprimento das promessas de descentralização. E uma das implicações disso é que o Município da Cidade de Tete, 20 anos depois, ainda vive o paradoxo de abundância: ter água em abundância dos rios Zambeze e Rovubwe a menos de 100 metros e não a ter e transformá-la em água potável para o acesso dos munícipes em quantidade e qualidade. Ter contiguidade territorial e proximidade entre os municípios das cidades de Tete e Moatize, mas, nunca terem coordenado a provisão de bens e serviços, planificação coordenada para capitalizar as oportunidades que as empresas mineradoras e agências de desenvolvimento forneciam para o desenvolvimento local. Também, a proximidade que a Cidade de Tete tem com a Hidroelétrica de Cahora Bassa, ou a utilização do carvão térmico produzido em Moatize, poderiam significar melhoria no acesso à energia eléctrica.

A questão da provisão de bens e serviços e seus efeitos impulsionadores ao desenvolvimento local devem ser vistas, para além do que foi idealizado pelos defensores da lógica argumentativa sobre a descentralização. Por isso, deve haver coordenação institucional entre entidades do nível central e local, ou mesmo, entre as entidades locais para que a provisão de bens e serviços seja eficiente. Sem essa coordenação institucional, como parte da criação de condições para a implementação da descentralização, a provisão de bens e serviços pode dispensar a descentralização, como por exemplo, são os casos da França, Ruanda de Paul Kagame, a Líbia durante a governação de Khadafi, com forte centralização, mas eficiente provisão de bens e serviços.

No Capítulo 5, em resposta ao Objectivo 3, o estudo procurou verificar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Municipal da Cidade de Tete. Em conformidade com o definido na metodologia (Capítulo 3), para verificar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Municipal da Cidade de Tete, o estudo estabeleceu dois domínios, nomeadamente, o do Órgão Local de Governação (OLG) e o do Desenvolvimento Local (DL), como bases empíricas que permitam verificar a existência, ou, não existência, e, o tipo de relação que existe entre descentralização e desenvolvimento local no Municipal da Cidade de Tete. O exercício inicia com a análise dos dados recolhidos sobre o domínio OLG, seguido da do domínio DL, para confirmar ou não confirmar a relação entre descentralização e desenvolvimento local. No Capítulo 5, o estudo consolida no Quadro 8 as pontuações estatísticas do domínio OLG e no Quadro 9 consolida os resultados qualitativos.

Quanto ao domínio OLG, dos resultados das quatro dimensões no Quadro 8, observa-se que a dimensão Representação (Rp) apresenta o desempenho mais baixo em todas as métricas descritivas, enquanto a Autonomia Fiscal (AF) atinge os melhores indicadores, com médias e medianas superiores a 7,5 e uma pontuação máxima de 8,3. As dimensões Autonomia Institucional (AI) e Âmbito de Políticas Públicas (APP) permanecem predominantemente na faixa de neutralidade, refletindo uma aplicação intermediária. Esses dados permitem avaliar o estado actual da descentralização sob diferentes perspectivas, identificando áreas prioritárias para intervenção e fortalecimento no quadro institucional do OLG.

Dos resultados das quatro dimensões, usando a componente qualitativa consolidado no Quadro 9, mostram que, as percepções sobre a questão da AI apresentada e analisada na escala de 0 a 10, no Gráfico 7, situa a percepção dos entrevistados mais próxima ao primeiro terço, isto é, de 0 a 4, ou seja, confirma-se a ausência da autonomia institucional dado ao contexto que origina a descentralização e municipalização em Moçambique. Por sua vez, os dados no Gráfico 9, que apresentam os resultados qualitativos pontuam 93,3% de ausência de APP, mostrando assim uma tendência, também, ao primeiro terço, de 0-4 como pontuação. Quanto à AF, os dados processados e analisados qualitativamente indicam que 96,7% dos entrevistados não confirmam autonomia financeira e nem confirmam ausência de autonomia fiscal como ilustra o Gráfico 12. Finalmente, as análises realizadas apresentam uma percentagem de 100%, ilustrado no Gráfico 14, que confirma a ausência da Representação

Quanto ao domínio DL, os resultados quantitativos consolidados, conforme o Quadro 10, também no Capítulo 5, observa-se que todas as dimensões do domínio DL permanecem maioritariamente na faixa de ausência. A Interação Institucional (II) apresentou os melhores indicadores, embora ainda insuficientes para se aproximar da neutralidade. A Endogeneidade (E) se destacou levemente em relação às demais, enquanto o Planificação Incremental (PI) foi o mais fraco. Esses dados indicam que o desenvolvimento local enfrenta desafios estruturais em várias frentes, destacando a necessidade de intervenções específicas para fortalecer as dimensões analisadas. Por sua vez, da análise global do domínio Desenvolvimento Local, em termos qualitativos, o Quadro 11, nos oferece a imagem que caracteriza a ausência do desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998-2018.

Para concluir, a análise quantitativa e a qualitativa das dimensões dos domínios Órgão Local de Governação (OLG) e Desenvolvimento Local (DL) demonstram, de maneira conclusiva, que fica difícil estabelecer o relacionamento entre a descentralização e desenvolvimento local, no sentido causa-efeito, porque os objetivos do processo de descentralização municipal em Moçambique não estavam alinhados com as promessas da descentralização. Logo, essa descentralização não pode ser considerada como tendo promovido o desenvolvimento local nos primeiros 20 anos da municipalização.

No Capítulo 6, este estudo apresenta o argumento central. Esse argumento resulta de análise feita a partir dos dados que o levantamento das dinâmicas sócio-políticas permitiu, por um lado, captar e identificar as limitações do processo de descentralização em Moçambique, e por outro, da verificação da relação entre descentralização e desenvolvimento local. O exercício que foi feito nos capítulos precedentes permitiu construir o argumento central baseando-se em três princípios orientadores deste estudo.

Recapitulando, quanto ao primeiro princípio, o estudo reitera que, Moçambique implantou implementou a descentralização e implantou as autarquias num contexto de pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitores violentos, de 1999 a 2018.

O segundo princípio deriva do primeiro, na medida em que, o contexto do pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos produziram uma lógica política própria encapsulada num instinto político de preservação e controle de poder político pelo governo central. E esse instinto de preservação e controle de poder sujeitou o Partido Frelimo à percepção da disrupção do processo de consolidação do poder da Frelimo como governo, primeiro, do período que vai de 1996/7 até 1992 por causa da guerra dos 16 anos. Segundo, a disrupção é percebida, também, por causa da força da Constituição da República

de Moçambique de 1990 e a pressão internacional para que o Governo de Moçambique executasse reformas na administração pública.

No período que o processo de descentralização foi implementado, o instinto de preservação e controlo de poder contagiou, igualmente, aos partidos da oposição, nomeadamente, o Partido Renamo e o Partido MDM no processo da municipalização. Portanto, as posições das lideranças dos partidos Renamo e MDM, em relação aos seus respectivos candidatos a edil e membros para as assembleias municipais, se explicam, também, na base do instinto de preservação e controlo de poder, mas, a nível partidário.

Finalmente, o terceiro princípio deriva dos dois descritos nos parágrafos precedentes, pois, a lógica de preservação e controle de poder político determinam o curso das dinâmicas de internalização institucional e apropriação da descentralização e municipalização. E essas dinâmicas se revelaram pelas cinco limitações identificadas no Capítulo 5, nomeadamente: (i) a sonegação de transferência de funções e competências com implicações na eficiência governativa, (ii) a resistência à internalização das instituições e apropriação da municipalização, a níveis central e local pelas elites políticas, sector privado e pelos munícipes, (iii) a informalização de procedimentos de prestação de contas dos órgãos municipais, (iv) a contestada participação dos munícipes na legitimação municipal e (v) descoordenação na provisão de bens e serviços. Essas limitações influenciaram negativamente o cumprimento das promessas da descentralização, que são a eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação dos cidadãos na governação municipal no Municipal da Cidade de Tete.

Em conformidade com os três princípios, o estudo defende que houve descentralização, mas sem desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete. Esse argumento é sustentado por duas premissas fundamentais. A primeira: de 1998 a 2018, o instinto de preservação e controle de poder político, quer pelo governo central e quer pelos órgãos centrais dos partidos políticos, ocupou o lugar de primazia sobre desenvolvimento local na autarquia de Tete. Essa situação se explica com referência ao contexto dos pós conflito armado de 16 anos e sucessivos conflitos eleitorais violentos, de 1999 a 2018. Segunda, a preocupação excessiva de manter e controlar o poder não permitiu que as elites governamentais, quer a nível central e local, criassem condições para promover o desenvolvimento local. Essa situação se explica com referência a ausência de visão desenvolvimentista no seio da elite política moçambicana.

1. 2. Repensar a municipalização como meio para desenvolvimento local?

Qualquer que seja a área de produção de conhecimento, seja Sociologia, Estudos de Desenvolvimento, Ciência Política ou outras áreas, é normal perguntar-se a alguém qual é a contribuição acadêmica ou implicações para políticas públicas de uma tese. Esse é um procedimento padrão que muitos trabalhos de pesquisa devem terminar apresentando a contribuição intelectual do estudo ou, recomendações sobre políticas públicas. Nem sempre as pesquisas são especificamente desenhadas para produzir recomendações sobre políticas públicas. Mas, de uma forma ou de outra, algumas são produzidas para um público não acadêmico e outras para um público acadêmico, ou ainda, a combinação dos dois públicos. Para este estudo, a contribuição destina-se, simultaneamente, ao público acadêmico e não acadêmico porque questões sobre descentralização e desenvolvimento sócio económico de locais municipalizados em Moçambique, em contextos de pós conflito armado de 16 anos e de sucessivos conflitos eleitorais violentos devem ser um compromisso intelectual e político para que a descentralização produza efeitos, isto é, para que o desenvolvimento local seja promovido.

Por detrás dessa práctica generalizada, numa pesquisa, como o é o objecto da presente tese a "relação entre a descentralização e desenvolvimento local", existe um implícito quadro de entendimento partilhado sobre a identidade do agente principal e ou de sujeitos duma política pública, que podem ser as instituições do Estado (governo central, Assembleia da República, municípios, ministérios), agências internacionais de desenvolvimento, comunidade de doadores, instituições acadêmicas, grupo de pesquisadores, Organizações da Sociedade Civil e outras entidades que têm interesse sobre o processo de descentralização em Moçambique. Tem sido raro perguntar ao pesquisador para quem são produzidas as recomendações sobre políticas públicas, ou, porque foram produzidas dessa ou daquela forma. Isso tem sido assim porque se assume que alguém naturalmente se vai identificar com as recomendações da pesquisa ou porque trabalha sobre essa matéria num quadro oficial da posição do governo, ou de alguma agência internacional dos doadores, ou ainda, é a situação numa determinada região de países que implementam política pública similar, mesmo que as recomendações tivessem sido produzidas num quadro independente para um público acadêmico.

Uma das principais contribuições deste estudo reside no facto da presente tese ter identificado duas lacunas no debate académico e político sobre a descentralização e municipalização, de 1998 a 2018. Sobre a primeira lacuna, o debate centrou-se na partilha

do poder político ao invés de centrar-se nos fundamentos da descentralização, isto é, nas promessas da descentralização. A segunda lacuna deriva da primeira pois a preocupação excessiva pela partilha do poder fez com que fosse ignorada a questão do desenvolvimento local. Por causa disso, o estudo defende que volvidos os primeiros 20 anos de descentralização, é preciso repensar o processo de municipalização em Moçambique.

As lacunas identificadas são fundamentadas por três observações principais, a saber: (i) o foco das pesquisas sobre descentralização em Moçambique; (ii) o quadro da legislação e; (iii) o foco do debate sobre a descentralização em Moçambique.

No que concerne ao foco das pesquisas, estudos até aqui apresentados sobre o processo de descentralização em Moçambique não têm estudado a fundo a relação entre a descentralização e desenvolvimento local. Esta tese destaca duas constatações. A primeira tem a ver com a orientação de alguns estudos que influenciaram reflexões sobre descentralização, mas que ignoraram a questão de desenvolvimento local. A segunda é evidenciada pela ausência, por um lado, de indicadores de desenvolvimento local nesses estudos que configurassem alguma orientação política para que as promessas da descentralização fossem realizadas. E, por outro, constata-se não haver referência nos planos de governação municipal que espelhe metas e tipo de investimentos necessários para o desenvolvimento local nas autarquias, tendo em conta, no mínimo, os quatro factores essenciais, nomeadamente, endogeneidade, planificação incremental, integração territorial e interacção institucional.

Quanto a legislação[128], as leis e demais regulamentos que têm sido aprovados desde 1994 até 2018, centram-se, por um lado, na configuração sobre controle e partilha de poder entre os partidos Frelimo e Renamo, e, por outro, na limitação e fechamento do espaço do exercício de direitos políticos e civis. Ou seja, verificou limitado usufruto desses direitos que derivassem, de forma explícita, da demanda local. Isso é evidenciado, por exemplo, pelo recuo da candidatura independente de candidatos à presidência dos municípios para a candidatura por via de Cabeça de Lista de partidos políticos ou associações à órgãos locais. No entanto, durante vinte anos de implementação da descentralização, a questão de

[128] Constituição Portuguesa de 1933; Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (Carta Orgânica do Império Colonial Português); Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (Reforma Administrativa Ultramarina); Decreto-Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1953 (Lei Orgânica do Ultramar Português); Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954 (Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique) e Decreto-Lei n.º 40.226, de 5 de Junho de 1955 (Estatuto Político-Administrativo da Província Ultramarina de Moçambique)

desenvolvimento local, ou seja, a base que sustentaria esses poderes locais criados, não aparece como prioridade nessas leis, senão de forma decorativa ou fragmentação institucional.

Quanto ao debate sobre descentralização, este foi influenciado pela orientação das pesquisas e legislação apresentadas em Moçambique, pois, os académicos, entidades governamentais e organizações internacionais direccionaram o debate do processo de descentralização centrado na partilha de poder, criticando o governo central no controlo do poder, mas ignorando o contexto e a lógica das dinâmicas do exercício de poder. Consequentemente, sem intenção, a questão do desenvolvimento local foi excluída no debate durante os 20 anos da implantação das autarquias locais em Moçambique.

1.3. Reconstruir o debate sobre municipalização à luz da visão desenvolvimentista

Neste estudo, a questão da visão desenvolvimentista permeia toda discussão sobre a relação entre a descentralização e desenvolvimento local nos municípios com vista a direccionar o exercício de reflexão, centrando-o para o comportamento de indivíduos, particularmente, as elites e os interesses que representam no processo de descentralização que iniciou em 1998. As elites, na sua singularidade, e os interesses que representam, se engajaram e articularam-se configurando a experiência de 20 anos de municipalização que o estudo documenta. No entanto, essa experiência construída a partir de experiência e interesses pessoais se diluiu no colectivo, representando a vontade de instituições como acto de conformação com os ditames da lei e prática de exercício de poder a níveis central e local.

Um processo, como o da descentralização, quando intencional ou não, nao deve evitar trazer as elites na sua singularidade e seus interesses na implementação da municipalização, sinalizando que é preciso adicionar ao debate outros elementos, neste caso, as elites e seu papel no processo da municipalização. Por isso, nos capítulos 5 e 6, o estudo dedica extensiva e detalhada análise cruzando dados e fontes usando o método misto. O resultado desse exercício revelou haver necessidade para a reconstrução da narrativa do processo de descentralização, em geral, e, municipalização em particular para Moçambique. Deve ser uma nova narrativa que aborde a descentralização, livre das amarras sobre controle, manutenção e partilha do poder. Ou seja, Moçambique precisa conceber um processo de descentralização com visão desenvolvimentista. Só assim a descentralização pode promover o desenvolvimento local e consequentemente se pode estabelecer a relação entre descentralização e desenvolvimento local.

Reconstruir a narrativa do processo de descentralização pressupõe que a sociedade moçambicana, entidades do Estado que é responsável pela liderança do processo de municipalização, reavalie a consciência da década 80, que assentava na premissa que o desenvolvimento local não deriva duma ordem ou vontade externa. O desenvolvimento local nos municípios deve ser o reencontro das promessas da descentralização com o alinhamento do objectivo histórico da criação do Estado Moçambicano em 1975, que é a transformação económica e modernização da sociedade. À luz do exposto, é possível revisitar algumas questões que descaracterizaram o debate e o processo de descentralização em Moçambique e, quiçá perguntar quais seriam as questões relevantes para a reconstrução do saber sobre o processo de descentralização em Moçambique.

Em primeiro lugar seria preciso encarar dilemas e paradoxos do processo de descentralização e municipalização em Moçambique. Um dos principais dilemas tem colocado o governo central a conformar-se com os princípios basilares da descentralização: as promessas da descentralização. Esse dilema confrontou o governo central a se posicionar entre, ou aceitar e correr o risco de perder o poder, ou manter o controle de poder aprovando leis, mas nunca as implementar. E a implicação disso em política pública foi a manifesta distorção da internalização do quadro legal-institucional e das promessas da descentralização, designadamente, eficiência governativa, equidade procedimental e institucional, provisão de bens e serviços e participação dos cidadãos na tomada de decisões na autarquia. Por sua vez, o paradoxo do governo central tem se manifestado, nos últimos 20 anos, em ter bastante poder político e legal para decidir sem bloqueio de nenhum partido de oposição, quer via legislativa na Assembleia da República e nas Assembleias Municipais; quer via executiva, criar condições humanas, técnicas e financeiras, para promover o desenvolvimento local nos municípios, mas que o governo central não o fez.

O dilema e o paradoxo afectaram a percepção e confrontaram a aceitação do governo central em implementar um tipo de descentralização que promovesse o desenvolvimento local. Essa percepção resultou num contagiou do exercício do poder a nível do Município da Cidade de Tete, pois práticas de governação do governo central assentes nos mecanismos de controlo e manutenção de poder, também, foram projectados e assumidos na governação municipal na cidade de Tete. Manter e controlar o poder político sempre ocupou o lugar de primazia na história política das sociedades, mas essa situação se torna problema e exige reconstrução da narrativa quando o poder central sonega o desenvolvimento local que deve ser construído em cumprimento às promessas da descentralização numa jurisdição territorial

reconhecida pelo governo central onde há espaço para a reorganização territorial, reforço do poder administrativo, financeiro e político do Orgão Local de Governação.

A importância da reconstrução da narrativa sobre o processo de descentralização em Moçambique se justifica porque a descentralização e desenvolvimento local complementam-se. Enquanto a descentralização é um meio, se for efectiva e real, isto é cumprir com as promessas, pode claramente contribuir para a expansão das capacidades de poder de decisão dos munícipes, reforçar a administração eficiente e o poder local, entidades que estão mais próximas dos cidadãos, ou seja, promover o desenvolvimento local no município. Em suma, reconstruir o debate do processo de descentralização em Moçambique significa internalizar o quadro legal-institucional, apropriar-se do processo da municipalização e criar condições para que as promessas da descentralização.

1.4. Crítica: descentralização sem desenvolvimento local

Em 2019, quando estava em preparação o projecto da presente tese, foi estabelecida a seguinte pergunta de partida: "Será que a descentralização promoveu o desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018?" Em 2021, durante o processo de elaboração desta tese, Carlos Portimão, edil da Cidade de Moatize, publicamente questionou "porquê descentralização sem desenvolvimento…". Ele procurava defender-se da interferência política da Procuradoria Provincial de Tete num dossier sobre iniciativa local da edilidade para a construção de um centro comercial para incrementar actividades económicas no Município da Cidade de Moatize.

Essa nota introdutória remete ao ponto de partida do estudo e construção do argumento central desta tese. Mais que dar resposta conclusiva e fechada, é interesse neste estudo olhar para a questão de fundo do objecto do estudo: a origem do processo de descentralização em Moçambique, os fins pretendidos, como foi percebida a descentralização, e que rumo a descentralização trilhou e tem tomado. Com alguma precisão poder-se-ia questionar, porque é que Moçambique enveredou pela descentralização? Que problemas o Governo de Moçambique pretendia resolver com essas reformas nos primeiros vinte anos da municipalização? E, mais importante ainda, como o Estado arquitectou o cumprimento das promessas da descentralização? As questões colocadas chamam atenção para a particularidade de que as limitações da descentralização identificadas e analisadas nesta tese não constituem, em si mesmas, fatalidades ao processo de descentralização em Moçambique. Elas abrem espaço para que o processo de descentralização seja repensado com vista a definir melhor o que se pretende com essas reformas que iniciaram em 1998. Por

isso mesmo, o estudo aponta que há elementos ignorados no debate sobre a descentralização que são: desenvolvimento local e o papel das elites desenvolvimentistas.

Há vozes que justificam a ausência de desenvolvimento local apenas em termos de construções de infra-estruturas, tais como casas, estradas asfaltadas, hospitais e outros bens tangíveis, alegando que a descentralização em Moçambique iniciou há 20 anos e que esses bens materiais deviam já terem sido produzidos. A questão fulcral não reside, nem nos 20 anos, nem na experiência política, mas na visão que as elites nacionais têm sobre o país: há ausência de visão desenvolvimentista. O desenvolvimento local é consequência do engajamento deliberado da demanda dos cidadãos aos órgãos locais de governação, da retro-alimentação de interesses e visão desenvolvimentista das elites, quer a nível central, provincial e quer local, num figurino político que as partes envolvidas prosseguem em articulação com políticas nacionais abrangentes e consentâneas às necessidades e oportunidades locais.

Em Moçambique, a ausência da visão desenvolvimentista por parte do poder político e as elites, não permitiu que os municípios se desenvolvessem durante os primeiros 20 anos de municipalização, porque o governo central não concebeu a descentralização para promover o desenvolvimento local. Concebeu-a para consolidar o poder do governo central após tê-lo vivenciado com disrupção durante os 16 anos de guerra; controlar os mecanismos de acesso ao poder e também, limitá-lo; acomodação de interesses políticos entre os partidos Frelimo e a Renamo resultante de diferendos, cuja resolução não era conseguida via processos eleitorais.

Para que o desenvolvimento local nos municípios ocorresse era preciso que houvesse uma elite desenvolvimentista que se predispusesse a internalizar as promessas de descentralização com destaque para o quadro institucional e eficiência governativa, a equidade procedimental e institucional, a provisão de bens e serviços, e, a participação na tomada de decisões. O estudo reitera que a visão desenvolvimentista assenta na premissa de que uma elite nacional com visão desenvolvimentista é que pode promover o desenvolvimento nacional, no sentido mais amplo, ou desenvolvimento local, no sentido restrito, quer seja numa província, autarquia ou distrito, no caso de Moçambique. Todavia, esse tipo de elite não age, nem de forma desinteressada e nem longe do circuito de poder político que institucionaliza a reforma.

As elites desenvolvimentistas e o poder político, a vários níveis, se influenciam, negociam e, às vezes, impõem regras formais e informais na prossecução de seus interesses

desenvolvimentistas e, há um compromisso assumido sobre o desenvolvimento sócio-económico como um legado. Um poder político e uma elite com visão desenvolvimentista, também, se predispõem a usar de regras formais e informais para direccionarem os seus interesses e as suas acções desenvolvimentistas baseando-se no desempenho e legado sócio-econômicos para promover o desenvolvimento local. A ausência dessa visão desenvolvimentista no processo de implementação da descentralização em Moçambique influenciou o cenário de asfixia política ao desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete em particular, mormente as potencialidades e localização estratégica.

Desenvolvimento local não pode ser visto como mera consequência da descentralização, pois, a descentralização não é condição necessária e suficiente para que o desenvolvimento local ocorra. O desenvolvimento local tem sido e deve ser promovido pela elite desenvolvimentista. Ou seja, para que o desenvolvimento local ocorra não precisa, necessariamente, que haja descentralização, mas sim, é indispensável e fundamental que haja visão desenvolvimentista das elites que cumpram com as promessas da descentralização, observe legislação estabelecida, capitalize dinâmicas sócio-económicas e responda a demanda local.

1.5. O projecto intelectual do presente e futuro para Moçambique

Muitas coisas sobre descentralização, municipalização e desenvolvimento local em Moçambique ainda não foram ditas e nem estão escritas nesta tese com exaustão. Algumas dessas coisas podem ser muito importantes para o processo de descentralização em Moçambique. Primeiro, a descentralização e desenvolvimento local podem ser vistos conjuntamente como um projecto político. Por exemplo, poder-se-ia questionar se para haver desenvolvimento local nos municípios, se Moçambique precisa de 200 anos, aludindo à trajetória histórica de alguns Estados na Europa cuja consolidação de seus processos políticos levou mais de um século. Ou, talvez, Moçambique não precisasse desses anos todos porque as trajetórias históricas de cada Estado não se replicam. Moçambique, diferentemente daqueles países, se beneficia de vasta informação sobre modelos e experiências de Estados que lideraram o processo de desenvolvimento, quer via centralização quer via descentralização.

Segundo, a descentralização e desenvolvimento local deve ser arena epistemológica que possa alimentar o imaginário do "Estado moderno" na região da África Sub-sahariana, no sentido de ter referência própria de abordagens que ofereçam uma leitura contextualizada ao projecto político nacional.

Por fim, a questão da reconstrução da narrativa do processo de descentralização em Moçambique vai levantar mais questões sobre objectivos da reconstrução e gerar mais pesquisas. Se calhar, vai inspirar alguma humildade sobre os resultados das pesquisas até aqui publicadas, assim como, instigar mais ambição em termos de possíveis direcções críticas para gerar reflexões adicionais. Esses elementos podem abrir novas avenidas acadêmicas, pois quando muitas vezes se assume que o processo de descentralização em Moçambique é um projecto de político e para políticos, é precisamente, nesse e desse ponto, que esta tese defende que a academia precisa olhar para a descentralização e desenvolvimento local com projecto intelectual do futuro em Moçambique.

8. Bibliografia

Abrahamsson, H., e **Nilsson**, A. (1995). *Mozambique: The Troubled Transition*. London: Zed Publishers.

Ahmad, Z. A. (1998). Malaysia: Quasi Democracy in a Divided Society. In: Diamond et al., (eds.): *Democracy in Developing Countries*. Vol. 3, pp. 347-82; Boulder, CO, Lynne Rienner. Asia.

Ahmed, Ishtiaq. (1996). *State, Nation and Ethnicity in Contemporary South Asia*. Frances Pinter. London.

Alsop., et al. (2002). *Community Level User Group in Three World Bank-Aided Projects. Do They Perform as Expected?* Social Development Papers, No. 40, September.

Amaral, E. P. (1998). *Do Estado Soberano ao Estudo das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma Nova Ideia de Estado*. Afrontamento. Porto.

Andrews, N., e **Bawa,** S. (2014). A Post-development Hoax? (Re)-examining the Past, Present and Future of Development Studies; *Third World Quarterly*. Vol. 35, No. 4. Taylor & Francis Online. https://doi.org/10.1080/01436597.2014.907704

Anwar, S., e **Thompson,** T. (2004). *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures.* Policy Research Working Paper 3353. World Bank.

Artur, L. (2009). The Political History of Disaster Management in Mozambique. In: Hilhorst, Dorothea (ed). *Disaster, Conflict and Society in Crisis. Everyday Politics of Crisis Response*. Routlede Humanities Studies. Routledge.

Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*. Relatório No. 47876-MZ. Vol. I: Síntese. AFTU1. Região Africa. Maio 2009.

Banco Mundial (2014). *Mozambique Public Expenditure Review. Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunity of Tomorrow*. Report No. 91153-MZ. Washington DC.

Banda, V. P. (2016). *Análise da Disfunção Burocrática nos Serviços Prestados pelo Conselho Municipal da Cidade de Tete na Tramitação de DUAT no Período de (2010 Á*

2015). Monografia de Licenciatura em Administração Pública. Universidade Católica de Moçambique. Tete.

Banze, C. (2019). Desafios da Descentralização Fiscal em Moçambique: O Caso dos Municípios. *Desafios para Moçambique 2019.* Pp. 55-94. IESE. Maputo.

Bardhan, P., e **Mookherjee,** D. (1999). *Relative Capture of Central and Local Governments: An Essay on the Political Economy of Decentralization.* First draft paper presented at the AEA 2000 Session of Political Economy, Governance and Development. 30 November, mimeo.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo.* Edições 70. Lisboa.

Bayart, J. F. (1993). *The State in Africa: Politics of the Belly.* Longman Group UK Ltd.

Bayart, J. F**., Ellis**, S., and **Hibou,** B. (1999). *The Criminalization of the State in Africa.* Oxford: James Currey.

Bayart, J. F. (2007). *Global Subjects: a political critique of globalization*. Cambridge, Polity.

Bbaala, P. (2013). *Local Government Reforms and the Challenge of Local Development in Zambia*. University of Zambia. Lusaka.

Benot, Y. (1969). *Ideologias das Independências Africanas*. Vol. I, 1ª Edição Portuguesa (1981), Livraria Sá da Costa Editora, Lisboa.

Bila, E. A., e Canhanga, N. J. (2007). *Análise do processo de coordenação entre os orgãos locais do Estado e autoridades comunitárias no desenvolvimento local: O caso do projecto de construção de infra-estruturas escolares no Distrito de Boane (2001-2006)* (Doctoral dissertation).

Bilbao, J. R. (2015). EU's New Thinking on Decentralization and Territorial Development. *Great Insights.* Vol. 4, No. 4. June/July 2015.

Blair, H. (2000). Participation and Accountability: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development.* Vol. 28, No.1, pp. 21-39.

Bond, P. (2006). Resource Extraction and African Underdevelopment. *Capitalism Nature Socialism* - 1548-3290. Vol. 17, Issue 2, pp. 5-25.

Bond, P. (2007). Globalisation/Commodification or Deglobalisation/ Decommodification in Urban South Africa. *Policy Studies.* Vol. 26. Nos. 3/4, 2005. DOI: 10.1080/01442870500198395

Boschma, R. A., e Lambooy. J. G. (2002). Knowledge, Market Structure and Economic Coordination: Dynamics of Industrial Districts. *Growth and Change.* Vol. 33, pp. 291-311.

Boschma, R. A. (2004). Competetivess of Regions from an Evolutionary Perspective. *Regional Studies.* Vol. 38, No. 9.

Brachrach, P., e **Baratz**, M. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review.* Vol. 56, No. 4, pp. 947-952.

Brachrach, P., e **Baratz,** M. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review.* Vol. 57, No 3, pp. 632-642.

Bratton, M., e van de **Walle**, N. (1997). *Democratic Experience in Africa*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bräutigan, D. A. (1996). Institutions, Economic Reform and Democratic Consolidation in Mauritius. *Comparative Politics.* Vol. 30, No. 1, pp. 45-62.

Bräutigan, D. A., e Knack, S. (2004). *Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa*. Economic Development and Culture Change, pp. 255-285. Chicago: The University of Chicago Press.

Brenner, N. (2009). Open Questions on State Rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2009, Vol. 2, pp. 123–139. https://doi:10.1093/cjres/rsp002.

Burmeister, L. L. (1986). Warfare, Welfare and State Autonomy: Structural Roots of the South Korea Developmental State. *Pacific Focus.* Vol. 1, No. 2, pp 321-44.

Cabaço, J. L. (1995). A Longa Estrada da Democracia Moçambicana. In: Mazula, B. (ed.). *Moçambique - Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. 1ª Edição, Inter-Africa Group, Maputo.

Cammack, P. (1990). A Critical Assessment of the New Elite Paradigm. *American Sociological Review*. Vol. 55, No. 3, pp. 415-420. (June, 1990).

Cammack, P. (2002). Attacking the Global Poor. *New Left Review*. Vol. 13, p. 125.

Campos, J. G. (2004). Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativo no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem de FCM-UNICAMP*. Vol. 57. No. 5, pp. 611-614. Brasília. Outubro, 2004. https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019.

Cardoso, F. H., e Faletto, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, CA, University of California.

Carothers, T. (1997a). Democracy Assistance: The Question of Strategy. *Democratisation*. Vol. 4, No. 3, pp. 109-132.

Carothers, T. (2006). The Backlash against Democracy Promotion. *Foreign Affairs*. Vol. 85. No. 2. pp. 55-68. (Mar-Apr 2006). Published by: Council on Foreign Relations. https://www.jstor.org/stable/20031911

Castells, M. (1992). Four Asian Tigers with a Dragon's Head. In: Appelbaum, R. P., and Henderson, J. (eds). *State and Development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park, CA, Sage. Pp 33-70.

Castel-Branco, C. (1995). Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas. In Mazula, B. (ed); *Moçambique: Eleições, Democracai e Desenvolvimento*. STAE/CNE, Maputo.

Castel-Branco, C. (2007). Alternativas africanas para o desenvolvimento e impacto da globalização. Conference paper, 1st Academic Meeting Spain–Mozambique, 14-15 November. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane.

Castel-Branco, Carlos N. (2008). *Aid and Development: A Question of Ownership?* Working Paper no. 01/2008. IESE. Maputo.

Castel-Branco, Carlos N., et al., (org) (2015). *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique.* (Textos de Investigação para o Projecto DANIDA: "Advocacia e Pesquisa de Negócios do Programa de Desenvolvimento do Sector Privado – PDP 2011-2015). Coordenado pelo Fundo para Ambiente de Negócios (FAN). IESE. Maputo.

Cerny, Philip G. (2008). Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm. *The Journal of International Trade and Diplomacy.* Vol. 2, No. 1. Pp. 1-46. Spring 2008.

Chambers, R. (2023). All Power Receivers. In: Thompson, S., and Cannon, M. (2023). Power, Poverty, and Knowledge – Reflecting on 50 Years of Learning with Robert

Chambers. *IDS Bulletin. Transforming Development Knowledge. Archive Collection*. Vol. 54, No. 1A. March 2023.

Chambote, R. (2006). *O Exercício do Poder Político a Luz da Constituição nos Estados Em Africa: Caso de Moçambique*. Dissertação de Licenciatura. Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), Maputo.

Chambote, R., e **De Araujo**, M. (2008). Sociedade Civil e Desenvolvimento em Moçambique. In: Vidal, N., e De Andrade, J. P. (eds.). *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*. Edições Firmamento, Media XXI. Universidade Católica de Angola: Luanda. Pp. 373-383.

Chambote, R. (2009). *The "Primacy of Politics" in Economic Development. The Case of Mozambique from 1998-2008*. Dissertation of Master of Science in International Development. International Development Department, School of Government and Society. University of Birmingham. UK. August 2009.

Chambote, R (2012). 50 Anos da Frelimo: Controlo da Mudança e Mudança Controlada? Discussion Paper. (95) 50 Anos da FRELIMO: Controlo da Mudança e Mudança Controlada | Raul Chambote - Academia.edu

Chambote, R. (2015). A Controvérsia sobre a Navegação nos Rios Zambeze e Chire nas Relações Diplomáticas entre Malawi e Moçambique. *Desafios de Moçambique 2015*. Pp. 419-443. IESE. Maputo

Cheema, G. S., e **Rondinelli,** D. A. (eds) (2007). *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. ASH Institute for Democratic Governance and Innovation. Harvard University. Brookings Institution Press. Washington DC.

Cheeseman, N., e Fisher, J. (2019). Authoritarian Africa: Repression, Resistance and the Power of Ideas. *Modern Africa: Politics, History and Society 2020*. Vol. 8, No 2. New York/ Oxford: Oxford University Press.

Chikulo, B (2009). Local Governance Reforms in Zambia: A Review. *Commonwealth Journal of Local Governance.* Issue 2: January 2009. http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/cjlg.

Chiziane, E. (2011). *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*. CIEDIMA – Central Impressora e Editora de Maputo, SARL. Maputo.

CIP., et al. (2016). Que Reformas de Descentralização para Moçambique? Contribuições para Uma Paz Sustentável em Moçambique. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/contribuicoes-para-uma-paz-sustentavel-em-mocambique.

Clarke, J. H., e Newman**,** J. E**.** (1997). The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. London. UK. Sage Publications Ltd.

Cohen, J. M., e **Peterson,** S. B. (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. *Harvard Institute for International Development*. Discussion Paper No. 555. Cambridge, MA: Harvard University.

Cohen, J. M., et al., (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly.* Vol. 17, No. 1, pp. 1-25 (March, 1972).

Collier, P. (2001). Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy. In: Crocker, Hampson and Aall. (eds.). *Turbulent Peace: The Challenge of Managing International Conflict.* United States Institute of Peace Press. Pp. 143-162. Washington.

Comité Económico e Social das Comunidades Europeias (1995). *Ditames sobre o Desenvolvimento Local na Política Regional Comunitária*. Bruxelas: CES, 1995.

Compass, R. (1999). O Paradigma das Global Cities nas Estratégias de Desenvolvimento Local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. No. 1, pp. 91-114. Maio 1999. Brasil. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952491011.

Conyers, D (2000). Decentralization: A Conceptual Analysis. *Local Government Perspective. News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa*. Vo. 7, No.4.

Conyers, D. (2003). Decentralisation in Zimbabwe: A Local Perspective. *Public Administration and Development*. Vol. 23. Pp. 115–124 (2003). Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com). DOI: 10.1002/pad.265.

Conyers, D. (2008). *Deepening Democracy in the UK: Rhetoric and Reality*. IDS Working Paper 314. IDS. UK.

Craig, D., e Porter, D. (2006). *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy.* Routledge Taylor & Francis Group: London and New York.

Crocker, D. A. (1999). Retribution and Reconciliation Institute for Philosophy and Public Policy School of Public Affairs. University of Maryland.

Crocker, D. A. (2012). Reckoning with Past Wrongs: A Normative Framework. *Ethics & International Affairs.* Vol. 13, pp. 43-64.

Crook, R., e **Manor,** J. (1998). *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cunningham, S., e Meyer-Stamer, J. (2005). Planning or Doing Local Economic Development? Problems with the Orthodox Approach to Local Economic Development. *AFRICAN INSIGHTS.* Vol. 35, N. 4. December 2005.

DAC/OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. OECD.

Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City.* New Haven and London: Yale University Press.

Danielson, et. al., (1995). Spatially Explicit Population Models: Current Forms and Future Uses. *Ecological Applications.* Vol. 5, No. 1, pp. 3-11.

Dardot, P., e Laval, C. (2009). Neoliberalismo e Subjectivação Capitalista. *Revista O Olho da História.* No. 22. Abril, 2016.

Davis, F., et al., (2007). An Integration Model of Organizational Trust: Past, Present and Future. *Academy of Management Review*. Vol. 32, No. 2, pp. 344-354.

De Brito, L. (2009). "Sobre os Votos Nulos". *IDeIAS*. Boletim No. 8. Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE), 5 de Fevereiro de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz (accessed on 10th Macrh 2009).

Graf, W. D. (1988). *The Nigerian State; James Currey.* London. P.28.

Deutscher, I. (1996). *Stalin: A Political Biography*. Harmondsworth, Penguin.

Diagne, S. B. (2004). On Prospective: Development and a Political Culture of Time. Council for the Development of Social Research in Africa. *Africa Development*. Vol. 29, No. 1, pp 55-69.

Diamond, L. (1994). The Global Imperative: Building A Democratic World Order. *Current History No. 93/ A Journal of Contemporary World Affairs*. Vol 9. No. 579, pp. 1-7.

Diamond, L. (2003). *Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development and International Policies*. Center for Study of Democracy. University of California: Irvine. Paper 03-05. https://www.democ.uci.edu/.

Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. MD. Johns Hopkins University Press. Baltimore.

DFID (2006). *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor.* White Paper on International Development. HM Stationery Office, at http://www.dfid.gov.uk/wp2006.

DFID (2007). *Governance, Development and Democratic Politics.* DFID, London.

Drèze, J., e Sen, A. (2002). Democratic Practice and Social Inequality in India. *Journal of Asian and African Studies*. Vol. 37. No. 2, pp. 6-37. DOI: 10.1177/002190960203700202.

Duckett, J. (1998). *The Enterprise State in China*. Routledge. London.

Dulani, B. (2003). *The State of Decentralization in Malawi*. University of Malawi, Chancelor College. Zomba. Malawi.

Dupuy, C., e Gilly, J. P. (1993). *Industrie et Territoires en France, 10 ans de décentralisation.* Paris.

Eaton, J., e Kortum, S. (2002). Technology, Geography, And Trade. *Econometrica*, Vol. 70, No. 5, pp. 1741–1779. (September 2002).

Easterly, W. (2002). The Cartel of Good Intentions: The problem of bureaucracy in Foreign Aid; *Policy Reform*, 2002; Vol. 5, No. 4, pp. 223-250.

Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press.

Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press.

Elazar, D. J. (1987). Building Cities in America. Urbanization and Suburbanization in a Frontier Society. Centre for Study of Federalism and Hamilton Press.

Elazar, D. J. (1987).

Elster, J. (1985). *Making Sense of Marx*. Cambridge University Press. Cambridge.

Englund, H. (2004). Cosmopolitanism and the Devil in Malawi. *Ethnos: Journal of Anthropology*, 1469-588X, Vol. 69, No. 3, pp. 293-316.

Evans, P. (1993). *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics Studies in International Political Economy*. University of California Press.

Evans, P. (1989). Predatory, Developmental and Other Apparatuses. *Sociological Forum* Vol. 4, No. 4, pp 561-587. Springer Stable URL: http://www.jstor.org/stable/684425

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.* Princeton University Press.

Evans, R. D., e **Skocpol**, T. (eds.) (1985). *Bringing the State Back*. Cambridge University Press).

Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development,* Vol. 38, No. 4, pp. 30-52.

Faguet, J. (2004). Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics.* Vol. 88, pp. 867-894.

Faguet, J., Ashley, M., e Poeschl, C. (2014). *Does decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and social learning in a supple state*. Department of International Development, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Falleti, T. G. (2003). *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. PhD Thesis, Political Science. North-Western University, Evanston, IL.

Falleti, T. G. (2004). *A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernment Balance of Power: Latin America Cases in Comparative Perspective*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper # 314 – July 2004.

Faria, F., e **Chichava,** A. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique.* Documento de Reflexão ECDPM 12, Maastricht, EDDPM. http://www.ecdpm.org/pubs/dp12.fr.htm.

Feld, Lars P.; Frey, Bruno S. (2006): *Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation*. CREMA Working Paper, No. 2006-10. Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Basel.

Fernandes, T. (2008). *O Poder Local em Moçambique. Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação.* Edições Afrontamento. Porto.

Feizy et al., (2015). A Mixed Method Research For Finding a Model of Administrative Decentralization. *International Journal of Asian Social Science*. Vol. 5, No. 8, pp: 478-502.

Fjeldstad, H., e Semboja, J. (2001). Why People Pay Taxes: The case of the Development Levy in Tanzania. *World Development* Vol. 29, No. 12 pp. 2059-2070.

Forquilha, S. C. (2007). Remendo Novo em Pano Velho: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo de Governação Local em Moçambique. *Conferência Inaugural do IESE: Desafios para Investigação Social e Económica em Moçambique*. Conference Paper No. 10, 17 de Setembro. IESE. Maputo**.**

Forquilha, S. C. (2010). Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In: Brito L. de, Castel-Branco CN, Chichava S., Francisco A.(eds.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo, IESE.

Forquilha, S. C. (2017). *Barómetro da Governação Municipal 2017*. Relatório de Dados Quantitativos. IESE. Maputo.

Forquilha, S. C (2020). *Decentralization Reforms in Mozambique. The Role of Institutions in the Definition of Results*. WIDER Working Paper 2020/132. Helsinki: UNU-WIDER. https://www.wider.unu.edu/publications/decentralization-reforms-mozambique.

Forster, J. (1999). The Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland. In Forster Jacques & Stokke, Olav (eds); *Policy Coherence in*

Development Co-operation. EAD Book Series 22. London: Frank Cass Publishers. Pp. 295-322.

Francisco, A., e Matter, K. (2007). *Poverty Observatory in Mozambique*. Commissioned to Gerster Consulting by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and by The Participation and Civic Engagement Team in the Social Development Department of the World Bank. (http://www.sarpn.org/documents/d0002581/Poverty_Observatory_.

Frelimo (1977). *Relatório do Comité Central ao 3°Congresso 3 a 7 de Fevereiro 1977*. Maputo.

Frelimo (1983). *Relatório do Comité Central ao 4° Congresso*; Colecção 4° Congresso. Maputo.

Fritz, V., e **Menocal**, A. R. (2006). *(Re)building Developmental States: From Theory to Practice*. Overseas Development Institute. September 2006.

Fritz, V., e **Menocal**, A. R. (2007). Developmental State in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5, pp. 531-552.

Fukuyama, F. (2004); *State-Building Governance and World Order in The Twenty First Century*; London: Profile Books.

Galaso, P., et all (2018). Local Development, Social Capital and Social Network Analysis: Evidence from Uruguay. *Revista de Estudos Regionais.* N° 113, pp. 137-163. 2a ÉPOCA Septiembre-Diciembre 2018.

Garman, C., **Haggard,** S., e **Wills,** E. (2001). Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics.* Vol. 53, pp. *205-236.* January 2001.

Ghai, Y.P. (1993). The Theory of the State in the Third World and the Problematic of Constitutionalism. In: Greenberg, Douglas., et al. (eds). *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*. Oxford University Press. New York.

Ghai, Y. P. (1986). The Rule of law: Legitimacy and Governance. *International Journal of the Sociology of Law*; Vol. 14. No. 10, pp. 179-208.

Ghai, Y. (1998). Decentralization and Accommodation of Ethnic Diversity. In: Young, C. *Ethnic Diversity and Public Policy. A Comparative Inquiry.* Palgrave: Basingstoke.

Ghani, A., et al. (2005). *Closing the Sovereignty Gap: an approach to state-building.* Overseas Development Institute 2005. Working Paper 253. London.

Gills, B., e **Rocamora**, J. C. (1992). Low Intensity Democracy. *Third World Quarterly.* Vol. 3. No. 3, pp 501-523.

Gold, T (1990). The Resurgence of Civil Society in China. *Journal of Democracy.* Vol. 1, No. 1, pp. 18-31.

Goldman, A. (1986). Toward a Theory of Social Power. In: Lukes, S (ed.). *Power*. Pp. 156-202. New York: New York University Press.

Governo de Moçambique (GdM) (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique.* Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Outubro 2010. Terceira Avaliação Nacional. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas.

Green. R. H. (1974). The Role of the State as an Agent of Economic and Social Development in Least Developed Countries. *Journal of Development Planning.* Vol. 6. Pp. 1-39.

Gregor, A. J. (1979). *Italian Fascism and Developmental Dictatorship.* NJ: Princeton University Press. Princeton.

Grindle, M. S. (ed) (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, Guildford.

Grindle, M. S. (2007); Good Enough Governance Revisited; *Development Policy Review.* Vol. 25, No. 5, pp. 553-574.

Guambe, E. (2019). *Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*. AFRAMO-CHS. Minerva Coimbra.

Guebuza, A. E. (2005). *Comunicação sobre o Estado da Nação.* Apresentação feita na Assembleia da República, "Caminhada contra a Pobreza". Maputo: Assembleia da República.

Gurr, T. R. (1999). Minorities, Nationalities and Ethnopolitical Conflict. In: Crocker and Chelster A. (ed.s): *Managing Clobal Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*. United Institute of Peace. Washington.

Hadenius, A. (ed.) (2003). *Decentralization and Democratic Governance. Experience from India, Bolivia and South Africa.* Department of Government. Uppsala: Uppsala University.

Hanlon, J. (1991). *Who Calls the Shots*; London: James Garvey.

Hanlon, J. (2002). Do Donors Promote Corruption? The Case of Mozambique. *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 747-763.

Hanlon, J. (2002). Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique. *Review of African Political Economy,* Vol. 91, pp. 53-72.

Hanlon, J., e Mosse, M. (2010). *Mozambique's Elite – Finding its Way in a Globalized World and Returning to Old Development Models*. UNU-Wider.

Hanlon, J., e **Smart**, T. (2008). *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?* London: James Curry

Hanlon, J., e **Mosse,** M. (2009). *Is Mozambique's Elite Moving from Corruption to Development?* Paper presented at UNU-WIDER Conference on the Role of Elites in Economic Development; Helsinki, Finland, 12-13 June 2009.

Hanlon, J. (2010). Mozambique: the war ended 17 years ago, but we are still poor. *Conflict, Security & Development*. Vol. 10, No. 1, pp. 77–102.

Haque, S. (2008). Global Rise of Neoliberal State and its Impact on Citizenship: experiences. *Developing Nations, Asian Journal of Social Science.* Vol. 36, pp.11-34.

Harrison, G. (2010). *Neoliberal Africa: the impact of global social engineering*. London: Zed Books.

Hayek, F. (1939). The Economic Conditions of Interstate Federalism. *New Commonwealth Quarterly*, Vol. 5, No. 2, pp. 131-49. Reprinted in Friedrich Hayek, Individualism and Economic Order, University of Chicago Press: 1948, pp. 255-72.

Heliodoro, A. (2012). JK. Exemplo e Desafios. 3ª. Edição. Thesaurus Editora.

Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Decentralization in Kerala, South Africa and Porte Allegro. *Politics and Society.* Vol. 29, No. 1, pp. 131-163. March 2001.

Helmsing, A. H. J. (2003). Local Economic Development: New Generations of Actors, Policies and Instruments for Africa. *Public Administration Development.* Vol 23, pp. 67-76.

Helmsing, A. H. J (2005); Local Economic Development in Africa: Introduction Issues. In: Egziabher, T. G., e Helmsing, A. H. J. (eds). *Local Economic Development in Africa: Enterprises, Communities and Local Development. Shaker Publishing.* BV, pp 1-17. Maastricht.

Herbst, J. (2000). *State and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton. N.J. Princeton University Press.

Higley, J., e Burton, M. G. (1989). The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns. *American Sociological Review.* Vol. 54, No. 1, pp. 17-32.

Hildyard, N. (1997). *The World Bank and the state: a recipe for change?* London: The Bretton Wood Project.

Hilgers, M. (2011). The three anthropological approaches to neoliberalism. *International Social Science Journal.* Vol. 61. Pp: 351–64.

Hilgers, M. (2012). The Historicity of the Neoliberal State. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale.* Vol. 20, No. 1, pp. 80–94. Doi:10.1111/j.1469-8676.2011.00192.

HMG (2010a). *Decentralization and the Localism Bill: An Essencial Guide.* London: Her Majesty's Government.

HMG (2010b): *Local Growth*. London: Her Majesty's Government.

Hodges, T., e **Tibana**, R. (2004). *Political Economy of Budget in Mozambique*. Oxford Policy Review. Oxford.

Holsti, K. J. (1999). *The Coming Chaos? Armed Conflict in the World Periphery* In: Paul, T. V., and Hall, J. A. (eds.). International Order and the Future World Politics; Cambridge University Press; UK.

Hooghe, L. G., et al., (2008). Patterns of Regional Authority. *Regional and Federal Studies.* Vol. 18, No. (2-3), pp. 167-181.

Howell, D. (993). *China Opens its Doors*. Harverster Wheatsheaf. London.

Huber, E., e **John** D. S. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago and London: University of Chicago Press.

Hudson, D., e Leftwich, A. (2014). *From Political Economy to Political Analysis*. DLP (Development Leadership Programme. Research Paper 25. Birmingham. UK

Hugon, P. (2001). *L'economie de l'Afrique.* Paris: La Decouverte.

Huntington, S. P. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press. Norman.

Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. University Press. New Haven, Yale.

Hyden, G. J., e **Mease**, K. (2004). *Making Sense of Governance: empirical evidence from 16 developing countries*. Boulder: Lynner Rienner.

Igreja, V. (2013). Politics of Memory, Decentralization and Recentralization in Mozambique. *Journal of Southern African Studies.* Vol. 39, No. 2, pp. 313-335. http://dx.doi.org/10.1080/03057070.2013.795809.

Igreja, V. (2015). Amnesty, Law, Political Struggles for Legitimacy and Violence in Mozambique. *International Journal of Transnational Justice,* 2015, 0, pp. 1-20: http://ijtj.oxford.org/ on April 10, 2015.

ILO (2006). A Local Economic Development Manual for China. ILO. Geneva

Impissa, I. (2018). *Administração Local Especial. A Desconcentração e Descentralização no Contexto Moçambicano*. Madeira & Madeira – Artes Gráficas. Maputo.

Impissa, I. (2020). *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. "Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios".* Imagem One. Maputo.

INE (2017). Estatísticas. Acedido 15 Abril 2020. http://www.ine.gov.mz/estatisticas.

Jackson, R. H., e **Rosberg**, C. G. (1982). *Personal Rule in Black Africa. Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. University of California, California.

Jackson, R. H., e **Rosberg,** C. G. (1998). Personal Rule: Theory and Practice in Africa". In: Lewis, W. P. (ed.). *Africa: Dilemmas of Development and Change.* University of California, California.

Jackson, K. D. (1978). Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia. In: Jackson, K. D., and Lewis. W. P.

(eds.). *Political Power and Communication in Indonesia*. CA, University of California. Berkeley.

Jassitene, N. P. (2016). *Análise da Contribuição da Gestão Orçamental na Promoção do Desenvolvimento Autárquico em Moçambique: caso do Município da Cidade de Tete no Período entre 2011 á 2014*. Dissertação de Licenciatura em Administração Pública submetida a Universidade Católica de Moçambique, Tete.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press. Stanford.

Johnson, C. (1995). *Who Governs?* New York, W. W. Norton and CO.

Johnson, C. (2001). Local Democracy. Democratic Decentralization and Rural Development. Theories, Challenges and Options for Policy. *Development Policy Review*. Vol. 19, No 4, pp. 521-532.

Jones, M. (2001) The Rise of the Regional State in Economic Governance: 'Partnerships for Prosperity' or New Scales of State Power? *Environment and Planning A*, Vol. 33, pp. 1185-1211

Jutting, J., et al (2004). Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. *Working Paper No. 236*. OECD Development Centre.

Kay, J. (2003). *Culture and Prosperity: The Truth about the Markets – why some nations are rich, but most remain poor*. New York: Harper-Collins.

Keating, M., **Cairney,** P., e **Hepburn,** E. (2009). Territorial Policy communities and devolution in the UK. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 2, pp. 51-66.

Ki-Zerbo, J. (1972). *História da África Negra II*. Edição revista e actualizada pelo Autor. Publicações Europa-América. Paris.

Kim, E. M. (1993). Contradictions and Limits of a Developmental State: With Illustrations from the South Korean State. *Social Problems*. Vol. 42, No. 2, pp. 228-249.

Killick, T., Castel-Branco, N., e Gerster, R. (2005). *Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004*. PAPs and Government of Mozambique. Maputo.

Kisman, Z. A., e **Tasar,** I. (2014). The Key Elements of Local Development. Emerging Markets Questions in Finance and Business. *Procedia Economics and Finance.* Vol.15, pp. 1689-1696. www.sciencedirect.com.

Knack, S. (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal.* Vol. 68, No. 2, pp. 207-227.

Knack, Stephen (2004); Does Foreign Promote Democracy? *International Studies Quarterly*. Vol. 48, pp. 251-266.

Kohli, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kumar, S. (2005). Why Decentralization? The Puzzle of Causation. *Synthesis.* Vol. 3, No.1.

Lal, D. (1983). *The Poverty of Development Economics*. Institute of Economic Affairs. London.

Lalá, A., e Ostheimer, A. E. (2003). *How to Remove the Stain on Mozambique's Democratic Track Record: challenges for the democratisation process between 1990-2003*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Occasional Papers. Mozambique.

Lee, J. M. (1967). *Colonial Development and Good Government*. Oxford Clarendon Press.

Lee, S., e McBride, S. (2007). *Neo-liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht: Springer.

Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, Vol. 14, No. 3, pp. 605-624.

Leftwich, A. (1995). Bringing Politics Back. Towards a Model of the Developmental State. *The Journal of Development Studies.* Vol. 31, No. 3, pp. 400-427.

Leftwich, A. (ed.). (1996). *Democracy and Development.* Cambridge: Polity Press.

Leftwich, A. (2000). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development.* Cambridge: Polity Press.

Leftwich, A. (2002). Debate: Democracy and Development. A Contradiction in the Politics of Economy. *New Political Economy.* Vol. 7, No. 2, pp. 269-281.

Leftwich, A. (2005). Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Science. *New Political Economy.* Vol. 10, No. 4, pp. 573-607.

Leftwich, A. (2008). *Developmental States, Effective States and Poverty Reduction: The Primacy of Politics*. UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes. UNRISD, Switzerland.

Leftwich, A. (2009). *Analysing the Politics of State Business Relations. A Methodological Concept Note on the Historical Institutionalist Approach*. Discussion Paper Series Number Twenty-Three. DFID-funded Research Programme & Institutions and Pro-Poor Growth (IPPG). January 2009

Leftwich, A. (2010). Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies. *Forum for Development Studies.* Vol. 37, No. 1, pp. 93-111. doi.org/10.1080/08039410903558327.

Lewis, B. (1999). The Impact of Public Infra-structures on Municipal Economic Development: Empirical results from Kenya. *Review of Urban and Regional Development Studies.* Vol. 10. No.2.

Liddle, W. (1992). Indonesia's Democratic Past and Future. *Comparative Politics*. Vol. 24, No. 4, pp. 443-462.

Lim, Hyun-Chin (1985). *Dependent Development in Korea, 1963-1979*. Seoul National University Press.

Lind, J., e **Sturman,** K. (2000). *Scarcity and Surfeit. The Ecology of Africa's Conflicts.* Institute for Security Studies, Pretoria.

Lipset, S. M., Seong, K., e Torres, J. C. (1993). A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy. *International Social Science Journal.* Vol. 136, pp. 155-75.

List, F. (1966). *The National System of Political Economy*. Augustus Kelly. New York.

Lobao, L., et. al., (2009). Editorial: Rescaling the State: new modes of institutional-territorial organization. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society.* Vol. 2, pp. 3-12. doi:10.1093/cjres/rsp001.

Lundin, Iraé (1995); *Partidos Políticos: A leitura da vertente étnico-regional no processo democrático*; in: Mazula, Brazão (ed); Moçambique- Eleições, Democracia e Desenvolvimento; 1ª Edição, Inter-Africa Group, Maputo.

Macamo, Elísio (2006); Political Governance in Mozambique. Final Report commissioned by DIFD. Maputo: DFID/UK.

Macamo, E. (2021). *Governar e Pensar. Por Uma Sociologia de Gestão Pública.* Ethale Publishing, Lda. Maputo.

Machel, S. M. (1975). *Discurso de Proclamação de Independência de Moçambique*. Revista Tempo Especial. Maputo.

Machili, C. (1995). Unidade e Diversidade: Centralização e Descentralização no Processo Eleitoral de 1994 em Moçambique. In: Mazula, B. (ed.) *Moçambique – Eleições, Democracia e Desenvolvimento.* 1ª Edição. Inter-Africa Group. Maputo.

Mackenzie, C. (2006). *Forest Governance in Zambezia, Mozambique: The Chinese Take Away*. Final Report for FONGZA, Abril 2006.

Mackintosh, M. (1992). Partnership: Issue of Policy and Negotiation. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*. Vol. 7, No. 3. https://doi.org/10.1080/02690949208726149.

Madison, J. (1787). *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection (The Same Subject Continued).* The New York Packet. November 23.

Madison, J., **Hamilton**, A., e Jay. J. 1961 [1788]. *The Federalist Papers*. New York: New American Library.

MAEFP (2017a). *Breve Avaliação Situacional das Cidades e Vilas em Moçambique.* Relatório Final. Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas – Componente 1. Maputo, 21 de Janeiro de 2017.

MAEFP (2017b). *Estratégia de Promoção de Desenvolvimento Autárquico e Urbano*. Ministério de Administração Estatal e Função Pública. Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas – Componente 1. Maputo, 16 de Junho de 2017.

MAEFP (2016). *Plano de Implementação do Plano e Estratégia de Descentralização 2016-2019* (PIPED). Maputo.

MAEFP-EISA (2020). Pacote da Descentralização. Decretos e Resoluções. EISA. Maputo.

Maillat, D. (1992). Les Relations des Entreprises Innovateurs avec leur Millieur. In: Maillat, D., e Perrin, J. C. (eds.). *Entreprises Innovateurs et Dévelopment Territorial.* Nauchât (Switz.). EDES/GREMI.

MAP Consultoria (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique. Uma Análise Fiscal e Institucional*. Relatório Final. Maputo: Ministério de Economia e Finanças/Cooperação Internacional Alemã-GIZ (não publicado).

Manning, C (2001). Competition and Accommodation in Post-Conflict Democracy: The Case of Mozambique. *Democratization.* Vol. 8, No. 2, pp. 140-168(29). DOI: https://doi.org/10.1080/714000204.

Manning, C., e Malbrough, M. (2012). The Changing Dynamics of Foreign Aid and Democracy in Mozambique. WIDER Working Paper, No. 2012/18. The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.

Martins, S. O. (2002). Desenvolvimento Local: Questões Conceptuais e Metodológicas. INTERAÇÕES. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Vol. 3, No. 5, pp. 51-59. Setembro 2002.

Marvick, D. (1977). Elite Politics. Values and Institutions. *American Behaviourist Scientist*. Vol. 21, No. 1. https://doi.org/10.1177/000276427702100106.

Martinussen, J. (1995). Society, State & Market. *A Guide to Competing Theories of Development.* Zed Books Ltd. HRSC/RGC. Pretoria.

Matusse, J.M., e Pimentel, A. E. (2013). *Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD): funcionamento, entraves e potencialidades. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*. 23 a 25 de Abril de 2013. Araraquara, São Paulo: UNESP. Disponível em: http://www.fclar.unesp. br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/ encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0277-9.pdf.

Marx, K. (1852/1985a). The Eighteenth Brumaire of Luis Bonaparte. In Karl Marx and F. Engels. *Selected Works.* Vol. 1. pp. 243-344. Foreign Language Publishing House, Moscow.

Max-Neef, M. (1985). Reflection on a Paradigm Shift in Economics. In: Inglis, M., e Kramer, S. (eds.). *The New Economic Agenda*. Inverness: Findhorn Press.

Mazula, B. (1995). A Construção da Democracia em África: O Caso de Moçambique. In: Mazula, B. (ed.). Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Ndjira. Maputo.

Mazula, B. (2004). *Mozambique. Ten Years of Peace;* Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento-CEDE, Maputo.

Mbabazi, P., e Taylor, I. (2005). *The Potentiality of "Developmental States" in Africa. Botswana and Uganda Compared*. Council for the Development of Social Sciences Research in Africa, CODESRIA. Dakar.

Mbaku, J. M., e **Saxena,** S. C. (eds.) (2004). Africa at Crossroads: between regionalism and globalization. *Journal Africa;* Vol. 75, No. 3; pp. 450-452.

McGarry, J., e O'Leary, B. (2002). *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*. Forum of Federations. www.forumfed.org

McMillan, et al., (2002). The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies. *Journal of Economic Perspectives.* Vol. 16, No 3. pp: 153-170.

McMillan, M., Rodrik, D., e Welch, K. H. (2002). When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 9117. http://www.nber.org/papers/w9117.

MEF (Ministério da Economia e Finanças) (2016). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique - Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014-15)*. Maputo: MEF.

MEF (2016). *Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016-2019*. MEF. Maputo.

Menon, A. (2006). *Overview of the Financial System in Mozambique: Are Development Banks Really Necessary?* Maputo: USAID.

Meredith, M. (2005). *The Fate of Africa. From the hopes of freedom to the heart of despair: a History of 50 Years of Independence*. Public Affairs. New York.

Metier (2009). *Análise da execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) nos Distritos*. Discussion papers, 64P. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas/Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

Meyer-Stamer, J. (1999). From Industrial Policy to Regional and Local Locational Policy: Experience from Santa Catarina. Brazil. *Bulletin of Latin American Research.* Vol. 18, No. 4. 1999.

Mills, C. W. (1956). *The Power Elite.* New York: Oxford University Press.

Minogue, M., e **Kothari**, U. (eds.) (2002). *Development Theory and Practice. Critical Perspectives*. Palgrave Macmillan. London.

Mkandawire, T. (1999). Crisis Management and the Making of "Choiceless" Democracis. In: Joseph. R (eds). *State, Conflict and Democracy in Africa.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Mkandawire, T. (2001). Thinking about Developmental State in Africa; *Cambridge Journal of Economics.* Vol. 25, pp. 289-313.

Mkandawire, T. (2007). "Good Governance": itinerary of an idea. *Development in Practice.* Vol. 17, No 4&5, pp. 679-681. August 2007.

Mkandawire, T. (2011). Running While Others Walk: Knowledge and the Challenge of Africa's Development. *Africa Development*. Vol. XXXVI, No. 2, pp. 1-36. CODESRIA.

Molutsi, P., e **Holm**, J. D. (1990). Developing Democracy When Civil Society is Weak: the Case of Botswana. *African Affairs.* Vol. 89, No. 356), pp 323-340.

Monteiro, J. O. (2002). *Governação Local para Redução da Pobreza em África.* V Forum Africano para Governação. (Country Paper). Maputo.

Montesquieu, B. (1784). *The Spirit of Laws.* Thomas Nugent, revised by J.V. Prichard, "Based on public domain edition published in 1914 by G. Bell & Sons, Ltd., London. Rendered into HTML and text by Jon Roland of the The Constitution of Society". Acessado 27 Setembro 2019.

Mookherjee, D., e Bardhan, P. (1999). *Relative Capture of Local and Central Governments: An Essay in the Political Economy of Decentralization*. Working Paper C. 99-109. Centre for International and Development Economics Research. University of California. Berkeley.

Moon, C. I., e **Kim**, Y. C. (1996). A Circle of Paradox: Development, Politics and Democracy in South Korea. In: Leftwich, A. (ed.). *Democracy and Development*. Cambridge Polity, pp. 139-167.

Moore, M. (2001). *Political Underdevelopment, What Causes "Bad Governance*. The Institute of Development Studies (IDS). Brighton/ Sussex.

Moore, M. (2004). Revenues, State Transformation and Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review.* Vol. 25, No. 3, pp. 297-319.

Moore, M. (2007). *How Does Taxation Affect the Quality of Governance?* The Institute of Development Studies (IDS). Working Paper 280.

Mosca, J., e Selemane, T. (2011). Mega-Projectos no Meio Rural, Desenvolvimento do Território e Pobreza: O Caso de Tete. *Desafios para Moçambique 2012*. IESE. Maputo.

Mosca, J., e Selemane, T. (2011). *El Dorado Tete: Os Mega Projectos de Mineração.* Centro de Integridade Pública (CIP). Maputo.

Moss et al., (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review on Aid Dependence and State Building in Sub-Saharan Africa.* Centre for Global Development, Working Paper Number 74, January 2006. Available at (www.cgdev.org) and accessed on 18 March 2009.

Muchena, T. D. (2006). The China Factor in Southern Africa. New Partner or Patron? In: OSISA (ed). *Resource Extraction and Transparency*. Vol. 1, No. 4. Openspace. June, 2006.

Muls, L. M. (2008). Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. *Revista Economia*, Vol. 9, No. 1, pp.1-21. Jan/Abril 2008. Brasília (DF).

Museveni, Y. (1986). *What is Wrong in Africa?* An address to students at Dar-es-Salaam University. Tanzânia. Julhy 11.

Museveni, Y. (1992). *What is Africa's Problem?* NRM Publications, Kampala.

Ndulo, M., e **Turner**, K. (1984). Civil Liberties Cases in Zambia. 2 African Law Reports. Pp. 3-6. Oxford.

Nyamnjoh, F. B. (2000). *Delusions of Development and the Enrichment of Witchcraft.* Routledge, Taylor & Francis Group. NEPAD 2001.

Newman, J.W. (1994). Social Research Methods: Qualitative and Mixed Methods Approaches. Boston: Allyn and Bacon.

Nhaca, C. M. (2014). *Análise da Contribuição do Sector Informal na Redução da Pobreza Urbana: Caso do Mercado Canongola- Tete (2012 a 2014).* Monografica de Licenciatura em Administração Pública. Universidade Católica de Moçambique. Tete

Nhamposa, L. S. (2016). *Análise da Gestão do Saneamento do Meio Como Princípio Fundamental para Garantia da Saúde Pública: Município da Cidade de Tete - bairro Filipe Samuel Magaia (2015-2016*). Monografica de Licenciatura. Universidade Católica de Moçambique. Tete

Nhamutote, V. B. (2016). *Análise do Orçamento Participativo no Contexto do Desenvolvimento do Município da Cidade de Tete período 2012 á 2015*. Monografia de Licenciatura em Administração Pública. Universidade Católica de Moçambique. Tete.

Nipassa, O. (2016). *Autonomia e Dependência da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano em Moçambique*. These de Doutoramento.

Nordlinger, E. A. (1987). Taking the State Seriously. In: Weiner, M., e Huntington, S. P. (eds.). *Understanding Political Development.* pp. 353-90. Boston, MA, Little, Brown and CO.

Novack, M. (2005). Between the Primacy of Politics and Economic Development: Raymond Aron's Sociological Conception of Industrial Societies. *Sociologick Casopis-Czech Sociological Review;* Vol. 41, No. 5, pp. 801-821.

Nugent, D. (1997). *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in then Northern Peruvian Andes, 1883-1935*. Stanford: Stanford University Press.

Nugent, D., e **Joseph**, G. M. (eds.) (1994). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Duke University Press.

Oates, W. E (2006). *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization.* Institute for Federalism and Intergovernmental Relations (IFIR) Working Paper No. 2006-05.

O'Dwyer, C. (2000). *Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia and the Czech Republic (1990- 2000.* Berkeley Program in Soviet and Post Soviet Studies. Working Paper Series. Spring 2000.

OECD (2000). *Devolution and Globalization. Implications for Local Decision-Makers*. Paris: OECD.

OECD/NIBR (2000). *Proceedings from Workshop on Decentralization and Local Governance*. Hotel Scandic St. Olav in Oslo, 23-24 September 2002.

OECD (2001). *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*. OECD.

OECD (2004). *Supporting Decentralization and Local Governance – Lesson Learned, Good Practices and Emerging Issues*. OECD.

Oikarinen, J. (2018). *Policy Implementation in International Organization: The Case Study of United Nations in Mozambique*. Master Thesis in Public Management. University of VAASA. School of Management.

Okoth-Ogendo, H. (1972). The Politics of Constitutional Change in Kenya since Independence, 1963-69. *African Affairs.* Vol. 71, No. 282, pp. 9-34.

Okoth-Ogendo, H. (1991). *Constitutions Without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox*. A paper presented at The African Regional Institute on Comparative Constitutionalism, Harare. May 22-25.

Olukoshi, A., e **Liisa**, L. (1996). *Challenges to the Nation-State in Africa*. The authors and Nordiska Afrikainstitutet. Sweden.

O'Loughlin, J. (2001). The Regional Factor in Contemporary Ukrainian Politics: Scale, Place, Space, or Bogus Effect? *Post-Soviet Geography and Economics*, Vol. 42, No. 1, pp. 1-33. DOI: 10.1080/10889388.2001.10641161.

Ong, A. (1999). *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Duke University Press.

Onis, Z. (1991). The Logic of Developmental State. *Comparative Politics,* Vol. 24, No. 1, (Oct, 1991), pp. 109-126. http://www.jstor.org/stable/422204 .

Owusu, F. (2003). Pragmatism and The Gradual Shift from Dependency to Neoliberalism: The World Bank, African Leaders and Development Policy in Africa. *World Development.* Vol. 31, No. 10. Pp: 1655-1672. Pergamon Publisher.

Peck, J. (2003). Geography and Public Policy: mapping the penal state. *Progress in Human Geography*. Vol. 27, pp. 222–322.

Pempel, T. J. (1999). Structural Gaiatsu: International Finance and Political Change in Japan. *Comparative Political Studies.* Vol. 32, No. 8. Doi.org/10.1177/00104140990

Pecquer, B. (1989). *Le Dévelopment Local: Mode ou Modèle.* Paris, Syros.

Perrin, J. C. (1991). Réseaux D'innovation, Milleur Innovateurs et Dévelopment Régional. *Reveu d´économie Régionalle e Urbaine.* Vol. 3, No. 4.

Perry, S. E. (1987). *Communities on the Way: Rebuilding Local Communities in the United States*. State University of New York Press. Albany.

Pierson, P. (1992). Policy Feedbacks' and Political Change: Contrasting Regan and Thatchers' Pension-Reform Initiatives. *Studies in American Political Development.* Vol. 6 (Fall), pp. 359-390.

Pitcher, A. M. (2002). *Transforming Mozambique. The Politics of Privatization 1975-2000.* Cambridge University Press. Cambridge.

Polèse, M. (1994). Community Economic Development Revisited: The Preconditions for Success. In: Gallaway, B., e Hudson, J. (eds.). *Community Economic Development: Perspective on Research and Policy*. Thompson Publishing. Toronto.

Polèse, M. (1999). From Regional Development to Local Development: on the life, death and rebirth of the regional science as policy relevant science. *Inédits*, 99-01. Address to the 5th Annual Meeting of the Associação Portguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR). June 18, 1998. Faculdade de Economia da UC. Coimbra.

Prassad, M. (2006). *The Politics of Free Markets: the rise of neoliberal economic policies in Britain, France, Germany, and the United States*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the "new localism". *Political Studies*. Vol. 52, pp. 358-375.

Prud'homme, R. (1995). *On the Dangers of Decentralization*. World Bank Policy Research WP 1252. Washington, DC. World Bank.

Ratti, R., e **Bramanti,** A. (1999). *The Multi-Faced Dimensions of Local Development. The Dynamics of Innovative Regions*. Innovation Networks: Spatial Perspectives. Belhaven Press – GREMI. Vol 1. London.

Ribot, J. C. (2001). *African Development. Local Actors, Powers and Accountability*. UNRISD Programme on Democracy Governance and Human Rights. Paper Number 8, December.

Ribot, J. C. (2002). *Democratic Decentralization of Natural Resources.* Washington DC: World Resources Institute.

Ricker, W. H. (1964b). Some Ambiguity in the Notion of Power. *American Political Science Review.* Volume 58, No. 2. Pp. 341-349.

Robinson, M., e White, G. (1995). *The Democratic Developmental State. Politics and Institutional Design*. Oxford University Press.

Robinson, M. (1999). Governance and Coherence in Development Co-operation. In: Jacques, F., e Stokke, O. (eds.). *Policy Coherence in Development Co-operation*. EAD Book Series 22. London: Frank Cass Publishers.

Rodriguez-Pose, A**., e Tijmstra,** S. (2007). Local Economic Development in Sub-Saharan Africa. *Environment, Planning, C: Government and Policy*. Vol. 25, pp. 516-536.

Rodriguez-Pose, A**.,** e **Sandall,** R. (2008). From Identity to the Economy: analyzing the evolution of decentralization discourse. *Environment, Planning, C: Government and Policy*. Pol., Vol. 26: 54-72.

Rogerson, C. M. (2011). Local Economic Development in Sub-Saharan Africa: Defining Potential Poles for National Government. *African Journal of Business Management.* Vol. 5, No. 30, pp. 11756-11767. http://www.academicjournals.org/AJBM.

Rolim, C., et al., (2002). *A Economia Moçambicana Contemporânea.* Ministério das Finanças, Gabinete de Estudos. Maputo.

Romeo, L. (2003). The Role of External Assistance in Supporting Decentralization Reforms. *Public Administration and Development*, Vol. 23, No. 1, pp. 89-96.

Romeo, L., e **El Mensi**, M. (2011). The difficult road to local autonomy in Yemen. In: Martinez-Vasquez J., e Vaillancourt F. (eds.). *Decentralization in developing Countries: Global Perspectives on Obstacles to Fiscal Devolution*. E. Elgar (2011).

Romeo, L. (2015). What is territorial development? Great Insights-Territorial Development. *African Economic Outlook 2015.* Vol. 4, No. 4, pp. 15-17. June/July 2015.

Rondenelli, D. A., **McCullough**, J. S., e Johnsen, R. W., (1989): Analysing Politics in Developing Countries: A Political Economy Framework. *Development and Change*. Vol.20. pp. 57-97.

Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth*. Cambridge University Press. London.

Rothchild, D. (1994). *Strengthening African Local Initiative: Local Self Governance, Decentralization and Accountability*. Institut Für Afrika-Kunde, Hamburg.

Rupesinghe, K. (1998). *Civil Wars, Civil Peace. An introduction to conflict resolution*. Pluto Press, London.

Ryasara, J. N. (2018). *Local Government Imihigo Process. Understanding the Facts Contributing to Low Citizen Participation*. Never Again Rwanda, 2018.

Samatar, A. I. (1999). *An African Miracle: State and Class Leadership, and Colonial Legacy in Botswana Development*. Heinemann.

Sampaio, R. C. (2016). *Análise do Papel do Município da Cidade de Tete na Melhoria do Saneamento do Meio no Bairro Josina Machel (2009-2014)*. Monografia submetida a Universidade Católica de Moçambique. Tete.

Sandbrook, R. (1986). The state and economic stagnation in Tropical Africa. *World Development.* Vol. 14, No. 3, pp. 319-332.

Sande, Z. (2011). "7 Milhões": Revisão do Debate e Desafios para a Diversificação da Base Produtiva. *Desafios para Moçambique 2011*. IESE. Maputo.

Santiso, C. (2001). International Cooperation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation? *European Journal of Development Research*, Vol. 13, No. 1, pp. 154-180.

Santiso, C. (2003). Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. *Democratization.* Vol. 10, No. 4, pp. 161-180.

Santos, B., e **Trindade**, J. C. (2003a). *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Vol. I. Edições Afrontamento. Lisboa.

Santos, B., e **Trindade,** J. C. (2003b). *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique.* Vol. II. Edições Afrontamento. Lisboa.

Sear, C., e **Parry,** K. (2011). *Localism Bill: Local Government and Community Empowerment.* Research Paper 11/02. London: House of Commons Library.

Searing, D. D. (1971). Two Theories of Elite Consensus: Tests with West German Data. *Midwest Journal of Political Science.* Vol. 15, No. 3, pp. 442-474.

Schragger, R. C. (2010). Decentralization and Development; *Virgina Law Review*, Vol. 96, pp. 1831-1910.

Schneider, B. (1999). The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: Woo-Cumings (ed.). *The Developmental State.* New York: Cornell University Press.

Schneider, A. (2003). Decentralisation: Conceptualisation and Measurement. *Studies in Comparative International Development.* Vol. 38, No. 3, pp. 32-56.

Schou, A., e **Haug**, M. (2005). *Decentralization in Conflict and Post-Conflict Situations*. Working Paper 2005:139. Norwegian Institute for Urban and Regional Research. Oslo.

Schumpeter, J. A. (1934/ 2008). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Circle;* Transaction Publishers, New Brunswick and London.

Sewell, David. (1996). The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some further aspects. *The World bank Observer.* Vol.11, No.1, pp. 143-150.

Shivji, I. G. (1991). *State and Constitutionalism: an african debate on democracy-Zimbabwe.* SAPES, Harare.

Siddle, A. 2019. Swedish International Centre for Local Democracy. https://icld.se/app/uploads/2020/02/Botswana-.pdf.

Singh, K. (2005). *Questioning Globalisation*. Zed Books, London & New York.

Smith, B. C. (1985). *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. George Allen & Unwin. London.

Soiri, I. (1999). *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada?Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht. European Centre for Development Policy Management.

Srivastava, M. (2004). *Moving Beyond "Institutions Matter": some reflection on how the "rules of the game" evolve and change*; Crisis States Discussion Paper. No 4, Development Research Centre, LSE. An extract.

Standing, A., e van **Vuuren**, H. (2006). Who Cursed Natural Resources in Southern Africa? In: OSISA (ed.). *Resource Extraction and Transparency*: Open Space, Vol. 1, No 4. June 2006.

Stein, H. (2000). *The Development of the Developmental State in Africa: A Theoretical Inquiry.* Occasional Paper. Centre of African Studies, University of Copenhagen.

Stiglitz, J. (1999). Knowledge in the Modern Economy. In: Vaitilingham (ed.). *The Economics of the Knowledge Driven Economy.* London: Department of Trade and Industry, pp. 37-57.

Stiglitz, J. (2003). Wither Reform? Toward a New Agenda for Latin America. *CEPAL Review 80.* August 2003.

Stinchcombe, A. (1986). *Constructing Social Theories.* New York, Chicago, San Francisco, Atlanta: Hardcourt, Brace & World, Inc.

Sumich, J. (2005). *Elites and Modernity in Mozambique.* PhD Thesis in Social Anthropology submitted to Department of Anthropology, London School of Economics, on 12th April 2005. London.

Sumich, J., e **Howana**, J. (2007). *Strong State, Weak State? Frelimo and the State Survival Through the Mozambican Civil War: An Analytical Narrative On State Making;* State Crisis Research Centre, Working Paper No.23. December 2007. London: DESTIN, LSE.

Sumich, J. (2008). Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites. *Journal of Southern African Studies.* Vol. 34, No. 1, pp. 111-125.

Tendler, J. (2000). *Why are Social Funds So Popular?* World Bank Development Report 2000-2001.

Therkildsen, O. (2001). *Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa*. Draft Paper No. 3. Programme on Democracy, Governance and Human Rights. UNRISD Geneva. February. Memo.

Tibana, R. J (1999). Structural Adjustment and the Manufacturing Industry in Mozambique. In: Paulson, J. A. (ed.). *African Economy in Transition*. Vol. 2. Pp. 178-232. Palgrave MacMillan.

Tilly, C. (1975). *The formation of national State in West Europe*. Princeton University Press. Princeton.

Tilly, C. (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.

Toye, B. (2019). *The Politics of Fiscal Federalism: Neoliberalism versus Social Democracy in Multilevel Governance.* Adam Harmes, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Toye, J. (1987). *Dilemmas of Development*. Basil Blackwell. Oxford.

Tsie, B. (1996). The Political Context of Botswana's Development Performance. *Journal of Southern African Studies,* 1465-3893. Vol. 22, No. 4, pp. 599-616.

Tsie, B. (1998). The State and Development Policy in Botswana. In: Hope, R. K., e Somolekae, G. (eds.); *Public Administration and Policy in Botswana.* Juta & CO. Cape Town.

Taylor, I. (2002); *Botswana's Developmental State and the Politics of Legitimacy;* Paper presented at the Conference at the University of Sheffield, UK, July 4-6, 2002.

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy.* Vol. 64. Pp. 416-424.

Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: Mahoney, J., e Rueschemeyer, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis: in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.

Thompson, S., e **Cannon,** M. (eds) (2023). Power, Poverty, and Knowledge - Reflecting on 50 Years of Learning with Robert Chambers. *IDS Bulletin, Transforming Development Knowledge. Archive Collection*. Vol. 54, No. 1A. March 2023.

Tomanye, et al., (2011). *Decentralization Outcomes: a review of evidence and analysis of international data.* Centre for Urban and Regional Development, Newcastle University and Department of Geography and Environment, London School of Economics. London.

Torre, A. (2014). Proximity Relations at the Heart of Territorial Development Process. In: Torre, A., e Wallet, F. (eds.) (2014). *Regional Development and Proximity Relations. New Horizons in Regional Science.* Edward Elgar. London.

Torrisi et al., (2010). *Defining and Measuring Decentralization: A Critical Review*. Unpublished Paper, CURDS, Newcastle Universty: Newcastle Upon Tyne.

Treisman, D. (2000). Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? *American Political Science Review.* Volume 94, No. 4. Pp. 837-857.

Treisman, D. (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin/pdf.

Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization.* Cambridge: Cambridge University Press.

UNDP (1997). *Governance and Sustainable Human Development*. New York: UNDP. http://magnet/undp.org/policy

United Nations (2000). *Decentralization for Good Governance and Development: the Unending Debate*. United Nations Centre for Regional Development.

UNDP (2002). *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world.* New York: UNDP.

UNDP (2018). *Human Development Indices and Indicators from 1990-2017: 2018 Statistics Update*. New York. https://www.2018humandevelopmentstatisticalupdatepdf.pdf (undp.org).

USAID (2009). *Democratic Descentralization Programming Handbook*. Washington D.C.: June 2009.

USAID (2010). *Comparative Assessment of Descentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings*. Washington D.C.: December 2010.

Wacquant, L. (2009a). *Punishing the Poor: the neoliberal government of social insecurity.* Durham, NC: Duke University Press.

Wacquant, L. (2012). Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism; *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*. Vol. 20, No. 1. Pp: 66–79.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press. Princeton.

Wallerstein, I. (1980). *The Modern World System II. Mercantilism and Consolidation of the European World Economy, 1600-1750.* New York. Academic Press.

Walsh, K. (1995). *The Traditional Model of Public Service Provision. Public Services and Market Mechanisms*. Macmillan (Chapter 1, pp. 3-27).

Warner, M. (2001). Building Social Capital: the role of local government. *Journal of Socio-Economics*, Vol. 30, pp. 187-192.

Van de Walle, N. (2001). *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999.* Cambridge University Press.

Vaux, T., et al (2006). *Strategic Conflict Assessment-Mozambique*. Final Report April 2006, DIFD. Mozambique. Maputo.

Vedeld, T. (2003). Democratic Decentralization and Poverty Reduction: Exploring the Linkages. *(2.03) Forum for Development Studies*, Vol. 30, No. 2, pp, 159-204. Norwegian Institute of Foreign Affairs.

Vieira, P. R. (1967). *Toward a Theory of Decentralization: A Comparative View of Forty-Five Countries*. Los Angeles.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization;* ed. Talcott Parsons (New York, The Free Press).

Weber, M. (1978). *The Nature of Social Action*; Selections in translations, ed. W.G. Runciman; Cambridge University Press; London.

Weber, M. (1978). Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, 2 Volumes. In: Roth, G., e Wittich, C. (eds.). Berkeley: University of California Press.

Weimer, B. (1999). Abstaining from the 1998 Local Government Elections in Mozambique: Some Hypothesis. In: *L'Afrique Politique 1999.* Entre transitions et conflits. Paris (Éditions Karthala), pp. 125-146.

Weimer, B. (2009). *Decentralization of the African state – or state building through local governance a paradox? Challenges to governance and decentralization in Mozambique Report on the Conference on "Bringing the State back in: the new roles and responsibilities of the 21st century state"*, The Association of Development Researchers in Denmark, Copenhagen, 12-13 May 2009, p. 47.

Weimer, B., e **Carrilho,** J. (2017). *A Economia Política de Descentralização em Moçambique: Dinámicas, Efeitos e Desafios.* IESE. Maputo.

Weimer, B., e **Ilal**, A. (2018). Urbanização, Serviços Públicos e Recursos Fiscais – Os Principais Desafios para as Autarquias Moçambicanas. Uma análise com enfoque nas transferências fiscais intergovernamentais. *Desafios para Moçambique*, 2018. IESE.

Weimer, B. (2020). *Building Peace and the State? The "New Paradigm" of Decentralization in Mozambique. Reform, Rules of the Game, Challenges. Political Economy Analysis of Decentralization – An Update.* Swiss Agency for Development and Cooperation SDC. Final Report, November 2020.

Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization.* Vol. 11, No. 1. Pp. 1-31.

Weingast, B. (2006). Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics.* Vol. 65, pp. 279-283.

White, G. (1984). Developmental States and Socialist Industrialization in the Third World. *Journal of Development Studies.* Vol. 21. No. 1, pp. 97-120.

William J. C., e **Polese,** M**.** (1984). The concept of local development: A stages model of endogenous regional growth. *Papers of the Regional Science Associations.* Vol. 55, pp. 1-12.

Williamson, J. (1993). Democracy and the "Washington Consensus"'. *World Development.*Vol. 21. Pp, 1329–1336.

Wiegink, N. (2018). Imagining Booms and Busts: Conflicting Temporalities and the Extraction - "Development" nexus in Mozambique. *The Extractive Industries and Society;* Vol. 5, No. 2, pp. 245-252.

Wolman H., e Goldsmith, M. (1990). Local autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom *Urban Affairs Review* 1990. Vol. 26, p. 3.

World Bank (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers Number 561. Management and Development Series Number 8, Washington DC.

World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth.* Washington DC: World Bank.

World Bank (1994); Adjustment in *Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead.* Washington DC: World Bank.

World Bank (1997). *State and Development*. Washington DC, World Bank.

World Bank (1998b). *Knowledge for Development. World Development Report*. Oxford University Press.

World Bank (2002b). *World Development Report: Building Institutions for Markets.* Oxford: Oxford University Press.

World Bank and IMF (2006). *Global Monitoring Report: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance;* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2010). *Community Driven Development and Local Governance*. Social Development Notes No. 129. Pp. 1-16.

World Bank (2018). Findings of the Mozambique Water Supply, Sanitation, and Hygiene Poverty Diagnostic. Washington. https://documents1.worldbank.org/curated/en/533401520611543407/pdf/124162-WP-P154579-PUBLIC.pdf.

World Bank (2018). Mozambique. Horizontal Funds Distribution to Sub-national Government in Mozambique. Funding the Districts and Municipalities. Policy Note Report No. AUS000186.

World Bank (2019). *Doing Business em Moçambique.* Comparando a regulamentação de negócios em 10 províncias com outras 189 outras economias. Disponível: http://www.doingbusiness.org.moçambique)

Woo-Cumings, M. (ed.) (1999b). *The Developmental State*. New York: Cornel University Press.

Wunch, J. S., e Olowu, D. (1995). *The failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. San Fransisco: Institute for Contemporary Studies Press.

Wuyts, M. (1986). Money and Planning for Socialist Transition: The Mozambique Experience. In: Wuyts, M. (ed). *Money and Socialist Transition*. Open University, Milton Keynes. Paper presented at Conference of Socialist Economics, July 1984, Manchester, UK.

Yin, R.K. (1998). The Abridged Version of Case Study Research. In: In Bickman, L., and Rog, Debra J. (eds.) (1998). *Handbook of Applied Social Science Research.* Thousand Oaks CA: Sage, chapter 8.

Young, C. (1982). *Ideology and Development in Africa*. New Haven. Yale University Press.

Young, O. R. (1991). Political Leadership and Regime Formation: on the development of institutions in international society. *International Organization.* Vol. 45, No 3. Pp. 281-308.

Yunus, M. (1998). *Hacia un Mundo sin Pobreza*. Clube de Debate de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Zartman, I. W. (ed.) (1995). Collapsed States. Boulder, CO, Lynne Rienner.

10. Documentos Oficiais

Conselho Municipal da Cidade de Tete (2020). Proposta de Actividades para a I Revisão do PESOM 2020. Gabinete do Presidente. Janeiro 2020. Tete.

Conselho Municipal da Cidade de Tete (2020). Relatório Balanço do Conselho Municipal da Cidade de Tete Referente ao Exercício Económico de 2019. Gabinete do Presidente. Fevereiro 2020. Tete.

Governo de Moçambique (1998). *Plano Distrital de Desenvolvimento: Orientações para Elaboração e Implementação***.** Ministério de Administração Estatal/Ministério de Planificação e Finanças. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo.

Governo da Província de Tete (2015). Balanço do Plano Económico e Social Referente ao Exercício Económico de 2015. Fevereiro de 2016. Tete.

Governo de Moçambique (2000). *Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta*. Maputo.

Governo de Moçambique (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA 2006-2009)*. Maputo.

Governo de Moçambique (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique.* Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Outubro 2010. Terceira Avaliação Nacional. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas.

Governo de Moçambique (2010). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2015 (ENSSB)*. Ministério da Gênero, Criança e Acção Social (MGCAS/ INAS) (2010). Maputo.

Governo de Moçambique (2016). Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024**.** Ministério da Gênero, Criança e Acção Social (MGCAS). Maputo.

Governo de Moçambique (2019). *Documento de Base para o Desenho do Programa Nacional de Descentralização*. Ministério de Administração Estatal e Função Pública. Novembro, de 2019. Maputo.

Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) & Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em Africa (EISA) (2020)**.** *Pacote da Descentralização: Decretos e Resoluções*. MAEFP & EISA. Maputo.

Governo de Moçambique e Sociedade Civil *(*2003). *Agenda 2025*, Notícias de 25 de Junho de 2003. Maputo.

República de Moçambique e Parceiros de Apoio Programático (2007). *Revisão Conjunta 2007 Aide-Mémoire.* Maputo.

11. Legislação sobre Descentralização de Moçambique

Constituição da República de Moçambique de 1990, de 2 de Novembro de 1990. *Boletim da República*; I Série, n.° 44. Maputo.

Constituição da República de Moçambique de 2004, de 22 de Dezembro de 2004. *Boletim da República***;** I Série, n.° 51. Maputo.

Lei n.° 3/94, de 13 de Setembro de 1994. *Boletim da República;* I Série, n.° 37, 2.° Suplemento. Maputo.

Lei n.° 2/97, de 18 de Fevereiro de 1997. *Boletim da República*; I Série, n.°7, 2.° Suplemento. Maputo.

Lei n° 8/2003, de 19 de Maio de 2003. *Boletim da República (2003*); I Série, n° 20. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo.

Decreto 11/ 2005, de 10 de Junho. Regulamento da Lei sobre os Órgãos Locais do Estado. *Boletim da República* I SÉRIE – Número 23, 2.º Suplemento. Imprensa Nacional de Moçambique. 10 de Junho de 2005. Maputo.

Lei 7/2013, e 22 de Fevereiro de 2013. *Boletim da República;* I Série . Maputo.

Lei 10/2014, de 23 de Abril 2014. *Boletim da República*; I Série. Maputo.

Lei 17/2014, de 14 de Agosto de 2014, *Boletim da República*; I Série .Maputo.

Lei 1/ 2018, de 12 de Junho. *Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique*. Boletim da República, I Série, Número 115. Maputo.

Lei 18/2018, de 28 de Dezembro. Lei do Sistema Nacional de Educação. Boletim da República, I Série, Número 254.

Lei n.° 6/2018, de 3 de Agosto 2018. *Boletim da República*; I Série, n.° 152. Maputo.

12. Apêndices e Anexos

Apêndice 1: Pacote da Descentralização de 1990-2018

	Número Lei	Conteúdo	Ano
1	Lei 3/94, de 13 de Setembro	Lei 3/94, de 13 de Setembro	1994
3	Lei 9/96, de 22 de Novembro)	Revisão pontual da Constituição em 1996	1996
4	Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro	Aprova o quadro Jurídico para a implantação das autarquias locais	1997
5	Lei nº 7/97, de 31 de Maio	Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais	1997
6	Lei nº 8/97, de 31 de Maio	Define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo	1997
7	Lei nº 9/97, de 31 de Maio	Define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais	1997
8	Lei nº 10/97 de 31 de Maio	Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais	1997
9	Lei nº 11/97, de 31 de Maio	Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias	1997
10	Decreto nº 52/2000, de 21 de Dezembro	Aprova o Código Tributário Autárquico	2000
11	Decreto nº 45/2003, de 17 de Dezembro locais	Regula a mobilidade dos funcionários entre a Administração do Estado e das autarquias locais e entre estas, e clarifica a situação da relação de trabalho dos funcionários do Estado em actividade nas autarquias locais	2003
12	Lei nº 8/2003, de 19 de Maio	Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade	2003
13	Lei nº 11/2003, de 03 de Dezembro	Altera os artigos 6, 7, 10 e 15 da Lei nº 9/97, de 31 de Maio	2003
	Resolução nº 8/2003, de 24 de Dezembro locais	Aprova a metodologia para elaboração dos quadros de pessoal das autarquias locais	2003
14	Decreto nº 65/2003, de 31 de Dezembro	Designa o representante da Administração do Estado nas circunscrições territoriais cuja área de jurisdição coincide total ou parcialmente com a da autarquia local	2003
15	Decreto nº 45/2004, de 29 de Setembro	Aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental e revoga Decreto n.º 76/98, de 29 de Dezembro	2004
16	Decreto nº 51/2004, de 01 de Dezembro	Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios	2004

17	Resolução nº 6/2004, de 10 de Dezembro	Cria funções de direcção, chefia e confiança a vigorar nas autarquias locais e aprova os respectivos qualificadores profissionais	2004
	Decreto 11/ 2005, de		
18	Decreto nº 6/2006, de 12 de Abril	Estrutura Tipo Orgânica Governo Distrital e Seu Estatuo Orgânico	2006
19	Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto	Estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias Locais	2006
20	Decreto nº 35/2006, de 06 de Setembro	Aprova o Regulamento de Criação e Funcionamento da Polícia Municipal	2006
21	Decreto nº 52/2006, de 26 de Dezembro	Altera o artigo 1 do Decreto n.º 65/2003, de 31 de Dezembro	2006
22	Decreto nº 60/2006, de 26 de Dezembro	Aprova o Regulamento do Solo Urbano	2006
23	Lei nº 6/2007, de 09 de Fevereiro	Altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais estabelecido na Lei nº 7/97, de 31 de Maio	2007
24	Resolução nº 18/2007, de 30 de Maio	Aprova a Política de Ordenamento do Território	2007
25	Lei nº 15/2007, de 27 de Junho	Introduz alterações nos artigos 30, 36, 45, 56, 60, 62, 83, 88, 92 e 94 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro	2007
26	Lei nº 16/2007, de 27 de Junho	Introduz alterações nos artigos 9, 10, 11 e 12 da Lei n.º 8/97, de 31 de Maio	2007
27	Lei nº 18/2007, de 18 de Julho	Estabelece o quadro jurídico legal para a realização de eleições dos Órgãos das Autarquias Locais	2007
28	Lei nº 19/2007, de 18 de Julho	Aprova a Lei de Ordenamento do Território	2007
29	Lei nº 21/2007, de 01 de Agosto	Introduz alterações aos artigos 15,16,17,18 e 19 da Lei n.º 9/97, de 31 de Maio, que define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais	2007
30	Decreto nº 47/2007, de 10 de Outubro	Aprova o Regulamento de Inspecção dos Edifícios do Estado	2007
31	Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro	Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico	2008
32	Lei nº 4/2008, de 02 de Maio	Altera o artigo 11 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, que estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos titulares de órgãos das autarquias locais	2008
33	Decreto nº 31/2008, de 24 de Julho	Aprova os parâmetros e limites máximos da remuneração do Presidente do Conselho Municipal, dos Vereadores, do Presidente e Vice-Presidente da Assembleia Municipal, do respectivo Secretário de Mesa e dos Membros da Assembleia Municipal das Autarquias locais	2008
34	Decreto nº 32/2008 de 24 de Julho	Aprova os parâmetros e limites máximos da remuneração do Presidente do Conselho Municipal, dos Vereadores, do Presidente e Vice-Presidente da Assembleia Municipal, do respectivo	2008

		Secretário de Mesa e dos Membros da Assembleia Municipal de Maputo	
35	Lei 1/2018	Lei da Revisao Pontual de Constituição da República de Moçambique	2018
36	Lei 6/2018, de 3 de Agosto	Nova lei da Descentralização	2018
37	Lei 7/2018, de 3 de Agosto		

Apêndice 2: Declaração de Consentimento Informado

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
Doutoramento em Desenvolvimento e Sociedade

CONSENTIMENTO INFORMADO
PARTE I

FOLHA DE INFORMAÇÃO

1. Nome da Instituição: Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS), Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo.

2. Título do protocolo: Projecto de Pesquisa: Descentralização sem Desenvolvimento Local em Moçambique. O caso do Conselho Municipal da Cidade de Tete (1998-2018).

3. **Versão e data**: 5 de Dezembro 2019

4. **Investigador Principal:** Raúl Meneses Chambote

5. Filiação do Investigador: Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS), Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo.

6. Nome do Promotor: Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS), Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo.

7. Nome do Financiador: Nenhum.

8. Apresentação: Nota a ser lida em vol alta para a/o participante

Saudações,

Meu nome é Raul Meneses Chambote, estudante da FLCS da UEM, e gostaria, antes de tudo, agradecê-lo/a por ter aceite e disponibilizado o seu tempo para conversarmos.

O trabalho de pesquisa que estou a realizar faz parte das minhas actividades curriculares como estudante na FLCS da UEM e vai basear-se essencialmente na recolha de informações sobre o processo de descentralização e desenvolvimento local, particularmente, no Conselho Municipal da Cidade de Tete, na provincia de Tete. Com base nas informações

que vou recolher, vou analisá-las para melhor compreender como os cidadãos (pessoas) que vivem, trabalham ou tem negócios nesta autarquia olham para a descentralização; se a descentralização ajuda o município a se desenvolver, ou seja, se a governação local está a promover o desenvolvimento local. E também, perceber de você (munícipe, agente económico, membro da Assembleia Municipal, Membro da Assembleia Provincial, membro do Governo da Província de Tete, o presidente do município...), como gostaria que a governação do município de Tete fosse.

As informações que vou recolher servem para fins acadêmicos – vou escrever a minha tese de doutoramento – e, como estudo da universidade, você é livre de se manifestar se quer que o seu nome conste no meu trabalho final ou não. Tenho obrigação ética e legal de respeitar a sua privacidade e confidencialidade.

A nossa conversa vai durar trinta (30) minutos o máximo e vai consistir em solicitar alguma informação pessoal sobre sua identidade, suas atividades diárias, sua participação na vida do município e sua contribuição como cidadão na governação local. Durante a conversa, vamos abordar mais sobre a sua participação no desenvolvimento do município, se tens negócios, que são sobre os impostos e outros aspectos que achar importantes para a nossa conversa.

Em caso de dúvidas ou achar que não pode responder determinadas perguntas que vou fazer, por favor, sinta-se livre de solicitar-me o devido esclarecimento, ou de não responder se assim o convier. Visto que vou fazer esse trabalho em três fases consecutivas aqui em Tete por um período de 15 dias cada fase, sinta-se à vontade, caso queira fazer esta conversa após ter consultado alguém. Portanto, tome uma decisão ponderada antes de iniciarmos a nossa entrevista.

9. Justificação da Pesquisa

Desde o advento da democracia multipartidária em Moçambique no ano de 1990 com a aprovação da nova Constituição da República de Moçambique, seguido das eleições gerais em 1994 e o contexto que conduziu a aprovação da Lei 2/97 que revoga Lei 3/94 e subsequentes alterações de leis (Lei 6/2018 que altera a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias e Lei 7/2018, de 3 de Agosto que, por sua vez, altera a Lei 7/2013, de 22 de Fevereiro) relativa à eleição dos titulares dos Órgãos das Autarquias Locais), o processo de descentralização, assente no princípio de gradualismo, encerra uma generalizada crença de que a descentralização em si mesmo promove desenvolvimento local. Portanto, a descentralização não é um mero

exercício de reformas induzidas, nem pelos factores exógenos, tais como a comunidade internacional ou governo central, mas sim, primeiramente, como resultado da demanda local por reformas exigidas por vários segmentos da sociedade cujos interesses de eleger os seus representantes locais e, definir regras de produção, distribuição, investimento de recursos e prestação de serviços básico; usufruto de liberdades civis e direito à propriedade, trazem em perspectiva o papel das elites locais no desenvolvimento local como um processo eminentemente endógeno (Weimar, 2009; Romeo, 2005; 2015; Andrew and Bawa, 2014).

Este estudo pretende analisar a relação entre a descentralização e desenvolvimento local em Moçambique, caso do Município de Tete. Este estudo pode produzir evidências sobre os factores determinantes para que o processo corrente de descentralização em Moçambique promova o desenvolvimento local agregando valor às relações de poder, produção, investimentos e prestação de serviços entre o governo central e governo local. Uma descentralização que assenta num desenvolvimento local consolida as instituições do Estado como um todo na sua relação com a sociedade e mercado (BM, 2005).

O resultado imediato desse estudo e elaboração da tese de doutoramento e de longo prazo é contribuir para uma visão holística sobre o processo de descentralização em Moçambique. Ou seja, tentar ajudar Moçambique a repensar a descentralização para além dos actuais moldes de descentralização assentes na acomodação bi-partidária entre governo da Frelimo e Renamo.

10. Objectivo da Pesquisa

Analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento local no Município da Cidade de Tete, de 1998 a 2018, com a finalidade de contribuir para a consolidação do processo de descentralização em Moçambique.

11. Tipo de Pesquisa/ Intervenção

Essa pesquisa será um estudo de caso para investigar especificamente, factores determinantes que tornam a descentralização a promover o desenvolvimento local. Portanto, precisa-se estudar os factores que determinam o sucesso ou fracasso dum processo de descentralização promover o desenvolvimento económico local (Leftwich, 2008).

A pesquisa adopta uma abordagem Interpretativa em Ciências Sociais (*Interpretive Social Science*) (Neuman, 1994, p. 61-66) porque ajuda a compreender o contexto sócio-político como a descentralização e o desenvolvimento local são concebidos e percebidos pelas elites e aqueles que aspiram a posições de poder político central e local e, descobrir

que acções e decisões políticas significam para eles em termos de desenvolvimento económico da sociedade política da qual são referência de liderança. A abordagem vai socorrer-se do método misto (qualitativa e quantitativo) para ambas fontes primária e secundária. Isso vai permitir que se adquira uma compreensão profunda do fenómeno em estudo, particularmente a visão das elites político-econômicas e como elas influenciam positiva ou negativamente processos de desenvolvimento local em Moçambique.

Essa abordagem foi escolhida porque providencia elementos para investigar a fundo o objecto de estudo, confirmar ou desafiar generalizações sobre a importância da descentralização, o papel das elites e suas implicações no desenvolvimento local. Importante ainda, permite fazer uma análise profunda da situação *per se* e contexto (Yin, 1989). Através do uso de múltiplas fontes de evidência, a pesquisa pode ajudar a explicar os factores determinantes que podem influenciar uma visão desenvolvimentista das elites em Moçambique.

A recolha de dados de fonte primária será feita através de entrevistas semi-estruturada e estrutura, a serem administradas no Município da Cidade de Tete e Maputo, com as elites político-econômicas, académicos, jornalistas, estudantes universitários e também por via de grupos de discussão organizados em sub-temas nas universidades e comunidades urbanas e rurais para captar diferentes percepções, que não podem ser obtidos via fonte secundária, como por exemplo sobre prioridades para o desenvolvimento económico nacional, padrões de acumulação de riqueza, contextos internacional e regional, ou seja, porque Moçambique se encontra no estágio de desenvolvimento local que está 43 anos após independência e 22 anos após o início no processo da descentralização, mas com a mesma liderança política, estabilidade política e abundância de recursos naturais.

12. Selecção dos Participantes

O/A senhor/a foi selecionada para essa pesquisa pelos seguintes motivos

 Presidente do Município

 Funcionário/a do Município

 Membro da Assembleia Municipal

 Deputado da Assembleia da República (legislador)

 Autoridade Local (líderes tradicionais, religiosos, curandeiros, comerciantes, pessoas influentes)

 Membro do Conselho Consultivo

 Professor (primário ou universitário)

 Especialistas/acadêmicos em assuntos de descentralização

 Vendedores de mercado

 Proprietários de unidades comerciais no município (hotéis, lojas...)

 Proprietários de meios de transportes (bicicletas e motorizadas)

 Grupos vulneráveis (idosos, viúvas, mulheres) .

13. Participação Voluntária

Senhor/a, antes de iniciarmos a entrevista, gostaria de reiterar que o senhor/a tem direito e é livre de aceitar ou não participar nesta pesquisa. Portanto, a sua participação é voluntária e não é coagido a tomar parte. Igualmente, mesmo ao aceitar participar nessa pesquisa, durante a entrevista, se achar que não pode responder certas perguntas, sinta-se à vontade em não responder. Caso não aceita participar na pesquisa como informante, não se sinta constrangido ou obrigado a fazê-lo contra a sua livre vontade, pois a não sua participação nesta pesquisa não constitui nenhum problema ou tenha eventual impacto negativo para si, no seu posto de trabalho, sua posição social, política ou económica, ou mesmo sua relação pessoal com qualquer instituição ou pessoa no dia-a-dia após sua participação ou não na pesquisa.

Durante a entrevista, se surgir uma eventual emergência, prevista ou não, o senhor/a poderá interromper a sua participação e isso não terá nenhuma penalização aplicada a si por causa disso. No entanto, gostaria de reiterar que a sua participação e honestidade de informação das suas respostas são muito importantes para análise das informações que a pesquisa vai recolher para posterior contribuição no desenvolvimento local a partir do processo de descentralização em curso em Moçambique.

14. Procedimentos

Alinhado à metodologia da pesquisa definida para esta pesquisa, a recolha de informações ou dados consistirá em dois momentos. O primeiro, será feito através de entrevistas semi-estruturadas e, o segundo, será através de questionário estruturado (fechado). Eu, serei o entrevistador principal que vai conduzir todas as entrevistas abertas e

vou registar a informação usando caneta e caderno. Sempre que possível e os informantes aceitarem, vou usar um gravador e também máquina fotográfica para registar imagens consentidas/autorizadas pelos entrevistados. Para esse tipo de entrevista, vamos (meus assistentes de campo e eu) usar duas línguas, nomeadamente, Português e ci-Sena para melhor captar percepções dos informantes sobre descentralização e desenvolvimento local. 30 minutos para cada sessão é o tempo previsto para cada entrevista e planificamos entrevistar 500 pessoas. Igualmente, estão previstas 10 sessões de discussão em grupo com académicos, líderes locais e membros da Assembleia Municipal de Tete.

Quanto a administração do questionário estruturado, vou trabalhar com dois assistentes locais para a recolha de dados num questionário e vou supervisionando o trabalho deles durante o processo de entrevista para ajudar no controlo da qualidade da informação durante os 15 dias no trabalho de campo nas três fases consecutivas, para assegurar que sejam respeitados os procedimentos exigidos para esta pesquisa (registro apropriado de dados, confidencialidade e respeito pelos informantes).

Essa pesquisa vai cobrir os seguintes tópicos: (i) conhecimento sobre legislação eleitoral e participação dos cidadãos na autarquia; (ii) articulação/ relação entre o governo central e local; (iii) investimentos feitos no município após sua criação; (iv) proveniência dos fundos do município; (v) tipo de imposto ou taxas cobradas; (vi) o destino dos impostos ou taxas colectadas no município e sua finalidade; (vii) como os problemas de cobrança de impostos ou taxas são resolvidos no município; (viii) como os cidadãos participam nos investimentos do município; (ix) o que mudou desde a criação de município; (x) que apoio os comerciantes, empreendedores e aspirantes recebem da Assembleia Municipal, e possivelmente outras questões.

Em termos do armazenamento e uso futuro da informação recolhida, nos termos desta pesquisa, a informação conservada nos arquivos da FLCS da UEM, Biblioteca Brazão Mazula e pode ser acedida mediante a devida solicitação a FLCS da UEM para fins achados convenientes salvaguardado o consentimento dos informantes dessa pesquisa. Para os participantes, terão a oportunidade de receber duas cópias do estudo (uma na Secretaria do Conselho Municipal e outra na biblioteca do Município de Tete) e serem partilhados os resultados após conclusão e aprovação da pesquisa pela FLCS da UEM.

15. Riscos, Desconfortos e Inconvenientes

Para o trabalho do campo e recolha de informação não se antecipa nenhum risco para os participantes da pesquisa. Não se recolhe nenhuma amostra biológica. Os informantes têm a garantia de que ao participarem neste estudo, não estarão expostos a quaisquer riscos / danos, físicos, biológicos ou mesmo políticos e as informações que fornecerem serão utilizadas apenas para os fins deste estudo.

16. Benefícios

Os resultados desta pesquisa serão utilizados para oferecer perspectivas diferentes do actual quadro de implementação da descentralização, particularmente, na melhoria da definição de prioridades para o desenvolvimento local. Após a aprovação e apresentação da defesa, espera-se que a tese seja transformada numa publicação de acesso público.

O resultado imediato desse estudo é a elaboração da tese de doutoramento e de longo prazo e contribuir para uma visão holística sobre o processo de descentralização em Moçambique. Ou seja, tentar ajudar Moçambique a repensar a descentralização para além dos actuais moldes de descentralização assentes na acomodação bi-partidária entre governo da Frelimo e Renamo. Para os governos locais, os resultados dessa pesquisa podem servir de suporte técnico na re-conceptualização, planificação, orçamento e classificação das prioridades para desenvolvimento local, não apenas para o Município de Tete, como também para qualquer entidade autorizada em Moçambique.

17. Custos da participação /Compensações

Não está previsto nenhum custo financeiro para os participantes que os obrigue a pagar. Igualmente, um estudo de natureza essencialmente académica, não prevê também nenhuma compensação, daí o carácter livre e voluntário para a participação dos informantes.

18. Privacidade

Dada a natureza da pesquisa, a identificação dos participantes vai depender do consentimento de cada participante. Aos que voluntariamente desejaram que possam ser identificados na pesquisa serão identificados pelos seus nomes oficiais. Mas naqueles casos em que os informantes solicitaram o anonimato, será respeitada e cumprida essa regra para a proteção dos informantes. Por ser um estudo de caso, não será possível não identificar o local de estudo, mas pode haver a necessidade de usar pseudônimos, fazendo referência a instituição ou posição na área da atividade, para certos informantes.

19. Confidencialidade

Todas as informações fornecidas pelos participantes, no âmbito dessa pesquisa, serão todas tratadas em absoluta confidencialidade e em nenhum momento a informação dada, nos casos onde se exigiu o anonimato, ou pseudônimos, não será possível estabelecer nenhuma relação entre a informação e o informante. Tudo quanto for acordado e exigido como confidencial será absolutamente confidencial nos termos desta pesquisa.

20. Partilha de Resultados

Como pesquisa do Departamento da FLCS do Programa de Doutoramento em Desenvolvimento e Sociedade (DDS), os resultados do estudo serão publicados como um livro e em conferências organizadas pela FLCS e em seminário no Município de Tete e outras instituições nacionais e internacionais.

21. A quem contactar (Investigadores e Comité de Ética)

Após a realização dessa pesquisa, e, caso tenha alguma preocupação, reclamação ou queixa relacionada com a pesquisa, por favor, tem sinta-se como seu direito à liberdade de contactar as entidades competentes.

22. Nome e Contacto do Comitê que aprovou:

 Profa. Doutora Carla Braga – Membro do Comité da Ética

 Profa. Doutora Carla Teófilo Braga - Endereço electrónico: carlamtbraga@gmail.com

 Prof. Doutor. Samuel Quive – Director do Programa DDS

 Dr. Orlando Nipassa, PhD – Supervisor

23. Declaração de Consentimento Informado

O/a senhor/a tem alguma questão a colocar antes de iniciarmos a entrevista?

Podemos iniciar com a entrevista agora?

Local:.....

Data...../...../ .....

Hora.....

Assinatura do Participante:

.....

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

Doutoramento em Desenvolvimento e Sociedade

Projecto de Pesquisa

Trabalho: Declaração Do Consentimento Informado

Estudante: Raúl Meneses Chambote

Docente:

Supervisor Dr. Orlando Nipassa

DECLARAÇAO DO CONSENTIMENTO INFORMADO

1. Título do Protocolo

Projecto de Pesquisa: Descentralização sem Desenvolvimento Local em Moçambique. O caso do Conselho Municipal da Cidade de Tete (1998-2018).

Nós vamos deixar a cópia do Consentimento Informado e informação completa da nossa universidade para que você possa nos contactar a qualquer momento, se assim o desejar.

O participante concorda em ser entrevistado: (1) _____ continue a entrevista

O participante não concorda em ser entrevistado: (2) _____ Fim e agradeça

2. Assinaturas

Entrevistador/ Enumerador Participante

_____ _____

Data:..... Data: .....

Apêndice 3: Guião do Questionário Semi-Estruturado para Entrevista

Guião do Questionário Semi-Estruturado para Entrevista
Estimativa do Tempo da Entrevista: 15 min

Nome:
Actividade Ocupacional:
Profissão:
Posição:
Instituição:

Identificado: ☐ Anónimo: ☐

I. Sobre Descentralização

1. O processo de descentralização em Moçambique começou a ser implementado em 1998 e em 2018 completou 20 anos (1998-2018).

a) Se fizer uma retrospectiva, qual é a sua percepção sobre a implementação da descentralização nos locais autorizados?
b) O que mais lhe marcou nesses 20 anos?
c) O que considera terem sido factores ou dinâmicas que orientaram o processo de descentralização (partilha de poder, dar maior liberdade/autonomia de actuação dos municípios?
d) Algum momento histórico, que saiba, tenha posto em causa ou promovido o prosseguimento da descentralização para mais locais (leis ou exigências das pessoas)?
e) Como olha para a governação dos municípios nesses últimos 20 anos (aquilo do que se lembra)?

II. Sobre Desenvolvimento Local

2. Durante a implementação do processo de descentralização (1998-2018) várias leis e instrumentos financeiros foram aprovados e disponibilizados (Fundo de Compensação Autárquica, Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), Programa de Redução de Pobreza Urbana (PERPU) 2013-2018 e também os municípios foram dados autorização para cobrar alguns impostos (não fiscais) localmente.

a) O que você observou como mudou a sua vida (no município). Ou seja, antes e depois da criação da autarquia?

b) Que tipos de serviços básicos (saúde, educação, administração (B.I, registos de nascimento ou transportes) tinha acesso antes e depois?

c) O que fazia (onde trabalha) antes e depois da criação do município?

d) Como olha para actividades económicas do municipio? Tem mais empresas que antes.

III. Sobre Participação dos Munícipes na Autarquia

3. A Constituição da República e a legislação sobre descentralização abrem espaço para a participação (Lei 8/2003; Decreto 11/2005 e outros) dos cidadãos/ munícipes na vida politica, social e econômica da autarquia

a) Pode partilhar a sua experiência de participação em reuniões convocadas antes e depois da autarquia ter sido criada?

b) Que tipo de reuniões eram? Quem convocava e quais assuntos eram discutidos?

c) Alguma vez participou nas reuniões do Conselho Consultivo Distrital? Participou na qualidade de quem (como quem)?

d) Depois da criação da autarquia participou alguma vez numa reunião de planificação do município? Quem presidia as reuniões e que assuntos tratavam?

e) Quais são os impostos ou taxas que são cobradas pelo/ ou você paga no Município?

f) Você está satisfeito em ter que pagar esse imposto/taxa ao Município? Se, sim, diga, porque? Se não, diga porque?

g) No final de cada mês o Município divulga os valores que cobra das taxas/ impostos? Como divulgar? Sabe para que usam esse valor?

h) Você gostaria de participar das reuniões da autarquia (caso nunca tenha participado)? Gostaria de propor formas de como a participação dos munícipes pode ser feita (caso esteja familiarizado com processos de participação local)?

IV. Sobre elites e empresas na Descentralização e Desenvolvimento Local

a) Qual tem sido o papel das elites no processo da descentralização nesses últimos 20 anos?

b) As elites em Moçambique investem nas autarquias? Que regulamentos usam?

c) As elites locais participam nas discussões sobre regulamentos, posturas e orçamentos elaborados?

d) Onde as elites/ empresas prestam contas ou pagam impostos?

e) Onde os impostos fiscais e não fiscais devem ser cobrados? E para que devem ser utilizados?

V. Sobre factores/ actores externos

5. Doadores e algumas organizações da sociedade civil (ONGs/OSC) apoiaram o processo da descentralização de 1998-2018.

a) Como é que você avalia o trabalho dos doadores e OSC/ONGs durante os 20 anos do processo da descentralização?. O que fizeram bem? O que não fizeram bem?
b) Uma experiência de 20 anos de autarcização corporiza práticas institucionais com influências externas (positivas ou negativas) sobre descentralização. Como podem continuar a apoiar a descentralização?
c) Como continuar a apoiar sem pôr em causa o processo em curso ou subverter a legislação?

Comentários adicionais:

Apêndice 4: Base de Dados sobre Domínio Órgão Local de Governação

			Entrevistados/ Participantes do Estudo																																
DOMÍNIO	**PONTUAÇÃO DAS DIMENSÕES 0-10**	**DESCRIÇÃO DAS VARIAVES DA DESCENTRALIZAÇÃO DE 0-10**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	**26**	**27**	**28**	**29**	**30**	**Media**
Órgão Local de Governação (OLG) OLG=AI+APP+AF +Rp	**Autonomia Institucional (AI)** Dimensão a partir da qual um OLG é autónomo que descentralizado	0: Não funcionamento do propósito geral da administração a nível local (município)	9	9	6	5	7	8	5	5	6	7	9	10	5	3	5	6	7	5	5	5	7	8	7	9	9	9	10	8	8	9	**7**
		1: Desconcentração, propósito geral, administração (tranferidas as funções, competencias e recursos).	3	4	3	4	3	4	4	4	5	4	3	4	4	3	4	3	4	4	1	3	4	4	2	3	4	5	4	4	4	4	**4**
		2: Não desconcentração, propósito geral, administração local sujeita ao controle do governo central.	10	10	10	10	10	9	10	8	10	9	10	10	10	8	9	9	10	10	7	10	10	6	10	8	10	10	10	10	9	10	**9**
		3: Não desconcentração, propósito geral, administração não sujeita ao controle do governo central.	3	1	2	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	5	1	3	3	1	3	3	3	2	3	3	3	2	3	**3**
	Âmbito de Políticas Publicas (APP) A escala de políticas para as quais o OLG tem competências	0: Sem competente autoridade sobre políticas públicas: económica, água, energia, educação, saúde, cultura e bem-estar social.	6	6	7	6	3	6	2	2	5	6	6	5	6	7	3	6	2	6	5	6	5	6	4	6	4	6	6	3	6	5	**5**
		1: Competente autoridade numa área de política pública: económica, educação, saúde, cultura, e bem-estar social.	4	2	4	4	4	2	4	4	3	4	4	4	2	4	4	2	3	4	2	3	3	4	4	4	2	4	4	4	3	4	**3**
		2: Competente autoridade pelo menos duas áreas: política económica, educação, saúde, cultura, e bem-estar social.	2	2	2	1	2	2	1	2	2	0	2	1	2	2	2	1	2	2	1	2	3	2	2	2	2	1	2	2	2	2	**2**
		3: Competente autoridade nas áreas de: poder residual, segurança pública, Polícia, autoridade para criar instituições locais.	5	6	4	6	6	3	6	3	6	2	5	6	6	6	3	6	4	6	7	5	6	3	6	7	6	2	2	6	6	6	**5**
		4: Orgão Local de Governação satisfaz os 3 critérios acima na sua jurisdição territorial	4	1	4	2	4	4	4	3	4	2	4	2	4	4	3	4	4	4	5	4	2	4	1	4	1	4	2	4	2	2	**3**
	Autonomia Fiscal (AF) Dimensão a partir da qual um OLG pode de forma autónoma tributar a população e actividades económicas na autarquia	0: O Governo Central (GC) estabelece a base tributária e todas as taxas a serem praticadas pelos governos locais (OLG) - OLG dependem dos fundos do GC para funcionar e investir.	10	9	10	10	9	10	10	8	10	10	9	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	**10**
		1: O OLG estabelece as taxas de pequenas tributações/impostos	5	5	10	5	5	9	9	5	7	5	9	5	8	5	9	9	5	8	10	5	9	8	5	9	5	9	7	9	9	9	**7**
		2: O OLG estabelece a base tributária e as taxas de pequenas tributações/impostos fiscais.	5	4	5	1	3	5	5	3	5	5	2	3	5	4	3	4	2	2	2	3	2	1	3	2	2	3	5	5	5	2	**3**
		3: O OLG estabelece a taxa de tributação de pelo menos um imposto maior: rendimento individual, corporativo, Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) ou imposto sobre vendas/ actividades económicas	1	2	5	3	2	3	4	4	4	4	4	2	3	1	1	4	3	2	2	2	4	3	4	4	3	4	4	5	3	2	**3**
	Representação (Rp) Dimensão a partir da qual os órgãos legislativos: – central e municipal, nível local, embora independentes, se relacionam em consultas e contribuições sobre legislação sobre descentralização.	0: Assembleia da República (AR) se relaciona com Assembleia Municipal (AM)	6	5	6	4	4	5	3	5	5	4	5	6	4	4	3	3	5	5	6	4	3	5	3	3	3	4	3	4	2	3	**4**
		1: AR convida AM para debater revisão do Pacote de Descentralização	1	2	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**
		2: AR solicita por escrito AM para contribuir na legislação sobre descentralização	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	3	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	**1**
		3: AM solicita AR (Comissão da Administração Pública) para discutir descentralização	1	0	0	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	**1**
		4: Deputados da AR em visita de fiscalização as províncias se reúnem com AM	2	2	2	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1	1	1	2	0	2	1	1	2	1	2	0	2	1	1	1	1	**1**
		5: AM convida Deputados da AR em visitas de fiscalização na província para interação.	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**

Apêndice 5: Base de Dados sobre Domínio Desenvolvimento Local

DOMÍNIO	PONTUAÇÃO DAS DIMENSÕES 0-10	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL DE 0-12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Media
Desenvolvimento Local (DL) DL=E+PI+IT +II Posição a partir da qual observamos o cumprimento das promessas da descentralização pelo OLG.	**Endogeneidade (E)** Dimensão a partir da qual o Governo Central (GC) cria condições para que o Órgão Local de Governação (OLG) capitalize potencialidades, capacidade e recursos locais	0: Condições criadas pelo Governo Central (GC) que permitem o Orgão Local de Governação capitalizar a capacidade e recursos locais para a transformação sócio-económica	3	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	3	3	3	3	3	2	**1**
		1: Critérios para selecionar um local para ser autarquia.	4	1	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	3	2	3	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	**2**
		2: Capacidade humana e técnica identificadas, avaliadas e aprovadas para implementar a descentralização no município (determinado território).	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	2	1	2	1	2	2	3	2	2	2	2	3	2	1	1	1	1	1	0	**1**
		3: Recursos financeiros que possam ser gerados localmente; humanos locais capacitados e materiais disponíveis ou a criar localmente (base tributária).	10	10	7	8	9	7	8	9	5	10	5	5	5	7	8	10	10	9	9	9	9	9	9	9	10	10	10	8	8	8	**8**
	Factor Incremental (PI) Dimensão a partir da qual o GC e OLG planificam os orçamentos priorizando investimentos em sectores economicamente produtivos capitalizando vantagens comprativas e competitivas do município	0: Planificação incremental e orçamentada em função das vantagens comparativas e competitivas	4	1	1	1	1	1	5	5	5	2	2	3	3	3	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	3	3	3	2	2	**2**
		1: Identificação e avaliação das vantagens comparativas e competitivas do município.	2	1	1	1	1	3	1	3	2	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	**2**
		2: Planificação incremental das actividades e orçamentos ou alinhado as competencias ou demanda local	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	**3**
		3: Investimentos priorizados em sectores produtivos da economia para gerar receitas próprios do município.	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	**0**
	Integração Territorial (IT) Dimensão a partir da qual o GC promove a coordenação dos OLG para executar a integração territorial via actividades económicas, planeamento físico e infra-estruturas.	0: Integração territorial via actividades económicas, planeamento físico e infra-estruturas	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	2	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	**1**
		1: Governo central promove integração territorial das autarquias locais via actividades económicas.	3	1	1	1	1	1	2	2	3	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	**1**
		2: Os municípios com territórios contíguos estão integrados via actividades económicas, provisão de bens e serviços públicos: água e saneamento, transportes, salvação pública (bombeiros) e outros (gemelagem).	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	1	1	**1**
		3: Investimentos público-privados da competência do Governo central visam integração territorial	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	0	0	0	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	0	0	0	1	**1**
	Interação Institucional (II) Dimensão a partir da qual observa-se múltiplos níveis de interação formal do GC, OOGL, elites, sector privado, OSC em sobre priorização de interesses.	0: Visão desenvolvimentista para múltipla interação institucional de vários de actores, níveis e interesses	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	3	3	0	0	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	**1**
		1: Espaços criados, legal e institucionalmente, para consultas mútuas e retro-alimentação entre actores publico e privado	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**
		2: Os interesses das elites central e local na interação para participar nos investimentos e actividades economicas	1	1	1	1	2	2	2	1	3	3	3	3	1	0	0	1	1	3	3	3	3	1	1	1	1	0	0	1	2	2	**2**
		3: O papel das Organizações da Sociedade Civil, Comunicação Social e Sector Privado para debater e monitorar o desenvolvimento local das autarquias	3	2	2	1	3	1	3	6	5	6	5	5	5	4	4	3	5	6	2	3	3	2	5	5	9	6	5	3	3	3	**4**

Anexo 1: Lista de Processo de Terras no Bairro Matundo

1. José Xavier Caloamba – Processo nº 13304;Talhão nº 9670. Habitação e Escritório. Localidade N´Sonha. Área é de 5000m^2 (0.5ha). Situação: Demarcado.
2. Chaougi Tai-Hen; Processo nº 14430/2011; Talhão nº 10411; Habitação; Área: 1200m^2 (0.12ha); Demarcado.
3. Farzana Zainabu Mendonça; Processo nº 14431/2011; Talhão nº 10410; Condomínio. Área: 20.000 m^2 (2ha); Demarcado.
4. Musari Solomane Matsa; Processo nº 14458; Talhão nº10432; Armazém e Loja. Área: ? Demarcado; N´Sonha – Demarcado.
5. João de Deus Boavida, Processo nº 2006; Talhão nº2341; Industria; Área: 15000 m^2 (1.5ha); não demarcado.
6. Jacinto Colaço T. Jamal; Processo nº 505; Talhão nº 1554; Industria – Padaria; Autorizado e não demarcado. Área: 2 ha.
7. José Maria Bernardo Gama, Processo nº 6933; Talhão nº 5083; Quinta; Área: ?; Deferido; Demarcado; N´Sonha.
8. Joaquinho Tomo Ferro; Processo nº 6781/5039; Demarcado, Agência Funerária; Unidade Albano. Área: 1200m^2.
9. José António da Silva S. Voabil; Processo nº4149, Talhão nº 8054; Oficina; Canhúnguè; Área: 5000m^2; demarcado.
10. Jussub Ismael Taibo; Processo nº 1241/1668; Industria e Comércio; Área: 576m^2, Indeferido;
11. João de Deus Boavida, Processo nº 3914/desconhecido; Área: 16.500m^2; Estaleiro. Deferido.
12. José Basílio de Abreu, Processo nº 3276/3066; Indústria; Canhungue, deferido. Área: 1.5 ha. Autorizado.
13. Jeremias Justino Chale, Processo nº11034/1000; demarcado, Oficina de Serralharia, demarcado. Área: 400,8m^2.
14. Joaquina Catarina Constantino dos Santos, Processo nº3123/3085. Industria - Moageira. Deferido. Área: 5.000m^2.
15. Lavomó Almeida Saguate, Processo nº 3864/ ; Sapataria; Deferido. Área: não descriminada.
16. Leta Magaia Massico, Processo nº 4831/3966; Estaleiro; deferido; Área: 1500m^2. Não demarcado – Canhungue
17. Lisandro Nicodemos João Lopes, Processo nº 9386/ 7758. N´sonha – Escritórios e Oficinas; Área: 5ha. Não demarcado.
18. Luísa João Mumba Carlos Gandar, Processo nº 11344/09, talhão 8931. N´Sonha; Área:

30.000m^2. deferido e não demarcado. – Complexo Turístico. – ex- Vereadora,

19. Mateus António, Processo nº 4782/3808; Centro Cultural, Canhunguè; Área: 3,0ha. Deferido e não demarcado.
20. Mozambique Trading Company Lda (Donald Richards Charles), Processo nº 3296/3100; Parque de Estacionamento e Escritórios. Área: 4.500m^2. Francis faz parte da sociedade.
21. Marcelino Torcida, Processo nº4134/3524. Industria Moageira, Canhungue. Área: 10.007m^2. demarcado e com título de propriedade. Junto do rio Zambeze – actividade agrícola.
22. Mahomed Aniz Esmael Hassan; Processo nº 2113; Talhão nº 2487; Área: 3.000m^2; Unidade Canhungue ao longo da N7. Comércio.
23. Mirage Engineering Lda. Representado por Sr. Manuel Marques da Silva. Processo nº 9525; Talhão 7879; Área: 30.000m^2 ao lado da DECA – Compagri. Motel; Pagou as taxas no valor de 105.000,00MTn. Agosto de 2008. Deferido e demarcado.
24. Maria Luísa Ferreira Areosa Daude; Processo nº 12905/010. Talhão nº 9755; Parque de Estacionamento, Carpintaria e Residência. Demarcado – Canhungue. Pagas as taxas respectivas. Fora da área de acordo com o esboço. Área:
25. Maria Joana Figueira; Processo nº 1126. Área: 1,1 ha; Agricultura – junto do rio Zambeze.
26. Matateo Vasco Júnior. Processo nº 8922/8484. Demarcado fora da zona de trabalho. – Estaleiro.
27. Michael Sulemane Ali; Processo nº 9708/08; Talhão nº 7974. Industria. Área: 40.000 m^2. Estrada para Zâmbia. Demarcado.
28. ONP – Cidade, Nsonha. Processo nº 10856/09. Talhão nº 9029. Construção de um Complexo da Organização. Área: 1ha; demarcado.
29. Rio Douro Construções LTD. Processo nº 4399/3619 – Industria e Empresa. Localização incerta dentro da zona industrial. Área: ?
30. Rajas Joia Prast; Processo nº 7794/5603. Fábrica de bebidas. Ao lado da Sra. Filipa Baltazar. Zona industrial.
31. Processo nº 11835/Talhão nº9258; Demarcado; Quinta; N´Sonha; Área: 2 ha;
32. Processo nº11837/Talhão nº 9255; Quinta; N´Sonha; Área: 2ha; Demarcado;
33. Sr. Gonçalves (Top Gráfica); Processo nº 7583/5502; Área: 3ha; deferido e demarcado
34. Abdul Gafar; Processo nº 846/ Complexo Industrial; Deferido; Área: 3ha.
35. Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional; Proc. Nº 7477/5648; Habitação; Área: 12ha.
36. Adelino Almeida; Processo. n º10790/9009; Instancia Turística; Área: 2ha; N´Sonha.
37. Akbar Sultangy (Famílias Zacarias); Proc. Nº 9573/7980; N´Sonha; Escritório e

Residência; Área: 3ha. Demarcado.

38. António Santos Forpence; Processo nº 10243/8382; Empreendimentos Jones Limitada; Área: 2ha; demarcado.
39. Processo nº 11301/8916; Área: 1,5ha; demarcado.
40. Amade Noormamad Valy Ossiman; Processo nº 7996/7261; N´Sonha. Trespasse de 2ha feito por José Manuel Ronda.
41. Ana António Henriques Dimitri, Processo nº 4597/talhão nº 3708, Fim: Estaleiro; Unidade Canhunguè. Área: 2ha; Deferido.
42. António Fernandes Joaquim; Processo nº 817/talhão nº1314; Posto de Venda; não demarcado. Área: não definida.
43. Antigo Combatente; Processo nº 8649/Talhão nº 7220; demarcado; Hotel; Área: 1200m^2.
44. Irmãs Filhas de Caridade de São Vicente de Paulo; Processo nº 9336/Talhão nº 7712; Fim: Vivendas; N´Sonha; Demarcado; Área: 6.815,10m^2.
45. Berlindo Fernando; Processo nº 8119/Talhão 5935; Deferido e demarcado; Área: 2.558,50m^2.
46. Biworld
47. Bonimar Agro-Comercial; Processo nº 9614/talhão nº7972; Armazém e Loja; Área:?
48. CR Holdings Limitada; Processo nº 3910/talhão nº 3545; Indústria Hoteleira; deferido e não demarcado. Área: ?
49. COGEF; Processo nº 8986/ talhão nº 7335; Estação de Serviço; demarcado; Área: ?
50. Abílio Alves Sequeira; Processo nº 3984/ talhão nº ? Deferido e não demarcado; Área: 5.000 m^2.
51. António Navarro; Processo nº 1206/ talhão nº 1575; Área: 5.000m^2; não demarcado.
52. Abdul Kadri Jussub Ismail Taibo; Processo nº 1574/ talhão nº 1298; Fim: não identificado; Área: 1,44ha; não demarcado.
53. António Chatseca Chitumba; Processo nº 2663 / talhão nº 2773; Carpintaria; com Título (DUAT); Área: 900m^2.
54. Aminabibi Abdul Hamid; Processo nº 2671/98 talhão nº 2605; Estação de Serviço; Área: 1,6ha; deferido e não demarcado.
55. Aurelino Pedro Almeida; Processo nº 1289/ talhão nº 1679; Estaleiro Para Construção Civil; Área: 12 ha. Demarcado.
56. António Cintura (Igreja); Processo nº 7084 / talhão nº 5296; demarcado. Área: ?
57. Adão Nhandoro Vontade; Processo nº 2746 / talhão desconhecido; Indústria; Área: 3ha. Deferido e situação de demarcação desconhecida – funcionário do CMCT;

58. Aldeia de Crianças S.O.S. Processo nº 4463; talhão nº 3629; Área: 2ha; Oficina; zona industrial - demarcado;
59. António Xavier; Processo nº 33197 talhão nº 3109; Mercearia; deferido; área de 5.000m^2.
60. Chabir Vali Taibo Hassan; Processo nº 8988 / talhão nº 7764; Fábrica de Tijolos; não demarcado; área 15.000m^2.
61. C.M.C. África Austral Lda. Processo nº 9877 / talhão nº 8156; Oficina e Prestação de Serviços; demarcado; Área: 6ha; com título (DUAT)
62. César de Carvalho; Processo nº 13268/90; talhão nº 9649; Fim: Habitação – Construção de Condomínio; Área: não definida (100.000m^2, 8,2 há e 5,2ha; demarcado).
63. César de Carvalho; Processo nº 11396 / talhão nº 8902; Fábrica; Área: 40.000m^2. demarcado
64. Calú Esmael Abdul Ali; Processo nº 4454 / ; Oficina; Área: ? não demarcado.
65. CEDEG LDA; Processo nº 11254 / ; Escritório, Residência; demarcado. Área: 2ha.
66. DIMATEC – Armazém e Parque; Processo nº 12189/2010, talhão nº ; Pagou demarcação; Área: 2ha;
67. David Ngonane Malizane; Processo nº 8372 / talhão nº 7016; Parque de Estacionamento; área: 4 há; demarcado – Ex 1^0 Secretário da Frelimo e actual Governador do Niassa;
68. DPS – Tete - Hospital Geral de Matundo; Processo 7441; Área: 7ha; demarcado.
69. Centro de Formação de Apoio a Velhice e Residências Para Trabalhadores; Processo nº 524 / talhão nº 682; Área: 4ha; autorizado e demarcado
70. DRA MOZ LDA (Abreu Muhimwa); Processo nº 11255 / talhão nº ? Demarcado; Área: 2 ha;
71. DPE –Tete; Processo nº 9313; demarcado.
72. DOBRA, Construções Lda. (Bravo Hernandez); Processo nº 4967 / talhão nº 4109; Escritório e Armazém; Área: 5.020m^2 trespasse de benfeitorias.
73. Dingane Abreu Mamudhussen; Processo nº 11620 / talhão nº ? Área de 5ha; demarcado
74. Empresa Nacional de Carvão de Moçambique, Processo nº 532 / talhão nº 1054; Área: 10468,3ha; não demarcado.
75. EMOCAT;
76. João Pereira Bruno de Morais; Processo nº 1151; Fábrica – Moageira – Área: 2500m^2. Ao longo da N7, demarcado
77. João Lucas; Processo nº 8351; talhão nº 9032; Oficina. Em processo de demarcação.
78. João Feliciano Dichane Machava; Processo nº 7630 / talhão nº 5550; Complexo Hoteleiro; demarcado. Área:
79. Jorge Manuel de Jesus Abrantes; Estaleiro; Área: 4,5 ha; Processo nº 1543 / Talhão nº ; Zona Industrial; demarcado
80. José Sandulane Chaiassimbe; Estaleiro de Viaturas; Processo nº 9589; talhão nº 8901. Área: 3,9 há. Demarcado.

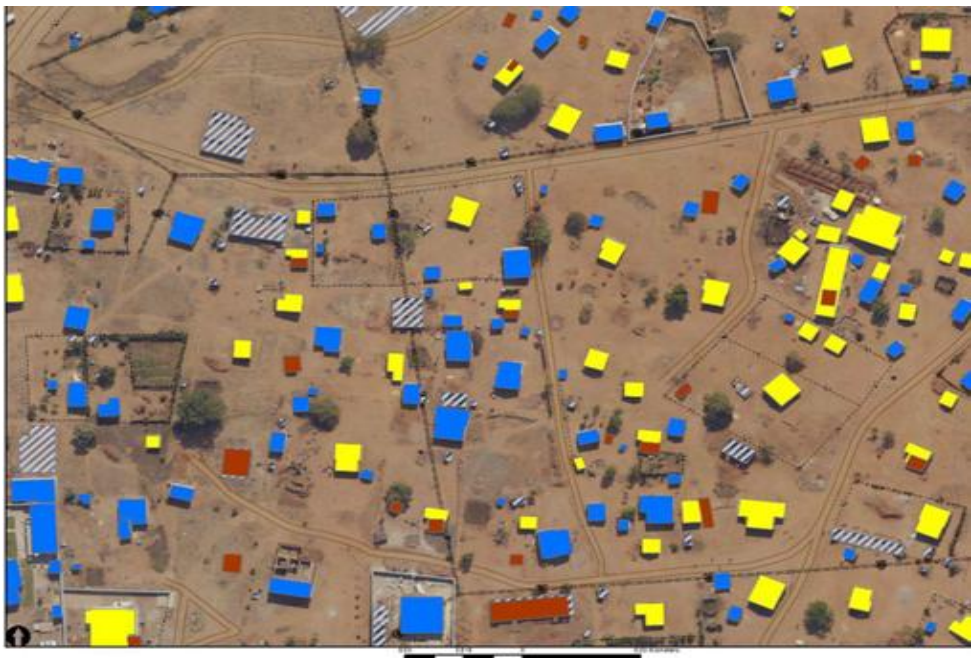
81. João de Deus Boavida; Indústria; Processo nº 1255 / Talhão nº 1631; Área: 1,5ha; por demarcar;
82. Júlio Campira; Quinta; Processo nº 11836 / talhão nº 9259; Área: 2ha; não demarcado;
83. José Afonso Muaria; Processo nº 11392 / talhão nº 9280; Área: 1,5ha; Indústria Moageira; demarcado.
84. JSPL, Moz; Processo nº 3206 / talhão nº 2913. Área:
85. Zainabo Jatira; Processo nº 12947 / talhão nº 9454; Quinta; Área: 0,5 há; demarcado.
86. World Vision International; Processo nº 496 / talhão nº ; Armazéns; Área: 2.000m^2. demarcado;
87. UTIP – Tete; Processo nº 4796 / talhão nº 4156; Armazém; demarcado
88. Roberto Valter Ricci; Processo nº 1698 / talhão nº ; Área: 3.890m^2 (4.319 m^2); Complexo Turístico – JUJU –Hotel;
89. Verolal Karsaugerind; Processo nº / talhão nº ; Área: 49m^2.
90. Tano António Holande; Processo nº 8964 / talhão nº 7287; Quinta; Área: 3ha; possui título (DUAT).
91. Transporte Valy; Processo nº 5172 / talhão nº 4280; Área: 5.034,96m^2; Estação de Serviço; demarcado.
92. Tiago N´Guiraze Cuovambiri; Processo nº 767 / talhão nº 1229; Área: 200m^2; Indeferido.
93. Sociedade Salesiana (Centro de Formação); Processo nº 2540 / talhão nº 2599; Área: 98.500m^2; Título (DUAT).
94. Santos Domingos Saene; Processo nº 11808 / talhão nº 9107; Área: 1 há; Armazém; demarcado.
95. Roberto Valter Ricci; Processo nº 9341 / talhão nº 7736; Área: 2,0ha; Fábrica; N´Sonha. Demarcado.
96. Rabeca Simone; Processo nº 8156 / talhão nº 6068; Área: 240m; Canhunguè. Demarcado
97. Raul de Carvalho; Processo nº 2463; Área: 0,5ha; Oficina; - não demarcado.

98. Roberto Valter Ricci; Processo 1700 / talhão nº 2035; Área: 43.750m^2; Hotel, Bar, *Bottle Store* e Posto de Abastecimento de Combustível. Demarcado.
99. Roberto Valter Ricci; Processo 5048 / 9476; Área: 810m^2; Moageira e Piladeira. Canhunguè.
100. Resource Drilling, Lda; Processo nº / talhão nº 1270; Área: ; Demarcado
101. Syed Ali Akbar Kandar; Processo nº 7504 / 5496; Área: 882m^2; Instalação Eléctrica; demarcado
102. Sábado Chiria José; Processo nº 13.236/ talhão nº ; Área: 1,0ha (0,5ha); Estaleiro e Habitação. Com DUAT- demarcado;
103. Adriatica Transport Lda (Gian Agostinho Cahellim); Processo nº 12019 / talhão; Área: 0,5ha. Escritório. Demarcado
104. Solange César de Carvalho (S&B Construções Moz Ltda) mandatário: Luís Paulo dos Santos; Processo nº 10.306 / talhão 9260; Área: 3ha; Trespasse a favor do actual titular.
105. Reinaldo Gonçalves; Complexo Residencial; Área: 12 há. Requereu DUAT ; Licença de construção nº 5521
106. Umbelina César Joaquim de Carvalho; Processo Legal 13.154/parcela 9614 – Indústria; Área: 3ha.
107. Canuto César Joaquim de Carvalho; Processo Legal 13155 / parcela 9613 – Indústria; Área: 3ha;

Fonte: **Lista Provisória dos Processos do Tombo do CMCT,** Ambrosio Fonseca, 2013

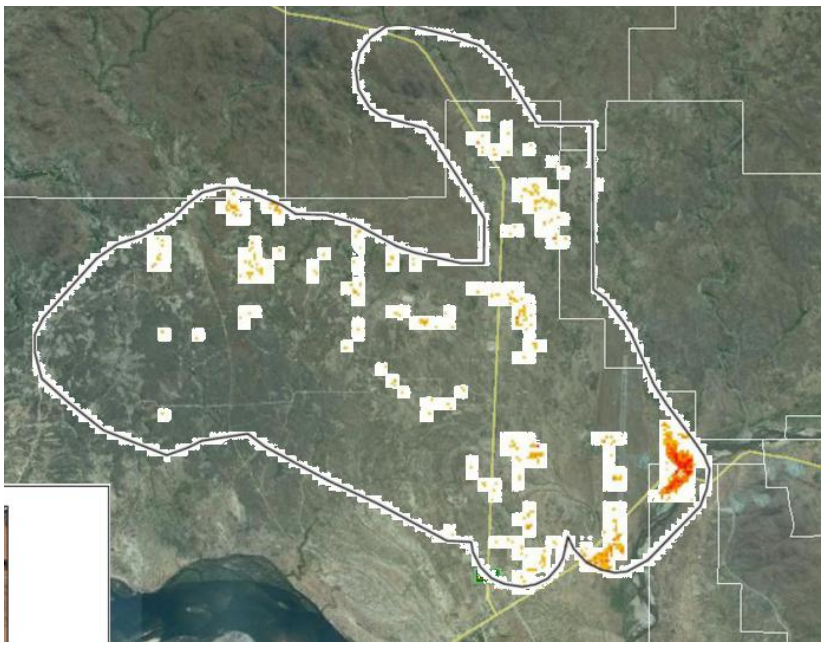
Anexo 2: Imagens 1 e 2 de Satélite. Ocupação Desordenada de Terra no MCT em 2008

Imagem 1.



Fonte: Rio Tinto, 2008

Imagem 2



Fonte: Rio Tinto, 2008

Anexo 3: Abaixo-Assinado dos Munícipes de Moatize em 2021.