

## **A História da Municipalização em Moçambique: Atores, Estratégias e Implicações para a Gestão Pública Local**

*The History of Municipalization in Mozambique: Actors, Strategies and Implications for Local Public Management*

### **Albino Alves Simione**

Email: simialves@gmail.com

Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Administrador Público do quadro de pessoal do Governo da Província de Gaza. Moçambique.

### **Fernanda Matos**

Email: fcmatosbh@gmail.com

Doutoranda em Administração pela UFMG, Professora e Pesquisadora, UFMG, Brasil.

### **Ivan Beck Ckagnazaroff**

Email: ivanbeck00@gmail.com

PhD em Administração pela Aston Business School; professor associado do Departamento de Ciências Administrativas e do Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

Manuscript first received/Recebido em: 06/06/2018 Manuscript accepted/Aprovado em: 27/12/2018

### **Resumo**

Neste trabalho, realizamos uma retrospectiva sobre a implementação da descentralização do tipo municipalização em Moçambique. Discorreremos inicialmente sobre os seus antecedentes e destacamos a configuração e caráter do Estado nacional depois da independência em 1975. Buscamos reconstituir a trajetória dos eventos políticos e identificamos as conjunturas críticas que tiveram papel relevante nas escolhas e decisões político-administrativas dos atores relativamente ao estabelecimento dos municípios, a seguir à democratização em 1990. Baseados em uma perspectiva teórica histórica, descortinamos os efeitos do modelo centralizador e seu legado na conformação do desenho institucional da política de descentralização adotada no país a partir de 1996. Por fim, apresentamos os desdobramentos recentes do processo de municipalização e destacamos existir no contexto em análise, a tendência de as regras introduzidas reproduzirem limitações no processo das políticas públicas e reforçarem as fragilidades estruturais da gestão pública local que podem comprometer o exercício efetivo da autonomia dos municípios.

**Palavras-chave:** Instituições; Descentralização; Municipalização; Poder político; Autonomia.

## **Abstract**

In this paper, we present a retrospective of municipal decentralization in Mozambique. We first discussed the background of the national state after independence in 1975. We sought to reconstitute the trajectory of political events and identified the critical conjunctures that played a relevant role in the political-administrative choices and decisions of the actors regarding the establishment of Municipalities after democratization in 1990. Based on historical perspective we look to the effects of the centralizing model and its legacy in shaping the institutional design of the decentralization policy adopted in the country after 1996 are summarized. Finally, we present the recent developments in the municipalization process, and stand out in the context under analysis, the tendency of the rules introduced to reproduce limitations in the local public policy process and to reinforce the structural fragilities of the public management that can jeopardize the effective exercise of the autonomy of the municipalities.

**Keywords:** Institutions; Decentralization; Municipalization; Political power; Autonomy.

## **1. Introdução**

A agenda de pesquisa relacionada ao tema da descentralização no contexto moçambicano é bastante diversificada e contempla estudos que ressaltam a consolidação do Estado e das suas instituições, especialmente as repercussões políticas da sua estrutura centralizada e a influência do governo central sobre as instâncias subnacionais, compostas por províncias que são as maiores unidades territoriais da divisão administrativa do país, pelos distritos que são as subdivisões administrativas territoriais abaixo da província e pelos municípios que são constituídas pelas cidades e vilas. Um conjunto de pesquisas têm se dedicado ao impacto das relações entre governos províncias e aos municípios, discutindo as oposições estabelecidas entre a descentralização *versus* centralização. Outras análises têm privilegiado o processo político-eleitoral e o delineamento das políticas públicas para examinar os ganhos da municipalização (SOIRI, 1999; MACUANE e WEIMER, 2003; FORQUILHA, 2007; FERNANDES, 2007; WEIMER, MACUANE e BUUR, 2012; WEIMER, 2012; NUVUNGA, 2012; IGREJA, 2013).

Os enfoques dados por essas pesquisas revelam-se importantes para a discussão dos padrões e dinâmica da política e processo de democratização que têm caracterizado o país nos últimos anos. Contudo, são escassas ainda as abordagens teóricas que dão enfoque nas

instituições e sistematizam os eventos político-administrativos da história, as trajetórias de institucionalização, as escolhas políticas dos atores e seus efeitos como dimensões relevantes que interessam para explicar e compreender a manutenção e/ou mudanças das instituições que nortearam o processo político de descentralização introduzido a partir da segunda metade da década de noventa em Moçambique.

Este trabalho é uma contribuição teórica com essa finalidade e está fundamentado em uma revisão de literatura sobre o processo de descentralização do tipo municipalização cujo enfoque está alicerçado nos pressupostos da abordagem do institucionalismo histórico propostos por Thelen (1999) e Pierson e Skocpol (2008). O enfoque adotado desenvolve uma argumentação que não destaca apenas o papel e a relevância das instituições no processo de estruturação da política, mas também refina a explicitação de que as instituições são moldadas pela história, no sentido de que o que ocorre antes tende a condicionar o que ocorre depois (PUTNAM, 1996). Complementarmente, nossa contribuição está na aplicação desses pressupostos teóricos para explicitar os momentos históricos particulares cujo legado conduziu às diferentes escolhas políticas realizadas em períodos específicos posteriores.

As instituições são encaradas na literatura de forma geral como regras que moldam a identidade, o poder, as estratégias e ações dos atores sociais e políticos, influenciando seu comportamento na medida em que estabelecem restrições e oportunidades relativamente às escolhas que são por eles realizadas. Na perspectiva institucional histórica as instituições designam simplesmente instituições formais ou “organizações” como as instituições políticas, incluindo aí procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais, que se mostram inerentes à estrutura organizacional de uma comunidade política ao longo do tempo.

O trabalho é constituído por quatro partes. Na próxima, realizamos uma breve reconstituição histórica do recente Estado nacional após 1975, e em seguida identificamos as conjunturas críticas do início dos anos de 1990 no intuito de delinear a trajetória do estabelecimento do processo de descentralização adotado no país. Na terceira, destacamos as mudanças institucionais do processo de descentralização da década de 2000, e assinalamos como as regras da implementação do modelo de municipalização, conferem um caráter restritivo à ação governamental local, provocando diversas limitações ao exercício efetivo da autonomia dos municípios. Finalmente, na última parte, expomos as considerações finais acerca dos temas abordados.

## **2. As Condições Políticas Iniciais da Estruturação do Estado em Moçambique**

Para compreendermos a criação de estruturas administrativas autonomizadas no contexto moçambicano, é preciso refletir sobre a descentralização a partir das histórias que ajudam a explicar o formato que ela adquiriu e os problemas que daí podem ser ressaltados, no sentido de que essa perspectiva analítica auxilia percebermos a dinâmica que caracteriza atualmente o funcionamento dos entes municipais a partir do encadeamento de decisões do passado. Nisso, empreendemos uma reflexão que buscará identificar os antecedentes da organização do Estado e seu funcionamento, que teriam levado ao estabelecimento recente da descentralização como principal instituição de partilha de poder político no país.

Em diversos países, o modelo centralizador de organização do setor público mostrou sinais de esgotamento no início dos anos 1970. Entrando na chamada “crise do Estado”, devido à necessidade de se reformar o Estado e adotar práticas gerenciais, em decorrência do crescimento demasiado, do processo de globalização da economia, do aumento das pressões competitivas, da exaustão dos modelos precedentes, e da introdução efetiva de ideias neoclássicas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No caso moçambicano, cabe ressaltar, inicialmente, que o primeiro governo de orientação socialista instituído em 1975 com a proclamação da independência nacional da colonização portuguesa, adotou o regime político de democracia popular, conforme os Artigos 1º e 4º, § 5º da Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM, 1975). Esse novo Estado independente consagrou o governo de partido único e o princípio da unidade do poder como os pilares da estruturação do Estado. Fundamentalmente, o sistema não logrou incorporar os diferentes níveis de governo em todo o processo decisório das políticas públicas.

As funções do Estado e o seu papel econômico e social buscaram a descolonização do Estado e de suas instituições e a construção de estruturas mais modernas e adequadas para consolidar o poder democrático popular (IGREJA, 2013). Essas novas configurações foram especialmente delineadas na revisão constitucional aprovada pela Lei nº 11/78, de 16 de agosto, e estavam ancoradas no centralismo democrático (PLANK, 1993), que se traduzia na supremacia formal do legislativo (era não eleito diretamente pela população e composto apenas por membros do partido no governo, a Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO) face aos demais órgãos estatais.

Contudo, a prática institucional conduziu a uma centralização do poder no executivo. A prática institucional conduziu a um regime de governo de partido dominante do Estado (WEIMER, MACUANE e BUUR, 2012, p. 38) que controlava o legislativo e o judiciário. Os

níveis subnacionais, representados por províncias e distritos possuíam reduzida autonomia decisória, e foram relegados à simples implementação das decisões tomadas pela autoridade governamental central.

A FRELIMO se constituiu na “força dirigente do Estado e da sociedade” que organizaria e orientaria os destinos do país de acordo com a ideologia revolucionária difundida na época. O Estado dispunha-se à afirmação dos princípios centralizadores (SOIRI, 1999) baseados no intervencionismo, controle, direção e orientação do aparelho administrativo estatal. A política de centralização primava também pela ampla supervisão pelo governo central e subordinação hierárquica dos governos subnacionais mediante a implementação de um modelo organizacional altamente burocrático.

Nesse aspecto, uma das principais críticas direciona-se à prática de desconcentrar responsabilidades sem descentralizar, assim, muitos dos passos locais só podiam ser dados sob o aval de instâncias superiores. Portanto, os padrões de administração centralizada que haviam sido constituídos, limitavam o espírito de iniciativa dos níveis inferiores da administração pública, que eram desprovidos de recursos e capacidades para responder às demandas das comunidades locais.

No campo administrativo, a aprovação do Decreto nº 1/75, de 27 de julho, que instituiu a organização da administração pública para o aparelho central e das Leis nº 5/78; 6/78; e 7/78 ambas de 22 de abril, que estabeleceram, respetivamente, a regulamentação das funções dos governos provinciais; a extinção de todos os corpos administrativos coloniais e a criação das estruturas administrativas do Estado com funções executivas; bem como, as Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (NODAEC) aprovadas pelo Decreto nº 4/81, de 10 de junho, serviu para a constituição de uma burocracia estatal (central) que era detentora do monopólio de todo o processo decisório. Segundo essas medidas, a eficiência governamental seria resultante da concentração e centralização de todo o poder sobre o processo decisório das políticas públicas à atuação exclusiva dos ministérios e agências nacionais.

As medidas configuraram a racionalização do planejamento governamental de tipo *top-down* e fortalecimento desigual do poder do executivo nacional em relação ao nível denominado de local, representado pelos governos provinciais e os governos distritais. No caso das políticas públicas, estas eram encaradas como instrumentos de socialização das comunidades (MACAMO e NEUBERT, 2003) em contexto de frágil institucionalização e presença irregular do Estado sobre o conjunto do território nacional, particularmente nas zonas rurais.

No entanto, ao longo da década de 1980 o Estado socialista centralizado passou a ser afetado por três problemas principais: uma progressiva erosão da capacidade de recursos fiscais e operacional; ineficácia da burocracia, destituída de autonomia no nível local e de uma estrutura de incentivos para o seu funcionamento que favorecesse níveis elevados de desempenho; e o conflito político-militar iniciado em 1976, que tinha como atores contendores principais o governo de Moçambique dirigido pela FRELIMO e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), que se estabelecera nas zonas rurais e defendia posturas mais de direita e reivindicava a partilha do poder político no país.

As dificuldades fiscais resultaram de uma combinação de fatores relacionados, tanto à queda da produtividade da economia e das exportações entre 1976-1984, devido ao fechamento de várias indústrias nacionais (CASTEL-BRANCO, 1994), quanto à retirada de maior parte dos agentes econômicos de origem portuguesa, que eram quem assegurava o funcionamento da rede de comercialização rural antes da independência (BRITO, 2010). Biersteker (2000) afirma que se não fosse pelas crises fiscal e da dívida confrontando tantos países em desenvolvimento nos anos de 1980, juntamente com a escassez das fontes alternativas de financiamento, poucos desses países teriam embarcado em reformas tão amplas. No caso da ineficácia administrativa, ela derivou principalmente da fraca capacitação técnica e de recursos que caracterizava o funcionamento dos entes estatais (AWORTWI, 2010), sobretudo nas províncias e distritos e despreparo e falta de qualificação de maior parte dos profissionais colocados nos serviços públicos (sobretudo na saúde e educação cujo pessoal não era especializado), nessas esferas governamentais.

O conflito político-militar atingira entre 1982 e 1983 praticamente a todas as dez províncias do país. A sua intensificação e seus efeitos e consequências contribuía de forma intensa para o agravamento da situação socioeconômica do país, sobretudo nas zonas de rurais, as de maior carência. A disputa pelo poder político nacional colocara em tensão a priorização por parte do governo central, entre o financiamento do seu programa de modernização do pós-independência (MACAMO e NEUBERT, 2003), a resposta ao crescimento das demandas da sociedade e as capacidades orçamentárias em profunda contração (SOIRI, 1999).

Portanto, o conflito debilitou ainda mais a reduzida capacidade de intervenção política e administrativa do governo para assegurar a execução de suas políticas públicas em todo o território nacional (MACUANE e WEIMER, 2003) desde o seu início. De forma combinada, o conflito político-militar e a crise fiscal solaparam a capacidade de o Estado realizar suas funções básicas e realizar os ideais da formação de uma sociedade igualitária, provocando um

agravamento das condições de vida da população, que se traduzia no aumento da pobreza, carências e desigualdades, originando dessa forma o desgaste dos princípios e valores da centralização política e administrativa instituídos.

Esse cenário político e administrativo nacional levou o governo a ratificar na segunda metade de 1984 juntamente com as agências de ajuda internacional, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) um acordo que permitiu que Moçambique acedesse aos empréstimos de suas agências financeiras através de donativos e créditos bilaterais. Esses acordos permitiram a canalização de ajuda humanitária para fazer face aos efeitos da guerra, bem como a assistência técnica ao governo para a introdução de transformações no modelo de Estado centralizado de viés socialista, e implantação de reformas econômicas e políticas que pudessem viabilizar o estabelecimento de um novo modelo institucional para a organização do país.

A partir de 1987, ainda no decorrer do conflito militar, foram concretizadas as primeiras, de uma nova onda de mudanças institucionais como resultado da aprovação pelo governo do Programa de Reabilitação Econômica (PRE) e da sua componente social designada de PRES em 1989, patrocinados pelo BM e FMI. Essas agências internacionais condicionavam o seu apoio financeiro ao país (CASTEL-BRANCO, 1994) à aplicação de um conjunto de reformas fundamentadas no sistema de economia de mercado e baseadas nos princípios da livre concorrência, tais como: abertura da economia nacional ao investimento e à propriedade de estrangeiros; desregulamentação dos custos do trabalho; instituição da disciplina fiscal macroeconômica; permissão à entrada do setor privado em áreas nas quais pode fornecer bens públicos (TOONEN, 2010).

A natureza das mudanças efetuadas pode ser descrita como possuidora de um caráter externamente induzido (MACAMO e NEUBERT, 2003, p. 53-54), e seu objetivo fundamental foi o desenvolvimento de um projeto social e econômico expressivo que assentou na institucionalização de uma estrutura administrativa modernizada e claramente neoliberal condensada nas opções de políticas socioeconômicas do que se designou de *Washington Consensus*. Elas foram também complementadas por reformas no regime político, nas quais se buscou a constituição de um sistema multipartidário e criação de novas estruturas de poder político no nível local de governo.

## **2.1 As Conjunturas Críticas e o Estabelecimento da Descentralização**

É possível identificar três momentos de conjuntura crítica que representaram as grandes transformações realizadas nas instituições a partir de 1990, cujo resultado foi a reconfiguração do poder político e administrativo no Estado moçambicano. A primeira conjuntura crítica está relacionada à aprovação de uma nova constituição (CRM, 1990), que instituiu o modelo de democracia pluripartidária que rompeu com o regime de governo de partido único da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), instituído em 1975.

A nova constituição passou a reconhecer oficialmente várias liberdades individuais e coletivas e permitiu a viabilização da Lei nº 7/91, de 23 de janeiro, sobre a formação e atividade dos partidos políticos que possibilitou a criação de novos partidos no país. Essencialmente, essa lei abriu espaço para o surgimento de novos atores políticos em todo território nacional com a criação de 40 partidos políticos a partir de 1992, destacando-se o PIMO, UD, MONAMO, PT, PADEMO, SOL, FUMO, entre outros. Através da lei dos partidos políticos foram delineadas as condições para o estabelecimento de um sistema multipartidário e um emergente ambiente político mais competitivo e diversificado.

Do ponto de vista administrativo, a constituição permitiu o estabelecimento de uma agenda nacional favorável a mudanças institucionais dentro do Estado. Ela determinou a incorporação de estruturas autônomas no processo de tomada de decisão no nível local, significando uma inovação nos princípios que ordenavam a atuação exclusiva das instâncias superiores, ministérios e agências nacionais quanto ao processo das políticas públicas até então. Ou seja, em termos de inovações nos conteúdos das políticas públicas promovidas há inclusão de novas áreas de ação no escopo de ação e mudanças na abordagem ou concepção a respeito de políticas. As concepções de um possível modelo de descentralização vieram a ser concretizadas no que se designou de Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), criado também em 1991.

O PROL favoreceu a apresentação das primeiras ideias sobre a partilha do poder político nas arenas de escalão inferior do Estado. Esse programa de reformas articulou uma tipologia de descentralização que podemos afirmar, está relacionada à adoção de duas abordagens distintas. A primeira abordagem está baseada na descentralização territorial operada através da criação dos municípios, que exercem o seu autogoverno e possuem autonomia administrativa e fiscal. A segunda abordagem está relacionada à desconcentração concretizada pelos órgãos provinciais, através da transferência de responsabilidades do governo central para esses entes locais os quais, não possuem autonomia subnacional e o movimento das relações é do tipo *top-down*.



Paralelamente, a reforma constitucional e democratização possibilitaram o fim da guerra após as partes conflitantes (governo da FRELIMO e a liderança da RENAMO) subscreverem em outubro de 1992 o Acordo Geral de Paz (AGP), que se seguiu às negociações (1990-92) realizadas no Mosteiro de Santo Egídio em Roma. O AGP representou o segundo momento crítico de grande relevância para a democratização do sistema político moçambicano e permitiu, por um lado, a estabilização política do país, e por outro lado, assegurou que a RENAMO fosse reintegrada à vida pública constituindo-se em partido político e participasse no espaço de disputa política. A pacificação impulsionou o processo de transição do regime monopartidário para o pluralismo político, possibilitando a realização em outubro 1994 das primeiras eleições presidenciais e legislativas nas quais a FRELIMO saiu vencedora (obteve 44% dos votos) e a RENAMO (recebeu 38% dos votos).

Entretanto, a institucionalização da reforma do poder político no nível local viria ocorrer somente com a aprovação da lei dos municípios, a Lei n° 3/94, de 13 de setembro, pela última assembleia popular legislativa dominada regime de partido único da FRELIMO, portanto, antes das primeiras eleições realizadas no país. Essa lei concretizou o modelo de descentralização de tipo municipalização proposto de início no contexto do PROL. Na essência, a Lei n° 3/94 definiu que a municipalização teria um caráter institucional mais amplo contemplando 141 unidades territoriais, correspondentes à 128 distritos (são as subdivisões territoriais abaixo das províncias em Moçambique, sendo constituídos por áreas rurais e urbanas); a cidade capital do país; 10 cidades (capitais de províncias); e mais 2 cidades (Ilha de Moçambique e Maxixe).

Em 1995 em sede do debate parlamentar acerca da realização das eleições locais (municipais), a Comissão dos Assuntos Jurídicos do novo legislativo multipartidário (composto pelos partidos FRELIMO, RENAMO e UNIÃO DEMOCRÁTICA), assumiu um posicionamento indicando que o pacote de leis que viabilizariam as eleições municipais, apresentado pelo governo era inconstitucional (HANLON, 1996). A justificativa apresentada ao parlamento e aceite pelos partidos políticos foi que a CRM tinha consagrado órgãos locais executivos nomeados e órgão representativos eleitos, enquanto que o pacote de leis das eleições locais previa a eleição de órgãos executivos e das assembleias municipais. Essa decisão teve repercussões na lei dos municípios, a Lei n° 3/94, que conseqüentemente, acabou também sendo considerada inconstitucional mesmo antes de ser implementada.

Face ao entendimento da existência de imprecisões e ambigüidades na lei, os atores principais (a FRELIMO que possuía 129 assentos) e (a RENAMO que tinha 112 lugares), no parlamento (de 250 lugares) passaram a defender, embora imbuídos de razões políticas

distintas, uma adequação da carta constitucional para contemplar a previsão de criação de estruturas de poder político local eleitas. Como resultado do desdobramento das medidas parlamentares, esses atores, trataram de reconfigurar as suas estratégias, preferências e escolhas políticas em relação ao delineamento e caráter que seria dado ao processo de reformas de descentralização. Vale referenciar, também, que no âmbito da implantação da descentralização, tinha sido prevista a realização de eleições locais para o ano de 1996.

Os argumentos apresentados pelos atores políticos da FRELIMO relativamente à realização de mudanças na lei dos municípios, mostravam o interesse por uma reformulação e realinhamento das ideias sobre o caráter da descentralização, no intuito de não prejudicar os interesses e vantagens que já haviam sido constituídos. Entre os governantes e parlamentares desse partido se cristalizaram duas visões opostas. Uma que se posicionava em favor de reformas e descentralização radical do poder e outra era conservadora, interessada em manter a influência e controle das autoridades de nível central sobre os governos locais, atribuindo a estes últimos um reduzido grau de partilha do poder entre os diferentes níveis de governo (WEIMER, 2012, p. 78).

A escolha por medidas de descentralização mais moderadas prevaleceu, influenciada também pela constatação do quadro de resultados obtidos pela RENAMO (nas eleições gerais – presidenciais e legislativas de 1994), que mostravam que a oposição possuía um grande apoio do eleitorado em vários distritos do país densamente povoados e majoritariamente rurais. Para o partido FRELIMO no poder, esse quadro de resultados das eleições anteriores (gerais), eventualmente favoreceria a vitória da oposição nas eleições locais (municipais) a serem realizadas nessas regiões, o que representava uma ameaça ao controle de poder político que já vinha sendo exercido pela FRELIMO desde então.

Os atores políticos e parlamentares da RENAMO (que não participara da aprovação da lei dos municípios com um caráter mais amplo), demonstravam em seus argumentos que estavam mais interessados numa alteração da lei para conferi-la um caráter mais democrático quanto a sua concepção e aprovação (FERNANDES, 2007 p. 152). Em seus posicionamentos pressionavam para a realização de uma revisão da CRM que permitiria a realização das eleições locais norteadas por um novo quadro legal que acomodaria também propostas oriundas dos partidos da oposição.

Essa justificativa, foi acompanhada de outra estratégia política que era considerada vital para a participação da oposição nas eleições locais. A RENAMO se posicionou favorável à realização de eleições locais com abrangência de todas as unidades territoriais previamente propostas, e às suas lideranças interessava ganhar mais tempo para sua preparação, portanto,

poder organizar-se melhor para tomar parte na corrida eleitoral e aproveitar as eleições locais para ocupar uma posição forte no espaço político nacional (HANLON, 1996, p. 9).

Esse contexto político, propiciou em 1996 o surgimento da terceira conjuntura crítica que derivou da emenda constitucional realizada através da Lei n° 9/96, de 22 de novembro, que foi adotada por consenso pelo parlamento. A emenda à constituição acabou estabelecendo o chamado Poder Local (PL) que é representado pelos municípios, que exercem o seu autogoverno e possuem autonomia administrativa e fiscal e têm como órgãos principais os conselhos municipais (executivo) e assembleia municipal (legislativo). A emenda (à CRM, 1990) estabeleceu os princípios e diretrizes para a reestruturação política e administrativa do Estado, a partir da formalização da descentralização como princípio fundador de sua organização e garantia da autonomia dos municípios, representando uma nova ordem política relativamente à partilha e exercício do poder entre os órgãos centrais do Estado e os entes subnacionais.

Com essa decisão, institucionalizou uma estrutura de organização política e administrativa do Estado moçambicano que passou a ser constituída por: Órgãos Centrais (OC) representados pelos ministérios e agências nacionais; Órgãos Locais do Estado (OLE) representados pelos governos provinciais e distritais; e Órgãos do Poder Local (OPL) representados pelos governos municipais. A criação dos Órgãos do Poder Local viria implicar na necessidade de reformulação da política de descentralização inicialmente desenhada, bem como de aprovação de novo pacote de leis que conduziriam o respectivo pleito eleitoral. Contudo, condicionadas à existência desses dois instrumentos normativos, as eleições locais que haviam sido previstas para ocorrer em 1996, foram adiadas. Esse conjunto de mudanças teve implicações, político-institucionais que refletiram diretamente sobre a política de descentralização que estava ainda em concepção.

As medidas acabaram favorecendo a implantação de um modelo de descentralização mais brando. Acabaram reduzindo as possibilidades de operacionalização de uma reforma do poder político profunda no escalão inferior do Estado moçambicano, visto que o novo dispositivo que viabilizou a implementação da municipalização, a Lei n° 2/97, de 18 de fevereiro, definiu que a autonomização do poder político dos entes locais abrangeria, somente as circunscrições territoriais das cidades e vilas (correspondentes às áreas urbanizadas do país) e não as dos distritos (constituídos também por áreas rurais) cujos territórios acabaram não sendo contemplados ou autonomizados e ficaram fora do âmbito do processo de descentralização do tipo municipalização.

Importa frisar, que foi estabelecido igualmente nessa lei que o processo de descentralização no país seguiria a criação gradual de entidades autônomas (princípio do gradualismo) e não contemplaria todos os territórios anteriormente propostos, uma medida que foi apoiada pela FRELIMO e grandemente contestada pelos atores da RENAMO no parlamento, que votaram contra (IGREJA, 2013, p. 170). O gradualismo significou que a criação de municípios deveria ocorrer à medida que novas unidades fossem ganhando capacidade, e que mais competências poderiam ser transferidas do Estado à medida que fossem criadas condições para seu exercício pelos municípios.

Através dessa lei, foram então criados em 1997 os primeiros 33 municípios no país e eleitos por sufrágio universal direto os respectivos governos e assembleias municipais, no ano seguinte de 1998, tendo a FRELIMO vencido em todos os municípios. É importante assinalar que a RENAMO acabou não participando tendo realizado boicote a essas eleições por alegação de deficiências no processo preparatório das mesmas, especialmente por não concordar com diversas cláusulas das leis eleitoral e dos municípios que haviam sido propostas pelo governo, e aprovadas com suporte da maioria da FRELIMO no parlamento. Os outros partidos políticos participaram nessas eleições concorrendo apenas em alguns municípios das principais cidades do país.

Em 2003 a FRELIMO venceu as eleições em 28 dos 33 municípios nacionais e a RENAMO em apenas 5 municípios, sendo que em outros 3 municípios alcançou a maioria de assentos nas assembleias municipais. Nos períodos eleitorais de 2008 e 2013 seguindo o princípio do gradualismo, houve uma expansão do número de municípios com a criação de dez novos municípios em cada um deles. Atualmente existem no país 53 municípios. Nas eleições realizadas nesses dois últimos períodos a RENAMO perdeu em 2008 todos os municípios que tinha conquistado, e decidiu não participar do pleito de 2013. A FRELIMO (com 42 e 50 municípios, respectivamente) e o MDM (com 1 e 3 municípios, respectivamente), que tem se constituído como a terceira força política do país, foram os partidos que constituíram governos municipais nesses dois períodos eleitorais.

Dois aspectos importantes ao pensar as dificuldades que nortearam o estabelecimento da descentralização quanto a ser ampla e capaz de efetivar a autonomia dos entes municipais dizem respeito exatamente à relação entre o controle do poder e a forma como ele é distribuído ou ao não enfrentamento dessa dualidade na constituição de estruturas administrativas autônomas em Moçambique. E é nesse sentido que o passado importa. Que legado temos na trajetória da política de descentralização que explica o fato de que, apesar de

falarmos de uma municipalização do ponto de vista constitucional, legal, institucional, como tem funcionado isso na realidade?

Como pode ser observado, políticas decorrentes do cenário político e social do período de centralização contribuíram para a formação de objetivos e preferências dos atores (FRELIMO), e configuram também uma estrutura institucional em decorrência de sua implantação. Com isso, elas limitaram as possibilidades de reformas, conformando decisivamente os resultados da política de descentralização, posteriormente.

A trajetória das instituições, ao invés de se acumular positivamente em favor de um amplo processo de descentralização, seguiu um caminho inverso e acabou por tornar a municipalização um processo constituído por iniciativas institucionais mais brandas. Ou seja, como assinala Weimer (2012) ao buscar assegurar maior controle e supervisão das novas municipalidades e manter a hegemonia do partido no governo, bem como restringir as chances de inserção política da oposição na luta pelo poder a partir da esfera local (municipal), a implementação da descentralização foi sujeita a restrições políticas que tem um efeito na sua amplitude, assim como na ação governativa dos municípios.

Além disso, apesar do momento da mudança institucional que possibilitou a constituição da democracia ter, de facto, produzido eventos baseados numa abordagem de descentralização mais ampla (BUUR, 2009) que, contudo, não recebeu o apoio da maioria dos atores ligados ao governo, e, portanto, sofreu alterações profundas que mostram ter havido um retrocesso no seu impacto ou alcance. Nesse sentido, as escolhas institucionais e decisões dos atores políticos durante as conjunturas críticas (período de outubro de 1994 até novembro de 1996) operaram no sentido da reprodução de restrições do poder atribuído aos municípios, e especialmente, não favoreceram a realização de mudanças radicais no sistema político e administrativo do Estado moçambicano.

É fundamental também para entender a trajetória posterior da descentralização assinalar que nesse período, relativamente à reforma do poder político nos escalões inferiores do Estado, afloraram interesses políticos que passaram a ser disputados pelos principais partidos (FRELIMO e RENAMO) naquela época, seja com o objetivo de se afirmarem como novos atores na escala local e ampliar suas bases eleitorais, seja para construir uma plataforma que viabilizasse uma luta política que assegurasse os interesses já conquistados. Foi um período em que lideranças proeminentes do regime de partido único ressurgiram (WEIMER, 2012) com grande força no debate sobre a abrangência territorial e grau de autonomia dos municípios, no intuito de assegurarem a manutenção de suas posições e interesses dominantes na história política do país.

Portanto, se num primeiro momento a reforma político-administrativa é atrelada à dinâmica do processo de democratização do país, e que conduziu ao fim do conflito político-militar, posteriormente, as políticas institucionalizadas incentivaram a formação de visões antagônicas desses dois grupos acerca da configuração do poder ou desenho das estruturas autonomizadas em Moçambique. Então, se num momento a reforma do poder político na esfera local era complementar à abertura do Estado e estabelecimento de novos atores e instituições, posteriormente passa a ser “campo de disputas” que bloqueou medidas radicalizadoras. Ou seja, passa a ser encarada pelas principais forças políticas como essencial tanto para inserir estruturas que asseguram aos entes centrais significativa intervenção nos novos entes a serem criados, quanto desencorajar ações para superar os padrões dominantes da política por meio do estabelecimento de órgãos autônomos.

Nessa perspectiva, as decisões de políticas do passado ajudam a explicar por que na discussão sobre a emenda constitucional houve um intenso embate entre os novos atores – da oposição com reduzida experiência política, que surgiram como tal no cenário político a partir do início do anos noventa em Moçambique, com propostas inovadoras no sentido de uma descentralização profunda e de caráter abrangente – e os atores forjados na trajetória da construção do Estado centralizador, bastante fortes e consolidados, tinham promovido instituições que lhes conferiam vantagens e constituído privilégios, até mesmo estabelecido comportamentos que permitem o seu domínio e dispor de prerrogativas estatais enquanto principais detentores do poder político.

É bom lembrar, que as posições desses dois grupos de atores evidenciaram-se pouco antes da reformulação da constituição, mas se firmaram durante a sua aprovação. Nesse sentido, as decisões de políticas de estruturação do Estado, incentivaram e esboçaram a emergência determinados interesses que se colocaram como importantes pontos de veto no momento da votação da constituição, cujas cláusulas referentes à descentralização refletiram as adaptações de um desenho que foi possível construir naquele momento, embora houvesse grande resistência da oposição. Com a criação do PL ela acabou apresentando, no entanto, ideias que apontam os ajustamentos de algumas alternativas inovadoras aos padrões consolidados.

A consequência política disso para a descentralização foi muito grande. A constituição propiciou a construção de uma política bifurcada (WEIMER, 2012) que, por um lado, consagra a descentralização como forma de exercício autônomo de poder político e administrativo, garante a iniciativa dos entes municipais, através da ampliação de suas responsabilidades perante o interesse público; por outro, preserva a autoridade do executivo

central sobre determinadas unidades (distritos) e garante a continuidade das formas diretas de intervenção e controlo político e administrativo daquele nível governamental aos entes subnacionais.

É fácil entender que apesar dos incentivos dados à política no contexto pós-conflito evidenciarem uma mudança que representou nova dinâmica do poder político tanto no nível nacional quanto a partir da esfera municipal, o processo de descentralização adotado refletiu, em grande parte, que as decisões dos dois atores políticos nacionais principais acabaram se constituindo em autênticos mecanismos que potencializam a obtenção de ganhos partidários.

O seu carácter desencadeou uma diversidade de interesses de atores políticos que lutam para reter ou ganhar o controle do Estado (IGREJA, 2013, p. 164) na esfera municipal. Assim, as decisões sobre municipalização tiveram uma tendência a preservar e reforçar o poder da FRELIMO à frente dos destinos do Estado, constituído desde a altura da independência do país, o que possibilita fortalecer o seu controle estatal e dos recursos que estão a ele implicados, ao mesmo tempo que mostra o enfraquecimento da RENAMO como ator político que atua diretamente no processo governativo das arenas políticas autonomizadas.

### **3. As regras e o processo de implementação da municipalização**

Conforme discorremos anteriormente, as medidas político-administrativas adotadas em Moçambique no período centralista não apenas estruturaram a constituição de novas instituições no período democrático, mas também conformaram interesses que dificultaram as escolhas em relação ao desenho da política de descentralização, especialmente a partir de 1996. As mudanças operadas protegeram os arranjos institucionais estabelecidos, tendo efeitos de *feedback* sobre a amplitude das regras de autonomização que têm sido adotadas. Tais medidas ajudam a explicar os rumos dados recentemente à implementação da municipalização cada vez mais restritiva, refletindo o padrão limitado desde a sua constituição prévia.

Essa tendência restritiva pode ser observada em decisões políticas sobre a constituição de normas (instituições), transferência de responsabilidade e partilha de recursos fiscais. Desde o início da década de 2000, a municipalização tem sido caracterizada pela introdução de regras que tem evoluído em caminhos que são limitados pelo arcabouço institucional que moldou desde o início um processo de descentralização que favorece a afirmação da dependência dos governos municipais. A trajetória desse desenho institucional não rompeu

radicalmente com o controle direto dos entes locais municipais pelos governos central e provinciais.

O Decreto n° 11/2005, de 25 de abril, alusivo a regulamentação sobre as competências comuns instituiu os incentivos à coordenação das políticas públicas. Contudo, essa norma reservou somente aos entes da esfera provincial a iniciativa de estabelecimento e funcionamento dos chamados conselhos de coordenação entre os governos provinciais e municipais, atribuindo aos governos municipais apenas prerrogativa para propor temas a serem discutidos nesses encontros de articulação intergovernamental. A conformação do processo de articulação entre as esferas de governo, dada por essa norma, tem propiciado o surgimento de diversos problemas administrativos.

Na Província de Gaza, dos catorze conselhos de coordenação entre os governos municipais e o governo provincial, devidamente agendados e previstos para ocorrer no período de 2008-2014, foram apenas realizados seis (SPG, 2014), não existindo informações precisas e fundamentadas sobre a baixa utilização desse mecanismo de articulação. A indefinição em relação à regulamentação dos mecanismos que devem ser utilizados para estabelecer práticas de coordenação intergovernamental, pode ser um dos fatores do uso irregular desse mecanismo, e que tem influenciado negativamente o processo de articulação que tem sido adotado.

Com isso, as relações entre os diferentes entes governamentais tendem a ocorrer dentro de um quadro deficiente (SIMIONE, 2014), que não favorece a harmonização dos planos e ações, bem como ajustes dos processos de gestão das políticas públicas. Assim, reduz-se a possibilidade de através deles poder-se efetuar a avaliação conjunta sobre alguns resultados e melhor controlar e legitimar as ações compartilhadas e avaliar os impactos das políticas realizadas no quadro das competências concorrentes.

Relativamente às políticas públicas, o governo central prioriza sua coordenação pela via dos OLE (governos provinciais e distritais) e suas agências e não dos municípios. Visto que as políticas públicas em Moçambique são majoritariamente pré-estabelecidas ou adotadas por meio de programas desenvolvidos para todo o território nacional pelo governo central e operacionalizadas através dos OLE, nota-se uma grande influência política destes, dado que, desempenham um papel importante para assegurar o cumprimento das metas estabelecidas nacionalmente o que, tende a reduzir a autonomia dos municípios no que se refere à gestão de políticas de caráter nacional.

Além disso, as relações entre as esferas de governo têm sido marcadas por contradições derivadas de choques políticos e diferenças ideológicas em relação à priorização



de ações governativas. Em vários municípios, tem-se registrado vários conflitos de atribuições entre os diferentes entes governamentais, em matérias sobre a conservação do meio ambiente, construção de infraestruturas e toponímia, destacando-se os dois maiores do país, as cidades de Maputo e Beira (NGUENHA, 2009). Alguns desses conflitos tiveram consequências para o desenvolvimento da municipalização.

Entre os anos de 2006-07 a RENAMO (dirigia o município da Beira) realizou no quadro de suas competências a renomeação de uma praça a qual atribuía nome de seu líder fundador do movimento (Praça André Matsangaissa), que dirigiu a guerra contra o governo. Os parlamentares da FRELIMO contestaram essa decisão que argumentavam ter o local já um nome, e ser ilegítima a utilização de referências de figuras não reconhecidas como heróis nacionais. Apesar disso, a praça foi inaugurada e entrou em funcionamento.

Essa disputa política entre o governo municipal e membros da FRELIMO na assembleia municipal envolvendo questões de identidade nacional levou o Ministério da Administração Estatal (MAE) a propor uma alteração da competência para a atribuição de nomes a ruas, praças e monumentos, o que teria conduzido a uma medida caracterizada de recentralização desse processo (IGREJA, 2013). A lei respectiva foi alterada, e desde então os governos municipais passaram apenas a propor ao MAE a aprovação de quaisquer mudanças a esse respeito, o que para o governo central essa alteração da norma se justificava como necessária para permitir que acompanhasse esses processos.

Noutro ponto de vista, é possível observar a existência restrições políticas significativas que influem na implementação da municipalização, na medida em que, tendem a afetar o desenvolvimento do processo de governação por parte dos municípios, sem uma tradição de autogestão e impõem grandes resistências, especialmente nas áreas que são fortemente centralizadas como a saúde, educação, estradas e turismo. Desde a sua aprovação em 2006, o decreto referente à transferência de funções e competências dos entes estatais (centrais e provinciais) para os municípios, existem poucos registros sobre a efetiva realização do Decreto nº 33/2006, de 30 de agosto.

O que se tem verificado são tentativas marcadas por receios e boicotes de natureza política e administrativa, apontando à resistência das esferas superiores às reformas pretendidas com a implementação desse decreto. Após uma análise sobre a viabilidade para a transferência de mais competências nas áreas de saúde primária, educação fundamental e transportes, o Governo da Província de Gaza e os Municípios das cidades de Xai-Xai e Chibuto subscreveram, através de suas lideranças dois acordos por meio de memorandos que definiram a passagem dos serviços dessas áreas para esses municípios, em 2013.

No entanto, esse memorando não foi ainda efetivado, por um lado, porque para os governos municipais não existem garantias (apesar de previsão legal) de que os governos central e provincial irão efetuar caso se concretize a transferência de mais responsabilidades, também os repasses de recursos necessários para a gestão dos serviços e, por outro, porque não existe regulamentação específica sobre como deve ser de fato operacionalizado o processo de municipalização de tais serviços, ainda sob a gestão direta das esferas provincial e central.

Isso mostra os desequilíbrios em termos de capacidade de funcionamento e como os níveis central e provincial sendo detentores de grande poder, exercem influência política e administrativa significativas sobre as estruturas municipais. Ainda nessa disposição do poder entre as esferas governamentais pode ser visualizada através da Lei nº 6/2007, de 09 de fevereiro, que atribuiu poderes tutelares ao governador e ao órgão coletivo do governo provincial, em cuja atuação muitas vezes tendem a determinar o comportamento dos municípios em relação às políticas. Na aplicação dessa lei é possível compreender que a compatibilização do princípio da autonomia com o de interdependência como resultado da divisão de funções e poderes entre os níveis de governo não tem funcionado de forma eficaz, pois, a grande interferência tende a prejudicar a inovação e o desenvolvimento das ações municipais.

Relativamente às formas de partilha de recursos e a arrecadação dos municípios um dos aspectos principais tem a ver com a insuficiência dos mecanismos legais que orientam a descentralização fiscal para proporcionar os recursos financeiros demandados no processo de gestão das políticas públicas locais. Apesar de a autonomia dos governos municipais ter desenvolvido práticas fiscais jamais vistas no contexto nacional, o governo central detém maiores competências tributárias e capacidade de financiamento das políticas públicas. A Lei nº 11/1997, de 31 de maio, criou um regime para as finanças e tributos municipais que implicaram novas formas de articulação entre as esferas central, provincial e municipal.

No âmbito fiscal essa lei reconheceu as fragilidades de grande parte dos entes municipais em arrecadar receitas para o financiamento de seus projetos, e colocou-os em estreita dependência dos recursos econômicos e administrativos da esfera central de governo. Apesar dos municípios terem-se beneficiado de alguma forma com a descentralização fiscal estudos recentes mostram que a dependência dos municípios persiste e a redistribuição dos recursos fiscais continua desequilibrada (CANHANGA, 2009) não sustentável (NGUENHA, RAICH e WEIMER, 2012) e irregular (SIMIONE, 2014) entre os níveis de governo.

De acordo com Simione (2014), cujo trabalho analisou o caráter das relações intergovernamentais fiscais no período de 2009-2013, a grande dependência dos municípios está relacionada à limitada base econômica/tributária local, sendo, por essa razão, que os governos municipais ainda dependem das transferências fiscais concedidas pelo nível central por meio do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA). O autor aponta que essas fontes de receita correspondiam ambas a 50% das necessidades de recursos dos vários entes municipais em 2012.

O sistema tributário autárquico mostra-se limitado (SIMIONE, 2014) dado que as receitas próprias de maior parte dos municípios cobriam apenas metade das despesas funcionais (cerca de 48% em 2011 e 50% em 2012 e 2013, da cobertura total das despesas municipais) o que tem prejudicado a capacidade dos governos municipais de fazerem frente às demandas locais.

As fontes para a arrecadação própria são insuficientes para proporcionar um nível elevado de recursos para a gestão municipal. A pesquisa realizada por Nguenha, Raich e Weimer (2012) que avaliou o desempenho financeiro dos municípios moçambicanos no período de 2005-2009 mostrou que nenhum dos municípios da amostra conseguia gerar recursos suficientes para cobrir os seus custos operativos mínimos, mostrando uma dependência estrutural em relação a outras fontes.

Simione (2014) assinala ainda que entre os anos 2008 e 2009 não se registrou nenhuma variação no volume das transferências fiscais do nível central para os municípios, por meio de fundos de participação do FCA embora tenha se registrado substancial aumento de 12% no montante de 2011 e 2012. Portanto, esses estudos mostram a defasagem existente quando considerado o volume de transferências intergovernamentais e a participação dos municípios na receita nacional, ou seja, ilustram que as transferências fiscais não têm aumentado expressiva e proporcionadamente de acordo com o aumento equitativo à participação municipal na receita nacional.

A descentralização fiscal é acompanhada de algumas inconsistências e insuficiências que obstaculizam o processo de partilha de recursos fiscais e restringem o crescimento do volume de recursos à disposição dos governos municipais. Isso é possível de ser observado com a aprovação da Lei n° 1/2008, de 16 de fevereiro, em que houve um aumento das fontes de arrecadação dos entes municipais com a criação de contribuições como o Imposto Autárquico de Veículos (IAV) o que, de certo modo, permitiu elevar a capacidade de seu autofinanciamento.

Paradoxalmente, através dessa mesma lei o governo central reduziu os limites para as transferências fiscais estabelecidos inicialmente na lei respectiva de 1997, anteriormente fixados entre 1,5% e 3% das receitas fiscais, fixando apenas o único limite de 1,5% como critério sobre a partilha de recursos entre as esferas governamentais, o que configura uma clara tendência de recentralização. É importante frisar que esse limite constitui a base para a determinação do montante do FCA repassado do nível central para os municípios.

No geral, o nível de transferências fiscais do Estado a favor dos municípios é bastante reduzido, apenas 0,21%, em 2009 e 0,22% em 2010 sobre o PIB, embora a participação dos municípios para o Orçamento do Estado (OE) seja correspondente a cerca de 85% da receita tributária global (MPF, 2010). Existe um grande desequilíbrio na descentralização fiscal e na autonomia financeira, o que contribui para a dependência de recursos e o enfraquecimento da capacidade governativa dos municípios.

Em termos relativos, a divisão das fontes de recursos, com base na arrecadação fiscal, continua beneficiando a esfera central. Isso ocorre porque a política de acesso aos tributos restringe as possibilidades de arrecadação de maior volume de receitas por parte dos municípios, e a autonomização da gestão não tem contribuído para reduzir a subordinação financeira e dependência em relação aos níveis superiores de governo.

Portanto, como assinalamos acima a trajetória do processo de descentralização têm operado retornos, ou *feedback* positivos que mantêm o equilíbrio institucional sobre as alternativas ou escolhas realizadas na altura das conjunturas críticas. No entanto, existe uma tendência majoritariamente de reprodução de experiências institucionais de centralização do poder, como um resultado automático, que quase sempre é perpetuado por processos e decisões políticas sucessivas, que levam à fragilização das estruturas administrativas e grande dependência dos municípios, afetando o exercício de sua autonomia política.

#### **4. Considerações finais**

Em Moçambique, três momentos críticos do processo da política marcaram as grandes mudanças na estruturação do Estado e encaminharam a trajetória do processo de descentralização. A reconstituição histórica realizada neste trabalho mostra que num primeiro momento, as bases institucionais do Estado socialista implantado no período a seguir independências do país em 1975 foram colocadas em cheque favorecendo, a realização de mudanças institucionais importantes e inovadoras a partir dos finais da década de 1980, que culminaram na substituição do Estado de carácter centralizador pelo democrático.

Portanto, a história do estabelecimento do processo de descentralização do tipo municipalização no país é a história da institucionalização de novos atores políticos no nível local, mas também de várias regras, viabilizadas a partir da introdução de um regime político democrático em 1990. O processo de implementação efetiva da descentralização teve seu início nos finais da década de noventa, após realização da emenda constitucional de 1996, que definiu a criação do poder local, que representa de fato, a tradução concreta das decisões de reformas institucionais em favor da descentralização do poder político-administrativo nela estabelecidas, mas também um processo que está ainda em desenvolvimento.

Este trabalho teve como propósito apresentar o contributo da abordagem do institucionalismo histórico para compreender de forma retrospectiva como a trajetória seguida pela descentralização no período de democratização repercutiu os legados das conjunturas críticas desse período, e assim, assinalar os resultados que têm sido produzidos pelas regras introduzidas nos últimos tempos.

O institucionalismo histórico mostrou-se ser uma abordagem vantajosa tendo em vista essa finalidade, dado que ao permitir afasta-se das concepções teóricas baseadas apenas na racionalidade instrumental como procedimento suficiente para explicar o comportamento de cooperação, estabilização e mudança institucional, possibilitou a identificação de momentos da história e a consideração de aspectos institucionais do processo político que influenciaram as escolhas feitas ao longo do tempo no contexto moçambicano.

As considerações feitas neste trabalho ao explorarem, por um lado, as conjunturas críticas experimentadas pelo Estado nacional com a aprovação da constituição democrática de 1990, e sobretudo a criação do poder local em 1996, delinearam a sequência histórica de mudanças institucionais e eventos que contribuíram para a implantação do processo de descentralização. Por outro lado, enfatizaram como o conceito de dependência de trajetória ajuda na compreensão das principais escolhas e decisões dos atores sociais e políticos prevalentes nos anos noventa, que produziram a institucionalização do modelo de municipalização atualmente em implementação.

Foi possível assinalar condições do ambiente político determinado por experiências e decisões passadas que encaminharam os padrões de estruturação da política analisada neste estudo. Mas também, como processos de *feedback* positivo tem implicado nas mudanças institucionais, sobretudo regras que contribuem para o aprimoramento do processo de municipalização. Observou-se, que esses retornos, suscitam questões que têm repercussões importantes no desenho institucional adotado, e compreende-se acabam interferindo na capacitação dos municípios e no exercício efetivo das suas atribuições constitucionais.

Essencialmente, as questões referidas relacionam-se em primeiro lugar, com a necessidade de se assegurar que o carácter unitário do Estado não transforme os entes municipais apenas em unidades implementadoras de políticas centralmente definidas, por meio de indução e condicionalismos, que apesar de reconhecermos a sua importância inquestionável para a redistribuição e redução das desigualdades no território nacional, assinalamos que têm funcionado também como limitadores da autonomia constitucional das entidades municipais.

Em segundo lugar, o impacto dessa tendência restritiva, como acima destacado tem sido o aprofundamento da dependência em termos de recursos por parte dos governos municipais, sobretudo a partir de 2008 e a manutenção dos desequilíbrios em torno de aspectos fundamentais para o desenvolvimento municipal, os mecanismos de partilha dos recursos tributários, que conforme apresentado no texto tem operado principalmente no favorecimento do nível central.

Por último, nota-se que a municipalização impulsionou o crescimento de pressões dos entes municipais para o exercício de mais competências. Nesses termos, as novas funções dos órgãos locais tornaram, por essa via, mais complexas as relações governo-sociedade, pelo que o modelo de descentralização adotado não pode comprometer a formação de práticas de administração responsáveis, bem como colocar em risco a integração das políticas públicas e, nem deve tornar-se uma oportunidade para elites no nível municipal fortalecerem suas práticas clientelistas.

## Referências

- AWORTWI, N. Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms: the case of Mozambique. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 4, p. 723–748, 2010.
- BRITO, L. O sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: LUÍS, B. ET AL. (Ed.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE, 2010. p. 17–30.
- BUUR, L. The politics of gradualismo: popular participation and decentralised governance in Mozambique. In: TORNQUIST, O.; WEBSTER, N.; STOKKE, K. (Eds.). **Rethinking Popular Representation**. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, p. 99-118, 2009.
- CANHANGA, N. Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais. In: II Conferência IESE. **Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique**. Maputo: IESE, Conference Paper nº13, p. 1-31, 2009.

CASTEL-BRANCO, N. **Moçambique-perspectivas econômicas**. Maputo: UEM, 1994

FERNANDES, T. Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 77, p. 151-164, jun, 2007.

FORQUILHA, S. Remendo o novo no velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. In: Conferência Inaugural do IESE. **Desafios para investigação social e económica em Moçambique**. Maputo: IESE, p. 1-26, 2007.

HANLON, J. Eleições locais adiadas. **Boletim sobre o processo de paz em Moçambique** AWEPA, n.16, p. 1-17, 1996.

IGREJA, V. As Implicações de ressentimentos acumulados e memórias de violência política para a descentralização administrativa em Moçambique: **Revista de Estudos Políticos**, v. 6, n. 1, p. 162-199, 2013.

MACAMO, E; NEUBERT, D. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 5, n. 6, p. 51-74, 2003.

MACUANE, J.; WEIMER B. **Governos locais em Moçambique**: desafios de capacitação institucional. Maputo: Ed. UEM, 2003.

NGUENHA, E.; RAICH, U.; WEIMER, B. Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios Moçambicanos, In: WEIMER, B. (Org.). **Moçambique**: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados. Maputo: IESE, p. 197-214, 2012.

\_\_\_\_\_, E. Governação municipal democrática em Moçambique: alguns aspectos importantes para o desenho e implementação de modelos do orçamento participativo, In: **II Conferência do IESE sobre dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação em Moçambique**. Maputo: IESE, p. 1-32, 2009.

NUVUNGA, A. Tendências nas eleições municipais de 1998, 2003 e 2008. In: WEIMER, B. (Org.). **Moçambique**: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados. Maputo: IESE, p. 281-297, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. The state reform in the 90's: logic and control mechanisms. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 49-95, 1998. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, v. 45, p. 49-96, 1998.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política Contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, ICP: Montevideo, 2008.

\_\_\_\_\_, P. Increasing returns, path dependence, and study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PLANK, N. Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. **The Journal of Modern African Studies**, v. 31, n. 3, p. 407-430, 1993.

PUTNAN, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SIMIONE, A. Articulações intergovernamentais: alcances e limites da coordenação e cooperação na gestão municipal em Moçambique. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65. p. 209-229, 2014.

SOIRI, L. **Moçambique**: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1999.

STEINMO, S.; THELEN, K.; Historical institutionalism in comparative Politic. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGGSTRETH, F. (eds.), **Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis**, New York, Cambridge University Press, p. 2-32, 1992.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 369-404, 1999.

WEIMER, B. Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: mantendo a falta de clareza?: conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In: WEIMER, B. (Org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, p. 76-97, 2012.

\_\_\_\_\_.; MACUANE J.; BUUR L. Economia do political settlement em Moçambique: contexto e implicações da descentralização. In: WEIMER, B. (Org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, p. 31-66, 2012.