Reformas de descentralização em Moçambique

O papel das instituições na definição dos resultados

Salvador Forquilha/IESE

Plano da Apresentação

I. Contexto;

II. Metodologia;

III. Os efeitos das insituições nos resultados das reformas: 7 milhões; Municipalização; Governação descentralizada provincial;

IV. Conclusão

I. Contexto

I. Contexto

- A partir dos anos 1980, muitos países em África embarcaram em reformas de descentralização…
- Na sua maioria essas reformas podem ser vistas como resposta à crise do Estado, que se manifestava, essencialmente, a dois níveis:
  - Regulação política;
  - Provisão de serviços báscios (educação, saúde, água e saneamento, etc.);
- Hoje, mais de trinta anos depois, a literatura mostra que, em África, as sucessivas reformas tiveram pouco impacto na resolução dos problemas de Governação (Mohmand & Loureiro 2017);
- Para o caso de Moçambique: Baixa da demanda pela democracia: 25% (2011-2013) 9% (2014 – 2015) (Afrobarometer)
- Altos níveis de pobreza e desigualdades;
- De acordo com o Índice da Democracia 2018, Moçambique passou de regime híbrido para regime autoritário.

Moçambique no Índice da Democracia 2019

	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ehtiop	4.72	4.52	3.68	3.79	3.72	3.83	3.72	3.83	3.60	3.42	3.35	3.44
Moz	5.28	5.49	4.90	4.90	4.88	4.77	4.66	4.60	4.02	4.02	3.85	3.16
Uganda	5.14	5.03	5.05	5.13	5.16	5.22	5.22	5.22	5.26	5.09	5.20	5.02
Zimba	2.62	2.53	2.64	2.68	2.67	2.67	2.78	3.05	3.05	3.16	3.16	3.16

II. Metodologia

- Como explicar o impacto modesto das reformas de descentralização na promoção do desenvolvimento local e aprofundamento e consolidacao da democracia em Moçambique?

- Rvisão da literatura

- Entrevistas semi-estruturadas

Argumento principal

- Os resultados das reformas de descentralização em Moçambique são condicionados pela natureza e mecanismos de funcionamento do sistema político.
- Trata-se de olhar para factores institucionais que constituem constrangimento no processo de implementação das reformas.
- O artigo explora cinco dimensões das instituições:

a) Estado de direito;
b) Participação e prestação de contas;
c) Instabilidade política, violência e legitimidade do Estado;
d) Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses de grupos privados;
e) Soberania e independência.

- Por instituição entende-se aqui “regras de jogo numa sociedade que moldam as interações humanas” (North, 1990).

III. Os efeitos das insituições nos resultados das reformas: 7 milhões; Municipalização; Governação descentralizada provincial

Três reformas

“7 Milhões”: entre o discurso e a prática

- Introduzidos na prática governativa dois anos depois de Armando Guebuza ter chegado ao poder no seu primeiro mandato (2005 – 2009);
- Com a aprovação da lei 12/2005, referente ao Orçamento do Estado para 2006, cada distrito passou a dispor de um orçamento de investimento distrital no valor de 7 milhões de meticais;
- Decisão acolhida com algum entusiasmo por vários actores (governos distritais, OSC, parceiros): uma oportunidade para financiamento dos PEDD, PESOD;
- Todavia, em muitos casos, a falta de clareza sobre critérios de uso desses recursos era bem visível.

- O Presidente Guebuza começou a deixar orientações concretas nas suas presidências abertas pelas províncias do país, sublinhando que o dinheiro tinha que ser usado para geração de renda, criação de emprego e produção de alimentos;
- Embora essas orientações estivessem em linha com a ideia do desenvolvimento local, para muitos administradores, esta mudança era de difícil gestão na medida em que uma parte importante das actividades planificadas nos PESODs ficava sem financiamento;
- Com a mudança nas orientações relativamente ao uso do dinheiro, os "7 milhões" passaram a funcionar numa lógica de microcrédito, gerido pelos governos distritais.

- Na prática, as dificuldades eram enormes:
  - Os mutuários tinham dificuldades em reembolsar os valores alocados;
  - Muitos dos projectos aprovados e financiados não eram economicamente viáveis e não tinham uma clara ligação com os planos distritais, nomeadamente o PEDD e o PESOD.
- Que factores/constrangimentos institucionais estão presentes no caso dos “7 milhões”? Como é que esses factores/constrangimentos institucionais afectam os resultados da implementação dos “7 milhões”?

Estado de direito

- Embora a separação de poderes esteja constitucionalmente consagrada, a prática governativa mostra uma clara preponderância do poder executivo sobre os outros dois, particularmente no que se refere ao desenho e implementação de reformas e políticas;
- Em muitos casos, as reformas são da inteira iniciativa do executivo e, às vezes, do próprio Presidente da República como é o caso dos “7 milhões”, sem consultas e muito menos envolvimento de actores relevante.

- Neste contexto, os ministérios, que têm de oferecer o suporte técnico das reformas, limitam-se apenas a encontrar mecanismos de viabilização das reformas, no sentido de materializar uma mera orientação política, inteiramente dependente do Presidente da República;
- Como resultado, as reformas não só se tornam de difícil implementação, como também se transformam num mero instrumento político para a conquista de espaço e alargamento de influência política, facto que coloca as questões de desenvolvimento local no plano secundário.

Voz, participação e prestação de contas

- Tido como instrumento para dinamizar a participação das comunidades no desenvolvimento local, na realidade os 7 milhões não alargaram a base de participação:
  - Os conselhos locais estavam politicamente "capturados";
  - Não monitoravam devidamente o processo de alocação de fundos e financiamento de projectos.

Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados

- Fraca institucionalização da reforma;
- “Captura” pelos interesses político-partidários;
- Os 7 milhões transformaram-se num instrumento de alargamento da base da influência da Frelimo, numa lógica clientelista, deixando de lado as questões de desenvolvimento local.

Processo de municipalização: entre avanços e recuos

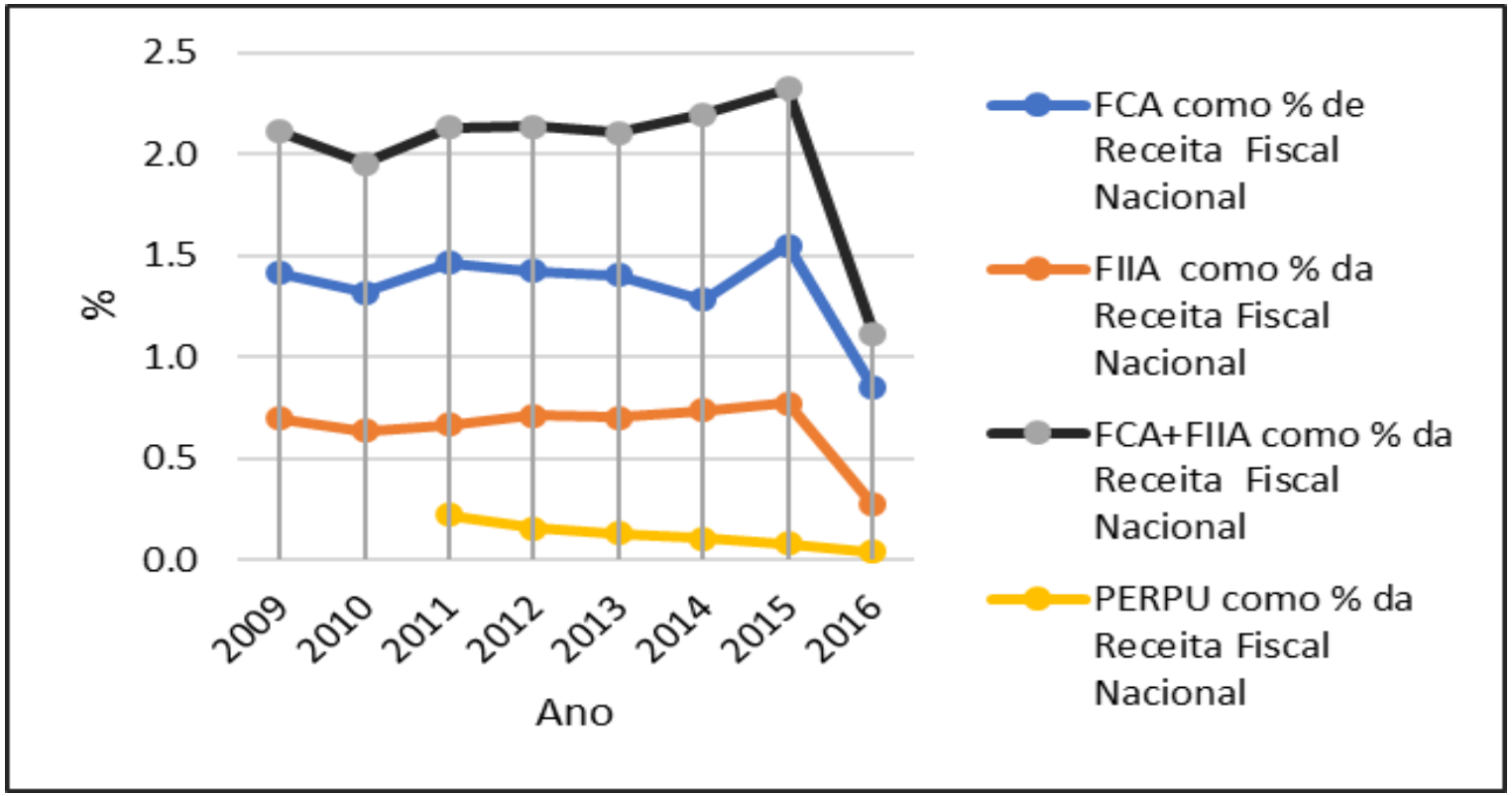
- Primeira tentativa de municipalização do país: Lei 3/94 … revogada antes mesmo da sua implementação;
- Aprovação da lei 2/97, que estabelece o quadro jurídico-legal das autarquias locais e as primeiras eleições autárquicas em 1998. A novidade...
  - Gradualismo: territorial e funcional.
- Gradualismo como resultado de lutas políticas. Isso afecta significativamente o processo da municiplaização.

- Um outro aspecto que afecta a municipalização é o financiamento das autarquias.
- A lei 1/2008, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico, não facilita um financiamento ajustado às necessidades das autarquias locais, na medida em que não só as transferências intergovernamentais previstas na lei estão muito aquém da realidade, como também o sistema tributário autárquico encerra grandes limitações, que são uma consequência do carácter altamente centralizado do sistema tributário do Estado.

- Prinicipais trasnferências intergorvernamentais:
  - FCA; FIIA; PERPU; Fundo de estradas.
- As autarquias locais locais têm uma forte dependência em relação aos fundos transferidos do Estado;
- Essas transferências variam consideravelmente ao longo do ano, o que coloca as autraquias locais em grandes dificuldades.
- Que factores/constrangimentos institucionais estão presentes no processo da municipalização?

Transferências para Autarquias como Percentagem da Receita Fiscal Nacional (2009 – 2016)

Fonte: (Ilal & Weimer, 2018)



Estado de direito

- À semelhança do que acontece com as outras reformas, o debate sobre aspectos relevantes do processo da municipalização do país é estruturado e dominado pelas posições do poder executivo, que, em última análise, representam os interesses do partido no governo – a FRELIMO;
- O parlamento tem assumido uma posição marginal no debate, limitando-se muitas vezes a "chancelar" as posições do governo na matéria

Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados

- Os interesses político-partidários do partido no poder estruturam significativamente a actuação do Estado na matéria da transferência de funções e competências para as autarquias locais, à semelhança do que acontece com o processo da criação das novas autarquias locais;
- Isso dificulta o processo da implementação das reformas e condiciona os resultados da municipalização, nomeadamente no que se refere ao melhoramento dos serviços básicos (educação, saúde, saneamento, transporte) e aprofundamento da democracia.

Soberania e independência

- O debate sobre o processo da municipalização estruturou-se à volta da ideia da necessidade de se preservar a natureza unitária do Estado, em conformidade com a própria Constituição da República;
- A opção pelo gradualismo territorial e funcional (criação gradual das autarquias locais e transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais) resulta essencialmente deste factor/constrangimento institucional.

- O mesmo pode-se dizer da reduzida autonomia fiscal dos municípios e da criação da figura de representante do Estado nos municípios e o estabelecimento de distritos em todas as capitais provinciais, levando a uma sobreposição de territorios (municípios/distritos) e, em alguns casos, conflitos entre os respectivos presidentes de municípios e administradores distritais.
- Nos programas/projectos de apoio ao des. Municipal, o Governo tem sido um parceiro chave no processo de implementação, num jogo delicado, procurando, ao mesmo tempo, garantir o apoio técnico e financeiro e maximizar eventuais margens de manobra com vista a afirmar a sua soberania

Os desafios da governação descentralizada provincial

- Antes das eleições de Outubro de 2019, foi aprovado o novo pacote de descentralização. Trata-se das leis 3/2019; 4/2019; 5/2019; 6/2019; 7/2019 e o decreto 2/2020, acima mencionados.
- Neste contexto, o pacote da descentralização traz consigo alguns desafios importantes, nomeadamente:

- Pouca clareza relativamente à descentralização fiscal: como garantir que os OGDP possam ter uma base tributaria consistente e coerente com as suas funções e atribuições, num contexto de um sistema tributário do Estado altamente centralizado? Como garantir que a alocação dos recursos do Estado via transferências intergovernamentais para os OGDP sejam coerentes com a lógica da descentralização e não se reproduza o que acontece com os distritos e municípios (poucos recursos canalizados para o nível local)?
- Sobreposição de algumas atribuições entre as direcções provinciais (OGDP) e os serviços provinciais do Estado (OREP);
- Potencial de conflito na actuação dos OGDP e OREP;
- Aumento do peso das máquinas partidárias na actuação dos OGDP fazendo com que estes prestem mais contas aos seus respectivos partidos políticos do que aos cidadãos eleitores.
- Que factores/constrangimentos institucionais?

Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados

- O processo que conduziu à aprovação do pacote de descentralização em 2019 mostra, mais uma vez, como interesses de grupos, neste caso políticos (FRELIMO e RENAMO), sobrepõem-se aos interesses do Estado em matéria de desenvolvimento e aprofundamento da democracia;
- Embora a questão da eleição de governadores provinciais tenha sido levantada na sequência das reivindicações da RENAMO, no contexto dos resultados eleitorais de 2014, ela acabou transformando-se num potencial instrumento de acomodação das elites dos principais actores políticos.

- A FRELIMO, através do Governo, procurou garantir o reforço do controlo e da influência politica a nível local, introduzindo no pacote da descentralização os órgãos de representação do Estado nas províncias (OREP), que, na prática, funcionam como estruturas paralelas aos órgãos de governação provincial descentralizada (OGDP);
- Nesse sentido, os interesses da RENAMO e da FRELIMO acabaram condicionando significativamente a maneira não só como o debate sobre a governação descentralizada provincial foi conduzido como também o processo de implementação das próprias reformas, secundarizando as questões de fundo de melhoria na provisão de serviços públicos e de desenvolvimento local associadas ao processo da descentralização.

Estabilidade política, violência e legitimidade do Estado

- A trajectória histórica do processo da construção das instituições políticas em Moçambique tem sido marcada por violência armada de contestação à legitimidade do Estado;
- o debate e a aprovação das reformas referentes à governação descentralizada provincial tiveram lugar no contexto da busca da solução para o conflito que opunha a RENAMO ao Governo de Moçambique, na sequência dos resultados eleitorais de 2014;

- Nesse sentido, mais do que um mecanismo que visa melhorar a provisão de serviços e aprofundar a democracia, o pacote da descentralização surge como um meio para acomodar as diferenças políticas, sociais e económicas e minimizar o potencial de conflito, contribuindo assim para a estabilidade do país e a legitimidade do Estado;
- Todavia, as reformas aprovadas e, sobretudo, o processo da sua implementação no contexto do pacote da descentralização estão longe de minimizar o conflito

Conclusão

- As cinco dimensões institucionais não afectam da mesma forma os resultados nas três reformas escolhidas para a análise;
- Entre os factores/constrangimentos institucionais acima mencionados, a capacidade do Estado e autonomia face aos interesses privados, particularmente de grupos políticos, destaca-se nas três reformas analisadas;
- Neste contexto, as reformas cristalizam a maneira como os interesses de grupos, particularmente político-partidários, capturam o Estado e usam-nas como um mecanismo de manutenção e reforço do poder político.

- Nesse sentido, a descentralização, mais do que um meio para a melhoria da provisão de serviços públicos e aprofundamento da democracia, ela funciona como um instrumento para o reforço do controlo do Estado e acomodação das elites;
- Provavelmente, este é o maior desafio que a a descentralização enfrenta em Moçambique e, por isso, constitui um aspecto fundamental a tomar em conta em qualquer reforma nessa área, no contexto do aprofundamento da democracia e da promoção do desenvolvimento local.

Muito Obrigado