

Moçambique: Descentralizar O Centralismo

ECONOMIA POLÍTICA, RECURSOS E RESULTADOS

Organização: Bernhard Weimer



Moçambique: Descentralizar O Centralismo

ECONOMIA POLÍTICA, RECURSOS E RESULTADOS

Bernhard Weimer (organização)



www.iese.ac.mz

Título

Moçambique: Descentralizar O Centralismo? Economia Política, Recursos E Resultados

Organização

Bernhard Weimer

Design gráfico e paginação

COMPRESS.dsl

Revisão

Kapicua

Impressão e acabamento

COMPRESS.dsl

Número de registo

NR 7424/RLINLD/2012

ISBN

978-989-8464-12-5

Tiragem

800 Exemplares

Endereço do editor

Avenida Patrice Lumumba, Nº 178, Maputo, Moçambique

iese@iese.ac.mz

www.iese.ac.mz

TEL: +258 21 328894

FAX: +258 21 328895

Maputo, Setembro de 2012

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério de Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério de Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique e Embaixada da Suécia

Canadian International Development Agency (CIDA)

Esta obra é produto de um projecto financiado pelas Embaixadas da Suíça e do Reino dos Países Baixos em Maputo, que contou também com o suporte do Mecanismo de Apoio para a Sociedade Civil (MASC), Maputo.

ÍNDICE

Prefácio (Luís de Brito).....	20
Introdução (Bernhard Weimer)	22
PARTE I CONTEXTO MACRO	
Introdução e resumo	27
Capítulo 1 A economia do <i>Political Settlement</i> em Moçambique: Contexto e implicações da Descentralização (Bernhard Weimer, José Jaime Macuane and Lars Buur).....	31
1. Introdução	31
2. As dimensões políticas e institucionais do <i>political settlement</i>	38
3. Traços económicos do <i>political settlement</i>	49
4. <i>Political settlement</i> e Descentralização.....	66
Capítulo 2 Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados (Bernhard Weimer).....	76
1. Introdução e contexto	76
2. Considerações teóricas e metodologia.....	79
3. Descentralização: narrativa histórica e conjunturas críticas	82
4. À procura de visão e coerência: em direcção a uma estratégia nacional de descentralização?.....	90
5. Conclusões.....	97
Capítulo 3 <i>Andar com bengala emprestada</i> revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011 (Winfried Borowczak, Bernhard Weimer).....	103
1. Introdução	103
2. Aspectos teóricos e de metodologia.....	105
3. Apoio internacional à descentralização em Moçambique.....	111
4. Conclusões.....	131
Notas.....	150

PARTE II: RELAÇÕES ENTRE O ESTADO CENTRAL E LOCAL

Introdução e Resumo	163
Capítulo 1 <i>Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique (Aslak Orre e Salvador Cadete Forquilha)</i>	168
1. Introdução	168
2. Da planificação participativa à banca: a iniciativa do Presidente.....	173
3. Analisando o que o governo diz sobre o OIIL.....	176
4. Os ‘Sete milhões’ observados na prática.....	182
5. A orientação política do OIIL em Gorongosa.....	191
6. Conclusões.....	194
Capítulo 2 Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos <i>(Eduardo Nguenha, Uri Raich e Bernhard Weimer)</i>	197
1. Introdução	197
2. Princípios gerais das finanças sub-nacionais.....	199
3. Desempenho financeiro dos municípios moçambicanos.....	203
4. Conclusões.....	214
Capítulo 3 Instituições Informais e Descentralização em Moçambique – <i>A Presidência Aberta e Inclusiva (Julia Leininger, Charlotte Heyl, Henrik Maihack e Benjamin Reichenbach)</i>	216
1. Introdução	216
2. Definindo o Cenário: Desenho da Pesquisa.....	218
3. Introduzindo Instituições e Processos: a PAI e a Descentralização.....	221
4. Analisando interações: a influência da PAI no processo de descentralização moçambicano.....	228
5. Conclusões.....	236
Capítulo 4 Entre o Estado, <i>Amakhas, Ampamelas, Landins</i> e ONGs: relações sociais, história, política, centralização e descentralização em Nampula <i>(José Jaime Macuane, Padil Salimo, Domingos M. do Rosário e Bernhard Weimer)</i>	238
1. Introdução	238
2. O que faz da experiência de Governação local de Nampula uma Referência Nacional?.....	243
3. Contexto da Governação em Nampula.....	250
4. Entre o Local e Central: Relações de Poder e Descentralização em Nampula.....	257
5. Conclusões.....	266
Notas.....	270

PARTE III: DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA 239

Introdução e Resumo.....277

Capítulo 1 Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008
(*Adriano Nuvunga*).....281

1. Introdução 281
2. Estrutura e Considerações Teóricas..... 283
3. Tendências nos Resultados Eleitorais.....284
4. Conclusões..... 297

Capítulo 2 Alternância eleitoral do poder local - os limites da descentralização democrática: o caso do Município da Ilha de Moçambique, 2003–2008
(*Domingos M. do Rosário*).....300

1. Introdução 300
2. Contexto: a descentralização controversa.....301
3. Município da Ilha de Moçambique: a alternância eleitoral do poder local..... 304
4. Os desafios da institucionalização do poder local eleito no contexto de hegemonia partidária.....315
5. O regresso do partido dominante em 2008.....326
6. Conclusão..... 328

Capítulo 3 Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique
(*Salvador Cadete Forquilha e Aslak Orre*)..... 330

1. Introdução 330
2. Transição política em Moçambique: dinâmicas e configuração do campo político.....332
3. Consulta e participação no contexto de sistema de partido dominante: o caso dos Conselhos Locais.....336
4. Conclusão..... 347

Notas.....349

PARTE IV: RECURSOS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Introdução e resumo.....355

Capítulo 1 A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política
(*Bernhard Weimer*).....359

1. Introdução: contexto e objectivos 359
2. A base tributária própria da autarquia: conceitos básicos, características e fontes principais..... 361

3. Diagnosticar o potencial tributário.....	375
4. Estudos de caso: Cuamba e Vilankulo.....	381
5. Discussão e conclusões.....	385
6. Considerações finais.....	393
Capítulo 2 Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso (<i>André Uandela</i>).....	395
1. Introdução	395
2. Serviços de abastecimento de água - um bem público por excelência.....	401
3. Argumento e aspectos metodológicos.....	400
3. Estudos de Caso: Metangula, Nametil e Quissico.....	413
4. Serviços de abastecimento de águas em Moçambique: contexto e elementos-chaves.....	401
5. Estudos de Caso: Metangula, Nametil e Quissico.....	413
6. Conclusão.....	420
Capítulo 3 Saúde para o povo? Para um entendimento da economia política e das dinâmicas da descentralização no sector da saúde em Moçambique (<i>Bernhard Weimer</i>).....	423
1. Introdução	423
2. O contexto macro: políticas, financiamento e mudança social.....	426
3. Saúde e Descentralização.....	437
4. Conclusões.....	449
Notas.....	452
Bibliografia	457
Acrónimos	488
Outras publicações do IESE	493

AUTORES

Adriano Alfredo Nuvunga

Adriano Alfredo Nuvunga, docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública, UEM. Membro fundador do Centro de Integridade Pública (CIP) é doutorando em Estudos de Desenvolvimento, no *Institute of Social Studies, Erasmus Rotterdam University*, Haia, Holanda.
adrianonuvunga@gmail.com.

André Uandela

André Uandela, Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pós-graduação em estudos de desenvolvimento pela Universidade do Zimbábue, tem experiência acumulada nas áreas de governação local e águas no sector público e privado. É actualmente Director do Projecto WASHCost Moçambique, uma iniciativa de pesquisa que recolhe e analisa dados sobre os custos desagregados de provisão de serviços sustentáveis de água, saneamento e higiene nas zonas rurais e periurbanas.
auandela@tv cabo.co.mz.

Aslak Orre

Aslak Orre (PhD, Universidade de Bergen), cientista político e investigador no *Chr. Michelsen Institute (CMI)* em Noruega. As áreas de competência profissional são a política da reforma de governos locais, anti-corrupção, partidos políticos e de oposição em África. Actualmente Director do Programa de Angola no CMI.
aslak.orre@cmi.no.

Benjamin Reichenbach

Benjamin Reichenbach, M.A., é Assessor Programático no escritório da Fundação Friedrich Ebert no México, com enfoque sobre a governação económica global e desenvolvimento sustentável no México. Faz parte da equipa de investigadores no *German Development Institute (DIE-GDI)*, que analisou a influência da *Presidência Aberta e Inclusiva* sobre as políticas de desenvolvimento e a qualidade democrática da governação.
benjamin.reichenbach@yahoo.de.

Bernhard Weimer

Bernhard Weimer é economista e doutorado em ciências políticas pela Universidade Livre de Berlim, RFA. Foi investigador sénior no Instituto de Relações Internacionais e Segurança (*Stiftung Wissenschaft und Politik- SWP*)

na Alemanha, e trabalha em Moçambique desde 1992, tendo sido entre outros Director Residente da Fundação Friedrich Ebert, assessor de coordenador no MAE, investigador e docente universitário (UEM). Tem publicações sobre o desenvolvimento socioeconómico e governação em Moçambique, Botswana e integração regional na África Austral. Actualmente é sócio-parceiro de MAP Consultoria Lda, Maputo.

bernhard@mapconsult.co.mz.

Charlotte Heyl

Charlotte Heyl, M.A., é cientista política. Actualmente trabalha como investigadora associada ao *GIGA-Institute of African Affairs* em Hamburgo, Alemanha, sobre a independência do judiciário em África Ocidental francófona. Faz parte da equipa de investigadores no *German Development Institute (DIE- GDI)*, que analisou, no âmbito do seu programa pós graduação, a influência da *Presidência Aberta e Inclusiva* sobre as políticas de desenvolvimento e a qualidade democrática da governação.

hey@giga-hamburg.de.

Domingos Manuel do Rosário

Domingos Manuel do Rosário, Professor auxiliar, e chefe do Departamento de Ciência política e administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane. Investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). é doutorado em ciência política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa estão ligadas à descentralização, eleições e Estado.

sopito78@gmail.com.

Eduardo Jossias Nguenha

Eduardo Jossias Nguenha é MSc. em Administração Pública (PUC-Minas Gerais /Brasil A Politécnica, Maputo) e licenciado em Economia (UEM). É docente de Finanças Públicas e de Desenvolvimento Económico Local no DCPAP/ Faculdade de Letras e Ciências Sociais/UEM e Consultor em Finanças Públicas, Descentralização Fiscal/Financeira e Desenvolvimento Económico Local. eduardo.nguenha@gmail.com.

Henrik Maihack

Henrik Maihack, M.A., Assessor programático no escritório da Fundação Friedrich Ebert em Delhi, Índia. Faz parte da equipa de investigadores no *German Development Institute (DIE- GDI)*, que analisou, no âmbito do seu programa pós graduação, a influência da *Presidência Aberta e Inclusiva* sobre as políticas de

desenvolvimento e a qualidade democrática da governação. Antes debruçou-se sobre a consolidação democrática em Moçambique e Ghana, no âmbito da sua tese de mestrado. henrik.maihack@googlemail.com.

José Jaime Macuane

José Jaime Macuane, é Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e docente de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). É actualmente coordenador do Mestrado em Governação e Administração Pública da UEM e sócio-fundador da MAP Consultoria. macuane@mapconsult.co.mz.

Julia Leininger

Julia Leininger (DPhil) é cientista política e coordenadora para África no Instituto Alemão de Desenvolvimento / *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE). É co-editora do manual sobre organizações internacionais (2011) e de 'Conflicting Objectives in International Democracy Promotion' (2012). As suas áreas de pesquisa estão ligadas à transformação política, religião e democratização. julia.leininger@die-gdi.de.

Lars Buur

Lars Buur é investigador Sénior no *Danish Institute for International Studies*(DIIS) em Copenhagen, Dinamarca. Co-editor das obras *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa* (2007) e *The Security-Development Nexus* (2007), publicou amplamente em periódicos de excelência (*peer reviewed*) sobre temas como soberania, desenvolvimento, elites e sectores produtivos. lbu@diis.dk.

Padil Salimo

Padil Salimo é Mestre em políticas sociais e desenvolvimento sustentável, pela Universidade de Bologna, docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, na UEM; é sócio fundador e Director Executivo da MAP Consultoria Lda, uma empresa de Consultoria nas áreas de gestão, governação e desenvolvimento. padil@mapconsult.co.mz.

Salvador Cadete Forquilha

Salvador Cadete Forquilha, investigador associado do IESE e Oficial do Programa de Governação da SDC, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são os processos de democratização e governação local. scadete@yahoo.com.

Uri Raich

Uri Raich é doutorado em desenvolvimento municipal e finanças públicas pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), Cambridge, Massachusetts, EUA. Actualmente é Especialista Urbano Sénior no Banco Mundial em Maputo e tem a seu cargo os projectos municipais do Banco Mundial em Moçambique.
uraich@worldbank.org.

Winfried Borowczak

Winfried Borowczak é doutorado em Sociologia pela Universidade de Paderborn, Alemanha. Foi docente nesta universidade e investigador na Universidade de Bielefeld, Alemanha. Trabalha em Moçambique desde 1984 como gestor de projecto e consultor, sobretudo nas áreas de descentralização e do desenvolvimento económico. Actualmente é assessor no Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique.
winborow@aol.com.

Prefácio

As características deste livro fazem dele uma obra de referência sobre a descentralização em Moçambique e uma leitura obrigatória para todos os que, por motivos académicos ou profissionais, se interessam pelo assunto. Detentor de uma longa e valiosa experiência acumulada em mais de vinte anos de trabalho em Moçambique como actor no processo de descentralização e como académico, Bernhard Weimer reuniu para este livro uma equipa de autores de primeiro plano, quase todos também com experiência de pesquisa, aliada a diferentes formas de participação no processo de descentralização. O resultado é um livro compreendendo treze artigos em que as análises, reflexões e argumentos desenvolvidos apresentam a solidez do trabalho assente no conhecimento íntimo, teórico e prático, da realidade estudada e numa forte base empírica.

Aqui o leitor encontrará textos tratando desde o enquadramento histórico e político mais amplo da descentralização em Moçambique, como filosofia e como prática, até à análise da prestação de alguns serviços públicos ao nível local, passando, entre outros, pelo papel dos 'doadores', pelas experiências-piloto na província de Nampula, pelas eleições municipais e pelas questões relativas à base tributária e fiscalidade municipal. Sem ser exaustivo, o livro aborda as questões principais e oferece uma oportunidade para aprofundar o debate sobre a experiência concreta da descentralização em vários domínios, com os seus sucessos, dificuldades e contradições, os interesses em jogo e as lutas entre diferentes actores sociais que caracterizam o processo, o que poderá ajudar a compreender as razões, o sentido e a função do modelo de descentralização adoptado no país.

Num Estado de tradição centralista e autoritária praticamente centenária, o desafio da descentralização não pode deixar de enfrentar sérias resistências, como aliás a própria democratização. Disso testemunha a difícil convivência multipartidária no país, a incapacidade de estabelecer as bases de um consenso democrático mínimo, incluindo sobre as regras do jogo, como seja, por exemplo, a legislação eleitoral. Na verdade, temos por um lado os dois principais actores políticos, a Frelimo e a Renamo, obrigados pela força da história a encontrar uma solução de paz 'multipartidária' para o conflito que os opunha, mas ambos

herdeiros de um passado e de uma prática política que, não obstante as diferenças de origem, trajectória e ideologia inicial, remetem para um mesmo modelo, o de partido único; por outro lado, temos a grande maioria da população, pouco educada e pobre que, moldada pela experiência autoritária e assistencialista do Estado, se encontra praticamente desprovida dos meios que lhe permitiriam o pleno exercício da cidadania. O livro permite compreender como, neste contexto, a lógica democrática introduzida pelas eleições competitivas, ou seja, a necessidade de legitimar o poder através do voto dos cidadãos, induziu o partido no poder a favorecer o estabelecimento de alianças locais, através de um sistema clientelista baseado numa redistribuição de recursos no quadro de um Estado de tipo neopatrimonial. Entram neste quadro iniciativas tão diferentes como a inclusão *de facto* na administração pública dos chefes tradicionais e outras autoridades comunitárias (na maior parte dos casos os antigos secretários dos Grupos Dinamizadores da Frelimo), a criação de Assembleias Provinciais, eleitas, mas sem nenhum poder real, ou os chamados ‘7 milhões’, concebidos oficialmente como uma forma de crédito gerida pelos Administradores Distritais em colaboração com os Conselhos Consultivos, mas que na realidade funcionam até hoje essencialmente como donativo. Pelo seu lado, a descentralização, quer se trate da criação de órgãos eleitos de nível intermédio (as Províncias), da desconcentração e transferência ou delegação de competências para os governos locais (os Órgãos Locais do Estado), ou da criação de autarquias locais com governo eleito, ofereceu ao poder central um instrumento de reorganização do espaço político nacional e, como tal, tem desempenhado um papel central no processo de ancoragem local do partido no poder, de construção de alianças com segmentos locais da sociedade e como veículo de redistribuição de recursos para alimentar a correspondente rede clientelar.

As análises desenvolvidas no livro permitem, por outro lado, relativizar uma visão normativa e ingénuo da descentralização, amplamente partilhada pelos profissionais da política e outros ‘agentes de desenvolvimento’, segundo a qual esta seria uma via privilegiada e quase automática para promover a democratização da sociedade, melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos e, em geral, facilitar o desenvolvimento. Na verdade, o processo de descentralização tem sido desenvolvido em Moçambique de tal forma que não tem posto em causa, a não ser marginalmente, o papel do governo central e o controle do partido no poder, impedindo assim a consolidação do jogo democrático e a livre expressão de interesses locais.

Neste livro, os autores assumiram a responsabilidade intelectual de recusar o caminho simples e complacente que domina a maior parte da literatura sobre as temáticas aqui analisadas e que consiste em criticar superficialmente, apontando problemas, como se tudo fosse questão de ‘insuficiências’ solucionáveis através de ‘recomendações’. Pelo contrário, procuraram penetrar no âmago da política de

descentralização, questioná-la a partir de diferentes perspectivas, analisar a sua lógica e as formas concretas que assumiu ao longo do tempo, num esforço de desconstrução que nos aproxima de um melhor entendimento da sua realidade. Deram assim uma preciosa contribuição não só para o conhecimento académico, mas igualmente para o aprofundamento do debate público, um debate que será mais informado e, por isso, de melhor qualidade.

Luís de Brito

Instituto de Estudos Sociais e Económicos

Introdução

Bernhard Weimer

1. ‘Acha que este país pode ser governado centralmente?’, perguntou José Guambe, então Director Nacional da Administração Local (DNAL) no Ministério da Administração Estatal, poucos dias depois de eu ter iniciado o meu trabalho como assessor do MAE, em Agosto de 1995. Sem o saber, lançou, com esta pergunta, a semente deste livro que a leitora ou o leitor tem na mão. Eu também não sabia, nessa altura, que haveria de resultar um livro de quase 15 anos de trabalho na área da descentralização, governo local, reforma do sector público e governação, trabalhando directamente com o Governo de Moçambique, municípios e agências internacionais de desenvolvimento que apoiam a descentralização e a reforma do sector público.

Embora eu não tivesse dúvidas quanto à resposta à questão colocada pelo meu então Director Nacional, a pergunta começou a vir-me repetidamente ao espírito, sob diversas formas: Que grau de descentralização e de mistura entre governo centralizado e descentralizado seria mais adequado? Que tipo e formas de descentralização, isto é, descentralização administrativa, fiscal, política? O que é que deve ser descentralizado: autoridade, recursos, informação e até a mentalidade, como sugeriu Valá (2009:230) muitos anos mais tarde? Quais seriam as forças motrizes para a descentralização e quais seriam as forças que se lhe oporiam? Que mudanças na geografia e na sociologia do poder se dariam forçosamente através da descentralização?

No meio de todas estas perguntas, estava convencido de que a descentralização era uma condição necessária, mas não suficiente, para consolidar a paz e a mudança democrática em Moçambique, após uma guerra de 16 anos. A guerra, inicialmente de desestabilização e que se foi tornando cada vez mais um conflito civil interno pelo controlo de pessoas, território e recursos, tinha chegado ao fim com o acordo de paz de Roma (Acordo Geral de Paz – AGP) de Outubro de 1992. Eu também estava convencido de que a descentralização tinha sido um elo que

faltara no projecto da Frelimo de consolidar um Estado-nação, que acabaria por complementar, se não substituir, as características coloniais herdadas e enraizadas da economia política e do sistema político-económico de Moçambique, altamente centralizados, com o seu acentuado contraste entre uns poucos centros urbanos ligados à economia global e os vastos territórios rurais periféricos, dos quais o Estado e as suas funções essenciais de prestação de serviços e bens públicos estavam distantes ou ausentes. E também estava convencido de que a descentralização, se fosse bem concebida e realizada, e dispusesse de recursos, podia contribuir para pôr em marcha o potencial produtivo do Moçambique rural e contribuir, assim, para o desenvolvimento socioeconómico. E, finalmente, como académico e professor universitário, tinha a opinião de que muitos dos *topoi* de trabalhos académicos sobre o Estado em África (por exemplo Herbst, 2000; Bayart, 2010; Boon 2003; Braeutigam *et al.* 2008), sobre o alegado fracasso da sua forma centralista (Olowu & Wunsch, 1990) e sobre a necessidade de reforço da governação local (por exemplo, Cheema & Rondinelli, 2007; Olowu & Wunsch, 2004) seriam da maior relevância para o debate e a abordagem da descentralização, em Moçambique, sem falar já da literatura sobre os fundamentos político-económicos da descentralização (por exemplo, Manor, 1999; Eaton *et al.* 2011; Connerly *et al.* 2010).

A minha convicção inicial de que a descentralização pode ter profundas implicações não só para os habitantes das zonas urbanas, mas particularmente para o bem-estar da grande maioria dos moçambicanos que vivem em zonas rurais – e, portanto, para a estabilidade do país perante choques externos – tem recentemente sido sublinhada no âmbito do desenvolvimento rural em Moçambique, nomeadamente por Valá (Valá, 2009: 339). Para este autor, o ultrapassar da configuração centralista do Estado e da administração pública por intermédio de uma descentralização que vá além da municipalização e se alargue aos distritos rurais é considerado um ‘catalisador’ necessário para o desenvolvimento económico e social rural (Valá, 2009: 226). Também Castel-Branco *et al.* (2010) considera o desenvolvimento rural a questão fulcral do desenvolvimento socioeconómico do país, não no sentido de uma abordagem multissetorial integrada, mas como enfoque de uma estratégia nacional de desenvolvimento e a principal preocupação de um Estado empenhado no desenvolvimento. Assim, a descentralização tem sido associada, legitimamente ou não, à redução da pobreza e à criação de riqueza, e foi adoptada pelo Governo, nos seus últimos planos quinquenais e Programas de Redução da Pobreza,¹ e pelos doadores, nas suas diversas formas de apoio ao PARPA.

A ideia, que foi gradualmente surgindo, de produzir um livro sobre a descentralização em Moçambique e sobre o ‘caminho sinuoso’² que esta reforma do sistema político-administrativo tem seguido nos últimos vinte anos foi grandemente inspirada pelas minhas discussões e interacção com os decisores políticos, os profissionais e os estudiosos moçambicanos. Já em 1988 tinha tido a oportunidade de conhecer o então Ministro da Administração Estatal, José Óscar Monteiro, na Alemanha (Federal), por ocasião da sua visita para estudar as experiências dos governos locais alemães (ou seja, municipais) da Baviera. A descentralização também foi uma questão temática importante na parceria entre o Ministério da Administração Estatal e a Fundação Friedrich Ebert,³ no período entre 1990 e 1994, em torno da negociação e implementação do Acordo Geral de Paz. Incluía não apenas visitas de estudo ao estrangeiro sobre as questões de descentralização e governo local, e conferências internacionais⁴ com importante participação moçambicana, mas também a cooperação com o MAE, o Governo Provincial de Nampula e a Comissão Nacional de Administração Territorial (CNAT), criada pela AGP, sobre a reintegração dos territórios dominados pela Renamo na administração pública nacional. Em inúmeras conversas informais, no local de trabalho e no decorrer de viagens, com o meu superior no MAE, que viria a ser meu colega e amigo, José Guambe – e que considero uma personalidade fundamental para ajudar a fazer nascer os municípios moçambicanos – fui aprendendo a compreender cada vez melhor não só os desafios técnicos e organizacionais, mas também os meandros políticos do processo de descentralização e da reforma estatal em Moçambique. Estas questões foram repetidas, na altura, também em reuniões formais e informais com os ministros da Administração Estatal, Aguiar Mazula (1990-1994) e Alfredo Gamito (1995-1999), em cujos mandatos se realizou o primeiro programa de reforma do governo local financiado pelo Banco Mundial,⁵ inicialmente apoiado também pelo governo alemão.

A motivação para produzir um estudo abrangente da descentralização em Moçambique chegou-me, ainda, de três quadrantes diferentes. O primeiro foi a rica experiência prática acumulada ao longo de um período de quase 10 anos de participação directa em vários projectos de apoio à municipalização ou, na terminologia da Manor (1999), à descentralização democrática, em Moçambique. A interacção com muitos profissionais moçambicanos a todos os níveis da administração pública gerou experiências directas e conhecimentos que me forneceram um entendimento profundo sobre o que tinha sido realizado pela primeira geração de municípios moçambicanos e, mais ainda, sobre os desafios que estes municípios e seus presidentes, técnicos, assembleias e cidadãos continuam a enfrentar – desafios relacionados com questões como dotação de recursos,

capacidade, urbanização, governação e relações entre o governo central e os governos locais. A participação activa no Grupo de Trabalho da Descentralização (2002-2005) e a minha função como ‘pilar’ da governação dos Parceiros de Apoio Programático (PAP), nos primeiros tempos de apoio orçamental, juntamente com trabalhos esporádicos de consultoria, proporcionaram-me também experiências na outra dimensão de descentralização em Moçambique, nomeadamente na descentralização administrativa ou desconcentração.

Outros incentivos para produzir este livro vieram-me dos muitos colegas moçambicanos e internacionais com quem tive o privilégio de trabalhar nos últimos anos, em vários cargos. Muitos desses colegas e amigos contribuíram entusiasticamente para este volume com o seu saber, a sua criatividade, o seu tempo e as suas competências, como autores, comentadores e pessoas de apoio, que não duvidaram um instante sequer de que este esforço conjunto valia a pena. Isto é o mais digno de nota, se tivermos em consideração que o projecto do livro não tinha incentivos financeiros – não foram pagos quaisquer honorários a nenhum dos autores.

Um terceiro impulso, e um impulso decisivo, à minha motivação para produzir um estudo sobre a descentralização veio dos meus alunos na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), onde, ao longo dos anos, tenho tido alguns contratos como professor de Ciências Sociais e, recentemente, no programa de mestrado da Governação e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLECS). Enquanto organizava a literatura para o trabalho do curso sobre descentralização e finanças públicas para os meus alunos, apercebi-me de que havia muitos escritos dispersos sobre aspectos da descentralização em Moçambique, mas nenhum trabalho abrangente, que analisasse criticamente o processo de descentralização em Moçambique na sua totalidade e complexidade, com rigor científico e, ao mesmo tempo, reflectindo sobre o que estava a acontecer no país em termos de reforma da descentralização e princípios fundamentais do trabalho académico internacional sobre o assunto. Em particular, não havia quase nada ‘feito em Moçambique’ que pudesse ser considerado referência obrigatória, para estudantes moçambicanos de Ciências Sociais e Economia, em matéria de descentralização, governação local e reforma do Estado.

Esperamos que se considere o livro que a leitora ou o leitor tem na mão como tendo a qualidade necessária para servir de referência para o ensino universitário, pesquisa e debate académico. É ao espírito curioso e criativo dos estudantes, investigadores, profissionais e decisores políticos moçambicanos que este livro é dedicado.

2. O livro está dividido em **quatro partes principais**. Estas foram definidas tendo em conta uma perspectiva analítica que sugere que a descentralização pode ser vista como um processo de reforma do sistema político administrativo feito do topo para a base mas também como uma forma de fortalecer, da base para o topo, os fundamentos do Estado (Weimer, 2009). Abordam o contexto geral da economia política, as relações (fiscais, políticas, etc.) entre o aparelho de Estado ao nível central e ao nível local, democratização e governação local, e ainda a mobilização de recursos e prestação de serviços locais.

Cada uma das quatro partes principais começa com uma introdução e um resumo das conclusões dos capítulos que a compõem. Aconselha-se o leitor interessado em conhecer rapidamente o conteúdo do livro a ler essas introduções e esses resumos de cada uma das quatro partes principais.

A **Parte I** analisa o **macrocontexto socioeconómico e político** no qual se está a processar a descentralização. As questões iniciais são: quais são as características da economia política e do sistema político-administrativo que devem ser descentralizadas, com que objectivos estratégicos e de que maneira, e ainda com que papel para os doadores, dos quais Moçambique é altamente dependente no que toca a financiamento, assistência técnica e investimento? Assim, as contribuições desta parte analisam, em primeiro lugar, a economia política do país na perspectiva teórica do acordo político entre as elites. Em segundo lugar, são examinados os marcos estratégicos e os elementos constitutivos das descentralizações definidas pela força política dominante, a Frelimo, incluindo as mudanças que se foram dando ao longo do tempo. A terceira contribuição trata do empenho dos doadores no processo de descentralização em Moçambique (municipalização e descentralização), analisando, através de estudos de caso, diversos programas e projectos, bem como as realizações e desafios de coordenação, governação e redução da pobreza a eles associados.

O enfoque temático da **Parte II** são as **relações entre o governo central e os governos locais**. A qualidade destas relações não está sujeita apenas às mudanças que se espera que a descentralização produza; determina também, em grande medida, o processo e os resultados da descentralização, desde o início. Nesta parte, o leitor encontra dois estudos sobre a dimensão financeira e a dimensão fiscal da descentralização: um sobre o Fundo de Desenvolvimento Distrital, conhecido como fundo dos 'sete milhões' de meticais, e um sobre a dotação financeira e sustentabilidade dos municípios. Após estas análises, há um texto sobre a Presidência Aberta e Inclusiva, uma imagem de marca do estilo de governação do actual presidente de Moçambique. Analiticamente, esse estilo pode ser qualificado como uma intervenção paralela ao nível do governo local, incluindo monitoria, por parte do principal representante do Estado central, uma intervenção cujos resultados podem reforçar ou enfraquecer processos formais

de governação local. Uma quarta contribuição dedica-se à análise crítica do papel que o nível intermédio do sistema político-administrativo, ou seja, as províncias, desempenha na promoção da descentralização.

A **Parte III** incide na relação entre democratização e governação local. Na primeira contribuição desta parte, são avaliadas as tendências e dinâmicas das eleições autárquicas, desde as primeiras eleições municipais em 1998 até ao presente. Na segunda contribuição, apresenta-se um estudo de caso de um dos municípios, a Ilha de Moçambique, no qual o poder mudou duas vezes no governo local. O leitor encontra uma análise sucinta de causas e efeitos da mudança de regime local produzida pela municipalização. O último artigo desta parte analisa a participação dos cidadãos nas instituições formais de consulta ao nível distrital (e a níveis inferiores) que, na ausência de um enquadramento formal da democracia multipartidária local, tentam levar os cidadãos a participar nos processos de planificação, tomada de decisões e de prestação de contas dos governos distritais.

Finalmente, a **Parte IV** analisa a função fundamental dos governos locais, ou seja, a **prestação de serviços e a geração de recursos necessários para essa prestação de serviços**. Esta parte inclui uma avaliação do potencial fiscal dos municípios relativamente à sua razão de ser, a prestação de melhores serviços públicos aos seus cidadãos. O segundo capítulo trata do abastecimento de água em diversos governos locais de pequenas dimensões, enquanto a terceira contribuição procura analisar os factores determinantes para a prestação local de serviços de saúde, no âmbito geral do Sistema Nacional de Saúde, bem como os desafios de sustentabilidade, financiamento e governação.

Quanto à **metodologia**, o livro no seu todo reflecte uma abordagem pluralista. Consoante o percurso científico dos autores e a escolha da metodologia considerada mais adequada para examinar e interpretar os temas em análise, o leitor encontrará, pois, diversas abordagens metodológicas da forma de gerar, dissecar e interpretar os dados em que os estudos assentam: vão desde a análise quantitativa de conjuntos de dados para a análise das finanças públicas até aos métodos qualitativos de pesquisa, como estudos de caso e análise de momentos decisivos, passando pela observação participante, entrevistas e análise de material de arquivos. Todos os investigadores e autores basearam as suas contribuições em exaustiva pesquisa no terreno.

Um *workshop* de dois dias, organizado pelo IESE em Junho de 2011, contou com a participação de quase todos os autores, além de outros especialistas altamente qualificados e experientes na área da descentralização. Este evento serviu para apresentar e discutir criticamente as versões preliminares das várias contribuições para o livro, e para aperfeiçoar e integrar tanto o quadro conceptual geral como as abordagens individuais de pesquisa. Os comentários e críticas

recebidos foram incorporados por todos os autores na última versão preliminar das suas contribuições. Estas foram ainda submetidas a revisão de pares (no caso de alguns dos artigos) e a uma análise do editor, seguindo-se edição de texto e revisão por revisores independentes. Esta última etapa incluiu também a revisão e harmonização das citações e da bibliografia. Uma vez que seis das contribuições foram originalmente escritas em inglês, foi necessário traduzi-las, processo que incluiu revisão e controlo de qualidade pelo editor. O manuscrito do livro completo, em português, foi novamente revisto uma última vez por um revisor independente, antes de ser enviado para impressão.

Embora o presente volume cubra uma ampla gama de assuntos, teve de deixar de lado diversos tópicos pertinentes para a descentralização, como, por exemplo, direitos humanos, justiça e descentralização (Hansen & Kyed, 2009, Kyed *et al.* 2012), descentralização e género (Osório & Cruz e Silva, 2009) ou planeamento urbano e ambiental (UN Habitat, 2008; Nielsen, 2011). Espera-se que outros estudiosos se sintam inspirados pela presente obra para levar a pesquisa além dos limites deste livro.

3. Quais são, em resumo, as principais conclusões deste volume?

Como os autores atrás citados sugeriram, a descentralização em Moçambique percorreu um longo e sinuoso caminho desde que o primeiro projecto de lei, a Lei 3/94, saiu do processo de paz de Roma e do acordo político das elites políticas no poder que dele resultou. Percorreu este caminho sem muita estratégia, no sentido de ter uma política definida explícita e uma hierarquia de objectivos e metas estratégicos e operacionais, um calendário e instrumentos para medir o progresso (por exemplo, no sentido de uma base de dados e instrumentos de monitoria). A principal força motriz do processo e da definição das suas formas e conteúdos são considerações claramente políticas do partido no poder, localizado no centro, mas praticamente nunca as partes interessadas locais. A abordagem escolhida reflecte, por um lado, a necessidade de reforma de uma máquina político-administrativa excessivamente centralizada, herdada do passado colonial e da fase socialista pós-independência, e, por outro, a de manter o controlo central do partido sobre a economia política, ou seja, recursos, política, Estado e distribuição de riqueza.

O resultado deste processo é a sobejamente conhecida abordagem bifurcada da descentralização, na qual os municípios nas áreas urbanas, com a sua característica de autonomia fiscal e administrativa, e democracia multipartidária de representação local, coexistem com órgãos desconcentrados do estado (central), os Órgãos Locais do Estado – OLE – que cobrem os níveis provinciais, distritais e subdistritais. Este sistema dual de governo local, além de produzir um ‘sistema de duas classes’ de cidadania e governos locais, é potencialmente conflitual, no sentido em que os municípios e as unidades locais dos órgãos do Estado competem, no mesmo

espaço político local, pelos recursos fiscais e humanos, bem como pela lealdade do eleitorado, embora estejam espacial e funcionalmente separadas, com espaços claramente definidos. O representante do Estado em alguns municípios aumenta o potencial de conflito resultante da estrutura institucional. Economicamente falando, o sistema de descentralização presentemente em vigor representa um modelo dispendioso de governação local, já que requer recursos escassos para três instituições. Nos últimos anos, a actual coligação da elite dirigida pelo Presidente Guebuza tem promovido e privilegiado claramente a desconcentração, isto é, os distritos, destacando o seu papel como unidades primárias para a planificação e consulta (que já lhes tinha sido atribuído nos primeiros anos após a independência), por exemplo, no âmbito da Presidência Aberta e Inclusiva. Isto é considerado uma tentativa de alargar o alcance do partido dominante às zonas rurais, destinada a alargar relações patrono-cliente a essas áreas e a consolidar assim a base de poder do partido dominante. Este processo é acompanhado pelo que foi designado ‘tendência’ para a recentralização. Parece que a retórica de descentralização, politicamente vigorosa, ainda não é totalmente acompanhada pela ‘descentralização da mentalidade’.

A fórmula do gradualismo, que articula o processo da devolução com o da desconcentração, é comumente entendida como significando duas coisas. Em primeiro lugar, significa o aumento do número de municípios, dando o estatuto formal de autarquias a fracções de entidades locais do estado, ou seja, às sedes de distritos, aldeias/povoações. Em segundo lugar, significa também transferir para os municípios, sob certas condições, funções e recursos que até aí pertenciam aos OLE, ou seja, ao Estado. Este último factor consubstanciaria e melhoraria de facto as funções de prestação de serviços dos municípios, se a transferência gradual ocorresse num processo bem delineado com forte ‘tutela’ (ou seja, monitoria e supervisão) das instituições do Estado central (por exemplo os ministérios da tutela), de forma a garantir qualidade e cobertura. O gradualismo do primeiro tipo pode, contudo, conter grandes incoerências e, de facto, ser contraproducente para a ideia central da descentralização, que é fornecer melhores serviços a nível local. O aumento do número de municípios poderia conduzir tanto a uma proliferação de pequenas autarquias com insuficientes recursos, como a OLE subprovinciais mais pobres, uma vez que as suas unidades passíveis de municipalização representam os seus centros administrativos e económicos com melhores condições dos OLE locais. Este tipo de gradualismo pode funcionar apenas na eventualidade – actualmente considerada bastante improvável – de vir a aumentar consideravelmente a atribuição de recursos (humanos, financeiros e infra-estruturais) do Estado central aos municípios (mais pequenos) e aos OLE distritais e subdistritais.

A descentralização não foi inicialmente impulsionada por uma agenda anti-pobreza explícita, privilegiando antes a reconfiguração e consolidação da administração do Estado e a melhoria da prestação de serviços na situação do pós-guerra. A ligação explícita entre a descentralização e a redução da pobreza apareceu muito mais tarde, numa altura em que o governo, apoiado pelos seus Parceiros de Apoio Programático (PAP), concebeu e levou à prática o seu primeiro programa de redução de pobreza, PARPA I, que vigorou entre 2001 e 2005. Como faltava ao processo de descentralização uma estratégia explícita e publicamente evidente e, por conseguinte, um processo de monitoria que lhe estivesse ligado, tem sido difícil não só avaliar sistematicamente os resultados que a descentralização tem produzido até agora, mas também o impacto que teve, ou não, na redução dos níveis de pobreza. Assim, e de acordo com argumentos académicos sobre a pouca adequação da descentralização à redução da pobreza (Manor, 1999), subsistem dúvidas sobre até que ponto as alterações nos níveis de pobreza têm uma relação plausível ou causal com os progressos da descentralização.

Apesar dos obstáculos institucionais, a descentralização, nas suas duas dimensões de desconcentração e municipalização, trouxe mudanças consideráveis a Moçambique nos últimos 20 anos:

- A planificação e o financiamento distritais descentralizados, que começaram como um projecto-piloto bastante pequeno na província de Nampula há mais de quinze anos, tornaram-se um programa nacional abrangente que dá recursos e poder de compra aos distritos, apesar das dúvidas públicas sobre a modalidade de atribuição do Fundo de Desenvolvimento Distrital e sobre a justiça, prestação de contas e sustentabilidade.
- Tal como o demonstra uma avaliação exaustiva da municipalização (ANAMM & BM, 2009), as autarquias moçambicanas começaram a fazer progressos relativamente à situação anterior no fornecimento rentável de alguns serviços básicos, apesar da notória falta de recursos (humanos, financeiros e infra-estruturais) e dos muitos desafios com que continuam a debater-se nas áreas da capacidade técnica, uso da terra e gestão ambiental, e da justiça e governação. Estes últimos desafios surgem muitas vezes dos riscos morais e da apropriação de recursos pela elite ligada à economia política local, assim como de intervenções aleatórias ou politicamente tendenciosas por parte das instituições estatais centrais de 'tutela' e de sectores em que, com poucas excepções, não se nota nenhuma inclinação forte a favor da descentralização.
- Foram criadas as fundações de um enquadramento fiscal sólido que, contudo, apenas cobre as autarquias, por enquanto. Os desafios residem

na sua utilização eficaz e na gestão transparente e funcional das finanças públicas municipais.

- A municipalização deu também um valioso ímpeto à democratização, através de eleições municipais periódicas, que fazem parte da agenda política nacional. Isto produziu ‘mudanças de regime’ bem sucedidas nalguns municípios e levou à reconfiguração dos partidos políticos na oposição à Frelimo, bem como a intervenções mais fortes da mesma Frelimo e do seu governo, visando reduzir o espaço para surgimento de elites locais que pudessem ameaçar a sua posição dominante.

Numa perspectiva de futuro, identificamos vários **desafios importantes**.

Para os governos locais, tanto as autarquias como os OLE, cumprirem melhor as suas tarefas primárias enquanto produtores e fornecedores de serviços públicos básicos, as suas receitas têm de aumentar drasticamente, tanto através do seu próprio esforço na geração de receitas, como, acima de tudo, por via do aumento de transferências do Estado central, especialmente para a prestação dos serviços básicos. Conforme demonstrado pelos estudos de caso sobre água e saúde, estes continuam a ser bastante frágeis, sem um apoio consistente do Estado central. Os municípios, em particular quando comparados com os seus congéneres em muitos outros países africanos, têm uma menor quota do orçamento nacional. A nossa ‘defesa’ da concessão de mais recursos do Estado central aos governos locais tem em conta, por um lado, as implicações e desafios dramáticos com que se deparam, como consequência da trajectória de Moçambique em direcção a uma economia baseada nos recursos naturais, e dos investimentos em megaprojectos e ela associados; e, por outro, os recursos adicionais projectados que se espera que sejam gerados pelo governo central através de tributação. Não pode também ser descartado o apoio de doadores orientado para os governos locais e conciliado com as modalidades prevacentes de atribuição de ajuda, ou seja, dentro do quadro da descentralização fiscal integrada, que dá a possibilidade de dar apoio orçamental especificamente atribuído aos governos locais. O pressuposto histórico implícito nesta proposta é que a autoridade tributária centralizada e uma legislação de controlos e equilíbrios claros visando limitar os poderes do governante se congregaram para produzir ‘Estados fiscais’ fortes, com boa prestação de serviços e capacidade de investimento em infra-estrutura (Moore, 2008, Dincecco, 2011). Estados desse tipo estão muito mais bem colocados para lidar com as distorções da distribuição das finanças públicas, por exemplo, através de ajustamentos horizontais (geográficos) dos recursos disponíveis e mecanismos de equalização intergovernamental.

O aumento das transferências do governo moçambicano para os governos locais requer, do nosso ponto de vista, pelo menos três acções corajosas por parte

do governo. A primeira é o alargamento do quadro da descentralização fiscal existente, de forma a incluir unidades distritais e subdistritais. Isto promoveria não só o seu direito legal a transferências e a uma base fiscal própria, mas também a negociação de uma fórmula de partição da receita, com vista à distribuição horizontal (geográfica) e vertical das receitas fiscais do Estado central, que tenha em conta dados 'objectivos', tais como território, dimensão populacional e perfis de necessidades, etc.

A segunda é o investimento em sistemas de Gestão de Finanças Públicas (GFP) muito mais à medida das necessidades dos governos locais e mais adequados a eles. Apesar de anteriores programas apoiados por doadores terem investido recursos consideráveis na criação, testagem e redimensionamento de, por exemplo, pacotes de gestão financeira municipal, incluindo a harmonização com o sistema de GFP do governo central (e-SISTAFE), não está claro qual é a política do governo em relação a uma revisão do quadro legal e institucional do e-SISTAFE para melhor servir as necessidades de ambos os tipos de governos locais.

Um terceiro elemento importante neste contexto seria um fortalecimento substancial de mecanismos de controlo financeiro interno, isto é, um exercício mais rigoroso e consequente da função de tutela financeira do Ministério das Finanças, sobre as quase inexistentes unidades de controlo interno nos municípios, bem como o investimento na capacidade de auditoria externa da Secção de Auditoria Geral do Tribunal Administrativo. Não se pode dizer que as práticas de gestão financeira em muitos municípios estejam de acordo com as normas e, por enquanto, nenhuma das suas contas foi julgada pela Secção de Auditoria Geral do Tribunal Administrativo, desde que os municípios moçambicanos surgiram em 1997.

4. Finalmente, dada a ausência de uma política e de uma estratégia de descentralização explícita, seria importante, nesta fase do processo de descentralização, formular uma política que, sendo largamente consensual, reflectisse não só as ideias e as preferências estratégicas do governo central, mas também das partes interessadas locais, incluindo as elites e a sociedade civil. Se tal estratégia resultasse num entendimento claro e num quadro legal de subsidiariedade (ou seja, o princípio segundo o qual ao nível de governo mais adequado para solucionar questões de fornecimento e gestão de serviço local são dados a autoridade e os recursos para o fazer) estaria vencida uma batalha crucial rumo à descentralização efectiva. Uma estratégia explícita poderia também alcançar melhores condições de enquadramento da descentralização – uma mais ampla aceitação por parte do eleitorado e dos contribuintes, especialmente se conseguisse simplificar o vasto conjunto de leis e de instrumentos legais que regulam a descentralização e condensá-los num quadro institucional fácil de entender e fácil de usar para os governos e para a governação locais.

Ao escrever estas conclusões gerais, vêm-me à mente outras considerações que vão além das análises contidas neste volume. A descentralização, tal como foi posta em marcha em Moçambique pela elite dominante em circunstâncias históricas, políticas e socioeconómicas determinadas, é um *topos* que tem a sua origem num determinado cenário e contexto ocidental, por muito que não fosse desconhecido em estados africanos pré-coloniais (Diallo, 1996). Tal como em Moçambique, também em países europeus o grau de descentralização/centralização sempre foi de natureza política, e não apenas técnica, ou seja, um resultado de conflitos, lutas e acordos políticos entre as forças sociais que visam o controlo central de todos os aspectos da economia política de uma dada sociedade e as que vêm na descentralização uma forma de ganhar acesso a uma quota-parte do poder, dos recursos e da riqueza do país. Olhando para a abordagem da descentralização de inspiração ocidental que se está a dar em Moçambique, tendo a concordar com o polémico filósofo Paul Feyerabend, que defendeu que 'é um erro supor que a essência de um período histórico que começou num lugar pode ser transferida para outro' (Feyerabend, 1996: 49). Num contexto mais amplo, isto vem também confirmar o que o antigo membro da direcção da Frelimo José Luís Cabaço sucintamente assinalou sobre desenvolvimento, quando escreveu: 'Desenvolvimento é um *produto cultural* dos países do centro, enquanto que nos países da periferia global é um *projecto cultural*' (Cabaço, 2010: 302). Se estes pressupostos estiverem correctos, só o tempo dirá até que ponto a descentralização em Moçambique deixa de ser um projecto vagamente definido e passa a ser um produto tangível e sustentável.

Finalmente, tenho a alegria e o agradável dever de **expressar a minha gratidão** a muitas pessoas, colegas e amigos que contribuíram decisivamente para a produção deste livro.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer sinceramente a todos os autores e co-autores deste livro, pelo seu apoio ao nosso esforço conjunto, pela sua perseverança e criatividade ao escreverem e reverem repetidamente as suas contribuições. A maior parte deles mostrou o seu empenho reservando tempo nos seus atarefados horários profissionais para intensa interacção com o editor e para participação activa no *workshop* de dois dias organizado pelo IESE em Maputo, em Junho de 2011, pelo que merecem um grande obrigado. Incluo nestes agradecimentos os participantes que, através do seu saber e da sua crítica, enriqueceram consideravelmente as discussões e deram, assim, valiosos contributos aos autores: Euclides Gonçalves, Ivan Vasquez, João Cândido Pereira, John Barnes, Jonas Pohlmann e Nobre Canhanga.

A nossa gratidão vai especificamente para aquelas personalidades, em ministérios, gabinetes governamentais, municípios, administrações distritais e

instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil e comunidades onde foi feito o trabalho de campo, que partilharam a sua experiência e os seus conhecimentos com os pesquisadores e autores deste volume. Sem a informação, os documentos e os dados fornecidos, as opiniões expressas e as histórias contadas, não teria sido possível escrever os capítulos desta obra de uma forma informada e viva. Embora não tenha sido poupado nenhum esforço para reproduzir com o maior cuidado e com os mais altos níveis de fidelidade todas as opiniões e fontes referidas neste volume, pode ter havido erros de interpretação, lapsos e omissões. A responsabilidade destes erros, lapsos e omissões só pode ser atribuída aos autores.

Uma parte considerável do meu trabalho de escrita e edição deste livro foi feito em Bona, na Alemanha, no ambiente mais propício e agradável da antiga capital alemã, onde está sediado o *Deutsches Institute für Entwicklungspolitik*, Instituto Alemão de Desenvolvimento (DIE/GDI). A direcção do instituto e, nomeadamente, o Departamento de Governança, Soberania e Segurança, liderado por Jörg Faust, ofereceu-me uma bolsa de três meses e um excelente ambiente de trabalho. Devo-lhe a ele e à sua equipa, especialmente à minha 'orientadora', Julia Leininger, os meus sinceros agradecimentos por todas as complexas discussões, pelos comentários e pelo incentivo, sem falar já do apoio institucional que recebi.

A produção deste volume, que teve uma parte das contribuições originais escrita em inglês, não teria sido possível sem os que contribuíram para ela com os seus conhecimentos de tradução, edição e revisão de texto. Assim, o nosso sincero muito obrigado a todos os tradutores, Ana Maria Madeira, Sarita Hendriksen-Mojana e Vítor Santos, e aos editores e revisores, Ana Maria Madeira, David Alberto Langa, John Barnes e Maria Teresa Marang Weimer (Londres). Devemos um agradecimento especial à Teresa pelo seu grande esforço na produção final da base de dados utilizada para a análise fiscal no capítulo 2 da Parte II, e pela revisão final de citações e bibliografia. A dedicação e o profissionalismo de José Capão e da sua empresa Kapticua deram os retoques finais e qualidade à produção e impressão da obra.

Desde o início, o projecto do livro contou com o apoio moral e material do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). A nossa gratidão vai, portanto, para os directores do IESE e particularmente para Luís de Brito, pela sua paciência e pelo competente apoio a esta iniciativa, e pela organização do memorável e extremamente produtivo *workshop* de dois dias no Hotel Cardoso, em Junho de 2011. Um agradecimento especial também a Oksana Mandlate e a Ângela Cunha, do IESE, pelo seu eficiente apoio no processo final de produção.

A elaboração do livro, as discussões académicas entre os autores e os especialistas de apoio, o trabalho de campo para alguns dos estudos, as traduções e as revisões para este livro não teriam sido possíveis sem o generoso apoio

financeiro das Embaixadas da Suíça e do Reino dos Países Baixos em Maputo. Toda a equipa de autores gostaria, portanto, de expressar a sua gratidão a Marc de Tollenaere e à sua sucessora, Laura Bott, e a Nobre Canhanga, na Embaixada da Suíça, e a Paul Litjens, a Loes Lammerts e ao seu sucessor, Michael Thijssen, por terem acreditado neste projecto do livro e o terem apoiado, desde o início. Ao mesmo tempo, gostaríamos de pedir desculpas pelos atrasos na produção da obra, pelos quais o editor assume inteira responsabilidade.

Finalmente, tenho o prazer de dirigir um muito obrigado específico a algumas personalidades, por razões que elas próprias conhecerão: Ed Connerly, José Guambe, David Jackson, José Macuane, Padil Salimo e, por último, mas não menos importante, Adília Nilza Cassamo.

Maputo, Março de 2012

Notas

1. Plano de Acção de Redução de Pobreza Absoluta (PARPA).
2. Tanto Valá (2009) como Chiziane (2008) falam de um 'caminho sinuoso'.
3. O autor desempenhou o cargo de seu Director Residente de 1992 a 1994.
4. Ver, por exemplo, Rothschild (1996), com um prefácio do autor (pp. V-IX).
5. Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL).

