



Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Porquê Moçambique precisa da descentralização? Alguns subsídios para o debate

Salvador Forquilha

Num trabalho recente, Shandan & Loureiro (2017) sublinham que, apesar de a descentralização ter sido um dos traços mais marcantes das democracias emergentes em África, as repetidas reformas de governos locais trouxeram pouco impacto na resolução dos problemas de governação. Na realidade, em muitos casos, os resultados das reformas de descentralização têm sido consistentes com a tendência de estagnação e até de recuo da democracia e qualidade de governação prevalentes no continente, tal como mostram, por exemplo, numerosos relatórios do Afrobarómetro e do *Ibrahim Index of African Governance* (Mattes & Bratton, 2016; Mo Ibrahim Foundation, 2016).

No que se refere a Moçambique, com a aprovação da lei 2/97, relativa às autarquias locais, e da lei 8/2003, referente aos órgãos locais do Estado, o país introduziu um modelo de descentralização que incorpora, ao mesmo tempo, uma devolução para um espaço limitado do território (descentralização política) e uma desconcentração de funções e competências para os escalões locais do Estado (descentralização administrativa). Trata-se dum modelo que tem vindo a gerar conflitos, que se agudizaram ao longo do tempo (Weimer & Carrilho, 2016).

Assunto relativamente pouco discutido até recentemente, a descentralização ganhou relevância na sequência do conflito político-militar que eclodiu em 2013 e se agudizou na sequência das eleições gerais de 2014. Com efeito, os resultados eleitorais, de alguma forma consistentes com o padrão do voto desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994, revelaram, mais uma vez, que Moçambique é uma sociedade politicamente heterogénea. Trata-se de uma heterogeneidade que, desde a independência, não tem sido devidamente tomada em conta no processo da construção do Estado. Pelo contrário, a história da construção do Estado pós-colonial em Moçambique tem sido marcada pela negação da heterogeneidade e das diferenças¹. Em que medida o actual modelo de descentralização, em curso no país desde os finais dos anos 1990, responde ao problema da construção do Estado em Moçambique, numa perspectiva da integração da heterogeneidade e diferenças? Que modelo de descentralização o país precisa para fazer face a diferentes tipos de clivagens presentes na sociedade moçambicana?

Este texto procura responder a estas perguntas argumentando que, numa sociedade heterogénea e dividida, como Moçambique, a descentralização pode desempenhar um papel extremamente importante na integração das diferenças no processo da construção do Estado, reduzindo assim o potencial de conflito violento

(Lijphart, 2008). Isso porque ao devolver o poder para o nível local (províncias e distritos), a descentralização² favorece a partilha do poder na medida em que propicia a alternância política e aumenta a possibilidade dos diferentes partidos políticos participarem no processo da construção das instituições. O texto desenvolve o argumento em duas partes. Na primeira parte, o texto centra-se nas dinâmicas do processo da construção do Estado no período pós-colonial, procurando identificar clivagens importantes que estruturam o conflito violento e a configuração do campo político; na segunda parte, a atenção é focalizada nas reformas de descentralização em curso no país desde os anos 1990.

O processo da construção do Estado no período pós-colonial: clivagens, crise e violência política

Desde a sua fundação, a Frelimo adoptou o ideal da unidade nacional como um dos pilares mais importantes do seu discurso político, particularmente na sua luta pela independência. Tido como um elemento crucial na mobilização de moçambicanos de diferentes grupos e quadrantes, a unidade nacional foi considerada como tendo jogado um papel importante na luta contra o regime colonial português. Aliás, a própria fundação da Frelimo é oficialmente apresentada como fusão de grupos políticos e, por conseguinte, como a materialização da unidade nacional (Brito, 2016). Todavia, é importante referir que desde os primeiros anos da sua existência, a Frelimo estava longe de representar a síntese de interesses das diferentes formações políticas que tinham aderido à "Frente" (Brito, 1988). De facto, à medida que o movimento se foi afirmando no terreno, particularmente depois do desencadeamento da guerra anticolonial em 1964, as clivagens políticas no seio da "Frente" se foram acentuando cada vez mais e muitos dos líderes das formações políticas anteriores, que estiveram na origem da "Frente", abandonaram a Frelimo alguns anos mais tarde e tentaram, sem sucesso, reconstituir as suas antigas formações políticas (Brito, 1988).

A história do nacionalismo moçambicano ainda é muito pouco estudada. Todavia, as poucas pesquisas desenvolvidas nessa área mostram que, para além da narrativa da arquitectura da unidade nacional, existe uma dinâmica marcada por conflitos e lógicas de estigmatização e dificuldade de convivência com a diversidade. Na realidade, quer a tentativa de reconstituição das forças políticas anteriores à criação da Frelimo, nos meados dos anos 1960, quer o surgimento de grupos políticos, na véspera da independência, com a pretensão de concorrer com a Frelimo cristalizam a existência de clivagens políticas profundas no seio da sociedade moçambicana e a

diversidade de um povo com histórias e trajetórias locais diferentes.

Assimilada à ideia de perigo para a unidade nacional, a diversidade, particularmente aquela expressa pelos grupos étnicos, era assumida pelas lideranças políticas no pós-independência mais como folclore do que propriamente um elemento fundamental no processo da construção do Estado. Neste contexto, os grupos étnicos e tudo o que a eles estivesse associado, como por exemplo a organização social e política, eram não só pouco relevantes como também uma ameaça para a implementação do projecto modernizador e de unidade nacional.

Clivagens étnico-regionais, conflito e violência política: que relação?

Embora a referência à luta contra o tribalismo, o regionalismo e o racismo fosse uma constante nos discursos políticos das elites dirigentes da Frelimo, desde os primórdios da luta anticolonial, o processo da construção do Estado revelou, mais tarde, a pertinência de questões étnico-regionais no contexto da reivindicação do acesso ao poder político. O posicionamento dos antigos combatentes expresso numa carta dirigida a quatro membros do *bureau político* da Frelimo³, em Outubro de 1986, ilustra sobremaneira este facto, ao deixar ficar clara a necessidade de se estabelecer o critério da originalidade como sendo fundamental para a ocupação de cargos de direcção no Partido e no Estado (Antigos Combatentes, 1986). Com efeito, os antigos combatentes trouxeram na sua carta assuntos que raramente eram discutidos com a devida frontalidade, nomeadamente a necessidade da tomada em conta de aspectos étnico-regionais no acesso ao poder político, facto que, em grande medida, punha em causa todo o discurso oficial da Frelimo da luta contra o tribalismo, o regionalismo e o racismo. A categorização dos moçambicanos em originais (negros) e não originais (brancos e indianos) e a necessidade do uso do critério da originalidade para o acesso aos cargos de direcção no Partido e no Estado, por um lado, e, por outro lado, a questão da necessidade da representatividade de cada uma das províncias de Moçambique no Governo central (Conselho de Ministros) como factor de estabilidade e garantia do desaparecimento do que os antigos combatentes chamaram conflito Sul – Norte cristalizavam clivagens étnico-regionais não só no seio da Frelimo como também na sociedade moçambicana em geral. Essas clivagens foram durante muito tempo deliberadamente ignoradas por razões ideológicas, ainda que a sua influência sobre o funcionamento do Estado e do Partido fosse cada vez mais visível⁴.

O facto de grande parte dos dissidentes da Frelimo, não só durante a luta anticolonial, como também nos primeiros anos da independência, terem sido elites políticas oriundas do centro e norte do país (Cabrita, 2000; Igreja, 2015) alimentou e, de alguma forma, exacerbou clivagens baseadas na pertença étnico-regional, no contexto do acesso ao poder político, no âmbito da construção do Estado pós-colonial. Aspecto secundarizado e, muitas vezes, negligenciado nas análises do processo político moçambicano, as clivagens acima mencionadas jogam um papel importante na dinâmica da violência política e na consequente estruturação do campo político e do padrão do voto nos últimos 20 anos, tal como sugerem os gráficos 1 e 2.

Entender essas dinâmicas é fundamental para compreender, por um lado, os factores estruturantes da violência política e, por outro, a relevância da descentralização em Moçambique no contexto da

Reformas de descentralização, diversidade e gestão de conflito

A descentralização é uma das reformas políticas mais importantes que Moçambique tem vindo a implementar nos últimos vinte anos. Adoptadas pouco depois da aprovação da nova Constituição da República, em 1990, as reformas de descentralização em Moçambique foram desenhadas e implementadas visando responder essencialmente a duas questões importantes: a) melhoramento da provisão de serviços públicos e b) aprofundamento da democracia e práticas participativas.

No *World Development Report* de 1999/2000, o Banco Mundial sublinha que “a descentralização em si não é nem boa nem má. É um meio para se conseguir um fim, muitas vezes imposto pela realidade política” (The World Bank, 1999:p.107). O sucesso da descentralização, tal como mostram as diversas experiências de vários países não é linear (Litvack, Ahmad & Bird, 1998). Aliás, a vasta

literatura em ciência política referente a reformas do Estado, particularmente aquelas que dizem respeito à descentralização, enfatiza que os resultados das reformas políticas, em grande medida, dependem do contexto em que elas são implementadas (Boone, 2003). No caso de Moçambique, esse contexto é caracterizado por um sistema político marcado por uma forte tradição de centralização, que dificulta o sucesso das reformas⁵. Portanto, o contexto, entendido aqui como

englobando as instituições, a sua natureza, o modo do seu funcionamento e a trajetória histórica, surge como um factor crucial para a análise e compreensão dos resultados das reformas.

Embora as reformas de descentralização em curso no país tenham sido desenhadas com vista ao aprofundamento da democracia e o melhoramento da provisão de serviços públicos, elas dificilmente permitem lidar com as clivagens étnico-regionais e a integração das diferenças no processo da construção do Estado. Isso na medida em que não só elas reforçam a exclusão social, económica e política, através do princípio do gradualismo⁶, como também, em alguns casos, elas

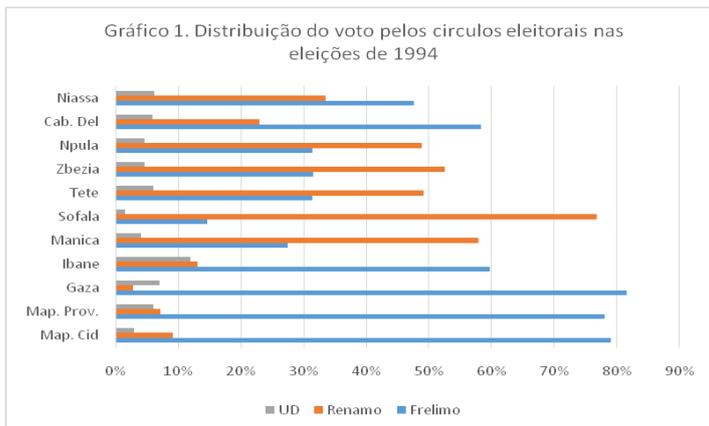
contradizem o próprio sentido da descentralização, ao criarem uma sobreposição territorial entre autarquias locais e distritos, facto que alimenta e reforça conflitos políticos.

Conclusão

O modelo de descentralização em curso em Moçambique, que combina, ao mesmo tempo, uma desconcentração para as províncias e os distritos e uma devolução para as 53 autarquias locais, num contexto marcado por uma forte tradição centralizadora e uma ideologia de unidade nacional, que olha para a descentralização como uma ameaça ao Estado unitário, dificilmente pode jogar um papel relevante na gestão do conflito e trazer a estabilidade política para o país. Nesse sentido, é crucial questionar o modelo actual e repensar a própria descentralização como um mecanismo institucional capaz de trazer diferentes grupos sociais, económicos e políticos para o processo da construção do Estado. Por conseguinte, Moçambique precisa não só da descentralização, como também de um modelo diferente do actual para permitir uma maior partilha do poder a diferentes níveis da organização político-administrativa do Estado, ou seja, um modelo de descentralização que permita que a diversidade e a heterogeneidade social, económica e política do país se reflecta nos processos de tomada de decisões e de construção das instituições.

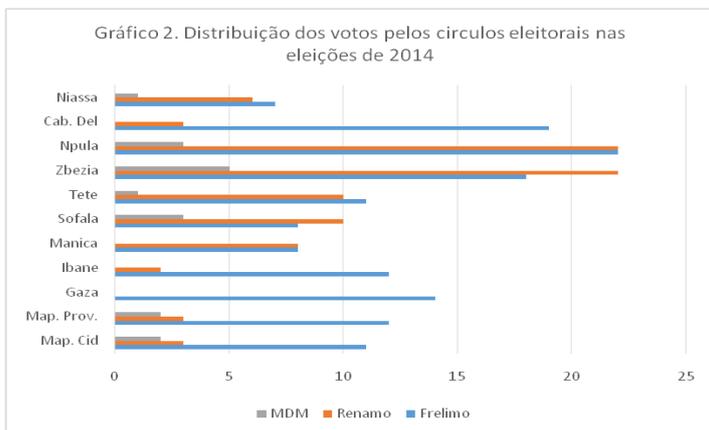
Referências

- Antigos Combatentes (1986) *Carta dos antigos combatentes*. [Online] Disponível em: http://www.mozambiquehistory.net/politics/1veterans/9861025_carta_dos_antigos_combatentes_large.pdf. Acedido a: 08/05/2017
- Boone, C. (2003) *Political topographies of the african State. Territorial authority and institutional choice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Brito, L. (2016) Instituições políticas e unidade nacional. In: *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo, IESE. pp. 25–31.
- Brito, L. (1988) Une relecture nécessaire: la genèse du parti-État FRELIMO. *Politique Africaine*. (29), 15–27.
- Cabrita, J. (2000) *Mozambique: The Toruous Road to Democracy*. Basingstoke, Palgrave.
- Forquilha, S. (2016) Democracia e municipalização em Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo, IESE.
- Igreja, V. (2015) Os recursos da violência e as lutas pelo poder político em Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo, IESE. pp. 31–52.
- Lijphart, A. (2008) *Thinking about democracy. Power sharing and majority in theory and practice*. London and New York, Routledge.
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. (1998) *Rethinking decentralization in developing countris*. Sector Studies Series. Washington, D.C., The World Bank.
- Mattes, R. & Bratton, M. (2016) Do African still want democracy? *Afrobarometer Policy Paper*. (36), 1–25.
- Mo Ibrahim Foundation (2016) *2016 Ibrahim Index of African Governance. Mozambique insights*. London, Mo Ibrahim Foundation.
- Shandana, K.M. & Loureiro, M. (2017) Introduction: Interrogating decentralisation in Africa. *IDS Bulletin*. 48 (2).
- The World Bank (1999) *Entering the 21st century. World development report 1999/2000*. Washington, D.C., The World Bank.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2016) *Political economy of decentralization in Mozambique*. Maputo, MAP Consult.



Fonte: Comissão Nacional de Eleições

construção do Estado. Mas, em que medida o actual modelo de descentralização em curso no país responde ao problema da construção do Estado, numa perspectiva da integração da heterogeneidade e diferenças?



Fonte: Comissão Nacional de Eleições

¹O exercício da construção do Estado-nação no período pós-independência, baseado na ideologia da construção do Homem novo e da unidade nacional, em grande medida, tomou as diferenças como uma ameaça. Por isso, muitas vezes, as diferenças e a heterogeneidade foram combatidas abertamente.

²Descentralização é entendida aqui, fundamentalmente, no sentido da transferência de poder e recursos para unidades sub-nacionais eleitas, com personalidade jurídica e substancialmente autónomas em relação ao Estado central.

³Joaquim Chissano, Alberto Chipande, Armando Guebuza e Mariano Malsinha.

⁴É importante notar que mais de trinta anos depois, o Presidente Armando Guebuza, particularmente no seu segundo mandato (2010-2014), retomou e instrumentalizou a categorização dos moçambicanos em originais (moçambicanos de gema) e não originais, facto que mostra a persistência dessas clivagens.

⁵A este propósito é importante referir, por exemplo, a difícil implementação do decreto 33/2006 sobre a transferência de funções e competências para as autarquias locais; e a criação de distritos nos espaços municipalizados, nomeadamente nas capitais provinciais.

⁶Para uma análise das implicações políticas do gradualismo, ver Forquilha (2016)