



*Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## XAI-XAI: DEVOUÇÃO VERSUS DESCONCENTRAÇÃO – INTERFERÊNCIA E CONFLITO ENTRE OS GOVERNOS LOCAIS

Lúcio Posse

### Introdução

O processo de descentralização em Moçambique é caracterizado, por um lado, pela devolução, por meio da criação das autarquias locais, desde 1998, e, por outro lado, pela desconcentração, referente aos Órgãos Locais do Estado (OLE's), desde 2003. Mas a criação destes órgãos tem sido acompanhada por alguns desafios, como, por exemplo, a falta de clareza relativamente às fronteiras entre as autarquias locais e os OLE's e o seu papel nos processos de governação. Uma das evidências é a complexidade que envolve a relação entre os governos distritais e as autarquias locais por partilharem o mesmo território e a mesma população – o que Bernhard Weimer designa por sistema dual de governação local<sup>1</sup>. Qual é a percepção que os governantes, em particular, da autarquia de Xai-Xai têm sobre este sistema? Como é que este sistema influencia o capital político<sup>2</sup> do Presidente da autarquia de Xai-Xai bem como do seu governo?

Com base em entrevistas e observação feita em 2018 na Autarquia de Xai-Xai, no âmbito do projecto de pesquisa Barómetro da Governação Municipal, este texto procura captar a percepção dos autarcas à volta da influência do sistema dual de governação local sobre o seu capital político.

As narrativas e experiências de governação autárquica mostram que em contextos em que o governo distrital bem como o autárquico são dirigidos pelo mesmo partido é possível verificar conflitos entre os dois órgãos, como ocorreu no caso de Xai-Xai<sup>3</sup>. No entendimento de alguns autarcas, o sistema dual de governação local enfraqueceu o seu capital político devido à falta de clareza sobre o papel do governo do distrito no espaço autárquico, na medida em que as autoridades distritais têm, por um lado, ofuscado o seu protagonismo nas cerimónias de inauguração de seus empreendimentos e, por outro lado, interfe-

rido nas relações entre eles (os autarcas) e os municípios, por meio, por exemplo, da auscultação dos municípios sobre os serviços da autarquia.

### Devolução e Desconcentração: Complicando o Funcionamento do Estado

O processo de descentralização em Moçambique surge como resposta aos desafios de construção do Estado, de modo a torná-lo, dentre outros aspectos, mais eficiente e eficaz, por meio da maior aproximação entre o Estado e o cidadão, bem como pela melhoria da qualidade dos serviços, incluindo o aumento da sua cobertura entre os cidadãos. Para a sua materialização, dois modelos de descentralização foram implementados: devolução, que permitiu através da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro criar as autarquias locais e a desconcentração, que permitiu através da Lei 8/2003 de 19 de Maio criar os Órgãos Locais do Estado (OLE's)<sup>4</sup>.

No entanto, com estes dois modelos não se tem observado necessariamente uma maior eficácia e eficiência no funcionamento do Estado. Em outras palavras, com a devolução e a desconcentração foram criados órgãos que, por um lado, têm “dificultado” o funcionamento do Estado, na medida em que aumentam os seus custos ao ter que repartir os parcos fundos entre as autarquias locais e os OLE's. E um dos impactos, imediatos, que se pode observar é a redução da capacidade de provisão de serviços por parte dos OLE's. Por outro lado, não há clareza sobre o papel destes órgãos descentralizados e desconcentrados, acabando por criar zonas de penumbra no processo de governação e, conseqüentemente, “complicam” o funcionamento do Estado. Para além de criar duas “classes de cidadãos”: uma com direito ao voto e outra sem este direito. A primeira escolhe os seus governantes autárquicos por meio do sufrágio universal e, conse-

quentemente, acaba por ter maior capacidade – pelo menos hipoteticamente – de intervir nos processos de governação. E a segunda não escolhe os seus governantes distritais, uma vez que são nomeados pelo governo central e, diferentemente da primeira, tem menos capacidade de intervir nos processos de governação (Weimer, 2012b)<sup>5</sup>.

Outro aspecto a referir é o conflito que se pode observar entre os governos distritais e autárquicos e que parece ser muito mais “prejudicial” para os governos autárquicos, que vêem o seu capital político negativamente afectado devido ao sistema dual de governação local, como observamos no caso de Xai-Xai.

### Devolução e Desconcentração: influência na imagem e papel dos autarcas

Ao longo das entrevistas e conversas durante o trabalho de campo em Xai-Xai, apercebemo-nos que as narrativas e experiências de governação à volta do sistema dual de governação local são distintas, principalmente entre as autoridades distritais e autárquicas.

Para as autoridades distritais<sup>6</sup> bem como para alguns autarcas, este sistema permitiu fortificar as dinâmicas de governação local, na medida em que reforçou as acções dos dois governos por meio da coordenação das suas actividades, evitando a sobreposição das intervenções bem como permitindo aumentar o alcance das mesmas. Para se evitar a sobreposição, segundo um dos governantes distritais, o distrito limitou as suas acções ao posto administrativo de Chilaulene, por não fazer parte do espaço autárquico, deixando os outros postos administrativos, nomeadamente posto Sede, Praia, Patrice Lumumba e Inhamissa sob a responsabilidade da autarquia, por se tratar da área autárquica e beneficiarem das intervenções da autarquia. Estas dinâmi-

<sup>1</sup> Sistema dual de governação local, segundo Weimer, significa a coexistência de dois órgãos do Estado – governo do distrito e autárquico – bem como o exercício em simultâneo do poder, por parte destes órgãos, sobre o mesmo espaço territorial e a respectiva população. Para mais subsídios, consultar Weimer (2012a; 2012b).

<sup>2</sup> Capital político deve ser entendido, no sentido de Bourdieu, como os atributos – diferentes realizações ou intervenções em “benefício” dos eleitores – que o político acumula (crédito) no exercício das suas funções, e que lhe permitem conferir e/ou aumentar a confiança (crença) junto dos eleitores. Para mais detalhes ver Bourdieu (2011).

<sup>3</sup> Conflitos entre estes órgãos são observados com muita frequência em contextos em que os governos são de partidos políticos distintos, como, por exemplo, ocorre na Beira.

<sup>4</sup> Para mais detalhes sobre as dinâmicas de descentralização em Moçambique, consultem-se, entre outros, Weimer (2012a).

<sup>5</sup> A questão referente à existência de duas “classes de cidadãos” ficará ultrapassada a partir das eleições de 2024 que estabelece que os governos distritais passam a ser eleitos pela população. Esta alteração é resultado da aprovação da nova lei de descentralização, 1/2018, de 12 de Junho.

<sup>6</sup> Particularmente um quadro sénior no governo do distrito de Xai-Xai com quem o autor teve a oportunidade de conversar durante a pesquisa, na última semana do mês de Julho de 2018, na cidade de Xai-Xai.

cas estão muito bem explicitadas nas palavras de um dos autarcas<sup>7</sup>:

*O governo do distrito tem estado a direccionar [recursos] para o posto administrativo de Chilaulene porque senão fica mesmo sem nada. [Porque] na área urbana, a zona municipal, tem algum recurso [da autarquia] e faz alguma coisa, então o distrito direcciona para esta área que não é autárquica (VASAP, Autarquia de Xai-Xai, 27/07/18)*

Esta narrativa, mais romântica, sobre o sistema dual de governação local não é observada nos discursos de outros autarcas. Para esses governantes, este sistema tem enfraquecido o seu capital político enquanto autarcas. Posicionamento pouco esperado por se tratar de mesmo partido político, regido por uma disciplina partidária em que os interesses do partido se sobrepõem a qualquer outro interesse.

Entretanto, este posicionamento assenta no sentimento de que, primeiro: a coabitação mostra-se muito prejudicial para eles, uma vez que diferentemente das autoridades distritais que são nomeadas pelo governo central, a sua sobrevivência política depende do voto dos munícipes, que é, por sua vez, condicionado pelo seu desempenho (realizações). Ou seja, existe a sensação, por parte dos autarcas, de se estar diante de uma injustiça ao serem os únicos que têm o trabalho escrutinado, mas, em contrapartida, o seu trabalho sofre muita interferência das autoridades distritais, que não passam pelo mesmo processo de escrutínio. Como refere um dos autarcas:

*Naturalmente, por causa da eleição e nomeação, em termos de maior responsabilização e quem está sempre na berlinda é o eleito [autoridades autárquicas]. O administrador pode passar por tudo mais e alguma coisa, porque é nomeação, pronto. Mas a maior responsabilização do ponto de vista de prestação de contas é em relação à execução do plano e grau de satisfação daquilo que são as ansiedades dos munícipes, sempre recai no presidente da autarquia (VAFIM, Autarquia de Xai-Xai, 02/08/18. Sublinhado do autor).*

Segundo: esta coabitação acaba por criar zonas de penumbra no funcionamento dos dois órgãos, incluindo na sua articulação, o que tem criado condições para que as autoridades distritais “invadam” os espaços e as atribuições das autarquias. E isto tem sido manifestado, dentre outras formas, através da partilha do protagonismo político nas cerimónias de inauguração de empreendimentos autárquicos bem como pela interferência na relação entre a autarquia e os munícipes.

Nas cerimónias de inauguração de empreendimentos municipais, o Administrador do Distrito tem aparecido ao lado do Presidente da Autarquia cor-

tando a fita, postura que no imaginário dos autarcas é associada à ideia segundo a qual o empreendimento inaugurado é fruto de uma acção conjunta entre o distrito e a autarquia. Com isto, a dimensão de exclusividade das realizações autárquicas acaba por ficar diluída. Esta situação enfraquece o capital político dos autarcas, na medida em que se vêem obrigados a partilhar o protagonismo das suas realizações (créditos). Como sublinha um dos autarcas:

*Nós sabemos que em política toda a realização é um ganho político de uma autarquia e do presidente por via de eleição, [...] quando chegamos a esse ponto, em que ambos devem ir cortar a fita, quer dizer, a questão de ganho político como é que é gerida? [...] quem é que fica com os louros, porque isso influência muito nas campanhas a posterior (VAFIM, Autarquia de Xai-Xai, 02/08/18. Sublinhado do autor).*

Em relação a esta postura, o governo do distrito considera que está ciente e respeita o espaço de acção da autarquia. Porém, parece contraditório quando observamos que o governo tem feito visitas, particularmente o Administrador, aos bairros (espaço autárquico) para auscultar os munícipes sobre diferentes assuntos que são da competência da autarquia. Esta situação faz com que os autarcas considerem que existe interferência e que a mesma tem impactado directa e negativamente sobre o seu capital político, ao criar espaço para a percepção de que os autarcas não têm capacidade nem interesse para resolver os problemas dos seus munícipes. Como descreve um dos autarcas:

*Nós estávamos a trabalhar com a EDM numa zona de expansão e decidimos fazer uma negociação com a EDM, nós tínhamos que comprar postes e a EDM tinha que comprar o cabo e entrar com mão-de-obra. Então, nós demoramos um pouco a disponibilizar os postes porque não tínhamos disponibilidade financeira. E o Administrador foi visitar aquela zona, e as populações explicaram que o ‘presidente [da autarquia] veio para aqui já passam três meses e prometeu-nos comprar postes. Estava aqui com os homens da EDM’. [E o administrador disse o seguinte:] ‘ouvimos e anotamos, vamos falar com o Presidente para ver se dinamiza um pouco mais esse assunto’. E nessa mesma semana os postes já estavam a chegar aos bairros. No imediatismo [imaginário], os munícipes perceberam que o Presidente não tinha vontade de colocar, mal que veio o Administrador então a coisa já está aqui, então o Administrador é funcional, e o presidente não é funcional (PMDC, Autarquia de Xai-Xai, 02/08/18. Sublinhado do autor).*

Para além disso, a situação descrita contribui para a construção da ideia segundo a qual o governo au-

tárquico se subordina ao governo distrital, como menciona um dos autarcas, “as pessoas do distrito [refere-se aos funcionários], porque é um órgão do Estado podiam ter a apreciação equivocada de que nós nos subordinamos ao distrito, o que não é o caso [...] não há um que orienta o outro” (VAFIM, Autarquia de Xai-Xai, 02/08/18).

### Considerações finais

As dinâmicas de descentralização em Moçambique por meio da devolução bem como da desconcentração têm produzido efeitos contraditórios. Com a criação dos governos distritais e autárquicos, o Estado passou a ter uma estrutura muito pesada (desarticulada e disfuncional) e que tem estado a contribuir para a emergência de conflitos entre os governos, como mostra, por exemplo, o caso de Xai-Xai, apesar de ser um conflito latente por se tratar de mesmo partido político.

Estes conflitos reflectem os impactos negativos que o sistema dual de governação local tem sobre o capital político das autoridades autárquicas. No entender destes governantes, eles sentem-se mais prejudicados pelo facto de serem objecto de escrutinação pelo voto popular, contrariamente aos dos distritos que ainda são nomeados, como se observou no caso de Xai-Xai. Ademais, para estes autarcas, a coabitação tem diluído o seu capital político na medida em que as autoridades distritais têm ofuscado o seu protagonismo nas cerimónias de inauguração de empreendimentos autárquicos. Este sentimento resulta do facto destas cerimónias serem centrais para o reforço do seu capital político, uma vez que permitem dar maior visibilidade às suas realizações. Além disso, os autarcas consideram que as autoridades distritais interferem na sua relação com os munícipes, particularmente no que se refere à prestação de serviços que são da responsabilidade da autarquia local. Esta situação acaba contribuindo para a emergência da percepção de que os autarcas não têm capacidade e/ou interesse em resolver os problemas dos munícipes bem como que se subordinam ao governo distrital.

### Referências

Assembleia da República de Moçambique. *Lei 2/97. Lei de Base para a Implantação das Autarquias Locais*, I SÉRIE — Número 115, 18 de Fevereiro de 1997.

Assembleia da República de Moçambique. *Lei N.º 1/2018. Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique*. I SÉRIE — Número 115, 12 de Junho de 2018.

Assembleia da República de Moçambique. *Lei N.º 8/2003. Estabelece Princípios e Normas de Organização, Competência e Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado*. I Série — Número 20, Suplemento, 19 de Maio de 2003.

Bourdieu, P. (2011) *O Poder Simbólico*. Lisboa: Edições 70.

Weimer, B. (2012a). “Introdução”, In: Weimer, B. (Org.). *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 12-25.

Weimer, B. (2012b). “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, 76-102.

<sup>7</sup>Até ao momento em que o autor teve a conversa com o quadro sénior, o orçamento do governo do distrito ainda não havia sido aprovado.