



ISSN: 2595-5713
Vol. 04 | Nº. 7 | Ano 2021

Albino Alves Simione

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE E SUA INSERÇÃO NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

HISTORICAL PATH OF THE MUNICIPALIZATION IN MOZAMBIQUE AND
ITS INSERTION IN INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

RESUMO: Este trabalho é um ensaio teórico baseado numa revisão profunda de literatura e documentos que informa a trajetória das medidas relacionadas com a implantação do modelo de administração pública descentralizada, do tipo municipalização, em Moçambique. O propósito do estudo é contribuir para esse debate, identificando as conjunturas políticas e administrativas que estão associadas ao processo de criação de municípios ao nível nacional a partir de 1998, assinalando os marcos institucionais que indicam a trajetória do processo de transferência de autoridade do nível central para a esfera subnacional e os rumos que têm sido seguidos na atualidade. A construção do trabalho seguiu a abordagem institucional histórica que possibilitou assinalar como decisões políticas adotadas pelo governo em períodos antecedentes produzem impactos nas formas e nos procedimentos de operacionalização da descentralização no país, com repercussões importantes na estrutura das relações intergovernamentais na atualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Institucionalismo Histórico;
Descentralização; Políticas Públicas.

ABSTRACT: This work is a theoretical essay based on an in-depth review of literature and documents that informs the trajectory of measures related to the implementation of the decentralized public administration model, of the municipalization type, in Mozambique. The purpose of this study is to contribute to this debate by identifying the political and administrative circumstances that are associated with the process of creating municipalities at the national level and carried out in 1998, marking the institutional frameworks that indicate how the process of transferring authority from the central level to the subnational sphere and the directions that have been followed today. The paper followed the historical institutional approach that made it possible to point out how political decisions that were adopted by the government in previous periods have an impact on the forms and procedures for operationalizing decentralization at the local level today.

KEY WORDS: Historical institutionalism; Decentralization;
Public Policies.

Site/Contato

Editores

Ivaldo Marciano
ivaldomarciano@gmail.com

Alexandre António Timbane
alexandre.timbane@unilab.edu.br

Rodrigo Castro Rezende
rodcastrorez@gmail.com

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE E SUA INSERÇÃO NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Albino Alves Simione ¹

Introdução

As primeiras duas décadas do século XXI em Moçambique foram caracterizadas por intensas e constantes transformações no Estado e na sociedade. E, seguindo essa onda, os estudos sobre administração e políticas públicas buscaram, igualmente, nesse período compreender como as múltiplas e complexas mudanças de caráter social, econômico, político e até tecnológico vivenciadas têm sido introduzidas, que impactos geram no modo de organização, funcionamento e nos resultados das ações propostas pelo poder público.

Em decorrência das transformações mencionadas, é possível, pois, observar a institucionalização no país de práticas envolvendo a realização de reformas administrativas, a adoção de novos desenhos institucionais na articulação entre Estado e sociedade, a introdução de renovados modelos de prestação de serviços públicos, medidas que implicam a descentralização e parcerias de certo modo inovadoras, e outras. Especificamente, o propósito deste trabalho é contribuir para o debate acerca da implantação das medidas de descentralização do tipo municipalização, com enfoque na identificação de conjunturas políticas e administrativas que estão associadas ao processo de criação de municípios, ao nível nacional, a partir de 1998, assinalando os marcos institucionais que indicam a trajetória do processo de transferência de autoridade do nível central para a esfera subnacional e os rumos que têm sido seguidos na atualidade. Importa assinalar inicialmente que as iniciativas descentralizadoras em Moçambique entraram na agenda pública como resposta a diversos fatores. Em primeiro lugar, elas emergiram como reação ao regime de governo de partido único, caracterizado pela concentração do poder político e administrativo no governo central, que vigorou no período a seguir à independência nacional (1975-1989) da colonização portuguesa. Em segundo lugar, a descentralização esteve fortemente associada à necessidade de democratização do Estado, inaugurada em 1990, e à promessa de tornar os entes públicos, no nível local, mais eficientes e mais acessíveis às demandas das comunidades locais.

Cabe registrar que este estudo considera que as instituições ou regras que conformaram o desenho e estrutura de organização política adotados em 1975, representados por um Estado unitário política e administrativamente centralizado, como mencionado anteriormente, possuem

¹ Doutor em Administração pela UFMG. Professor da Divisão de Economia e Gestão do Instituto Superior Politécnico de Gaza, ISPG e da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Save, UniSave; membro do grupo de trabalho Espaços Deliberativos e Governança Pública - GEGOP-CLACSO. simialves@gmail.com

um peso e importância significativos para a compreensão do conjunto de medidas que estão amparadas no ideal da descentralização do processo político e das políticas públicas, atualmente em curso no país. A descentralização foi introduzida em Moçambique como resultado da aprovação de uma nova Constituição da República de Moçambique (CRM) fundamentada nos princípios do pluralismo democrático, em 1990. Entretanto, a institucionalização do poder local no ano de 1996 e a implementação do modelo de descentralização do tipo municipalização a partir de 1998, devem ser compreendidas tendo como ponto de partida o conjunto de várias medidas políticas e administrativas que foram adotadas no período antecedente, visto que esse era caracterizado essencialmente por uma elevada centralização do poder político e administrativo nas estruturas do governo central.

É possível perceber, que na literatura que existem diferentes estudos que se ocupam do debate político ao nível nacional sobre a consolidação do Estado e das suas instituições, especialmente as repercussões políticas da estrutura unitária e a influência do governo central sobre as instâncias subnacionais, bem como dos governos ao nível das províncias face aos municípios, as oposições estabelecidas entre a descentralização *versus* centralização, o delineamento das políticas públicas e o processo político-eleitoral (MACUANE; WEIMER, 2003; FORQUILHA, 2007; OTAYEK, 2007; WEIMER; MACUANE; BUUR, 2012; WEIMER, 2012; NUVUNGA, 2012; SIMIONE, 2014b; ROSÁRIO, 2015; ROCHA; ZAVALÉ, 2018; BILÉRIO, 2019).

As discussões proporcionadas por essas pesquisas revelam-se importantes para a análise da dinâmica política e administrativa que tem caracterizado a realidade de Moçambique. Contudo, elas não esgotam as perspectivas de seu entendimento de modo a ajudarem tanto na leitura teórica sobre o quadro que envolve política no contexto interno do país, quanto no aprofundamento do conhecimento prático que se tem acerca da organização e estrutura administrativa do Estado unitário e as interfaces que têm marcado o processo das políticas públicas.

Por meio da revisão realizada, percebeu-se que, inevitavelmente, a pressão exercida pelos diferentes atores nacionais e internacionais com vista à democratização do país, e efetivada em 1990 e a introdução da descentralização em 1996, impulsionaram a ampliação do poder decisório e o exercício de mais competências políticas pelos entes subnacionais. Em conjunto, a democratização e a descentralização do Estado possibilitaram que as funções dos governos municipais instituídos se tornassem mais complexas; e as relações entre os diferentes entes governativos gerassem repercussões importantes, sobretudo nos arranjos institucionais que passaram a ser adotados no âmbito da gestão pública, assim como para a intervenção e resposta sobre as demandas públicas.

Assim, pode-se afirmar que o ambiente político e administrativo vivenciado a partir da segunda metade da década de noventa propiciou o surgimento de novas relações intergovernamentais fiscais, a cooperação administrativa e a coordenação das políticas públicas. Ao ser implantado no país, esperava-se que esse novo modelo seria capaz de resolver as condições de oferecimento de serviços à sociedade e de melhorar os resultados das políticas públicas. Este ensaio teórico é um esforço descritivo, isto é, uma tentativa exploratória de incorporar outra dimensão analítica que interessa no estudo sobre a dinâmica do Estado nacional, a partir da análise sobre como se deu a descentralização e como vem ocorrendo a municipalização, destacando aspectos que indicam na atualidade do país, a problemática do controle da ação administrativa pelo poder central, do compartilhamento de decisões conjuntas, assim como de recursos fiscais entre as esferas de governo, que configuram a dinâmica que tem marcado as relações intergovernamentais no país.

Considerando que os processos de mudanças em curso trazem a necessidade de realização de análises teóricas e empíricas, as descrições efetuadas neste estudo são fundamentais para compreender esses fenômenos complexos e dinâmicos, e servem também como subsídios para propostas prescritivas e normativas de aperfeiçoamento da administração pública. A análise empreendida orientou-se pela abordagem institucional histórica e focalizou o período a seguir à democratização do Estado, especificamente entre 1998 a 2018, época em que ocorreu a introdução das principais normas e diretrizes que orientam o modelo ora em implementação. Além desta introdução, o trabalho está organizado em mais quatro seções. Na segunda seção, expõe-se sobre o pensamento institucionalista, destacando-se a importância das instituições para a explicação dos fenômenos políticos para, em seguida, apresentar-se os argumentos que justificam a utilização da vertente institucional histórica neste trabalho.

Na sequência, na terceira seção, analisam-se as conjunturas críticas que indicam o estabelecimento do modelo de descentralização adotado no país a partir de uma reconstituição da trajetória histórica recente do Estado nacional e da sua democratização. Na quarta seção aborda-se as relações intergovernamentais, com enfoque nas restrições à ação governamental local e nos mecanismos de transferências fiscais que têm marcado o processo de municipalização e implementação de políticas públicas em Moçambique. Finalmente, nas considerações finais, o trabalho reflete sobre as limitações em abordar a temática, as principais conclusões, e esboça as possibilidades da agenda futura de pesquisa.

A Abordagem do Institucionalismo Histórico e a Análise da Política

O pensamento institucionalista de base histórica no qual se apoiou este estudo é uma abordagem teórica cujos pressupostos e argumentos possibilitam análises importantes acerca da dinâmica que tem caracterizado a evolução do Estado em diferentes contextos institucionais de vários países do mundo inteiro, assim como a explicação sobre as implicações do surgimento das instituições, sua modificação e influência no comportamento dos diferentes atores dentro da política. Autores como Pierson e Skocpol (2008) destacam que, no institucionalismo histórico, as instituições são resultado das relações entre os indivíduos que as constroem, as adaptam e as mantêm servindo como convenções que possibilitam a interação, símbolos que orientam a interpretação e a escolha da ação a qual não será unicamente relacionada a fins como também à identidade e às preferências.

Assim, as instituições apresentam-se como componentes cruciais da política (HODGSON, 2006; CRAWFORD; OSTROM, 1995; MARCH; OLSEM, 2005) ao mesmo tempo que se evidenciam como um dos principais fatores do constrangimento ao processo decisório adjacente. As instituições têm sido definidas a partir de diferentes perspectivas de entendimento. Crawford e Ostrom (1995) encaram as instituições como normas, mas também como regras. Essas duas vertentes tratam as instituições como obrigações, estratégias partilhadas, expectativas e crenças baseadas em regras criadas e estabilizadas pela comunidade que influenciam os padrões de comportamento e os resultados. As normas e regras focalizam as limitações (restrições) vinculadas a padrões de interação baseados nas percepções dentro do grupo de indivíduos vistas como adequadas ou não no comportamento e em determinadas situações.

Portanto, compreende-se as instituições como conjunto de regras e restrições que governam as relações sociais entre indivíduos ou grupos, proporcionando a essas relações uma certa estabilidade e previsibilidade. Elas representam algo que é socialmente construído, que possui um caráter normativo e costumeiro que tem a função de restrição aos comportamentos dos indivíduos (HODGSON, 2006). O institucionalismo histórico, segundo discorre Thelen (1999), encara as instituições como legado de processos históricos concretos e não em termos de suas funções de coordenação e fins de equilíbrio, como defendem as outras vertentes institucionalistas (da escolha racional e a sociológica). A autora considera que as instituições emergem a partir do desenvolvimento político de uma sociedade e são fonte de mudanças que resultam da interação de diferentes ordens institucionais ao longo de uma linha de tempo, ou seja, as interações entre processos dinâmicos em diferentes domínios institucionais possibilitam a mudança política.

Desse entendimento, percebe-se que as instituições surgem como procedimentos, protocolos, regras, normas de natureza oficial e formal ou não que se mostram como inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. Nessa esteira, as respostas políticas aos

problemas do dia-a-dia dependem de um processo histórico antecedente (protocolos e convenções) que condiciona o leque de reações possíveis, no âmbito do sistema político, o próprio processo histórico. A abordagem institucional histórica se preocupa em explicar os efeitos combinados das instituições e processos nas políticas, portanto, as variações nos padrões, eventos ou arranjos (PIERSON; SKOCPOL, 2008). A compreensão fundamental que se tem é de que os eventos registrados em determinado contexto geram dinâmicas de *feedback* sobre a vida política e social de uma determinada realidade. Ela enfatiza que o contexto institucional está implicado na adoção de estratégias que são internalizadas e retransmitidas ao longo do tempo, e desse modo servem de referência à interpretação e a escolha da ação a qual não será unicamente relacionada a fins como também à identidade e às preferências. Ou seja, as decisões estratégicas devem ser entendidas considerando o contexto institucional onde elas estão inseridas.

Para tanto, é fundamental distinguir conceitos importantes como o de *path dependence* ou dependência de trajetória cuja principal interpretação é de que os eventos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. Em outras palavras, isso quer dizer que as alternativas de ações a serem realizadas (no futuro) são de certo modo determinadas pelas escolhas efetuadas anteriormente (no passado), a tal ponto que os resultados e as possibilidades das decisões tomadas em um momento atual serão condicionadas por decisões tomadas num momento anterior (THELEN, 1999). A ideia é que relativamente às análises do processo político há que considerar o contexto no qual ele se deu, no sentido de que, o desenvolvimento histórico de causalidade social é dependente das propriedades de cada local, e que essas propriedades serão herdadas do passado. O argumento central é de que as decisões/ações/processos presentes devem ser consideradas a partir de um contexto e de processos históricos que influenciam tanto o contexto quanto tais decisões/ações/processos. Assim sendo, a consideração dos eventos históricos mostra-se interessante para explicar a dinâmica dos processos políticos; e o conceito de dependência de trajetória é importante para se compreender a continuidade no fluxo dos eventos históricos.

Outro conceito relevante na análise das instituições é o de conjunturas críticas, que permite descortinar a temporalidade nas análises políticas. A conjuntura crítica refere-se às circunstâncias que possibilitaram a efetivação de mudanças institucionais relevantes. Portanto, ele diz respeito às transformações produzidas e que conduziram o desenvolvimento de um novo percurso de um dado processo político (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Ela considera três aspectos centrais numa sequência temporal: (i) a conjuntura crítica inicial, quando eventos resultam em movimentos em direção ou trajetória particular de dois ou mais cursos possíveis; (ii) o período de reprodução, em que o *feedback* positivo reforça a trajetória iniciada na fase anterior e; (iii) o

fim da trajetória, em que novos acontecimentos deslocam o equilíbrio de longa duração (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

A utilização dos conceitos de conjuntura crítica e de dependência trajetória preconizados no estudo, possibilita novas alternativas para interpretar a importância do quadro ou do desenho institucional nas análises sobre as dinâmicas dos Estados e as políticas públicas. Dessa forma, assinala-se que a sua utilização, permite ampliar o olhar que tem dominado a agenda recente das pesquisas sobre os temas tratados neste trabalho. Em relação a Moçambique, o institucionalismo histórico tem sido ainda pouco utilizado (destacando-se alguns trabalhos recentes (WEIMER, 2012; SIMIONE, 2018) na abordagem sobre a descentralização e políticas públicas.

Em suma, compreender as transformações promovidas pela descentralização do tipo municipalização na realidade moçambicana pressupõe um olhar abrangente e dinâmico acerca do contexto em que a construção do Estado e a política operam. Certamente, trata-se de reconhecer que historicamente tanto a organização e estrutura administrativa quanto o funcionamento dos entes públicos têm sido constantemente influenciados por um conjunto de fatores que se estabelecem como heranças ou legados que tendem a conformar tanto as escolhas quanto as ações da administração pública. Nessa ótica, as duas décadas passadas proporcionaram um terreno bastante fértil para o seu estudo, uma vez que foram caracterizadas por intensas mudanças, principalmente políticas, legais e administrativas. Tais mudanças, em boa medida, produziram impactos no processo de reorganização do Estado unitário e da estrutura da administração pública.

As Conjunturas Críticas e a Trajetória Recente da Institucionalização da Municipalização em Moçambique

A arquitetura da construção do Estado moçambicano é histórica e compreendeu diferentes sequências e configurações de eventos político-institucionais registrados, que se considera terem encaminhado as mudanças institucionais assim como as escolhas políticas realizadas ao longo dos últimos vinte e dois anos, com a introdução da descentralização do tipo municipalização. E o estudo desses eventos permite não somente compreender as interações entre os processos dinâmicos em diferentes domínios institucionais que possibilitam as mudanças políticas (THELEN, 1999), mas também a natureza e singularidade institucionais que lhe são características. São identificados adiante dois momentos que se constituíram como sendo as conjunturas críticas impulsionadoras da alteração do padrão de relações entre as diferentes esferas de governo no país, assim como do desenho institucional que tem influenciado a implementação do modelo de descentralização implantado.

Para se entender a dinâmica que marcou a construção histórica do Estado unitário, faz-se necessário salientar – mesmo que brevemente – as suas características peculiares. É preciso destacar inicialmente que durante a segunda metade da década de setenta e em toda a década de oitenta as funções do Estado e o seu papel econômico e social seguiam as orientações de um regime de governo de partido único de inspiração socialista após a independência, e estavam ancoradas no centralismo democrático (PLANK, 1993) institucionalizado pela Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM) aprovada em 1975. As regras da CRPM serviram como mecanismo de organização e funcionamento mais importante. O Estado dispunha-se à afirmação dos princípios centralizadores (SOIRI, 1999) e à subordinação hierárquica dos entes administrativos subnacionais² – as províncias, distritos e localidades (sendo esses dois últimos sub-unidades territoriais administrativas das províncias) – mediante a implementação de uma estrutura de organização institucional de caráter exclusivista e sem uma cooperação explícita no âmbito do sistema político vigente naquela época.

Além disso, as regras constitucionais operaram como respostas aos problemas que marcou o novo Estado independente. Elas expressaram a ideia de que a eficiência governamental seria resultante da concentração e centralização do processo decisório, sendo a eficácia da gestão pública reduzida à atuação exclusiva das agências burocráticas do nível central (SIMIONE, 2014a). O regime implantado tinha no governo central o principal agente que orientava a estruturação da sociedade e que conduziria a modernização do Estado. As políticas públicas eram encaradas como instrumentos de socialização das comunidades (MACAMO; NEUBERT, 2003), e executadas em um contexto de frágil institucionalização e presença irregular do Estado sobre o conjunto do território nacional, particularmente nas zonas rurais. Dado as capacidades concentradas da burocracia central que assegurava todo o processo de planejamento governamental, era um modelo de Estado que tinha como premissa a realização de um

² Cabe realçar que desde junho de 1975, época da criação do novo Estado independente, e aprovação da primeira constituição, ocorreu uma revisão profunda da lei constitucional em 1990, e sucedida por três emendas que produziram desenhos institucionais peculiares em diferentes momentos históricos. A emenda de 1996 criou o Poder Local que viabilizou a descentralização do tipo municipalização (definida na Lei n° 2/97, de 18 de fevereiro) e criação de governos municipais em Moçambique. Nessa época, a organização administrativa compreendia a existência de órgãos do governo central e do governo provincial (nomeados, hierarquicamente dependentes e sem autonomia decisória). Os distritos, que são sub-unidades territoriais administrativas das províncias eram entes da representação do poder executivo nesse escalão territorial. Já a emenda constitucional realizada em 2004 apresentou inovações nas estruturas administrativas ao atribuir formalmente aos Órgãos Locais do Estado relativa autonomia (segundo o exposto na Lei n° 8/2003, de 19 de maio). Com ela surgiram a par do governo central, na esfera local os governos provinciais e distritais (ambos nomeados). Mais recentemente, é importante realçar que a emenda pontual da constituição de 2018 concebeu um hibridismo institucional constituído por três categorias de entes ou níveis de governo (conforme a Lei n° 1/2018, de 12 de junho): *i*) os Órgãos do Governo Central, representados pelos ministérios e agências nacionais; *ii*) os Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial (implementados a partir de 2019), e Distrital (com previsão constitucional de sua implementação a partir de 2024), ambos eleitos e representados pelos Conselhos Executivo Provincial e Distrital.; e *iii*) os Órgãos do Poder Local, representados pelas Autarquias Locais de Município e Povoação (não implementados), e que são igualmente eleitos.

desenvolvimento que almejava trazer para o conjunto da sociedade moçambicana a perspectiva de um futuro melhor, quando comparado com a época da colonização.

Constata-se, assim, que as instituições e processos político-administrativos inseridos em um cenário organizacional que privilegiava o reforço do poder do nível central mediante a alta concentração decisória na sua cúpula política e técnico-burocrática, configurava o fortalecimento desigual do poder em relação aos entes administrativos subnacionais. Nisso, ele pode ser considerado, o maior símbolo do padrão de relações entre as esferas de governo que se formou naquela época, e fez surgir como seu efeito, paralelamente àquele um quase inexistente poder de decisão e uma debilitada estrutura de implementação no nível local. No decorrer desse período, como reflexo das escolhas políticas adotadas, Moçambique vivenciou o surgimento de problemas políticos, econômicos e sociais (SOIRI, 1999) importantes da sua história recente. Os problemas derivaram tanto da intensificação da guerra civil que tinha iniciado em 1976, um ano após o alcance da independência e tinha como atores contendores o Governo de Moçambique dirigido pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e a Resistência Nacional de Moçambique (Renamo) que reivindicava a partilha do poder político no país, quanto das situações de fragilização das finanças públicas e de população vivendo em condições de miséria. Constatou-se, no desenvolvimento do trabalho, que diante do contexto de conflito militar interno se estabeleceu o primeiro momento de conjuntura crítica fundamental para a análise aqui empreendida.

A eclosão e a intensificação do conflito militar no início da década de 1980, colocaram em tensão a priorização, por parte do governo, entre o financiamento do seu programa de revolucionização e modernização da sociedade, introduzido após a independência; e as necessidades orçamentárias decorrentes da participação no conflito militar em rápido alastramento (MACAMO e NEUBERT, 2003). Concomitantemente, o sistema de centralização institucional e financeira vivenciado no país, gerou a percepção de ineficácia do governo para resolver os problemas resultantes do crescimento da demanda da sociedade e uma fraca capacidade de intervenção política e administrativa do governo, tendo em vista a assegurar a execução de suas políticas em todo o território nacional, por razões relacionadas ao avanço e as consequências socioeconômicas derivadas da guerra, capacidade de implementação das políticas (MACUANE; WEIMER, 2012).

Diante do cenário político descrito anteriormente, que se mostrava arrasador tanto da economia quanto do tecido social nacional, era necessário encontrar-se alternativas de superação da crise fiscal, mas também das fragilidades organizacionais e funcionais do paradigma

Na organização política e administrativa do país os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas.

institucional de gestão vigente, marcado pela centralização de viés socialista, bastante limitado para concretizar os princípios e ideais de um Estado centralmente planejado. A modernização e desenvolvimento do Estado passaram, então, a ser encaradas sob a perspectiva de reformas políticas e econômicas que pudessem viabilizar o estabelecimento de um novo modelo institucional para a organização do país.

A partir de 1987 e seguindo a agenda dos países capitalistas, como uma estratégia político-econômica do governo, Moçambique iniciou um processo de mudança em seu perfil econômico, adotando um modelo mais liberal de economia (CASTEL-BRANCO, 1994), com a aprovação do Programa de Restruturação Econômica (PRE) e de forma complementar mais adiante em 1989, com a introdução da componente social, o Programa de Restruturação Econômica e Social (PRES). Dá-se, assim, o início às reformas profundas que culminaram com o fim do modelo de Estado socialista em Moçambique. Vários autores (FORQUILHA, 2007; WEIMER, MACUANE; BUUR, 2012), sustentam o argumento de que as mudanças ocorridas no final da década de oitenta foram fundamentadas, sobretudo pelas discussões políticas favoráveis à democratização da sociedade e acabaram reverberando na construção de uma nova Constituição da República de Moçambique (CRM) em novembro de 1990. Essa constituição trouxe em seu bojo a concepção de criação de um Estado plural e democrático, e rompeu com o regime de governo de partido único da FRELIMO e abriu espaço para a participação de novos atores no exercício do poder político.

Tais pressões eram exercidas tanto pela esfera social e pelos opositores do governo bem como pelas agências internacionais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, como protagonistas do cenário político nacional. A visão principal existente era fortalecer, sobretudo os governos municipais, e para a maior parte desses atores, mostrava-se fundamental democratizar o exercício do poder no nível local (FERNANDES, 2007). Diante disso, foi possível constatar, que inicialmente, quando da aprovação da nova CRM de 1990, no que diz respeito à distribuição da autoridade política entre as esferas de governo, ela definiu o Estado como unitário, estruturado por meio de dependência hierárquica dos entes subnacionais (à época apenas representados pelos distritos e províncias como entidades governamentais no nível local), portanto, sem uma forma específica de fragmentação do poder político e administrativo. O sentido dessas escolhas refletiu o contexto no qual ele se deu, ou seja, herdou da trajetória política a continuidade de fluxos que conservavam o papel dos entes centrais no processo de planejamento governamental.

Percebe-se que a reforma constitucional e democratização evidenciam o segundo momento de conjuntura crítica importante para a ocorrência de mudanças institucionais profundas dentro do Estado nacional. Ambas possibilitaram a assinatura do Acordo Geral de Paz

de Roma, em 1992, entre os atores envolvidas, dando fim ao conflito militar ainda existente. A estabilidade política alcançada assinalava a possibilidade da retomada do exercício de poder político e administrativo de forma efetiva e em todo o território nacional. Apesar de a constituição ter rompido formalmente com o perfil que predominava no funcionamento da administração pública, a trajetória dependente da centralização estatal produziu a manutenção da tendência de fragilização dos meios de gestão dos entes locais distritais e provinciais. Já a institucionalização da democracia conduziu ao estabelecimento de uma agenda de descentralização concretizada no que se designou de Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) em 1991, por meio da qual ocorreria o desfecho da transição do centralismo para a autonomização da esfera local (SIMIONE, 2015). Com isso, compreende-se que a implementação do PROL estabeleceu as condições que favoreceram o início da abertura para a instituição da partilha do poder político no nível local.

Como resultado dessa agenda, foi aprovada a Lei n° 3/94, de 13 de setembro, que introduziu a descentralização do tipo municipalização. Segundo expressava essa norma, a descentralização seria mais ampla e abrangeria as unidades territoriais administrativas correspondentes aos distritos, isto é, as subdivisões administrativas das províncias, permanecendo as províncias no quadro da subordinação hierárquica ao governo central. No entanto, essa lei nunca chegou a ser implementada dado que, por um lado, foi considerada contrária a lei constitucional de 1990 e, por outro, porque esta última não previa a criação de um modelo específico de descentralização (WEIMER, 2012). Como explicita Weimer (2012), a não implementação dessa lei deve ser compreendida também a partir das razões políticas e de estratégia adotadas pelos principais partidos políticos participantes nas primeiras eleições gerais do país, realizadas em 1994, e sua perspectiva e interesse com relação à conquista do poder no xadrez político nacional construído a seguir às eleições. O autor discorre que influenciada pelos resultados dessas eleições, apesar da vitória do partido no governo, mostravam resultados favoráveis à oposição nos locais por ela dominados antes desse sufrágio.

Ainda sobre o fracasso do avanço dessa lei, Weimer (2012) enfatiza que ele se deveu, sobretudo aos receios dos dirigentes da Frelimo de perda do controle de poder político nas áreas rurais, onde a oposição (a Renamo) teria maior aceitação e eventualmente venceria as eleições municipais (previstas para ocorrer em 1996) que fossem realizadas nessas regiões abrangidas pelos distritos municipais preconizados na Lei n° 3/94. Já a oposição, em sua estratégia, encarava o atraso no avanço da implementação da lei como uma oportunidade para melhor organizar-se para fazer frente ao governo no poder. Seguindo o diagnóstico político que apontava a ausência de previsão na constituição de um tipo específico de poder que viabilizaria a implantação de um modelo de descentralização do tipo municipalização no país, em novembro de 1996, o

parlamento moçambicano aprovou uma emenda à CRM, através da Lei nº 9/96, de 22 de novembro, e criou o chamado Poder Local, que representou a instituição legal que fundamentou posteriormente a criação de municípios em Moçambique.

Correspondendo à nova estratégia que pudesse assegurar o controle do poder político pelo partido no governo (a Frelimo), a aprovação do modelo de descentralização passou a corresponder apenas às unidades territoriais das áreas urbanizadas (cidades e vilas), portanto, mais reduzidas quando comparadas à proposta anterior, que envolvia os distritos conforme previa a Lei nº 3/94, que permaneceram assim sob a orientação do modelo de dependência direta do poder central dos ministérios das agências nacionais. Nesse contexto, em 1997 foi aprovada a Lei nº 2/97, de 18 de fevereiro, sobre o regime jurídico de implementação da municipalização e que assegura a autonomização da gestão das circunscrições territoriais de cidade e vilas no país.

De acordo com o descrito no parágrafo anterior, compreende-se que o contexto institucional gerou dinâmicas de *feedback* que retransmitiram preferências e escolhas de ação quanto ao processo de descentralização em Moçambique e que assegurariam a trajetória inaugurada no âmbito da construção do Estado, marcada pela forte presença e predominância do poder público central nas políticas públicas, aliás, como será evidenciado mais adiante. As referidas escolhas estão relacionadas com a adoção de dois modelos diferentes fundamentados por um lado, na descentralização territorial (LITVACK *et al.*, 1998) que é operada através da criação dos municípios que exercem o seu autogoverno e possuem relativa autonomia administrativa e fiscal. E, por outro lado, fundamentado no modelo de desconcentração (TREISMAN, 2006) concretizado pelos governos provinciais e distritais por meio da transferência de responsabilidades do governo central para esses dois entes locais, os quais não têm autonomia subnacional e o movimento é *top-down*.

A descentralização municipal foi, então, acompanhada de uma série de argumentos positivos à sua implantação no território nacional (MANOR, 1998; MAZULA, 1998) justificados pelos presumidos ganhos coletivos que engendra, traduzidos pela maior eficiência na alocação de recursos públicos e pela maior democratização no exercício da atividade governativa. Ela foi relacionada à revitalização dos governos locais, anteriormente esvaziados em seus poderes por um Estado unitário excessivamente centralizado; e encarada como um instrumento de radicalização democrática, com vistas à ampliação dos mecanismos de participação política e capaz de articular melhor as demandas comunitárias. A partir dessa altura, fica mais evidente o estabelecimento de um novo padrão de relações intergovernamentais que suscitou uma maior coordenação inspirada na lógica do compartilhamento de poder ou cooperação entre os entes públicos (SIMIONE, 2014a). Diante disso, a coordenação intergovernamental passou a estar relacionada ao desafio de equilibrar o poder dos governos

central e provinciais *vis-à-vis* à preservação da autonomia decisória dos governos municipais, numa circunstância em que a busca de padrões de interdependência não pode colocar em risco o pluralismo subjacente ao modelo de descentralização em implementação.

O que se pode perceber da análise às características do modelo adotado, é que a redefinição das relações entre os entes centrais e locais, especialmente os municípios, exige o equilíbrio entre interdependência e a autonomia, passando a ser fundamental para garantir o funcionamento saudável de cada nível de governo. Mas, também, assegurar o exercício efetivo do seu poder e cumprimento integral das respectivas atribuições e funções quanto às políticas públicas. A compreensão subjacente que se tem é a de que a descentralização deve assegurar a coerência e consistência das ações governamentais nos vários domínios ou campos da intervenção das políticas públicas (SIMIOME, 2018). Não menos importante de destacar na caracterização do modelo de descentralização municipal adotado em Moçambique é o fato deste basear-se no princípio do gradualismo. Segundo Weimer (2012), a abordagem do gradualismo significa o respeito a dois processos institucionais-jurídicos relacionados. Primeiro, que o aumento do número de municípios efetiva-se mediante a aprovação de legislação que indica a criação de novos municípios. Segundo, que podem ser transferidas mais competências e funções exercidas pelos OLE para a esfera municipal à medida que os entes desta última se mostrarem capacitados técnica e administrativamente para a gestão de mais serviços. Finalmente, vale assinalar que em 1997 foram criados os primeiros 33 municípios no país e eleitos por sufrágio universal direto os respectivos governos municipais em 1998. Nos períodos eleitorais de 2008 e 2013 foram criados, de acordo com o princípio do gradualismo da descentralização, dez municípios em cada um deles. Atualmente existem em Moçambique 53 municípios.

As Relações Intergovernamentais e as Políticas Públicas

Por meio deste estudo, constatou-se que a implantação e operacionalização da descentralização do tipo municipalização em Moçambique deu-se por meio de uma diversidade de legislações que se esperava que possibilitariam uma efetiva abertura e intensificação das relações entre os entes públicos da esfera central e local de governo, bem como estabeleceriam práticas de coordenação e articulação eficazes em âmbito nacional, provincial e municipal. A partir das análises feitas a esse conjunto de legislações em vigor foi possível entender, que embora se tenham verificado transformações importantes nos padrões institucionais de relacionamento político e administrativo entre os diferentes entes governamentais, a trajetória do processo de descentralização nas duas últimas décadas tende a reproduzir a lógica centralizadora do Estado moçambicano. Esse perfil atribui ao governo central uma posição e papel de maior

preponderância nas políticas públicas, destacando-se as que exigem maiores capacidades técnicas e de gasto, mas, também, a fraqueza dos entes municipais.

Os governos municipais receberam um leque variado de competências em áreas de políticas de saúde, educação, mercados e feiras, transporte urbano, cultura, comércio e saneamento básico, que estavam anteriormente sob a responsabilidade dos órgãos do governo central e provincial. Entretanto, as condições municipais para atender ao conjunto de demandas postas, em 88% dos municípios existentes, são caracterizadas pelo baixo desenvolvimento socioeconômico e pelas precariedades burocráticas dos respectivos aparelhos administrativos. Isso se constata ao se atentar à trajetória recente dessas unidades territoriais municipalizadas, sendo que muitos deles possuem extensas áreas com características rurais, resultado, em grande parte, do legado passado marcado por um viés de concentração de capacidades estatais, financeiras, de técnicos profissionalizados para atuar na gestão e de ações e processos de planejamento fundamentais para o funcionamento da máquina pública, mas também de uma debilitada presença do Estado nessas regiões ora municipalizadas.

Portanto, o quadro político-institucional traçado anteriormente tem implicações importantes nas relações intergovernamentais que são constituídas entre os diferentes entes governamentais. Tais implicações se estabelecem em torno de dois aspectos que têm marcado fortemente a implementação da descentralização do tipo municipalização no contexto de Moçambique, nomeadamente: *i)* as restrições políticas externas à ação governativa local, e *ii)* o processo de implementação da descentralização fiscal. Do ponto de vista político, a descentralização implantada produziu um deslocamento de poder e criou novos centros de decisão com relativa autonomia e legitimidade democrática para responderem às solicitações e demandas das comunidades locais. Contudo, maior parte das vezes, esse deslocamento de poder decisório é formal e restritivo ao florescimento de relações intergovernamentais dinâmicas. Ao esvaziar, fragilizar e controlar o poder das estruturas locais (OTAYEK, 2007), as medidas adotadas não têm permitido estimular a dinâmica suscitada pela interdependência das esferas de governo, particularmente na provincial e municipal mediante a exploração efetiva dos canais e incentivos de coordenação estabelecidos no Decreto nº 11/2005, de 25 de abril, que estabelece as concessões sobre as competências comuns.

Percebe-se que as relações entre os diferentes entes governamentais ocorrem dentro de um quadro deficiente (SIMIONE, 2014b) que não favorece a harmonização dos processos de gestão das políticas. A lei mencionada anteriormente estabeleceu a prioridade de coordenação na concessão, desenho, avaliação e ajustes de gestão das políticas. Entretanto, a indefinição em relação à regulamentação dos mecanismos que devem ser utilizados para estabelecer práticas de cooperação tem influenciado negativamente as formas de articulação que têm sido adotadas.

Com isso reduz-se a possibilidade de através deles poder-se melhor controlar e legitimar as ações compartilhadas e avaliar os resultados das políticas realizadas no quadro das competências concorrentes. Igualmente, as restrições tendem a afetar o desenvolvimento do processo de governação local por parte dos municípios, especialmente nas áreas que historicamente são fortemente centralizadas como são os casos dos programas de saúde, educação, estradas nacionais e turismo. Desde a aprovação do Decreto nº 33/2006, de 30 de agosto, referente à transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para os municípios, assiste-se a tentativas marcadas por receios e boicotes de natureza política e administrativa para a sua efetiva implementação, tanto por parte dos entes centrais quanto dos entes municipais. A organização da gestão municipal tende a ser fragilizada pela disputa entre formas mais autônomas e outras de gestão vinculadas ao poder dos ministérios e agências nacionais.

Com o avanço da descentralização em 2013, como salientado por Simione (2014b), após uma análise sobre a viabilidade para a transferência de mais competências nas áreas de saúde primária, educação fundamental e transportes, o Governo da Província de Gaza e os Municípios das cidades de Xai-Xai e Chibuto firmaram dois acordos através de um memorando que definiu a passagem desses serviços para os municípios. No entanto, com exceção da área de transportes, que tem funcionado com experiência de parcerias entre o público e o privado, através de concessão de empréstimos aos operadores e atribuição de frotas de meios de transporte coletivo (financiadas directamente pelo governo central e cedidas aos entes municipais), a transferência de competências para as restantes áreas da política pública nunca chegou a ser efetivada. Esse autor enaltece que isso se deve, por um lado, porque para os governos municipais não existem garantias de que o governo provincial irá efetuar ao mesmo as competências e os repasses de recursos necessários para a gestão dos serviços, e por outro, porque não existe ainda regulamentação específica sobre como deve ser operacionalizado o processo de municipalização de tais serviços. Do exposto, entende-se que a descentralização em direção aos entes municipais teve uma tendência mais acentuada em determinados campos de políticas públicas locais (estradas, saneamento e gestão da terra), contudo, sua sustentabilidade ainda não está clara, visto que permanecem dúvidas em relação às questões de ordem fiscal e orçamentária que ficaram predominantemente reservadas ao governo central.

Os governos provinciais possuem um grande poder e capacidade de influência política e administrativa sobre as estruturas municipais. Após dez anos da implementação da descentralização, através da Lei nº 6/2007, de 9 de fevereiro, foram atribuídos poderes tutelares ao governador e ao órgão coletivo do governo provincial, em cuja atuação muitas vezes tendem a determinar o comportamento a ser adotado pelos municípios em relação às políticas. Nesse contexto, observa-se na aplicação dessa lei, que a compatibilização do princípio da autonomia

com o de interdependência, como resultado da divisão de funções e poderes entre as esferas de governo, não tem funcionado de forma eficaz, pois, a interferência permitida na norma tende a prejudicar a inovação e o desenvolvimento das ações municipais. O governo central prioriza a coordenação das políticas pela via dos órgãos provinciais e distritais e suas agências no nível local, e não dos municípios. Visto que as políticas públicas em Moçambique são majoritariamente pré-estabelecidas ou adotadas pelo governo central por meio de programas desenvolvidos para todo o território nacional e operacionalizadas através dos entes provinciais e distritais, constata-se uma grande influência política destes, dado que desempenham um papel importante para assegurar o cumprimento das metas estabelecidas nacionalmente. Isso reduz e condiciona a autonomia dos municípios no que se refere à gestão política de caráter nacional.

No que se refere às formas de partilha de recursos e arrecadação dos municípios, tem-se como principal limitação a insuficiência dos mecanismos legais que orientam a descentralização fiscal para proporcionar os recursos financeiros demandados no processo de gestão das políticas públicas locais. Apesar de a autonomia dos governos municipais ter desenvolvido práticas fiscais jamais vistas no contexto nacional, o governo central detém maiores competências tributárias e capacidade de financiamento das políticas públicas. A Lei n° 11/97, de 31 de maio, criou um regime para as finanças e tributos municipais que implicaram novas formas de articulação entre as esferas central, provincial e municipal. Essa lei fixou a responsabilidade dos municípios realizarem a sua gestão fiscal, mas reconheceu as fragilidades de grande parte deles em arrecadar receitas ou tributos para o financiamento de seus projetos. Nisso, ela colocou-os em estreita dependência dos recursos econômicos e administrativos da esfera central de governo. Apesar dos municípios terem-se beneficiado bastante com a implantação da descentralização fiscal, resultados de estudos recentes evidenciam que a dependência dos municípios persiste e a redistribuição dos recursos fiscais continua desequilibrada (CANHANGA, 2009) e irregular (SIMIONE, 2014b) entre os diferentes níveis de governo. O quadro financeiro de desequilíbrio no volume de receitas e na geração de arrecadação própria é mais evidente quando se observa a situação dos três municípios das regiões mais importantes (sul, centro e norte), correspondentes a 3,1% que conseguem gerar metade de suas receitas, sendo que 97,9% não alcançam sequer 20% de suas receitas.

Isso está relacionado à limitada base econômica/tributária local, sendo, por essa razão que, os municípios ainda dependem das transferências fiscais concedidas pelo nível central (SIMIONE, 2014b), principalmente por meio de mecanismos como o Fundo de Compensação Autárquica e o Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica, que correspondiam ambos a 50% das necessidades de recursos dos vários entes municipais entre 2012 a 2018. As fontes para a arrecadação própria são insuficientes para proporcionar um nível elevado de recursos para a

gestão municipal. O sistema tributário autárquico mostra-se limitado, dado que as receitas próprias de maior parte dos municípios cobriam apenas metade das despesas funcionais (cerca de 48% em 2011 e 50% em 2012 e 2013, da cobertura total das despesas municipais) uma tendência que se manteve até 2018, o que tem prejudicado a capacidade dos governos municipais de fazerem frente às demandas locais.

O estudo de Simione (2014b) mostra, igualmente, que entre os anos 2008 e 2009 não se registrou nenhuma variação no volume das transferências fiscais do nível central para os municípios, por meio de fundos de participação do FCA, embora tenha se registrado substancial aumento de 12% no montante de 2011 e 2012. Os resultados dos estudos citados anteriormente mostram que o volume de transferências intergovernamentais não tem aumentado expressiva e proporcionadamente de acordo com o aumento equitativo à participação dos municípios na receita nacional ao longo das últimas duas décadas. A trajetória da descentralização fiscal no contexto moçambicano também é acompanhada pelas insuficiências que caracterizam o sistema tributário municipal. Os critérios que orientam o processo de partilha de recursos fiscais entre as esferas governamentais sofreram em 2008 uma alteração que reduziu o volume de transferências intergovernamentais do Estado para os municípios restringindo, desse modo, os recursos à disposição dos governos municipais.

Com a aprovação da Lei nº 1/2008, de 16 de fevereiro, houve um aumento das fontes de arrecadação dos entes municipais com a criação de contribuições como o Imposto Autárquico de Veículos o que, de certo modo, permitiu elevar a capacidade de seu autofinanciamento. Paradoxalmente, através dessa mesma lei, o governo central reduziu os limites para as transferências fiscais estabelecidos inicialmente na lei respectiva de 1997, anteriormente fixados entre 1,5% e 3% das receitas fiscais, fixando apenas o único limite de 1,5% como critério sobre a partilha de recursos entre as esferas governamentais. É importante frisar que esse limite constitui a base para a determinação do montante do Fundo de Compensação Autárquica, repassado do nível central para os municípios. A compreensão que se tem é de que existe um grande desequilíbrio na descentralização fiscal e na autonomia financeira, o que contribui para o enfraquecimento da capacidade governativa dos municípios. Em termos relativos, a divisão das fontes de recursos, com base na arrecadação fiscal, continua beneficiando a esfera central, uma vez que a política de acesso aos tributos restringe as possibilidades de arrecadação de maior volume de receitas por parte do município; e a autonomização da gestão não tem contribuído para reduzir a subordinação financeira e dependência em relação aos níveis superiores de governo.

A análise de Simione (2014b) já mostrava que, no geral, o nível de transferências fiscais do Estado a favor dos municípios é bastante reduzido, apenas 0,21%, em 2009 e 0,22% em 2010

sobre o PIB, embora a participação dos municípios para o Orçamento do Estado (OE) seja correspondente a cerca de 85% da receita tributária global. Não obstante, o sistema tributário autárquico em Moçambique apresenta uma concepção voltada para a maior capacitação dos municípios, em termos de arrecadação de receitas próprias para satisfazer às responsabilidades no âmbito das políticas públicas municipais, uma vez que a tributação local se mostra reduzida. Portanto, pode-se enfatizar que a reduzida capacidade de arrecadação de receitas municipais e a grande dependência em relação ao Fundo de Compensação Autárquica e ao Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica têm significativa influência nas relações intergovernamentais constituídas entre o município e o Estado, pois, afetam a autonomia das finanças locais. Com a municipalização, constituíram-se vários encargos e responsabilidades para os governos municipais, no entanto, a implementação dos programas e projetos no contexto da gestão municipal tem sido profundamente condicionada pela frágil base econômica, ao lado de fracas capacidades e ineficiência administrativa e da insuficiência de meios para garantir a sua autonomia financeira.

Finalmente, importa destacar que desde o ano de 2009 alguns recursos ou transferências fiscais pelo governo central para os entes municipais têm sido efetuadas mediante a observância de condicionalismos políticos. A implementação nos dez municípios capitais provinciais do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, voltado para o financiamento das iniciativas empreendedoras de criação de renda e emprego, é negociado e acordado apenas se os governos municipais tenham implantado formas de participação da sociedade por meio dos conselhos locais. Esta prática ilustra, por um lado, de que forma o caráter condicionado no repasse de alguns recursos combina a visão de que determinadas transferências apenas podem ocorrer com a institucionalização desses órgãos que vinculam a ampla ligação entre o Estado e a sociedade. O Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana é uma política que configura uma medida de distribuição de renda direta à população. A ideia principal dessa iniciativa do governo central é que políticas nacionais padronizadas podem ser articuladas e executadas no nível local e assegurada a sua gestão através do repasse de verbas do provenientes do nível central. Essas medidas defendem também que a redistribuição é necessária para assegurar a redução das desigualdades e aliviar a pobreza nos principais centros urbanos, pelo que o governo central desempenha um papel importante nesse processo.

Considerações Finais

Neste trabalho buscou-se contribuir para o debate sobre a descentralização do tipo municipalização em Moçambique, identificando as conjunturas políticas e administrativas que

estiveram associadas ao processo de criação de municípios ao nível nacional no limiar da segunda metade dos anos noventa. Para tanto, a construção do estudo baseou-se no uso de alguns conceitos (conjuntura crítica, dependência de trajetória, legado institucional e eventos) apresentados na abordagem do institucionalismo histórico, e o seu uso mostrou-se vantajoso tendo em vista o propósito do trabalho. Por meio deles foi possível deslindar os marcos institucionais que indicam como ocorreu o processo de transferência de autoridade do nível central para a esfera subnacional. Além disso, o enfoque institucional histórico ajudou no delineamento relativo aos rumos que têm sido seguidos na implementação da municipalização na atualidade.

As conjunturas críticas inerentes ao processo de construção do Estado, e destacadas na análise empreendida estiveram associadas ao momento caracterizado por dificuldades de ordem política que originou uma crise fiscal e social no país, especialmente ao longo da década de 1980. Mas, também ao momento da democratização do Estado no início da década de 1990. Em ambos os momentos surgiram pressões políticas e administrativas por parte de atores nacionais e internacionais, que reverberaram na realização de reformas institucionais importantes no modelo predominante de organização administrativa marcado pela centralização do planejamento estatal e das políticas públicas. Essencialmente, como fruto dessas reformas, veio a descentralização do tipo municipalização. Em termos constitucionais, com a sua implantação, verificou-se a expansão do poder político para os entes locais, e os municípios foram investidos como entes governativos que assumiram uma série de competências para intervirem em atividades de gestão de políticas públicas em seus territórios. Nesse quadro, por se terem configurado como atores autônomos do planejamento e decisão sobre as demandas públicas, ganhou relevo a ampliação da interdependência entre eles e os níveis central e provincial.

Entretanto, volvidas quase duas décadas e meia de implementação de medidas concorrentes à transferência de poderes para o nível local, evidenciou-se que os municípios possuem limitadas capacidades de execução das políticas públicas no quadro da sua autonomia e reproduzem o legado da frágil estrutura administrativa que tem caracterizado a esfera local de governo. O que se tem é que no cenário atual envolvendo a necessidade de partilha de competências comuns, o desenho institucional adotado tem operado como principal limitador tanto do exercício efetivo dos poderes municipais quanto do tipo de relações intergovernamentais estabelecidas, estando estas últimas calcadas em práticas de gestão administrativa que acabaram por dar proeminência ao poder público central no processo das políticas públicas. Isso ocorre em detrimento da formação de uma estrutura de coordenação e cooperação com a esfera subnacional municipal, que seja mais articulada, envolvente e que propicia a geração de benefícios para o rápido desenvolvimento dos municípios nacionais. Como implicações, notou-se que os

mecanismos legais e as dinâmicas que são criadas pelas normas que orientam a gestão local interferem no exercício efetivo da autonomia e iniciativa municipal. O impacto dos constrangimentos tem sido o aprofundamento da dependência dos governos municipais, sobretudo a partir de 2008 e a manutenção dos desequilíbrios em torno da partilha dos recursos tributários e o favorecimento do nível central. Por outro lado, a descentralização não pode colocar em risco a integração de política pública e nem pode se tornar uma oportunidade para elites municipais fortalecerem suas práticas clientelistas.

Apresenta-se, assim, como um dos desafios importantes às limitações da autonomia constitucional dos municípios, tanto no âmbito da política quanto no administrativo, a necessidade de se assegurar que as práticas e os padrões de articulação baseados na indução e condicionalismos para o acesso às transferências fiscais do governo central não transformem os entes municipais em unidades implementadoras de políticas centralmente definidas, apesar de se reconhecer a importância inquestionável desses mecanismos de gestão para a redistribuição e redução das desigualdades no território nacional. Finalmente, para pesquisas futuras, argumenta-se ser relevante investigar os sentidos das práticas resultantes do modelo de descentralização implantado. Outras questões promissoras estão relacionadas em avaliar a capacidade de planeamento e os resultados da ação governativa que tem sido demonstrada nos diferentes ciclos governativos dos municípios em Moçambique, sem discurar os aspectos relativos às capacidades dos entes municipalizados para lidar com as demandas postas, ao mesmo tempo que se deve aprofundar o conhecimento que se tem em relação ao papel que a burocracia local tem desempenhado e sua influência no processo de implementação das políticas públicas nessa esfera de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BILÉRIO, B. Descentralização e construção do Estado em Moçambique. **Cadernos de África Contemporânea**, v. 2, n. 4, p. 99 - 115, 2019.

CANHANGA, N. Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais. In: **II Conferência IESE. Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique**. Maputo: IESE, Conference Paper nº 13, p. 1-31, 2009.

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

CRAWFORD, S.; OSTROM, E. A grammar of institutions. **American Political Science Review**, v. 89, n. 3, sep. p. 582-600, 1995.

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

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

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1, mar. 2006.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. **Rethinking decentralization in developing countries**. Sector Studies Series. The World Bank, Washington, D.C, 1998.

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

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

MANOR, J. **Pacote autárquico: as promessas e as limitações da descentralização**. Maputo: PROL/MAE, 1998.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Elaborating the new institutionalism**. Working Paper, n. 11, mar. 2005.

MAZULA, A. Quadro institucional dos distritos municipais. In: MAZULA, A. et al. **Autarquias locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico**. Lisboa; Maputo: UEM, 1998. p. 57-71.

OTAYEK, R. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 77, p. 131-150, jun, 2007.

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

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

ROCHA O.; ZAVALÉ. G. A descentralização e autonomia local na África subsaariana. **AJPSDG**, v. 1, n. 1, Out. 2018.

ROSÁRIO, D. Os municípios dos “Outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche, **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 30, n. 1, p. 35-165, 2015.

SIMIONE, A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 551-570, maio/jun. 2014a.

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

SIMIONE, A. A. Dinâmicas do contexto político e administrativo na construção da administração pública em Moçambique. **Revista Foco**, v. 8, n, 2, p. 70-89, ago./dez. 2015.

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

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

TREISMAN, D. **The Architecture of government: rethinking political decentralization.** Forthcoming Cambridge University Press, Oct. 2006

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

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

Recebido em: 27/02/2021
Aprovado em: 30/05/2021