



ANÁLISE DE ECONOMIA POLÍTICA DA GOVERNACÃO LOCAL MOÇAMBIQUE

Relatório Final

SETEMBRO 2020

Esta publicação foi produzida para ser revista pela Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos. Foi elaborada pela Eurosis, no âmbito do subcontrato com *Management Systems International (MSI)*, uma empresa da *Tetra Tech*, para o *Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism and Services (MMEMS)*.

ANÁLISE DA ECONOMIA POLÍTICA DA GOVERNAÇÃO LOCAL

MOÇAMBIQUE

Relatório Final (Versão Preliminar)

Contratado no Contrato Nr. AID-656-C-17-00002
Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism and Services (MMEMS)

ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Os pontos de vista expressos neste relatório não reflectem necessariamente os pontos de vista da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados Unidos da América.

ÍNDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	IV
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	I
1 INTRODUÇÃO.....	9
2 METODOLOGIA.....	11
2.1 OBJECTIVOS E AUDIÊNCIA.....	11
2.2 ABORDAGEM.....	11
2.3 CONCEITOS USADOS.....	12
2.4 MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO.....	13
2.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	14
3 FACTORES FUNDACIONAIS.....	16
3.1 FACTORES RELATIVOS A TODO O PAÍS.....	16
3.2 FACTORES FUNDACIONAIS EM NAMPULA, ZAMBÉZIA E CABO DELGADO.....	18
3.2.1 NAMPULA.....	18
3.2.2 ZAMBÉZIA.....	22
3.2.3 CABO DELGADO.....	24
4 GOVERNAÇÃO LOCAL.....	28
4.1 FACTORES FUNDACIONAIS E REGRAS DE JOGO DA GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE.....	28
4.2 ESPAÇOS E PRÁTICAS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E INCLUSÃO.....	30
4.2.1 OS ÓRGÃOS LOCAIS DO ESTADO: ACTORES, ESPAÇOS E MOMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E INCLUSÃO.....	30
4.2.1.1 ESPAÇOS INTERIORES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
4.2.1.2 ESPAÇO EXTERNOS À ADMINISTRAÇÃO, COM PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	34
4.2.2 ÓRGÃOS DE PODER LOCAL. UM POTENCIAL SEM CAPACIDADE.....	34
4.2.2.1 AS AUTARQUIAS.....	35
4.2.2.2 O NÍVEL PROVINCIAL.....	37
4.3 SITUAÇÃO ACTUAL.....	38
4.4 DINÂMICAS E INFLUÊNCIA.....	42
4.4.1 ELEMENTOS PROVINCIAIS / ESPECIFICIDADES DAS PROVÍNCIAS.....	43
4.4.1.1 PROVÍNCIA DE CABO DELGADO.....	43
4.4.1.2 PROVÍNCIA DE NAMPULA.....	45
4.4.1.3 PROVÍNCIA DE ZAMBÉZIA.....	47

4.5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	48
5	SAÚDE.....	52
5.1	FACTORES FUNDACIONAIS.....	54
5.2	FACTORES INSTITUCIONAIS E REGRAS DO JOGO.....	56
5.2.1	PROCESSO DE TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO SECTOR NO NÍVEL CENTRAL.....	57
5.2.1.1	INSPECÇÃO DA SAÚDE.....	57
5.2.1.2	OUTROS MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS AO NÍVEL CENTRAL.....	58
5.2.2	PRESTAÇÃO DE CONTAS NA SAÚDE NO QUADRO DOS OLE.....	59
5.2.2.1	NÍVEL PROVINCIAL.....	59
5.2.2.2	NÍVEL DISTRITAL.....	61
5.2.2.3	A NÍVEL COMUNITÁRIO.....	61
5.2.3	PRESTAÇÃO DE CONTAS NA SAÚDE NO QUADRO DOS OPL.....	63
5.3	SITUAÇÃO ACTUAL.....	64
5.4	DINÂMICAS E INFLUÊNCIA.....	65
5.5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	66
6	EDUCAÇÃO.....	69
6.1	FACTORES FUNDACIONAIS.....	71
6.2	FACTORES INSTITUCIONAIS E REGRAS DO JOGO.....	74
6.3	SITUAÇÃO ACTUAL.....	77
6.4	DINÂMICAS E SUA INFLUÊNCIA.....	81
6.5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	83
7	REGRAS DO JOGO E DINÂMICAS: SÍNTESE.....	86
7.1	O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DOS SECTORES DE EDUCAÇÃO E SAÚDE.....	87
7.2	PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	89
8	SITUAÇÃO ACTUAL E DESAFIOS: SÍNTESE.....	91
9	CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES.....	93
	ANEXOS.....	96
	ANEXO I: TERMOS DE REFERÊNCIA.....	
	ANEXO II: DOCUMENTOS ANALISADOS.....	
	ANEXO III: QUADRO ANALÍTICO.....	

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Pessoas contactadas por província, área de trabalho e género	14
Tabela 2.2: Entrevistada/os por tipo de fonte de informação e género	14
Tabela 4.1: Espaços de prestação de contas e inclusão nos OLE	31
Tabela 4.2: Mulheres integrando os órgãos autárquicos.....	35
Tabela 7.1: Quadro de políticas e leis sobre governação local	87
Tabela 7.2: Mecanismos de participação, transparência e prestação de contas	90

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AA	Assembleia Autárquica
ACA	Avaliação Conjunta Anual
AEP	Análise de Economia Política
CA	Conselho Autárquico
CCC	Comité de Coordenação Conjunta
CCG	Comité de Co-Gestão
CE	Conselho de Escola
CESC	Centro de Aprendizagem da Sociedade Civil
CIP	Centro de Integridade Pública
COVID-19	Doença do Novo Vírus Corona de 2019
CPC	Cartão de Pontuação Comunitária
DDR	Desmilitarização, Desmobilização e Reintegração
DGR	Democracia Governação e Direitos em Inglês
DPEDH	Direcção Provincial de Educação e Desenvolvimento Humano
DPS	Direcção Provincial de Saúde
EP	Ensino Primário/ Escola Primária
EPI	Ensino Primário/ Escola Primária do 1º Grau
EP2	Ensino Primário/ Escola Primária do 2º Grau
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCADE	Fórum das Organizações da Sociedade Civil de Cabo Delgado
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
GDP	Governação Descentralizada Provincial
GRM	Governo da República de Moçambique
H	Homem
IPCC	Instituição de Participação e Consulta Comunitária
IPS	Inspecção Provincial de Saúde
IS	Inspecção de Saúde
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
M	Mulher
MAEFP	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MINEDH	Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
MMEMS	<i>Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism and Services</i>
MSI	<i>Management Systems International</i>
NAFEZA	Núcleo das Associações Femininas da Zambézia
OE	Orçamento do Estado
OLE	Órgãos Locais do Estado
ONP	Organização Nacional dos Professores
OPL	Órgãos do Poder Local
OSC	Organização da Sociedade Civil
PCA	Presidente do Conselho Autárquico
PEE	Plano Estratégico da Educação
PR	Presidente da República

PRE	Programa de Reabilitação Económica
PROL	Programa de Reforma dos Órgãos Locais
PROSAÚDE	Fundo Comum para o Sector da Saúde
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique
SD	Serviço Distrital
SDEJT	Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia
SDSMAS	Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social
SEP	Secretario de Estado na Província
SNE	Sistema Nacional de Educação
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TdR	Termos de Referência
US	Unidade Sanitária
US\$	Dólar Americano
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
ZIP	Zona de Influência Pedagógica

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Eurosis realizou uma Análise de Economia Política (AEP) sobre Governança Local, a pedido do Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism Services entre finais de Abril e Setembro de 2020, em Maputo, Moçambique. O estudo debruçou-se sobre as áreas de governação local, saúde e educação com uma atenção especial a três províncias: Nampula, Zambézia e Cabo Delgado. Esta análise procurou responder à questão do que precisa ser feito para melhorar a prestação de contas e transparência como um meio de melhorar a provisão de serviços ao público. As perguntas específicas em cada sector são:

- Governança: Como é que se pode conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão através do fortalecimento da governação local?
- Saúde: O apoio aos serviços de inspecção pode melhorar a prestação de serviços, por exemplo, através da redução do absentismo ou melhoria da integridade do sistema de abastecimento de medicamentos?
- Educação: Como é que intervir ao nível da governação local pode reduzir o absentismo na educação primária?

O estudo destina-se a informar o processo de elaboração da estratégia de engajamento da USAID no sector de governação em Moçambique no País, incluindo a forma como a capacidade local de governação afecta a implementação dos programas em outros sectores.

O estudo AEP usou como fontes de informação relatórios e estudos nos três sectores acima referidos e as políticas e legislação relevante, assim como os dados recolhidos de 87 entrevistas semiestruturadas realizadas a pessoas seleccionadas pelo conhecimento que tinham dos assuntos em estudo. As pessoas entrevistadas provinham de instituições do GRM aos níveis central, provincial e distrital, das autarquias, assim como de instituições académicas, organizações da sociedade civil, e profissionais que providenciam serviços ao público, residentes em Maputo e nas províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado. As entrevistas pessoas fora de Maputo foram todas realizadas à distância.

O estudo tem algumas limitações derivadas da ausência ou escassez de informação escrita sobre os assuntos em estudo; da sensibilidade do assunto, que limitou o valor dos dados recebidos de algumas fontes de informação que mostraram receio de falar sobre os temas, em particular através de entrevistas ao telefone; e a dificuldade de viajar para as três províncias para recolha local de informação, devido a medidas de contenção da expansão do COVID-19.

Este sumário executivo está organizado em constatações, conclusões e recomendações. A seguir um sumário breve das principais constatações.

I Constatações

a. Contexto

Moçambique tornou-se independente há 45 anos, com uma modalidade de governo altamente centralizada, de influência socialista, e com o primado da orientação política do partido que ganhou a independência (Frelimo) sobre toda a governação, sobre a economia e sobre a sociedade. A saída maciça dos funcionários do Estado colonial e de profissionais do País, contribuiu para o escangalhamento do aparelho do Estado existente, que aliás era um dos objectivos do novo governo, e a uma situação generalizada de ausência de um quadro legal,

políticas e regras de funcionamento dos serviços públicos nos primeiros anos de independência. O novo estado e as suas regras foram-se desenvolvendo gradualmente para responder a necessidades imediatas. Este vazio de regras e o domínio do partido político sobre toda a sociedade secundarizou o valor do estado de direito e é, possivelmente, uma das causas da generalizada corrupção existente no País, em particular no sector público e da ausência de sentido da coisa pública, da *RES PUBLICA*.

As ideias relativas à necessidade de descentralizar a governação apareceram no final da primeira década de independência, em meados de década 1980. As políticas, estratégias e processos de descentralização da governação em Moçambique foram-se estruturando paulatinamente e têm enfermado de ambiguidade desde o início. Esta ambiguidade é influenciada por um lado, pelas necessidades de melhorar a eficiência e eficácia dos processos de governação e por outro pela percepção de risco de perda do poder político por parte do partido governamental, em particular depois da aprovação da Constituição da República que abre espaço para o multipartidarismo em 1990.

A competição entre uma ala mais progressista e outra mais conservadora dentro da Frelimo tem tido um impacto muito grande na direcção e na forma como as reformas são implementadas. Esta competição é, por vezes, maior do que a competição política com outros partidos. Sob pressão do maior partido da oposição, a Renamo, foi aprovado em 2018 um pacote legislativo para a descentralização. No geral, os interesses dos partidos políticos com influência na descentralização têm-se sobreposto sempre aos interesses de uma melhor prestação de serviços aos cidadãos.

b. O desenvolvimento da governação local

A ambiguidade em relação à governação local explica os avanços e recuos longo dos anos, na elaboração e implementação de políticas. Por exemplo, o PROL (que previa a municipalização de todo o País), aprovado pela Assembleia da República monopartidária no princípio da década de 1990, foi depois declarado inconstitucional quando a oposição teve resultados muito significativos e a maioria de votos em várias províncias. A ambiguidade explica, também, o atraso na criação das autarquias, a escolha de locais onde criar autarquias e os atrasos significativos na descentralização dos serviços sociais (incluindo saúde e educação) para as autarquias. Além dos interesses dos partidos políticos, há ainda outros que se opõem por exemplo, ao desenvolvimento das autarquias: este é o caso de sectores dentro da função pública que não estão interessados em passar do quadro do Estado (previsível, seguro), para os quadros de pessoal municipal (imprevisível). Não há estudos que se debrucem sobre a forma como os processos de governação local afectam e irão afectar os interesses de outras partes envolvidas.

A descentralização da governação em Moçambique aparece sob duas formas: a desconcentração de poderes, do nível central para os níveis mais periféricos (provincial, distrital), que afecta a maioria parte do território e da população; e a descentralização, que devolve aos cidadãos poderes de governação, através de eleições locais para a escolha de uma assembleia municipal e do presidente do município. Os dois processos são regulados por instrumentos legais diversos e dispersos, que se referem no relatório.

O ritmo de descentralização de poderes é diferente nos dois sectores, tendo o da educação avançado mais que o da saúde¹.

¹ A reforma administrativa de 2018 criou a figura dos Secretários de Estado Provincial com responsabilidades de gestão de áreas de trabalho anteriormente geridas pelas Direcções Provinciais subordinadas ao Governador Provincial.

O sector da educação é gerido na província pela DPEDH, a qual, embora respondendo ao governo provincial, recebe ainda apoio do nível central (MINEDH) que mantém funções de orientação técnica, monitoria e inspecção sobre o nível local. A DPEDH trabalha na base de um plano de actividades e um orçamento anuais, aprovados pelo Governador da província. A DPEDH faz a gestão geral dos recursos humanos e materiais da educação na província, com excepção daqueles colocados sob a alçada dos governos distritais. Os orçamentos distritais de educação são colocados nos distritos pela Direcção Provincial de Economia e Finanças, enquanto a colocação de pessoal de educação é feita pela DPEDH.

O governo distrital tem, desde 2006, poderes para decidir sobre alocação de recursos patrimoniais, financeiros e humanos na área da educação, isto é, gerem a infraestrutura da rede escolar, o orçamento de funcionamento e investimento da educação, colocam e transferem professores do quadro, contratam professores eventuais, nomeiam a/os directores de escola. Esta gestão do sector é feita ao nível dos SDEJT, mas as principais decisões são tomadas pelo governo (administrador) distrital, em particular no que se refere à aprovação do plano e do orçamento, o qual tem um poder discricionário grande em relação às propostas que recebe do sector. A supervisão da educação é responsabilidade dos SDEJT, mas já a inspecção é feita pelo nível provincial, assim como a contratação e sancionamento dos professores do quadro. A contratação de professores do quadro e a sua demissão são também feitos ao nível provincial, pelo governador provincial, sob proposta da DPEDH.

A gestão dos professores e do funcionamento da escola é da responsabilidade da direcção da escola, em particular do director. É aqui que a assiduidade e pontualidade dos professores é controlada, através de livro de ponto e do mapa de assiduidade. Os mapas de efectividade de cada escola são enviados para o SDEJT para processamento, incluindo para desconto no salário e/ou férias das ausências. Foram criados em cada escola Conselhos de Escola, com representação dos pais e encarregados de educação e líderes comunitários, para promover maior ligação da comunidade à escola e aumentar a transparência e prestação de contas do funcionamento das escolas.

Os CE, que são presididos por uma pessoa da comunidade, têm algum poder para monitorar o desempenho da escola, incluindo a assiduidade dos professores, mas a sua intervenção é constrangida por vários factores: (i) pouco poder político e nível de conhecimento específico do sector daqueles que representam a comunidade no Conselho, o que leva ao receio de tomar decisões pouco informadas num contexto em que o director da escola ocupa a função por ser uma pessoa de confiança política do partido governamental; (ii) pelas relações e interesses, e troca de favores que ligam as pessoas dentro da comunidade, o que dificulta a tomada de posições fortes em relação a outrem; e (iii) pela falta de mecanismos de acesso a níveis superiores de decisão para recurso em caso de insatisfação com as decisões do director da escola. Contribui também para a menor eficácia destes mecanismos a falta de clareza e mudanças de perspectiva dos serviços de educação sobre o papel do CE (é um órgão de governação da escola ou é um órgão de apoio à gestão?) e a resistência de uma parte importante dos funcionários a serem monitorados e avaliados por pessoas de fora do grupo profissional.

No sector da saúde, o processo de desconcentração de poderes está mais atrasado do que no sector da educação. O sector é gerido na província pela DPS, a qual, embora respondendo ao governo provincial, tem uma ligação mais forte com os órgãos centrais do que a educação. O

Dada a incerteza sobre os papéis e articulações a estabelecer entre os dois sistemas, este relatório reporta o cenário até Dezembro de 2019, com algumas referências à nova arquitectura administrativa.

MISAU tem funções de orientação técnica, supervisão, monitoria, avaliação e inspecção sobre o nível local. A DPS trabalha na base de um plano de actividades e um orçamento anuais, aprovados pelo Governador da província. Ela faz a gestão geral dos recursos humanos e materiais do sector público na província, com excepção daqueles colocados sob a alçada dos governos distritais. Os orçamentos distritais de saúde são colocados nos distritos pela Direcção Provincial de Economia e Finanças enquanto a colocação de pessoal de saúde é feita pela DPS. Os recursos financeiros são complementados com equipamentos e materiais adquiridos pela DPS.

Nos distritos, o sector de saúde é gerido pelos SDSMAS, isto é, o nível distrital gere as estruturas locais de dois ministérios, o MISAU e o Ministério do Género, Criança e Acção Social. Isto acontece no âmbito da política de desconcentração de funções aprovada em 2006. Embora o orçamento da saúde seja também gerido ao nível do distrito, o governo distrital não gere ainda algum pessoal de saúde nem as unidades de saúde de nível secundário. Com excepção de pessoal serventuário, não há recrutamento local de pessoal para a saúde, e as unidades sanitárias dependem para o seu funcionamento de material, equipamentos e medicamentos que são adquiridos ao nível provincial ou central. Tal como para a educação, existe a função de supervisão nos SDSMAS, mas a inspecção é uma função do nível provincial, dependente da Direcção Provincial.

Existe um sector de inspecção de saúde nas províncias que depende hierarquicamente do director provincial, o qual tem a competência de nomear e demitir o os inspectores de saúde.. Pela corrente legislação, a inspecção actua em quatro áreas: cuidados de saúde, medicamentos e artigos médicos, formação profissional e administração e finanças. Para além da investigação dos casos trazidos até si, espera-se que a IS tenha uma abordagem proactiva de inspecção regular do funcionamento das áreas definidas acima. O potencial da inspecção de saúde é limitado pela falta de poder de decisão sobre os casos investigados e ausência de uma função de fiscalização do cumprimento das sanções. Assim, o seu potencial fica diluído num contexto em que nem sempre são claros os limites de competência entre a inspecção e a supervisão.

Participação, transparência e prestação de contas

Os sistemas de pesos e contrapesos no sector público são fracos, pouco operativos e pouco eficazes. A prestação de contas dentro da administração pública no âmbito dos órgãos locais do estado é feita para os níveis superiores da administração e não para os cidadãos, o que é reforçado pelo facto de as posições de liderança serem ocupadas sob nomeação política e não dentro de um processo de carreira profissional. A ideia de que a prestação de contas se faz em relação às orientações do partido no poder continua dominante em muitas áreas da administração pública, em particular nos lugares mais afastados dos centros de decisão.

A prestação de contas no quadro dos órgãos de poder local, feita nas assembleias de deputados ao nível provincial (e nacional) é quase meramente formal devido, em parte, à uma falta de experiência de ambas as partes sobre como o fazer, por um lado, e, por outro, devido ao domínio numérico dos deputados do partido Frelimo desses órgãos. Ao nível municipal, a alternância de governação em algumas cidades tem permitido aprendizagens e cria um clima de competição política mais favorável à transparência e prestação de contas.

Existem mecanismos que permitem a participação cidadã e podem promover mais transparência e prestação de contas nos vários níveis e nos três sectores em estudo. Estes mecanismos foram criados para responder necessidades diversas, com pouca coordenação intrasectorial e intersectorial e o seu nível de funcionamento, eficácia e inclusão varia de mecanismo para mecanismo e de lugar para lugar. Existem também outros mecanismos que, não permitindo a

participação cidadã, podem contribuir para uma maior transparência e prestação de contas, como é o dos tribunais administrativos provinciais e dos gabinetes anticorrupção. Uma lista destes mecanismos é providenciada no relatório.

É neste quadro que se coloca a questão de saber o que pode ser feito ao nível local para melhorar a prestação de contas e transparência como um meio de garantir melhores serviços aos cidadãos.

c. Situação actual

A recente reforma administrativa constitui, em aspectos importantes, um retrocesso em relação ao quadro de políticas e legislação anterior. Por um lado, a criação da Representação do Estado nas Províncias, e a partir de 2024 nos distritos, enfraquece a governação local descentralizada e reforça a liderança e procedimentos centralizantes, demonstrando a falta de vontade política para a devolução de poderes a órgãos eleitos pelo povo. Por outro lado, a mudança do processo de escolha dos Presidentes dos Conselhos Autárquicos e dos Governadores Provinciais, que deixaram de ser eleitos nominalmente para serem eleitos como cabeça de lista eleitoral de um partido político, veio reforçar ainda mais o poder dos partidos políticos sobre estes dirigentes, reduzindo a margem de manobra destes na gestão descentralizada. Em termos práticos, estas mudanças vão traduzir-se, muito provavelmente, numa menor abertura dos líderes eleitos para experimentar coisas diferentes. O estudo menciona que desenvolvimentos positivos nas áreas de transparência, prestação de contas e inclusão foram conseguidos em lugares onde os líderes autárquicos aceitaram e experimentaram inovações vindas de fora, mesmo sem garantia do apoio dos seus partidos. Estas oportunidades vão reduzir no actual contexto político.

Nos últimos 3 anos o País enfrentou três categorias de eventos, pouco comuns, que levaram ao desvio de atenção e recursos financeiros, humanos e materiais para responder à consequência desses eventos. O primeiro tipo, foram dois ciclones de proporções extraordinárias que ocorreram no início de 2019 e que atingiram as três províncias seleccionadas, causando destruição de condições de vida e de infraestruturas, em particular escolas, unidades sanitárias e comunicações. A segunda categoria de eventos são os “novos” conflitos armados surgidos nas zonas centro e norte do País. Estes conflitos são de tipo diferente e vão exigir respostas diferentes para a sua solução. Na zona centro do País, o conflito surgiu em resultado de dissidências dentro da Renamo ligadas à sucessão do seu primeiro presidente. Em Cabo Delgado, o conflito apresenta uma faceta religiosa e uma componente internacional, com possíveis ligações à expansão do estado islâmico em África. Nos dois casos, mas mais no segundo, os conflitos aproveitam um contexto sociopolítico de exclusão de largos grupos da população dos benefícios do desenvolvimento. É de esperar que estes conflitos, desta ou de outra forma, continuem por longo termo, dada a incapacidade do Estado responder às necessidades básicas da maioria da população, cuja taxa de crescimento está neste momento acima da taxa de crescimento económico.

O aparecimento do COVID-19 em Moçambique, em Março de 2020, levou ao fecho das aulas presenciais e a um desvio de atenção do sector de saúde para a resposta à pandemia, afectando assim o funcionamento normal dos dois sectores. A declaração do estado de emergência para responder à pandemia criou um espaço para poder discricionário e coartação das liberdades que pode levar à redução da liberdade de expressão e informação, em particular no contexto de um discurso político que enfatiza a unidade de interesses e o foco no (que o governo define como) interesse nacional. Intervenções para aumentarem a transparência e prestação de contas e mais especificamente para combater a corrupção e promoverem a inclusão da dissidência no debate político não encontram um ambiente favorável. É importante realçar, contudo, a existência de várias intervenções, em particular no mundo académico, para a promoção de um debate profundo e crítico do desenvolvimento da sociedade Moçambicana.

O conjunto destes factores têm tido um impacto negativo na implantação das novas estruturas de governação descentralizadas e do desenvolvimento das lideranças surgidas nas últimas eleições em finais de 2019, assim como na implementação da nova lei do Sistema Nacional de Educação aprovada em Dezembro de 2018. No momento da elaboração deste relatório, encontra-se praticamente interrompido o processo de instalação e capacitação nos novos órgãos de governação local no País e não é ainda claro como é que os novos órgãos de representação do estado central vão articular com o governador e o executivo provincial nem que dinâmicas se criarão ao nível provincial e autárquico. Também o processo de reestruturação da educação está interrompido com o fecho das escolas.

Finalmente, o País continua (agora agravado pelo fecho de sectores da economia) numa situação de escassez de recursos orçamentais para financiar o funcionamento do Estado. Esta é uma situação que vem de 2016, mas que se agravou com a necessidade de responder as situações acima descritas, o que levou ao encaminhamento para outros sectores de fundos destinados aos sectores sociais. Assim, investir na inspecção de saúde, numa gestão mais eficaz e eficiente da escola e dos professores ou no desenvolvimento de sistemas e processos de inclusão, transparência e prestação de contas terá, possivelmente, que ser justificado no contexto de uma melhoria da utilização dos poucos recursos disponíveis.

2 Conclusões

A governação local em Moçambique continua a desenvolver-se em duas vertentes: a desconcentração de poderes, através dos órgãos locais do Estado (secretarias de Estado da província, administrações distritais, etc), e a devolução do poder através dos órgãos de poder local (presidentes de conselhos autárquicos e governadores provinciais eleitos). O processo de criação de autarquias tem sido muito lento e a maioria dos cidadãos vive em áreas geridas pelos órgãos locais do estado e não por órgãos eleitos directamente por si. Não é ainda claro como vai funcionar a administração pública no novo figurino que criou a representação do Estado nas províncias onde existem governadores eleitos e um governo estabelecido. O que é claro, é a forte tendência para a centralização do partido político no poder e para a intervenção directa na gestão local da coisa pública, o que afecta a inclusão, transparência e prestação de contas em todas as áreas de governação.

O quadro de políticas e legal é disperso e omissivo em relação a como se realiza a participação dos cidadãos e cidadãs na governação em geral e como se promove a inclusão, transparência e prestação de contas. É também limitado o quadro em que operam serviços fundamentais para a transparência da administração pública, como por exemplo, os serviços de inspecção de saúde e educação, cujo quadro regulatório limita o potencial destas intervenções. Este contexto cria oportunidades para o exercício de poder discricionário a todos os níveis e leva a que intervenções fiquem dependentes do interesse político dos líderes aos vários níveis para a sua implementação. Num contexto de uma corrupção generalizada, isto é um obstáculo à realização de actividades e sustentabilidade das intervenções.

Apesar das limitações apontadas, existem oportunidades e espaços para promover uma maior participação dos cidadãos e melhor prestação de contas do sector público, os quais podem ser usados como base para novas intervenções. Assim, apesar da ausência de um bom quadro legal, há alguma legislação e posições públicas do governo que remetem para um primado do cidadão, para um serviço público de qualidade e inclusivo e para o combate à corrupção. Há também mecanismos e processos que assumem a participação informada dos cidadãos nos processos de decisão sobre questões do desenvolvimento em geral (IPCC, assembleias autárquicas e provinciais) e da saúde e educação em particular (comités das unidades de serviços). Existem formalmente

instituições e processos que têm como função garantir uma administração pública isenta e de qualidade (inspecção, tribunais administrativos provinciais, gabinetes anticorrupção). O nível de funcionamento destes mecanismos e processos varia muito e está dependente do interesse dos governantes locais, da mobilização comunitária e dos recursos existentes).

Assim, pode dizer-se que há uma base para sobre a qual trabalhar para conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão ao fortalecer a governação local ao nível provincial, distrital e local (da unidades de prestação de serviços). Também o apoio à inspecção de saúde e educação pode contribuir para a melhoria da qualidade de serviços prestados aos cidadãos ao assegurar um melhor seguimento das regras e protocolos de prestação de serviços.

É importante notar, contudo, que para além dos obstáculos acima referidos, o presente momento coloca desafios particulares ao desviar a atenção do governo para a resposta aos conflitos armados e à pandemia do COVID-19.

Neste contexto, fazem-se as recomendações a seguir.

3 Recomendações:

Apoiar o desenvolvimento do quadro de políticas e legislação para rever e consolidar as disposições que garantam uma participação inclusiva dos cidadãos nos processos de governação, quer no quadro dos OLE quer dos OPL, com vista a uma melhoria dos serviços básicos e maior transparência e prestação de contas.

- Embora a elaboração de políticas seja uma função dos ministérios, intervenções ao nível local, se bem articuladas com os órgãos centrais, podem testar abordagens e actividades e assim influenciar a elaboração de políticas baseadas em evidencias.

Apoiar o fortalecimento dos sistemas de informação dos sectores com vista a recolherem informação de relevante e de qualidade, em particular nas áreas de inclusão e transparência nos processos de governação local, de inspecção de saúde e educação, e de absentismo dos professores.

- Deve notar-se que embora o problema de absentismo dos professores seja considerado grave e fundamental para os resultados de aprendizagem, não existem dados disponíveis que permitam caracterizar o problema para melhor identificar soluções. O mesmo se pode dizer em relação aos serviços de inspecção dos dois sectores. É de considerar o reforço do uso de tecnologias de ter a informação e comunicação para que os sistemas sejam mais eficientes e efectivos, permitindo ter a formação em tempo útil. Isto é particularmente importante em áreas onde a intervenção deve ser imediata ao evento, como por exemplo, em relação ao absentismo dos professores.

Dirigir as intervenções específicas ao fortalecimento dos mecanismos e processos existentes para que estes cumpram o seu papel de participação, transparência e prestação de contas, em vez de criar outros mecanismo e processos que não serão sustentáveis após o fim da intervenção. Entre os mecanismos a que se pode dar prioridade estão: as assembleias autárquicas e provinciais; as IPCC e os comités de co-gestão das escolas e unidades sanitárias.

Apoiar inovações de grupos comunitários e/ou organizações da sociedade civil relativas à participação e prestação de contas, para introduzir elementos novos nas abordagens usadas e principalmente para assegurar a inclusão social e política. Isto é particularmente importante para uma maior participação de mulher e dos jovens na governação e ainda para evitar a exclusão de grupos politicamente marginalizados. Aqui é importante tomar em atenção os processos de

exclusão social que os mecanismos institucionalizados trazem consigo. Isto refere-se não apenas à exclusão de grupo com outras orientações políticas, mas também à exclusão de mulheres e jovens devido aos valores e normas sociais patriarcais prevalentes nesses mecanismos. Existem experiências na sociedade civil sobre como fazer isto.

Financiar áreas críticas para a transparência e prestação de contas que tem recebido pouco apoio, em particular a inspeção e o funcionamento de alguns mecanismos.

As recomendações específicas para cada sector podem encontrar-se no final dos capítulos específicos de cada sector.

I INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da Análise de Economia Política sobre Governança Local, realizado entre finais de Abril e Junho de 2020 em Maputo, Moçambique. O estudo foi efectuado por uma equipa da Eurosis, contratada pelo MMEMS (*Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism Services*), a pedido da USAID (*United States Agency for International Development*) em Moçambique. O MMEMS é um projecto da MSI (*Management Systems International*) que faz a monitoria e avaliação dos programas financiados pela USAID Moçambique. Espera-se que os resultados deste estudo informem o processo de revisão da estratégia de engajamento da USAID no sector de governação no País, incluindo a forma como a capacidade local de governação afecta a implementação dos programas em outros sectores.

A análise de economia política (AEP) é uma abordagem de pesquisa que tem sido usada pela USAID, e outros financiadores do desenvolvimento para obter uma compreensão mais profunda sobre a forma como a governação local funciona e porquê funciona dessa forma. Esta abordagem analisa não só os elementos formais da governação, mas também os informais, assim como as relações de poder e as dinâmicas que estes criam, elementos que explicam muitas vezes o porquê de as coisas acontecerem como acontecem.

O estudo debruçou-se sobre as áreas de governação local, saúde e educação, conforme indicado nos termos de referência (TdR)² e focalizou a sua atenção em três províncias: Nampula, Zambézia e Cabo Delgado. Esta análise procurou responder à questão do que precisa ser feito para melhorar a prestação de contas e transparência como um meio de melhorar a provisão de serviços ao cidadão.

As perguntas específicas em cada sector são:

- Governação Local: Como é que se pode conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão através do fortalecimento da governação local?
- Saúde: O apoio aos serviços de inspecção pode melhorar a prestação de serviços, por exemplo, através da redução do absentismo ou melhoria da integridade do sistema de abastecimento de medicamentos?
- Educação: Como é que intervir ao nível da governação local pode reduzir o absentismo na educação primária?

Este relatório apresenta os resultados do estudo realizado. Integra nove capítulos, incluindo esta introdução. A introdução fornece informações gerais sobre os antecedentes do estudo. O segundo capítulo descreve a metodologia usada e suas limitações. Uma apresentação de factores fundacionais para enquadramento da informação sectorial é feita no capítulo 3, onde se faz um breve resumo da história política e se apresentam dados do desenvolvimento do País. Este capítulo inclui uma análise dos factores relativos a cada uma das três províncias estudadas, os quais ajudam a entender as especificidades de cada província. A análise dos factores institucionais e regras do jogo, do “aqui e agora” e das dinâmicas que explicam o que acontece nos três sectores são apresentadas nos três capítulos que se seguem (capítulos 4, 5 e 6 respectivamente), assim como as conclusões da análise sectorial e recomendações sectoriais específicas. O capítulo 4 (Governação Local) inclui também uma análise da governação local específica das províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado, enquanto os capítulos sobre Saúde e Educação trazem alguns elementos sobre essas províncias. Os capítulos 7 e 8 sintetizam os factores institucionais e regras

² Termos de Referência: *Statement of Work*. March 30th, 2020.

do jogo e a situação actual e suas dinâmicas, para enquadrar as conclusões e recomendações que aparecem no capítulo 9. Três anexos complementam o relatório.

2 METODOLOGIA

A AEP é uma abordagem essencialmente qualitativa. O trabalho foi realizado por uma equipa de pesquisa composta por quatro elementos, sendo (1) especialista de AEP e governação local, (1) especialista de educação, (1) especialista de saúde e (1) coordenador de equipa. Neste capítulo apresentam-se os objectivos, abordagem fontes de informação, métodos e instrumentos, bem como as limitações da metodologia usada.

2.1 OBJECTIVOS E AUDIÊNCIA

O principal objectivo da AEP era obter informação e analisar como é implementada a função de governação em Moçambique, mais especificamente como é que as políticas públicas decididas centralmente (governo central) são implementadas ao nível local (província, distrito, local). Pretendia-se perceber se uma intervenção de apoio aos processos de governação local do lado do governo, em particular para reforçar a transparência e prestação de contas, poderia levar à melhoraia da qualidade dos serviços de saúde e educação prestados aos cidadãos. O foco do estudo são os processos de governação local (descentralização e desconcentração) e os sectores de saúde e educação, áreas onde a USAID tem investido recursos nos últimos anos.

Espera-se que os resultados do estudo informem o desenho da nova estratégia da USAID em Moçambique. Este trabalho destina-se à USAID (Escritórios de Democracia, Governação e Direitos (DGR), Saúde, Educação e *Front Office*) e será usado apenas internamente, dentro da instituição.

2.2 ABORDAGEM

A Estratégia de Democracia, Direitos e Governação de 2013 da USAID estipula que a "USAID will employ PEA and other assessment tools to consider constraints to development . . . and to develop integrated programs that leverage DRG interventions and strategies to support wider development results"³. Esta AEP foi feita usando a abordagem e o quadro de análise da USAID⁴, como preconizado nos TdR do estudo⁵, a qual olha para os seguintes quatro elementos estruturadores da análise:

Factores Fundacionais: Estruturas nacionais e subnacionais de longo prazo, profundamente enraizadas, que moldam o carácter e a legitimidade do Estado, do sistema político e das escolhas económicas. Estes factores tendem a ser fixos ou lentos de mudar. Exemplos: a história política e a geografia, a estrutura de classes, os recursos naturais.

Regras do Jogo: Instituições formais e informais (regras e normas) que influenciam a qualidade da governação e o comportamento dos actores, os seus incentivos, relações entre eles e a sua capacidade de acção colectiva. Inclui tanto o quadro formal constitucional e jurídico, como as normas informais, as tradições sociais e culturais que orientam o comportamento na prática.

O Aqui e Agora (Situação actual): Eventos e circunstâncias correntes que influenciam os objectivos e comportamentos de indivíduos e grupos e a sua resposta às oportunidades de mudança, incluindo resistência à mudança ("os jogos dentro das regras"). Por exemplo:

³ Termos de Referência do trabalho. Ver anexo I.

⁴ USAID. Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance. Thinking and Working Politically Through Applied Political Economy Analysis: A Guide for Practitioners. April 2018. USAID Applied Political Economy Analysis (PEA). Field Guide I. Draft Working Document. February 2016.

⁵ Ver anexo I.

mudanças de liderança, pressões nacionais e internacionais com impacto nas estruturas e processos sociais, políticos e económicos, conflitos armados internos.

Dinâmicas: As interações entre fatores fundacionais, regras do jogo e o aqui e agora. Como é que se afetam mutuamente e como influenciam/moldam as perspetivas de mudança? Por exemplo: que características podem conduzir a uma abertura ou fecho de espaço para mudança? Que níveis de complexidade e incerteza existem em eventuais alterações que sejam identificadas? Quais são os incentivos e desincentivos à mudança?

A AEP partiu do conhecimento técnico especializado dos consultores sobre os temas e incluiu dados e informação recolhidos através de revisão documental e entrevistas a pessoas chave selecionadas. Embora não explicito nos ToR do estudo, procurou-se trazer uma abordagem de género para a análise.

O *staff* dos sectores relevantes da USAID foi envolvido através de encontros iniciais para clarificação de objectivos e interesses, entrevistas individuais a pessoal dos sectores de Educação, DGR e Saúde Integrada e de uma apresentação de resultados preliminares.

2.3 CONCEITOS USADOS

Na elaboração deste relatório, usaram-se os seguintes conceitos:

Abordagem de género

A abordagem de género analisa os efeitos das diferenças de poder e estatuto baseadas no género quando se olha para qualquer fenómeno social, político ou processo, tomando como base que o género é construído socialmente. Num contexto político, a perspectiva do género é uma estratégia para tornar as preocupações das mulheres e dos homens uma dimensão integral do desenho, implementação, monitoria e avaliação de políticas e programas em todos os domínios políticos, económicos e sociais, de modo a que as mulheres e os homens beneficiem de forma igual e a desigualdade não seja perpetuada na implementação de programas.

Prestação de contas

Foi usada para traduzir “accountability” e foi aplicada ao governo. É uma das pressuposições de uma democracia representativa. Tem como base o pressuposto de que quando o poder de decisão é transferido de um principal (por exemplo, dos cidadãos) para um agente (por exemplo, governo), deve existir um mecanismo para que o agente tenha em conta os interesses do principal e, se necessário, a imposição de sanções por parte do principal que podem, em última análise, retirar o poder ao agente⁶. Assim, um governo eleito, tem a obrigação de explicar as suas decisões e acções aos cidadãos e pode ser sancionado no caso de não cumprir o contrato social.

Dada a natureza do trabalho, a análise foi focada na prestação de contas ao nível provincial e abaixo deste nível (distrito, etc.) e no quadro político e legal que estabelece os processos e mecanismos de prestação de contas, mas não incluindo o domínio das eleições.

⁶ Lindberg, S.I. (2009).

Transparência

Usado com o significado de que devem existir políticas e práticas que permitam ao cidadão e à cidadã o acesso a informações exactas sobre as atividades que o governo realiza. Foi usado em relação à administração pública, e focado na transparência política.

Inclusão

Usada como significando que todos os cidadãos, independentemente do seu género, idade, classe social, afiliação política, religião, origem étnica, identidade sexual, devem ter o direito a participar no funcionamento das instituições e processos e ter acesso a oportunidades, em igualdade de direitos. A análise olhou em particular para os factores de género, idade e afiliação política, considerados particularmente relevantes para o estudo.

Absentismo

O conceito foi usado para indicar as situações em que os professores não estão na escola quando o seu contrato de trabalho estipula que estejam, independentemente das razões da ausência. Não inclui os casos em que os professores estão na escola, mas não na sala de aulas. Com base nos TdR do estudo, a análise foi focada no absentismo dos professores e professoras no ensino primário (EP).

2.4 MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO

A AEP começou com uma revisão documental para avaliar o conhecimento já existente sobre os temas em estudo e determinar as lacunas. Encontraram-se algumas análises de processos políticos focadas no contexto geral do País, mas nada sobre a inspecção de saúde e muito pouco sobre o absentismo dos professores. O processo de revisão documental decorreu ao longo de todo o período do estudo para complementar elementos que foram aparecendo durante o trabalho de campo. Com base na análise documental preliminar, a equipa preparou a matriz de recolha e análise de dados (que se apresenta no anexo 3) e um plano de trabalho⁷.

O principal método de recolha de dados primários foi a entrevista semi-estruturada. Cada membro da equipa fez entrevistas na sua área de competência, excepto nalguns casos em que um membro da equipa entrevistou uma fonte de informação cobrindo as várias áreas de trabalho. Isto aconteceu principalmente quando se entrevistaram oficiais seniores do Governo de Moçambique (GRM). A quase totalidade das entrevistas com pessoas residentes em Maputo foram feitas face a face, enquanto que as entrevistas com fontes fora de Maputo foram realizadas por via telefónica, Skype, WhatsApp ou Zoom. Entrevistas à distância foram necessárias por causa das limitações impostas pela pandemia do COVID-19.

No conjunto, foram entrevistadas 87 pessoas, selecionadas pelo conhecimento que tinham dos assuntos em estudo⁸, em Maputo e nas províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado (ver tabela 2.1, a seguir). Este número inclui fontes de informação provenientes do GRM aos níveis central, provincial e distrital, das autarquias, assim como académicos, membros da sociedade civil e pessoal que providencia serviços ao cidadão (professores e pessoal de saúde). Algumas destas fontes foram entrevistadas mais que uma vez, para validação de informação.

⁷ Political Economy Analysis of Local Governance in Mozambique. Workplan. May 4th, 2020.

⁸ Embora estivessem previstas entre 85 e 100 entrevistas, a falta de elementos novos nas últimas entrevistas sugeriram não ser muito útil continuar com as entrevistas a fontes residentes nas capitais províncias e distritos.

A tabela a seguir apresenta a caracterização das fontes de informação:

Tabela 2.1: Entrevistados por província, área de trabalho e género

Nacional / Províncias	Áreas						Total
	Governança		Saúde		Educação		
	M	H	M	H	M	H	
Nacional	4	6	4	10	5	10	39
Cabo Delgado	0	3	0	3	3	4	13
Nampula	1	4	4	1	3	6	19
Zambézia	2	2	1	4	0	7	16
Total M/H	7	15	9	18	11	27	27/60
Total	22		27		38		87

Legenda: M - mulheres; H - homens.

A tabela a seguir (2.2) mostra que, entre as entrevistas realizadas a fontes de informação de âmbito nacional constituem 45% do total de entrevistas realizadas. Deve, aqui contudo, assinalar-se que muitas destas entrevistas proporcionaram informações não apenas para a situação ao nível de todo o País, mas também informação específica para as três províncias selecionadas. As entrevistas para o sector de educação representam quase 44% do total. No conjunto, 31% das pessoas entrevistadas eram mulheres⁹. O menor número de entrevistas foi realizado para a província de Cabo Delgado (15%). Há também uma predominância de fontes do sector público (governo aos níveis central e provincial e fontes dos distritos), como se pode ver a seguir:

Tabela 2.2: Entrevistada/os por tipo de fonte de informação e género

Tipo de fonte de informação	Mulheres	Homens	Total
Governo central e provincial	5	23	28
Sector público local (i)	8	8	16
Sociedade civil	9	10	19
Academia	2	12	14
Outros (ii)	3	7	10
Total	27	60	87

Legenda:

(i) Inclui fontes do governo distrital, dos municípios, provedores de serviços como professores.

(ii) Inclui doadores, confissões religiosas, consultores.

Para assegurar a qualidade da informação, procurou-se fazer a triangulação de informação obtida das diferentes fontes. Contudo, dado o tipo de informação (ver secção a seguir), isso nem sempre foi possível. No texto do relatório chama-se a atenção para situações em que existem dúvidas sobre informação apresentada.

2.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

As principais limitações do estudo relacionam-se com a ausência ou escassez de informação escrita sobre os assuntos em estudo e com a impossibilidade de viajar para as três províncias para recolha local de informação, devido a medidas de contenção do COVID-19. Em relação à primeira limitação, encontraram-se poucos dados e análises sobre os serviços de inspecção de saúde e educação (por exemplo, não há boas estatísticas sobre casos, resultados da inspecção, etc.) e

⁹ A proporção de mulheres varia muito conforme o tipo de fonte de informação, variando entre 14% dos académicos, 18% das fontes governamentais ao nível nacional e provincial, até cerca de 50% entre fontes locais do sector público e da sociedade civil.

sobre o absentismo dos professores, apesar da reconhecida gravidade e relevância deste último assunto.

Em relação à segunda limitação, esperava-se, e encontrou-se, algum receio em falar sobre as questões colocadas pela equipa de pesquisa, dada a sensibilidade dos assuntos e a conjuntura sociopolítica. Isto foi mais evidente nas fontes de informação do sector público e nas entrevistas à distância, tendo influenciado os resultados da pesquisa no que se refere às três províncias, em particular em relação a Cabo Delgado. Uma análise mais profunda exigiria entrevistas no local e tempo para criar um ambiente de confiança. Para protecção das fontes de informação, e como já havia sido previsto e acordado, não se apresenta a lista de pessoas entrevistadas.

Uma outra limitação foi a pouca ou nenhuma análise de género na documentação consultada. Os poucos estudos encontrados raramente desagregam dados por género e não usam lentes de análise de género. As abordagens usadas em outros estudos para fazer AEP tendem a ser 'neutras de género', escamoteando a diversidade de pontos de vista e experiências sobre os temas entre homens e mulheres. Como se vê na secção anterior, a menor percentagem de mulheres entrevistadas foi entre os académicos. Há algumas pesquisas olhando especificamente para género, mas elas são limitadas em termos dos assuntos que interessam a esta AEP..

3 FACTORES FUNDACIONAIS

Neste capítulo descrevem-se e analisam-se estruturas nacionais e subnacionais (provinciais/regionais) que informam e moldam o carácter e legitimidade do Estado moçambicano, do sistema político actual e das escolhas de desenvolvimento feitas. A forma como o Estado foi estabelecido e desenvolvido nos últimos 45 anos, após a independência do País, explica em parte o que se passa hoje e porquê, assim como mostra as dificuldades em mudar elementos essenciais para a construção de uma democracia plena. Sendo parte da história recente, as suas manifestações estão ainda bem presentes nos problemas correntes e nas formas de os resolver. Este capítulo começa com uma descrição de como o Estado foi construído e analisa depois elementos estruturais importantes para o entendimento dos processos de governação nas províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado.

3.1 FACTORES RELATIVOS A TODO O PAÍS

Independência de Moçambique - A independência de Moçambique em 1975 é o resultado da conjunção de dois factores: uma guerra de libertação conduzida pela Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) e um golpe de Estado ocorrido em Portugal, em consequência do descontentamento de militares portugueses com as guerras conduzidas em África no início da década 1960. O processo de descolonização de Moçambique foi negociado entre a potência colonizadora e a Frelimo, assumindo-se esta como representante do povo moçambicano com base na legitimidade que lhe dava o ter conduzido a luta de libertação. Este processo excluiu das negociações outros actores, nomeadamente os partidos políticos que apareceram em Moçambique imediatamente antes da independência, aproveitando a abertura política do Estado português. A liderança destes partidos incluía pessoas da região centro-norte (Sofala, Zambézia e Nampula). Assim, a governação do País foi entregue à Frelimo, em 1975.

Linha socialista - Em 1977 a Frelimo realiza o seu III Congresso onde se declara oficialmente marxista leninista e partido de vanguarda. De acordo com seus estatutos, “todos os grupos sociais passam a ser supervisionados de modo a se identificarem com os princípios fundamentais da política da Frelimo¹⁰. Para o efeito, “a Frelimo cria organizações democráticas de massa que garantem a participação e integram as massas no processo de transformação da sociedade”¹¹. Este modelo preconizava uma liderança centralizada na pessoa do Presidente da República (PR), que era também o presidente da Assembleia Popular e ainda chefe das Forças Armadas. Na prática, criou-se e promoveu-se a ideia de que ser moçambicano era ser da Frelimo e quem não está com a Frelimo está contra ela: é o inimigo da independência. Com pequenas modificações, esta percepção perdura ainda hoje em muitas regiões e no serviço público, tendo como consequência a exclusão social, a marginalização e a falta de solidariedade e consciência de cidadania.

Guerra civil - Esta filosofia asfixiou politicamente a sociedade em geral e a dissidência dentro do partido. Impediu o desenvolvimento de outras forças políticas que se tinham formado nas vésperas da independência e que representavam grupos com interesses políticos distintos¹². Durante esse período, o poder de todos passa a ser exercido apenas por alguns “escolhidos”. Régulos e chefes tradicionais que ocupavam posições de prestígio e que tinham desempenhado o papel de intermediários entre as comunidades e o regime colonial, viram seu poder ser denegrido. Esta ligação com a comunidade passou a ser função dos grupos dinamizadores criados pela Frelimo.

¹⁰ Frelimo (1983b), *Mozambique : du sous-développement au socialisme*, Paris, l'Harmattan.

¹¹ Frelimo (1983a). *Frelimo Estatutos e programa do partido Frelimo*, Maputo, Instituto Nacional do Livro e Disco.

¹² M. Cahen (1997). « Entrons dans la nation ! Notes pour une étude du discours politique de la marginalité : le cas de la Renamo du Mozambique », *Politique Africaine* 67, p. 70-88.

Com esta política estavam criadas as bases para um conflito interno, que aliadas à conjuntura externa resultaram na guerra civil (1976-1992) que provocou a destruição em larga escala de infraestruturas económicas e sociais (incluindo escolas e hospitais). A guerra civil terminou em 1992, com um Acordo de Paz assinado entre o Governo de Moçambique (GRM) e a Renamo (Resistência Nacional de Moçambique) que conduziu a guerra civil ao longo de mais de uma década.

Liberalização económica e política - Foi ainda em pleno período da guerra civil, e depois de longas negociações com as Instituições de Bretton Woods, que a Frelimo liberaliza a economia através da adopção, em 1987, do Programa de Reabilitação Económica (PRE) e de reformas políticas em 1990, com a aprovação da nova Constituição que aceitou o multipartidarismo. Estas reformas foram operadas, quando o marxismo entrou em crise, no seio da elite dirigente da Frelimo. A teoria da unicidade do poder foi abandonada e adoptada aquela que reconhecia a separação de poderes (legislativo, executivo e judicial). As reformas económicas aceleraram o processo de privatização, incluindo a liberalização dos sectores da Educação e Saúde, serviços até então prestados unicamente pelo Estado. As liberdades de associação e de reunião, que tinham sido limitadas depois de 1975, foram restituídas¹³. No início de 1990 a Frelimo enfrentou pela primeira vez, uma onda sem precedentes de greves urbanas, que atingiram seu apogeu nas cidades de Quelimane (Zambézia) e Nampula, principalmente nos sectores da saúde e educação. Neste último sector, os professores exigiam um aumento de 100% do seu salário e como corolário o ano lectivo foi adiado devido a ausência de professores nas escolas.

Nacionalização da saúde e educação - A saúde e a educação foram nacionalizadas em 1975. Estes sectores eram geridos por uma variedade de actores com predominância para o Estado colonial e para a Igreja Católica. Esta controlava uma parte significativa dos serviços prestados nas zonas rurais e às populações mais pobres. A nacionalização fazia parte de um processo de difusão e de legitimação do novo sistema político e social que necessitava da extensão máxima das funções de socialização, atribuídas ao sistema escolar e do surgimento de uma consciência nacional e de unificação de diferentes culturas e tradições. Isso só era alcançável através de um sistema educacional unificado em todo o território Nacional¹⁴.

Para além da nacionalização dos dois sectores, medidas foram tomadas para reorientar a formação de nível médio e superior de forma a responder às necessidades dos sectores nacionalizados e do desenvolvimento em geral. Em resultado, durante mais de uma década, coortes de alunos foram integrados em cursos que não eram da sua escolha, o que afectou a sua motivação. Uma das áreas para onde os estudantes foram encaminhados era o professorado, onde foram integrados jovens independentemente do seu interesse e qualidades. Uma outra área afectada foi a da formação superior em direito, curso interrompido durante vários anos, exactamente durante um período em que conhecimento jurídico era fundamental para a elaboração de boa legislação para o novo Estado.

Eleições multipartidárias - Apesar da representação proporcional, o sistema político moçambicano continua bipolarizado e baseado nas relações entre as duas principais partes envolvidas na guerra civil. As primeiras eleições nacionais, presidenciais e legislativas, realizaram-se em 1994, tendo estes dois partidos conquistado cerca de 80% do total de votos em todo o País. O MDM (Movimento Democrático de Moçambique), que surge em 2008 nas eleições

¹³ Gibbon, P. (1992) "Structural adjustment and pressures toward Multi-Partisan in Sub-Saharan Africa". In Gibbon P et al. (eds) *Authoritarianism Democracy and Adjustments: The Politics of economy Reform in Africa*, The Scandinavian Institute of African studies, Upsala.

¹⁴ Nhavoto, A. et al (1985). Balanço dos 10 primeiros anos da Educação na República Popular de Moçambique. Documento preparado para o XII Conselho Coordenador do MINED, Maputo, MINED.

autárquicas e é agora a terceira força política no País, não conseguiu mudar significativamente a estrutura do voto ao nível do conjunto do País. O Legislativo fraco não questiona as propostas provenientes do Executivo, dada a disciplina partidária forte no seio da Frelimo, partido maioritário. Resultado do conflito da contestação eleitoral, e de conflitos militares surgidos entre o Governo e a Renamo, no período de 2013 a 2016, foi negociada uma reforma de descentralização em 2017/2018. Esta reforma não foi, contudo, aprovada dentro de um espírito republicano, mas pela defesa dos interesses particulares da bancada maioritária da Frelimo, que previa, a eleição de governadores da Renamo, em pelo menos 5 províncias, onde este partido é maioritário. A lei que acabou por ser aprovada permite ao partido no poder contornar uma possível governação provincial dos partidos da oposição, através da instituição dos Secretários de Estado na Província (SEP), situação semelhante àquela que foi operada em 2003, quando a oposição ganhou pela primeira vez alguns municípios na região centro e norte do País e administradores foram nomeados para as áreas autárquicas.

Dívida soberana e a exploração do gás - Em 2016 vieram à luz dívidas ocultas, o que levou à retirada do apoio financeiro externo ao Orçamento do Estado (OE). Logo a seguir iniciam-se ataques terroristas no extremo norte de Moçambique, na região onde foram descobertas enormes reservas de gás, com o potencial de tornar Moçambique um actor importante na área dos combustíveis. Esta descoberta e a possibilidade de obtenção de receitas próprias significativas, aumentou o autoritarismo do Estado: os índices de transparência baixaram de forma importante e a participação da sociedade civil no debate público reduziu consideravelmente em resposta à repressão policial.

Factores fundacionais em Nampula, Zambézia e Cabo Delgado

3.1.1 NAMPULA

Características socioeconómicas¹⁵ - A província de Nampula, com uma superfície de 81.606 Km² ¹⁶ é a província mais populosa de Moçambique, com 6.183.863 habitantes (51,2% mulheres e 48,8% homens)¹⁷. Está dividida em 23 distritos e 7 Municípios¹⁸. O nível de analfabetismo na província é de 56,3%, mais 11% do que a média nacional, e com uma grande variação entre mulheres (57,8%) e homens (32,2%). A população escolar inscrita na educação primária, do primeiro e segundo grau, em 2019 era de 1.283.471 (1.134.593 no primeiro e 148.878 no segundo) alunos, atendidos por 19.590 professores (14.994 no primeiro e 4.596 no segundo), com um rácio de um professor para 75,7 alunos no nível primário e um professor para 32 alunos no segundo grau¹⁹. A falta de disponibilidade orçamental para contratar mais professores eventuais está na origem do agravamento do problema. As distâncias até à escola primária mais próxima aumentaram também, nos últimos anos.

¹⁵ As fontes de informação para os dados básicos são: Governo da Nampula, 2018;

¹⁶ INE (2020). Anuário Estatístico da Província de Nampula. Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Nampula. Nampula, Moçambique. [Online]. Disponível: www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/Nampula. Acedido: 01 de Julho de 2020

¹⁷ INE (2020). Projecções da População 2017 – 2050: Nampula. Instituto Nacional de Estatística [Online]. Disponível: www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/Nampula. Acedido: 01 de Julho de 2020

¹⁸ Governo da Província de Nampula (2020). Divisão Administrativa [Online]. Disponível: www.nampula.gov.mz/por/O-Governo/Divisao-Administrativa. Acedido: 01 de Julho de 2020

¹⁹ INE (2020). Anuário Estatístico da Província de Nampula. Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Nampula. Nampula, Moçambique.

A província dispõe de 233 unidades sanitárias (US), das quais 223 prestam cuidados de saúde do nível primário, oito do nível secundário e duas do nível quaternário²⁰. A província não dispõe de hospital provincial⁵. Existem 5.196 técnicos de saúde na província, com níveis de formação superior, médio e básico.²¹ Nampula contribui apenas com 9% para o produto interno bruto nacional. Registou uma taxa de crescimento económico anual de 3,4%, e um rendimento *per capita* de US\$ 313. A província apresenta um dos níveis mais altos de pobreza do país (57,1%)²², tendo sido consistentemente classificada como uma das províncias mais pobres ao longo dos anos. Estes dados fazem com que a província de Nampula apresente uma fraca disponibilidade de oportunidades de desenvolvimento humano e económico.

Factores sociopolíticos - A província de Nampula é ainda considerada como a Macuana, “o país do interior”. À semelhança da província da Zambézia é um território de antiga colonização. A sua população é maioritariamente Amakhuwa-Alomwe, o maior e o mais homogéneo grupo étnico de Moçambique²³. Nos finais do século XIX, devido ao tipo de administração colonial implantado e à grande seca que afectou a região, alguns núcleos Amakhuwa-Alomwe expandem-se, não só em direcção à região costeira das províncias de Nampula e Cabo Delgado, mas também para a margem norte do rio Lugenda (Niassa). A invasão Marave sobre a Macuana, o estabelecimento de relações e alianças matrimoniais²⁴ por um lado, e a influência exercida pelo Islão em toda a costa oriental africana, por outro, levaram a uma gestão política mais centralizada da sociedade Makhuwa²⁵ assim como ao hibridismo cultural (islamização) das populações que habitam a região costeira das províncias de Nampula e Cabo Delgado²⁶.

Com esta hibridização cultural, as populações da região costeira de Nampula (e Cabo Delgado) afirmam pertencer a uma comunidade cultural e religiosa que reclama a sua especificidade através do apelo a um mito de origem exótica comum, os *Shirazis*. Este grupo constitui uma categoria social de burgueses cultos e comerciantes, mais ou menos organizados em castas e que fundamentam a sua vida política no Islão e sua cultura material, na reza comum da sexta feira, e no ensinamento do Corão e dos livros sagrados²⁷. Devido a esta influência, as crianças desta região frequentam, a par da escola oficial, o ensino corânico onde recebem dos *Mwalimos* os princípios da religião e noções de leitura e escrita em Kiswahili²⁸. É esta especificidade que explica que estas sociedades reivindicam não só uma cultura e identidades próprias, mas também, uma complexidade específica de relações que estabelecem com os Amakhuwa do interior e os outros grupos²⁹.³⁰ Os Amakhuwa são descritos como apresentando uma certa passividade. Essa passividade deriva de factores particulares de ordem histórica e geográfica. Ao longo de toda a história os Amakhuwa tinham sido sempre escravizados pelos invasores, cujos últimos tinham

²⁰ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

²¹ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

²² INE, (2018). Nampula. Folheto Estatístico Provincial. Estatísticas oficiais de Moçambique, INE: Nampula.

²³ Pellissier, R., (1984). *Naissance du Mozambique. Résistances et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, Orgeval.

²⁴ Langworthy, H. (1972)., « Chewa or Malawi political organization in the pre-colonial era », in P. BRIGDAL (eds.), *The early history of Malawi*, Londres, p.104-122

²⁵ Constantin, F., Bone, D. S., Mandienga, E. H, (1983). « Les communautés musulmanes d’Afrique orientale », *Travaux et Documents du CREPAO*, Pau, p. 84-93.

²⁶ Hafkin, J.N., (1973). *Trade, society and politics in Northern Mozambique, c. 1753-1913*, thèse de doctorat, Boston, Boston University, 1973.

²⁷ Coquery-Vidrovitch, C., (1993). *Histoire des villes d’Afrique noire : des origines à la colonisation*, Paris, Éditions Albin Michel.

²⁸ Veinstein, G., (1991). « Les Confréries », in P. BALTA, (eds.) *L’Islam : civilisations et sociétés*, Paris, Éditions du Rocher.

²⁹ Rocha, A., (1999). «Os afro-islamizados da costa de Moçambique: a terra e os homens» : 27-35, in A. Matteo & M. Zamparoni, *Ilha de Moçambique, Convergência de Povos e Culturas*, AIEP Editores.

³⁰ Rocha, A., (1999). «Os afro-islamizados da costa de Moçambique: a terra e os homens» : 27-35, in A. Matteo & M. Zamparoni, *Ilha de Moçambique, Convergência de Povos e Culturas*, AIEP Editores.

sido os portugueses. Isto era ligado a seu relativo isolamento geográfico, sem fronteira com o estrangeiro, e pelo facto de os Amakhuwa, entanto que etnia oprimida, terem um certo comportamento e características particulares”³¹. Esta explicação é ainda corroborada por alguns dos nossos entrevistados, que explicam esta aparente passividade como uma defesa que os mesmos criaram em função da sua exposição histórica a outros povos, muitas vezes em condição de subalternidade e dominação. Nestas circunstâncias, ter-se-iam desenvolvido formas subtis de resistência, que consistem num aparente colaboracionismo com o poder, mas que no fim das contas não o é.

O período compreendido entre 1910 e 1950 é um dos mais conturbados na história das relações entre os colonizadores e as populações que habitam a região de Nampula. É durante este período que: se criam as capitâncias-môr, se faz a investidura dos chefes locais (Régulos, Fumos e seus auxiliares), se intensifica o trabalho forçado, e se assina a Concordata (1940) e o Acordo Missionário (1941) entre o Estado colonial Português e o Vaticano. Estes acordos davam à Igreja Católica o monopólio da educação dos africanos³² e materializam uma política de assédio³³ ao Islão e outras religiões, levando a que a maior parte das famílias muçulmanas deixassem de enviar seus filhos para as escolas oficiais para evitarem serem baptizados em nome de Cristo. Isto explica, em parte, o elevado nível de “analfabetismo” das populações nas regiões de maioria muçulmana que aparecem nas estatísticas oficiais.

Ao escolher permanecer fiéis aos princípios de vida e da religião islâmica, num contexto em que professar o catolicismo era um meio de promoção social, os muçulmanos escolheram resistir através da religião, o que os colocou não só à margem do processo de assimilação promovido pelo Estado³⁴, como os relegou para uma posição secundária na hierarquia político-social. Isto permitiu a ascensão social dos Amakhuwa do interior, cuja maioria tinha sido educada nas Missões³⁵. Assim, será reforçada nos finais dos anos 1950/60, a clivagem entre gente que se percebe como “evoluída” (muçulmanos) versus os outros, que representam o mundo tradicional, com crenças animistas, cristãs, católicas.

A Frelimo estabeleceu a sua visão ideológica para a construção do socialismo baseada na experiência das “zonas libertadas”. Percebidas como um “contra-Estado”, estas zonas desenvolveram-se durante a luta armada, especialmente nas provinciais de Cabo Delgado e Niassa, como o único modelo a ser seguido para a construção de uma sociedade anti-racial, anti-tribalista, anti-regionalista e resistente a outros preconceitos negativos³⁶. De acordo com a Frelimo, as áreas libertadas eram a escola onde a Frelimo iria treinar e consolidar o moçambicano novo³⁷. Em 1976, Samora Machel visita a base N’Tchinga em Cabo Delgado (Muidumbe) com objectivo de colher experiências a serem aplicadas na província de Nampula, considerada pela Frelimo, como o “protótipo do modelo militar”, um dos sectores mais reaccionários da burguesia colonial portuguesa, o centro da escravidão, da exploração do homem pelo homem e um lugar onde a população passou um dos processos mais agudos de repressão e alienação, por ser a única

³¹ Democratas de Nampula: Makwuas apoiam Frelimo. Não adesão é um mito criado pela propaganda reaccionária, Tempo, n° 205, 25 de Agosto de 1974.

³² Direcção dos Serviços de Instrução (1963). *Panorama do ensino na província de Moçambique*. Lourenço Marques.

³³ M. Cahen, (2000). « L’État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974. I. Le Résistible essor de la portugualisation catholique » *Cahier d’Études Africaines*, 158, XL (2-158)

³⁴ R. Da Conceição (1993). *Entre Mar e Terra. Relações identitárias das populações do Norte de Moçambique*. Maputo, Promedia.

³⁵ A. P. Carvalho, (1988). «Notas para a história das confrarias Islâmicas na Ilha de Moçambique», *Arquivo*, 4, p. 59-66.

³⁶ E. Mondlane, (1975) *Lutar por Moçambique*, Lisboa, Sá da Costa.

³⁷ Notícias da Beira (1976). “Experiência das zonas libertadas será modelo para todo o país: entrevista de Samora Machel na revista *Afrique-Asie*», 29 de Maio.

província que não faz fronteira com nenhum outro país³⁸. A Frelimo tentou implantar este modelo na província de Nampula, ignorando a heterogeneidade da sociedade Moçambicana. É em Nampula que a Frelimo reúne, em Junho de 1975, o “primeiro seminário de educação e cultura” com objectivo de substituir as doutrinas coloniais em todas as escolas pela política da Frelimo³⁹.

Em termos eleitorais, até o fim da década passada a província de Nampula era fortemente dominada pela Renamo, que venceu as eleições 1994 e 1999. O domínio da Renamo nesta província foi interrompido durante pela Frelimo que venceu em 2004 e 2009. Apesar de a Renamo ter recuperado sua hegemonia com a vitória neste círculo eleitoral não só nas eleições legislativas e provinciais de 2014, mas também com a conquista de 5 das 7 autarquias nas eleições autárquicas de 2018, a Frelimo voltou a impor seu domínio nas eleições de 2019. Em 2003 no segundo processo de eleições locais a Renamo conquistou as autarquias de Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche, que ficam situadas na região costeira e a Frelimo conquistou as autarquias do interior, Monapo e Nampula. O domínio da Frelimo ao nível local acentuou-se nas eleições locais subsequentes. Mas em 2010, das 7 autarquias existentes nesta província, a Renamo exerce seu poder em 5 (Ilha de Moçambique, Nacala Porto, Angoche, Malema e cidade de Nampula) e a Frelimo apenas 2 (Ribaué e Monapo). A cartografia eleitoral de Nampula revela situações interessantes, com uma forte e às vezes ambígua relação com os aspectos históricos e culturais acima descritos. Como se pode ver a Renamo conquistou mais autarquias na região costeira de Nampula, onde as relações entre as populações desta região e o Estado, seja ele colonial ou Frelimo foram sempre conflituosas⁴⁰. Seja como for, quando se olha para a história política da província fica claro que as questões de etnicidade e as relações entre as populações do interior e do litoral com o Estado e as estruturas governamentais sugerem que estes elementos não podem ser ignorados na análise da questão da inclusão e participação e transparência.

³⁸Tempo (1976) «Presidente Samora em Nampula», n°358, 14 Agosto.

³⁹ Machel, S. (1975) «Necessitamos da unidade ideológica para o prosseguimento da nossa luta», *Notícias da Beira*, 2 Junho.

⁴⁰ Vide. D.M. Rosário (2015) “Os Municípios dos ‘Outros’. Alternância do poder local em Moçambique. O caso de Angoche”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, pp. 135-165; R. Conceição, (2006). *Entre o mar e a terra: situações identitárias do norte de Moçambique (Cabo Delgado)*, Maputo, Promédia. Mapa publicado numa revista literária onde se definia o que era o território Makonde.

3.1.2 ZAMBÉZIA

Características socioeconómicas - A província da Zambézia com uma superfície de 105.008 Km² ⁴¹ é a segunda província mais populosa de Moçambique, com 5.567.252 habitantes, dos quais 51,9% são mulheres e 48,1% são homens⁴². Está dividida em 22 distritos e 6 municípios. O nível de analfabetismo na província é de 47,3%, cerca de 8% acima da média nacional, com grandes variações entre mulheres (59,8%) e homens (32,6%)⁴³. Em 2019, a província tinha inscrito no ensino primário um total de 1.701.699 alunos, dos quais 1.517.462 no primeiro grau e 184.237 no segundo, assistidos por 27.611 professores, sendo 21.595 no EPI e 6.016 no EP2, com um rácio de um professor para 70 alunos no EPI e um professor para 31 alunos no EP2⁴⁴. Este rácio manteve-se em relação a 2018, mas piorou quando comparado com 2017, quando o rácio era de 1/64, devido à falta de verbas para contratar mais professores eventuais⁴⁵.

A Zambézia dispunha de 263 US em 2019, sendo 255 do nível primário, sete do nível secundário e uma do nível quaternário⁴⁶. Aquando da conclusão das obras de construção do Hospital Central de Quelimane, o então Hospital Provincial do mesmo nome foi transformado em um hospital do nível secundário, razão pela qual esta província não dispõe de US de nível terciário. Em 2019, a província tinha um efectivo de cerca de 4.222 técnicos de saúde de nível superior, médio e básico,⁴⁷.

A província contribui com 9% para a economia nacional, tendo apresentado uma taxa de crescimento económico anual de 1,8% em 2018⁴⁸. O rendimento *per capita* é de US\$ 226, um dos mais baixos do País, e cerca de metade da média do País. Em 2015, a província apresentava a terceira maior taxa de pobreza do País (56,5%)⁴⁹ e uma esperança de vida ao nascer de 53,3 anos em 2019⁵⁰, comparável à média nacional. Entre 2011 e 2017 reduziu em 10%, em termos reais, os recursos do Estado destinados para a educação e saúde.

Factores sociopolíticos - A província da Zambézia, à semelhança de Nampula, situa-se numa região, que até o final do século XIX, era uma das mais importantes de Moçambique. É o berço dos Amakhuwa-Alomwe, o maior e o mais homogéneo de Moçambique⁵¹. Esta província conheceu ao longo do tempo, diferentes tipos de colonização. (i) o sistema de prazos; (ii) as grandes companhias latifundiárias monopolistas e (iii) a administração indirecta do Estado colonial Português. Os contactos estabelecidos entre os diferentes tipos de administração e as populações

⁴¹ INE (2020). Anuário Estatístico da Província da Zambézia 2019. Instituto Nacional de Estatística, Delegação da Zambézia. Quelimane, Moçambique.

⁴² INE (2020). Projecções da População 2017 – 2050: Zambézia. Instituto Nacional de Estatística [Online]. Disponível: www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/Zambezia. Acedido em 02 de Julho de 2020

⁴³ INE (2020). Anuário Estatístico da Província da Zambézia 2019. Instituto Nacional de Estatística, Delegação da Zambézia. Quelimane, Moçambique.

⁴⁴ INE (2020). Anuário Estatístico da Província da Zambézia 2019. Instituto Nacional de Estatística, Delegação da Zambézia. Quelimane, Moçambique.

⁴⁵ Governo da Zambézia, (2018). Plano de actividades do Governo da Zambézia. Quelimane.

⁴⁶ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

⁴⁷ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

⁴⁸ INE (2020). Anuário Estatístico da Província da Zambézia 2019. Instituto Nacional de Estatística, Delegação da Zambézia. Quelimane, Moçambique.

⁴⁹ Feijó, J. & Maquenzi, J. (2019). Pobreza, Desigualdades e Conflitos em Cabo Delgado *in* Conferência (IESE): Desafios para Moçambique – Dez anos pensando no país. 19-20 de Setembro de 2019. Maputo

⁵⁰ INE (2020). Anuário Estatístico da Província da Zambézia 2019. Instituto Nacional de Estatística, Delegação da Zambézia. Quelimane, Moçambique.

⁵¹ R. Péliissier (1984) *Le naissance du...op.cit.*

locais, resultaram na constituição de uma identidade específica das elites locais e de uma visão particular da luta anticolonial, o que contribuiu para o estabelecimento de relações conflituosas com a elite da Frelimo.

O sistema de prazos, concessão de terras por quatro gerações, com obrigação de herança contribuiu para a produção de uma mestiçagem original. Com uma economia fraca, Portugal nunca conseguiu trazer para Moçambique um grande número de portugueses e goeses⁵² para povoar o País, pelo que os prazeiros viram-se obrigados a casar com mulheres locais⁵³. A mistura entre portugueses, goeses e mulheres locais cria, nesta província, uma sociedade mestiça. Foi o falhanço da colonização no povoamento na Zambézia que levou à “zambenização” dos prazos, de tal forma que, nos finais do século XIX, a quase totalidade destes eram propriedade de zambezianos descendentes de africanos⁵⁴. Se durante os três séculos da vigência dos prazos, a colonização portuguesa tinha sido aculturada na sociedade local, a introdução das Companhias Majestáticas, com a chegada maciça de europeus, reverteu a situação. O casamento destes com mulheres locais, resultou na adoção de nomes e hábitos e costumes europeus, por parte de muitos africanos. Educados nas missões cristãs, os descendentes de prazeiros e de notáveis ligados ao mundo senhorial, beneficiou ao longo do tempo, de um estatuto privilegiado em relação ao resto da população. É este grupo que forma o essencial da elite zambeziana do século XX e entra em conflito com a elite da Frelimo⁵⁵

A elite crioula e assimilada da Zambézia, partidária de uma colonização que transformasse Moçambique num departamento do ultramar de Portugal mais do que da autonomia política e económica, acabou por ser vista pela Frelimo como traidora, não só pelo facto de ter dificultado o triunfo da luta armada na província da Zambézia, mas também por ter facilitado a rápida progressão da Renamo nesta província⁵⁶. Os Zambezianos foram durante os últimos anos do período colonial e durante os primeiros anos da independência reunificados num grupo homogéneo e qualificados de traidores e elitistas, estereótipos que ficaram colados à identidade zambeziana. Submetidos à exploração das grandes empresas comerciais e combatidos pelos Portugueses, durante a fase do Estado Novo (1929-1940), os Zambezianos foram de novo, depois da independência, confrontados com um Estado opressor, desta vez o Estado da Frelimo⁵⁷. Uma das grandes manifestações desta opressão foi a abolição de partidos políticos que haviam sido criados por Zambezianos nas vésperas da revolução. Estes partidos defendiam para Moçambique um modelo de Estado Federal e uma repartição equilibrada não só do poder político, mas também dos recursos económicos⁵⁸.

A entrada da Frelimo em Moçambique depois dos acordos de Lusaca (1974) não foi bem recebida na Zambézia. Regista-se uma revolta social sem precedentes em resultado do colapso da economia local. Este foi provocado pela falência de empresas coloniais, o que levou ao desemprego generalizado dos trabalhadores rurais. Alcançada a independência (1975) e devido a necessidade de se impor politicamente nesta província rebelde⁵⁹ a Frelimo organiza, em Quelimane, duas

⁵² Goses: Naturais ou habitantes de Goa, Damão e Diu, colónias Portuguesas na Índia até 1960.

⁵³ Capela, J., (1995). *Donas, Senhoras e Escravos*, Porto, Afrontamento.

⁵⁴ E. Vilhena, (1916). *Régime dos Prazos*. Relatório apresentado ao Conselho Colonial em Julho de 1915. Lisboa Imprensa Nacional.

⁵⁵ Chichava, S., (2007a). *Le vieux Mozambique. Etude sur l'identité politique de la Zambézie*. Thèse pour le doctorat en Science Politique. Université de Bordeaux : Institut d'études Politiques.

⁵⁶ Chichava, S., (2007a). *Idem*.

⁵⁷ C. Serra (1995). *De la gestion de corps à la gestion des mentalités en Zambézie (1890-1983)*. Rapports de domination, conformisme et déviances politique. Tese de Doutoramento em Sociologia. EHESE, Paris.

⁵⁸ Lundin, I., (1995). «Partidos políticos: a leitura da vertente étnico-regional no processo democrático»: in B. Mazula (org), *Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, Embaixada dos Países Baixos, p. 423-472.

⁵⁹ Chichava, S. (2007b). Uma província Rebelde. O significado do voto zambeziano a favor da Renamo. Maputo, IESE, Conference paper 8.

importantes reuniões: (i) o 1º Seminário Nacional de Saúde, com objectivo de definir políticas para melhorar as condições sanitárias da população, alargar os benefícios para as massas e impedir que a doença fosse usada como fonte de enriquecimento; e a (ii) a 1ª Reunião Nacional dos Comités de Distrito, com objectivo de difundir os princípios orientadores da Frelimo. Nesta reunião, definiu-se quem eram os inimigos internos da revolução e as formas para seu combate e exclusão do processo político. Neste contexto, a marginalização da elite local e da sociedade zambeziana no geral foi reforçada, o que provocou uma revolta política que se manifestou no aparecimento de uma contestação militar (1976) liderada pelo Movimento Revolucionário de Moçambique (que posteriormente viria a se aliar à Renamo, em 1982) provocando estragos materiais e económicos importantes nesta província. A Zambézia foi uma das províncias mais afectadas pela guerra civil: cerca de 25% do pessoal de saúde que trabalhava no meio rural desta província foi raptada⁶⁰.

Com a liberalização e abertura no final da década 1980 e princípios de 1990, as reivindicações identitárias que tinham sido abafadas voltaram a ribalta. Grupos étnicos que tinham sido excluídos começaram a reivindicar a sua integração nos órgãos do poder e na administração pública, queixando-se as elites locais do facto de o governo provincial, incluindo o governador e os directores provinciais, serem gente do sul⁶¹. Algumas vezes consideram mesmo que, mesmo militares de altas patentes originários da Zambézia, como Bonifácio Gruveta, nunca terem recebido a consideração devida no interior da Frelimo pelo simples facto de ser *zambeziiano*⁶².

Em termos eleitorais, a província da Zambézia representa um comportamento condizente em relação as relações estabelecidas entre as suas elites, as populações e o Estado moderno da Frelimo. Na verdade, a província da Zambézia é a única que desde a institucionalização das eleições pluralistas sempre votou pela Renamo (1994, 1999, 2004, 2009, 2014). Apenas nas últimas eleições de 2019 é que a Frelimo conquistou esta província considerada “rebelde”⁶³. Quanto às eleições locais, as autarquias da Zambézia não mostram o mesmo padrão de voto. Duas autarquias merecem destaque, a de Gúruè e a de Quelimane. As populações destes municípios já alternaram seu voto entre a Renamo, a Frelimo e o MDM, o que mostra a existência de um cultura política local específica. As outras autarquias como Maganja da Costa, Milange, Alto-Molocue e Mocuba votaram quase sempre na Frelimo. A cultura política da Zambézia é bem evidente nos resultados que são produzidos pelas eleições locais.

3.1.3 CABO DELGADO

Características socioeconómicas - A província de Cabo Delgado, com uma superfície de cerca de 82.625 Km² ⁶⁴ é a quarta província mais populosa de Moçambique, com 2.525.416 Habitantes, sendo 1.226.849 (48,5 %) Homens e 1.298.567 (51,5%) Mulheres⁶⁵. Possui 22 distritos e 6 Municípios. A maioria da população da província é Amakhuwa com 66,8% da população, seguida pelos Vamakonde com 21,8% e finalmente os Vamwani com 6,1%. Em 2017, a taxa de

⁶⁰ Mosca, J., (1999) *A experiência socialista em Moçambique (1975-1986)*, Lisboa Instituto, Piaget.

⁶¹ Savana (1994). “Em Cabo Delgado porque é que não há administradores Amakhuwa?” 6 de Maio.

⁶² N.C. Entrevista realizada no dia 20 de Maio de 2020.

⁶³ Chichava, S. (2007b). *Uma provincia Rebelde. O significado do voto...* op.cit.

⁶⁴ INE (2018). Anuário Estatístico da Província de Cabo Delgado 2017. Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Cabo Delgado. Pemba, Moçambique.

⁶⁵ INE (2020). Projecções da População 2017 – 2050: Cabo Delgado. Instituto Nacional de Estatística [Online].

Disponível: www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/projeccoes-da-populacao-2017-2050/cabo-delgado.xls/view. Acedido: 02 de Julho de 2020

analfabetismo situava-se nos 60,7%⁶⁶, cerca de 20% acima da média nacional. A província tinha uma total de 398.357 alunos matriculados no ensino primário do primeiro e segundo grau em 2017, dos quais 350.979 no EPI e os restantes 47.378 no EP2. Estes alunos eram assistidos por 5.233 professores no EPI, o que implicava um rácio um professor para 67 alunos, e 1.791 professores no EP2, com um rácio correspondente de 1/26, o melhor dentre as províncias estudadas⁶⁷.

Em 2019, a província possuía 129 US, de entre as quais 124 eram unidades de cuidados de saúde primários, quatro de secundários e uma de nível terciário. A província não dispõe de US que ofereçam cuidados do nível quaternário, para os quais usam o Hospital Central de Nampula dado o seu carácter de hospital de referência. Contava ainda com um total de 2.641 técnicos superiores, médios e básicos de saúde.⁶⁸ Esta província tinha um rendimento per capita de US\$281 em 2017, pouco mais de metade da média nacional. A província apresentava um nível pobreza intermédio, comparado às restantes províncias do país (44,8%) e uma esperança de vida de 48,7 anos, 5 anos inferior em relação a média nacional⁶⁹.

Factores sociopolíticos - A província de Cabo Delgado situa-se no extremo norte do País, fazendo fronteira com a Tanzânia, País que apoiou directamente a luta de libertação de Moçambique. Diferentemente de Nampula e Zambézia, que conheceram um processo de colonização precoce, a presença colonial portuguesa nesta província foi tardia. Desde o século XVIII, os Vamakondes, que estavam organizados em chefaturas relativamente independentes, serviam como intermediários no comércio de escravos e marfim entre o interior e a costa⁷⁰. As relações comerciais, pessoais e matrimoniais que os chefes Makonde estabeleceram com os mercadores indianos provenientes de Mocímboa da Praia e da Ilha do Ibo e com notáveis Swahilis (agentes alfandegários dos sultões), permitiram a partir da década de 1850, a sua conversão ao Islão⁷¹. Convertidos ao Islão, os chefes Vamakonde passaram a adoptar não só um estilo de vida swahili, como reforçaram sua actividade de captura de escravos na Macuana para vendê-los a outrem ou para incorporá-los nas suas aldeias⁷², Reorganizaram também a sua estrutura política, que passou a estar baseada num princípio hierárquico e cujos chefes passaram a se subordinar ao chefe do grupo das aldeias⁷³. As chefaturas Vamakonde mantiveram seu poder até finais do século XIX, quando a administração dos territórios das províncias de Niassa e Cabo Delgado foi entregue à Companhia do Niassa, de capitais ingleses⁷⁴.

A localização geográfica desta província, numa altura em que os países vizinhos de Moçambique eram governados por regimes segregacionistas na Rodésia (do Sul) e na África do sul, levou a que Cabo Delgado fosse escolhido para iniciar o movimento de luta anticolonial. Foi a fusão entre elite militar guerreira Vamakonde do planalto de Mueda, com elementos da pequena burguesia urbana

⁶⁶ INE (2018). Anuário Estatístico da Província de Cabo Delgado 2017. Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Cabo Delgado. Pemba, Moçambique.

⁶⁷ INE (2018). Anuário Estatístico da Província de Cabo Delgado 2017. Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Cabo Delgado. Pemba, Moçambique.

⁶⁸ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

⁶⁹ INE (2018). Anuário Estatístico da Província de Cabo Delgado 2017. Instituto Nacional de Estatística, Delegação de Cabo Delgado. Pemba, Moçambique.

⁷⁰ Thompson, J. (1983). Notes on the basin of the River Rovuma. Est Africa, In Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography, London.

⁷¹ Sunseri, T. (2009). *State Forestry and social conflict in Tanzania 1820-2000*. Athens: Ohio University press,

⁷² Coquery-Vidrovitch, C., (2009). *Africa and the Africans in the nineteenth Century. A Turbulent history*. Londos & New York, Routledge

⁷³ Adam, Y., (1996), Trick or treat. The relationship between Destabilisation, Aid and Development Policies in Mozambique, 1975-1990. PhD Dissertation, Roskilde University.

⁷⁴ Harison, G. (2000) *The Politics of Democratization in Rural Mozambique: Grassroots governance in Mecufi, Lampeter and New York: Edwin Mellen Press.*

negra e mestiça do sul que constituiu a Frelimo⁷⁵, tendo este grupo assumido o papel dirigente de mobilização dos camponeses para a luta de libertação. Iniciada pela Frelimo 1962, a luta anticolonial jogou um papel importante na forma como a elite Vamakonde se viria a posicionar, na província de Cabo Delgado, não só em relação a seus antigos aliados - as chefaturas swahilis da costa, mas também em relação às populações situadas ao sul da província, os Amakhuwa, suas antigas presas para a escravatura.

Durante a luta anticolonial, a Frelimo criou as primeiras zonas libertadas na província de Cabo Delgado. A experiência das zonas libertadas foi usada pela Frelimo para legitimar, não só a adoção do marxismo-leninismo, mas também a política das Aldeias Comuns. De acordo com a Frelimo, as zonas libertadas eram o lugar onde se tinha forjado a Moçambicanidade. Assiste-se a partir de 1975 a uma reconfiguração das relações de poder no norte de Moçambique⁷⁶. A “vitória” sobre o colonialismo português tinha, não só preservado a imagem do espírito feroz e inato de resistência dos Vamakonde, como também lhes dado uma “legitimidade” e prerrogativa exclusiva de se impor politicamente em toda a província de Cabo Delgado. Inúmeros elementos deste grupo adquiriram protagonismo socioeconómico (beneficiando de empregos no Estado, de subsídios de antigos combatentes, ocupando as residências nos bairros militares nas capitais provinciais) e político (assumindo presença em cargos de decisão militar e da segurança ou funções de ideologização de populações urbanas). Esta nova posição é acompanhada pelo desenvolvimento de um mito “o de resistência anti-colonial”, prerrogativa daqueles que tinham combatido e derrotado o colonialismo Português. Foi neste contexto, que, em 1989, jovens intelectuais Vamakonde, reivindicavam o domínio sobre toda a província de Cabo Delgado, do rio Rovuma até ao rio Messalo⁷⁷.

Tal como nas outras províncias, a abertura política do início dos anos 1990, levou a que grupos socioculturais étnicos excluídos começassem a reivindicar a sua integração nos órgãos do poder. Em Cabo Delgado a supremacia Makonde sobre os Amakhuwa do sul e os muçulmanos da costa começou a ser posta em causa. Em 1994, os Amakhuwa de Montepuez, organizaram manifestações violentas contra essa a supremacia, exigindo a sua inclusão na administração do Estado ao nível local, que era dominada pelos Vamakondes. Segundo eles era inaceitável que distrito como Montepuez fosse dirigido por um M'makonde⁷⁸. Tratava-se aqui da reactivação de uma velha clivagem socio-histórica ainda presente na consciência colectiva dos Amakhuwa do sul de Cabo Delgado. Este grupo havia sido durante a escravatura vendido como escravos por intermediários Vamakonde.

Em 2005 uma outra clivagem política opondo o mesmo grupo hegemónico (os Vamakondes) e os Vamwanis (Amakhuwas muçulmanos da Costa) explode. Durante a eleição intercalar de 2005 a vitória do candidato M'makonde da Frelimo em Mocimboa da Praia Amadeu Pedro é contestada pelo candidato M'mwani da Renamo Assane Saíde. Esta contestação foi violentamente reprimida pelas Forças de Defesa e Segurança, tendo resultado na morte de 12 pessoas e 40 feridos. De acordo com uma organização da sociedade civil que observou a eleições, testemunhos locais

⁷⁵ Cahen, M., (2006). « Lutte armée d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? Processus historique et discours politique. Les cas des colonies portugaises et du Mozambique en particulier », *Revue Historique* 315 (637), p. 113-138.

⁷⁶ H. West, (1998) "This Neighbor is Not My Uncle!": Changing Relations of Power and Authority on the Mueda Plateau. *Journal of Southern African Studies*, 24(1). P. 143-161

⁷⁷ R. Conceição, (2006). *Entre o mar e a terra: situações identitárias do norte de Moçambique (Cabo Delgado)*, Maputo, Promédia. Mapa publicado numa revista literária onde se definia o que era o território Makonde.

⁷⁸ Savana (1994). op.cit.

indicavam que simpatizantes da Renamo na zona não digeriam bem a ideia de ser governados mais uma vez por um M'makonde⁷⁹.

Em termos eleitorais, o comportamento político da população desta província segue desde 1994 o mesmo padrão. Apesar da grande contestação das populações das regiões costeira e do sul da província, a Frelimo venceu todas as eleições realizadas seja ao nível provincial seja ao nível autárquico (1994, 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019). Este comportamento expressa-se também ao nível de eleições locais, que sempre foram ganhas pelo partido no poder, excepto em 2018, quando a autarquia de Chiúre, no sul de Cabo Delgado e com fortes ligações étnicas com a província de Nampula, votou pela Renamo. Isto mostra a existência de uma cultura política dominante. Qual é o impacto desta cultura política dominante nos mecanismos de transparência, inclusão e prestação de contas. A discussão apresentada abaixo fornece algumas pistas sobre esta problemática.

Como é que os factores acima descritos e analisados influenciam a governação local é objecto de análise no próximo capítulo.

⁷⁹ Observatório Eleitoral (2005). Relatório da eleição Intercalar de Mocimboa da Praia. Maputo.

4 GOVERNAÇÃO LOCAL

Neste capítulo faz-se a análise de economia política da governação local em Moçambique. Analisam-se os factores fundacionais e as regras do jogo, e em particular os espaços e práticas de prestação de contas, transparência e inclusão quer no quadro dos órgãos locais do Estado, quer no quadro dos órgãos de poder local. São descritos e analisados os elementos da situação actual que tem efeitos sobre a governação, assim como as dinâmicas que se desenvolvem e influenciam a transparência, prestação de contas e a inclusão. O capítulo conclui respondendo à questão de saber como se pode conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão através do fortalecimento da governação local e quais os factores a tomar em consideração, e termina com recomendações sobre onde e como intervir.

4.1 FACTORES FUNDACIONAIS E REGRAS DE JOGO DA GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Garantir a unidade nacional tem sido um objectivo de desenvolvimento desde a independência. Em 1977, a Frelimo tornou-se um partido-Estado de orientação marxista-leninista. Uma das medidas adoptadas foi reformar a administração colonial e, portanto, produzido um discurso de ruptura, em relação a administração colonial e às práticas tradicionais. Esta ruptura visava construir um Estado Moderno. O território de Moçambique foi dividido em províncias, distritos, postos administrativos e localidades⁸⁰. As autoridades tradicionais, representantes de um poder considerado “obscurantista” e “retrógrado” foram excluídas do processo de governação. Apesar da exclusão, as “velhas” estruturas políticas e linheiras dominantes locais conseguiram integrar alguns seus elementos no aparelho local do Estado e das Organizações Democráticas de Massas (ODM)⁸¹, apesar de alguma resistência. Nas eleições de 1977, As populações locais indicavam os seus líderes tradicionais para deputados às assembleias locais, visto considerá-los seus representantes legítimos, dotados de competências para falar em seu nome e para defender seus interesses particulares, mas as brigadas centrais da Frelimo, rejeitavam estes candidatos. Nas províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado um grande número de candidatos a membros das Assembleias Provinciais foi excluído por esta razão⁸². Esta exclusão foi justificada pela necessidade de impedir que o poder caísse de novo nas mãos de antigos detentores do poder.

Em termos administrativos, as orientações eram definidas de acordo com o modelo do Centralismo Democrático, isto é, decididas no topo do partido Frelimo, e de seguida, impostas às administrações locais⁸³ e aos administrados. Os Conselhos Executivos de Cidade, funcionavam em estreita obediência do poder central. Nos anos a seguir à independência não houve, de facto, um verdadeiro espaço de governação local. As Assembleias do Povo (de localidade, distrito e província)⁸⁴ instaladas nas zonas rurais e urbanas que, *a priori*, constituíam espaços de participação, inclusão e de prestação de contas, tornaram-se espaços de transmissão de orientações vindas de

⁸⁰ A orgânica da estrutura governativa correspondeu a estes níveis sendo: central, provincial, distrital e local.

⁸¹ Em muitos círculos e células de Corrane, Namapa, Montepuez, Namuno, Balama, Maúa e Cuamba, os secretários dos grupos dinamizadores de aldeias e bairros pertenciam, em 1976 e 1978, à linhagem do régulo deposto. Só por si este facto não quer dizer tudo, mas a estes personagens estava sempre associada uma *apiamwene*, o que significava, claramente, a reprodução do poder tradicional.

⁸² Assembleia Provincial de Nampula, Relatório das I^{as} eleições populares na província de Nampula, Nampula, 1978

⁸³ Neste período não podemos falar verdadeiramente de uma governação local no sentido de espaço de democracia construção colectiva de acção pública local. Em concreto o que podemos denominar de espaço de governação local, emerge com o discurso sobre descentralização no contexto da transição democrática.

⁸⁴ Vide a lei n. 7/78, de 22 de Abril. Em 1986 foram realizadas as II eleições locais. A lei aprovada instituiu as Assembleias de Posto administrativo. Uma das novidades desta Lei em relação a de 1977 foi a indicação dos candidatos pelo Partido. Uma vez que em 1977 o povo tinha rejeitado os grupos dinamizadores e indicado suas lideranças locais para os representar.

cima, tanto mais que os deputados deviam ser representantes da Frelimo junto das populações e não mais representantes das populações junto do Estado. As bases de uma crise social nas comunidades foram então criadas a partir das políticas adoptadas após a independência, justamente para suprimir a opressão colonial. No início dos anos 1980, com o avanço da guerra civil conduzida pela Renamo, o modelo fortemente centralizado começou a enfrentar dificuldades de se impor no espaço local. Durante o IV Congresso (1983), a Frelimo decidiu iniciar conversações com FMI e Banco Mundial (1984) e acabou por adoptar o PRE (1987). Em 1990, e em resposta às negociações com a Renamo, foi adoptada uma Constituição Multipartidária. Do ponto de vista político, estas mudanças constitucionais não alteraram as práticas autoritárias e centralizadoras do regime. A adopção de reformas económicas, antes das reformas políticas, foi uma tática para, através das privatizações, capturar a economia e as estruturas a si ligadas, uma fonte importante de poder.

Reformas administrativas - No novo quadro constitucional, a administração local foi modificada com a atribuição de personalidade jurídica própria. Foi aprovado um Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) que definia que os órgãos locais ficariam sob tutela do Ministério da Administração Estatal. As autoridades tradicionais foram reconhecidas e reenquadradas, e foi proposta a primeira reforma de descentralização, com a aprovação da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, que previa distritos municipais urbanos e rurais. A aprovação desta Lei foi acolhida com preocupação pela linha dura do partido Frelimo, que não aceitava fazer concessões e queria conservar intocáveis as antigas estruturas de poder.

A Lei 3/1994 não foi implementada porque por um lado, foi considerada inconstitucional pela maioria da bancada de Frelimo no parlamento, e por outro, os resultados eleitorais de 1994, sugeria ser possível a Renamo vir a ganhar as eleições em cerca de 70% das autarquias rurais. Esta situação levou a uma emenda constitucional (Lei 9/96, de 22 de Novembro), que culminou com a aprovação da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que definia um modelo de descentralização gradual. Desde 1997 e até agora, apenas mais 20 vilas passaram à categoria de Autarquia. Os critérios de autonomia financeira e administrativa considerados fundamentais de acordo com a Lei para a subida de vilas à categoria de Município nunca foram respeitados, tendo sido substituídos, na prática pelo critério de probabilidade de a Frelimo ganhar as eleições.

OLE e OPL - A criação das autarquias não substituiu a anterior organização administrativa. A governação local em Moçambique estruturou-se e continua a estruturar-se em duas vertentes: por um lado, a descentralização dos Órgãos do Poder Local (OPL) que se traduz nas autarquias e, por outro, a desconcentração de poderes, que conserva os moldes de Órgãos Locais do Estado (OLE), nos níveis de Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade, cuja lei (LOLE) foi aprovada apenas em 2003.

Em 2006 aprova-se o Decreto 33/2006⁸⁵ que confere aos municípios a prerrogativa de gerir os serviços de educação e saúde primários sem que, no entanto, se transferissem para estes os recursos humanos e financeiros necessários. Em 2011 este Decreto foi alterado com a aprovação do Decreto n.º 46/2011, de 21 de Setembro que prorroga por mais dois anos o processo de transferência destas competências. Um retrocesso⁸⁶ ocorreu, contudo quando o governo colocou representantes do Estado nos municípios de Nacala Porto, Ilha de Moçambique e Maxixe cujo território coincide com o do distrito.

⁸⁵ Decreto 33/2006, de 30 de Agosto. Regime jurídico das transferências de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.

⁸⁶ B. Veimer & J. Carrilho (2018) *Economia Política da descentralização em Moçambique. Dinâmicas, efeitos e desafios*. Maputo, IESE.

Uma década depois da aprovação da LOLE, foram aprovadas a Política e Estratégia Nacional de Descentralização (2012), e a Lei que institucionaliza a reorganização do governo provincial (2015). Esta última veio a reforçar a tendência de re-centralização⁸⁷ e limitou a relativa autonomia e espaço de tomada de decisão dos municípios e dos governos distritais. Ao mesmo tempo que se manteve um discurso populista de descentralização, as regras formais do jogo de descentralização foram alteradas a favor de um retorno a práticas mais centralistas do governo⁸⁸, aliás uma realidade vigente na grande maioria das estruturas do governo local, habilmente camuflada pelo conceito de gradualismo.

A reforma de 2018 - No novo contexto de conflitos político-militares, o formato da governação local em Moçambique foi reestruturado. Do lado dos OPL, emergiu em 2018 (governação descentralizada) um novo figurino, que redefine a eleição dos Governadores Provinciais (a partir de 2019) e dos Administradores Distritais (a partir de 2024), extinguindo assim a nomeação destes pelo Chefe de Estado. Do lado dos OLE, foram feitas modificações, com a implantação da figura do SEP. É a partir destes factores que estruturam a governação local, que se procura a seguir apresentar os actores, os espaços e os momentos de prestação de contas, transparência e inclusão como pressupostos para identificação de condições para a melhoria de serviços públicos locais.

4.2 ESPAÇOS E PRÁTICAS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E INCLUSÃO

O regime jurídico da governação local moçambicana apresenta, mesmo se de forma incipiente, uma estrutura favorável para o processo de transparência, prestação de contas e inclusão. Porém, como em outras administrações africanas, a grande constatação relativamente a esse quadro orientador das actividades administrativas locais é o divórcio entre as normas e as práticas quotidianas na acção pública local. Partimos da apresentação da estrutura de prestação de contas, transparência e inclusão prevista no quadro legal, para compreendermos a natureza do seu funcionamento e as suas limitações para a melhoria na prestação de serviços públicos locais. Partindo desta dupla administração (OLE e OPL) faz-se uma sistematização dos actores, dos espaços e dos momentos formais definidos pelo quadro jurídico de governação local.

4.2.1 OS ÓRGÃOS LOCAIS DO ESTADO: ACTORES, ESPAÇOS E MOMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E INCLUSÃO

Os OLE exercem a administração directa do Estado, orientados pelo princípio de desconcentração do poder administrativo. No regime jurídico moçambicano os OLE representam o Estado⁸⁹ ao nível local. Os OLE são constituídos pelos níveis provinciais, distrital, posto administrativo e localidade. A LOLE identifica dois tipos de espaços de prestação de contas: os horizontais, nível interno da administração, e os verticais⁹⁰, os que estruturam a relação com o cidadão. A seguir apresentam-se esses espaços, que são:

⁸⁷ E. Chiziane, (2011). *As tendências re-concentração e re-centralização administrativa em Moçambique*. Maputo....

⁸⁸ B. Weimer, (2012) *Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE.

⁸⁹ A legislação invoca igualmente que estes representam o Governo Central ao nível local o que retrata a cultura centralista do processo. A representação do Estado não pode ser confundida com a do Governo.

⁹⁰ G. O' Donnel, P. Schmitter et L. Whitehead (eds) (1986). *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University, 1986.

Tabela 4.1: Espaços de prestação de contas e inclusão nos OLE

Tipo de espaço	Mecanismo	Nível/ escalão
Interior à administração	Conselhos de Coordenação	Provincial, Distrital e Local
	Inspeção Sectorial	Provincial
	Tribunal Administrativo	Provincial
Externo, com participação cidadã	Instituições de Participação e Consulta Comunitária	Distrito, Posto Administrativo, Localidade
	Comités das Unidades de Prestação de Serviços	Local

4.2.1.1 Espaços interiores à administração pública

O processo de governação ao nível dos órgãos locais do Estado é eminentemente de representação do Estado, com pouco espaço de integração do cidadão no processo. A intervenção dos OLE é resultante da acção administrativa central que é replicada ao nível local. Como é que se processa a cada nível da estrutura dos OLE?

O nível provincial – a província é a maior unidade territorial da administração local. Em termos de desconcentração compreende o território sob gestão do SEP (governação provincial descentralizada), cujo papel é de coordenação, e sem nenhum espaço territorial de implementação de políticas públicas, segundo a lei. A lei, que cria a representação do Estado na província (lei n.º 7/2019, de 31 de Março), indica que as actividades do Secretário de Estado são as de soberania do Estado e de gestão dos serviços ainda não transferidos para a governação descentralizada. O quadro legal confere ao SEP poderes político-administrativo para o controlo dos níveis distritais, nomeadamente a partir das Direcções de Serviços Provinciais. Réplicas dos ministérios centrais, estas direcções reproduzem as mesmas práticas ao nível local. A este nível, os sectores dispõem de serviços de inspeção provincial, que tem a responsabilidade de garantir a observância da execução dos planos nos níveis subalternos (as competências de SEP no espírito de continuidade de Governo Provincial, compreendem a supervisão e inspeção das actividades no seu território)⁹¹. A relação entre a representação do Estado na província e os distritos, ainda não está clara, uma vez que estes mantêm-se sob controle do ministério de tutela até 2024. Os mecanismos de controlo ao SEP estão centralizados ao nível da tutela. Quanto à participação, apesar da lei referir que os planos de desenvolvimento local são participativos, não existe ainda clareza sob os espaços, os momentos e os principais actores do processo ao nível local. O SEP poderá se tornar na presença autoritária do Estado, sobretudo nos momentos em que a Governação Provincial estiver na posse de um partido da oposição. Nesse contexto, os níveis de transparência, inclusão e participação a este escalão serão exclusivamente horizontais, resultado da relação com os órgãos centrais e muito pouco com o cidadão local. O SEP incarnará o poder impositivo dos actores centrais funcionando como vigia, e isso incluirá reduzir o espaço de autonomia do local vis-à-vis o poder central

O nível de distrito – o distrito é, de acordo com a Lei n.º 8/2003 de 18 de Maio, a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local e a base da planificação do desenvolvimento económico local. Espera-se que, até 2024, produzam-se alterações consideráveis na administração da governação descentralizada a este nível para responder à

⁹¹ Pode-se assumir que a supervisão e inspeção das actividades da Representação de Estado estarão sob competências do SEP com fundamenta no facto de que vai herdar grande parte das estruturas do actual Governo Provincial.

recente reforma de descentralização. Embora definido como a base de planificação, na verdade o nível distrital é um espaço de execução de planos centrais. O que faz do discurso de “inclusão de todos os segmentos sociais um mero discurso político”, na medida em que uma parte da população é excluída de participar activamente neste fórum para a identificação, discussão e aprovação de projectos de desenvolvimento das comunidades que representa. Apesar disto, o distrito é o local por excelência de encontro entre o cidadão e o Estado, o espaço concreto de oferta de serviços públicos.

Em matéria de transparência e prestação de contas a este nível, embora o Administrador do Distrito (AD) tenha algum poder político, elas ocorrem de forma sectorializada em cada Serviço Distrital (SD) e conforme as especificações das respectivas tutelas sectoriais ao nível central. São os SD específicos que desempenham uma função preponderante nos actos executórios de cada área. Cabe ao Administrador um papel político de coordenação das actividades e sobretudo de controlo político⁹². Assim, mesmo que o AD tenha competências para supervisionar e inspecionar as actividades ao nível do distrito, ele/a tem capacidades limitadas ao nível técnico, administrativo, e de conhecimento dos sectores para exercer uma função mais relevante. São os sectores de tutela que exercem verdadeiramente algum nível de controlo interno. Apesar de eventuais limitações técnicas, a vontade política do administrador pode fazer diferença na implementação de práticas de inclusão, participação e prestação de contas neste nível. O AD pode ser fundamental para dar incentivos políticos aos níveis sectoriais locais para se abrirem cada vez mais espaços de transparências e inclusão.

Depois de analisados os contexto aos níveis provincial e distrital, apresentam-se agora os espaços de participação e prestação de contas existentes.

(a) Os Conselhos de Coordenação como espaços de articulação, transparência e prestação de contas – em todos escalões territoriais realizam-se os conselhos de coordenação, que são dirigidos pelos responsáveis máximos da estrutura administrativa. Estes conselhos têm a vantagem de abrir relativamente o espaço para personalidades convidadas pelos dirigentes, como por exemplo, pessoas da sociedade civil, académicos, pessoas influentes. Estes espaços são, para além de planificação, de apresentação dos resultados e dos relatórios sectoriais. Contudo não garantem necessariamente algum nível de transparência nem de prestação de contas, uma vez que não existem relatórios de auditorias internas que possam servir como base de análise. Trata-se apenas de compilações apresentadas pelos responsáveis dos sectores. Em concreto estes conselhos servem de espaços de alinhamento partidário. Na mesma linha de interpretação encontram-se as sessões ordinárias ou extraordinárias dos OLE. Em todo caso, podem obviamente servir como passarelas de advocacia e de influência para novas abordagens sobre gestão local.

(b) As Inspecções locais como mecanismos de reforço da transparência – o regime jurídico de administração local do Estado define que em todos os níveis territoriais devem existir mecanismos de monitoria de desempenho. Grosso modo, existem dois mecanismos principais: o primeiro de ordem hierárquica, em que o dirigente do órgão local deve ser informado, não só sobre as actividades implementadas, mas comunicado sobre qualquer acordo firmado pelo sector. O segundo mecanismo é relativo à produção regular de relatórios de actividades mensais, trimestrais, semestrais e anuais referentes ao grau de execução dos planos e experiências positivas de solução de problemas locais. Finalmente, o ministro que superintende a Administração Estatal e

⁹² A própria legislação reconhece que os directores provinciais assim bem como os directores de serviços provinciais observam as orientações técnicas e metodológicas dos ministros ou dirigentes do aparelho de Estado central (vide o art. 8 do Regulamento da LOLE).

Função Pública (MAEFP) e os secretários permanentes dos ministérios (os de tutela de cada sector) analisam tal informação e produzem sínteses para submetê-las ao Conselho de Ministros e ao Presidente da República. Este procedimento hierárquico é obviamente um acto burocrático, que não prevê sanções em caso de incumprimento. Ao contrário, as visitas feitas pelo Governador Provincial e pelo AD aos sectores, são actos políticos, que produzem algumas vezes efeitos na participação e prestação de contas conforme as orientações e incentivos políticos daí resultantes.

São os sectores, em última instância que exercem alguma relevância no processo de controlo das actividades. Cada sector (educação, saúde, etc) desenvolve, a partir de orientações centrais, mecanismos de controle interno. Contudo estes mecanismos sofrem dupla limitação: (I) a primeira, a dificuldade de coordenação com o nível de governação local. As administrações dos sectores situam-se numa zona cinzenta: devem obedecer ao governo local e ao mesmo tempo à liderança sectorial do nível superior; a (ii) a segunda limitação reside no facto de os controlos e inspecções sectoriais não disporem de mecanismos definidos para sanções em caso de incumprimento administrativo. Na verdade, os arranjos político-partidário (do partido no poder) são os principais meios através dos quais se pode sancionar o incumprimento da observação do princípio de transparência ao nível local.

(c) O tribunal administrativo provincial – Este é um mecanismo de controle externo ao Executivo. Estes tribunais administrativos são compostos por três secções (i) a primeira secção é a do contencioso administrativo; ii) a segunda secção é a tributária e aduaneira; e iii) a terceira exerce a função de controlar e auditar as Contas Públicas (para além da fiscalização prévia). Realizar auditoria externa às Contas Públicas é responsabilidade exclusiva do Tribunal Administrativo central; este órgão central tem a função de avaliar as contas anuais dos governos central e local, para medir o cumprimento das regras estabelecidas e os resultados pretendidos da execução do orçamento. Para isso produz anualmente um Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado. Essa opinião técnica é um documento público e é usado pela Assembleia da República para exercer melhor a sua função de controle através da avaliação, discussão e aprovação (teoricamente também refutar, o que nunca aconteceu) as contas anuais do executivo. No nível autárquico, o equivalente da Conta Geral do Estado é a Conta de Gerência da autarquia.

No âmbito do processo de descentralização, foi aprovada a Lei n.º 25/2009 que cria os tribunais administrativos provinciais, posteriormente revogada pela Lei 24/2013 de 1 de Novembro, por sua vez revogada e republicada pela Lei 7/2015. Com base nesta Lei, estes tribunais passaram a (i) julgar as acções ou recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações juridico-administrativas (ii) fazer o controle da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas emitidas pela Administração pública do nível provincial, distrital e autárquico e, (iii) a fiscalização prévia através do visto, dos actos e contratos dos órgãos e entidades sob sua jurisdição. A instalação destes tribunais contribuiu para reduzir a carga processual dos processos administrativos, fiscais e aduaneiros, e resolver o crónico problema das demoras na contratação pública bem como no recrutamento e enquadramento dos funcionários públicos, pois a fiscalização prévia (através do visto) foi descentralizada⁹³. Poderia também contribuir para reforçar a transparência e prestação de contas se lhes fosse dada a responsabilidade de auditar as contas do governo provincial e das autarquias, mas tal não foi implementado pelo argumento de que Moçambique continua a um Orçamento Unitário e em termos de direito comparado, só em Estados Federais (Brasil por exemplo), a execução orçamental dos Estados é auditada por tribunais de contas estaduais. Em todo o caso para o reforço dos processos de transparência e prestação

⁹³ Tribunal Administrativo (2013). Tribunal Administrativo (2013). “Presidente do CSMJA abre Tribunal Administrativo de 1ª instância da província de Niassa”. In http://www.ta.gov.mz/breve.php?id_breve=296. Acedido no dia 7 de Junho de 2020

de contas, uma abordagem a partir de Tribunais Administrativos pode ser fundamental, sobretudo para o nível técnico-administrativo.

4.2.1.2 Espaço externos à administração, com participação cidadã

Estes são os espaços de contacto entre a administração e o cidadão, onde a partilha de informação e inclusão do administrado ocorre. No conceito da desconcentração que enquadra os OLE, a relação com o cidadão é relativamente reduzida. Aliás, de acordo com a legislação, a articulação com as comunidades visa auscultar para melhor integrá-las na implementação das políticas locais. Não existe em nenhuma legislação, a obrigatoriedade de participação dos cidadãos comuns na elaboração das políticas públicas.

(a) As Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) - de acordo com a lei, as comunidades estão organizadas em conselhos locais, fóruns, comités comunitários e fundos comunitários. Destas quatro formas apenas o Conselho Local é que envolve a relação directa entre o cidadão e o Estado. É da responsabilidade do Administrador constituir os Conselhos Locais nos níveis distritais e inferiores. Em quase todo o País as IPCC representam a fórmula principal de participação das populações na governação local. Todavia, os critérios da sua contribuição para o processo de tomada de decisão é obscuro.

A legislação que institui estes espaços não é suficientemente clara sobre a função das IPCC, se são apenas de órgãos de consulta ou órgãos deliberativos. A participação das populações através da IPCC varia consideravelmente nos diferentes locais⁹⁴. Em distritos com um histórico de programas de participação institucionalizadas, muitas vezes apoiados por organizações da sociedade civil ou de cooperação (ex: em Nampula) a participação no quadro das IPCC é maior, enquanto que em outros distritos com menor experiência, (ex: Zambézia e Cabo Delgado), a participação tende a ter menor vigor. A inclusão da mulher na composição destas instituições é algumas vezes visível⁹⁵.

(b) Os Comitês das unidades de prestação de serviços - existem espaços, formalmente estabelecidos e regulados, para envolver os cidadãos na gestão dos serviços básicos, nomeadamente nas escolas e nas unidades sanitárias. Estes espaços, embora com limites, proporcionam oportunidades para os cidadãos e cidadãs influenciarem a gestão dos serviços. Este assunto é desenvolvido nos capítulos 5 e 6, sobre saúde e educação, respectivamente.

Apresentados os actores, espaços e momentos de prestação de contas e inclusão associados aos OLE, apresenta-se a seguir uma breve análise sobre o quadro normativo de transparência, prestação de contas e inclusão ao nível da governação descentralizada autárquica e provincial.

4.2.2 ÓRGÃOS DE PODER LOCAL. UM POTENCIAL SEM CAPACIDADE

No ordenamento jurídico moçambicano, os OPL correspondem, grosso modo, ao processo de devolução de poder para o nível local, sendo, sobretudo, o resultado de eleição no quadro da administração indirecta do Estado. Em Moçambique a descentralização corresponde as autarquias, de nível de cidade, de vila e de povoação⁹⁶. Com a recente reforma de descentralização (2018),

⁹⁴ S. Forquilha & A. Orre (2011). "Transformações sem mudanças?" Os Conselhos Locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique" In L. Brito et al. Desafios para Moçambique 2011, Maputo, IESE, p. 35-53.

⁹⁵- Género e grupos vulneráveis na administração local do Estado – na matéria sobre género a legislação não é muito específica, pese embora alguma referência seja feita na composição dos IPCC. A secundarização da participação das mulheres nestes mecanismos é devida ao facto de a sua participação ser vista como complementar a do homem. Isto é claramente visível nos discurso e nas práticas não só do governo e partidos políticos, mas também da sociedade civil, que não contestam a desigualdade existente, mas tentam criar a participação da Mulher dentro de papéis tradicionais.

⁹⁶ Na base da noção de gradualismo que foi introduzido no processo de municipalização apenas existem até agora 53 municípios, numa povoação foi elevada a tal categoria.

inclui-se também a governação descentralizada provincial que instituiu a eleição dos governadores provinciais. Este modelo de organização político-administrativo é, por excelência, aquele que deveria desenvolver as abordagens de inclusão e prestação de contas, uma vez que resulta da eleição directa pelo cidadão ordinário⁹⁷. A seguir, apresentamos o quadro que informa o processo de transparência, prestação de contas e inclusão ao nível da descentralização, partindo das autarquias até aos dos órgãos da governação provincial.

4.2.2.1 As autarquias

Transparência, prestação de contas e inclusão nas autarquias – A natureza da organização e composição das autarquias é *a priori* favorável ao exercício de transparência e prestação de contas. As autarquias são compostas por uma tríade de actores que compreendem, uma Assembleia Autárquica (AA) dotada de poderes deliberativos, um Conselho Autárquico (CA) e o/a Presidente do Conselho Autárquico (PCA), que correspondem com funções executivas. Esta composição é, *per se*, uma garantia de “pesos e contrapesos” (os tais *checks and balances*) e equilíbrio de gestão. O pressuposto legal é que o executivo preste de forma regular contas à Assembleia. Assim sendo a AA seria a instância mais imediata, não só de participação, mas também de prestação de contas do executivo autárquico.

No entanto, a experiência de gestão autárquica das últimas duas décadas mostra que as relações entre o Conselho e a AA nem sempre são as mais funcionais⁹⁸. Dois factores explicam esta situação: (a) o primeiro é relativo à planificação das actividades das Assembleias. Não tendo orçamento próprio, e dependendo da vontade do executivo, não têm recursos para auscultar os cidadãos de modo a processar as suas demandas e transformá-las em prioridades para serviços municipais; (b) a segunda é relativa ao sistema (listas fechadas por partido) de escolha dos membros para constituírem as listas eleitorais, o qual obedece mais a imposições clientelistas do que a competências específicas para a função, levando à subalternização das Assembleias em relação aos Executivos, onde estão concentradas as competências.

Participação de mulheres na governação municipal – Tem-se registado avanços inconsistentes na entrada de mulheres para os governos autárquicos, com um aumento gradual, mas muito pequeno, do número de mulheres que são presidentes do CA (apenas 10% em 2019), mas uma redução significativa (mais que 7%) de mulheres nas AM entre 2014 e 2019, quando constituíam apenas 32% dos membros.

Tabela 4.2: Mulheres integrando os órgãos autárquicos

Funções	Período				
	1998-2003	2003-2008	2009-2013	2014-2018	2019-23 ⁹⁹
# Municípios	33	33	43	53	53
Presidentes CA Mulher	1	0	3	5	6
Membros AA, incl pres	792	856	-	1269	1410
Membros mulheres	27%	24.5%	-	39.5%	32.2%

Fonte: Osório, C. (2019)

O facto de existirem quotas de participação de mulheres em processos e mecanismos de exercício de poder (normalmente à volta de 30%) responde essencialmente a compromissos externos do governo. O Governo de Moçambique assinou tratados e legislação internacional onde

⁹⁷ (Lei n. 6/2018, de 3 de agosto que altera a n. 2/97, de 18 de fevereiro).

⁹⁸D. M. Rosário (2015), «Os Municípios dos “Outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche», *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, p. 135-165.

⁹⁹ Os espaços do género nas autarquias igualmente continuam muito incerto. Aliás, na experiência de municipalização, apenas 6 autarquias (Chokwe, Mandlakaze, Mocuba, Metangula, Marrupa) foram lideradas por mulheres.

estão estabelecidos compromissos bem específicos. Esta prática de quotas para mulheres criou, no entanto, expectativas de participação da mulher nos diferentes órgãos e níveis da governação. As quotas são importantes para assegurar a visibilidade da mulher embora estejam longe de assegurar mais igualdade para a mulher.

Apesar dos discursos favoráveis sobre a integração da mulher na esfera político-partidária, na prática existem numerosas barreiras à participação da mulher na vida dos vários os partidos políticos. Existe uma certa falta de confiança na capacidade destas, ao que se alia as dinâmicas e cultura do campo político (liderança, modelos de decisão, linguagem, etc.), com as quais muitas mulheres não se identificam¹⁰⁰ já que foram concebidas a partir de códigos masculinos¹⁰¹ da tomada decisão e de virilidade¹⁰².

Que resultados se esperam da participação da mulher nos órgãos e processos políticos, é algo que não reúne o consenso dos vários actores, incluindo das mulheres. Há quotas para a participação de mulheres, mas ao escolher-se (por eleição ou nomeação política) uma mulher para um lugar de decisão espera-se que ela represente outras mulheres ou essa participação é legitimada como um direito individual da mulher enquanto cidadã? Neste último caso, ela representa-se a si mesma ou representa o universo? Esta questão não se coloca em relação aos homens, que são vistos geralmente como representando a universalidade¹⁰³.

Esta falta de clareza em relação ao papel as quotas constrange a qualidade e valor da participação das mulheres nos processos políticos, em particular no contexto de Moçambique. As quotas têm um objectivo de promover a igualdade de género? Na prática, tem sido quase impossível¹⁰⁴ juntar mulheres eleitas por partidos políticos diferentes numa agenda de igualdade e equidade de género, em grande parte porque a sua legitimidade vem de pertença a um partido e não de representação de um eleitorado particular (mulheres). Este escamoteamento de temas de igualdade de género nos debates públicos e, em particular durante as campanhas eleitorais, resulta, em parte, da percepção que este assunto é divisivo e pode alienar votantes. Este receio existe mesmo para a discussão de agendas contra a violência doméstica, assunto que já está legislado.

Um outro elemento importante para analisar a participação de mulher em processos políticos, em geral, é se ela é vista como complementar à do homem (caso em que os dois trazem valias diversas e específicas do seu género) ou recíproca (caso em que as valias não estariam tão associadas às características e papéis atribuídos socialmente). Os discursos¹⁰⁵ e as práticas não só do governo e partidos políticos, mas mesmo da parte da sociedade civil, mostram a dominância da primeira abordagem, a qual não contesta a desigualdade existente, mas tenta criar participação dentro de papéis tradicionais. A falta de abordagem estratégica de género na legislação produzida nos últimos anos assume uma igualdade (que está na lei nas não existe no quotidiano). Esta “neutralização” de género traduz-se na prática na manutenção e reforço das desigualdades actuais.

¹⁰⁰ C. Osório (2019). Mulher e democracia: indo para além das quotas. O caso das eleições autárquicas de 2018. Maputo. WLSA.

¹⁰¹ P. Bourdieu (2002). *A dominação Masculina*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

¹⁰² A. Hidalgo (2020) « l'improbable héritière », in <https://www.jeuneafrique.com/135960/politique/anne-hidalgo-l-improbable-h-riti-re/>. Acesso em 10 de Março de 2020.

¹⁰³ Daí o homem com H maiúsculo.

¹⁰⁴ Há um ou outro caso, em que foi possível colocar mulheres eleitas por partidos diferentes a trabalhar em conjunto nas assembleias, mas estas acções foram feitas com um perfil muito baixo (*low profile*) a fim de evitar chamar a atenção dos escalões superiores.

¹⁰⁵ O hino da mulher moçambicana mostra a complementaridade que se espera (e coloca muito claramente a mulher num papel tradicional): produz e alimenta os combatentes, sacrifica-se, é companheira inseparável do homem engajado – isto é a mulher emancipada!

Um discurso e prática focados numa reciprocidade de participação exigiria deslocar o foco do debate para a igualdade de géneros¹⁰⁶ e “desmasculinizar” o campo político e abrir espaços e formas de participação mais diversas. Os obstáculos a uma agenda política de género levaram feministas africanas a proporem, em Maputo em 2017, espaços alternativos para a participação democrática para romper com as estruturas de dominação¹⁰⁷.

As auditorias autárquicas - Relativamente a outros mecanismos de controlo interno, está prevista a instauração das auditorias interna nos governos autárquicos. No entanto, poucas são as autarquias que dispõem de tais mecanismos, são poucos os casos em que se instruem auditorias internas, e nos casos em que são feitas, estas não são partilhadas com as AA, que tem também uma limitada capacidade de análise¹⁰⁸.

A transparência e prestação de contas verticais (ao cidadão) - Outro nível de garantia de transparência das acções das autarquias é o princípio da publicidade dos actos públicos das autarquias. O regime jurídico das autarquias prevê que estas exponham ao público, por exemplo as suas receitas assim como seus contratos. No entanto, mesmo quando isto acontece não se pode considerar essa exposição como um verdadeiro acto de transparência, uma vez que não existem, pelo menos em moldes claros, procedimentos de conferência de factos expostos por parte do público. De resto, existem *gaps* importantes entre uma mera exposição e o interesse, acesso e análise crítica das mesmas por parte do munícipe.

Diversas fontes entrevistadas para este trabalho reconheceram que as autarquias não têm mecanismos administrativos que permita aumentar a transparência da gestão, apesar da importância desta, sobretudo no que concerne a prestação de contas verticais (relação com o cidadão). Com efeito, só a partir de 2004, no segundo mandato autárquico (2003-2008) é que se produziu uma legislação¹⁰⁹ sobre a articulação entre as autarquias e as comunidades¹¹⁰. Contudo, continuam pouco claros os mecanismos de relação entre as autoridades autárquicas com os munícipes. Apesar dos constrangimentos, as práticas participativas nas autarquias tendem a ser mais criativas e inovadoras do que as dos OLE, apesar de serem muito influenciadas pelas pessoas que ocupam as posições de lideranças nesses órgãos.

Vistas as autarquias, a secção seguinte apresenta o quadro institucional no contexto da governação descentralizada provincial.

4.2.2.2 O nível provincial

A transparência, prestação de contas e inclusão na governação provincial descentralizada - Esta nova modalidade de organização da administração pública local, a governação provincial descentralizada, (2018) é resultante de arranjos políticos entre dois principais actores políticos, a Frelimo e a Renamo. Desde a independência os governadores das províncias têm sido indigitados pelo poder central e representam este ao nível na província. No entanto, a última reforma, resultante da pressão da Renamo, modificou substancialmente a estrutura, e os governadores passaram a ser eleitos via um sistema de cabeça de lista de partidos ou de grupos de cidadãos. O formato de organização e funcionamento da Governação Descentralizada Provincial está numa

¹⁰⁶ Osório (2019), p. 54.

¹⁰⁷ Referido em Osório (2019). Pp. 60-61.

¹⁰⁸ Entrevista com SC. Realizada no dia 12 de Junho de 2020.

¹⁰⁹ e o Decreto n° 51/2004, de 1 de Dezembro e o Decreto ministerial n° 80/2004, de 14 de Maio. Boletim da República, 1ª série, Suplemento.

¹¹⁰ D.M. Rosário (2009). Les Mairies des “Autres”. Une analyse socio-politique e historique des trajectoires locales. Les cas d’Angoche, de l’Île de Moçambique et de Nacala Porto. Tese de Doutoramento em Ciência Política. Bordeaux : Instituto de Estudos Politicos de Bordeaux.

fase embrionária, com um quadro legislativo ainda inconsistente e, de acordo com várias pessoas, entrevistadas gerando confusão na operacionalização. Uma primeira análise deixa perceber que existem muitas similaridades entre a governação autárquica e a descentralizada provincial; em ambos, a eleição obedeceu o critério de cabeça de lista, um retrocesso em relação ao antigo processo de eleição dos PCA que incluía a possibilidade de apresentação de candidaturas independentes nas eleições. Na história da democracia multipartidária são muitos os exemplos de grupos independentes locais, que concorreram e assumiram um papel importante nas assembleias provinciais, sobretudo na província de Nampula.

Ao nível da governação provincial descentralizada existem igualmente as Assembleias Provinciais (Lei 10/2007) que em primeira instância representam o espaço de prestação de contas do executivo provincial. Apesar de a Lei lhes ter conferido poder de (i) supervisionar e monitorar o cumprimento das decisões do Conselho de Ministros relativos à província específica, (ii) aprovar o programa do governo provincial, e (iii) supervisionar e monitorar a conformidade com a Lei”, as AP mostraram-se sem autoridade e com um mandato limitado, uma vez que não foram desenhadas como lugar de prestação de contas do executivo provincial e nem tinham mandato para aprovar o orçamento provincial. Nos moldes actuais de funcionamento (desde 2019) as AP têm a competência para demitir o chefe do executivo provincial (o Governador), um factor que pode, caso sejam munidas de competências (conhecimentos e habilidades) e meios, tornar estes órgãos mecanismos válidos de participação e prestação de contas assim como de pressão ao executivo autárquico.

No que concerne a transparência administrativa, a lei estipula a obrigatoriedade de publicitar as actividades administrativas e de fazer uma planificação participativa. Contudo, não define fórmulas de planificação fundadas sobre a os princípios de participação. Com efeito, nos primeiros momentos de governação descentralizada, sem ainda um quadro administrativo claro, é a criatividade de cada Governador que tem marcado a natureza da participação e inclusão na governação provincial. Do cômputo geral, a Governação Descentralizada Provincial tem o potencial de ser uma estrutura favorável ao exercício de transparência, prestação de contas e inclusão; para isso, precisa ainda de um quadro de actuação mais claro, assim como uma maior capacidade em termos e competências dos seus membros, que no meio de uma reforma que foi urgente, ficaram sem rumo em relação às suas atribuições.

4.3 SITUAÇÃO ACTUAL

Olhando para a actual situação político-económica de Moçambique, existem cinco aspectos que influenciam as dinâmicas de governação local e em particular os processos de prestação de contas, transparência e inclusão, nomeadamente: (i) a reconfiguração da estrutura administrativa local; (ii) o recrudescimento dos conflitos militares no centro e norte do país, e (iii) a descoberta e exploração dos recursos minerais no extremo norte; (iv) a alternância política na governação local, e (v) a pandemia do COVID-19

I. Modificação da estrutura administrativa e as dificuldades de coabitação e articulação

O primeiro aspecto que está a modificar as lógicas de governação local é a recente reforma administrativa que alterou o xadrez de funcionamento da administração pública ao nível local. Existem aqui dois elementos a sublinhar.

(a) **Ao nível dos OLE**, temos a alteração das formas de indicação do governador de província e o surgimento do Representante do Estado na Província. O governador passou a fazer parte da

administração indirecta do Estado (descentralização política) e criou-se uma outra estrutura para os OLE - o Representante do Estado na Província. Esta modificação alterou a hierarquia. O Governo do Distrito não se subordina mais ao Governo da Província, mas – no entanto – a Representação do Estado não herdou necessariamente o comando sobre os distritos. Aliás, o regime jurídico (actual) que institui o processo atribui competências da gestão dos distritos ao Governo e ao Ministério de Tutela (MAEFP)¹¹¹. O esquema de articulação entre estes órgãos não está completamente definido, ainda mais porque, a partir de 2024 o AD passará a ser eleito e as suas atribuições passam igualmente para a administração indirecta do Estado. - Se se replicar a reforma do nível provincial no distrito haverá um Secretário do Estado no Distrito Neste contexto não se percebe claramente o esquema de prestação de contas ao nível hierarquia administrativa. Com efeito a dificuldade de definição da estrutura de responsabilidade abre um espaço cinzento para desenvolvimento de práticas não alinhadas aos princípios de boa governação local. Certamente o período de implementação desta nova arquitectura será dominada por incertezas, não só no âmbito de actuação dos órgãos, mas também de seu limites de competências, numa situação em que o partido no poder funciona como principal norma de equilíbrio entre os múltiplos actores locais

(b) **Ao nível dos OPL** - Relativamente à administração indirecta do Estado, nomeadamente a governação autárquica e a descentralizada, houve igualmente alterações que podem influenciar a natureza, o funcionamento e as práticas de transparências, prestação de contas e inclusão. Ao nível das autarquias a alteração dos modos de eleição do presidente da autarquia pode colocar restrições nos mecanismos de prestação de contas. De acordo com a nova legislação, é eleito como presidente o cabeça de lista do partido, coligação de partidos ou grupo de cidadão que obtiver a maioria de votos de mandatos das listas concorrentes à AA¹¹². Se este novo modo de eleição eleva o poder da AA, que passa inclusivamente a ter o poder de destituir o PCA, o que reduz o poder do Presidente, cuja capacidade de gestão ficará refém da lógica do partido com maioria na AA.

Este modelo é um retrocesso em relação ao modelo anterior. Uma análise aos modos de participação nas autarquias moçambicanas, mostra que as que têm sido exemplares na implementação de modelos de participação, são aquelas em que o respectivo presidente tem uma atitude mais colaborativa em relação às suas assembleias. Existe o risco de o poder das assembleias sobre os presidentes das autarquias exacerbar o interesse clientelista dos partidos. O mesmo se pode afirmar em relação à Governação Descentralizada do nível Provincial. A figura do Governador é a cabeça de lista do partido mais votado. Para o nível provincial acresce-se a dificuldade de delimitação do espaço concreto de actuação do governador, uma vez que este não tem poder sobre os distritos, e não está claro sob que espaço territorial recaem as acções do governador da província.

De resto, a reforma de descentralização da qual resultou este novo figurino de governação local, modificou a organização administrativa local e pode influenciar de forma marcante o funcionamento da administração local, no sentido em que cria espaços de incerteza para a transparência, prestação de contas, responsabilização e inclusão. É necessário haver mais coordenação e articulação institucional para não se desenvolverem conflitos. A experiência mostra que as diferenças entres partidos políticos têm ditado a natureza de funcionamento dos órgãos locais, sobretudo quando a gestão de cada órgão está sob responsabilidade de partidos diferentes.

¹¹¹ Art. 30, 40 da lei n. 7/2019, de 31 de Maio. *Boletim da República*, 1 série. Suplemento.

¹¹² Art. 135 da lei n. 7/2018, de 3 de Agosto. *Boletim da República*, 1 série. Suplemento.

II. O recrudescimento dos conflitos militares no centro e norte do país

Em 2014, depois de um acordo de cessar fogo entre o Governo e a Renamo, realizaram-se as eleições gerais presidenciais e legislativas. Depois do anúncio dos resultados seguiu-se um período de conflito militar, na região centro do país. Os resultados favoráveis à Renamo nas províncias onde este partido tem uma forte base de apoio, levou a que o debate sobre a descentralização entrasse na agenda. Se o que justificava o conflito até antes das eleições de 2014 era o processo de Desmilitarização, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos homens residuais das forças armadas da Renamo, após o anúncio dos resultados eleitorais, a descentralização mais especificamente, a questão das províncias autónomas passou a ser a condição principal para o alcance da Paz.

A partir dessa altura, tanto o DDR quanto a questão da Descentralização transformaram-se nas questões políticas do momento. Após longas negociações entre o Governo e a Renamo, foi assinado o acordo definitivo que resultou numa emenda constitucional, que institucionalizou a governação descentralizada (Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho). Apesar das eleições de 2018/19 terem se realizado num ambiente de relativa acalmia, os conflitos persistem no centro do país, desta vez desencadeados por uma autoproclamada Junta Militar da Renamo¹¹³. A tensão militar no centro do país interfere negativamente na governação local.

Para além deste conflito, uma nova onda de ataques desde 2017, com decapitação de cidadãos locais, emergiu na província de Cabo Delgado, a qual é oficialmente reconhecida pelas autoridades públicas, como sendo ataques terroristas¹¹⁴. Estes conflitos interferem no processo de governação, não só localmente, mas também a nível de todo o País, especialmente porque grande parte do orçamento que deveria ser investido na implementação do novo pacote de descentralização e nos sectores de educação e saúde, está a ser desviado para as despesas militares¹¹⁵. A situação da liberdade de expressão e dos direitos humanos também deteriorou-se em função destes conflitos. Há relatos de jornalistas, académicos e cidadãos comuns presos ou assassinados na província de Cabo Delgado. O cenário sugere um recuo nas dinâmicas de abertura das instituições públicas e no Estado de Direito Democrático. Ao nível de governação local, há cada vez mais fechamento de espaço de participação cidadã, sobretudo na província de Cabo Delgado, assim como de Nampula, esta última considerada como o centro de recrutamento de jovens para a insurgência Islâmica.

Os estudos desenvolvidos para apreender este processo, indicam as dificuldades de inclusão, sobretudo da juventude, como factores que contribuem para a dissidência. É desta camada, e ao nível local, que é recrutada a maior parte dos combatentes deste grupo insurgente¹¹⁶. Actividades viradas a abertura do espaço administrativo local para a participação no processo de governação certamente podem ser fundamentais para a coesão social e sobretudo para formulação de políticas locais mais inclusivas. Um autoritarismo do Estado, sem capacidade para criar emprego, colocam as populações, cuja relação histórica com o Estado é já problemática, predispostas a alinhar com

¹¹³ A autoproclamada Junta Militar da Renamo resulta das dificuldades de transição de poder após a morte de Afonso Dhlakama. O congresso de sucessão que ditou a eleição de Issufo Momade não conseguiu instituir uma ordem única neste partido, originando sua fragmentação.

¹¹⁴ S. Habibe, S. Forquilha & J. Pereira (2019) *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocimboa da Praia*, Caderno IESE n.º 17, Maputo, IESE. Os grupos atacantes publicitam a sua ligação ao Estado islâmico.

¹¹⁵ CIP (2020), "Impacto dos ataques armados nas...*op.cit.* Os recursos para as áreas de defesa militar aumentaram em cerca de 451% a nível nacional¹¹⁵

¹¹⁶ "Cabo Delgado: "Os terroristas estão misturados com a população", in Fonte: <https://noticias.mmo.co.mz/2020/08/cabo-delgado-os-terroristas-estao-misturados-com-a-populacao-admite-o-ministro-do-interior.html#ixzz6WgNAKCrD>, acessado no dia 31 de Agosto de 2020.

qualquer tipo de violência contra o Estado considerado predador¹¹⁷, através de práticas subversivas que incluem o extremismo religioso.

III. A exploração dos recursos minerais no extremo norte

As recentes descobertas dos recursos naturais, nomeadamente de gás e carvão mineral nas regiões norte e centro do país modificaram de forma significativa o xadrez político de Moçambique. A expectativa dos benefícios da exploração destes recursos elevou não só o nível de animosidades dentro da sociedade moçambicana, mas também extremou o discurso político das elites no poder, de que é exemplo, a narrativa autoritária e de fechamento do sistema político moçambicano produzida durante o segundo mandato do Presidente Armando Guebuza. Em consequência de tais perspectivas um conjunto de acções secretas de segurança de Estado foram desenvolvidas, incluindo a contracção de dívidas sem observar critérios legais.

Em quase todos os sectores, o nível de transparência baixou e ao mesmo tempo que um regime autoritário se reorganizava, com a formação “esquadrões de morte” para o controlar e silenciar qualquer voz contrária as acções autoritária do Estado¹¹⁸. A descoberta dos recursos naturais reforçou a capacidade do Estado de se impor à força sobre as populações que deixou de se preocupar com as vozes da sociedade civil e das agências de cooperação internacional sobre direitos humanos. Nos sectores da saúde e da educação por exemplo, os mecanismos de financiamento via fundo comum dos doadores (ProSaúde e FASE) foram perdendo sua relevância em resultado da redução da comunicação entre as autoridades destes sectores e os seus parceiros. Até o final do segundo mandato do Presidente Armando Guebuza, os baixos níveis de transparência foram se generalizando¹¹⁹ baseados no discurso da capacidade de autossuficiência do País, justificado pelos futuros ganhos provenientes da exploração dos recursos no extremo norte.

Ao nível local, sobretudo em Cabo Delgado, a descoberta dos recursos, e o entendimento quase que generalizado de que estes não beneficiam os locais, pode estar a participar para construção de uma base social de apoio ao actos extremista de ataques contra o Estado¹²⁰.

IV. A alternância política na governação local

A mudança de lideranças na gestão da administração local é fundamental para as práticas de transparência, prestação de contas e inclusão. Como iremos mostrar mais à frente, existem diferenças nas formas de gestão autárquica. De acordo com a cultura política específica de cada modelo de gestão implementada, a gestão autárquica é muito influenciada pelo partido político que está no topo da respectiva gestão e, por vezes, pelas características dos líderes que ocupam a posição de presidente. Apenas duas (Zambézia e Nampula) das três províncias em estudo, conheceram alguma alternância política na gestão autárquica. As mudanças das lideranças e a cultura política de cada partido dominante têm sido acompanhadas pela descontinuidade das práticas de gestão anteriores. Autarquias reconhecidas por boas práticas participativas (por exemplo, Nampula, Nacala Porto e Quelimane) em termos de transparência na gestão da coisa pública regrediram de forma considerável quando mudaram para a liderança de outro partido político. O município de Nampula sob gestão de Mahamudo Amurane é um exemplo a reter.

¹¹⁷ D. Darbon (1990) “L’État predateur”, *Politique Africaine*, 39, pp. 37-45.

¹¹⁸ “ Moçambique foi classificado como país autoritário pelo “The Economist” in <http://opais.sapo.mz/mocambique-classificado-como-pais-autoritario-pelo-the-economist>. Site acessado no dia 27 de Junho de 2020.

¹¹⁹ “Moçambique cai pelo terceiro ano consecutivo no Índice de Percepção da Corrupção” em <http://opais.sapo.mz/mocambique-cai-pelo-terceiro-ano-consecutivo-no-indice-de-percepcao-da-corrupcao>. Site acessado no dia 27 de Junho de 2020; CIP (2019) *Análise da Transparência da Ajuda e do Volume de Recursos dos Doadores no sector da Saúde 2012-2018*, Maputo, CIP.

¹²⁰ Saide Habibe, Salvador Forquilha & João Pereira, *op. cit.*

Chegado ao poder apoiado pelo MDM, Amurane criou um espaço de inovações participativas desde os cartões de pontuação comunitária (CPC) para avaliação dos serviços prestados pelo município ao orçamento participativo, entre outros. Substituído por Paulo Vahale da Renamo, todos os avanços de participação e prestação de contas recuaram ainda mais porque essas abordagens deixaram de ser praticadas¹²¹. Assim, independentemente de quem está no poder nos municípios, é importante a integração de uma abordagem de liderança como um agente de mudança¹²². Uma entrada a partir da liderança das instituições pode ditar o sucesso de práticas de transparência, prestação de contas e inclusão, mesmo num contexto de necessidade de alinhamento e submissão às orientações dos partidos políticos que cada dirigente tem de gerir.

V. A pandemia do COVID-19

O surgimento dos primeiros casos de COVID-19 no País em Março de 2020 levou à concentração dos esforços do governo no controlo da pandemia. Em paralelo o governo tem estado focado na resposta ao agravamento dos ataques armados na província de Cabo Delgado. Isto desviou e a atenção e recursos da implementação do processo de descentralização estabelecido na reforma de 2018, numa altura em que acabavam de tomar posse as novas lideranças eleitas em meados de Outubro de 2018. Em consequência, regista-se um atraso na implantação e consolidação do sistema, o que deixa pouco claro como irão desenvolver-se as dinâmicas de relacionamento entre os vários órgãos e partidos políticos envolvidos, importantes para a transparência, prestação de contas e inclusão da governação Acrescenta-se a isto, a declaração de estado de emergência, em finais de Março, que limitou liberdades de movimento e expressão.

4.4 DINÂMICAS E INFLUÊNCIA

As dinâmicas de governação local e seus efeitos sobre a transparência, nos processos de prestação de contas e inclusão variam de acordo com a cultura política local, o partido político na liderança do órgão local, assim como as influências dos parceiros. Apesar do quadro institucional ser único e a situação geral sem muitas diferenças ao longo do País, as dinâmicas na governação local tendem a ser diversificadas. A partir do cruzamento destas variáveis, mostrar-se-á a natureza e as modalidades de funcionamento dos governos locais. Para além de mostrar a particularidade de cada província, procura-se insistir nos actores, seus interesses e suas representações em relação à governação local como ferramenta para uma implementação estratégica de qualquer tipo de intervenção ao nível de governação local..

De acordo com as pesquisas e entrevistas realizadas pode-se distinguir dois tipos de abordagem sobre governação local relativos aos processos de transparência, prestação de contas e inclusão, a saber: (a) um baseado na influência da cultura política dos partidos políticos e outro (b) de natureza técnico-administrativo, muito por conta da influência dos doadores e das características dos líderes no órgão de administração local. Como a base da reflexão é provincial, enquadra-se a seguir esta tipologia na análise de cada província.

¹²¹ F. C. Entrevista realizada no dia 25 de Maio de 2020.

¹²² As melhores oportunidades de mudança acontecem nos municípios. Nos OLE, a liderança é feita por nomeação do partido no poder. Mesmo dirigentes com mais iniciativa têm dificuldade de implementar inovações devido à necessidade de alinhamento partidário.

4.4.1 ELEMENTOS PROVINCIAIS / ESPECIFICIDADES DAS PROVÍNCIAS

Em cada província e de acordo com os indicadores listados acima, pode encontrar-se tipologias sobrepostas e muito por conta das dinâmicas e interesses dos actores envolvidos na gestão da entidade local, mas também resultado da cultura política predominante.. Em alguns casos, a distinção dos modelos pode confundir-se:

4.4.1.1 Província de Cabo Delgado

A tendência para prestação de contas às estruturas do partido Frelimo

A província de Cabo Delgado, como demonstrado acima (capítulo 3), é historicamente dominada pelo partido Frelimo. De modo geral os processos de governação são fortemente influenciados por este partido, com excepções pontuais, nos distritos de Mocímboa da Praia, Montepuez e Chiúre. Por esta razão, a articulação entre as autoridades governamentais locais e cidadãos é largamente influenciada pelas lógicas subjacentes ao estilo de liderança daquele partido. Com efeito, tanto nos OLE como nos OPL, a gestão administrativa é centralizada no seio do partido Frelimo¹²³. Isto é remanescente à herança do «centralismo democrático» instaurado na época em que o partido de vanguarda era mais importante do que o Estado¹²⁴. Este funcionava apenas como correia de transmissão das ordens do partido. Efectivamente as regras emanadas pelo partido funcionavam como norma de regulação administrativa dentro e fora da administração.

Em termos práticos, na hierarquia do partido no poder, qualquer estrutura administrativa provincial situa-se abaixo do primeiro secretário do partido na província, incluindo a figura de SEP recentemente criada. Assim, a estrutura administrativa local, presta contas do funcionamento das actividades ordinárias, em primeiro lugar, ao secretário da Frelimo. Neste contexto, a prestação de contas não é necessariamente para os cidadãos, mas para o partido, o que torna irrelevantes as instâncias administrativas de controlo da administração pública.

A participação da população é vista através das lentes do «centralismo democrático» e realiza-se no quadro das «organizações de massas» da juventude, das mulheres, etc. e ainda através dos secretários de bairro, estruturas controladas directamente pela Frelimo. Nesta província os mecanismos de participação são controlados por estas organizações e, estar presente nas reuniões convocadas pelas estruturas do partido, é em si um sinal de engajamento partidário. Se esta forma de interacção é conveniente para as estruturas do partido afasta, no entanto, os cidadãos não simpatizantes das administrações locais, uma vez que há uma ligação intrínseca entre as estruturas de participação e o militantismo partidário. Como dizia um informante, é paradoxal que este modelo de gestão local pareça estar relativamente bem estruturado, mesmo se a estrutura se opera ao nível do partido político e não na ordem institucional administrativa¹²⁵. Isto pode ser o resultado de mais de 40 anos de exercício de cidadania neste formato, sem contestação efectiva e sem alternativas melhores.

Neste modelo existe algum nível de transparência no interior do partido. Aliás os governadores e administradores assim como os PCA são fortemente controlados no interior do partido e sancionados com perdas de mandatos se os membros do partido mostrarem insatisfação pelo seu desempenho. Por exemplo, em 2011 edis dos municípios de Quelimane, Cuamba e Pemba, todos apoiados pelo partido Frelimo, foram obrigados a renunciar aos seus cargos devido a gestão

¹²³ S. Chichava (2008) « Eneias Comiche e Daviz Simango: porque "caíram"? », *Jornal O País*.

¹²⁴ M. Cahen (1985) « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, l'Afrique Australe face à Pretoria], p. 36-60; A. Pitcher (2002). *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press. .

¹²⁵ SB. Entrevista realizada no dia 15 de Junho de 2020.

danosa e corrupção em que estavam envolvidos, o que originou a convocação de eleições intercalares¹²⁶.

Qualquer intervenção nas estruturas administrativas sob influência do partido Frelimo, deve tomar atenção a dois aspectos: por um lado, o risco de ao apoiar os OLE e OPL, apoiar-se indirectamente o poder do partido instalado nas estruturas de governação local; por outro, o risco de exclusão de sectores da população, menos alinhados com o partido no poder, já que a participação nesses processos é muitas vezes selecionada por estruturas dependentes ou fortemente alinhadas com o partido no poder. Esta última situação aconteceu com o processo de orçamentação participativa da Cidade de Maputo, em que os grupos sociais que participavam na escolha das prioridades do orçamento, tinham sido escolhidos pelas estruturas da Frelimo dos bairros da cidade¹²⁷. Neste contexto é fundamental partir das estruturas formais apresentadas pelas autoridades administrativas, porém combiná-las com segmentos da sociedade, podendo ser as OSC uma fonte de selecção.

Os modelos participativos em Cabo Delgado

As dinâmicas de governação local permitiram experimentar diferentes modos de gestão colaborativa por parte das administrações locais. Apesar da cultura centralizadora, as autarquias têm-se tornado espaços de implementação de mecanismos criativos de participação e prestação de contas. Com o evoluir do tempo, emergem novas formas de articulação entre os organismos municipais e cidadãos, muitas vezes promovidos por parceiros de cooperação, os quais em nome da “boa governação” estimulam os municípios a gerir os recursos financeiros de forma transparente e responsável¹²⁸. Diferentes formas de interacção entre cidadãos e administração autárquica foram implementados não só em Cabo Delgado, mas em todo o País. Os tipos de mecanismos diferem de acordo com o doador.

Em Cabo Delgado dois municípios, Montepuez e Mocímboa da Praia desenvolverem, o que ficou conhecido como *Modelo de Planificação Participativa de Montepuez*¹²⁹. Com financiamento da Cooperação Suíça, estes municípios implementaram, a partir de 2002/2003, modelos de articulação com os cidadãos, nos quais os PCA constituíam peças chave de implementação. A eles competia convidar e envolver as autoridades comunitárias e religiosas, partidos políticos, membros da AA e do governo do distrito na definição das prioridades de planificação e na monitoria da governação autárquica. O modelo de Montepuez, foi posteriormente replicado em outros municípios de Cabo Delgado, em Nampula (Ilha de Moçambique) e no Niassa (Metangula). O município de Mueda, beneficiou também desde 2008 de apoio da Cooperação Espanhola na implementação de um mecanismo transparência da gestão, com apoio técnico e presença continua do parceiro (Habitat África).

A inclusão da participação de mulheres na esfera autárquica foi também alvo de reforço. Todos os municípios de Cabo Delgado beneficiaram, entre 2010 e 2012, do projecto Mulheres na Política implementado pela FOCAD (Fórum das organizações da sociedade

¹²⁶ CAICC “ Depois de Cuamba, edil de Pemba renuncia do cargo” in <https://www.caicc.org.mz/index.php/sociedade-civil/governacao/noticias/2697-depois-de-cuamba-edil-de-pemba-renuncia-do-cargo>. Site acessado no dia 27 de Junho de 2020.

¹²⁷ D. M Rosário, E. Guambe & E. Muendane (2017) *Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo* (2008-2016, Maputo).

¹²⁸ I. Soiri (1999), *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? : Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management.

¹²⁹ E. Nguenha & B. Weimer (2004), «Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003», Maputo, Cooperação Suíça/PADEM. E. Nguenha (2009) «Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo», Maputo, IESE. N. Canhanga (2007), «Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas», Maputo, IESE.

civil de Cabo Delgado), com apoio da IBIS. A implementação deste projecto mostrou que questões culturais tem um impacto significativo nos maior/menor envolvimento e participação da mulher em alguns municípios desta província. Montepuez, devido ao predomínio da cultura matrilinear a participação da Mulher foi notável, enquanto que em Mueda, os níveis foram baixos. A tradição da participação da população, e em particular da Mulher, forjada naquele distrito não foi recriada e reaproveitada. A centralização das decisões sobre participação das mulheres nos homens ligados ao partido Frelimo, justificou em parte este fracasso¹³⁰. A partir destes exemplos, e no contexto de Cabo Delgado, pode-se concluir que administrações locais (municipais) com experiência de implementação de modelos participativos estão relativamente mais adaptadas para desenvolver práticas de transparência, prestação de contas e inclusão, enquanto que as administrações distritais mais alinhadas com o partido governamental, tendem a ser menos transparentes e menos abertas para a participação, inclusão e prestação de contas.

Com base no que se discute acima, entende-se que qualquer projecto de transparência, prestação de contas e inclusão nesta província deve tomar em conta, não só a forte presença do partido governamental em todos os órgãos representativos do Estado ao nível local, mas também as experiências acumuladas pelas autarquias com a implementação dos diferentes modelos de planificação participativa incentivadas e implementadas com apoio de actores externos.

4.4.1.2 Província de Nampula

A diversidade política e participativa em Nampula

A província de Nampula, um pouco como a Zambézia, apresenta uma complexidade política específica que influencia de forma significativa o funcionamento da administração. Politicamente hostis à Frelimo, estas duas províncias já experimentaram a gestão autárquica das três maiores formações políticas, Frelimo, MDM e Renamo. Em 2003, ocorreu a primeira experiência de alternância, em três autarquias de Nampula (Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala Porto), as quais passaram a ser administradas pela Renamo. A coabitação entre a Frelimo, nos órgãos de administração directa do Estado e da Renamo em parte dos órgãos de administração indirecta do Estado resultou em conflitos e graves problemas de coordenação na governação local. Estes resultaram da presença de dois tipos de administração distintos: (a) a primeira, semelhante à descrita em Cabo Delgado, que sob controlo do partido Frelimo, segue as lógicas de gestão daquele partido; (b) a segunda, das autarquias que experimentam outros modelos de gestão (Renamo) mais abertos aos processos de prestação de contas, transparência e inclusão. A gestão de tais municípios pela Renamo, permitiu não só testar a alternância, mas também verificar a possibilidade de implementação de outras formas de governação, tais como a profissionalização da administração pública autárquica e a transparência não só na contratação do pessoal, mas também na gestão financeira do Município. Em 2003, em Nacala Porto por exemplo, os vereadores municipais não foram contratados de acordo com a sua proveniência política, mas de acordo com a sua competência técnica específica.

Existe alguma modalidade de gestão local própria da Renamo?

Existe alguma literatura que argumenta que administrações locais geridas pela Renamo tendem a reproduzir o modelo de gestão da Frelimo, quer dizer o clientelismo e o controlo partidário das administrações locais¹³¹. Os nossos dados, permitem relativizar esta perspectiva: mesmo que o

¹³⁰ D. M. Rosário, et al (2013), Avaliação Final do projecto “Mulheres na Política: 2010-2013). Maputo.

¹³¹ S. Chichava (2009). “o inimigo é o modelo”. Breve Leitura do Discurso Político da Renamo”, IDEIAS n° 19, Agosto.

partido Renamo uma tendência centralizadora no que se refere à indicação dos candidatos a presidentes dos municípios e ao controle da forma como estes gerem os municípios, esta centralização produziu efeitos menores na gestão autárquica porque os líderes autárquicos nem sempre se submetiam às ordens emanadas do seu partido. Isto explica, em parte, o sucesso de implementação dos modelos inovadores de planificação participativa e de institucionalização de mecanismos de transparência, prestação de contas e inclusão na gestão das administrações locais lideradas pela Renamo. Em municípios pobres “de penúria”¹³², sem base fiscal sólida e não exercendo o controle sobre a fonte principal de recursos (o Estado-central), a Renamo nunca conseguiu constituir um modelo seu de gestão dos órgãos locais, ficando mais aberta a influências dos doadores e do estilo de gestão e características pessoais das suas lideranças locais assim como da emanação da influência da cultura política local..

Modelos de gestão participativa em Nampula

A província de Nampula tem sido um verdadeiro laboratório de ensaio de modelos de gestão participativa. Com apoio de diversos doadores, a província já experimentou vários modelos de planificação participativa nos diferentes municípios e, muito recentemente, durante o mandato de Mahamudo Amurane na Cidade de Nampula, foi experimentado um modelo de orçamento participativo, que é agora visto como o mais avançado¹³³.

A dependência dos líderes municipais para a implementação destes modelos de participação, inclusão e prestação de contas, a descontinuidade do financiamento dos doadores e a ausência de uma estrutura clara de coordenação para a sistematização e obrigatoriedade de sua inclusão na estrutura de governação autárquica, dificultam a sua institucionalização e continuidade quando os líderes municipais abandonam o poder. Por exemplo o modelo de orçamento participativo de Maputo e o de Nampula (usado por Amurane para se autonomizar em relação à sua estrutura partidária) deixaram de ser implementados quando os respectivos edis deixaram de exercer o poder. Por serem modelos que tendem a dar mais poder aos presidentes das autarquias em relação aos seus partidos¹³⁴, e porque permitem o estabelecimento de ligações mais estreitas entre as lideranças municipais e as populações que governam, eles podem ser vistos como um risco para os partidos políticos. Estas experiências correm ainda o risco de perder sua força porque, o formato de governação descentralizada recentemente adoptado fortalece o papel dos partidos políticos mais do que o dos presidentes dos municípios.

O MAEFP que seria, por excelência, a estrutura administrativa de orientação na sistematização das metodologias de participação, transparência e prestação de contas, muitas vezes está a margem do processo. A Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) carece de poder político, administrativo, capacidade e de recursos para coordenar e influenciar uma agenda de uniformização dos modelos de funcionamento das autarquias.

¹³² A. Mbembe (1996). « Les Rapports entre la disette, la pénurie et la démocratisation en Afrique subsaharienne », I. MANE (dir.), *État, démocratie, sociétés et culture en Afrique*, Dakar, Démocraties africaines.

¹³³ O primeiro modelo foi experimentado na cidade Maputo com apoio do Banco Mundial. Expandiu-se depois, com adaptações, para os municípios da Beira, Tete, Quelimane e Nampula.

¹³⁴ O mesmo se pode dizer por exemplo para Daviz Simango na Beira, quando este pertencia ao partido Renamo.

4.4.1.3 Província de Zambézia

A província da Zambézia é um espaço complexo de administração local. Devido ao seu passado colonial, é uma das poucas províncias onde a Renamo sempre ganhou as eleições, desde que foi implantada a democracia multipartidária: é por isso que é considerada, na literatura, como sendo a província “rebelde”¹³⁵ e vista pelo governo central como um espaço a controlar. Mais do que através da oferta de bens e serviço públicos é através da administração directa local que o Estado garante a sua presença coerciva. Assim, para além da influência do partido governamental sobre a administração há também uma função política que é atribuída à administração. Do ponto de vista dos órgãos desconcentrados, quer dizer que prevalece a linha do “centralismo democrático” no relacionamento com os distritos. Contudo, apesar desta posição fortemente cerrada do partido no poder, a província já experimentou a liderança de outros partidos no espaço autárquico. Quer Quelimane, quer o Gurué já foram administrados pelo MDM e Renamo.

Tem o MDM algum modelo de governação autárquica?

O MDM surgiu de uma experiência de gestão autárquica na Beira em 2008. Da personalidade de Daviz Simango, o partido foi-se projectando para diversas partes do território nacional¹³⁶. Diferentemente da Frelimo e da Renamo, o MDM desenvolveu uma abordagem horizontal de gestão do partido. A estrutura do partido nunca teve necessariamente um centro único de poder, uma vez que a tentativa de Daviz Simango de replicar o modelo centralizador, resultaram na secessão de algumas figuras locais com capital próprio de notoriedade, como Manuel de Araujo e Mahamudo Amurane. Aliás este foi o modelo (utilização de figuras locais) privilegiado pelo partido MDM de modo a ganhar visibilidade no espaço autárquico.

Sendo figuras locais, os presidentes dos municípios do MDM estão mais adaptados para exercício de transparência, prestação de contas, mas sobretudo para inclusão, mais ainda porque os governantes municipais em tais contextos desenvolvem laços com a população através dos mecanismos de articulação participativa. Manuel de Araújo é um caso a reter. Apoiando-se no executivo do município, esforçou-se durante um mandato e meio, antes de sair para a Renamo, por estabelecer relações de colaboração com os cidadãos, seja através da orçamentação participativa, seja através da implementação de outras ferramentas participativas (ex: cartão de pontuação comunitária) de medição da qualidade de serviços autárquicos¹³⁷. Progressivamente a sua relação com os cidadãos locais assumiu um carácter de solidariedade, aproximação e confiança no edil, que era filho da terra.

Estas lógicas de articulação entre o município e as comunidades reforçavam politicamente o presidente do município, de tal forma que, quando o conflito entre Araújo e Simango atingiu o ponto de saturação, abandonou o MDM e concorreu pela Renamo, tendo na mesma ganho as eleições. Com efeito, a instauração dos modelos participativos, mesmo incentivados pelos doadores, funcionaram neste contexto como mecanismo de legitimação popular e de reforço de capitais políticos contra um inimigo comum, o Estado da Frelimo sulista, opressor e novo colonizador. A desconfiança entre o Estado representando pelo Governo provincial e a população é de tal maneira forte que os discursos sobre transparência e prestação de contas, quando vindas

¹³⁵ Chichava, S. (2007), *Le 'vieux Mozambique'*. op. cit.

¹³⁶ Nuvunga, A. et Adalima, J. (2011) «Mozambique Democratic Movement (MDM): an analysis of a new opposition party in Mozambique», Friedrich Ebert Stiftung.; E. Guambe (2019), *Renegociar a centralidade do.....* op.cit. ; S. Chichava, (2010). «Movimento Democrático de Moçambique...» op.cit.; E. Dança, (2010) «Um galo ditador? Daviz Simango dissolve Comissão Política do MDM», *Savana*, février 2010.

¹³⁷ Entrevista com FP. Entrevista realizada no dia 16 de Junho de 2020.

de figuras do Estado ao nível central ou da sua representação ao nível local, são considerados como heresia. Como alguém dizia numa entrevista:

“ (...) enquanto os dirigentes da Frelimo (do sul) diziam que não podíamos cortar madeira, porque era o período de defeso, todos os dias saiam camiões com madeira pertencentes à senhora VM, chefe da brigada central de eleições da Frelimo (...) Estão a impedir-nos de tirar nossa madeira para ficarmos cada vez mais pobres e para eles continuarem a delapidar os nossos recursos e enriquecer o pessoal do delescomo é que podemos participar com este governo?”¹³⁸

A província da Zambézia no geral é um espaço fértil para mecanismos participativos. É mesmo por ser um espaço fértil que o projecto de fortalecimento de participação política da mulher ganhou ímpeto particularmente nos autarquias de Mocuba e Quelimane. Implementado pelo Núcleo de Associações Femininas da Zambézia (NAFEZA), este projecto conseguiu levar mais mulheres a participarem na vida política autárquica, tendo estimulado mulheres a candidatar-se a (e ser eleitas como) membros das Assembleias Autárquicas. Uma das participantes acabou por ser eleita para a Assembleia da República¹³⁹. O programa trouxe algumas inovações, como a formação no terreno das participantes (como ligar com o eleitorado) e a inclusão dos homens para passarem a advogar pela igualdade de direitos entre homens e mulheres na vida política

Tratando-se de uma zona muito fluída entre a política e a administração, um processo de reforço dos mecanismos de prestação de contas, transparência e inclusão deve passar pelo reforço das relações de confiança da população em relação aos órgãos institucionalizados sobretudo quando são liderados pelo partido Frelimo.

4.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Considerando os elementos acima discutidos pode se dizer que, para conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão através do fortalecimento da governação local é necessário tomar em consideração um conjunto de factores tais como:

A existência de múltiplos modelos de governação - As dinâmicas de governação local em Moçambique conheceram desde a independência diversas mutações. Muito estruturada a partir do nível central, a governação local desenvolve-se ao ritmo das negociações pela distribuição de poder entre a Frelimo, principal actor que domina a política nacional, e outros dois actores subalternos a Renamo e os Doadores. Pensada a partir do centro (partido único) a governação local seguiu a mesma trajectória até os dias de hoje. A abertura económica (1987) e política (1990) trouxeram algumas modificações não só com a entrada de novos actores (sociedade civil e doadores), mas também com a devolução de uma certa autonomia do local, no entanto controlada centralmente. A vontade de controlar o local, inibiu o desenvolvimento de uma política e estratégia de governação local única, em detrimento de um processo de duas vertentes. Por um lado, a desconcentração administrativa - numa perspectiva de representação do Estado ao nível local; e por outro lado, uma descentralização política cosmética - que constitui os Órgãos do Poder Local. A recente reforma de governação descentralizada reconfigurou o modelo de governação local, antes de ver as duas anteriores vertentes de descentralização consolidadas. O grande desafio que existe é estruturar um mecanismo de governação local funcional num contexto de modelos que se sobrepõem e às vezes contraditórios;

¹³⁸ NC entrevista realizada em Maputo. 16 de Junho de 2020.

¹³⁹ Entrevista com C.Q. Entrevista realizada a 29 de Maio de 2020.

Quanto aos Órgãos Locais do Estado - dos dados colhidos, notou-se que em termos práticos os OLE são na verdade, uma extensão do partido no poder ao nível local, de tal forma que as dinâmicas de transparência, prestação de contas e inclusão respeitam, em primeiro lugar os preceitos da organização e funcionamento do partido Frelimo. Estes processos ocorrem sobretudo no interior do partido. Com efeito, é nestes termos que as questões de inclusão, de género e de juventude são canalizadas através das organizações de massas como OMM e OJM, respectivamente. Assim, o que se pode dizer é que existe um processo de inclusão, que é exclusivo dos membros do partido, tanto que excluem a sociedade ao nível local naturalmente pela ausência de um quadro legal bem estabelecido.

Quanto aos Órgãos de Poder Local - o quadro institucional formal ainda é muito fluído, sem normas claras para promover transparência e prestação de contas, assim como inclusão e abordagem de género. Os processos variam de autarquia para autarquia, muito por conta da personalidade da liderança e dos parceiros de financiamento e suas exigências. Assim encontramos uma variedade de modelos de prestação de contas, transparência e inclusão. Em termos práticos, os nossos dados indicam, no entanto, que os OPL por serem eleitos e “escaparem” as orientações provenientes da estrutura foral impositiva, são mais adaptados para prestação de contas, transparência e inclusão por conta da sua abertura para receberem sugestões provenientes de actores fora do quadro do Estatal, nomeadamente da sociedade civil e doadores.

No entanto, é uma dimensão que pode sofrer flutuações sobretudo em caso de alternância política, ainda mais porque, a estrutura de prestação de contas, transparência e inclusão nas autarquias varia de acordo com o partido na liderança. Efectivamente, as autarquias sob liderança do partido no poder tendem a ser menos abertas para implementar políticas de prestação de contas, transparência e inclusão por conta de se basearem na estrutura do partido- Estado. Enquanto as autarquias geridas por partidos da oposição tendem a ser menos mais abertas. O contexto das actuais reformas de descentralização, que modificou a forma de eleição dos órgãos locais, num contexto de existência de múltiplos actores locais, criou ao mesmo tempo, não só uma nova oportunidade para a reformulação das práticas de gestão, mas também para o reforço e reinvenção dos modelos de inclusão, transparência e prestação de contas através da criação de sinergias e coordenação entre os diferentes actores locais. Seria muito relevante ser acompanhadas desde o início para influenciar as boas-práticas de gestão pública local.

Os dados colhidos mostram também que existem alguns riscos e constrangimentos que podem minar o reforço dos processos de transparência, prestação de contas e inclusão no fortalecimento governação local, nomeadamente:

Uma governação local sob forte controlo central – o sistema de governação local moçambicano foi concebido na base de um ideal de controlo político do local. Existe uma trajectória política que impõe uma cultura política centralizadora de tal forma que, mesmo os actores locais reproduzem, na sua relação com a população, as mesmas práticas e representações “centralizadoras”. Desta forma o reforço dos mecanismos de transparência, prestação de contas e inclusão através do fortalecimento da governação local, pode ser relativamente lento;

Um quadro normativo disperso e predominância das normas informais – o quadro institucional para transparência, prestação de contas e inclusão ao nível local é relativamente incompleto, difuso, complexo e disperso. A legislação não é elucidativa sobre as dinâmicas de inclusão, prestação de contas e transparência e sofreu, ao longo de tempo, muitas alterações no conteúdo. Apesar de existir alguma legislação ao nível dos OLE, ela é dispersa e precisa ainda ser regulamentado e/ou reformulada (incluindo da nova

governança descentralizada). A sua dispersão deixa espaço para incertezas e discricionariedade o que pode dificultar um melhor enquadramento e cometimento dos actores locais.

Qualquer tentativa de implementar reformas deve ter sempre em conta, que as normais informais, nomeadamente as práticas partidárias, têm um peso maior nas dinâmicas de governação local, sobretudo quando se trata de OLE ou OPL sob gestão do partido no governo. Sobre a matéria de género e grupos vulneráveis o quadro legal carece de explicitação, o que dificulta a aplicação de sanções em caso incumprimento. Especial atenção deve ser dada a existência de múltiplos espaços e normas não formalmente previstas, mas que, no entanto, podem servir como mecanismos para o reforço de transparência, prestação de contas e inclusão. Falamos por exemplos, dos Observatórios de Desenvolvimento locais e das governações abertas e inclusivas;

Um contexto de guerras e recomposição autoritária do regime - é importar ter em consideração que a actual reforma de descentralização alterou de forma significativa o campo político local. Assiste-se a uma multiplicação de actores locais sem necessariamente se conhecer a clareza de suas competências e limites. Igualmente as dinâmicas dos conflitos armados no centro e no extremo norte alteraram, não só o tempo da aplicação efectiva da governação descentralizada, mas resultarem também no fecho de instituições públicas, o que afecta de forma significativa a transparência. A descoberta dos recursos minerais exacerbou o autoritarismo do Estado, o que consubstancia uma certa restrição na partilha de informação. Nestes termos, as iniciativas de transparência, prestação de contas e inclusão podem desacelerar, sobretudo nas províncias de Cabo Delgado (epicentro do conflito) e Nampula (por contágio) e Zambézia (também por contágio). O contexto de guerras é certamente um risco a considerar inclusive para os recursos humanos envolvidos no processo.

O contexto da Covid-19 – certamente a pandemia alterou os modos de acção pública e vai durar algum tempo para economias frágeis, como Moçambique, para reinventar mecanismos de fazer face a este surto, sem alterar drasticamente a prestação de serviços locais. As metodologias de trabalho, os resultados, vão sofrer mudanças circunstanciais. Nas dinâmicas de governação local a COVID-19 pode comprometer a inclusão e participação das populações ao nível local. Os modelos digitais, que são usados para responder aos desafios da COVID-19 são escassos (acesso a internet nas zonas rurais) e são fáceis de controlar pelo regime autoritário. Uma das saídas sobretudo para Cabo Delgado é explorar melhor o potencial de actores locais consensuais, como líderes religiosos, personalidades reconhecidas. Um mapeamento de tais actores é fundamental para minimizar riscos de violência.

Recomendações

Em função dos factores facilitadores e dos impeditores acima discutidos, pode-se dizer que existe um conjunto de acções de longo, médio e curto prazo que podem ser desenvolvidas para se conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão através de fortalecimento da governação local, nomeadamente:

(i) Sistematização da informação sobre transparência, prestação de contas e inclusão – existem diversos instrumentos que permitem o desenvolvimento de acções tendentes a reforçar os mecanismos de gestão transparente e inclusiva; no entanto estes não estão harmonizados. A curto prazo parece pertinente a sistematização destes mecanismos para flexibilizar o

entendimento dos actores locais, bem como dos actores centrais responsáveis pelo processo de transparência e prestação de contas e inclusão;

(ii) Reforço das capacidades institucionais – uma vez sistematizados os mecanismos de transparência, prestação de contas e inclusão é fundamental o desenvolvimento de capacidade institucional que compreende a criação de postos ou subunidades com responsabilidade de organizar os processos de transparência, prestação de contas e inclusão. Com efeito muitas entidades locais não têm sequer arquivos devidamente organizados para permitir o controlo e monitoria dos mecanismos de controlo interno. O reforço institucional deve igualmente munir os órgãos locais de capacidades humanas (seja treinamento, formações e desenvolvimento) para um melhor entendimento e implementação das dinâmicas de transparência, prestação de contas. Este reforço deve incluir as instituições de controlo externo como o tribunal administrativo provincial, a Inspeção Geral de Finanças (subordinada ao Ministério de Economia e Finanças) e a Inspeção Geral Administrativa do Estado (subordinada ao MAEFP).

(iii) Projectos específicos de inclusão – tanto a abordagem de género assim como de outros grupos considerados vulneráveis são ainda incipientes nos órgãos locais. Mesmo nas entidades que já desenvolvem projectos de género e inclusão social nota-se ainda a ausência de uma cultura administrativa de inclusão. Para melhorar estes aspectos através da governação local seria importante instituir mecanismos estáveis de abordagem de género e inclusão nas actividades quotidianas dos órgãos locais. Por serem órgãos de proximidade com o cidadão, podem gerar mudanças comportamentais e hábitos das comunidades locais. Seria também importante treinar e incentivar mulheres e homens como agentes de mudança em matérias relativas a igualdade de direitos e oportunidades para homens e mulheres.

(iv) Desenvolvimento de mecanismos de comunicação – mesmo que alguns órgãos locais publiquem os seus actos, não existe no geral um mecanismo claro de publicação periódica das decisões dos órgãos locais, dos programas, e projectos desenvolvidos. Os meios usados para publicação, em alguns casos via vitrinas, não são atractivos nem criam condições de pressão e verificação da veracidade da informação exposta. Esta informação não atinge necessariamente o alvo principal que é o “cidadão comum”. O desenvolvimento de mecanismos de comunicação pública pode, em parte, reforçar a relação entre as entidades locais com os utentes ao mesmo tempo garantir a melhoria da transparência.

(v) Reforçar o papel dos Conselhos Consultivos e das Assembleias locais – estes órgãos são potencialmente os primeiros responsáveis pela participação, exigência de prestação de contas e transparência, mas grande parte deles não exercem senão funções marginais no processo de governação local. O reforço destas instâncias a partir de formações, capacitações e treinamentos pode, parcialmente, permitir que o executivo dos órgãos locais seja mais prestativo na partilha de informação e na transparência de uso dos bens públicos, melhorando assim a governação local;

(vi) Divulgação de direito e deveres de participação – as acções de participação não podem continuar a ser tratadas como vontades dos governantes locais. É preciso estratégias arrojadas de incentivo à abertura dos governantes aos mecanismos de participação, ao mesmo tempo que se divulga como dever do cidadão a sua participação na governação local. A melhoria dos mecanismos de participação não só pode elevar os níveis de interacção entre as entidades públicas e o cidadão como também pode propiciar práticas de comunicação e transparência das entidades públicas.

5 SAÚDE

A AEP da saúde foi feita para responder à questão levantada nos TdR do estudo: Será que o apoio aos serviços de inspecção tem potencial para melhorar a provisão de serviços de saúde, por exemplo, ao reduzir o absentismo ou melhorar a integridade do suprimento de medicamentos? A resposta a esta questão levou à análise da economia política do sector olhando para os factores com implicações para os serviços de inspecção (SI), em particular no quadro da governação local. O capítulo começa com uma breve apresentação do sector de saúde, seguindo-se a análise dos factores fundacionais. Desenvolve-se depois a descrição e análise das regras do jogo, da situação actual, e das dinâmicas de governação do sector com implicações para o funcionamento dos SI. O capítulo termina com conclusões e recomendações.

O Sistema de Saúde em Moçambique

O sistema de saúde é composto por 3 sectores que se complementam, nomeadamente o sector público, o sector privado e o sector comunitário, que inclui os praticantes de medicina tradicional e alternativa. O sector público, agrupado no Serviço Nacional de Saúde (SNS), é o mais abrangente geográfica e tecnicamente. Este serviço compreende três níveis de gestão, nomeadamente:

- Nível de Gestão Distrital, exercido pelos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS)
- Nível de Gestão Provincial, exercido pelas Direcções Provinciais de Saúde (DPS)¹⁴⁰
- Nível de Gestão Central, exercido pelos órgãos centrais do Ministério da Saúde (MISAU)

Em termos de estrutura organizacional, o órgão central do MISAU é organizado em 9 direcções nacionais e 5 departamentos. As direcções nacionais são: (i) Direcção Nacional de Saúde Pública; (ii) Direcção Nacional de Formação de Profissionais de Saúde; (iii) Direcção Nacional de Assistência Médica; (iv) Direcção Nacional de Recursos Humanos; (v) Direcção Nacional de Administração e Finanças; (vi) Direcção Nacional de Planificação e Cooperação; (vii) Direcção Nacional de Farmácia; (viii) Direcção Nacional de Medicina Tradicional e Alternativa; e (ix) Direcção de Gestão de Garantia de Qualidade; 5 departamentos: Departamento de Infra-Estruturas e Equipamentos Médicos; Departamento das Juntas Médicas; Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação; Departamento de Aquisições, e Departamento de Comunicação e Imagem. Existe ainda a Inspeção da Saúde, o Gabinete do Ministro, órgãos colectivos e o corpo de assessores. A estas estruturas, juntam-se 2 importantes instituições subordinadas: o Serviço Nacional de Sangue e o Serviço de Emergências Médicas; e uma tutelada, a Central de Medicamentos e Artigos Médicos.

A prestação de serviços no País é feita por 1.674 unidades sanitárias, divididas em 4 níveis de atenção¹⁴¹, nomeadamente:

- Nível primário: com 1609 postos e centros de saúde, os quais oferecem cuidados de saúde primários e constituem, pelo menos teoricamente, o primeiro de contacto dos utilizadores com os serviços de saúde;

¹⁴⁰ Não é ainda claro como a saúde vai ser organizada no quadro das Secretarias de Estado nas províncias. Neste momento, o sector encontra-se com uma gestão partilhada em que as Secretarias de Estado Provinciais fazem a gestão das principais doenças endémicas e supervisionam as actividades das Direcções Provinciais, as quais estarão viradas para os cuidados de saúde primários e para a gestão dos principais programas de saúde. No entanto, grande parte destes programas, tais como HIV, malária e tuberculose coincidem com as principais endemias.

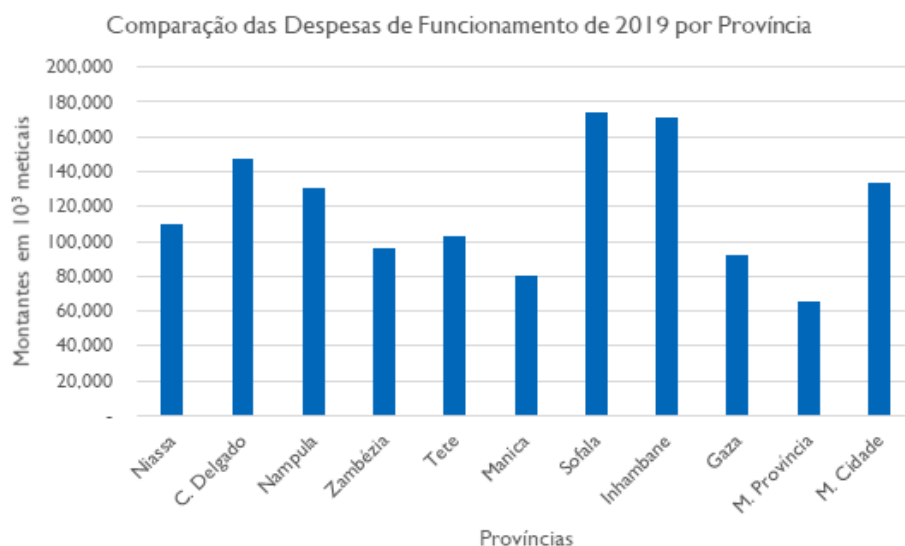
¹⁴¹ MISAU. (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Direcção de Planificação e Cooperação – MISAU. Maputo.

- Nível secundário: 51 hospitais Gerais, Rurais e Distritais, que constituem o primeiro nível de referência e têm capacidade para pequenas cirurgias e não complicadas;
- Nível terciário: 7 hospitais provinciais.
- Nível quaternário: 7 hospitais centrais e especializados.

Os dois últimos níveis constituem o nível de referência regional, oferecem serviços especializados e realizam cirurgias mais complexas.

O país dispõe de 1674 unidades sanitárias (US), das quais 1609 prestam cuidados de saúde do nível primário, 51 do nível secundário, 7 do nível terciário e 7 do nível quaternário¹⁴². Em 2019, existiam 34.591 técnicos de saúde nas províncias, com níveis de formação superior, médio e básico¹⁴³. Assim, o país apresentava um rácio de técnico de saúde por 100.000 habitantes de 109,3¹⁴⁴.

Embora em termos de despesas de investimento interno e externo, as províncias do estudo estivessem dentre as mais beneficiadas, nas despesas de funcionamento elas apresentam níveis variados de financiamento¹⁴⁵. Conforme pode ser visto no gráfico abaixo, dentre as províncias do estudo destaca-se a província da Zambézia por figurar entre as menos financiadas¹⁴⁶.



Fonte: Relatório de Execução Orçamental do sector da saúde 2019, Misau

¹⁴² MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

¹⁴³ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

¹⁴⁴ MISAU (2020). Anuário Estatístico de Saúde 2019. Departamento de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

¹⁴⁵ MISAU (2020). Relatório de Execução Orçamental, Sector Saúde, Janeiro-Dezembro 2019. Departamento de Administração e Finanças, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

¹⁴⁶ MISAU (2020). Relatório de Execução Orçamental, Sector Saúde, Janeiro-Dezembro 2019. Departamento de Administração e Finanças, Ministério da Saúde. Maputo, Moçambique.

5.1 FACTORES FUNDACIONAIS

Herança colonial e priorização da massificação - No período imediatamente a seguir à independência, o País herdou serviços de saúde organizados essencialmente para atender à demanda dos colonos portugueses, havendo cerca de 395 US e maternidades¹⁴⁷. O primeiro Governo pós-independência estabeleceu o SNS em 1976, após a nacionalização do sector, com o objectivo de expandir os serviços de saúde para todos, reduzir as iniquidades, e alargar a rede sanitária rural com vista a garantir maior acesso às mulheres e crianças por serem consideradas grupos mais vulneráveis. Em 1978, com a declaração da conferência de Alma Ata, Moçambique adoptou a política, princípios e componentes dos Cuidados de Saúde Primários¹⁴⁸. Como resultado destas decisões, e na priorização do alargamento do acesso, o número de US aumentou cerca de 3 vezes de 395 em 1974⁹¹ para 1.195 em 1985¹⁴⁹.

De imediato, foram observados resultados positivos no sector da saúde como fruto destas reformas, nomeadamente (i) a provisão de serviços de saúde gratuitos; (ii) a formação e recrutamento de profissionais de saúde de diferentes especialidades; (iii) o estabelecimento e fortalecimento do sistema de referência; e (iv) o estabelecimento de postos de saúde como o primeiro ponto de contacto, com os centros de saúde e hospitais a lidarem com os casos mais complexos¹⁵⁰.

Flexibilização das exigências de formação para técnicos de saúde - Nessa altura, face à massificação, mas também à saída de técnicos portugueses, foi também preciso reequacionar a formação de técnicos de saúde de Moçambique independente.. Em 1976 foram criadas as primeiras carreiras técnico profissionais da saúde. Foram definidas 14, incluindo Enfermagem, Saúde Materno Infantil, Farmácia, Estomatologia, Fisioterapia, Medicina Preventiva e outras. Na altura, dada a baixa escolaridade da população sobretudo nas zonas rurais, era permitido entrar para o SNS, apenas com a 4ª classe do ensino primário, depois de um curso de 18 meses, no nível mais baixo da carreira que era o nível elementar. A progressão na Carreira estava prevista através de formações contínuas e equivalências dos currículos dos cursos à escolaridade obrigatória para cada nível.

Efeitos da guerra e das opções políticas - Uma parte bastante importante destas conquistas veio a ser perdida como consequência, por um lado, da guerra civil de 16 anos que se intensificou no início na década 1980, e, por outro lado, do fracasso das medidas económicas adoptadas pelo Governo no período pós-colonial. Estas medidas procuravam dar cobro ao rombo no sector provocado pelo êxodo maciço dos portugueses do País. Estes dois factores contribuíram para a degradação considerável do SNS¹⁵¹. Estima-se que, com a guerra, quase metade das 1.195 US (aproximadamente 500) foram destruídas ou encerradas por falta de condições para o seu funcionamento^{152,94,93} e vários outros problemas com impacto directo na saúde, como por

¹⁴⁷ Morais, Carolina Maira Gomes. (2012). "Políticas de Saúde e Medicina Tradicional Em Lourenço Marques (Moçambique 1940-1975)." *Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio*: 1–9.

¹⁴⁸ Lindelow, M., Ward, P. & Zorzi, N. 2004. Primary Health Care in Mozambique: Service Delivery in a Complex Hierarchy. *Africa Region Human Development Working Paper Series*. Washington: World Bank.

¹⁴⁹ Van Diesen, A. (1999). *Aid to Mozambique: An End to Dependence*. Christian Aid.

¹⁵⁰ Pavignani, E. 1999. *The Reconstruction Process of the Health Sector in Mozambique* [Online]. Maputo-Mozambique: Ministry of Health.

¹⁵¹ Cruz e Silva, T. M. (2001). Moçambique: um perfil. [Online]. In: *Reinvenção da Emancipação Social*. Coimbra

¹⁵² Hanlon, J. (1997). *Paz sem benefícios: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Maputo: Centro de Estudos Africanos.

exemplo, perda de recursos humanos qualificados, perda de infraestruturas, pobreza, migração, dentre outros, foram desencadeados e/ou agravados.

Mercado negro e descontrolo - Por outro lado, embora as reformas adoptadas, que introduziam o modelo socialista de governação, tivessem como objectivo conter os efeitos da perda económica, elas traduziram-se numa redução drástica na produção agrícola e industrial com consequente redução das exportações. Isto levou a um aumento do desemprego e redução dos subsídios para a alimentação das populações urbanas e para os serviços sociais, como saúde e educação, o que agravou a deterioração⁹⁵ do SNS e do estado de saúde das populações. Entrou-se numa situação de rotura do mercado formal e hegemonia do mercado negro⁹⁵. No sector da saúde, esta situação levou a desestruturação e descontrolo do SNS, tendo se manifestado essencialmente pelo desvio e venda de medicamentos no sector informal, bem como provisão de serviços domiciliários sem qualquer tipo de licenciamento (o que ainda hoje se verifica).

O processo de reconstrução das infraestruturas destruídas e de toda a estrutura socioeconómica do País tem sido mais lento do que o crescimento populacional e do que o aumento da demanda pelos serviços de saúde, facto que contribui para o difícil acesso à saúde pelas populações rurais e urbanas. Este crescimento lento pode, em parte, ser um efeito directo da redução do financiamento dos sectores sociais (saúde incluída), fruto da liberalização do mercado adoptada entre 1984 e 1992 como forma de recuperar a economia do país¹⁵³.

Reestruturação do sector - No pós-guerra civil, foram aprovadas as Leis 25/91 e 26/91, de 31 de Dezembro, as quais tinham por objecto criar o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e estabelecer os termos de prestação de serviços pelo sector privado. Com estas reformas, o Sistema de Saúde passa a ter um cariz misto, constituído pelos sectores público, privado e comunitário, que deveriam funcionar de forma complementar. Contudo, dado o desenvolvimento lento do sector privado e a falta de reconhecimento do sector comunitário, esta complementaridade não se verificou durante as duas décadas seguintes. Em contrapartida, o pessoal de saúde do sector público começou a trabalhar também no privado, com prejuízo do primeiro. Este cenário tem estado a mudar, nos últimos anos, com uma melhor separação entre o público e o privado, e o florescer deste último sector, bem com a maior integração e envolvimento do sector comunitário com o objectivo de o alargamento da cobertura dos serviços de saúde.

Os serviços de saúde (enquanto assistência médica) deram prioridade desde o início e mantiveram-se muito focados na saúde da mulher e a criança. Dentre os vários motivos para esta escolha, podem ser destacados (i) o papel preponderante das mulheres e das crianças no desenvolvimento de uma nação através do estímulo à produtividade e ao crescimento económico, reduzindo a mortalidade de ambos com consequente aumento da massa laboral e (ii) a custo-efectividade das iniciativas nesta área uma vez que pequenos investimentos em aspectos tais como imunização e planeamento familiar resultam na poupança de elevadas somas em tratamento de complicações e sequelas¹⁵⁴. Um resultado, foi que as mulheres em idade fértil e as crianças têm sido uma grande parte da clientela dos serviços, com uma consequente marginalização do atendimento dos homens.

O SNS, com uma visão da saúde e doença baseada em conhecimento empírico e na ciência, foi implantado num contexto socio-cultural onde competia com outras cosmovisões, predominantes na sociedade, com as quais interagiu pouco. Esta dificuldade de diálogo contribuiu para uma relação distante e muitas vezes paternalista com as comunidades e doentes, o que, por muito

¹⁵³ Cruz e Silva, T. M. (2001). Moçambique: um perfil. [Online]. In: Reinvenção da Emancipação Social. Coimbra

¹⁵⁴ United Nations (2010). Global Strategy for Women's and Children's Health. New York, USA.

tempo, não favoreceu a participação e o envolvimento destes nos processos de prevenção, cura e governação do sector. Este cenário tem sido revertido nos últimos anos com o estabelecimento da nova Direcção Nacional de Medicina Tradicional e Alternativa dentro da estrutura orgânica do Misau e que serve para garantir a sua integração aos demais serviços.

O SNS dentro do MISAU - Com vista a assegurar a gestão do SNS, foi criado o Ministério da Saúde (MISAU) por Decreto Presidencial 11/95, de 29 de Dezembro, o qual revogou o Decreto 75/83, de 29 de Dezembro. Este é o órgão central do Aparelho do Estado responsável pela aplicação da Política de Saúde nos domínios público, privado e comunitário, conforme designado no referido Decreto. O MISAU passou assim a ser responsável por dirigir e desenvolver o SNS, garantindo que este ofereça serviços de promoção de saúde, prevenção de doenças, cura e reabilitação, organizados por níveis de atenção e com um sistema de referência entre eles.

Descentralização do sector - De modo a reestruturar o MISAU para torná-lo mais operativo e poder responder ao processo de descentralização, foi aprovado o Diploma Ministerial 94/97, de 22 de Outubro que aprovou um novo Estatuto Orgânico do MISAU e revogou o Diploma 35/85. Ao contrário do diploma de 1985, o aprovado em 1997 incluía a Inspeção de Saúde. Este Diploma, estabelece que, em termos de estrutura funcional e organizacional, o MISAU passa a ter sete áreas de actividade, nomeadamente: (i) área de promoção e prevenção da saúde; (ii) área de prevenção e tratamento de doenças; (iii) área farmacêutica; (iv) área de investigação; (v) área de organização e administração; (vi) área de formação; e (vii) inspecção; assim como três níveis de organização, (i) órgãos centrais do MISAU; (ii) DPS e Direcção de Saúde da Cidade de Maputo; e (iii) Direcções Distritais de Saúde e Direcções de Saúde das Cidades. A integração de um serviço de inspecção ao organograma do MISAU surge naquela altura da necessidade de fiscalizar melhor o sector em resposta ao processo de gestão que se mostrava com uma tendência desalinhada com as boas práticas, presumivelmente resultante da desregulação sócio-económica vivida naquele momento.

5.2 FACTORES INSTITUCIONAIS E REGRAS DO JOGO

No quadro do novo (1997) Estatuto Orgânico do MISAU, foi criado o Gabinete de Inspeção na estrutura funcional do MISAU. A inspecção no sector da saúde (IS) foi estabelecida para garantir a obediência ao princípio de legalidade na administração pública pelo órgão e pelos funcionários. Esta funcionava a partir dos órgãos centrais e, embora o seu quadro de funções se mostrasse bastante inespecífico e superficial, a componente de verificação de conformidade de processos (que deveria ocorrer em todos os níveis dos órgãos centrais e desconcentrados do MISAU), conferia um nível de autoridade aos inspectores que nem sempre era bem visto pelos gestores. A título de exemplo, era comum figuras como directores provinciais de saúde sentirem algum grau de intimidação nas visitas dos inspectores, percebendo a inspecção como um desafio à sua autoridade, num contexto de estruturas altamente centralizadas e burocráticas e numa cultura autoritária. Formalmente, a IS cumpre o papel de fiscalizador dentro da estrutura do MISAU. No entanto, o mesmo MISAU regula não só as acções da IS como também de todos os outros órgãos e instituições que devem ser fiscalizados pela IS. Este cenário de questionável “peso e contrapeso” (*checks and balances*) deixa a IS numa situação no mínimo desafiadora no que concerne à necessidade de tomada de medidas imparciais e à garantia do cumprimento escrupuloso das normas e regulamentos legais. Estes factores tem vindo a afectar de forma negativa o funcionamento adequado e autónomo do sector da inspecção desde a sua criação, sem alterações significativas ao longo do tempo, a despeito do conjunto de reformas que tem sido implementado deste então. As referidas reformas, as quais coincidiram com o processo de descentralização, são descritas seguir.

5.2.1 PROCESSO DE TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO SECTOR NO NÍVEL CENTRAL

5.2.1.1 Inspeção da Saúde

No âmbito das reformas do sector e em consonância com o processo de descentralização, o então Gabinete de Inspeção do MISAU passou a Inspeção Geral de Saúde (IGS), por Despacho Ministerial de 30 de Agosto de 2003. Na sequência, foi aprovado o Diploma Ministerial 195/2004, de 3 de Novembro que aprova o Regulamento da IGS, que passa a ter representação regional subordinada ao IGS de nível central. Este regulamento, enquanto dotava o sector de autonomia administrativa, tornava as suas funções mais claras e direccionadas dentro de cada área da sua actuação. Posteriormente, as inspecções passaram a estar integradas nas Direcções Provinciais de Saúde, no âmbito da Lei de desconcentração administrativa dos Órgãos do Estado de 2005. A equipa de inspeção provincial passava assim a ser nomeada e tutelada pelo Director Provincial de Saúde, replicando o modelo do órgão central e agudizando a fragilidade dos “pesos e contrapesos”. Com a mudança do estatuto do Ministério da Saúde em 2017 (Resolução 4/2017, de 26 de Maio), a IGS passou para a sua actual designação, Inspeção de Saúde (IS). Com esta evolução, a IS passa a ser um órgão com maior autonomia administrativa, com o âmbito de actuação mais claro, cujas atribuições e competências incluem fiscalização, inspeção e auditoria do sector da saúde. A partir desta data, a IS passa a possuir 4 áreas de intervenção: inspeção de cuidados de saúde, inspeção farmacêutica, inspeção de formação de profissionais de saúde, e inspeção administrativa e auditoria financeira. Adicionalmente, o espectro de actuação, antes restringido ao sector público, fica alargado aos sectores privado e social¹⁵⁵.

No âmbito do estatuto da IS, esta realiza uma série de funções a partir do nível central e dentro das suas áreas de intervenção, as quais incluem:

Quadro I: Responsabilidades da Inspeção de Saúde

- Fiscalizar e assegurar o cumprimento da legislação sanitária, administrativa e económico-financeira;
- Fiscalizar e controlar a legalidade dos actos praticados em todos os órgãos e instituições do MISAU e no sector privado;
- Realizar inquéritos de sindicância;
- Fiscalizar o cumprimento dos princípios ético-deontológicos dos profissionais de saúde;
- Realizar missões inspectivas aos órgãos centrais, locais, instituições subordinadas, tuteladas e ao sector privado;
- Fiscalizar serviços de ambulância de doentes;
- Averiguar as queixas do público e utentes sobre o funcionamento de instituições sanitárias públicas e privadas e propor medidas adequadas para a sua correcção;
- Monitorar as actividades das inspecções provinciais de saúde, de modo a assegurar a uniformidade de critérios na acção inspectiva;
- Realizar outras actividades.

Para a realização deste leque de funções, a IS contava em 2018 com cerca 22 inspectores e auditores (rácio de 1,3 por cada 100 Unidades Sanitárias), dos quais apenas dois dispõem de formação específica⁹⁸, ou seja, há uma limitação tanto em termos numéricos como também em qualificação. Este factor reduz o campo de actuação do sector, na medida em que o leva a priorizar a resposta às denúncias do público mais do que activamente prosseguir proactivamente

¹⁵⁵ MISAU (2018). *Plano Estratégico da Inspeção de Saúde 2018 – 2022*. Maputo, Moçambique

as suas responsabilidades. Adicionalmente, os instrumentos metodológicos de que os serviços de IS dispõem para a execução das suas actividades encontram-se desajustados às necessidades actuais e à demanda do sector de saúde. Grande parte dos instrumentos são apenas disponíveis mediante a sua requisição a partir de instituições especializadas, o que demanda a disponibilidade de recursos financeiros de que o sector não dispõe (ou não prioriza para a inspecção). De acordo com a própria inspecção, há facilidade apenas para aquisição de instrumentos para auditorias financeiras, mas para as demais áreas há novas abordagens, mais actuais e que necessitam de assistência especial inexistente no País.

Assim, as necessidades do nível central da IS denotam uma falta de priorização do sector dentro do plano de actividades do MISAU, a despeito do reconhecimento da sua importância para a melhoria da transparência e do cumprimento de protocolos. A título de exemplo, e complementando o acima exposto, em 2015 o sector teve uma redução do orçamento proveniente do OE, o qual já se revelava insuficiente, em cerca de 22%. Esta falta de priorização também é observada por parte dos parceiros de desenvolvimento. Poucas vezes os projectos de cooperação apoiam este sector, que raramente tem acesso a fundos externos. Um dos raros apoios à IS ocorreu no âmbito de um projecto de fortalecimento de sistemas de saúde financiado pelo Fundo Global entre 2016-2019, o qual permitia o uso de fundos para apoiar as actividades de inspecção.

Três outros factores limitam a eficácia da IS ao nível central:

- i. Os resultados das actividades inspectivas não são tornados públicos, alegadamente pelo carácter sensível da informação contida nos seus relatórios. No entanto, de acordo com os estatutos do sector, a IS tem uma função primordialmente educativa e de correcção das inconformidades observadas e apenas excepcionalmente punitivas. As actividades educativas da IS não são suficientemente desenvolvidas pelo fraco domínio técnico das áreas específicas de actuação;
- ii. Todas as unidades orgânicas, a fiscalizadora e as implementadoras, subordinam-se à mesma entidade (Ministro da Saúde), o que os coloca na posição de pares, dificultando uma análise e tomada de decisão isenta;
- iii. O processo e nomeação para funções de gestão ainda obedece o princípio de confiança política (sem obedecer critérios formalizados de competência técnica e de gestão), o que claramente irá influenciar a imparcialidade das inspecções, tanto em relação às outras unidades orgânicas quanto às DPS.

5.2.1.2 Outros mecanismos de prestação de contas ao nível central

Para além da IS existem outros mecanismos formais de monitoria da prestação dos serviços de saúde definidos no âmbito da Resolução 4/2017, de 26 de Maio, os quais embora não substituam o papel da IS, podem ser alavancados para melhorar o processo de prestação de contas ao sector. Entre estes estão o Comité de Coordenação Conjunta (CCC) e a Revisão Conjunta do Desempenho do Sector de Saúde ao nível central.

O CCC é integrado por órgãos do MISAU, parceiros de cooperação e um representante das organizações da sociedade civil. É presidido pelo Secretário Permanente do MISAU e que tem como objectivo, dentre outros, supervisionar o trabalho conjunto entre o MISAU e os parceiros, incluindo aqueles trabalhos que estejam a ser executados pelas comissões especializadas. O grande desafio deste mecanismo tem sido o fraco engajamento das organizações da sociedade civil, uma vez que não constitui o seu espaço primordial de actuação. No entanto, dado o seu engajamento nas actividades diárias dos níveis mais periféricos, incluindo as US, estas podem influenciar políticas

e disseminar evidências, trazendo conhecimentos relacionados com a qualidade de serviços prestados nas unidades sanitárias, assim como podem alertar o sistema sobre as falhas na cadeia de provisão de serviços.

A Revisão Conjunta do Desempenho do Sector de Saúde, designada por ACA (Avaliação Conjunta Anual) é composta por múltiplos intervenientes, nomeadamente os representantes dos diversos programas do MISAU, parceiros bilaterais e multilaterais, organizações das Nações Unidas e ONG. A ACA surge ao abrigo dum Memorando de Entendimento (MdE) para a Parceria de Apoio Programático (PAP), assinado em 2010. Nesse contexto, a ACA passou a ser realizada todos os anos, para avaliar o desempenho do MISAU e dos seus parceiros. A revisão consiste da apreciação de um quadro de avaliação de desempenho que possui indicadores programáticos e de gestão. As áreas de aprofundamento da revisão são definidas anualmente de forma consensual. O MISAU ocupa o lugar primário na ligação com os actores-chave do sector, mas exerce uma baixa influência técnica e financeira em relação aos parceiros do PROSAÚDE (fundo comum da saúde), OMS (Organização Mundial de Saúde) e Governo Americano¹⁵⁶. Desta forma, este mecanismo pode ter um impacto importante na implementação de mudanças com o intuito de garantir maior transparência e prestação de contas do sector.

Estes mecanismos têm uma preocupação de inclusão de vozes e um bom potencial para incentivar as instituições a cumprir com os pressupostos para a melhoria da prestação de contas, dada a sua constituição que envolve a participação de múltiplos intervenientes, incluindo os financiadores do sector.

Como referido no capítulo anterior, o processo de governação local desenvolve-se em duas vertentes: desconcentração administrativa do aparelho do estado, com a aprovação da Lei 8/2003, de 19 de Maio sobre os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos OLE nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade; e descentralização iniciada com a aprovação da Lei 2/97 sobre o regime jurídico das autarquias locais (OPL), regulamentada pelo Decreto 33/2006, de 30 de Agosto.

5.2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS NA SAÚDE NO QUADRO DOS OLE

O quadro legal para as formas não-devolvidas de administração local e suas unidades desconcentradas foi promulgado em 2003 (através da Lei 8/2003, de 19 de Maio), regulado por Decreto Presidencial 11/2005, de 10 de Junho (revogado pelo Decreto 21/2015, de 21 de Setembro) e complementado com o Decreto 6/2006, de 12 de Abril (LOLE) que estrutura a provisão de serviços desconcentrados. Este quadro obedece aos princípios de desconcentração e desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e aproximação dos serviços públicos às populações. Estes órgãos observam o princípio de gestão integrada verticalmente hierarquizada ao mesmo tempo que procuram garantir a participação dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas.

A seguir mostra-se como a IS se integra neste processo de governação local.

5.2.2.1 Nível Provincial

Os serviços de Inspeção Provincial de Saúde (IPS) funcionam administrativamente de forma autónoma em relação aos serviços de IS do nível central e reportam directamente ao Director Provincial de Saúde, a quem se subordinam hierarquicamente. Contudo, como forma de manter a

¹⁵⁶ N'weti 2015. Relatório do Mapeamento e Análise dos Actores-Chave, Espaços de Diálogo e Dinâmicas de Poder no Sector da Saúde Moçambique. Maputo: N'weti-Comunicação para a Saúde, Citizen Engagement Programme (CEP).

uniformidade nos actos, o nível central faz a monitoria técnica do nível provincial. Em termos de áreas de intervenção a IPS replica a estrutura do nível central, mas o funcionamento a este nível é mais limitado devido a o facto de contarem com menos recursos, especialmente de pessoal.

Similarmente ao descrito para o nível central, há um *déficit* geral dos diversos tipos de recursos necessários para o normal funcionamento da IPS. Estes factores constroem o seu funcionamento, caracterizado essencialmente por:

Quadro 2: Limitações da Inspeção Provincial de Saúde

- Falta de termos de referência claros para diferentes postos do sector da IPS. Como resultado, a sua nomeação tem sido “*ad-hoc*” e sem transparência. Algumas fontes de informação referiram o potencial de existência de inspectores nomeados para responder a interesses de gestores ao nível provincial, embora não se tenha obtido evidência de tal facto. Adicionalmente, as capacidades técnicas do pessoal integrante das equipas de IPS são questionadas, pondo também em causa a autoridade dos referidos técnicos e, conseqüentemente, a credibilidade dos pareceres resultantes das suas actividades;
- A nomeação de técnicos para o sector é considerada como uma sanção ou mesmo “*acantonamento*” daqueles que têm registo de mau comportamento ou fracas habilidades técnicas. Este facto contribui para que se questione ainda mais o papel preponderante atribuído à inspecção provincial, bem como a sua priorização como componente indispensável para o cumprimento da legislação e das normas do sector;
- Há a percepção de redundância das actividades ao comparar-se a IPS ao processo de supervisão efectuado aos órgãos e instituições a partir dos níveis superiores. Este aspecto contribui para que a qualidade dos técnicos de inspecção seja ainda mais questionada e reduza ainda mais a sua credibilidade sobre os seus fiscalizados;
- O nível de competência da IS está desajustado em relação àquilo que são as práticas do pessoal de saúde, mais actualizadas, devido ao facto de os inspectores não estarem a ter acesso a formação contínua nas áreas em que trabalham; aplica-se não só ao seu conhecimento técnico em relação às referidas áreas como também dos instrumentos usados para os processos de auditoria;
- Similarmente ao que ocorre no nível central, a actividade de inspecção no nível provincial é fragilizada devido à falta de autonomia do sector e à sua subordinação hierárquica. A decisão final em relação à inspecção é tomada pelo director provincial de saúde, o qual pode ter interesse em proteger algum membro da sua equipa;
- Nas províncias, é notória a influência de diferentes actores nos resultados das inspecções. Por exemplo, a ligações, políticas ou económicas, de quem faz a queixa determinam muitas vezes a celeridade e os resultados das investigações.

Fontes de informação entrevistadas apontaram para a escassez de técnicos com domínio técnico da área em que se encontravam alocados, motivo pelo qual: “...as inspecções *apegam-se* à questões puramente administrativas sem no entanto olhar para a componente pedagógica que é mais importante...esta é marginalizada...a inspecção é muito teórica e baseada em listas de verificação sem perceber a essência e os aspectos de ordem prática e de contexto... as atitudes, habilidades e práticas e nem o processo pedagógico não se tocam...a inspecção deveria, por exemplo poder falar sobre a qualidade da formação e não puramente no cumprimento de aspectos administrativos...dizem que não há qualidade na formação, mas não são capazes de dizer de que factores deriva, o que deveria ser da competência deles...”.

Outras fontes manifestaram algum septicismo em relação à falta de imparcialidade ao momento da decisão sobre determinadas infracções, como é atestado a seguir: “...em (provincia) houve um colega afastado por cobrança ilícita em flagrante, por azar cobrava o sobrinho do inspector...como podes

ver, tem a ver com quem é que mete a queixa e que relação tem com pessoas influentes...” Informante (provincia).

5.2.2.2 Nível Distrital

Ao nível distrital, não existe a figura formal do serviço de inspecção. O distrito beneficia de inspecções ordinárias planificadas a partir da IPS ou então de visitas extra-ordinárias a partir do nível provincial ou nacional em caso de denúncia por parte de utentes ou qualquer outra entidade. De modo geral, as denúncias são por mau atendimento, cobranças ilícitas ou desvio de medicamentos.

Nos seus actos inspectivos, os inspectores tendem a ser complacentes com os diferentes profissionais que praticam os actos ilícitos ou que cometem outros tipos de infracção. São várias as razões apresentadas por entrevistados para justificar este fenómeno: por um lado, o pessoal de saúde trabalha em condições de materiais e equipamentos precárias e que “justifica” falhas que possam ocorrer; por outro lado, medidas punitivas que levem à expulsão de pessoal vai, supostamente, agravar a situação do sector que já tem falta de pessoal técnico. Como resultado, é frequente que, ao invés de receberem uma sanção exemplar, o pessoal é transferido para outro órgão ou outra instituição. A consequência imediata disto é que o esforço para o cumprimento das normas e redução de aspectos tais como desvio de medicamentos ou cobranças ilícitas, é reduzido. Em resultado, os serviços continuam descredibilizados e a sua aceitabilidade e uso pelos utentes mantém-se em níveis abaixo do desejado.

Há também a notar, a este nível, a existência de diversas US em que o total de recursos humanos existente varia entre 2 e 3. Ora, nestas circunstâncias, são observadas situações em que há arranjos internos para permitir que cada um dos integrantes da equipa disponha de algum tempo para a resolução de assuntos pessoais e outros de ordem social. Como resultado, há um espírito de protecção, por exemplo, em relação ao absentismo.

Um aspecto adicional que concorre para o absentismo dos trabalhadores de saúde é o interesse em continuarem os seus estudos. Como o sistema de remuneração do Estado privilegia o critério de habilitações literárias, os profissionais precisam de continuar a estudar para melhorarem as suas condições financeiras. Assim, com a proliferação de instituições de ensino superior presenciais e à distância, muitos profissionais de saúde inscrevem-se em cursos, geralmente não relacionados com a saúde muito menos com a sua área ocupacional, com o fim único de obter um diploma de licenciatura. Como estas formações são feitas sem autorização formal, há arranjos entre os colegas que, mais uma vez, levam ao absentismo que não é formalizado.

5.2.2.3 A nível comunitário

Ao nível comunitário, embora não existam estruturas formais dedicadas à actividade de inspecção, existem os Comitês de Co-Gestão (CCG), órgãos que contam com a participação de representantes da comunidade. O CCG é visto como um espaço multidisciplinar composto por trabalhadores, gestores de saúde e membros da comunidade, os quais trabalham juntos na planificação, execução, seguimento e monitoria das actividades, incluindo a análise e tomada de decisões sobre a vida da unidade sanitária¹⁵⁷. Os objectivos do CCG são:

Quadro 3: Objectivos dos Comitês de Co-Gestão da Unidade Sanitária

(i) Apoiar na divulgação de informações pertinentes (ex. direitos, deveres do utente);
--

¹⁵⁷ MISAU (2012). Termos de referência para o estabelecimento e funcionamento dos Comitês de Gestão das Unidades Sanitárias. In: Departamento de Promoção de Saúde (ed.). Maputo: Departamento de Promoção da Saúde, Direcção Nacional de Saúde Pública, Ministério da Saúde.

- (ii) Apoiar na realização das actividades de mobilização, educação sanitária dentro e fora das US;
- (iii) Participar na identificação, análise e resolução de problemas da US (como: manutenção de infraestruturas, segurança, controlo de medicamentos, ligação da US e comunidade, etc.);
- (iv) Apoiar na planificação, implementação e seguimento/monitoria das actividades de melhoria da qualidade e humanização do atendimento em saúde na US (ex. limpeza, organização dos utentes, gestão do satisfatómetro/avaliação da satisfação dos utentes, aspectos relacionados com o mau atendimento, cobranças ilícitas ou outras definidas em parceria); e
- (v) Mobilizar recursos da comunidade e de outros níveis para o desenvolvimento dos serviços de saúde dentro da sua área de actuação.

A composição dos CCG não dispõe do equilíbrio necessário para que as suas actividades de monitoria sejam imparciais e livres de juízo de valores ou de outro tipo. Há evidências de forte influência das lideranças locais do partido no poder na composição e funcionamento deste órgão. Mas, se por um lado, este facto reduz o real espaço de participação de cidadãos não militantes e, por consequência, o poder real destes mecanismos para que as US tenham uma gestão mais transparente e haja responsabilização dos provedores por todos os seus actos por outro lado, estes mesmos indivíduos servem-se e são atendidos nessas mesmas US, o que os leva a ter um interesse directo na melhoria dos serviços. Existem exemplos de bom funcionamento destes mecanismos, em particular quando são apoiados por projectos e OSC que os ajudam a defender os interesses da comunidade. Nestes casos, os CCG tem sido capaz de contribuir para uma prestação de serviços melhor e mais humanizada e, até mesmo, menos desvio de medicamentos.

Um elemento limitante é que na sua grande maioria, os membros destes comités não dispõem de conhecimentos, habilidades ou ferramentas adequadas e devidamente direccionadas para que exerçam um papel mais activo na monitoria das diversas áreas de interesse da inspecção. Desta forma, o seu papel nos processos de transparência e prestação de contas fica limitado ao seu melhor entendimento sobre como implementar os objectivos listados no quadro acima e mantém-se algo superficial.

Não há até agora, contudo, ligação entre estes comités e outros mecanismos e órgãos (por exemplo, os Conselhos Consultivos, os tribunais, os gabinetes anti-corrupção), que possam levar as questões levantadas pela comunidade a níveis mais altos, por exemplo, distrito ou província. Esta é uma limitação para uma verdadeira participação dos cidadãos e das cidadãs no processo de elaboração de políticas e na planificação, monitoria e prestação de contas do sector de saúde. Não havendo obstáculos legais a que membros destes grupos participem, por exemplo, nos Conselhos Consultivos ou Observatórios de Desenvolvimento locais, a actual situação é uma oportunidade perdida que pode ser recuperada com acções direccionadas neste sentido.

A sustentabilidade dos CCG tem sido um dos maiores desafios, sob o ponto de vista da maioria dos informantes. O principal motivo para isto prende-se com o facto dos diferentes grupos populacionais se depararem com necessidades sociais que não permitem mais o trabalho por mero “amor à camisola” associado à falta de poder dos CCG. Assim, cada vez mais é notória a demanda pelos membros dos comités mais jovens e das mulheres de contrapartidas para a sua participação plena, o que antigamente era mais esperado e observado dos homens adultos. Isto fragiliza ainda mais estes mecanismos, uma vez que a experiência que vão adquirindo e o espaço que é conquistado junto das autoridades das US e da comunidade, o qual lhes permite ter um melhor poder de negociação, é perdido com a sua dissolução.

Para além dos CCG, existem iniciativas da sociedade civil, implementadas por diversas organizações, que promovem o diálogo e a prestação de contas entre a comunidade e o sector da saúde. São exemplos disso, a utilização de Cartões de Pontuação Comunitária (CPC)¹⁵⁸ e a iniciativa Juntos pelo Acesso aos Medicamentos (JAM)¹⁵⁹. Estes mecanismos adoptam uma abordagem em que se enfatiza a discussão dos problemas detectados num ambiente de cordialidade e espírito de colaboração entre as comunidades e o sector de saúde. Destacam-se também pela capacitação dos principais intervenientes nos encontros de discussão dos problemas encontrados e das potenciais soluções, tendo em conta os recursos existentes, tanto do lado da comunidade como dos serviços de saúde. Isto permite uma negociação num ambiente favorável à busca de soluções. A monitoria do sector através destes processos, apesar da boa receptividade desta iniciativa por ambas as partes, tem alguns desafios, nomeadamente relacionados com a criação de capacidade localmente para a condução eficaz dos processos na ausência de um projecto financiado por um parceiro externo.

A participação dos grupos mais marginalizados nestes processos de governação de saúde é limitada por vários factores: iliteracia, domínio da língua do provedor, relações de poder, normas socio-culturais, disponibilidade de tempo, mobilidade, entre outros. Assim, as mulheres e idosos, com níveis muito altos de iliteracia, sobre ocupadas com actividades produtivas e domésticas, socializadas numa cultura de relações desiguais e de falta de valor do seu grupo (falta de uma visão “moderna” do mundo, no caso dos idosos), têm mais dificuldade de participar de forma significativa nos processos de governação. Os jovens, com muito pouco poder nas suas comunidades e família, enfrentam desafios específicos. Todos estes grupos precisam de apoio externo para se fazer ouvir e ter a sua participação reconhecida.

5.2.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS NA SAÚDE NO QUADRO DOS OPL

Embora as reformas do sector público, incluindo a da saúde, tivessem iniciado em 1976 logo após a Independência, foi após a assinatura do acordo geral de paz, em 1992, que o processo de descentralização teve o seu início, pelo menos teoricamente¹⁶⁰. Com este processo de descentralização, o governo pretendia ter uma melhor prestação de serviços, reduzir a corrupção e melhorar a transparência da governação¹⁶³. Os sinais mais evidentes dos esforços de descentralização no sector da saúde foram primeiro observados no âmbito da implementação do Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS) 2001-2005.

Contudo, foi na vigência do PESS 2007-2012 que foi operacionalizada a Lei-quadro sobre o regime jurídico das autarquias locais (Lei 2/97). No âmbito do gradualismo, o Decreto 33/2006 aprova a transferência de competências e funções dos órgãos do Estado para as Autarquias locais, incluindo os serviços de saúde de nível primário. Este processo tem se arrastado desde então sem grandes avanços. Em 2011, o Decreto em causa foi alterado com a aprovação do Decreto 46/2011, de 21 de Setembro que prorroga por mais 2 anos o processo de transferência destas competências. No sector da saúde estava planificada para 2012 a transferência de competências para todos os municípios das capitais provinciais. Esta prorrogação foi aprovada pelo facto de “muitos municípios

¹⁵⁸ CEP (2017). Cidadania e Mudanças na Saúde e Educação em Moçambique: O Cartão de Pontuação Comunitária. *Cidadania e Participação: Saúde e Educação de Qualidade*. Maputo, Moçambique

¹⁵⁹ Medicus Mundi (2018). Juntos pelo Acesso aos Medicamentos (Together for the Access to Medicines)

¹⁶⁰ UNA-UK. 2002. Mozambique - A Profile [Online]. United Nations Association of Great Britain and Northern Ireland.

ainda não terem condições de assumir responsabilidades que a lei lhes confere na gestão do ensino primário, centros de saúde e actividade de indústria e comércio¹⁶¹.

Até ao presente momento, várias autarquias (Ex: Maputo, Beira, Quelimane, Nampula, Matola, Xai-Xai, Chokwé, Inhambane, Dondo, Marrromeu, Chimoio, Gorongosa, Manica, Massinga, Vilanculos, Gondola, Catandica, Pemba, Lichinga e Cuamba) manifestaram interesse em gerir os serviços de educação e saúde. Contudo, a descentralização aconteceu em apenas 5 Municípios (Maputo, Matola, Xai-Xai, Chokwé e Pemba) que gerem agora algumas funções da saúde, para além dos serviços de transporte, de educação, de cultura, da indústria e turismo. Todos estes municípios estão sob gestão autárquica da Frelimo. Deve notar-se que nenhum município de Zambézia e Nampula conseguiu avançar na descentralização da saúde.

Ainda que formalmente estes municípios estejam a gerir o sector de saúde no nível primário de atenção, há constrangimentos a notar. Para o caso de Município de Maputo, o mais avançado na descentralização da saúde, depois de duras batalhas travadas contra o MISAU e a então Direcção de Saúde da Cidade Maputo, foi estabelecido o Pelouro de Saúde e Acção Social. Isto permitiu a assinatura do acordo de transferência das unidades sanitárias de nível primário (centros de saúde) da Direcção de Saúde da Cidade para o município em 2009, o qual, contudo, só foi materializado em 2013. Actualmente, embora parte considerável dos programas de saúde tenha sido integralmente transferida para a gestão do Município, este ainda não dispõe de autonomia administrativa para a gestão orçamental da maior parte deles.

Com todas estas dificuldades para o estabelecimento efectivo da descentralização ao nível das autarquias, a inspecção faz parte dos sectores que ainda não se encontram efectivamente funcionantes ao nível autárquico, nem está claro se vão existir, mais uma vez demonstrando a falta de prioridade deste sector.

Por outro lado, é a este nível autárquico em que são notórias as iniciativas de utilização de redes sociais e da mídia no geral, normalmente implementadas pelas OSC, para denúncias de vários actos que atentam contra a provisão de cuidados de saúde de qualidade aos utentes. Contudo, muitas algumas destas iniciativas têm sido interrompidas devido à pressão política, uma vez que expõem a fraca capacidade do sector e deixa os provedores em situação vulnerável.

5.3 SITUAÇÃO ACTUAL

A mediatização dos temas de saúde, motivada pelos avanços na construção de uma cidadania activa e reforçada pelo discurso de combate à corrupção promovido pelo Presidente da República, influenciam positivamente processos de inspecção. Como resultado, apareceram iniciativas da sociedade civil para apoiar a comunidade, com enfoque nos jovens e nas raparigas em especial, a denunciar situações anómalas através de uma campanha intitulada: “participe, denuncie”, através das redes sociais. O programa foi interrompido porque não era dado o devido seguimento às denúncias, facto apontado por parte dos informantes entrevistados como sendo falta de vontade do próprio inspector geral, potencialmente em resultado de pressão política. Este facto destaca as fragilidades do sistema, que vão desde a escassez de meios para fazer face a todos os problemas levantados até à própria estruturação dos procedimentos administrativos, que influencia o curso normal dos processos. Desta forma, cria-se um cenário politicamente desfavorável, principalmente quando se olha para o sector da saúde como um dos principais “trunfos” para atracção do eleitorado em momentos decisivos do país.

¹⁶¹ MAE (2011). Relatório Anual 2010

O actual processo de descentralização em curso, que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província, vem acrescentar complexidade à estrutura e funcionamento do sector da inspecção, uma vez que poderá vir a funcionar num cenário de dupla subordinação devido ao facto de tanto o governo provincial quanto o Secretário de Estado na Província terem responsabilidades no pelouro da saúde, de acordo com as Leis que os regem. O real funcionamento das diferentes entidades no âmbito deste processo, será mais bem entendido após o estabelecimento efectivo da nova figura de SEP.

As províncias abrangidas pelo presente estudo sofreram os efeitos dos ciclones Idai (Zambézia) e Kenneth (Cabo Delgado e Nampula). Como resultado, para além do impacto negativo no estado de saúde das comunidades (nutrição, doenças infecciosas e parasitárias, etc.), a rede sanitária que já se mostrava deficiente, sofreu uma redução com a destruição de US, depósitos de medicamentos e de material médico-cirúrgico, dentre outros. Para agravar este cenário, a pandemia do COVID-19 que actualmente assola o mundo, incluindo Moçambique, tem neste momento, os seus epicentros em Cabo Delgado e Nampula, o que aumenta o desafio de gestão de recursos, com especial ênfase nos medicamentos em tempos de emergência. Estes cenários levam ao acúmulo de pessoas a viver em situação de vulnerabilidade e redução do acesso aos serviços de saúde, factos que propiciam o desvio de medicamentos e outros actos que devem ser corrigidos através da inspecção. Assim, maior vigilância e mais recursos são necessários para dar uma resposta ao nível dos problemas impostos, facto que não tem sido evidente no âmbito da inspecção e nem se denota pretensão de fortalecimento do sector como prioridade para garantia de maior disponibilidade de recursos nestes tempos de crise.

O sector da saúde tem sofrido consequências tanto das chamadas “dívidas ocultas”, as quais estão na origem da crise económica e orçamental em que o País de encontra desde 2016, como do fenómeno de insurgência observado na província de Cabo Delgado, devido aos avultados prejuízos económicos deles resultante e ao desvio do orçamento para o sector de defesa, os quais tem um impacto negativo no financiamento disponível para a saúde.

5.4 DINÂMICAS E INFLUÊNCIA

O processo de inspecção segue protocolos de trabalho que fragilizam o seu carácter, uma vez que a actividade inspectiva preconiza que uma vez investigadas as denúncias e/ou as suspeitas num processo interno, as constatações são submetidas ao gestor do sector/da direcção em causa, o qual pode ter interesses no resultado. Dado o facto, por exemplo, do director provincial de saúde, entidade que toma a decisão final nos processos investigados, ocupar um lugar de confiança política, uma forma fácil de influenciar os desfechos dos processos pode ser simplesmente fazer “lobbies” junto dele para que este interfira, podendo beneficiar determinados intervenientes do processo. Seria, portanto, de suma importância que os inspectores não apenas recomendassem as medidas a tomar, mas que pudessem por si tomar as referidas medidas e fiscalizar o seu cumprimento. Isto exigiria um recrutamento com rigorosos critérios de competência e mais transparente.

Ainda relacionado à posição da IS ou da IPS na estrutura funcional do MISAU ou da DPS respectivamente, o papel da inspecção torna-a, parte do problema uma vez que opera dentro das condições oferecidas pela própria instituição. Este facto, por si, , pode obrigar a inspecção a ser mais protectora em relação ao sistema do que deveria ser, dada a sua hierarquia e/ou devido às ligações político-partidárias. Por sua vez, este factor contribui mais para a perpetuação dos problemas do que para o alcance de soluções arrojadas para a melhoria dos serviços prestados.

A escassez de profissionais da IS com domínio das áreas técnicas limita sobremaneira a capacidade de análise profunda dos principais problemas detectados no âmbito das inspeções e, por conseguinte, na tomada de decisões informadas. Desta forma, o sector de inspecção acaba sendo aquele visto como tendo a intenção primordial de punir, dada a incapacidade técnica ou de recursos para realizar o seu papel de educador e agente de melhoria da administração pública.

As unidades de gestão de aquisições no sector de saúde figuram entre os interessados no fraco funcionamento da inspecção. Exemplo disto é a falta de transparência e ineficiência dos processos de *procurement*, sobretudo para a aquisição de medicamentos, equipamento médico e outro material médico-cirúrgico. Um relatório recente do Centro de Integridade Pública (CIP) mostra a forma como o processo é manipulado, citando como exemplo, a divisão de adjudicações em duas partes como forma de evitar roturas de stocks. Contudo, num caso específico, descobriu-se que as duas empresas fornecedoras tinham o mesmo proprietário¹⁶². Numa situação em que a inspecção funcionasse de forma eficaz, esta situação teria sido rapidamente descoberta e combatida.

Não raras vezes, observa-se que a prática de actos ilícitos no sector da saúde tem a colaboração ou é mesmo incentivada pelos utentes, na tentativa de obter serviços rápidos ou personalizados. Isto resulta que muitas denúncias feitas recaem sobre intervenções mal-sucedidas (como por exemplo, nados mortos, abortos complicados, feridas infectadas) efectuadas por provedores em concordância com os utentes e mediante pagamentos à margem do solicitado pelo pelos serviços de saúde e não necessariamente sobre cobranças primárias ou má prática. O hábito de resolver casos pontuais individuais, talvez por conhecimento das limitações do serviço ou falta de confiança no sistema, leva a uma certa patia por parte dos cidadãos, que poderiam contribuir mais para as boas práticas do sector por serem dos maiores beneficiários da melhoria da qualidade dos serviços prestados.

5.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os serviços de IS foram passando por um conjunto de transformações desde a sua instituição há pouco mais de 20 anos, as quais foram acompanhando as mudanças no SNS. Contudo, só na última alteração, de 2017, é que as transformações dotaram a IS de uma base regulamentar mais clara e com maior enfoque em aspectos específicos e com potencial para melhorar as condições de prestação de serviços de saúde. Esta base regulamentar, ainda carece de ser complementada por acções concretas de melhoria da capacidade geral do sector, seja em recursos humanos e materiais como também de ferramentas ajustadas ao cenário actual de evolução dos processos técnicos, para que este possa dar passos positivos para a melhoria do seu desempenho.

O cenário político e institucional em que a IS opera limita de forma considerável o âmbito da sua actuação, uma vez que não a permite um ambiente independente para a tomada de decisões e nem um papel determinante no desfecho das suas investigações e o seguimento das deliberações feitas à volta dos assuntos investigados.

A IS funciona num contexto de um sistema de saúde complexo e fragilizado, dada a limitação generalizada de recursos, humanos e financeiros, infraestruturas, e com uma base fraca para a aplicação e reforço das regras de funcionamento do sector. Associado a isto, existem diversos interesses financeiros, que estão por detrás da formação de redes de manipulação dos processos, como por exemplo de procura e aquisição de medicamentos e outros produtos médicos, com

¹⁶² CIP (2020). Quem se beneficia dos erros/falhas do *procurement* público do Ministério da Saúde? Centro de Integridade Pública. Maputo, Moçambique.

envolvimento de gestores de alto nível dentro do sector. Estes factores, tornam a actividade inspectiva mais difícil e complexa pois constituem uma barreira adicional às más condições já impostas pela falta de recursos próprios da inspecção para um desempenho adequado. Por outro lado, o envolvimento de figuras proeminentes em esquemas fraudulentos de aquisição de bens pelo SNS favorece a secundarização do sector e seu enfraquecimento como actor chave no combate aos tais actos.

Os benefícios da descentralização dos serviços de IS não são visíveis no actual cenário. Por um lado, os serviços descentralizados são tecnicamente dependentes de uma inspecção central que ainda se debate com falta de recursos para a melhoria e actualização das suas próprias capacidades técnicas e, por outro lado, a definição da composição das equipas e das valências necessárias para responder aos desafios a nesses níveis não estão claramente estabelecidas. Assim, a inspecção não dispõe dos mínimos recursos necessários para prestar as suas actividades de forma sólida.

Existem diversos actores envolvidos na melhoria da prestação de contas e na transparência dos processos no sector da saúde, os quais são encontrados nos níveis central, provincial e comunitário e provêm do governo, comunidade e da sociedade civil. Contudo, estes actores carecem de mecanismos claros de coordenação dos seus esforços, factor que leva à existência de diferentes iniciativas e mecanismos de reforço da transparência e da prestação de contas que actuam de forma isolada, reduzindo assim o seu impacto na melhoria do sector.

Recomendações

São a seguir propostos pontos de entrada da USAID para o apoio ao sector da IS:

- (i) **Influenciar a revisão dos estatutos da Inspeção da Saúde**, no quadro da sua cooperação sectorial, de modo a dotá-la de autonomia em relação ao MISAU (e às DPS no nível provincial), tornando-a uma instituição tutelada como forma de garantir que ela ofereça serviços mais imparciais;
- (ii) **Contribuir para o aumento do financiamento destinado à IS**, como forma de garantir maior e melhor capacidade em recursos humanos e materiais para melhor cobrir as áreas de actuação e oferecer serviços tecnicamente mais qualificados;
- (iii) **Fazer advocacia junto dos outros parceiros e financiadores** do SNS para o aumento de esforços com vista a incrementar os apoios que visam o fortalecimento do sistema de saúde no seu todo, como forma de garantir que a inspecção de saúde actue num ambiente mais integrado e que tome em considerações todos os sectores chave para um bom funcionamento dos serviços de saúde;
- (iv) **Apoio ao fortalecimento dos mecanismos do tipo Comitês de Co-Gestão** das US como espaço de inclusão e prestação de contas, melhorando as competências dos membros integrantes desses mecanismos com especial atenção aos membros mais vulneráveis (idosos, mulheres, jovens, portadores de deficiências, de modo a melhorar as suas capacidades de análise e de intervenção;
- (v) **Incentivar a coordenação dos CCG com outros mecanismos** aos níveis horizontal e vertical para fortalecer a voz da comunidade e permitir maior influência desta nas políticas de prestação de contas e transparência, bem como na sua implementação e fiscalização;

(vi) **Incentivar e apoiar a multiplicação das iniciativas comunitárias** com potencial de sustentabilidade, que envolve a participação activa dos grupos beneficiários dos serviços em questão e motivar a sua ligação a outros mecanismos já existentes.

(vii) **Incluir abordagens de género e inclusão social** nas intervenções de forma a responder às desigualdades específicas de cada lugar e contribuir efectivamente para uma maior igualdade de direitos e benefícios para todos os grupos sociais.

6 EDUCAÇÃO

A análise de economia política da educação pretende responder à questão levantada, nos termos de referência, de saber como é que uma intervenção ao nível da governação local pode reduzir o absentismo dos professores na educação primária, em Moçambique.

O capítulo começa com uma breve apresentação do sector de educação para dar uma imagem do desenvolvimento deste sector nos últimos anos, focando os aspectos essenciais da eficácia, eficiência e sustentabilidade financeira do sistema. Segue-se depois a análise dos factores fundacionais relevantes. A descrição e análise das regras do jogo, da situação actual, e das dinâmicas de governação do sector com implicações para a questão do absentismo dos professores são apresentadas a seguir. O capítulo termina com conclusões e recomendações específicas para o trabalho na educação.

Breve apresentação do Sector da Educação

Missão, Programas e Organização. A missão principal do sector da educação é melhorar a oferta de serviços educativos de qualidade, em cada nível de ensino e para todos os cidadãos e cidadãs. Para tal, o sector implementa programas sectoriais que coincidem com os níveis do ensino e com a área de desenvolvimento administrativo e institucional. Existem os seguintes programas sectoriais: Ensino Pré-primário e Primário; Alfabetização e Educação para os Adultos; Ensino Secundário Geral; Ensino Técnico-profissional; Ensino Superior e Desenvolvimento Administrativo e Institucional. O sector da educação está organizado em três níveis de gestão, nomeadamente:

- Nível de Gestão Distrital, exercido pelos Serviços Distritais de Educação, Desporto, Juventude e Tecnologia (SDJET);
- Nível de Gestão Provincial, exercido pelas Direcções Provinciais de Educação e Desenvolvimento Humano (DPEDH)¹⁶³;
- Nível de Gestão Central, exercido pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH).

Ensino Primário e Secundário - A mais notória conquista do sector é universalização do Ensino Primário (EP), a rápida expansão do Ensino Secundário, seguidos do crescimento exponencial da Educação Profissional e do Ensino Superior. Nos últimos anos, a taxa de escolarização aos seis anos passou de 72,1% em 2012, sucessivamente para 84,0% em 2015 e 93,5% em 2018. As taxas brutas de escolarização do Ensino Primário do 1º e 2º Graus (respectivamente EP1 e EP2) atingiram 139% e 69,5%, em 2018, respectivamente; no Ensino secundário, as taxas brutas de admissão na 8ª e na 11ª classes, de 2012 para 2018, passaram de 42,1% para 36,6%, e de 19,0% para 25,8%, respectivamente. Esta forte expansão dos ensinos primário e secundário induziu um crescimento rápido do número de instituições, estudantes e graduados tanto da educação profissional como do ensino superior. A redução da taxa de analfabetismo observada entre 2007 e 2017, que passou de 50% para 39%, pode ser atribuída mais ao efeito do aumento dos efectivos nos níveis Primário e Secundário, do que às actividades de Alfabetização e Educação de Adultos. O efeito da educação formal sobre o analfabetismo fica mais evidente quando se comparam as taxas de analfabetismo urbana (18%) e rural (50%), em 2017¹⁶⁴. A queda média anual da taxa de analfabetismo de 1,1% é demasiado baixa. A este ritmo, seriam

¹⁶³ Tal como para a saúde, não é ainda claro como os serviços de educação vão ser geridos no contexto da criação das Secretarias de Estado na Províncias.

¹⁶⁴ Recenseamento Geral Habitação da População e Habitação, 2017.

necessárias muitas décadas para erradicar, por exemplo, o analfabetismo feminino rural em Moçambique.

Investimentos no sector - Muito embora os indicadores de cobertura revelem um rápido crescimento do sistema educativo, atribuível, em grande medida, a duas decisões de política educativa - a supressão das taxas de inscrição e propinas no Ensino Primário e a introdução da progressão por ciclos de aprendizagem - a eficácia do sistema é baixa. O Governo de Moçambique e seus parceiros de cooperação fizeram avultados investimentos no seu sistema de educação, tendo no quinquénio 2009-14 ultrapassado grande parte dos países comparáveis em termos de indicadores-chave de financiamento¹⁶⁵. No mesmo quinquénio, o peso da despesa da educação no Produto Interno Bruto (PIB) passou, no mesmo quinquénio, de 5,6% para 7,1% (contra uma média de apenas 4% na África Sub-Sahariana). O mesmo indicador, no entanto, voltou a ter uma tendência negativa a partir de 2016 (coincidindo com a crise económica e orçamental resultante das “dívidas ocultas”). Assim, em 2018, a despesa na educação voltou a ser 5,6% do GDP.

Eficácia do sistema - A resposta do sistema de educação é, no entanto, muito modesta. Para além da baixa eficácia do sistema educativo, a avaliar pelos elevados custos utilizados para produzir resultados que outros sistemas conseguem com menos recursos, o que é mais preocupante são os resultados da aprendizagem, que são muito baixos. De acordo com uma avaliação nacional conduzida pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento de Educação (INDE) em 2013, somente 6,3% dos alunos da 3ª classe demonstram ter adquirido competências de leitura. Em 2016, esta percentagem baixou para 4,9%. No Inquérito do Banco Mundial¹⁶⁶ de 2014, aplicado a alunos da 4ª classe, sobre competências em Língua Portuguesa, Matemática e lógica não-verbal, Moçambique teve os piores resultados entre seis países da África Sub-Sahariana (19, 25 e 21 por cento, respectivamente), contra uma média em torno de 45% por cento para os outros cinco países. Isto apesar de ter a maior proporção do PIB para a educação. Em conclusão, o Sistema Nacional de Educação (SNE) tem eficácia e eficiência baixas. De tal maneira que a avaliação da despesa pública considera que se está perante o “paradoxo moçambicano”: muito dinheiro gasto para resultados muito fracos. *Ceteris paribus*, opções de política que visem simplesmente colocar mais recursos financeiros ao sector não induzirão necessariamente melhorias nos resultados.

Dependência de parceiros de cooperação internacional - Apesar do aumento global da despesa pública para a educação, a componente de investimento conheceu, entre 2012 e 2018, um declínio do seu peso relativo (de 6,7% para 1,7%), enquanto o peso do apoio externo decaía de 21,4% para 13,2% no mesmo período. A redução do peso do apoio externo deveu-se a um forte aumento do orçamento para despesas com o pessoal, que corresponde a cerca de 93% do orçamento. O reduzido peso específico das despesas não salariais (5% para investimento e 2% para bens e serviços) é compensado pelo apoio externo, de que Moçambique está fortemente dependente, sobretudo para despesas que visam a melhoria da qualidade de ensino (com excepção dos salários de professores). Esta dependência torna o sector vulnerável a mudanças nas políticas e prioridades dos parceiros de cooperação.

Nenhum sistema educativo é melhor que os seus professores.

Os professores são a chave para a melhoria da qualidade do ensino. Os fracos resultados da aprendizagem dos alunos são o resultado da actividade docente na sala de aula. As entrevistas conduzidas nos distritos revelam alta insatisfação dos professores, confirmando as conclusões do Estudo Holístico sobre o Professor em Moçambique (2018), pouco domínio das matérias dos

¹⁶⁵ Education Expenditure Review, 2016.

¹⁶⁶ Banco Mundial, Service Delivery Indicators, 2015.

programas de ensino e da pedagogia, fraco compromisso dos directores de escola e fraca qualidade das visitas de supervisão pedagógica aos níveis provincial e distrital. As turmas grandes, com uma média superior a 60 alunos por turma, e o absentismo entre os docentes são também factores que concorreram para a baixa qualidade do ensino.

Num estudo do Service Delivery Indicators (SDI), o tempo médio efectivo de ensino de um dia de aulas a alunos da 4ª classe foi de 1 hora e 41 minutos, das 4 horas e 17 minutos previstas. De facto, os alunos tiveram 74 dias de aulas em vez de 190 (menos de 40%). Cerca de metade dos professores (45%) não estavam na escola durante uma visita não anunciada, e outros 11% estavam na escola, mas não a lecionar, como era suposto. Há importantes diferenças regionais, sendo que o absentismo é mais alto nas zonas rurais e no Centro e Norte. O absentismo custa aos cofres do estado 7,8 mil milhões de Meticais por ano, ou seja, mais de USD 100 milhões¹⁶⁷.

6.1 FACTORES FUNDACIONAIS

Os factores fundacionais abordam a herança colonial e os sistemas de privilégios, a massificação da educação e as políticas populistas que a envolvem e os problemas de fundo que envolvem a geografia, a demografia e o fraco domínio da língua portuguesa nas províncias que se abordam neste trabalho.

a) Herança colonial e sistema de privilégios

Moçambique evolui de um regime colonial – onde a Educação estava limitada ao colonizador e ao assimilado e para a grande maioria da população restava apenas o ensino rudimentar – para um regime de inspiração socialista onde, inicialmente, a educação e o trabalho são apontados como o caminho para a evolução e ascensão social. O ensino rudimentar estava entregue pelo Estado Português às missões católicas, e algumas estatísticas mostram que, cinco anos antes da independência (1970) apenas 0,77% da população africana¹⁶⁸ frequentava o Ensino Primário. Em 1975, dos 3.800 estudantes no Ensino Superior, apenas 40 eram moçambicanos negros. No mesmo ano, a taxa geral de analfabetismo era de 93% entre a população com 7 anos ou mais. A seguir à independência, o Governo nacionalizou a Educação, passando esta a ser gratuita e aberta a todos os cidadãos – o que implicou imediatamente um esforço de alargamento da rede escolar no País, que ainda assim não conseguiu acompanhar a procura que surgia. Com esta política, a taxa de escolarização subiu 110%, e a percentagem de raparigas no sistema subiu de 33% em 1970 para 43% em 1980¹⁶⁹.

Com o êxodo massivo de professores, técnicos e gestores portugueses entre 1975 e 1977, o esforço do novo Governo passa por manter em funcionamento, o melhor possível, as estruturas económicas existentes, a fim de evitar o colapso absoluto e a perda das infraestruturas, nomeadamente as escolares. A Frelimo herda uma sociedade em rápida transição, e não possui meios de acção que lhe permitam concretizar o seu projecto político. Houve então a necessidade de uma mobilização política e ideológica através das Organizações Democráticas de Massas da Frelimo, cujo objectivo era mobilizar a população, servindo de intermediárias entre esta e a Frelimo. É neste contexto que nasce a Organização Nacional dos Professores (ONP), submissa à

¹⁶⁷ PER, 2016

¹⁶⁸ Araújo, M. (1989). O sistema das aldeias comunais em Moçambique: transformações na organização do espaço residencial e produtivo. Maputo, Moçambique: Universidade Eduardo Mondlane. Obtido de <http://www.repositorio.uem.mz/handle/123456789/402>

¹⁶⁹ Johnston, A. (1989). Study, produce and combat: education and Mozambican state – 1962-1984. Stockholm: Institute of International Education; University of Stockholm.

Frelimo, que só em 2019 se transforma em sindicato – sem, no entanto, sair da esfera partidária para poder fazer uma verdadeira defesa dos direitos dos professores.

Em 1977, o País passa a contar com uma Estratégia e um Programa de Desenvolvimento, definido no III Congresso da Frelimo, que orientaram toda a política nacional até à realização do IV Congresso, em 1983. Neste ano, surge a Lei nº 4/83, que estabelece o regime jurídico do SNE, cuja missão era a de “forjar o Homem Novo”. Esta missão prevaleceu nos primeiros anos após a independência, porém, rapidamente foi engolida pelas transformações sociais e políticas. A falta de experiência das novas lideranças políticas na gestão micro e macro do País, o alastramento da guerra civil iniciada em 1976, e a tentativa falhada de integrar o Bloco Soviético e usufruir das vantagens de financiamento que daí poderiam advir levaram o País a uma situação de crise económica e humanitária, no início da década de 80 do século XX.

Apesar da inspiração socialista que rege a implementação do novo Estado independente, este elitismo prevalece logo após a independência, com o surgimento das escolas da Frelimo, destinadas aos filhos dos militantes de topo. As elites nascentes não cortam, por isso, com o anterior sistema de privilégios que prevalecia na sociedade, e na Educação, acabando por prevalecer no Sistema Nacional de Educação uma lógica semelhante à do período colonial: ensino privado, acesso ao ensino secundário e superior para as elites, ensino público e ensino técnico-profissional, sem qualidade para a maioria da população.

O Programa de Restruturação Económica (PRE) marca o início da reestruturação do Estado Moçambicano, após a assinatura de acordos de financiamento com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em Janeiro de 1987. Esta é a entrada de Moçambique no sistema capitalista ocidental, com uma cartilha neo-liberal, que os governos de vários países tiveram de implementar como critério de acessos às ajudas financeiras. Este PRE é, essencialmente, um conjunto de medidas económicas, sem qualquer vertente social, que acaba por conduzir a fortes cortes nos sectores sociais. Em pouco tempo, os grupos mais pobres ressentiram-se, o que levou o Governo a passar do PRE para o PRES – Programa de Reforma Económica e Social.

Entre 1987 e 1992, há uma crise económica e social devastadora, agravada por uma guerra civil que acaba por destruir uma parte significativa de infraestruturas escolares existentes até à data. Em 1990, o Banco Mundial considera Moçambique o País mais pobre do mundo. A Educação está em colapso. O Estado privatiza todas as áreas da Economia, incluindo a Educação. A Lei 6/92 marca o afastamento da Educação de toda a ideologia socialista, e a diferenciação social atinge o sistema de Educação, com a privatização do ensino e as escolas para os filhos da elite, como forma de garantir a qualidade que lhes assegure a continuidade no poder pelos seus filhos.

b) Massificação da Educação e outras políticas populistas

A nacionalização do Ensino, bem como dos restantes serviços, surge com o objectivo socialista de dar ao povo o que é do povo, mas a sua materialização não vai ao encontro deste objectivo. A massificação do ensino tornou-se a grande bandeira para o sector da Educação, plasmada na Política Nacional da Educação (PNE) de 1995, mas acaba sendo apenas uma medida política populista, na medida em que é sabido que não existia à data, como contínua a não existir, capacidade do sistema absorver todas as crianças e assegurar a gratuidade anunciada.

As medidas populistas têm sido recorrentes na área da Educação, desacompanhadas de políticas de sustentabilidade. A Lei 4/1983 instituiu a escolaridade obrigatória e gratuita de 5 classes – sem uma rede de escolas que permita que seja implementada com consistência. Em 1992 é aprovada a Lei 6/92, que instituiu o alargamento da escolaridade obrigatória para 7 classes – sem se saber de onde

virão verbas para assegurar essa gratuidade e sem escolas suficientes para assegurar o EP2. Em 2016, 24 anos depois da aprovação desta lei, apenas 68% das escolas estavam a leccionar o Ensino Primário Completo.

Em 2003, foi aprovada a Agenda 2025¹⁷⁰ sobre um largo consenso. Esta agenda coloca ênfase no sector da educação e pretendia: (i) massificar a educação básica; (ii) fortalecer a educação secundária; (iii) reforçar as formas de participação comunitária nos processos educativos; (iv) e expandir a alfabetização e educação de adultos. Em 2004, o Ministério da Educação introduziu um novo currículo para o ensino básico que moderniza os cursos de formação de professores e introduz o sistema de passagens por ciclos, porque “era preciso abandonar o sistema de reprovações, pois fazia parte de uma doutrina colonial, virada para a estigmatização dos negros”¹⁷¹. De acordo com o então Ministro da Educação, este currículo constituía “um dos passos fundamentais para melhorar a qualidade da educação, tornando o ensino mais relevante em conformidade com as necessidades do indivíduo, da família, da comunidade e do País”¹⁷².

Em 2018, o Governo avança novamente com o alargamento da escolaridade obrigatória, desta vez para nove classes, passando o Ensino Obrigatório a incluir as 6 classes do Ensino Primário e o primeiro ciclo do Ensino Secundário – 7^a à 9^a. Este sistema não tem garantia de financiamento e vai onerar o já pesado orçamento da educação, para assegurar a sua gratuidade e a necessidade de construção de uma rede de novas escolas mais próximas dos aglomerados populacionais. A massificação do ensino conduziu ainda ao crescimento significativo da rede de escolas para zonas que antes não estavam cobertas, e à aceleração da formação do professor por forma a dar resposta à necessidade de aumentar o número de docentes. Porém, sem o necessário envolvimento financeiro, o sistema de educação continua a não conseguir contratar o número de professores de que necessita. Uma consequência desta aceleração é a falta de indução para os professores, que são colocados ainda muito jovens nas escolas, sem referências que possam seguir. Para estes professores, perderam-se os modelos de cultura escolar. Com pouca supervisão e apoio institucional, os professores acabam copiando comportamentos e atitudes muitas vezes contrárias aquelas necessárias a um bom clima de aprendizagem.

c) Geografia e Demografia

A grande dimensão do País tem implicações na capacidade de manter relacionamentos com os diferentes actores na estrutura no SNE – nomeadamente na inspecção do absentismo.

A guerra e a seca que caracterizaram os anos pós-Independência terão tido um impacto na dispersão das populações, fazendo com que se aglomerassem em zonas tidas como seguras, ou com acesso a cursos de água essenciais para o cultivo, criando novas centralidades: aumento do número de distritos e, dentro deles, novas localidades e postos administrativos. Terminado o conflito, parte desta população não regressa aos locais de origem e a política de massificação do ensino que então surgia segue uma lógica de proximidade, criando escolas do ensino primário junto das comunidades.

A guerra tem um impacto também na medida em que grande parte da rede escolar existente no período colonial terá sido devastada, atrasando assim o esforço de alargamento do sistema educativo à população. Ao mesmo tempo, a morte de professores no conflito armado constitui

¹⁷⁰ Moçambique, R. d. (2003). Agenda 2025. Maputo, Moçambique.

¹⁷¹ Zambeze, 2009, p.17

¹⁷² Beutel, M., Macicame, A., & Tinga, R. (2012). Professores falando: Contribuições dos professores primários para a qualidade de educação em Moçambique.

um corte nos recursos humanos disponíveis e, provavelmente, também uma ruptura na passagem de valores importantes de uma geração para outras.

A ausência de políticas demográficas e de planeamento familiar consistente conduziram a que tenhamos hoje uma taxa de crescimento populacional acima dos 3%. Não existe dinheiro que permita ao Sistema acompanhar este crescimento, que se traduz numa média de 1,3 milhões de crianças a ingressar na primeira classe em cada ano.

Zambézia e Nampula são as províncias mais populosas do País, a primeira com cinco milhões e meio de habitantes e a segunda com um pouco mais que seis milhões. Elas têm entre si 39% da população nacional. Juntando Cabo Delgado, com 8,3%, as três províncias correspondem a 47,3% da população moçambicana.

A par com isto, o País exhibe uma pirâmide etária muito jovem, com a grande fatia da população abaixo dos 16 anos. Tendo em conta que a esperança média de vida se situa nos 59,3 anos, a faixa de população produtiva é muito estreita e o seu contributo para a acção do estado social na infância e juventude é muito pequeno.

d) Língua

É ainda importante ter em conta que a Língua Portuguesa, mantida como garante da unidade nacional, não é a língua materna de grande parte da população. Nos casos específicos da Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, o Censo de 2017 dá conta de um domínio muito baixo da língua portuguesa entre as crianças dos 5 aos 9 anos: 20%, 15% e 9%, respectivamente.

O Ensino Bilingue foi introduzido em 2002, por forma a facilitar a transição dos alunos nos anos iniciais para o ensino em Língua Portuguesa, mas a sua expressão ainda é diminuta, já que está limitado a territórios linguisticamente coesos. Está ainda em processo de avaliação se o sistema bilingue é eficaz.

6.2 FACTORES INSTITUCIONAIS E REGRAS DO JOGO

Os factores institucionais e as regras do jogo abarcam todo um conjunto de aspectos sobre a organização do SNE, a sua desconcentração e descentralização, os financiadores e o absentismo dos professores. No entanto, o maior peso recai sobre a forma como esta desconcentração é gerida numa total ausência de processos meritocráticos e democráticos que não permite ter uma visão transparente do sistema nem processos eficazes de prestação de contas. A réstia de esperança que residia no papel organizado da sociedade, através do Conselho de Escola (CE), é apagada tornando este órgão apenas consultivo.

a) Organização do Sistema Nacional de Educação

O SNE é gerido pelo MINEDH, sendo parte da sua acção depois delegada para a Província, através das DPEDH, e para o Distrito, através dos Serviços SDEJT. Nesta rede institucional encaixam-se ainda os Postos Administrativos e as ZIP (Zonas de Influência Pedagógica), estas que integram as escolas, mas não possuem carácter institucional, já que nunca lhes foi atribuída nenhuma posição efectiva na rede de gestão do ensino.

A escola é o primeiro e o último elemento na cadeia do SNE. A escola possui autonomia pedagógica, mas não administrativa ou financeira, até porque não possui infraestrutura administrativa, nomeadamente secretaria ou tesouraria. O único orçamento gerido localmente é o ADE – Apoio Directo às Escolas públicas.

b) Desconcentração da gestão do ensino

Nos últimos anos, o SNE tem feito um esforço de desconcentração da gestão no ensino, e hoje esta desconcentração chega até ao distrito. Do órgão central emanam as normas para as Províncias, e daqui para os Distritos, e é a este nível que é feita a supervisão escolar. Esta, porém, é sobretudo de carácter pedagógico. Apesar de também recolher dados referentes à gestão escolar, não se trata de inspecção no sentido de verificação do cumprimento das normas e de controlo do absentismo e não produz resultados.

Também o ADE é gerido directamente pelo distrito, que o transfere às escolas em função do número de alunos e de critérios relacionados com a vulnerabilidade da população escolar, nomeadamente prevalência de HIV e insegurança alimentar. O seu objectivo é, por um lado, melhorar a gestão escolar, através de um maior envolvimento da comunidade e dos CE na aplicação dos recursos, e garantir verbas para materiais e serviços diversos para a escola e para apoio aos alunos mais carenciados.

No caso de Cabo Delgado, a fragilidade da população escolar foi tida em conta nos distritos do Ibo, Mocímboa da Praia e Palma. Em Nampula, nos distritos de Nacarôa, Malema e Momba. E na Zambézia, nos distritos do Chinde, Lugela, Mopeia e Inhassunge (2015).

A utilização dos fundos e a prestação de contas é a primeira responsabilidade do director de escola. O sistema de prestação de contas é, no entanto, muito precário, até porque muitas destas aquisições são feitas no comércio informal, sem nenhum tipo de controlo documental.

Também o recrutamento de professores passou a ser gerido ao nível do distrito e, uma vez concluído, o processo tem de ser visado pelo tribunal administrativo provincial ou da Cidade de Maputo. Trata-se de uma garantia do cumprimento dos procedimentos legais e administrativos que tem o seu impacto na morosidade do processo e acaba por se reflectir na ausência do professor na sala de aula, já que o visto do tribunal administrativo pode demorar até seis meses¹⁷³ – mas a sua turma está criada desde o início do ano lectivo à sua espera.

O novo Plano Estratégico da Educação 2020/29 (PEE 2020/29) e a alteração da Constituição aprovada pela Lei 1/2018 preconizam para as províncias e distritos uma maior autonomia e responsabilidade na planificação e definição de metas, enquadradas nas políticas e objectivos gerais do sector. Segundo este PEE, estes órgãos “têm um melhor conhecimento da realidade local e têm a responsabilidade de garantir uma implementação eficiente e eficaz das políticas e estratégias nacionais”.

É, pois, intenção que o nível local passe de implementador a estratega, em função da sua realidade. É possível que tal esbarre na necessária transferência financeira por parte do órgão central e na fraca capacidade técnica nos órgãos locais, evidenciada por vários entrevistados.

Reconhecendo a necessidade de produzir resultados diferentes na eficiência da gestão escolar, o Governo considera como objectivo estratégico principal, no novo PEE2020/29, “assegurar a governação transparente, participativa, eficiente e eficaz” como resposta à necessidade de descentralização dos serviços públicos. É referida a intenção de “uma resposta estratégica na capacidade institucional e administrativa dos processos do POEMA – Planificação, Orçamentação, Execução, Monitoria e Avaliação” -, nomeadamente na gestão escolar incluindo o absentismo. O

¹⁷³ O prazo para o visto é de 60 dias. Se o tribunal não dá resposta neste prazo, há “Visto tácito”. Então 6 meses é porque existem muitos “vai e vem, vai e vem” muitas vezes por processos serem mal instruídos.

mesmo objectivo estratégico refere o reforço do papel dos CE e dos gestores escolares – sendo aqui relevante destacar o facto de o próprio PEE reconhecer a ligação entre o papel dos gestores escolares e o absentismo docente, e a necessidade de reforçar o CE enquanto órgão independente de garantia de prestação de contas.

c) Conselho de Escola

A figura do Conselho de Escola foi criada em 2008 (Diploma Ministerial 46/2008, de 14 de Maio), reconhecendo o papel e a responsabilidade dos pais, famílias, comunidades e encarregados de educação na promoção do direito a uma educação de qualidade, e promovendo assim a participação activa e democrática da sociedade na gestão das escolas. Ele formaliza experiências informais que existiram desde a independência, nomeadamente as Comissões de Ligação Escola-Comunidade.

O CE “é considerado o órgão máximo da escola e destina-se a ajustar as directrizes e metas estabelecidas a nível central e local à realidade da escola, assim como garantir a gestão democrática, solidária e co-responsável” – Regulamento das Escolas Básicas 2008. Este órgão é presidido por um encarregado de educação eleito e deve reunir regularmente para tratar de matérias relacionadas com a gestão da escola.

Ele nasce como órgão executivo, mas passa depois a órgão consultivo, sem que se encontre mudança na lei que o justifique. Ainda assim, no Manual de Apoio ao Conselho de Escola Primária (2015) surge como órgão consultivo, o que constitui um retrocesso na sua actuação. Não existem evidências sobre a forma como este processo se desenrolou. Este novo órgão de escrutínio poderá ter causado desconforto dentro de um sistema nada acostumado à prestação de contas, levando a este passo atrás na sua missão. Mesmo enquanto órgão consultivo, o encontra muita resistência dentro da própria escola, por parte de professores e directores, que receiam ver o seu desempenho avaliado, em particular no que respeita à assiduidade e pedagogia.

d) A inspecção escolar e o absentismo de professores

A falta de infraestruturas, transportes e meios físicos e humanos – estradas em boas condições, carros ou motas, e técnicos qualificados - agudizam as distâncias e impedem mais fiscalização. E criam nos professores e directores que estão nesses locais uma sensação de abandono e a certeza de impunidade. Esta falta de capacidade de supervisão resulta da falta de infraestruturas e meios técnicos e humanos, sendo depois influenciada também por factores como a corrupção e os interesses pessoais.

Assim, apesar de estar prevista a realização de inspecção escolar e supervisão pedagógica, tanto na província como no distrito não existem inspectores. A supervisão acontece através do órgão central, de forma organizada, anunciada às escolas, mas não tem uma natureza inspectiva e não produz consequências. Ao nível do órgão central, é reconhecido que a inspecção distrital existe como intenção e está plasmada no papel, mas não existem ainda mecanismos e recursos humanos capazes de assegurar a sua implementação.

É também ao nível do distrito que é feita a verificação dos mapas de assiduidade remetidos pelas escolas e o processamento dos salários dos professores. Refira-se que o salário dos professores é muito baixo e não assegura as despesas básicas de um indivíduo ou família e a salvaguarda de uma vida digna. Ainda assim, o pagamento de salários consome mais de 80% do orçamento do MINEDH proveniente do OE, pelo que não sobram verbas para investimento no sector.

Se tivermos em conta que cerca de 20% do OE está a ser aplicado num sistema onde, segundo o *Education Service Delivery in Mozambique*, 45% dos professores e 44% dos directores falta de forma sistemática, é notório o prejuízo que tal representa em termos económicos.

e) O papel dos parceiros de cooperação

A incapacidade de se autofinanciar coloca um forte peso do financiamento externo no orçamento da Educação. Os financiadores influenciam as regras e impõem mudanças, quer em função dos seus próprios objectivos, quer para uma melhor gestão financeira.

Os parceiros do sector apoiam a educação através do Fundo de Apoio ao Sistema de Educação (FASE), mas também levam a cabo projectos sectoriais ao nível local. De um modo geral, estes projectos tendem a estar alinhados com os objectivos do Governo, mas quando não estão é difícil para o Governo impor a sua visão, pela dependência financeira a que está sujeito e pela fraca capacidade de negociação – ainda mais evidente na base do sistema. “Os implementadores têm recursos, dão coisas, e isso faz com que tenham um grande poder de atracção sobre as comunidades e mesmo sobre os professores e alunos e isso permite-lhes enviar os projectos conforme a sua vontade”, aponta uma fonte ao nível central.

f) Ausência de processos democráticos

Por fim, importa chamar a atenção para a ausência de processos democráticos na estrutura do sector. Nenhum dos cargos envolvidos na gestão do ensino, incluindo aqueles responsáveis pela verificação do absentismo, é resultado de uma eleição ou concurso. Todos os actores envolvidos são nomeados politicamente, desde o Administrador de Distrito ao Director da Escola, sem necessariamente levar em conta o seu mérito. Isto é especialmente prejudicial no caso da gestão escolar e na questão do absentismo, já que o Director seria o garante do cumprimento das regras, nomeadamente a verificação consistente da assiduidade dos seus professores e aplicação das respectivas penalizações.

A falta de uma cultura de democracia, com os respectivos espaços de reivindicação, faz com o que professor não tenha formas oficiais de lutar por melhores condições de vida. A greve/manifestação de professores de 1993 foi reprimida com violência. Desde aí o professor não voltou a manifestar-se. Em vez disso, parece manter uma greve de zelo, fazendo o que está ao seu alcance para melhorar a sua situação.

A ONP, recentemente transformada em sindicato, nunca se afirmou como um órgão de reivindicação nem há perspectivas de que venha a fazê-lo, já que a influência da Frelimo, transversal a toda a sociedade, tem aqui também um forte peso. Mais do que isso, verifica-se uma verdadeira promiscuidade e abuso: da folha de salário de cada professor sai, mensalmente, uma contribuição involuntária para a ONP que, desde a sua criação, está canalizada para a Frelimo. O Estado introduz nos seus meios legais de funcionamento uma forma de financiamento obrigatória do partido Frelimo.

6.3 SITUAÇÃO ACTUAL

O absentismo dos professores é uma das causas para a degradação da educação. As causas são muitas e vão desde a condição social do professor aos baixos salários, à falta de equipamentos nos distritos que, conjugados com os interesses políticos e, a corrupção e do sistema no seu todo, legitimam o absentismo e degradam o já muito fragilizado SNE.

a) As condições sociais

Moçambique é um País em desenvolvimento, onde mais de metade da população vive abaixo da linha da pobreza. Esta pobreza não é necessariamente mitigada com a existência de emprego, já que os salários são muito baixos, mesmo para profissões qualificadas. A maioria dos professores do EPI auferem entre 6 e 10 mil meticais mensais (entre US\$ 82 e US\$ 136), e não tem perspectivas de evolução na carreira que lhe permitam ambicionar um salário muito mais elevado. Esta não é, por isso, uma carreira atractiva. Os professores do Ensino Primário são, na voz dos entrevistados, “os piores no sistema de Educação. Quem ingressa nos Institutos de Formação de Professores são aqueles que não conseguiram entrar noutros cursos”. São mal pagos, não têm as regalias/apoios necessários, não têm formação contínua, são muitas vezes colocados longe de casa a dormir num espaço sem conforto e sem transporte. Não têm qualidade de vida ou prestígio social.

A acumulação de vários empregos ou trabalhos é comum entre professores, que procuram assim uma forma de aumentar a sua renda – seja com aulas no curso nocturno, aulas em escolas privadas ou mesmo outras actividades fora do âmbito escolar.

b) O que se diz e o que se faz

A questão da veracidade dos posicionamentos públicos dos actores políticos é muitas vezes questionada. Porque é que o discurso das elites legitima o que sabe que não está a funcionar? As vozes dos decisores são sempre no sentido de dar uma imagem positiva do sistema, que não corresponde à realidade, e que vem legitimar publicamente as más prestações dos vários actores envolvidos.

Isto é motivado, por um lado, por uma cultura de fidelidade e necessidade de agradar ao chefe – no caso, o Chefe de Estado e o próprio partido Frelimo, pelo que o discurso é sempre positivo e passa por não evidenciar as falhas na actuação governamental. Tudo isto é exacerbado pela falta de transparência e prestação de contas, que faz com que seja possível transmitir impunemente informações que não correspondem à realidade.

Esta impunidade beneficia da ausência de formas de escrutínio: político, por falta de uma oposição forte, e social, por falta de uma comunicação social activa e de uma comunidade atenta e participativa.

Outra questão relevante no discurso das elites é a diferença entre o que diz e o que faz, que o aproxima muito do tipo de discurso utilizado no período colonial. O decisor posiciona-se como a salvaguarda daquilo que é melhor para a população, mas não coloca as suas crianças nas mesmas escolas da população em geral, partilhando das soluções e das regras que ele próprio impõe.

As elites aproveitam-se do sistema em benefício próprio, mas não acreditam nele, fazendo uso do seu poder económico e político para garantir o acesso a soluções que sabem ser mais válidas, nomeadamente o ensino privado.

c) Política de Descentralização

A política de descentralização remonta a 2003, com a aprovação da Lei 8/2003 que estabelece os princípios e normas da organização, competência e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado. É esta lei que define a aproximação dos serviços públicos às populações de modo a garantir a celeridade e adequação das decisões às realidades locais.

Mais recentemente, com a aprovação da alteração à Constituição pela Lei 1/2018, é criada a figura do SEP, que será o representante do Estado na Província. Trata-se de uma lei polémica, na medida

em que transparece intenções de assegurar a continuidade do poder central num potencial contexto de perda das eleições locais por parte da Frelimo.

Esta nova lei leva a que coexistam na Província dois poderes paralelos, sem que até agora tenha havido o cuidado de clarificar com precisão as suas competências. Num contexto de verdadeiro pluripartidarismo, esta duplicação de figuras de poder seria particularmente vantajosa, com cada um deles como garante de escrutínio e exigência perante o outro.

No contexto actual, porém, não estão claras as funções de cada sector, o que poderá criar dúvidas e conduzir a uma desresponsabilização por ausência de reconhecimento de competências. Por exemplo, a quem reportarão os inspectores provinciais de Educação? Esta pergunta não obteve consenso nas entrevistas realizadas no MINEDH.

d) A legitimação do absentismo

Coexistem no sistema de Educação um conjunto muito alargado de actores, todos eles implicados nos processos de absentismo: professores, directores, alunos, pais e encarregados de educação, CE, director distrital, director provincial. As causas e efeitos do absentismo parecem atravessar toda a sociedade.

É possível distinguir aquilo que é absentismo voluntário do absentismo involuntário, resultado de factores que não dependem da vontade do professor, como a saúde. “O absentismo pode ser voluntário ou involuntário. O absentismo voluntário resulta de uma acção premeditada ou intencional; o absentismo involuntário é aquele que resulta de causas externas ao professor ou imprevistas por ele (por exemplo por doença)”, segundo o Barómetro de Educação (III)¹⁷⁴. Esta forma de olhar o absentismo não muda o seu impacto na aprendizagem dos alunos, mas recorda que muitas das suas causas estão ligadas aos problemas de desenvolvimento do País.

Ainda neste ponto, é importante referir a dificuldade de acesso ao sistema bancário. Apesar de um esforço do Governo para a expansão da Banca, continua a ser difícil para os professores em muitas zonas fazer o levantamento dos salários, sendo que muitos acabam perdendo um dia ou mais para o fazer.

Por seu lado, o Barómetro de Educação citado acima avança com a ideia de “feminização do absentismo dos professores”, dando conta de que o género feminino será o mais faltoso. Por outro lado, é importante notar que são as mulheres quem mais justifica as faltas, o que pode revelar, por sua vez, maior responsabilidade profissional” e causas válidas para as suas ausências, como a maternidade e o apoio à família, ou apenas o acesso a um conjunto de justificações socialmente aceites. Porém, a influência do género é desvalorizada pelo *Education Service Delivery in Mozambique*¹⁷⁵ onde se afirma que este não é um factor relevante para o absentismo. De qualquer modo, ambos os estudos estão muito limitados na sua amostragem, não permitindo generalizações relevantes.

Os alunos, pais e encarregados de educação têm sido tolerantes com as justificações apresentadas pelos professores para o seu absentismo, porque estas são socialmente aceites – doença, doença de familiares, falecimento na família, visita a familiares, levantamento de salários. “Este facto faz com que os professores, em muitos casos, tirem proveito desta situação”, refere o estudo do

¹⁷⁴ Mulhanga, F., Castiano, J., & Júlia, P. (Agosto de 2016). Barómetro (III) - O absentismo dos professores nas escolas do ensino básico na Província da Zambézia: Estudo de Caso das EPCs dos Distritos de Alto Molócuè, da Maganja da Costa e de Quelimane. ISOED, Quelimane, Moçambique: PubliFix Edições. doi:10.13140/RG.2.2.17395.73768

¹⁷⁵ Marina, B., Octávio, M., & Lúcia, N. (2019). Education Service Delivery in Mozambique: A Second Round of the Service Delivery Indicators Survey. Maputo, Moçambique: Banco Mundial.

CECSC¹⁷⁶. De acordo com este estudo, mesmo da parte dos directores há um sentimento de tolerância, pois consideram as motivações dos professores legítimas. Para além disso, “em muitos casos, como os directores também se ausentam com frequência, perdem a legitimidade para controlar a assiduidade dos outros professores”. Esta tolerância é agravada pela falta de uma cultura de exigência e de valorização dos seus direitos, ou desconhecimento dos mesmos, sobretudo nas camadas mais pobres da sociedade.

e) O papel do director

Uma vez colocados nas escolas, a exigência de prestação de contas aos professores fica dependente da acção dos directores. O director é o elemento capaz de garantir a aplicação das normas na sua escola. É da sua acção que depende o cumprimento das regras por parte dos professores e a aplicação de consequências quando justificado. O CESC dá conta do peso da presença do director na redução do absentismo docente, remetendo para dados do Banco Mundial de 2015 que indicam que “a presença do director na escola joga um papel preponderante na redução dos níveis de absentismo, podendo reduzir para metade a probabilidade de os professores estarem ausente”.

Apesar de, de acordo com o MINEDH, todos os directores escolares terem sido capacitados, o órgão central assume que não são visíveis mudanças na gestão escolar daí resultantes. Isto leva a crer que a formação não produz efeitos, provavelmente por não ser dirigida às causas do mau desempenho do director – menos relacionado com o desconhecimento dos mecanismos de gestão e mais relacionado com motivações políticas ou interesses pessoais, bem como com a ausência de consequências directas.

f) Partidarização e corrupção

A influência do partido no poder (partidarização) nas relações sociais e profissionais atravessa toda a estrutura da sociedade. A influência do partido Frelimo determina a maior parte das relações, transformando-as em cadeias de favores. A rede de relações e interesses políticos faz com que, por um lado, toda a gente tenha “um favor” a pagar ou algo a que aspira – um cargo, uma regalia... Por outro lado, faz com que seja muito difícil a aplicação das normas em algumas situações (“como vou marcar falta, se sei que foi o chefe (dentro da estrutura do Partido) quem o convocou?”). Ou seja, o excesso de influência da Frelimo mina a capacidade de aplicar as regras.

Ao mesmo tempo, todos os elementos que integram este sistema têm os seus interesses pessoais, nomeadamente o de acumular tarefas para aumentar os rendimentos ou de prosseguir estudos, usando o horário de trabalho para isso. Nas zonas urbanas, são vários os exemplos de professores que faltam na escola pública – onde não estão a ser penalizados – para dar aulas na escola privada – onde seriam penalizados se faltassem. Por outro lado, nas zonas rurais há situações de professores em zonas distantes de casa, que vão embora na quinta feira e regressam na terça, porque a distância é longa e porque não foram criadas condições para que possa viver lá de forma digna (ao contrário, por exemplo, dos enfermeiros, a quem o Ministério da Saúde atribui uma casa).

A corrupção degrada o funcionamento do sistema, de múltiplas formas: cobranças ilícitas, não cumprimento de obrigações inerentes aos cargos, desvios de fundos e materiais, aproveitamento da coisa pública para fins pessoais ou partidários. Esta corrupção parece estar completamente enraizada e é muitas vezes feita quase abertamente, já que os actores tendem a não reconhecer a

¹⁷⁶ CESC. (2016). *Estado do Sector: Percepção do Cidadão sobre a Provisão dos Serviços de Educação Primária em Moçambique*. Maputo, Moçambique: CESC.

gravidade de tais actos. Isto acontece do topo à base, sendo particularmente evidente a utilização de meios físicos e humanos do MINEDHe das suas várias estruturas na realização de campanha política a favor do partido no poder, por exemplo.

g) Programas dedicados

Vem-se assistindo a uma crescente participação da sociedade civil nas questões da Educação, nomeadamente no que respeita a mecanismos de prestação de contas – como se verifica com os projectos Olavula ou o Cartão de Pontuação Comunitária, ambos implementados pelo CESC.

De um modo geral, nos locais onde há implementação de programas dedicados à melhoria da gestão escolar, intervenção da comunidade e combate ao absentismo, há melhoria nos resultados¹⁷⁷, o que permite concluir que, através de um trabalho planeado e sistemático será possível introduzir melhorias significativas neste âmbito. Em muitos casos, estes programas trabalham através dos CE, os quais são envolvidos e podem mesmo liderar processos de auscultação e tomada de decisão sobre problemas relacionados com o funcionamento da escola. Um elemento fundamental para o sucesso da intervenção destes CE é o apoio que recebem por parte dos projectos, quer em assistência técnica quer em ligações com níveis mais altos de decisão.

Os parceiros e financiadores têm apoiado e levado a cabo campanhas de advocacia com vista a um melhor desempenho de todos os intervenientes no que respeita ao absentismo docente. Isto coloca alguma pressão sobre o órgão central, mas tal não resultou ainda numa acção concertada de resposta.

h) Factores condicionantes

Condições climáticas extremas têm forte impacto na vida escolar, fragilizando ainda mais um sistema já de si débil. As províncias de Zambézia, Nampula e Cabo Delgado continuam a tentar reerguer-se após os ciclones de 2019, havendo escolas destruídas onde continua a não ser possível retomar as actividades lectivas. A actual paralisação resultante da pandemia de Covid-19 faz com que, nessas regiões, estejam – na prática – perdidos quase dois anos lectivos.

Cabo Delgado vive ainda uma situação complexa devido à presença de grupos armados, responsáveis por diversos ataques em vários distritos e localidades, uma situação que impacta inevitavelmente no ensino.

6.4 DINÂMICAS E SUA INFLUÊNCIA

As dinâmicas geradas e o poder da escola enquanto atractor de influências junto da comunidade torna-a um alvo de controlo partidário. É através da base que se conquista o poder numa imensa e estabelecida teia de favores, contactos e de manipulação de todos os actores. A falta de transparência e de prestação de contas que, nalguns casos, podia ser resolvida através de sistemas telemáticos, derrubando assim as barreiras físicas e geográficas do País, não é implementada, não por falta de meios técnicos na maioria dos casos, mas de uma ausência total de vontade de estabelecer uma actividade inspectiva que denuncie e penalize quem não cumpre.

¹⁷⁷ MINEDH. (2020). Plano Estratégico da Educação 2020-2029. Maputo, Moçambique: MINEDH.

As escolas demonstram fraquezas na gestão do absentismo, e este fenómeno tem consequências graves na qualidade de educação. As grandes conclusões das pesquisas^{178 179} apontam o absentismo como sendo um “sistema” em que as partes estão de tal forma interligadas que se torna uma espécie de “acordo” tácito ou “práticas sedimentadas” (etno-práticas das escolas) e que algumas das causas escapam à gestão do professor, dos gestores escolares e do sistema da educação por estarem ligados ao fraco desenvolvimento do País, às tradições culturais e a práticas de fazer política e de governar, que se impõe ao calendário escolar.

O mesmo estudo fala ainda sobre o “presentismo ausente” como um problema do ensino. Esta afirmação estabelece aquilo que não se encontrou no processo de entrevistas de uma forma directa – a falta de produtividade dos professores e dos directores de escola que, apesar de estarem na escola, não cumprem com as suas funções (presentismo¹⁸⁰) e mesmo que o façam não apresentam o profissionalismo a que estão obrigados. “O absentismo é aberto e visível quando há uma ausência total do professor na sala de aulas e é silencioso quando, apesar da presença do professor na sala de aulas, de facto ele está ausente por não facilitar a aprendizagem dos alunos.”

Outra questão que pode ser apontada como justificação para o absentismo docente é a aparente inadequação do calendário escolar à vida das pessoas – ritos, colheitas... (Mulhanga, Castiano, & Júlia, 2016) fala na “existência de ‘pontes quebradas’ entre o calendário escolar e os calendários da vida social, cultural e religiosa das comunidades” – e alguns entrevistados apontam a necessidade de pensar como a dimensão e a diversidade nacional devem ser tidas em conta no planeamento da Educação.

Mas a análise das relações entre os vários actores que coexistem no sistema de educação e as motivações que justificam os seus comportamentos, nomeadamente no que respeita ao absentismo, permite concluir que as questões sociais e o peso da influência da Frelimo são determinantes na explicação deste fenómeno. Todo o sistema está inquinado por questões de sobrevivência, que fazem com que cumprir ou não cumprir, na maior parte das vezes, não seja apenas uma questão política, mas de necessidade absoluta.

A politização do papel do director escolar a influência do partido no poder na sua actuação são é um entrave a uma gestão capaz. “Os directores de escola são chamados para realizar outras tarefas fora do âmbito da educação, nomeadamente substituir o chefe da localidade ou posto administrativo, ou outras actividades. Nestes casos, os responsáveis de educação ao nível distrital têm uma margem de manobra muito limitada para impedir o desvio da utilização dos professores para actividades fora da educação pelo facto de estarem envolvidos interesses políticos”¹⁸¹.

Em último caso, quem beneficia com o absentismo é a Frelimo, que consegue para si uma massa de gente a trabalhar para a sua máquina partidária, do nível central até às escolas, fazendo uso abertamente dos recursos do Estado.

Tudo isto é agudizado pelas questões geográficas que, somadas à fraca capacidade ao nível do distrito, levam a que haja locais tão distantes geograficamente da sede de distrito que dificilmente

¹⁷⁸ Mulhanga, F., Castiano, J., & Júlia, P. (Agosto de 2016). Barómetro (III) - O absentismo dos professores nas escolas do ensino básico na Província da Zambézia: Estudo de Caso das EPCs dos Distritos de Alto Molócuè, da Maganja da Costa e de Quelimane. ISOED, Quelimane, Moçambique: PubliFix Edições. doi:10.13140/RG.2.2.17395.73768

¹⁷⁹ Marina, B., Octávio, M., & Lúcia, N. (2019). Education Service Delivery in Mozambique: A Second Round of the Service Delivery Indicators Survey. Maputo, Moçambique: Banco Mundial.

¹⁸⁰ Prática que consiste em estar presente no local de trabalho, por vezes mais horas do que o necessário ou do que o que está contratualizado, mas sem a produtividade correspondente.

¹⁸¹ CESC. (2016). *Estado do Sector: Percepção do Cidadão sobre a Provisão dos Serviços de Educação Primária em Moçambique*. Maputo, Moçambique: CESC.

receberão uma visita da supervisão distrital. Isto cria, ao mesmo tempo, uma sensação de abandono e de impunidade. Esta questão é agravada pela falta de infraestruturas e transportes, e os custos dos mesmos, que limita a capacidade de circulação, seja para apoio seja para fiscalização. É agravada também pela falta de uma cultura de prestação de contas – do topo até à base. Note-se que a supervisão realizada e os relatórios que daí resultam não se traduzem em consequências ou medidas concretas de punição.

A questão da prestação de contas agudiza-se pela fraqueza dos órgãos de escrutínio, já que o CE acaba sendo um órgão com pouca força para imprimir mudanças de atitude – ao contrário do que fora previsto aquando da sua criação. Há várias fraquezas associadas à acção do CE¹⁸². “A primeira fraqueza está ligada à forma como estes órgãos são constituídos. Verificou-se que são maioritariamente representados pelas pessoas mais influentes da comunidade (pessoas com boa condição financeira, secretários dos bairros, líderes comunitários ou representantes dos partidos políticos). Estes órgãos são vítimas de uma interferência do estatuto (que os seus membros) gozam na comunidade, o que tira a *priori* a dimensão de igualdade de oportunidades e igualdade na escola. Também restringe a participação inclusiva e é mesmo um constrangimento à participação activa dos vários estratos da comunidade na gestão escolar”. A segunda fraqueza apontada é “a falta de comunicação entre os membros da comunidade e os seus representantes nos CE. Sendo alguém representante de outro, tem a obrigação de estar em contacto com aqueles que representa para estar actualizado acerca das percepções/preocupações destes e assim os poder representar, mas também dar feedback do que se está a fazer e, deste modo, manter a mobilização e interesse dos pais e comunidade”.

É importante que a sua acção fiscalizadora se concretize e não se limite aos aspectos de gestão corrente da escola, mas se ocupe também das questões da qualidade do ensino, absentismo e aprendizagem.

Note-se que o elitismo vigente tem também o seu impacto nesta questão do escrutínio e prestação de contas, na medida em que o facto das elites económicas e políticas não fazerem uso do ensino público faz com que não exerçam o mesmo escrutínio e exigência que fariam se dele beneficiassem – também no que respeita ao absentismo docente.

É ainda importante lembrar que a Língua Portuguesa não é a língua materna de grande parte da população. Isto terá o seu peso na motivação dos professores. Nas entrevistas realizadas, docentes de Cabo Delgado afirmam que “não há nada mais angustiante do que ir dar aulas para uma turma que não nos entende” – pelo que o Ensino Bilingue “assume uma capital importância na integração das crianças no sistema de educação”.

6.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que o combate ao absentismo assenta em dois pilares: transparência e prestação de contas ao nível local, que se podem materializar num sistema de informação elaborado de tal maneira que nenhum actor tenha poder absoluto sobre esta estrutura, e numa actividade inspectiva distrital coordenada entre o director provincial, o CE e a Sociedade Civil. A coordenação deste sistema de informação deve ter três actores fundamentais – o director distrital, o director de escola e o presidente do CE – e nenhuma informação segue para outros órgãos provinciais e centrais sem que tenha sido validada por estes três elementos.

¹⁸² CESC. (2017). Estudo sobre a Participação da Comunidade e Gestão Escolar. Maputo, Moçambique: ELOI Company.

A situação social e financeira do professor é um factor incontornável na sua motivação para o trabalho, sendo por isso determinante para o absentismo. O mesmo acontece com os directores, a quem acresce o peso das responsabilidades em relação ao partido no poder, que se sobrepõem às restantes responsabilidades devido à força da Frelimo e das relações políticas em toda a esfera social.

A par com esta manipulação política, existe uma corrupção institucionalizada que mina e desacredita todo o sistema, permitindo manter impunes as situações que, em circunstâncias normais, seriam penalizadas, como se verifica com o absentismo, generalizado, mas não punido.

A inspecção escolar – que mesmo ao nível do órgão central parece confundir-se com a supervisão escolar – produz poucas evidências e nenhuma consequência, não sendo, por isso, garantia de uma real fiscalização, uma vez que é incapaz de punir os prevaricadores. A inspecção distrital está já prevista na lei, mas não foi ainda operacionalizada. Esta forma de fiscalização poderá vir a evidenciar a real situação do absentismo de professores. Se esta fiscalização tiver associada uma forma de penalização dos faltosos, poderá resultar em mudanças efectivas de comportamento.

O escrutínio que o órgão central não faz poderia ser apoiado pelo escrutínio social, através da acção dos Conselhos de Escola. Estes, porém, viram o seu papel diminuído e, na maior parte dos casos, acabam tendo de entrar também neste círculo de relações e influências. Para reverter esta situação e fazer o melhor uso dos Conselhos de Escola, o seu fortalecimento é um factor chave, com vista à manutenção de formas de escrutínio alternativas à inspecção. É igualmente importante a sua integração noutras estruturas de representação a nível distrital e provincial, por forma a libertá-los da influência das relações locais e permitir que sejam ouvidos nas instâncias acima da escola.

A capacitação dos vários actores – directores de escola, distrito e província, CE e coordenador de ZIP - tem estado focada nas questões operacionais. É necessário intervir também ao nível de novas competências de gestão e prestação de contas.

Todas as medidas que possam ser tomadas com vista à diminuição do absentismo de professores estarão sujeitas aos constrangimentos que condicionam todo o funcionamento do sistema: a corrupção, a manipulação política das relações sociais e profissionais pelo partido no poder e as condições de vida dos vários actores envolvidos.

A ausência de uma base de dados credível e dinâmica também condiciona a tomada de medidas de proximidade.

Recomendações

As recomendações assentam numa visão global do sistema e têm de produzir um efeito rápido sobre os professores e directores de escola – penalizando aqueles que não cumprem e compensando aqueles que, pela sua dedicação, ainda mantêm este sistema em funcionamento. Para que isto aconteça é necessário ter dados fiáveis, a nível nacional, de onde possam ser produzidos indicadores e desenvolver medidas de médio e longo prazo para enfrentar o absentismo dos professores. As recomendações passam por:

- (i) **Empoderar o Conselho de Escola** - Capacitar o Conselho de Escola e torná-lo consciente da sua missão e do seu potencial enquanto representante da comunidade.

Promover uma ligação entre o Conselho de Escola e os níveis distrital e provincial, por forma a empoderá-lo e proteger a sua acção dos círculos de influência locais.

- (ii) **Melhorar as condições de vida do professor** - Todas as medidas que possam servir para melhorar as condições de vida dos professores poderão ter um impacto positivo no absentismo, como a construção de casas para os professores, meios de transporte, facilitação do acesso aos serviços bancários.
- (iii) **Promover a inspecção independente** - A dualidade entre Governador e Secretário de Estado na Província poderá vir a introduzir alguma competitividade no funcionamento do sistema, que poderá ser benéfica para os processos de inspecção. A possibilidade de integrar, nas equipas de inspecção, elementos provenientes de outras estruturas do Estado pode ser estudada, com vista a quebrar as cadeias de favores existentes.
- (iv) **Análise dos indicadores para a melhoria da eficiência e eficácia do sistema** - Sistemas telemáticos de ligação entre Director de Escola, Conselho de Escola, Direcção Distrital, Direcção Provincial e Órgão Central. As formas de reportar o absentismo têm de ser imediatas, para criar uma base de dados credível e dinâmica. Estes dados devem ser cruzados com os indicadores da eficiência e eficácia do sistema, por forma a retirar conclusões globais.
- (v) **Reconhecimento do mérito e cumprimento das regras** - Numa conjuntura que, reconhecidamente, puxa para baixo os professores, é importante reconhecer o mérito dos que querem/conseguem cumprir o que se espera deles. Um sistema de incentivos aos professores pode ser benéfico por atribuir valor às boas práticas.
- (vi) **Potenciar as ZIP como espaços de capacitação** - As ZIP podem ter um papel importante para quebrar o isolamento das escolas distantes, que poderão ficar para trás nos processos de formação. Elas podem funcionar como uma rede de apoio e de boas práticas e um pólo de capacitação para as escolas que a integram, ajudando assim a quebrar as cadeias de favores já instaladas.

7 REGRAS DO JOGO E DINÂMICAS: SÍNTESE

Este capítulo sintetiza as regras do jogo e as dinâmicas da governação local em Moçambique e mostra como estas afectam a capacidade da IS e de uma melhor da gestão dos professores contribuírem para uma melhor prestação de serviços.

Moçambique é independente há 45 anos, com uma modalidade de governo altamente centralizada, de influência socialista, e com o primado da orientação política do partido que ganhou a independência (Frelimo) sobre toda a governação, sobre a economia e sobre a sociedade. Este modelo foi caracterizado por: a), as decisões eram tomadas pelos órgãos da Frelimo, que depois as faziam implementar pelo governo do nível central à periferia; b) um sector privado cada vez mais reduzido devido às políticas económicas seguidas; e c) as chamadas organizações de massas que estruturavam os grupos sociais, nomeadamente as mulheres, a juventude, as crianças, o professorado, os jornalistas e os trabalhadores em geral.

A saída maciça dos funcionários do Estado colonial e de profissionais do País, contribuiu para o escangalhamento do Aparelho do Estado existente, que aliás era um dos objectivos políticos do novo governo, e a uma situação generalizada de ausência de um quadro legal, políticas e regras de funcionamento dos serviços públicos nos primeiros anos de independência. O novo Estado e as suas regras foram-se desenvolvendo gradualmente para responder a necessidades imediatas. Este vazio de regras e o domínio do partido político sobre toda a sociedade secundarizou o valor do Estado de Direito e é, possivelmente, uma das primeiras causas da generalizada corrupção existente no País, em particular no sector público e da ausência de sentido da coisa pública, da *RES PUBLICA*. Num contexto em que as regras existentes não são aceites pela maioria da sociedade ou a sua implementação não ocorre de forma sistémica e sistemática, a procura de soluções individuais (e familiares) sobrepõe-se ao bem comum.

A necessidade de descentralizar a governação para melhorar a prestação de serviços apareceu no final da primeira década de independência. As políticas, estratégias e processos de descentralização da governação em Moçambique foram-se estruturando paulatinamente e têm enfermado de ambiguidade desde o início. Esta ambiguidade é influenciada por um lado, pelas necessidades de melhorar a eficiência e eficácia dos processos de governação e por outro pela percepção de risco de perda do poder político por parte da Frelimo, em particular depois da aprovação da Constituição da República que abre espaço para o multipartidarismo em 1990. A competição entre uma ala mais progressista e outra mais conservadora dentro da Frelimo tem tido um impacto muito grande na direcção e forma como as reformas são implementadas. Essa competição interna é por vezes, maior do que a competição política com outros partidos. Sob pressão do maior partido da oposição, a Renamo, foi aprovado em 2018 um pacote legislativo para a . Este pacote representa um retrocesso em várias frentes e é dispendioso potencialmente. No geral, os interesses dos partidos políticos com influência na descentralização têm-se sobreposto sempre aos interesses de uma melhor prestação de serviços aos cidadãos.

A ambiguidade em relação à governação local explica os avanços e recuos ao longo do processo de elaboração de políticas. Por exemplo, o PROL (que previa a municipalização de todo o País), aprovado pela Assembleia da República monopartidária no princípio da década de 1990, foi depois declarado inconstitucional com os votos do partido governamental, após as primeiras eleições multipartidárias, quando a oposição teve resultados muito significativos e a maioria de votos em várias províncias. Explica, também, o atraso na criação das autarquias, a escolha de locais onde criar autarquias e os atrasos significativos na descentralização dos serviços sociais (incluindo saúde e educação) para as autarquias. Há ainda outros interesses que se opõem à descentralização, em

particular ao estabelecimento das autarquias, como por exemplo, os dos funcionários públicos que não estão interessados em passar do quadro do Estado (previsível, seguro), para os quadros de pessoal municipal (imprevisível).

A governação local em Moçambique aparece sob duas formas: a desconcentração de poderes, do nível central para os níveis mais periféricos (provincial, distrital), que afecta a maioria parte do território e da população; e a descentralização, que devolve aos cidadãos poderes de governação, através de eleições locais para a escolha de uma assembleia municipal e do presidente do município. Os dois processos são regulados por instrumentos legais diversos e dispersos:

Tabela 7.1: Quadro de políticas e leis sobre governação local

Governação local	Quadro legal/ datas	Notas
Descentralização (Administração indirecta do Estado) (Órgãos de Poder Local)	Lei 3/1994 – Municípios rurais e urbanos	Primeiro documento de política sobre descentralização. Previa a municipalização de todo o território.
	Lei 2/1997	Cria a figura de autarquias; define processo gradual, em função de competências específicas.
	Decreto 65/2003 de 31 de Dezembro	Designa as Competências do Representante do Estado nos territórios cuja superfície coincide total ou parcialmente com as autarquias locais.
	Decreto 33/2006	Regula a descentralização dos serviços sociais (saúde, educação, etc.) de nível primário para as autarquias. Em 2020, o processo está a decorrer apenas em 5 autarquias
	Lei 7/2007	Estabelece o quadro jurídico legal para a implantação das Assembleias Provinciais e define a sua composição, organização, funcionamento e competência. Competências muito limitadas. Papel não se faz sentir.
	Resolução n° 40/2012	Política Nacional e Estratégia de Descentralização.
	Revisão / Pacote de Descentralização, 2018	Remete para 2024 a municipalização de todo o País. Cria a figura de Secretário de Estado na Província.
Desconcentração (Administração directa do Estado) (Órgãos Locais do Estado)	Lei 8/2003, Órgãos Locais do Estado (LOLE)	Cria os níveis de província, distrito, posto administrativo, localidade. Cria a figura de líder comunitário, com a função de ligar com a comunidade. Este pode ou não ser o líder tradicional.
	Dec 11/2005 e Dec 6/2006,	Regulamenta o LOLE. Estabelece os governos distritais integrados (acumulando vários sectores)
	Decreto 21/2015	Aprova a Estrutura Orgânica do Governo Provincial.

7.1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DOS SECTORES DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

O ritmo de descentralização de poderes é diferente nos dois sectores, tendo o da educação avançado mais que o da saúde¹⁸³.

O **sector da educação** é gerido na província pela DPEDH, a qual, embora respondendo ao governo provincial, recebe ainda apoio do nível central (MINEDH) que mantém funções de orientação técnica, monitoria e inspecção sobre o nível local. A DPEDH trabalha na base de um plano de actividades e um orçamento anuais, aprovados pelo Governador da Província. A DPEDH

¹⁸³ Tal como foi referido nos capítulos anteriores, a nova reforma administrativa criou as SEP com responsabilidades de gestão de áreas de trabalho anteriormente geridas pelas Direcções Provinciais. Dada ainda a incerteza sobre os papéis, reporta-se aqui, tal como em todo o documento, o cenário até Dezembro de 2019”.

faz a gestão geral dos recursos humanos e materiais da educação na província, com excepção daqueles colocados sob a alçada dos governos distritais. Os orçamentos distritais de educação são colocados nos distritos pela Direcção Provincial de Economia e Finanças, enquanto a colocação de pessoal de educação é feita pela DPEDH.

O governo distrital tem, desde 2006, poderes para decidir sobre alocação de recursos patrimoniais, financeiros e humanos na área da educação, isto é, gerem a infraestrutura da rede escolar, o orçamento de funcionamento e investimento da educação, colocam e transferem professores do quadro, contratam professores eventuais, nomeiam a/os directores de escola. Esta gestão do sector é feita ao nível dos SDEJT, mas as principais decisões são tomadas pelo governo (administrador) distrital, em particular no que se refere à aprovação do plano e do orçamento, o qual tem um poder discricionário grande em relação às propostas que recebe do sector.

A supervisão da educação é responsabilidade dos SDEJT, mas já a inspecção é feita pelo nível provincial, assim como a contratação e sancionamento dos professores do quadro. A contratação de professores do quadro e a sua demissão são também feitos ao nível provincial, pelo governador provincial, sob proposta da DPEDH. O fornecimento de livros gratuitos para o ensino primário é ainda feito sob a responsabilidade do governo central, que os coloca na província, cabendo à DPEDH colocá-los nos distritos.

A gestão dos professores e do funcionamento da escola é da responsabilidade da direcção da escola, em particular do/a director/a. É aqui que a assiduidade e pontualidade dos professores é controlada, através de livro de ponto e do mapa de assiduidade. Os mapas de efectividade de cada escola são enviados para o SDEJT para processamento, incluindo para desconto no salário e/ou férias das ausências. Foram criados em cada escola Conselhos de Escola, com representação dos pais e encarregados de educação e líderes comunitários, para promover maior ligação da comunidade à escola e aumentar a transparência e prestação de contas funcionamento das escolas.

Os CE, que são presididos por uma pessoa da comunidade (normalmente pai ou mãe de um aluno), têm algum poder para monitorar o desempenho da escola, incluindo a assiduidade dos professores, mas a sua intervenção é constrangida por vários factores: (i) pouco poder político e nível de conhecimento específico do sector daqueles que representam a comunidade no Conselho, o que leva ao receio de tomar decisões pouco informadas num contexto em que o director da escola ocupa a função por ser uma pessoa de confiança política do partido governamental; (ii) pelas relações, interesses e troca de favores que ligam as pessoas dentro da comunidade, o que dificulta a tomada de posições fortes em relação a outrem; e (iii) pela falta de mecanismos de acesso a níveis superiores de decisão para recurso em caso de insatisfação com as decisões do director da escola. Contribui também para a menor eficácia destes mecanismos a falta de clareza e mudanças de perspectiva dos serviços de educação sobre o papel do CE (é um órgão de governação da escola, é um órgão de apoio à gestão, ou apenas consultivo?) e a resistência de uma parte importante dos funcionários a serem monitorados e avaliados por pessoas de fora do grupo profissional.

As escolas primárias têm, desde 2006, pequenos fundos (Apoio Directo à Escola) provenientes do FASE, cujo montante depende do nível e número de alunos da escola. Este é um factor de empolamento do número de crianças inscritas. O ADE foi criado para apoiar estudantes vulneráveis, mas está cada vez mais voltado para resolver pequenos problemas de infraestrutura e materiais da escola.

No sector da saúde, o processo de desconcentração de poderes está mais atrasado do que no sector da educação. O sector é gerido na província pela DPS, a qual, embora respondendo ao

governo provincial, tem uma ligação mais forte com os órgãos centrais (MISAU) do que a educação. O MISAU tem funções de orientação técnica, supervisão, monitoria, avaliação e inspecção sobre o nível local. A DPS trabalha na base de um plano de actividades e um orçamento anuais, aprovados pelo Governador da Província. Ela faz a gestão geral dos recursos humanos e materiais do sector público na província, com excepção daqueles colocados sob a alçada dos governos distritais. Os orçamentos distritais de saúde são colocados nos distritos pela Direcção Provincial de Economia e Finanças enquanto a colocação de pessoal de saúde é feita pela DPS. Os recursos financeiros são complementados com equipamentos e materiais adquiridos pela DPS.

Nos distritos, o sector de saúde é gerido pelos SDSMAS, isto é, o nível distrital gere as estruturas locais de dois ministérios, o MISAU e o Ministério do Género, Criança e Acção Social. Isto acontece no âmbito da política de desconcentração de funções aprovada em 2003. Embora o orçamento da saúde seja também gerido ao nível do distrito, o governo distrital não gere ainda algum pessoal de saúde (o mais qualificado) nem as unidades de saúde de nível secundário (ao contrário da educação). Com excepção de pessoal serventuário, não há recrutamento local de pessoal para a saúde, e as unidades sanitárias dependem para o seu funcionamento de material, equipamentos e medicamentos que são adquiridos ao nível provincial ou central. Tal como para a educação, existe a função de supervisão nos SDSMAS, mas a inspecção é uma função do nível provincial, dependente da Direcção Provincial.

Existe um sector de inspecção de saúde nas províncias que depende hierarquicamente do director provincial, o qual tem a competência de nomear e demitir o inspector de saúde.. Pela corrente legislação, a inspecção actua em quatro áreas: cuidados de saúde, medicamentos e artigos médicos, formação profissional e administração e finanças. Para além da investigação dos casos trazidos até si, espera-se que a IS tenha uma abordagem proactiva de inspecção regular do funcionamento das áreas definidas acima. O potencial da IS é limitado pela falta de poder de decisão sobre os casos investigados e ausência de uma função de fiscalização do cumprimento das sanções. Assim, o seu potencial fica diluído num contexto em que nem sempre são claros os limites de competência entre a inspecção e a supervisão.

7.2 PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

No contexto de uma governação ainda muito centralizada, com pouca separação entre os interesses do Estado e os do partido no poder, os sistemas de pesos e contrapesos (*checks and balances*) no sector público são fracos, pouco operativos e pouco eficazes. A prestação de contas dentro da administração pública no âmbito dos OLE é feita para os níveis superiores da administração e não para os cidadãos, o que é reforçado pelo facto de as posições de liderança serem ocupadas sob nomeação política e não dentro de um processo de carreira profissional. A ideia de que a prestação de contas se faz em relação às orientações do partido no poder continua dominante em muitas áreas da administração pública, em particular nos lugares mais afastados dos centros de decisão.

A prestação de contas no quadro dos OPL feita nas assembleias de deputados ao nível provincial (e nacional) é quase meramente formal devido, em parte, à uma falta de experiência de ambas as partes sobre como o fazer, por um lado, e, por outro, devido ao domínio numérico dos deputados do partido Frelimo nesses órgãos. Ao nível municipal, a alternância de governação em algumas autarquias tem permitido aprendizagens e cria um clima de competição política mais favorável à transparência e prestação de contas.

Existem, contudo, mecanismos que permitem a participação cidadã e podem promover mais transparência e prestação de contas nos vários níveis e nos três sectores em estudo. Estes

mecanismos foram criados para responder necessidades diversas, com pouca coordenação intrassectorial e intersectorial e o seu nível de funcionamento, eficácia e inclusão varia de mecanismo para mecanismo e de lugar para lugar. Existem também outros mecanismos que, não permitindo a participação cidadã, podem contribuir para uma maior transparência e prestação de contas, como é o caso da instalação dos tribunais administrativos provinciais (entre 2011 e 2015), dos gabinetes anticorrupção (criado em 2005 em Nampula, para cobrir a região norte do País). A seguir a listagem dos mesmos:

Tabela 7.2: Mecanismos de participação, transparência e prestação de contas

	Mecanismo	Cobertura	Observações
Descentralização (OPL)	Assembleia Municipal	19 municípios nas 3 províncias Inclusão através de quotas nas listas eleitorais. Limitada participação de mulheres e jovens	Não tem recursos próprios para promover a ligação com o eleitorado. Mulheres tendem a não representar os interesses do grupo.
	Assembleia Provincial	Inclusão através de quotas nas listas eleitorais. Mandato muito limitado e quase irrelevante na actual legislação. Espera-se mudar em 2024	
	Grupos da sociedade civil e comunitários	Existência depende de projectos e interesse dos governantes e não tem poder de convocação do governo. Ligam-se com os sectores do município	Dependem de financiamento externo
Desconcentração (OLE)	Conselho Consultivo	Existe formalmente aos níveis distrital, Posto Administrativo e Localidade Existem quotas de participação para mulheres.	Sem poder de decisão. Usados para informação entre governo e cidadãos
	Conselhos de Escola	Criado em 2002, permite a participação da comunidade nas decisões sobre a escola. Inclui interesses diversos. É contestado por muitos professores e directores de escola, com tentativas de cooptação frequentes. Formal, sem recursos financeiros.	Tem havido avanços e recuos na forma como se vê o papel destes órgãos.
	Comités de Co-Gestão	Criados em 2012. Desde o início visto como um órgão de apoio à gestão da unidade sanitária. Em lugares onde tem apoio é eficaz no controlo de medicamentos e das relações com a comunidade. Inclui interesses diversos.	
	Tribunal Administrativo	Nacional e provincial. Não inclui participação cidadã. Tem potencial para acelerar processos administrativos do Estado.	Não audita as contas provinciais nem autárquicas.
	Gabinetes de Combate à Corrupção	Formal. O Gabinete Central foi criado em 2004 (lei 6/2004 de 17 de Junho). Há 3 Gabinetes Provinciais (Nampula, Sofala e Inhambane). O de Nampula, cobre a região norte, e foi criado em 2005 (Dec. 22/2005 de 22 de Junho) Podem contribuir para a transparência.	Eficácia limitada pela falta de recursos e dificuldade em gerir as influências políticas.
	Governança aberta	Usado pela Presidência da República e governadores provinciais. Dá acesso dos governantes aos cidadãos, embora a participação destes seja controlada. Informal.	Pode alterar as regras do jogo minando os processos formais, p.e. de planificação.
	Observatório do Desenvolvimento	Mecanismo da sociedade civil que engaja com o governo central e provincial. Representa a voz de OSC mais organizadas. Depende da vontade política do governante local. Informal.	Não tem poder para exigir cumprimento de promessas do governo

É neste quadro que se coloca a questão de saber o que pode ser feito ao nível local para melhorar a prestação de contas e transparência como um meio de garantir melhores serviços aos cidadãos.

8 SITUAÇÃO ACTUAL E DESAFIOS: SÍNTESE

A recente reforma administrativa constitui, em aspectos importantes, um retrocesso em relação ao quadro de políticas e legislação anterior. Por um lado, a criação da Representação do Estado nas Províncias, e a partir de 2024 nos distritos, enfraquece a governação local descentralizada e reforça a liderança e procedimentos centralizantes, demonstrando a falta de vontade política da Frelimo para uma real devolução de poderes a órgãos eleitos pelo povo. Por outro lado, a mudança do processo de selecção dos PCA e dos Governadores Provinciais, que deixaram de ser eleitos nominalmente para serem eleitos como cabeça de lista eleitoral de um partido político, veio reforçar ainda mais o poder dos partidos políticos sobre estes dirigentes, reduzindo a margem de manobra destes na gestão descentralizada.

Em termos práticos, estas mudanças vão traduzir-se, muito provavelmente, numa menor abertura dos líderes eleitos para experimentar coisas diferentes. Nos capítulos anteriores foi mostrado que desenvolvimentos positivos nas áreas de transparência, prestação de contas e inclusão foram conseguidos em lugares onde os líderes autárquicos aceitaram e experimentaram inovações vindas de fora, mesmo sem garantia do apoio dos seus partidos. Estas oportunidades vão reduzir no actual contexto político.

Nos últimos 3 anos o País enfrentou três categorias de eventos, pouco comuns, que levaram ao desvio de atenção e recursos financeiros, humanos e materiais para responder à consequência desses eventos. O primeiro tipo, foram dois ciclones de proporções extraordinárias que ocorreram no primeiro trimestre de 2019 e que atingiram as três províncias seleccionadas, para este Estudo causando destruição de condições de vida e de infraestruturas, em particular escolas, unidades sanitárias e comunicações. As populações das províncias de Zambézia, Nampula e Cabo Delgado estão ainda numa fase de recuperação das destruições causadas pelos ciclones Ildai e o Kenneth.

A segunda categoria de eventos são os “novos” conflitos armados surgidos nas zonas centro e norte do País. Estes conflitos são de tipo diferente e vão exigir respostas diferentes para a sua solução. Na zona centro do País, o conflito surgiu em resultado de dissidências dentro da Renamo ligadas à sucessão do primeiro presidente, as quais levaram à criação de uma Junta Militar da Renamo que não se está a integrar no processo de desmilitarização e desmobilização em curso. Em Cabo Delgado, o conflito apresenta uma faceta religiosa e uma componente internacional, com possíveis ligações à expansão do estado islâmico em África. Nos dois casos, mas mais no segundo, os conflitos aproveitam um contexto sociopolítico de exclusão de largos grupos da população dos benefícios do desenvolvimento. É de esperar que estes conflitos, desta ou de outra forma, continuem por longo termo, dada a incapacidade do Estado responder às necessidades básicas da maioria da população, cuja taxa de crescimento está neste momento acima da taxa de crescimento económico.

O aparecimento do COVID-19 em Moçambique, em Março de 2020, levou ao fecho das aulas presenciais e a um desvio de atenção do sector de saúde para a resposta à pandemia, afectando assim o funcionamento normal dos dois sectores. A declaração do estado de emergência para responder à pandemia criou um espaço para poder discricionário e coartação das liberdades que pode levar à redução da liberdade de expressão e informação, em particular no contexto de um discurso político que enfatiza a unidade de interesses e o foco no (que o governo define como) interesse nacional. Intervenções para aumentarem a transparência e prestação de contas e mais especificamente para combater a corrupção e promoverem a inclusão da dissidência no debate político não encontram um ambiente favorável. É importante realçar, contudo, a existência de

várias intervenções, em particular no mundo académico e dos média¹⁸⁴, para a promoção de um debate profundo e crítico do desenvolvimento da sociedade Moçambicana.

O conjunto destes factores têm tido um impacto negativo na implantação das novas estruturas de governação descentralizadas e do desenvolvimento das lideranças surgidas nas últimas eleições em finais de 2019, assim como na implementação da nova lei do SNE aprovada em 2018. No momento da elaboração deste relatório, encontra-se praticamente interrompido o processo de instalação e capacitação nos novos órgãos de governação local no País e não é ainda claro como é que os novos órgãos de representação do estado central vão articular com o governador e o executivo provincial nem que dinâmicas se criarão ao nível provincial e autárquico. Também o processo de reestruturação do SNE está interrompido com o fecho das escolas.

Finalmente, o País continua (agora agravado pelo fecho de sectores da economia) numa situação de escassez de recursos orçamentais para financiar o funcionamento do Estado. Esta é uma situação que vem de 2016, mas que se agravou com a necessidade de responder as situações acima descritas, o que levou ao encaminhamento para outros sectores de fundos destinados aos sectores sociais. Assim, investir na inspecção de saúde, numa gestão mais eficaz e eficiente da escola e dos professores ou no desenvolvimento de sistemas e processos de inclusão, transparência e prestação de contas terá, possivelmente, que ser justificado no contexto de uma melhoria da utilização dos poucos recursos disponíveis.

¹⁸⁴ São exemplos disto, os debates conduzidos pelo IESE e OSC em particular em relação a género, e a produção jornalística. Os riscos destas intervenções são altos, como demonstra o caso de editores de um semanário que foram processados criminalmente pelo Estado por publicar informação sobre contratos entre o governo e as multinacionais em Cabo Delgado. São também vários os casos de prisão e tortura de jornalistas reportando sobre a situação do conflito em Cabo Delgado. E muito recentemente (finais de Agosto) o ataque e incêndio que destruíram as instalações do jornal Canal de Mocambique, um jornal com posições críticas em relação á governação do País.

9 CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo sintetiza as conclusões e recomendações apresentadas nos capítulos quatro, cinco e seis, sobre governação local, saúde e educação, onde são apresentadas as conclusões e recomendações específicas para cada sector.

A governação local em Moçambique continua a desenvolver-se em duas vertentes: a desconcentração de poderes, através dos Órgãos Locais do Estado (secretarias de Estado na província, administrações distritais, etc.), e a devolução do poder através dos Órgãos de Poder Local (PCA e governadores provinciais eleitos). O processo de criação de autarquias tem sido muito lento e a maioria dos cidadãos vive em áreas geridas pelo Órgãos Locais do Estado e não por órgãos eleitos directamente por si. Não é ainda claro como vai funcionar a administração pública no novo figurino que criou a representação do Estado nas províncias onde existem governadores eleitos e um governo estabelecido. O que é claro, é a forte tendência para a centralização do partido político no poder e para a intervenção directa na gestão local da coisa pública, o que afecta a inclusão, transparência e prestação de contas em todas as áreas de governação.

O quadro de políticas e legal é disperso e omissivo em relação a como se realiza a participação dos cidadãos e cidadãs na governação em geral e como se promove a inclusão, transparência e prestação de contas. É também limitado o quadro em que operam serviços fundamentais para a transparência da administração pública, como por exemplo, os serviços de inspecção de saúde e educação, cujo quadro regulatório limita o potencial destas intervenções. Este contexto cria oportunidades para o exercício de poder discricionário a todos os níveis e leva a que intervenções fiquem dependentes do interesse político dos líderes aos vários níveis para a sua implementação. Num contexto de uma corrupção generalizada, isto é um obstáculo à realização de actividades e sustentabilidade das intervenções.

Apesar das limitações apontadas, existem oportunidades e espaços para promover uma maior participação dos cidadãos e melhor prestação de contas do sector público, os quais podem ser usados como base para novas intervenções. Assim, apesar da ausência de um bom quadro legal, há alguma legislação e posições públicas do governo que remetem para um primado do cidadão, para um serviço público de qualidade e inclusivo e para o combate à corrupção. Há também mecanismos e processos que assumem a participação informada dos cidadãos nos processos de decisão sobre questões do desenvolvimento em geral (IPCC, assembleias autárquicas e provinciais) e da saúde e educação em particular (comités das unidades de serviços). Existem formalmente instituições e processos que têm como função garantir uma administração pública isenta e de qualidade (inspecção, tribunais administrativos provinciais, gabinetes anticorrupção). O nível de funcionamento destes mecanismos e processos varia muito e está dependente do interesse dos governantes locais, da mobilização comunitária e dos recursos existentes).

Assim, pode dizer-se que há uma base para sobre a qual trabalhar para conseguir mais transparência, prestação de contas e inclusão ao fortalecer a governação local ao nível provincial, distrital e local (das unidades de prestação de serviços). Também o apoio à inspecção de saúde e educação pode contribuir para a melhoria da qualidade de serviços prestados aos cidadãos ao assegurar um melhor seguimento das regras e protocolos de prestação de serviços.

É importante notar, contudo, que para além dos obstáculos acima referidos, o presente momento coloca desafios particulares ao desviar a atenção do governo para a resposta aos conflitos armados e à pandemia do COVID-19.

Neste contexto, fazem-se as seguintes recomendações gerais em termos do papel e prioridades para uma intervenção da USAID Mocambique na área de governação local e governação da saúde e educação:

RECOMENDAÇÕES GERAIS:

Apoiar o desenvolvimento do quadro de políticas e legislação para rever e consolidar as disposições que garantam uma participação inclusiva dos cidadãos nos processos de governação, quer no quadro dos OLE quer dos OPL, com vista a uma melhoria dos serviços básicos e maior transparência e prestação de contas.

- Embora a elaboração de políticas seja uma função dos ministérios, intervenções ao nível local, se bem articuladas com os órgãos centrais, podem testar abordagens e actividades e assim influenciar a elaboração de políticas baseadas em evidencias.

Apoiar o fortalecimento dos sistemas de informação dos sectores com vista a disponibilizarem informação de relevante e de qualidade, em particular na áreas de inclusão e transparência nos processos de governação local, de inspecção de saúde e educação, e de absentismo dos professores.

- Deve notar-se que embora o problema de absentismo dos professores seja considerado grave e fundamental para os resultados de aprendizagem, não existem dados disponíveis que permitam caracterizar o problema para melhor identificar soluções. O mesmo se pode dizer em relação aos serviços de inspecção dos dois sectores.
- É de considerar o reforço do uso de tecnologias de informação e comunicação para que os sistemas sejam mais eficientes e efectivos, permitindo ter a informação em tempo útil. Isto é particularmente importante em áreas onde a intervenção deve ser imediata ao evento, como por exemplo, em relação ao absentismo dos professores.

Dirigir as intervenções específicas ao fortalecimento dos mecanismos e processos existentes para que estes cumpram o seu papel de participação, transparência e prestação de contas, em vez de criar outros mecanismo e processos que não serão sustentáveis após o fim da intervenção. Entre os mecanismos a que se pode dar prioridade estão: as assembleias autárquicas e provinciais; as IPCC e os comités de co-gestão das escolas e unidades sanitárias.

Apoiar inovações de grupos comunitários e/ou organizações da sociedade civil relativas à participação e prestação de contas, para introduzir elementos novos nas abordagens usadas e principalmente para assegurar a inclusão social e política. Isto é particularmente importante para uma maior participação de mulher e dos jovens na governação e ainda para evitar a exclusão de grupos politicamente marginalizados.

- Deve tomar-se particular atenção aos processos de exclusão social que os mecanismos institucionalizados trazem consigo. Isto refere-se não apenas à exclusão de grupo com outras orientações políticas, mas também à exclusão de mulheres e jovens devido aos valores e normas sociais patriarcais prevalentes nesses mecanismos. Existem experiências na sociedade civil sobre como fazer isto.

Financiar áreas críticas para a transparência e prestação de contas que tem recebido pouco apoio, em particular a inspecção e o funcionamento de alguns mecanismos.

As recomendações específicas para cada sector podem encontrar-se no final dos capítulos quatro, cinco e seis.

Maputo, 4 de Setembro de 2020

ANEXOS

ANEXO I: TERMOS DE REFERÊNCIA

ANEXO II: DOCUMENTOS ANALISADOS

ANEXO III: QUADRO ANALÍTICO

ANEXO I – TERMOS DE REFERÊNCIA

Political Economy Analysis of Local Governance in Mozambique

Statement of Work (SOW)

BACKGROUND

Programmatic

USAID/Mozambique is reviewing its engagement with local governance in Mozambique with respect to the Mission’s overall strategy, with respect to direct governance programming and with respect to how local government capacity affects programming in other USAID sectors. The Democracy Rights and Governance (DRG) Office accessed the Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism and Services (MMEMS) contract to apply political economy analysis (PEA) to inform the Mission’s deliberations. This document describes the study to be conducted by Eurosis, a high-performing MMEMS subcontractor.

USAID’s PEA

PEA is a field research methodology used to explore not simply how things happen in a country, but why things happen. PEA emerged as a tool used by donors in the 1990s and has been enhanced to improve aid effectiveness and program sustainability. PEAs unpack how power and influence is used to manage resources and, as such, are especially valuable for exploring contextual constraints, which undermine reform and development investments. USAID’s 2013 DRG Strategy states, “USAID will employ PEA and other assessment tools to consider constraints to development . . . and to develop integrated programs that leverage DRG interventions and strategies to support wider development results.”

An iterative learning process

Agency guidance in conducting PEAs – in the form of “Thinking and Working Politically through Applied Political Economy Analysis: A Guide for Practitioners” – will inform the methodology of the study. As per USAID’s Field Guide to Applied Political Economy Analysis, “it is good practice to redo or update a PEA repeatedly if the context is changing, if there is a need to ask a similar set of questions in a number of localities, or if project/activity goals are not being met and the reasons why are elusive.” The proposed PEA would serve as an initial analysis, including a literature review and select interviews with USAID and other Maputo-based individuals or groups. *The PEA could be revised annually to revalidate findings and deepen analysis with new information.*

Analytic framework

USAID’s Applied PEA Framework consists of questions related to the following areas of inquiry:

Purpose Identified: The purpose of the PEA and its scope will shape its methodology, questions, any reporting of the findings and their uses.

Foundational Factors: Deeply embedded national and sub-national structures that shape the character and legitimacy of the state, the political system and economic choices. Many are slow to change such as borders with conflict-affected countries, natural resource endowments, or class structures.

Rules of the Game: Formal and informal institutions (rules and norms) that influence actors’ behavior, their incentives, relationships and their capacity for collective action. This encompasses both the formal constitutional and legal framework, as well as informal norms, social and cultural traditions that guide behavior in practice.

The Here and Now: Current or recent behavior of individuals and groups and their response to events (“games within the rules”) that provide opportunities for, or impediments to change. For example: leadership changes and domestic and international pressures impact social, political and economic structures and processes.

Dynamics: The dynamics and interactions between foundational factors, rules of the game and here and now. How do they affect each other, and how do they influence/shape prospects for change? For instance:

- What are the incentives and disincentives for change; who are the potential champions and spoilers; and what kinds of alliances and coalitions can be encouraged to overcome resistance to change and promote reform?
- What features are in flux and may drive an opening or closing of space for change?
- What foreign or domestic drivers of change are acting on society already?
- What levels of complexity and uncertainty are there in any potential changes that are identified?
- What are the incentives and disincentives for change; who are the potential champions and spoilers; and what kinds of alliances and coalitions can be encouraged to overcome resistance to change and promote reform?

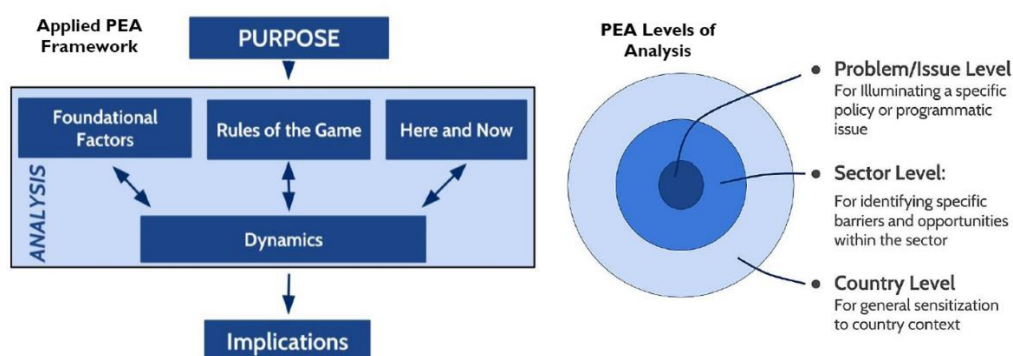
PURPOSE

To help USAID understand how policy is implemented, particularly as national policy is translated into implementation actions at the provincial level in sectors important to USAID’s ongoing strategy in Mozambique. Results of the analysis will shape the Mission’s strategy and programmatic decisions.

LEARNING APPROACH

USAID’s PEA approach describes how analysis can be drilled down to different levels, as portrayed in Figure I.

Figure I: Applied PEA Framework (Source: USAID)



The Study Team will apply the model in Mozambique, as follows:

Level of application:

- National level (mostly foundational factors in relation to how central level policy making affects local political economy)
- Provincial and district levels in the following provinces:
 - Zambézia

- Nampula
- Cabo Delgado

Sectors of Application:

- Governance
- Health
- Education

Problems to be addressed in each sector:

- Governance: ***How can greater transparency, accountability and inclusiveness be achieved via local governance strengthening?***
- Health: ***Is support to inspection services likely to achieve greater health outcomes, e.g. by reducing absenteeism or integrity of drug supplies?***
- Education: ***How can local governance programming reduce teacher absenteeism in primary education?***

The focus of this PEA is less of capacity strengthening content. USAID is looking for what can be improved in local level accountability and transparency and then the application of this to local health and local education. In other words, *what is it that needs to be done at local level to improve accountability and transparency as a means to improve service delivery?* The focus is what needs to be done at the Government's side.

Local programming includes efforts at provincial directorates and related institutions at provincial level, but also municipalities and district government authorities.

The Study Team will follow the above inquiry, with study results grounded in helping the Mission understand how the political and economic forces to shape the Mission's decisions on USAID local programming engagement; on the timing, type and level of assistance most likely to maximize returns on investment. More specifically regarding the:

- Content of programming (e.g., focus and approach, the relevance and applicability of theories of change and embedded assumptions);
- Selection of modalities (e.g., procurement mechanisms, budgets and procedures, partners or personnel involved).

In so doing, the Study Team will direct attention to deep structures and informal institutions (foundational factors and rules of the game) that shape the incentives and behavior of current actors and help explain how governance works and impacts development performance. The hope is that this can provide new insights into opportunities and threats faced by development actors.

In relation to the structure of the report, USAID prefers to have the report structured per province, rather than per sector. It will be useful to highlight similarities and discuss whether there are fundamental differences between provinces. This approach is subject to adjustment at Step 3 or at the beginning of Step 5.

A final section of the report will provide suggestions of how periodic follow-up studies could be designed, should USAID decide this would be useful.

AUDIENCE & INTENDED USERS

Results of the study will be used by USAID to support internal learning, planning and decision making, focusing especially on the following offices:

- DRG
- Integrated Health
- Education
- Program
- Front Office

Results of the study will not be shared outside the Agency.

METHODOLOGY, DELIVERABLES AND LIMITATIONS

This study will be the DRG Office's first foray into PEA, even as it explores new areas of programming and considers how it may follow up on the results of the study. The DRG Office has not yet decided if follow-up analyses will be conducted periodically and, if so, whether MMEMS would be tasked with the effort or a future implementing partner. The shape of such a follow-up has not yet been determined either.

Thus, this effort is likely to be a highly iterative and collaborative learning process between the Study Team and staff at the offices identified in the prior sections, especially DRG. Since the study looks both at the systems on paper as well as the actual behavior of people, the approach is predominately qualitative, with some quantitative data used to support analysis. Since much of the behavior of particular concern is not written down and does not appear in secondary literature, the study will rely significantly on the expert understanding and experience of the team members as well as information that they can glean from their interviews. Interview data will not be attributed to specific sources and a list of interviewees will not be included in the report. This is to protect subjects and maximize candor around a sensitive subject matter.

Work will be conducted in phases, producing deliverables as follows:

1. **Work Plan.** Presenting USAID with key elements of methodology, timing, collaboration points, and deliverables.
2. **Initial Analysis,** based on secondary data review, team insights, a few initial interviews, and team brainstorming to develop and populate a framework for analysis.
3. **Presentation to USAID on Initial Analysis.** Presentation of the framework and initial analysis to USAID as of the period before going to the field. This will not be a draft report. Rather, it is a chance to share validate the framework, modify it based on feedback and share analysis to date. Obtaining the Mission's perceptions, questions, and perhaps an idea on where to focus and drill down in the second portion of the intervention will be critical to the way forward.
4. **Remote data collection will be necessary due COVID-19.** Rather than travel in Maputo and the three provinces to interview practitioners on actual processes and behaviors, the team will telephone and use other means of communication to reach Key Informants to the extent possible.
5. **Analysis.** Data will be analyzed to produce a PowerPoint presentation and draft report to USAID. The report will not exceed 25 pages per area, plus an Executive Summary. The

Area Reports will be in Portuguese and the Executive Summary will be in English. The structure of the report will be discussed during Step 3 or at the beginning of Step 4.

6. **Finalization.** Feedback from USAID will be integrated into final report.
7. **Dissemination** as described below.

Limitations. Given the global COVID-19 pandemic situation at the time of the Study, the consultants’ movement in Maputo and to the provinces will be minimized. Further, the insurgency situation in Cabo Delgado might constraint the availability of some Key Informants in the province. The strategy will be to use telephone and other means of communication to reach Key Informants to the extent possible and make use of available secondary data. This will constitute a limitation to the depth of the Study.

TENTATIVE TIME FRAME

Subject to the results of the initial team planning sessions, the timing will be as depicted in Figure 2, starting from the date of the approval of the Intervention Description by the MMEMS COR.

Figure 2: Expected Timeline for Study

Key tasks / milestones	Abril 20	weeks											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Task Order signature	X												
Work Plan			X										
“First Half” (deskwork and some interviews)		X	X	X	X								
Presentation of Progress (Preliminary findings)						X							
Fieldwork (interviews)							X	X					
Draft Report									X	X	X	X	
Presentation to USAID on draft													X
Finalizing													

TEAM COMPOSITION

Much of the what must be learned is not formally written down and is highly sensitive in nature. Sharing an understanding of what actually occurs requires a team with the following characteristics:

- Strong inherent knowledge of the formal structures and processes of governance in Mozambique overall and as it is expressed on a daily basis in districts and as it impacts men, women, boys and girls;
- Strong understanding of the theory and practice of delivering the services to be studied;
- Practical insights and experience into what actually happens in those realms, based on years of experience

- Ability to engage practitioners in the levels under study, based on existing contacts, initiative, collaboration within the team, and ability to engender trust from informants.

The team will be shaped to maximize diversity of insights while keeping it as lean as possible to control cost and keep it manageable. Therefore, it may be slightly larger than might be expected, but with level of effort balanced to keep costs in line.

DISSEMINATION PLAN

The following communication points will shape dissemination:

- Initial design meeting prior to finalizing the SOW
- Concise weekly progress reports, which may include areas of USAID support required are adjustments to the methodology – given the adaptive approach to the inquiry
- A mid-point discussion, as outlined above
- A final debriefing
- A written report
- Office-specific discussions, as USAID may request.

ANEXO 2 - DOCUMENTOS CONSULTADOS

Referências

Governança local

Adam, Y. (1996)., Trick or treat. The relationship between Destabilisation, Aid, and Development Policies in Mozambique, 1975-1990. PhD Dissertation, Roskilde University.

Afrique-Asie (1976). Experiência das zonas libertadas será modelo para todo o país: entrevista com Samora Machel na revista Afrique-Asie.

Alford, J., (2009). *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan.

Banco Mundial (2017). Moçambique Avaliação da Pobreza. Crescimento forte, mas não partilhado. Washington: the World Bank.

Bourdieu, P., (2002). *A dominação Masculina*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil

Bowen, N., & Helling, L., (2011). *Diagnóstico da governação participativa no Município de Maputo, Moçambique*, Washington DC: Banco Mundial.

Cahen, M., (1997). "Entrons dans la nation ! Notes pour une étude du discours politique de la marginalité : le cas de la Renamo du Mozambique", *Politique Africaine* 67, p. 70-88.

Cahen, M., (1985) "État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant", *Politique Africaine*, l'Afrique Australe face à Pretoria], p. 36-60.

Cahen, M., (2000). "L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974. I. Le Résistible essor de la portugalisation catholique" *Cahier d'Études Africaines*, 158, XL (2-158).

Cahen, M., (2006). "Lutte armée d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? Processus historique et discours politique. Les cas des colonies portugaises et du Mozambique en particulier", *Revue Historique* 315 (637), p. 113-138.

CAICC "Depois de Cuamba, edil de Pemba renuncia do cargo", in <https://www.caicc.org.mz/index.php/sociedade-civil/governacao/noticias/2697-depois-de-cuamba-edil-de-pemba-renuncia-do-cargo>. Acedido a 30 de Junho de 2020.

Canhanga, N., (2007), "Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas", Maputo, IESE

Capela, J., (1995). *Donas, Senhoras e Escravos*, Porto, Afrontamento.

Carvalho, A, P., (1988). "Notas para a história das confrarias Islâmicas na Ilha de Moçambique", *Arquivo*, 4, p. 59-66.

CeUrbe (2018). Liderança Feminina nos Municípios: caso de Metangula e Mocuba. Maputo : Fórum Mulher.

Chichava, S., (2007a). Le vieux Mozambique. Etude sur l'identité politique de la Zambézie. Thèse pour le doctorat en Science Politique. Université de Bordeaux : Institut d'études Politiques.

Chichava, S. (2007b). Uma provincia Rebelde. O significado do voto zambeziano a favor da Renamo. Maputo, IESE, Conference paper 8.

Chichava, S., (2008) “Eneias Comiche e Daviz Simango: porque “caíram?””, *Jornal O País*.

Chichava, S., (2009). “o inimigo é o modelo”. *Breve Leitura do Discurso Politico da Renamo*”, IDEIAS n° 19, Agosto.

Constantin, F., Bone, D. S., Mandienga, E. H, (1983). “Les communautés musulmanes d’Afrique orientale”, *Travaux et Documents du CREPAO*, Pau, p. 84-93.

Coquery-Vidrovitch, C., (1993). *Histoire des villes d’Afrique noire : des origines à la colonisation*, Paris, Éditions Albin Michel.

Coquery-Vidrovitch, C., (2009). *Africa and the Africans in the nineteenth Century. A Turbulent history*. Londos & New York, Routledge.

Conceição, R. (2006). *Entre o mar e a terra: situações identitárias do norte de Moçambique (Cabo Delgado)*, Maputo, Promédia.

Comissão Nacional do Plano, (1984). *Informação Económica*. Maputo, Janeiro.

CIP (2019) *Análise da Transparência da Ajuda e do Volume de Recursos dos Doadores no sector da Saúde 2012-2018*, Maputo, CIP.

CIP (2020). “Impacto dos ataques armados nas receitas fiscais: Cabo Delgado perdeu cerca de 2 biliões de meticais entre 2018 e 2019”. *Finanças Públicas*, n° 12. Maputo.

Cistac, G (2012). ‘Moçambique: Institucionalização, Organização e problemas do poder local’. Modulo Dois Curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Maputo: Faculdade de Direito da UEM.

Crook, R. & Manor James (1998). *Democracy and decentralisation in south Asia and West Africa. Participation, accountability, and performance*. Cambridge, Cambridge University press.

Dança, E., (2010) “Um galo ditador? Daviz Simango dissolve Comissão Política do MDM”, *Savana*, février 2010.

Dias, N., (2015). “Orçamento Participativo de MAPUTO – Manual Metodológico”, Maputo, Associação In Loco.

Direcção dos Serviços de Instrução (1963). *Panorama do ensino na província de Moçambique*. Lourenço Marques.

Economist (2020) “Moçambique classificado como país autoritário pelo “The Economist” in <http://opais.sapo.mz/mocambique-classificado-como-pais-autoritario-pelo-the-economist>. Site acedido a 27 de Junho de 2020.

Forquilha, S., & Orre, A., (2011). “Transformações sem mudanças ?” Os Conselhos Locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique”. In L. Brito et al. *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo, IESE, p. 35-53.

Frelimo (1983a). *Frelimo Estatutos e programa do partido Frelimo*, Maputo, INLD.

Frelimo (1983b). *Mozambique: du sous-développement au socialisme*, Paris, l’Harmattan.

Gibbon, P. (1992) “Structural adjustment and pressures toward Multi-Partisan in Sub-Saharan Africa”. In Gibbon P et al. (eds) *Authoritarianism Democracy and Adjustments: The Politics of economy Reform in Africa*, The Scandinavian Institute of African studies, Upsala.

Governo da Zambézia, (2018). *Plano de actividades do Governo da Zambézia*. Quelimane.

Guambe, E., (2019). *Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*. Coimbra: AFRAMO.

Habibe S., Forquilha, S., & Pereira, J., (2019) *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocímboa da Praia*, Caderno IESE n° 17, Maputo, IESE.

Harison, G., (2000) *The Politics of Democratization in Rural Mozambique: Grassroots governance in Mecufi, Lampeter and New York*: Edwin Mellen Press.

Hafkin, J.N., (1973). *Trade, society and politics in Northern Mozambique, c. 1753-1913*, thèse de doctorat, Boston, Boston University, 1973.

Hidalgo, A., (2020) “l’improbable héritière”, in <https://www.jeuneafrique.com/135960/politique/anne-hidalgo-l-improbable-h-riti-re/>. Acedido a 10 de Março de 2020.

INE, (2017) *Folheto Estatístico Provincial. Estatísticas oficiais de Moçambique*, INE: Cabo Delgado

INE, (2018). *Nampula. Folheto Estatístico Provincial. Estatísticas oficiais de Moçambique*, INE: Nampula.

Langworthy, H. (1972), “Chewa or Malawi political organization in the pre-colonial era”, in P. Bridal (eds.), *The early history of Malawi*, Londres, p.104-122

Lindberg, S.I. (2009). *Accountability: The Core Concept and its Subtypes*. Working Paper NI: Africa Power and Politics Programme. London: Overseas Development Institute.

Lundin, I., (1995). “Partidos políticos: a leitura da vertente étnico-regional no processo democrático”: in B. Mazula (org), *Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, Embaixada dos Países Baixos, p. 423-472.

Machel, S., (1975) “Necessitamos da unidade ideológica para o prosseguimento da nossa luta”, *Notícias da Beira*, 2 juin.

MAE, MPF, MADER (2003). *Participação e Consulta Comunitária na Planificação distrital. Guião para Organização e Funcionamento*. Maputo: Ministério da Administração Estatal/ Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

Ministerio do Comercio (2018). Plano Operacional Comercialização Agrícola. Maputo.

MISAU, (2019). Anuário Estatístico de Saúde. MISAU, Maputo.

Ministerio da Administração Estatal (2019). Pacote da Descentralização e Legislação Eleitoral. Maputo : PNUD.

Mbembe, A., (1996). “Les Rapports entre la disette, la pénurie et la démocratisation en Afrique subsaharienne”, I. MANE (dir.), *État, démocratie, sociétés et culture en Afrique*, Dakar, Démocraties africaines.

Mondlane, E., (1975). *Lutar por Moçambique*, Lisboa, Sá da Costa.

Mosca, J., (1999) *A experiência socialista em Moçambique (1975-1986)*, Lisboa Instituto, Piaget.

Nhavoto, A. et al (1985). Balanço dos 10 primeiros anos da Educação na República Popular de Moçambique. Documento preparado para o XII Conselho Coordenador do MINED, Maputo, Mined

Ngwenha E., & Weimer, B., (2004), “Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003”, Maputo, Cooperação Suiça/PADEM.

Ngwenha, E., (2009) “Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo”, Maputo, IESE.

Noticiais da Beira (1976). “Experiência das zonas libertadas será modelo para todo o país: entrevue de Samora Machel dans la revue Afrique-Asie”, 29 de Maio.

Nuvunga, A., & Adalima, J., (2011) “Mozambique Democratic Movement (MDM): an analysis of a new opposition party in Mozambique”, Friedrich Ebert Stiftung.

Nylen, W., (2014) “Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique)”, Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

O' Donnel, G., Schmitter, P., & Whitehead, L., (eds) (1986). *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University.

Osório, O & Macuácuá, E. (2015). *Participação Política das Mulheres e Homens em Contexto Eleitoral*. Maputo: WLSA Moçambique.

Osório, C., & Cruz e Silva, T., (2018). *Silenciando a Discriminação. Conflitos entre Fontes de Poder e os Direitos Humanos das Mulheres em Pemba*. Maputo: WLSA Moçambique.

Osório, C. (2019). *Mulher e Democracia: Indo para Além das Quotas*. Maputo: WLSA Moçambique

Observatório Eleitoral (2005). *Relatório da eleição Intercalar de Mocimboa da Praia*. Maputo.

Pellissier, R., (1984), *Naissance du Mozambique. Résistances et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, Orgeval.

Pitcher, A., (2002). *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press.

PNUD (2019). *Relatório de Desenvolvimento Humano*, New York, PNUD.

Przeworsky, A; Stokes, S., Manin, B. (1999). *Democracy, accountability, and Representation*. Cambridge University press.

Rocha, A., (1999). “Os afro-islamizados da costa de Moçambique: a terra e os homens” : 27-35, in A. Matteo & M. Zamparoni, *Ilha de Moçambique, Convergência de Povos e Culturas*, AIEP Editores.

Rosário, D. M., (2009). *Les Mairies des “Autres”. Une analyse socio-politique e historique des trajectoires locales. Les cas d’Angoche, de l’Île de Moçambique et de Nacala Porto*. Tese de Doutoramento em Ciência Política. Bordeaux: Instituto de Estudos Politicos de Bordeaux.

Rosário, D. M., (2011). “Descentralização em contexto de partido ‘dominante’. O caso do Município de Nacala porto” in Luís de Brito et al. (eds.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE., pp.

Rosário, D. M. et al (2013), *Avaliação Final do projecto “Mulheres na Política : 2010-2013*. Maputo.

Rosário, D. M., Guambe, E., Muendane, E. & Guiliche J. (Maio 2014). *Relatório da Avaliação Final do Projecto “Mulheres na Política 2010 – 2013”*. Maputo: Ibis

Rosário, D. M., (2015). “Os Municípios dos “Outros”. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, p. 135-165.

Rosário, D. M., Guambe, E., & Muendane, E. (2017) *Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo (2008-2016*, Maputo.

Savana (1994). “Em Cabo Delgado porque é que não ha administradores Macuas? 6 de Maio.

Serra, C., (1995). De la gestion de corps à la gestion des mentalités en Zambézie (1890-1983). Rapports de domination, conformisme et déviances politique. Tese de Doutoramento em Sociologia. EHESE, Paris.

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

Sunseri, T. (2009). *State Forestry and social conflict in Tanzania 1820-2000*. Athens: Ohio University press,

Thompson, J. (1983). Notes on the basin of the River Rovuma. Est Africa, In Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography, London.

Tribunal Administrativo (2013). Tribunal Administrativo (2013). “Presidente do CSMJA abre Tribunal Administrativo de 1ª instância da província de Niassa”. In http://www.ta.gov.mz/breve.php?id_breve=296. Acedido no dia 7 de Junho de 2020.

Thomashausen, A. (2019). “The Concept and Implementation of Gradual Decentralisation in Mozambique”. In Fombad, Ch. & Steytler, N., *Decentralization and Constitutionalism in Africa*, Oxford: Oxford University press, pp. 384-409.

Tempo, (1976). “Presidente Samora em Nampula”, n°358, 14 Agosto.

Weimer, B., (2012) *Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE.

Weimer, B., & Carrilho, J., (2018) *Economia Política da descentralização em Moçambique. Dinâmicas, efeitos e desafios*. Maputo, IESE.

West, H., (1998) “This Neighbor is Not My Uncle!": Changing Relations of Power and Authority on the Mueda Plateau. *Journal of Southern African Studies*, 24(1). P. 143-161

USAID (2019). *Gender Assessment for USAID/ Mozambique Country Development Cooperation Strategy*. Final Report. Maputo: Iris Group for Management Systems International

Veinstein, G., (1991). “Les Confréries”, in P. BALTA, (eds.) *L'Islam : civilisations et sociétés*, Paris, Éditions du Rocher.

Vilhena, E., (1916). *Régime dos Prazos*. Relatório apresentado ao Conselho Colonial em Julho de 1915. Lisboa Imprensa Nacional.

Vines, A., (2019). *As perspectivas de um acordo sustentável entre as elites em Mocambique. A terceira é de vez?* Chatham House.

Saúde

Audet, C.M., Sidat, M., Blevins, M., Moon, T.D., Vergara, A. & Vermund, S.H. (2012). HIV knowledge and health-seeking behavior in Zambézia Province, Mozambique. *SAHARA-J: Journal of Social Aspects of HIV/AIDS*. 9(1):41–46.

CEP (2017). Cidadania e Mudanças na Saúde e Educação em Moçambique: O Cartão de Pontuação Comunitária. *Cidadania e Participação: Saúde e Educação de Qualidade*. Maputo, Moçambique

CESC (2018). Desafio da articulação entre os cidadãos e os Comités de Qualidade e Humanização dos Cuidados de Saúde como órgãos de representação da comunidade. Maputo, Moçambique

Flodgren, G., Pomey, M.-P., Taber, S.A. & Eccles, M.P. (2011). Effectiveness of external inspection of compliance with standards for improving healthcare organisation behaviour, healthcare professional behaviour or patient outcomes. *Cochrane Database of Systematic Reviews*. (11).

Malaria Consortium & Save the Children (2013). Manual de Formação dos Formadores de Comitês de Saúde: Províncias de Inhambane, Zambézia, Manica e Nampula

MISAU (2018). *Plano Estratégico da Inspeção de Saúde 2018 – 2022*. Maputo, Moçambique

Schaefer, C. and Wiig, S. (2017). Strategy and practise of external inspection in healthcare services – a Norwegian comparative case study. *Safety in Health*, 3(1):1–9

Smoke, P. (2015). Accountability and service delivery in decentralising environments: Understanding context and strategically advancing reform. *A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches*. 219–232.

Yadav, P. & Weimer, B. (2013). Political Economy of the Supply-chain for Medicines in Mozambique. Final Draft report V2. Maputo: World Bank Mozambique & UKAid Mozambique.

Weingast, B. R. and Wittman, D. A. (2013). Overview of Political Economy: The Reach of Political Economy. *The Oxford Handbook of Political Science*. (November): 1–31.

Educação

Araújo, M. (1989). *O sistema das aldeias comunais em Moçambique : transformações na organização do espaço residencial e produtivo*. Maputo, Moçambique: Universidade Eduardo Mondlane. Obtido de <http://www.repositorio.uem.mz/handle/123456789/402>

Biza, A. (2007). Associações de Jovens, Estado e Política em Moçambique – da herança a novos desafios (1975-2004). *Conferência Inaugural do IESE: "Desafios para a investigação social e economia em Moçambique"*. Maputo, Moçambique: IESE.

Castiano, J., Ngoenha, S., & Berthoud, G. (2005). A longa marcha de uma educação para todos em Moçambique.

CESC. (2016). *Estado do Sector: Percepção do Cidadão sobre a Provisão dos Serviços de Educação Primária em Moçambique*. Maputo, Moçambique: CESC.

- CESC. (2017). *Estudo sobre a Participação da Comunidade e Gestão Escolar*. Maputo, Moçambique: ELOI Company.
- Gussule, A. (2018). Supervisão pedagógica na EPC dos Limoeiros. *Revista de Investigação em Educação, Comunicação e Desenvolvimento*. Nampula, Moçambique: FEC - Nampula.
- INDE. (2000). *Revisão da Política Nacional da Educação: Perspectivas e desafios*. Maputo, Moçambique: INDE.
- INDE. (2016). *Relatório do 2º Estudo da Avaliação Nacional da 3ª Classe*. Maputo, Moçambique: INDE - Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação.
- INDE. (2019). *Plano curricular do ensino primário*. Maputo, Moçambique: INDE - Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação.
- INE. (2018). *Anuário Estatístico, Província de Nampula 2018*. Nampula, Moçambique: INE - Delegação Provincial de Nampula.
- Jeongmin, L., Nikhit, D., & Zuilkowski, S. S. (8 de Março de 2020). Teacher pedagogy in early grade literacy in rural Mozambique. *Literacy*. doi:10.1111/lit.12221
- JICA. (2015). *Study on Basic Education Sector in Africa - Mozambique*. Japan International Cooperation Agency. Maputo, Moçambique: International Development Center of Japan, Inc (IDCJ).
- Johnston, A. (1989). *Study, produce and combat: education and mozambican state – 1962-1984*. Stockholm: Institute of International Education; University of Stockholm.
- Marina, B., Octávio, M., & Lúcia, N. (2019). *Education Service Delivery in Mozambique: A Second Round of the Service Delivery Indicators Survey*. Maputo, Moçambique: Banco Mundial.
- Mazula, B. (1995). *Educação, ideologia e cultura em Moçambique: 1975-1985*. Porto, Portugal: Afrontamento.
- MINEDH. (2020). *Plano Estratégico da Educação 2020-2029*. Maputo, Moçambique: MINEDH.
- Moçambique, R. d. (2003). *Agenda 2025*. Maputo, Moçambique.
- Mulhanga, F., Castiano, J., & Júlia, P. (Agosto de 2016). *Barómetro (III) - O absentismo dos professores nas escolas do ensino básico na Província da Zambézia: Estudo de Caso das EPCs dos Distritos de Alto Molócuè, da Maganja da Costa e de Quelimane*. ISOED, Quelimane, Moçambique: PubliFix Edições. doi:10.13140/RG.2.2.17395.73768
- Sabino, I., & Carlos, S. (2018). Educação Pós-Independência em Moçambique. *Revista de África e Africanidades, Ano XI(26)*.
- Salamanca, D. d. (1994). Princípios, Política e Práticas na área das Necessidades Educativas Especiais. *Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: acesso e qualidade*. Salamanda, Espanha: UNESCO.
- UNICEF. (1990). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990)*. Obtido em 15 de 06 de 2020, de UNICEF: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>
- UNICEF. (2017). *Education in the new country programme 2017 - 2020*. Maputo, Moçambique: UNICEF Mozambique.

UNICEF. (2019). *Analysis of the 2019 State Budget Proposal - Mozambique - Analysis of the Social and Economic Sectors*. UNICEF.

UP. (2018). *ALDE - Avaliação Longitudinal da Disistência Escolar em Moçambique - Resultados da Linha de Base 2018*. Maputo, Moçambique: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.

UPI. (2019). *Avaliação do Plano Estratégico 2012/2016-19*. Maputo, Moçambique: MINEDH.

World Bank. (2017). *Studying the hurdles for improved teaching of Mathematics and Science subjects in secondary education in Mozambique*. doi:10.13140/RG.2.2.36286.95043,

Legislação

Governança Local

Decreto n° 51/2004, de 1 de Dezembro, Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Decreto ministerial n° 80/2004, de 14 de Maio. Boletim da República, 1ª série, Suplemento.

Decreto 33/2006, de 30 de Agosto. Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Lei n. 7/78, de 22 de Abril. Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Lei n. 9/96 de 2 de Novembro. Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Lei 2/97 de 2 de 28 de Maio. Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Lei 8/2003 de 19 de Maio. Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Lei 3/2008 de 2 de Maio. Boletim da República, 1ª série, Suplemento

Lei n. 6/2018, de 3 de agosto que altera a n. 2/97, de 18 de Fevereiro

Lei n. 7/2018, de 3 de Agosto. *Boletim da República*, 1ª série. Suplemento.

Lei n. 7/2019, de 31 de Maio. *Boletim da República*, 1ª série. Suplemento

Saúde

Lei n°. 7/2019 de 31 de Maio

Lei n°. 8/2003 de 19 de Maio

Lei n°. 2/97 de 18 de Fevereiro

Leis n°. 25/91 e N 26/91 de 31 de Dezembro

Decreto Presidencial n°. 21/2015 de 21 de Setembro

Decreto Presidencial n°. 46/2011 de 21 de Setembro

Decreto Presidencial n.º. 33/2006 de 30 de Agosto

Decreto Presidencial n.º. 6/2006 de 12 de Abril

Decreto Presidencial n.º. 11/2005 de 10 de Junho

Decreto Presidencial n.º. 11/95 de 29 de Dezembro

Decreto Presidencial n.º. 75/83 de 29 de Dezembro

Diploma Ministerial n.º. 195/2004 de 3 de Novembro

Diploma Ministerial n.º. 94/97 de 22 de Outubro

Diploma Ministerial n.º. 35/85 de 14 de Agosto

Resolução n.º. 4/2017 de 26 de Maio

Educação

Lei n.º. 4/83, de 23 de Março, Sistema Nacional da Educação

Lei N.º. 8/2003, de 19 de Maio

Lei n.º. 6/92 de 6 de Maio

Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho, Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique

ANEXO 3 – QUADRO ANALÍTICO

Governança local

How can greater transparency, accountability and inclusiveness be achieved via local governance strengthening?

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
Foundational factors (the foundation factors linked with the national ones and add those particular to the provinces with impact in transparency, accountability and inclusiveness)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que elementos da política internacional influenciam os modos de governação local em Moçambique? ✓ Existem factores de natureza nacionais que explicam as forma a natureza de disposição ou não para prestação de contas ao nível local? ✓ Factores estruturantes do sistema político-administrativo da província. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O que explica a estruturação dos modos de governação local da província? ✓ Será que estes factores criam alguma estrutura de oportunidade ou impedem a transparência, prestação de contas e inclusão? ✓ Em função destes factores, o que pode ser feito ao nível Local para melhorar a transparência, a prestação de contas e a inclusão? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão de literatura ✓ Entrevistas com académicos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Herança colonial, ✓ Natureza de liderança, ✓ Regime político, ✓ Natureza de visão ideológica da província ✓ Construção das Relações entre o Estado e a População ao longo do tempo ✓ Influencia Transnacional de modelos de governação ✓ Dependência externa e agenda de soberania
Institutional Factors (Rules of the game) (formal and informal rules and norms that influence actors' behaviors and incentives, relationships)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Normas, protocolos e regras formais e informais de estruturação da governação local provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como está organizada a província? O que prevalece em termos de normas de governação (Estado, Partidos políticos, economia)? ✓ Quais são as lógicas institucionais prevalentes na governação da província? ✓ As normas formais/informais são favoráveis a 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão da literatura, ✓ Revisão documental ✓ Algumas entrevistas com académicos e alguns especialistas de governação local ✓ Entrevistas com actores políticos ✓ Revisão dos media 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Influência dos partidos políticos, natureza da organização formal da administração provincial, representação das dinâmicas de prestação de contas. ✓ Ver o impacto das reformas administrativas na transparência, prestação de contas e inclusão ✓ Comparar as dinâmicas de transparência, prestação de contas e inclusão nos dois modelos de

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
and power dynamics for collective action.)		<p>transparência, prestação de contas e inclusão? O que pode ser feito a nível das normas para melhorar a transparência, a prestação de contas e a inclusão?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ Entre os Órgãos desconcentrados e os devolvidos quais são mais favoráveis para a transparência, prestação de contas e inclusão? E quais os mais adaptados para promover a inclusão da mulher e jovens? 		<p>descentralização (Desconcentração e Devolução) implementados em Moçambique</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Implicações políticas de cada um dos modelos de descentralização na transparência, prestação de contas e inclusão. ✓ Factores informais que determinar os modos de prestação de contas... ✓ Questões políticas, económicas e sociais que interferem na transparência ao nível local
<p>Context (here and now) (Current health Social and political events and circumstances influencing the inspection services results</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O nível de interacção quotidiana que determina/influencia a natureza de interacção; ✓ Os interesses, objectivos e comportamento dos actores na governação local. ✓ O que ocorre actualmente que pode determinar a transparência, a prestação de contas e a inclusão... 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quais são os actores-chave na governação local provincial? ✓ Quais são os seus principais interesses/comportamentos? ✓ O que determinar a natureza da transparência, dos mecanismos de prestação de contas e a inclusão ao nível da província? ✓ O que pode ser feito aqui e agora para melhorar a transparência, a prestação de contas e a inclusão? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão de literatura ✓ Revisão da imprensa escrita ✓ Entrevistas mais localizadas ao nível das províncias 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analisar as dinâmicas de interacções entre os actores (os conflitos, acordos <i>political settlement</i> entre as elites para viabilizar os processos de transparência, prestação de contas e inclusão; ✓ Aspectos da liderança dentro das estruturas administrativas locais; ✓ Modelos de participação/inclusão; doadores e dinâmicas e participação para a consolidação dos modelos de transparência, prestação de contas e inclusão...

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Qual é a natureza da participação da mulher ao nível da governação local? É uma participação com índole partidária ou orientada para género? 		
<p>Dynamics (How is the interaction of these factors at the macro and meso level influence the transparency, accountability and inclusiveness and the perspectives of change)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ As forma como as interações entre os diferentes factores afectam a mudança e melhoram a transparência, prestação de contas e inclusão na governação local. ✓ As características da transparência, do modelo de prestação de contas e da inclusão na governação local; ✓ as complexidades e incertezas; ✓ Os incentivos e desincentivos que movem os principais actores (elites) a engajar-se nas mudanças 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quais são as principais motivações para os actores melhorarem os processos de transparência, de prestação de contas e de inclusão ao nível provincial? ✓ Que benefícios podem obter da melhoria dos processos de transparência, prestação de contas e inclusão na governação local? ✓ Quem são ao actores favoráveis e os actores que se posicionam contra as mudanças nos processos de transparência, prestação de contas e inclusão ao nível local? ✓ Quem são os actores vencedores/perdedores se a transparência, a prestação de contas e a inclusão melhorar ao nível da governação local? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas com autoridades locais directamente envolvidas com os espaços de transparência, prestação de contas e inclusão; ✓ Pessoal administrativo de contacto com o público; ✓ Membros das assembleias provinciais e locais 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dar significado aos factores estruturantes, institucionais e do quotidiano nas interações entre os diferentes actores da governação local em cada uma desta provinciais visto que cada província tem suas próprias dinâmicas que podem explicar a natureza dos processos de transparência, mecanismos de prestação de contas e inclusão; ✓ Dinâmicas que podem impedir ou favorecer a transparência e prestação de contas e a inclusão; ✓ Confrontar o planificado e os resultados alcançados nos processos de transparência, prestação de contas e inclusão em ao nível local; ✓ Analisar as dinâmicas e o posicionamento dos actores (favoráveis, contrários, indiferentes) que explica seu posicionamento perante estes processos?

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
Implications	Produção de ilações sobre como se pode agir na melhoria da transparência, mecanismos de prestação de contas e inclusão de modo a melhorar a governação local)	Classificação de mecanismos de sucesso de implementação: estratégias estruturais, institucionais e de acção.		Dados os factores estruturais, institucionais e quotidianos, o que se pode fazer para apoiar a melhoria da transparência, da prestação de contas e inclusão por via da governação local ao nível de cada uma das províncias estudadas

Saúde

Is support to inspection services likely to achieve improved service delivery e.g. by reducing absenteeism or integrity of drug supplies?

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
Foundational factors (National and international declarations and agreements that shape the structure and quality of inspection services)	✓ Descrição dos factores estruturantes do serviço nacional de saúde que influenciam o funcionamento dos serviços de inspecção.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que acordos regionais/internacionais influenciam a estruturação do serviço nacional de saúde na província? ✓ Que acordos explicam o surgimento e a estrutura dos serviços de inspecção da saúde? ✓ Será que estes factores favorecem ou impedem a integração do género e a inclusão de grupos vulneráveis? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão de literatura ✓ Entrevistas com gestores de nível central ✓ Entrevistas com especialistas da área 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrutura dos serviços de saúde ✓ Sobreposição dos diferentes tipos de serviços prestados ✓ Adopção de estruturas comunitárias de apoio às acções sectoriais ✓ Herança colonial do sistema de saúde ✓ Conceito de saúde para construção de Estado pós-colonial ✓ Geografia – é um desafio para uma inspecção mais atuante

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que factores estruturais explicam a natureza da inspecção do sector de saúde (medicamentos) ✓ Em função destes factores, o que pode ser feito ao nível Local para melhorar a transparência, a prestação de contas e a inclusão? 		
Institutional Factors (Rules of the game) (formal and informal rules and norms that influence actors' behaviors and incentives, relationships, and power dynamics for collective action.)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Exploração das normas, protocolos e regras formais e informais de estruturação e funcionamento do sector que influenciam os serviços de inspecção. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como está organizado o serviço nacional de saúde ao nível da província? ✓ Em que nível se encontram os serviços de inspecção na estrutura da direcção provincial de saúde? ✓ Qual é o real papel da inspecção na regulação do cumprimento das normas deontológicas e de gestão de recursos na estrutura do sector? O quê é que influencia esse papel (positiva e negativamente)? Como é que esse cenário pode ser melhorado? (informação quantitativa? Género? Ao longo do tempo?) ✓ Como é feita a seleção e formação das pessoas que 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão documental ✓ Entrevistas com gestores centrais e provinciais ✓ Algumas entrevistas com académicos e alguns especialistas da área ✓ Entrevistas com actores comunitários (líderes comunitários, conselhos de saúde local) e da sociedade civil 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Processo de indicação dos membros do serviço de inspecção; ✓ Implicações sectoriais dos modelos de descentralização na transparência, prestação de contas e inclusão; ✓ Factores informais que determinar os modelos de prestação de contas e de resposta às constatações das auditorias; ✓ Papel das estruturas e lideranças comunitárias no apoio às iniciativas de inspecção dos serviços. ✓ Influência de normas sociais e hábitos culturais ✓ Costumes e hábitos que podem influenciar a natureza de operacionalização da inspecção de saúde ✓ Normas partidárias/económicas que ditam a natureza de inspecção do sector.

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<p>trabalham no sector? Alguma preocupação de inclusão, género? Nas províncias as e os inspetores falam a língua, entendem a cultura?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Existe alguma característica do sector de inspecção que determine o seu poder na regulação dos serviços prestados? Qual é a característica? Como é que as descreveria? Como é que estas podem ser ajustadas para poderem dar uma melhor resposta? ✓ As normas formais/informais de <i>procurement</i> e de gestão de recursos são favoráveis à transparência, prestação de contas e inclusão? O que pode ser feito a nível das normas para melhorar a transparência, a prestação de contas e a inclusão? ✓ Como é a gestão do sector no âmbito da descentralização dos órgãos? Que factores se mostram favoráveis/desfavoráveis à 		

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<p>transparência, prestação de contas e inclusão neste contexto? O quê é que pode ser feito para melhorar o actual cenário caso se mostre necessário?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Como é que os parceiros do sector influenciam o papel dos serviços de inspecção? ✓ maior influência? Porquê? ✓ Existe algum tipo de influência política, social ou de qualquer outro tipo que determina o grau de cumprimento das constatações das auditorias feitas no âmbito da inspecção? ✓ Será que estes factores criam alguma oportunidade ou impedem a adopção de princípios de ética e deontologia profissional pelos provedores? ✓ Será que estes factores contribuem ou impedem a transparência na gestão dos insumos do sector? ✓ Quais são as principais práticas que prevalecem na inspecção de saúde? 		

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<p>Políticos, económicos ou sociais?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Como é que a organização das nossas comunidades, incluindo suas normas e hábitos culturais influenciam a forma como os serviços de inspecção são prestados? 		
<p>Context (here and now) (Current health Social and political events and circumstances influencing the inspection services results)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Explorar os factores correntes com potencial de influenciar os resultados dos serviços de inspecção. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como é que a forma como o sector de inspecção se encontra estruturado pode influenciar os resultados dos serviços prestados? ✓ Quem são os actores e que interesses defendem para a melhoria da prestação dos serviços de inspecção? Quais são seus principais interesses? Que tipo de relações estabelecem com outros actores envolvidos no sector? ✓ Como é que o processo de descentralização e desconcentração em curso tem influenciado a forma como os serviços funcionam e seus resultados? ✓ Como é que a actual estrutura e organização dos serviços de saúde influencia 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão de literatura ✓ Entrevistas com gestores centrais e provinciais ✓ Entrevistas com lideranças políticas ao nível provincial ✓ Entrevistas com alguns sectores inspeccionados, nomeadamente o de medicamentos ✓ Entrevistas com funcionários do subsector de inspecção. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analisar as dinâmicas quotidianas da inspecção de saúde em cada província de estudo ✓ Avaliar a estrutura do sector da saúde e as medidas que são tomadas em resposta aos desafios que este enfrenta ao nível provincial ✓ Avaliar a composição e as competências dos serviços de inspecção ao nível central e provincial ✓ Estudar os factores que podem explicar o funcionamento actual do subsector de inspecção de saúde.

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<p>os resultados dos serviços de inspecção?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Como é que a inspecção lida com o cenário de escassez de recursos humanos/financeiros nas suas intervenções? ✓ Existe alguma situação particular que influencia a forma como os serviços de inspecção operam? Que efeitos advêm dessa situação? Como é que o sector pensa em ultrapassar tal situação? ✓ Quais são os principais parceiros financeiros e de implementação das actividades de inspecção? Como é que os serviços são financiados? Que implicações podem advir disso? ✓ Existem elementos de género que tem alguma influência nos resultados alcançados pelo sector apo nível local? 		
Dynamics (How is the interaction of these factors at	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliar as interacções e o equilíbrio entre a influencia exercida pelos factores analisados na promoção 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quais são as principais motivações para os actores melhorarem os processos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão de literatura ✓ Revisão documental 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dar significado aos factores estruturantes, institucionais e quotidiano na dinâmica dos actores

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
macro and meso levels influencing the expected changes in behavior of healthcare providers and the management of health resources)	<p>das mudanças nos resultados dos serviços de inspecção do sector da saúde no nível provincial;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Descrever a natureza das interacções observadas entre os diferentes factores descritos; ✓ Avaliar os incentivos e os desincentivos às mudanças esperadas nos resultados dos serviços como resultado da inspecção. 	<p>de inspecção ao nível provincial?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que benefícios podem se obter da melhoria do comportamento dos provedores de cuidados de saúde e da melhoria na gestão dos recursos da saúde, mais particularmente na inspecção de saúde? ✓ Quem são os actores favoráveis e os actores que se posicionam contra as mudanças nos processos de inspecção ao nível local? ✓ Quem são os actores vencedores/perdedores se o comportamento dos provedores de cuidados de saúde e a gestão de recursos da saúde melhorar ao nível local? ✓ Como é que descreveria o poder de influência dos diferentes parceiros /intervenientes dos serviços de inspecção? Quais são os que detêm 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas com gestores centrais e provinciais ✓ Entrevistas com académicos e especialistas da área ✓ Entrevistas com actores comunitários e da sociedade civil ✓ Entrevistas com lideranças políticas ao nível provincial ✓ Possíveis entrevistas com utentes dos serviços 	<p>no processo de inspecção da gestão de recursos;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tomar em consideração as diferenças nas dinâmicas de cada província, as quais podem explicar a natureza de diferenças no processo de inspecção do comportamento dos provedores e gestão de recursos; ✓ As dinâmicas que podem impedir ou favorecer a transparência e a prestação de contas)
Implications	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliação dos efeitos dos resultados da inspecção ao sector nos resultados de saúde dos utentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Qual é o papel da inspecção do sector da saúde na melhoria da provisão dos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análise crítica das componentes analíticas do 	<p>Produção e classificação de mecanismos estratégicos e de planificação para melhoria do sector através dos serviços de inspecção.</p>

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<p>serviços de saúde para a utente?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Como se pode operar para melhorar os resultados de saúde a partir da inspecção ✓ Que estratégia e planos de intervenção devem ser considerados ✓ Que mecanismo devem ser reforçados, desenhados revistos para o sucesso de um programa de melhoria de saúde a partir da inspecção 	quadro lógico discutido.	

Educação

How can local governance programming reduce teacher absenteeism in primary education?

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
Foundational factors (the foundation factors linked with the national ones and add those particular to the provinces	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que factores internacionais estruturam os modos de funcionamento do sector de educação; ✓ Que elementos nacionais influenciam a estrutura do 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O que explica a estruturação ✓ o do sistema educativo ao nível local? ✓ Como se operacionaliza a governação do sistema educativo na província e no distrito? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Legislação ✓ Revisão documental ✓ Entrevistas com especialistas do sector (aqueles que tem uma visão mais abstracta do 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regime político da educação, ou seja, como o regime político explica a natureza do sector da educação. ✓ Herança do sistema educativo implementado ao longo do tempo desde o período colonial, educação socialista, etc.

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
with impact in transparency, accountability and inclusiveness)	<p>ensino primário provincial;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Factores estruturantes do sistema político-administrativo da província e que contribuem na construção do sistema da educação do ensino primário. ✓ Factores estruturais que moldam o sector da educação no geral. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Será que estes factores criam alguma estrutura de oportunidade ou impedem a implementação das políticas da educação ao nível local? ✓ De que forma o órgão central tem em conta na definição das políticas a realidade das províncias? ✓ Quais são os factores de longo prazo que podem influenciar a qualidade da informação prestada actualmente no sector? ✓ Qual a relação entre o poder político e poder do estado a nível provincial que influencia o sector de educação? ✓ Em função destes factores estruturantes que se pode fazer ao nível local para reduzir o absentismo escolar? ✓ Que adaptações na estrutura de longo prazo podem facultar a redução o absentismo dos professores? ✓ Existe algum factor estruturante que explique a dimensão de género na gestão escolar e absentismo? 	sector) a vários níveis	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Natureza de reformas e efeitos na estruturação do sector de educação. ✓ Construção das relações entre os diferentes intervenientes ao longo do tempo.

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
<p>Institutional Factors (Rules of the game) (formal and informal rules and norms that influence actors' behaviors and incentives, relationships, and power dynamics for collective action.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Normas, protocolos e regras formais e informais de estruturação do sector de educação ao nível local (provincial e distrital), com impacto em matéria de gestão escolar do ciclo primário, assim bem no absentismo dos professores; ✓ Que acções são necessárias tomar com vista à democratização da escola; ✓ Que acções são necessárias tomar com vista à democratização da escola 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como é que está organizado o sector da educação ao nível da província? ✓ Quais são as normas que prevalecem na implementação dos programas do sector da educação e em particular no ciclo primário ao nível da província/distrito? ✓ As políticas de descentralização operadas ao nível do sector trouxeram alguma melhoria no absentismo escolar do primeiro ciclo? ✓ Quem são os actores (estatais e não estatais) na educação a nível provincial e distrital com responsabilidade nas questões relacionadas com a gestão escolar do primeiro ciclo? ✓ Como se organiza a divisão de responsabilidades/competências entre o governador eleito e o secretário de estado nomeado, relativamente à gestão escolar e como isso pode impactar primeiro ciclo? ✓ As normas formais/informais são favoráveis a redução do absentismo escolar ao nível local? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Legislação ✓ Revisão documental ✓ Entrevistas ✓ Revisão dos media 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ver o impacto das reformas administrativas na melhoria da assiduidade/absentismo dos professores ao nível local ✓ Factores formais e informais que determinam o nível de absentismo escolar ao nível local? ✓ Questões políticas, económicas e sociais que interferem no aumento/redução do absentismo escolar. ✓ Influencia partidária na afectação dos professores com impacto no absentismo escolar. ✓ Implicações políticas/económicas e sociais do absentismo escolar ao nível local ✓ A introdução de mudanças sistemáticas nas Regras de funcionamento vai para os factores institucionais ✓ Natureza da liderança ✓ As normas formais e a dimensão cultural (hábitos e costumes), a cultura política ao nível local que interferem na natureza de gestão escolar e no absentismo. ✓ O funcionamento dos CE e o seu efeito na gestão das escolas.

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ O que pode ser feito a nível das normas para melhorar a transparência, a prestação de contas e a inclusão na gestão escolar? ✓ Como assegurar que os nomeados para operacionalizar a gestão escolar têm as necessárias competências? ✓ Que políticas podem incentivar a presença dos directores e professores na escola e na sala de aulas? ✓ Como produzir informação credível e prestar contas a vários níveis sobre a assiduidade dos directores e professores? ✓ Que factores institucionais relativos a género têm implicações directas na gestão escolar em geral e no absentismo em particular? ✓ Quais são os critérios para a nomeação dos gestores escolares? 		
Context (here and now) (Current health Social and political events)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O nível de interacção quotidiana entre múltiplos actores que determina a natureza das 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quem são os actores chave na gestão escolar ao nível local? ✓ Quais são os principais interesses/objectivos que norteiam poderes formais e 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão documental ✓ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analisar as dinâmicas de interacções entre os actores e os processos de gestão escolar; ✓ Aspectos da liderança dentro das estruturas locais que impactam ou

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
and circumstances influencing the absenteeism)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ acções sobre a gestão escolar. ✓ Quais os reais interesses e objectivos dos actores (directores de escolas e professores) no absentismo escolar. ✓ O que ocorre que determina ou não o aumento/dificuldade de reduzir o absentismo dos professores? ✓ Que efeitos naturais, políticos e sociais influenciam na instabilidade do sector de educação (inundações, guerras, deslocações das populações, doenças, etc)? 	<ul style="list-style-type: none"> informais instituídos na província e no distrito? ✓ Como é que a qualidade de educação é afectada pelo absentismo dos directores e professores? ✓ Como garantir a prestação de contas de modo a melhorar a diminuir o absentismo dos professores 		<ul style="list-style-type: none"> não no absentismo escolar dos professores. ✓ Analisar o impacto da democratização da gestão escolar. ✓ Analisar as questões relacionadas com as competências de quadros da liderança escolar. ✓ Acordos informais entre os actores para dentro do sistema educativo ao nível local para inviabilizar o absentismo.
Dynamics (How is the interaction of these factors at the macro and meso level influence the absenteeism and the perspectives of change)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O que motiva os principais actores a engajarem-se, ou não, no processo de mudança para reduzir o absentismo. ✓ Indicar os factores que criam impacto positivo/negativo na qualidade da educação e 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quais são as principais motivações para os actores reduzirem o absentismo? ✓ Que benefícios/ganhos os actores podem obter se melhorarem a sua assiduidade? ✓ Quem são os actores que são mais favoráveis as mudanças e quem são os que defendem a permanência do status quo? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas com autoridades locais directamente envolvidas nos processos de gestão escolar. ✓ Entrevistas com gestores escolares, professores 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Confrontar o que são as regras com a prática nível local. ✓ Analisar as dinâmicas e o posicionamento da dupla governação da educação na gestão escolar.

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
	<p>ou no absentismo no primeiro ciclo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Premiar a actuação dos gestores escolares, com regras transparentes, pode melhor a sua actuação enquanto director e professor? ✓ Quais são as principais causas da falta de transparência no controlo dos directores e professores? ✓ Quais são os factores que induzem positivamente a redução das taxas de absentismo no actual contexto da governação provincial? ✓ Que factores influenciam o absentismo para que este seja diferente de escola para escola e de província para província? ✓ Quem ganha/ perde com o absentismo escolar ao nível da província? 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas com especialistas 	
Implications	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliar se as normas existentes dão resposta à necessidades do sector, nomeadamente em relação ao absentismo. ✓ Produção de ilações sobre como se pode agir na melhoria do mecanismo de prestação de contas, transparente e 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que estratégias estruturais se podem desenvolver para a melhoria dos mecanismos de prestação de contas de modo transparente e inclusivo na gestão escolar? ✓ Que acções se podem planificar, a nível provincial e distrital, para provocar uma 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas por via da governação local ao nível de cada uma das províncias estudadas. E por consequência melhorar os incentivos de assiduidade dos professores. ✓ Planificar um conjunto de acções e formações para dinamizar as mudanças na gestão escolar, em

Elemento da pesquisa	Objectivo	Questões	Fontes	Observação/Resumo
	<p>inclusivo na melhoria da gestão escolar.</p> <p>✓ Avaliar se as políticas de género têm demonstrado alguma influência na gestão escolar, nomeadamente ao nível do absentismo.</p>	<p>mudança efectiva na gestão escolar?</p> <p>✓ Qual a formação necessária para melhorar o absentismo escolar?</p>		<p>particular no combate ao absentismo dos directores e professores.</p>