

*Descentralização fiscal, transferências inter-governamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais*

Nobre de Jesus Varela Canhanga

Comunicação submetida no âmbito da Conferência sobre “Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique” organizada pelo IESE”.

Maputo, 22 e 23 de Abril de 2009

**Nobre de Jesus Canhanga.** Formado pela **Universidade Eduardo Mondlane** na área de **Ciência Política e Administração Pública**. Trabalhou no Programa Democratização e Paz do Departamento Federal dos Assuntos Estrangeiros da Suíça – Divisão Política IV; actualmente desempenha as funções de Oficial de Programa Governação Local na “Swiss Agency for Development and Cooperation” em Maputo. Como académico, docente e investigador da Universidade Eduardo Mondlane e do Centro de Análise de Políticas, coordenou a equipa de inquérito “Sobre Opinião Pública e realizou outras pesquisa. Dedicar uma parte do seu tempo desenvolvendo reflexões sobre as questões de democratização, descentralização, dinâmica institucional do sistema político e do processo governativo em Moçambique.

## Resumo

Existe um profundo reconhecimento de que a descentralização fiscal cria condições objectivas para o aumento da capacidade das autarquias locais realizarem um conjunto de competências atribuídas por lei. Este reconhecimento, as vezes entusiástico, resulta da visão de que as instituições locais estão na melhor posição para escolher um conjunto de prioridades públicas que corresponda mais nitidamente às demandas das populações locais. Por outro lado, os governos locais, estão na melhor posição para decidirem sobre o volume de oferta de certos bens e serviços públicos que têm um efeito sobre o país como um todo e que têm maior capacidade na definição de prioridades que viabilizam o arranque e rápido alcance dos resultados esperados no processo de desenvolvimento e, conseqüente, redução da pobreza. Entretanto, é importante aceitar que: *i)* a fragilidade do quadro institucional; *ii)* as limitadas oportunidades oferecidas pelo sistema tributário autárquico; *iii)* o descompasso entre o aumento de competências do governo central para os governos municipais e o aparente alargamento da base tributária; *iv)* o baixo nível de transferências orçamentais intergovernamentais e de execução financeira nos municípios, assim como; *v)* a ausência de uma coordenação, harmonização entre as políticas de desenvolvimento local com os demais instrumentos da acção governativa do país comprometem os níveis de desenvolvimento e os esforços de redução da pobreza nos municípios do país. Palavras-chaves: pobreza, descentralização fiscal, transferências orçamentais intergovernamentais e desenvolvimento.

# *Descentralização fiscal, transferências inter-governamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais*

I. Uma nota introdutória.....	2
2. Os atalhos da pobreza e da descentralização no contexto político moçambicano .....	5
3. Descentralização fiscal e transferências intergovernamentais: uma realidade ou mito para a redução da pobreza? .....	8
4. Quadro teórico: descentralização fiscal, desenvolvimento económico e dinâmicas da pobreza ..	10
5. Oportunidades e desafios do processo de transferências orçamentais e intergovernamentais no processo de desenvolvimento local.....	13
5.1. Estreitas oportunidades no sistema tributário autárquico .....	14
5.2. Crescente desresponsabilização no apoio do Estado ao Município .....	18
5.3. Fragilidade na execução orçamental e implicações no processo de provisão de bens e serviços ...	20
As limitações do quadro institucional: .....	22
Fragilidades estruturais: .....	23
5.4. Da ambiguidade na definição de prioridades locais à actuação desarticulada com as políticas nacionais .....	24
6. Em Jeito de Conclusão.....	28
7. Referências.....	30

## **I. Uma nota introdutória**

Com base na abordagem institucionalista este estudo discute as questões de *descentralização fiscal, transferências inter-governamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais*. O assunto faz parte do debate teórico e filosófico e tem sido privilegiado por vários autores, agências nacionais e internacionais de desenvolvimento que, ao longo de tempos, em diferentes cantos do mundo, impulsionam ou estimulam acções humanitárias e filantrópicas orientadas para a construção de uma sociedade mais representativa, equitativa e redistributiva na provisão de bens e serviços públicos.

Partimos do pressuposto de que, as promessas positivas da descentralização fiscal, dependem dos níveis de consolidação das instituições políticas e administrativas, dos estágios da *transparência*, efectividade, equidade na gestão e justiça na distribuição dos recursos financeiros. Situamos o assunto nos auspícios da abordagem institucionalista e fundamentamos a discussão com base nas teorias da boa-governança e gestão de políticas públicas.

Ao argumentamos, mostramos que a redução dos níveis elevados de pobreza dependem de uma boa governança, entendida como o reforço da capacidade institucional, transparência, eficiência, eficácia, racionalidade e responsabilização na arrecadação, alocação e utilização de recursos públicos. A descentralização, o accountability e a participação, são vectores essenciais que devem ser administrados para optimização destes resultados.

No contexto da última década do processo de descentralização em Moçambique assistiram-se esforços orientados para a consolidação da boa governança e redução da pobreza. Com base no quadro institucional, várias reformas foram desenvolvidas para a edificação das bases legais que suportam o processo de descentralização e municipalização no país. Com um número limitado de competências, atribuições e uma base tributária bastante limitada, o quadro normativo que orienta o processo de autarcização em Moçambique tem estado a sofrer sistemáticos ajustes e aperfeiçoamentos.

Os sistemáticos ajustes e aperfeiçoamentos institucionais introduzidos no quadro legal e os esforços desenvolvidos para aumentar as *transferências orçamentais inter-governamentais* criam novas dinâmicas no âmbito dos esforços para redução da pobreza e têm recebido apoios e contribuições de algumas

agências internacionais que actuando em Moçambique exploram oportunidades e promovem acções em prol do desenvolvimento nacional.

Embora na primeira década do processo de descentralização verificaram-se resultados positivos e consequente aumento na provisão de bens e serviços, na prestação de contas, no reforço da transparência e criaram oportunidades para o reforço da acção governativa, alguns estudos empíricos levantam sérias dúvidas quanto à sustentabilidade, efectividade das promessas positivas da descentralização nos esforços de redução da pobreza.

Para consentir com o argumento anterior, apresentamos na discussão os resultados de um estudo sobre as lições aprendidas na última década (1998-2008) do processo de descentralização em Moçambique. De acordo com o estudo, a qualidade dos serviços públicos prestados em muitos municípios do país é deficiente e existe um forte sentimento de que, apesar das tendências económicas do país, as autarquias não estão a ser beneficiadas do crescimento nacional e que a desigualdade esta a aumentar.

Para além destes resultados, Lundin (2009), desenvolveu uma reflexão e mostrou existir uma forte correlação entre os pressupostos teóricos e legais e até mesmo filosóficos da descentralização com os progressos esperados nos processos de desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações. Concentrando a sua abordagem no contexto político moçambicano, a autora confirmou que a despeito de todos os esforços empreendidos para fazer da descentralização um instrumento catalizador do desenvolvimento local e da boa governação, *na última década (1998-2008) a pobreza urbana manteve-se elevada, principalmente nas zonas urbanas* onde estão maior parte dos municípios do país.

Com base nestes elementos, este estudo aprofunda a discussão sobre a relação existente entre as promessas positivas da descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e suas implicações no quadro das políticas de redução da pobreza em Moçambique. Para tal, em termos metodológicos, o estudo analisa os avanços que estão sendo registados no quadro normativo que orienta o processo de descentralização democrática e fiscal e suas implicações no processo de desenvolvimento local. Em seguida, o estudo estabelece a articulação entre o aumento das competências, funções e atribuições com o volume das transferências inter-governamentais e a racionalidade na utilização de recursos financeiros.

Com base nesta articulação de variáveis analíticas, o estudo pretende verificar se existe uma articulação entre os pressupostos teóricos enunciados na literatura e no quadro normativo que rege a descentralização fiscal e transferências inter-governamentais com os desafios da redução da pobreza em Moçambique.

O objectivo deste documento é mostrar que a despeito da crença de que com o processo de descentralização, os governos locais deveriam se autosustentar através de receitas próprias, a descentralização fiscal e as transferências inter-governamentais desempenham um papel importante nos esforços de redução da pobreza a nível das autarquias locais. Por isso, esforços devem ser envidados para aumentar o volume das transferências orçamentais e intergovernamentais para as autarquias locais. Para além destes elementos, as autarquias locais como entidades autónomas, precisam de conjugar sinergias para assegurarem o sistemático incremento na arrecadação de receitas próprias e garantirem uma gestão efectiva dos recursos públicos.

Entretanto, numa dimensão institucional e estrutural, fundamentamos que, o aperfeiçoamento do sistema tributário, o reforço da equidade e distribuição de recursos são desafios que os governos centrais e municipais devem traquejar para garantir uma justa provisão de bens e serviços municipais consequentemente, melhorarem as condições e necessidades básicas dos cidadãos. Os resultados desejados neste processo dependem de uma crescente responsabilização do Estado, do melhoramento das relações intergovernamentais, aumento das transferências orçamentais para os municípios assim como, do reforço da capacidade efectiva na gestão dos recursos financeiros transferidos pelo governo central, pelas agências de desenvolvimento nacional e internacional e das receitas próprias do município.

O artigo apresenta seis divisões principais. Após a apresentação da ideia e dos argumentos do trabalho, a segunda divisão situa os diferentes momentos do processo de descentralização e sua articulação com as dinâmicas da pobreza em Moçambique. Esta divisão mostra que nos últimos dez anos o quadro legal que rege o processo de autarcização tem sofrido sistemáticos aperfeiçoamentos com vista a um aumento de atribuições e competências. Entretanto, os aperfeiçoamentos registados no quadro institucional não são directamente acompanhados pelo aumento das transferências orçamentais intergovernamentais. Na parte três do artigo, apresentamos os pressupostos teleológicos da descentralização e questionamos se existe uma correlação directa entre, de um lado, as promessas positivas da descentralização e, de outro lado, os resultados alcançados nos indicadores de redução da pobreza. Na parte quatro, faz-se uma revisão da literatura teórica e situamos o debate dentro da teoria da boa governação e estabelecemos uma articulação

entre a descentralização fiscal, desenvolvimento económico e dinâmicas da pobreza. Com base nestes elementos, analisamos na parte seis as oportunidades institucionais do sistema tributário autárquico, o volume de transferências orçamentais intergovernamentais, a afectividade e desempenho na realização de despesas municipais e a articulação entre as prioridades locais com as prioridades mais gerais definidas nos instrumentos principais de orientação política do país. Com base nestes elementos e nos dados que observamos a nossa conclusão mais genérica é de que, o quadro institucional que rege o processo das autarquias locais apresenta um conjunto de limitações que devem ser melhorados para otimizar os esforços desenvolvidos no âmbito da redução da pobreza. Para além do quadro legal, vários esforços devem ser desenvolvidos para reforçar a capacidade dos municípios gerirem com maior eficiência e eficácia os recursos financeiros disponíveis.

## **2. Os atalhos da pobreza e da descentralização no contexto político moçambicano**

Nos anos 80, Moçambique chegou a ser considerado um dos países mais pobres do mundo com baixos índices de desenvolvimento e uma administração pública quase ineficiente. O estágio político, económico e administrativo que o país atravessava durante aquele período foi caracterizado essencialmente pela *a)* emigração, fome, calamidades naturais, ajuda internacional, prolongada guerra civil e complexo processo de reconciliação, (Ngoenha, 1992); *b)* fragilidade da administração pública (Cistac 2001 & Weimer, 2002); *c)* morosidade no crescimento e desenvolvimento económico, com implicações na capacidade humana e infra-estruturas do país (Diogo, 2002), *d)* insucesso de uma experiência da planificação e administração pública centralizada e; marginalização de certos segmentos populacionais da sociedade (Lalá & Ostheimer, 2003).

Estes factores ou choques limitaram a capacidade da população moçambicana acumular, para si, rendimentos que garantissem a satisfação de um conjunto de condições mínimas para sua subsistência e bem-estar. Em consequência, aumentou a taxa de mortalidade infantil e reduziu a esperança de vida ao nascer da maior parte da população moçambicana.

Para sacudir o impacto dos choques económicos, o Estado moçambicano, com o apoio de parceiros internacionais desencadearam um conjunto de reformas institucionais que tiveram implicações profundas no sistema político e na administração pública, e visavam reduzir os níveis de pobreza, promover o crescimento económico de forma sustentável e abrangente. Os esforços de recuperação do estágio

económico foram iniciados, numa primeira fase, através do Programa de Reformas Económicas e sociais (PRE e PREs). Mais tarde os esforços de recuperação foram enquadrados no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II).

Com efeito, a pobreza no quadro do PARPA II foi definida numa perspectiva que inclui, factores como: *i)* estreito acesso aos serviços e bens públicos, *ii)* exclusão de grupos populacionais do processo de tomada de decisão; *iii)* exposição à corrupção, *iv)* falta de participação entre outros.

Com enfoque numa dimensão normativa orientada para os Órgãos Locais do Estado e Órgãos de Poder Local, as reformas priorizaram o processo de descentralização de funções, competências e atribuições, do Estado central para aos níveis locais das administrações distritais e municipal. Com base na Constituição e nos demais instrumentos normativos, institucionalizaram-se as autarquias locais e estabeleceram-se as condições essenciais para promoção do desenvolvimento municipal e melhoria das condições de vida das comunidades locais.

Numa perspectiva desenvolvimentista, às autarquias locais foi lhes atribuída a responsabilidade de *realizar tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local*,<sup>1</sup> e *administrar o desenvolvimento no respectivo território*<sup>2</sup> da administração local. No âmbito dos esforços de redução da pobreza e dos desequilíbrios regionais, o quadro legal definiu o regime de finanças locais que *garante a justa repartição dos recursos públicos e a necessária correcção dos desequilíbrios*<sup>3</sup> existentes entre as diferentes unidades territoriais.

O quadro institucional criou condições necessárias para alargar a base tributária nacional, e estabeleceu os alicerces para implementação de um novo sistema para tributação do rendimento e do património, privado e público. O figurino arquitectado obedecia os princípios de unidade e de progressividade, em complemento da reforma dos impostos indirectos. Entretanto, através da Lei 15/2002, foram criadas as condições essenciais para configuração do regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias locais.

---

<sup>1</sup> Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, Número 47, Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

<sup>2</sup> Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, Número 47, Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

<sup>3</sup> Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, Número 47, Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Como este instrumento legal, existe um conjunto de esforços para aperfeiçoar a capacidade do Estado na realização de despesas, satisfazer as necessidades colectivas promovendo a justiça social, igualdade de oportunidades e necessária distribuição da riqueza e do rendimento nos diversos órgãos e unidades territoriais do país.

Alinhando estas directrizes com as metas do PARPA II, o Estado assumiu o compromisso de ampliar progressivamente as receitas fiscais em proporção do PIB até 2009, atingindo 15%, melhorar os indicadores de desenvolvimentos, reduzir as assimetrias e os níveis de pobreza que tinham sido outrora atingidos.

Entretanto, volvidos uma década após a institucionalização das autarquias locais e dos esforços que estão sendo desenhados para reduzir os índices de pobreza através do processo da descentralização democrática, é necessário começar a questionar se os esforços empreendidos estão produzindo resultados consistentes no âmbito da consolidação dos processos de desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações e redução dos indicadores da pobreza.

Para responder ao questionamento, o estudo explora com base em elementos de base analítica um conjunto de princípios que gerem a relação entre as promessas positivas da descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e suas implicações no quadro das políticas de redução da pobreza em Moçambique. Como ponto de partida, o estudo examina os avanços registados no quadro normativo que orienta o processo de descentralização democrática e fiscal em Moçambique e os encadeamentos no processo de desenvolvimento local.

Centrando a atenção nas dinâmicas evolutivas do quadro normativo, o estudo discute os desníveis existentes entre o aumento de competências, funções e atribuições das autarquias locais e o reduzido volume das transferências inter-governamentais, e do limitado alargamento da base tributária nas autarquias locais.

Com base nesta articulação de variáveis analíticas, o estudo pretende verificar se existe uma articulação entre os pressupostos teóricos enunciados na literatura e no quadro normativo que rege a descentralização fiscal e transferências inter-governamentais com os desafios da redução da pobreza em Moçambique.

### 3. Descentralização fiscal e transferências intergovernamentais: uma realidade ou mito para a redução da pobreza?

No contexto das reformas, nos finais dos anos 90 assistiu-se ao estabelecimento das bases legais para institucionalização das autarquias locais, conferindo-lhes autonomias financeira, administrativa e patrimonial. A reforma propunha-se em impulsionar o desenvolvimento, desacelerar os níveis elevados de pobreza e, melhorar as condições de vida das populações a nível local.

As Lei n.º 9/96 e 2/97, criam as autarquias locais e determinaram que estes órgãos (de cidade, vila e povoação) deveriam organizar-se, para acautelar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano.

Com áreas de actuação nos processos de desenvolvimento e redução da pobreza muito específicas, e próprias das dinâmicas locais, às autarquias foram-lhes atribuídas competências legais para as questões de *desenvolvimento económico e social, meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, abastecimento público, saúde, educação, cultura, tempos livres e desporto, polícia da autarquia, urbanização construção e habitação*. A maximização dos resultados esperados nestas áreas de desenvolvimento dependeria das melhorias da acção governativa (promover a participação e a transparência) e conseqüente melhoramento das condições de vida das comunidades locais.

Entretanto, depois de mais de uma década de municipalização, e de sistemáticos aperfeiçoamentos do quadro legal, alguns estudos começaram a questionar e formular certas críticas sobre as promessas positivas do processo e os resultados que a descentralização está engendrando nos esforços de promoção do desenvolvimento económico em certas regiões urbanas do país.

Lundin (2009) citando um relatório do *World Resources Institute* (1996-1997) e UNDESA (2000), mostrou que em Moçambique a taxa de urbanização tem crescido a um ritmo acelerado (5%) nas últimas duas décadas. Este ritmo de crescimento, manteve-se inalterável até 2007. Entretanto, no mesmo período em análise o crescimento da taxa da pobreza nas zonas urbanas cresceu significativamente.

Os resultados de um Inquérito aos Agregados Familiares realizado em 2002-2003 (cinco anos depois da institucionalização das autarquias locais); as constatações de um estudo realizado pelo Michaelson

(Tvedten, Paulo e Rosário, citado por Lundin), publicado em 2007, como também os resultados de um estudo sobre *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira década* coordenado pela University College de Londres (a publicar em 2009), confirmaram que a despeito de todos os esforços, *na última década a pobreza urbana manteve-se elevada, principalmente nas zonas urbanas* onde estão maior parte dos municípios do país.

Os dados anteriormente citados contrariam os pressupostos da descentralização definidos no âmbito da promoção de desenvolvimento, redução dos níveis da pobreza e melhoramento das condições de vida a nível local e levantam certas dúvidas em redor das promessas positivas da descentralização e questionamentos sobre os resultados que estão sendo alcançados no âmbito do melhoramento das condições de vida das comunidades locais.

Com base nestes elementos, que constituem o eixo estruturante da reflexão formulamos um conjunto de questionamentos, que podem continuar a ser explorados em futuras pesquisas sobre a efectividade do processo de descentralização fiscal em Moçambique:

- a)* Que factores podem ser identificados como estando a retrair o desenvolvimento económico nas autarquias locais e, o que é inevitável administrar como receita paradigmática para garantir que as autarquias constituam um verdadeiro vector do desenvolvimento económico local e de redução da pobreza?
- b)* Com base nas capacidades internas locais e nos pressupostos de auto sustentabilidade dos governos locais, questionamos se em Moçambique, estarão as autarquias locais habilitadas para implementarem com a devida eficiência e eficácia o conjunto de competências que lhes foram atribuídas pelo ordenamento jurídico?
- c)* Será o processo de descentralização mais um caso de desenvolvimento fracassado cujo os pilares institucionais devem ser abandonados e novos rumos necessitam de ser redimensionados e orientados para resultados mais concretos para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e melhoria mais significativas na vida das comunidades locais?
- d)* Apesar do optimismo oficial sobre os resultados positivos da descentralização, e dos questionamentos que sobre ela se levantam, como fazer com que as autarquias locais sejam em termos realísticos, entidades promotoras do desenvolvimento, melhoria das condições de vida e conseqüente redução da pobreza em Moçambique?

- e) Que incompatibilidades podem ser causadas pelos desequilíbrios verificados na transferência de competências e recursos financeiros para as autarquias locais?
- f) Que consequências podem ser causadas pela resistência dos governos centrais alargarem a base tributária ao nível das autarquias locais?

#### **4. Quadro teórico: descentralização fiscal, desenvolvimento económico e dinâmicas da pobreza**

As discussões sobre *i)* a descentralização fiscal; *ii)* a crescente preocupação do aumento das transferências orçamentais e; as relações intergovernamentais desenvolvidos por vários autores e operacionalizado por agências e actores de desenvolvimento aleitam acirrados debates teórico promovido por cientistas sociais e fazedores de políticas de desenvolvimento económico.

No centro deste debate, estão sempre presentes três conceitos importantes: reforço da acção governativa, promoção do desenvolvimento e redução dos níveis de pobreza. Sobre estes conceitos, vários filósofos, cientistas políticos, sociólogos, antropólogos, agências de desenvolvimento e muitos outros campos de saber investiram sua capacidade intelectual e procuraram interpretar o melhor modelo de organização institucional para assegurar uma justa distribuição de recursos e garantir o bem-estar político, social e económico.

Inserida na teoria liberal e influenciadas pela escola Keynesiana orientada para a necessidade de otimizar o desempenho das instituições do Estado, retirando-o do sector económico reservando-se assim o seu papel regulamentador da economia. A abordagem institucionalista visava aumentar os níveis de eficiência e eficácia das instituições e tornar o Estado mais próximo do cidadão e mais habilitado na provisão qualitativa e quantitativa de bens e serviços públicos.

Dentro desta abordagem, a descentralização política, administrativa e financeira foi inserida na rubrica *boa governação*, e visava garantir a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, Número 47, Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Em termos mais específicos, o cidadão espera que através do processo de descentralização assistam melhorias concretas na sua condição de vida e maximizem o bem-estar individual e colectivo. Através do processo participativo, a descentralização garante o respeito da vontade das minorias e inclusão de todos na arena política, social e económica. Os resultados da inclusão e da melhoria nas condições de vida podem ser mensurados através indicadores que têm implicações directas na vida das pessoas e colectividades e nas dimensões da pobreza: taxas de mortalidade infantil; esperança de vida ao nascer e outros.

De acordo com Heyden (1999) o alcance destes objectivos dependem essencialmente do reforço da capacidade institucional e das estruturas política sob a qual assenta a acção governativa quer a nível central ou local. O autor cruzou os conceitos *governança* e *desenvolvimento*, e entendeu que a edificação de instituições estatais competentes num estado democrático, apoiado nos pressupostos da transparência e justiça na distribuição de recursos públicos: renda, riqueza e oportunidades que viabilizam os processos de desenvolvimento económico e os desafios de redução da pobreza.

Por isso, o alcance dos objectivos da descentralização dependem de uma justa e equilibrada distribuição de recursos financeiros, materiais e humanos, assim como da capacidade dos órgãos locais maximizarem as oportunidades para geração de receitas a nível interno.

Ao estudar a importância da justiça e equidade na distribuição de recursos, Commander, Davoodi e Lee (1997), estabeleceram uma relação directa entre a transparência na gestão dos recursos financeiros e a melhoria nas condições de vida das populações. Os autores procuraram mostrar que a falta de equilíbrios e de transparência nos processos de distribuição de renda podem comprometer os resultados esperados nas políticas e esforços de redução da pobreza.

Entretanto, Mendes (2002) mostra que a utilização ou aplicação indevida de recursos públicos pelas elites municipais fragiliza as políticas redistributivas e comprometem os princípios basilares da *boa governança*. Este comprometimento, fragiliza os resultados do desenvolvimento económico e pode agravar os indicadores da pobreza a nível local. Para o autor, a captura dos recursos públicos a das políticas de desenvolvimento pelas elites municipais aumentaria as desigualdades sociais, diminuiria a possibilidade de superação da pobreza, ascensão social e melhoria das condições de vida dos grupos mais pobres e vulneráveis.

No centro deste debate gravita a concepção de que a descentralização é um vector essencial para o reforço da capacidade do Estado prover com eficiência e eficácia um conjunto de bens e serviços aos seus cidadãos. Através da provisão de bens e serviços, melhoram-se as condições de vida das populações, aumenta-se a taxa de natalidade e a esperança de vida ao nascer. Para o alcance destes resultados é necessário o reforço da acção governativa, o que implica reforço da capacidade humana para a gestão de recursos materiais e financeiros.

Entretanto, uma efectiva gestão de recursos financeiros, este processo deve ser acompanhado por três pressupostos teleológicos: *transparência*, *accountability* e *participação* na gestão dos recursos públicos e privados provenientes das receitas fiscais próprias (taxas, impostos e outras), das transferências orçamentais (para o nosso estudo Fundo de Compensação Autárquica e Fundo de Investimento de Iniciativas Locais) e dos demais procedimentos político e administrativos.

Os níveis de *accountability* no processo governativo e de desenvolvimento económico podem ser garantidos através dos seguintes elementos institucionais: *i)* institucionalização e funcionamento regular de mecanismos de prestação de contas; e *ii)* existência do nível de controlo interno e externo dos gastos e das actividades desenvolvidas no processo de governação.

Para além do *accountability*, a *transparência* pública passou a ser um dos princípios que deveria ser perseguido pelas instituições com vista a garantir a optimização na utilização de recursos. Assim: *i)* os níveis de abertura das instituições aos cidadãos, *ii)* os mecanismos estruturados para prestação de contas aos cidadãos, *iii)* a existência de fóruns de debates públicos, *iv)* o processo de planificação (em grupos restritos ou alargados) execução, e um controlo interno e externo passaram a ser considerados como os indicadores para avaliar os níveis de transparência na gestão de recursos públicos.

Os índices de *descentralização*, podem ser mensurados através de aspectos relacionados com: *i)* burocratização nas instituições, *ii)* autonomia financeira, administrativa e patrimonial nos diferentes níveis institucionais, e eliminação dos medos que o poder central pode ter em transferir todas essas autonomias independentemente de qual for a justificação<sup>5</sup>, *iii)* interacção entre os diferentes níveis (micro, meso e

---

<sup>5</sup> Muitas vezes os dirigentes das instituições centrais têm medo da descentralização porque acham que ela pode reduzir o seu poder e limitar que os recursos locais cheguem ao nível central. Nestes casos tais instituições e líderes alegam que com a

macro), *iv*) níveis de capacitação e outros. Este processo exige a definição de uma nova arquitectura institucional que viabiliza a disponibilidade do Estado prover com maior eficiência e eficácia bens e serviços, e reduzir o impacto da pobreza na vida das comunidades locais.

De acordo com (Ter-Minassian, 1995), a arquitectura das relações fiscais intergovernamentais em qualquer país depende de uma série de factores de ordem política, social, cultural e económica. A história de um país, a evolução do seu equilíbrio político, a distribuição das forças políticas dentro do território e das tradições culturais são alguns dos factores não económicos que exercem influência importante sobre a estrutura legislativa e constitucional e sobre as instituições que governam as relações entre os diferentes níveis de governos no país. Mesmo dentro da limitada esfera económica, a estrutura das relações fiscais intergovernamentais e sua evolução ao longo do tempo reflecte a evolução do balanço entre, de um lado os objectivos que visam alcançar a eficiência alocativa, a redistribuição da renda e a gestão macroeconómica. De certa forma estes elementos mostram que através do processo de descentralização exige-se a autonomia, fortalecimento político e financeiro dos governos sub-nacionais.

Caracterizando o estágio actual da gestão financeira, em muitos países africanos, a conferência internacional sobre a *fiscalidade, construção do Estado e desenvolvimento de capacidades em África* reconheceu que a nível do continente os rendimentos das receitas fiscais são baixos, a base tributária mantêm-se permanentemente limitadas, ao mesmo tempo que se regista um crescimento contínuo no sector informal e as lacunas fiscais continuam a não ser quantificada. Este cenário retardava o alcance dos níveis de desenvolvimento desejados e cristalizava cada vez mais a pobreza, por isso, foi necessário reinventar o Estado e orienta-lo para novas missões. Para tal, vários esforços institucionais deveriam ser promovidos, apoiados e implementados para reduzir a pobreza e garantir uma justa distribuição de bens, serviços e benefícios aos cidadãos.

## **5. As oportunidades e os desafios locais do processo de transferências orçamentais e intergovernamentais no processo de desenvolvimento local**

Neste capítulo, analisamos alguns elementos do quadro institucional e do ambiente estrutural que influenciam os desafios da promoção do desenvolvimento e redução da pobreza em alguns municípios do

---

unicidade do Estado o Governo Central deve manter um relativo controlo sobre os níveis locais. Esta patológica percepção do assunto transporta um conjunto de riscos e pode desvirtuar os princípios originários da democracia, descentralização e boa governação.

país. O nosso argumento é sustentado no pressuposto de que, a fraca oportunidade oferecida pelo sistema tributários autárquico; o descompasso entre o aumento de competências do governo central para os governos municipais e o aparente alargamento da base tributária; o baixo nível de transferências orçamentais intergovernamentais e o baixo nível de execução financeira nos municípios, assim como, a ausência de uma coordenação, harmonização entre as políticas de desenvolvimento local com os demais instrumentos da acção governativa do país comprometem os níveis de desenvolvimento e os esforços de redução da pobreza nos municípios do país.

### **5.1. Estreitas oportunidades no sistema tributário autárquico**

Ao embarcar no processo de municipalização, o Estado Moçambicano configurou o regime jurídico-legal das finanças e património autárquico que, sub ponto de vista teórico-legal, assumiram um conjunto de autonomias: administrativa, patrimonial e financeira. Estas autonomias foram acompanhadas pela transferência de um conjunto de competências nos diversificados espaço de intervenção do processo de desenvolvimento local.

Numa primeira fase, inaugurada em 1997, através da Lei 2/97, às autarquias locais foram-lhes atribuídas as competências nas questões de *desenvolvimento económico e social local, meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, abastecimento público, saúde, educação, cultura, tempos livres e desporto, polícia da autarquia, urbanização construção e habitação.*

Embora estas atribuições tenham sido transferidas para as autarquias locais, prevalecia uma forte centralização da gestão de competências que permaneceram sob o controlo do governo central e com uma forte intervenção de partidos políticos, o que limitou a realização de conjunto de actividades inicialmente planificadas e limitou a expectativas de certos sectores sociais.

Por isso, no âmbito dos esforços enfrentados para redução dos níveis da pobreza, e do gradualismo entendido como o ritmo para consolidação das autarquias, na última década, as atribuições das autarquias foram ampliadas. Por exemplo, através do Decreto 33/2006, atribuiu-se às autarquias locais a responsabilidade nas questões sobre *gestão de estradas, indústria e comércio*<sup>6</sup>. Mais tarde, estas

---

<sup>6</sup> Decreto n.º 33/2006, *Boletim da República*, I Série n.º 35, de 11 de Julho de 2006.

atribuições foram reflectidas na lei 15/2007, que revogava alguns elementos estabelecidos no quadro jurídico desenhado para a implementação das autarquias locais.

Para acompanhar o alargamento das competências das autarquias locais, que se limitava a *imposto pessoal e predial autárquico, taxas de actividade económica, imposto autárquico de comércio e indústria, e imposto sobre rendimento de trabalho* sofre algumas modificações. Com o alargamento das competências das autarquias locais, o sistema *tributário autárquico* ampliou a base tributária. Por isso, numa segunda fase a base tributária das autarquias locais passou a incluir-se sobre o imposto *autárquico de veículos, imposto autárquico de SISA*, assim como, sobre as *tarifas e taxas pela prestação de serviços*.

O sistema tributário autárquico foi ajustado com base na Lei de Base do Sistema Tributário nacional<sup>7</sup> e harmonizado com o sistema da administração Financeira do Estado. Em termos de pressupostos, esta ampliação da base tributária das autarquias locais, tinha em vista o aumento do volume de receitas cobradas a nível local, o reforço da capacidade das autarquias realizarem um conjunto de despesas que estão ao seu encargo, conseqüentemente satisfazer um conjunto de necessidades e melhorar as condições de vida das comunidades locais e assegurarem o bem-estar, através da redistribuição de recursos disponíveis para beneficiarem a população mais desfavorecida e pobre.

A despeito convicção de que os governos municipais têm a capacidade de se auto-sustentarem (cobrar receitas e realizar despesas), o que mesmo nos países em desenvolvimento<sup>8</sup> isto não ocorre, as autarquias moçambicanas ainda dependem basicamente das *transferências orçamentais*<sup>9</sup> concedidas pelo governo central através do Fundo de Compensação Autárquica e Fundos de Investimento de Iniciativas Locais. Para além destas transferências orçamentais, *compete ao governo a aprovação de normas e regulamentos gerais relativos à realização de investimentos públicos e respectiva fiscalização, sem prejuízo do exercício da competência regulamentar própria dos órgãos autárquicos*<sup>10</sup>.

Tanto o processo de ampliação de competências, como os sistemáticos aperfeiçoamentos dos sistemas tributário autárquico ofereceram muitas oportunidades para imprimir a celeridade nos processos de

<sup>7</sup> Lei n.º 15/2002, *Boletim da República*, I Série n.º 26, de 26 de Junho de 2002.

<sup>8</sup> Na maior parte dos países desenvolvidos, é elevada a participação do poder local na geração de receita tributária nacional superando 30% nos casos do Japão, da Suécia e da Dinamarca. Mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, há várias situações em que a participação municipal na receita nacional é superior: Bolívia, Espanha, Hungria e Polónia, (Afonso, et al s/d).

<sup>9</sup> Lei n.º 1/2008, *Boletim da República*, I Série n.º 3, 16 de Janeiro de 2008.

<sup>10</sup> Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

desenvolvimento municipal. Por isso, alguns estudos que avaliam os resultados do processo de autarcização em Moçambique têm acautelado certo cepticismo em relação às promessas positivas, as vezes românticas em relação aos resultados que podem ser alcançados com o processo de descentralização.

Com base de análise assente na complexidade das transferências fiscais e de competências, apresentamos alguns elementos da administração tributária que limitam as oportunidades das autarquias maximizarem a abertura introduzida no quadro legal, que elementos determinam a limitada capacidade das autarquias maximizarem o potencial de aberturas conferidas pelo quadro institucional?

- A. Primeiro, é necessário reconhecer que o quadro normativo cria oportunidades para o alargamento da base tributária a nível municipal. Os impostos: *autárquico de veículos, imposto autárquico de SISA*, assim como, as *tarifas e taxas pela prestação de serviços* confirmam este alargamento. Entretanto, a despeito deste alargamento, em certos municípios, estes impostos, ainda continuam sendo parcialmente cobrados pela administração central do Estado, através da qual, uma percentagem reduzida é transferida para as autarquias locais. A título de exemplo, o novo imposto autárquico de veículo automóvel transferido para os municípios através do figurino legal aprovado em 2008, continua sendo cobrado pelo governo central, cabendo as autarquias 75% das receitas. Cerca de 70% do PIB são produzidos pelos sectores industriais e serviços, na sua maioria localizados nas zonas urbanas onde estão a funcionar os municípios. Entretanto, os rendimentos fiscais que provem da exploração de mega projectos industriais (a MOZAL, a Fábrica de Cimento) e outros, ainda permanecem sobre a gestão dos governos centrais, mesmo que estes funcionam dentro de áreas territoriais pertencentes as autarquias locais.
  
- B. Os sistemáticos aperfeiçoamentos introduzidos no quadro institucional que rege o sistema tributário autárquico devem ser olhados com certo cepticismo. É necessário avaliar até que ponto, os aperfeiçoamentos ou as reformas introduzidas criam oportunidades para os municípios maximizarem as oportunidades para aumentarem os rendimentos tributários. O sistema tributário aprovado em 1997 deixava para os municípios a responsabilidade de cobrança dos Impostos resultantes da exploração da actividade turística. Mesmo com o aumento de competências dos municípios, a exploração turística, que tem sido uma base fundamental para obtenção de receitas, deixou de constar no sistema tributário das autarquias locais aprovado em 2008. Além disso, a

recente lei 1/2008 reduziu o volume de transferências intergovernamentais estabelecido por lei de um máximo de 3% para um máximo de 1,5%. Esta diminuição de transferências orçamentais intergovernamentais, reduzirá a sua capacidade de aumentarem o seu volume de receitas e pode ter implicações na realização de despesas internas, e na provisão de bens e serviços.

- C. Fora do âmbito institucional, existe um ambiente estrutural que deve ser trazido para esta análise. Muitos dos municípios moçambicanos têm um parque imobiliário e capacidade de provisão de serviços muito limitada o que dificulta a capacidade de geração de receitas. Por isso, mesmo com o alargamento da base tributária, a conjuntura rural e urbana de muitos municípios é pouco favorável para garantir o alargamento da base tributária. O impacto deste efeito pode ser mais sentido nos municípios de vilas onde a capacidade em termos de infra-estrutura é bastante frágil e a sua posição geográfica é menos estratégica para promoção da actividade económica. Contudo, nos municípios de cidade onde existe um grande parque imobiliário e do crescimento de serviços como a indústria e comércio poderia criar-se a expectativa de que a abertura no sistema tributário elevaria a carga tributária, ampliaria a possibilidade de realização de despesas e favoreceria a promoção do desenvolvimento económico local.
- D. O significativo aperfeiçoamento e progressos introduzidos no regime jurídico-legal para implementação e funcionamento das finanças e património das autarquias levanta certo cepticismo em relação as oportunidades que estes podem trazer no âmbito dos processos de desenvolvimento económico local. As competências transferidas no quadro do Decreto 33/2006, estão mais orientadas para as questões de natureza social: escolas, centros de saúde, acção social, transporte e outras. Para os municípios, estes tipos de competências não constituem uma fonte primária de receitas, ao contrário exigem maiores investimentos. Por isso, com excepção de Maputo e Beira, poucos são os municípios que requereram ao governo central a transferência destas competências. Para isto, é necessário estabelecer um sistema de monitoria abrangente das receitas autárquicas, incluindo as transferências, no processo de orçamentação e prestação de contas. Ao mesmo tempo, é importante reforçar o indicador relativo a monitorização das receitas próprias com relação ao volume de despesas correntes. Isto representa um indicador por excelência para monitorar a viabilidade/sustentabilidade e almejada pelas autarquias e o Governo.

## 5.2. Crescente desresponsabilização no apoio do Estado ao Município

Se de um lado o quadro institucional que rege as autarquias locais reconhecer as fragilidades de auto sustentabilidade e das enormes disparidades funcionais, económicas e sociais, de outro lado, o sistema tributário autárquico contemplou as transferências orçamentais dos governos centrais para os municípios através de Fundos de Compensação Autárquica e Fundos de Investimento e Iniciativas Locais.

Entretanto, mesmo com este reconhecimento, nos últimos cinco anos, o volume de transferências intergovernamentais para as autarquias locais não tem aumentado expressiva e proporcionadamente de acordo com o aumento equitativo do Orçamento do Estado e das competências que têm estado a aumentar.

A título de exemplo, basta verificar que no período compreendido entre 2005 e 2009 as despesas previstas no Orçamento Geral do Estado aumentaram expressivamente. Enquanto isso, as transferências orçamentais do governo central para as autarquias locais (Fundo de Compensação Autárquica, Fundos de Investimento e Iniciativas Locais) aumentou de forma muito limitada. Com uma base inicial de 217,296 milhões de meticais, correspondente à 1,04% do orçamento do estado (registada em 2005), o FCA subiu para 513,869,50 milhões de meticais em 2009, correspondente à 1,24% do orçamento do Estado.

Este aumento não é muito expressivo tomando em consideração que, em Moçambique, a maior parte das autarquias locais possui uma base tributária muito limitada e uma estrutura administrativa frágil para aumentar as receitas internas, o que pode limitar a sua capacidade na realização de despesas públicas locais.

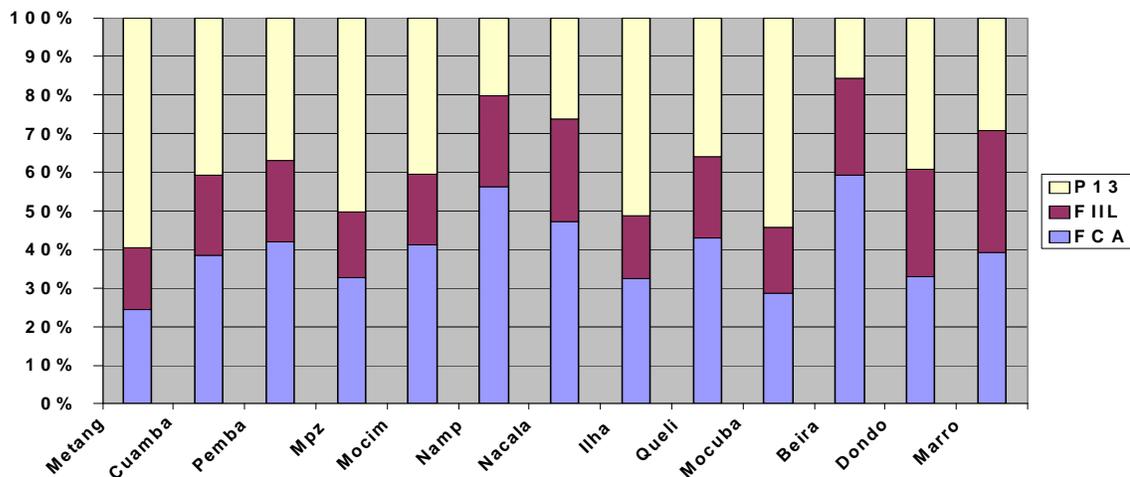
Para além deste aspecto, os Fundos de Investimento e Iniciativa Local (FIIL) transferido para as autarquias locais (que tinha observado uma ligeira subida de 0,86% em relação ao OE em 2006), decresceu de 0,85% em 2005 para 0,51% (do Orçamento do Estado) em 2008.

Estes dados revelam que os progressos e aperfeiçoamentos institucionais introduzidos para o melhoramento do quadro normativo que rege o sistema tributário autárquico, os crescentes aumentos de competências e ampliação da base tributária das autarquias locais, o volume das transferências orçamentais, não desempenham uma expressão significativa no aumento de receitas e consequente promoção do desenvolvimento municipal.

Para além destes dados agregados, um relatório de trabalho recentemente apresentado no âmbito do Programa conjunto de desenvolvimento municipal, revelou que, em certos municípios, os níveis de investimento do Estado para as autarquias locais é menor quando comparado com o apoio directo estrangeiro. Os dados apresentados no gráfico a baixo foram arrumados para comparar o volume das transferências orçamentais (Fundo de Compensação Autárquica, Fundo de Investimento e Iniciativa Local) com o apoio concedido pelo Programa conjunto de desenvolvimento municipal financiado por três agências de desenvolvimento internacional: Agência Suíça para Desenvolvimento Internacional, Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento e a Embaixada Real da Dinamarca.

Os resultados revelam que os municípios mais pequenos (Metangula, Ilha de Moçambique, Mocuba, Montepuez,) que se beneficiam daquele apoio, o investimento directo estrangeiro é igual ou está muito além das transferências intergovernamentais passadas do governo central para os municípios.

## Orçamento 2009 Comparação FCA, FIIL e P13



Fonte: Relatório de assuntos financeiros P7/P13: Comité Directivo, Nampula, 20 de Março de 2009.

Para além dos dados que confirmam o sistemático aperfeiçoamento do quadro institucional, e do sistemático alargamento aparente da base tributária, os resultados do gráfico acima dão uma indicação de que os recursos financeiros alocados pelo Estado para o apoio ao desenvolvimento municipal é mais baixo quando comparado com o investimento directo estrangeiro.

Analisando as transferências intergovernamentais, os municípios moçambicanos confrontam-se com um limitado aumento do FCA repassado da administração central do Estado para as autarquias locais, ao mesmo tempo em que se assiste ao decréscimo do orçamento alocado para promoção de iniciativas locais. Apesar do carácter autónomo que se procura conferir às autarquias, elas apresentam um reduzido potencial na arrecadação de receitas internas o que limita a sua capacidade de realização de despesas públicas locais. Esta percepção é agravante quando verificamos ainda que a questão de desenvolvimento municipal não é tratada com muita profundidade nos documentos oficiais do Estado como o Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta.

### **5.3. Fragilidade na execução orçamental e implicações no processo de provisão de bens e serviços**

A complexidade do quadro normativo, as limitações inerentes ao sistema tributário autárquico e uma crescente desresponsabilização do apoio financeiro do Estado às autarquias locais exigem a definição de mecanismos eficazes e eficientes para a gestão de recursos públicos que garante uma racional provisão de bens e serviços ao cidadão. Elas devem identificar mecanismos de actuação e resultados que satisfazem os cidadãos e maximizem a produtividade. Para isto se aconselha a necessidade de eliminação da burocracia desnecessária, eficiência, eficácia e transparência imprimida na gestão de recursos financeiros ou materiais.

O excesso de burocracia na gestão municipal, a falta de clareza dos planos e acções de desenvolvimento local, a debilidade da capacidade humana, podem, em certa medida, limitar o papel da descentralização no combate a pobreza. Por isso, elas necessitam de usar racionalmente os recursos financeiros de que dispõem para a provisão integral de serviços públicos locais: a) infra-estruturas rurais e urbanas; b) saneamento básico; c) energia; d) educação e ensino; e) educação, tempos livres e desporto; f) saúde; g) acção social e h) gestão ambiental, para satisfazerem os interesses e as necessidades das respectivas populações.<sup>11</sup>.

De acordo com o quadro normativo, a provisão daqueles serviços é acompanhada por um conjunto de critérios faseados que passam necessariamente pela: a) elaboração e aprovação dos respectivos projectos com orçamento dos custos; b) elaboração e aprovação de um plano de financiamento, com indicação da

---

<sup>11</sup> Lei n.º 1/2008, *Boletim da República*, I Série n.º 3. Segunda-feira. 16 de Janeiro de 2008.

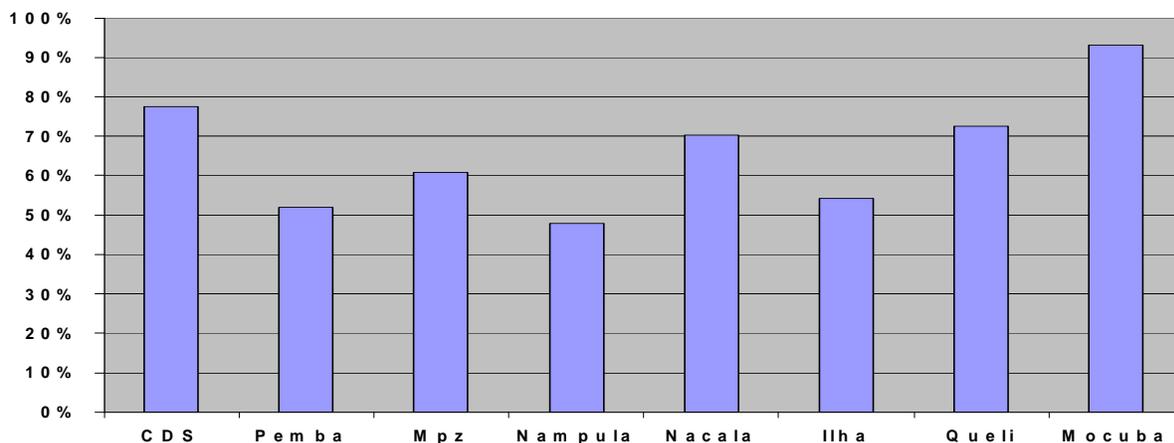
origem dos correspondentes recursos financeiros e das condições da sua mobilização; *c)* um estudo de viabilidade do empreendimento, com identificação da sua convivência e oportunidade para o interesse público; *d)* um cronograma de execução dos trabalhos, com explicação dos prazos para o seu início e conclusão; e *e)* concurso público, nos casos em que não sejam por administração directa”.

A despeito da clareza no quadro institucional que assegura a provisão de serviços municipais e dos procedimentos administrativos que devem ser observados para o desembolso dos recursos financeiros, um elemento sintomático é que certos municípios, principalmente os municípios pequenos, enfrentam sérias dificuldades na observância dos procedimentos que viabilizam o desembolso de recursos financeiros e realização de provisão de serviços públicos locais. Em termos teóricos, esta constatação pode limitar a capacidade dos municípios realizarem acções concretas inseridas nos esforços de redução da pobreza.

O gráfico a seguir reporta o grau de implementação de um programa de desenvolvimento municipal implementado em sete municípios do centro e norte do país e foi financiado pela Embaixada Real da Dinamarca. Os dados nele reportados mostram que nenhum dos municípios executou na globalidade o volume financeiro que foi alocado com vista a realização de despesas públicas e melhoramento das condições de vida das comunidades locais.

Os dados também mostram que os pequenos municípios do programa são aqueles que mais dificuldades têm em termos de nível de execução orçamental. O Município da Cidade de Nampula, é um caso extremo, que sendo um município de cidade, com maiores oportunidades na provisão de serviços, gasta menos de metade dos recursos alocados para a realização de despesas.

## Grau de Execução P7 (2006 a 2008)



Fonte: Relatório de assuntos financeiros P7: Comité Directivo, Nampula, 20 de Março de 2009.

Estes dados levantam o questionamento sobre que elementos podem ser identificados para justificar o baixo desempenho dos municípios na execução orçamental e que implicações esta letargia no processo de gestão financeira pode causar aos desafios de redução da pobreza? Dois campos de análise podem ajudar a responder a questão. A primeira tentativa de resposta concentra os seus argumentos nos elementos de natureza institucional (leis, normas e procedimento). A segunda tentativa de resposta concentra os seus argumentos nos elementos de natureza estrutural (dinâmicas institucionais, potencialidades sociais, económicas existentes a nível locais).

### As limitações do quadro institucional:

- O regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais define as responsabilidades das autarquias na provisão de obras e serviços públicos. O regime financeiro é complementado pelo *Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado*<sup>12</sup>. Este instrumento visa conferir maior transparência no processo de fornecimento de bens, e provisão de serviços por via de normas de ética nas relações contratuais. Alguns pressupostos definidos neste instrumento jurídico são facilmente aplicados nos municípios com uma melhor capacidade grandes, onde a oferta de certos serviços é muito melhorada quando comparada com municípios pequenos. Os municípios pequenos (de

<sup>12</sup> Decreto n.º 54/2005, *Boletim da República*, I Série, n.º 49, 3º Suplemento. 13 de Dezembro de 2005.

Vila e de Povoação) onde, devido a vários factores conjunturais, o sector empresarial é bastante diminuto ou mesmo inexistente, enfrentam uma limitada capacidade para provisão de serviços públicos locais. O quadro institucional estabelece a obrigatoriedade de lançamento de concursos para a provisão de serviços públicos, e que no acto de avaliação das propostas sejam apresentadas pelo menos três cotações. Por mais que subjacente a este quadro normativo estejam presentes os princípios de ética, transparência e boa governação, é necessário questionar a materialização destes pressupostos legais nos contextos em que certos municípios não dispõem de um sector empresarial capaz de satisfazer estes procedimentos normativos.

- Um outro elemento do quadro institucional que no âmbito da sua implementação dificulta dos procedimentos administrativos é a determinação de garantias definidas no âmbito de contratação de serviços. No quadro do artigo 44 da lei 54/2005, *a entidade contratante deve exigir, quando previsto nos Documentos de Concurso, que a contratada preste garantia definitiva adequada ao bom e pontual cumprimento das suas obrigações*. Para além da garantia bancária, o quadro legal exige que as empresas seleccionadas para a provisão de bens apresentem um adiantamento (garantia bancária ou cheque) até o limite de 30% do valor do Contrato de provisão do serviço. Isto significa que se para a construção de um posto de saúde esta estimado custo médio de 1.585.000,00 Mt (um milhão, quinhentos e oitenta e cinco mil meticais), o vencedor do concurso deve dispor de 575,500,00 Mt (quatrocentos setenta e cinco mil e quinhentos meticais). Nas condições reais das pequenas e médias empresas que funcionam a nível dos municípios, este valor é extremamente alto. Por isso, em certos casos elas não estão na condição favorável para responder integralmente os concursos públicos lançados para a provisão de serviços locais.

### **Fragilidades estruturais:**

- O processo de execução orçamental exige o cumprimento de um conjunto de normas ou procedimentos próprios. Para isto, o Diploma Ministerial n.º 148/2006 estabeleceu um conjunto de instrumentos (formulário para solicitação da proposta, descrição técnica e quantidades, modelo de proposta, modelo de orçamento, formulário de conteúdo) que devem ser observados para a solicitação de empresas para a provisão de serviços públicos, quer a nível dos Órgãos de Poder Local como dos Órgãos Locais do Estado. Para além destes instrumentos, o processo de contratação de serviços públicos obedece a um conjunto de procedimentos administrativos que devem ser criteriosamente respeitados. Tais critérios vão desde a fase de preparação,

lançamento e abertura de propostas e documentos de qualificação, passando pela avaliação das propostas documentais, saneamento, classificação recomendações do júri, decisão até à adjudicação. O âmbito dos instrumentos e procedimentos aplicados para a provisão de bens e serviços públicos exigem uma capacidade técnica elevada para garantir uma maior celeridade dos processos e viabilizar a realização imediata das despesas públicas locais. Entretanto, muitos dos municípios do país têm uma fraca capacidade técnica para operacionalizar, com a devida celeridade, estes processos administrativos. Um estudo sobre a *assistência técnica* aos municípios assinalou que, a despeito de vários municípios terem beneficiado de pacotes de formação para o reforço da assistência técnica, ainda existem vários desafios que devem ser perseguidos para aprofundar a dinâmica de funcionamento e melhoria dos procedimentos administrativos. O estudo que estamos citando, notou que a nível dos municípios existem vários funcionários com um baixo nível de formação. Parte dos recursos humanos não têm experiência de manuseamento de certos instrumentos de gestão administrativa e financeira. Muitos municípios pequenos, não têm a capacidade desejada para lidar com um conjunto de procedimentos administrativos. Este factor pode ser apontado como tendo certa influência e estar a comprometer o nível de execução orçamental e o desenvolvimento municipal. Este elemento que situamos dentro de uma análise sobre a capacidade económica das autarquias proverem serviços municipais com mais eficiência e eficácia e lentidão na tramitação de processos administrativos que viabilizam o desembolso de recursos financeiros alocados para a realização de despesas. Dai, para reforçar o aumento da capacidade na execução orçamental, existe a necessidade de se criarem as condições gerais de provisão de bens e serviços. É importante promover cursos de capacitação sobre as regras obrigatórias em matéria definição de instrumentos, utilização de procedimentos administrativos, controlo de preços, bem como o regime definidos para a fiscalizar.

#### **5.4. Da ambiguidade na definição de prioridades locais à actuação desarticulada com as políticas nacionais**

Os desafios desenvolvidos no âmbito do combate à pobreza e o alcance de resultados concretos exigem uma articulação harmoniosa entre as prioridades definidas nas agendas de desenvolvimento local com os interesses gerais da nação. Para isto, exige-se o reforço da incapacidade institucional dos municípios actuarem em consonância com as demais políticas do país.

Por isso, embora os objectivos gerais definidos no âmbito do Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta no período 2006-2009 mantêm como orientação a preocupação com a melhoria das condições de vida e do bem-estar da população, este processo só pode ser assegurado através da redistribuição de recursos que beneficiam a população mais desfavorecida e pobre.

É com base neste pressuposto, que as diferentes formas de intervenção, quer a nível municipal, distrital e outros têm estado a configurar as suas linhas de actuação, definindo objectivos, metas e resultados concretos que devem ser alcançados a curto, médio e longo prazos. Por isso, as atribuições dos municípios recaem sobre a necessidade de melhoramento das: *infra-estruturas rurais e urbanas, saneamento básico, energia, transporte e comunicação, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto, saúde, acção social e gestão ambiental*<sup>13</sup>.

Embora se regista uma variedade de áreas nas quais as autarquias devem intervir para actuarem em sincronia, com o PARPA II e demais instrumentos da acção governativa, as autarquias moçambicanas enfrentam uma limitação de recursos daí que, em termos de gestão económica elas devem estar habilitadas a desenvolver um processo de planificação e hierarquização de prioridades. Com base nelas elevarem as condições de vida e assegurarem o bem-estar, através da redistribuição de recursos disponíveis para beneficiarem a população mais desfavorecida e pobre.

Algumas prioridades hierarquizadas no âmbito dos diferentes programas de desenvolvimento municipal, revelam não estarem devidamente articuladas com os instrumentos da acção governativas, e levantam sérias dúvidas quanto ao alinhamento das políticas locais com as políticas centrais e as implicações que esta desarticulação podem causar, a curto, médio e longo prazos, nos esforços e desafios de redução da pobreza absoluta e alcance de objectivos definidos nos demais instrumentos da acção governativa: Agenda 2025 e Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Para esta questão tomamos como base algumas actividades programadas por certos municípios inscritos no âmbito do programa conjunto de desenvolvimento municipal implementado em treze municípios do

---

<sup>13</sup> Lei n.º 1/2008, *Boletim da República*, I Série n.º 3. Segunda-feira. 16 de Janeiro de 2008.

centro<sup>14</sup> e norte<sup>15</sup> do país, e que estão sendo apoiados por três agências internacionais de desenvolvimento<sup>16</sup>.

Partimos do pressuposto de que, no âmbito do Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta visa a manutenção de elevadas taxas anuais de crescimento económico através de um padrão abrangente e inclusivo para melhoria das condições de vida e bem-estar dos cidadãos. Para se alcançarem os objectivos e as linhas básicas do plano recomendou-se uma maior eficiência, eficácia e harmonização do processo de planificação e orçamentação pública.

Por isso, o programa conjunto de desenvolvimento municipal ao definir as suas linhas de orientação estabeleceu como objectivo a necessidade de *contribuir para a redução da pobreza e melhoria das condições de vida das mulheres e homens mais pobres, através do fortalecimento da autonomia e do desenvolvimento equilibrado e sustentável dos Municípios, garantindo uma maior abrangência e qualidade na prestação*. Este objectivo, pelo seu conteúdo e sentido, estão perfeitamente alinhados ao PARPA II, Objectivos de Desenvolvimento do Governo e demais instrumentos da acção governativa do país.

Entretanto, analisando alguns algumas actividades apresentadas por certos municípios que se beneficiam do apoio técnicos, material e financeiros inscritos nas diferentes componentes do programa, nota-se que algumas prioridades planificadas parecem desalinhadas dos objectivos do Programa e dos demais instrumentos da acção governativa do país.

A título de exemplo, basta verificar que o Município de Metangula, no âmbito das actividades inscritas para 2009, planificou a elaboração de um projecto e construção de um muro de vedação para um estádio municipal de futebol. Para realização desta actividade, o Município orçamentou a importância de 1,000,000,00 Mt (um milhões de meticais). Esta proposta foi submetida e aprovada pela Assembleia Municipal daquela vila autárquica.

---

<sup>14</sup> Beira, Dondo, Marrumeu e Quelimane.

<sup>15</sup> Cuamba, Ilha de Moçambique, Metangula, Mocimboa da Praia, Mocuba, Montepuez, Nacala, Nampula e Pemba.

<sup>16</sup> Agência Suíça para Desenvolvimento Internacional, Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento e a Embaixada Real da Dinamarca.

No âmbito do mesmo programa, o Município de Cuamba, no âmbito das actividades inscritas para 2009, planificou a criação de uma empresa de transportes semi-colectivos. Para realização desta actividade, o Município orçamentou a importância de 1,200,000.00 Mt (um milhão e duzentos meticais) para aquisição de dois transportes de passageiros. Esta proposta foi submetida e aprovada pela Assembleia Municipal daquela vila autárquica. O município de Cuamba tem uma área de 131 Km<sup>2</sup> e uma população estimada em 60 mil habitantes.

Com base nestes dois exemplos, duas questões são colocadas:

- a) Será que, a nível da gestão municipal, e no âmbito das suas atribuições e alinhamentos com as principais políticas de desenvolvimento do país, a construção de um estádio de futebol e uma empresa de transportes semi-colectivos constituem a melhor abordagem e prioridade no âmbito das acções desenvolvidas para redução da pobreza absoluta?
- b) Para caso concreto de Cuamba e Metangula que nos últimos anos atingiram índices muito elevados de cólera e que provocou óbitos não seria mais realístico desenhar acções concretas orientadas para actividades como gestão de resíduos sólidos, saneamento do meio e melhoria dos sistema de abastecimento de água?
- c) Não constituem prioridades principais dos munícipes questões mais concretas como: a construção de vias de acesso, o melhoramento do sistema de abastecimento de água, o reforço da capacidade institucional que passasse pela transparência da gestão dos recursos?
- d) Tomando em consideração a prioridade na construção de um campo de futebol para o Município da Vila de Metangula e questionamos. Que capacidades este Município teria para garantir a sustentabilidade e manutenção do Estádio de futebol? Estarias o munícipes de Metangula dispostos para contribuírem com seus impostos com vista a assegurar a manutenção do estádio de futebol?

O debate sobre redução da pobreza aparece muitas vezes articulado com certos conceitos e pressupostos da governação democrática. Por isso, subjacente ao debate reside a preocupação com as questões de envolvimento de grupos desfavorecidos no processo de definição de prioridades locais. Com base neste enunciado teórico constatamos que tanto Cuamba como Metangula a aprovação dos planos de desenvolvimento que define aquelas prioridades não foi feita com base em um processo de planificação participativa.

Nos dois municípios anteriormente mencionados, a aprovação de planos e prioridades são desenhado sem observar um conjunto de procedimentos técnicos ou administrativos. Não existem argumentos técnicos apresentados para sustentar a viabilidade e sustentabilidade daqueles dois empreendimentos.

Em certos casos, os argumentos apresentados para sustentar os empreendimentos, são argumentos de natureza política ou de relações simbólicas de poder, no sentido em que estes empreendimentos asseguram o aumento da visibilidade das autoridades municipais. Por isso, sobre este elemento específico estava presente a procura de visibilidade das lideranças municipais para afirmarem a sua autoridade a nível local e político, e não estava presente a relevância da satisfação das necessidades colectivas definidas como prioridades no PARPA II e nos demais instrumentos programáticos que orientam a acção governativa.

Em certos casos é notório que as autoridades municipais saem em busca do protagonismo e da visibilidade para manterem a sua afirmação dentro do espaço político. A busca constante de protagonismo é feita em detrimento da sincronização com as agendas de desenvolvimento nacional e com as prioridades locais e podem comprometer os esforços desenhados no âmbito de redução da pobreza.

## **6. Em Jeito de Conclusão**

Neste documento analisamos a correlação existente entre as promessas positivas da descentralização e as implicações no processo de desenvolvimento e redução da pobreza em Moçambique. A base da nossa análise é a evolução do quadro institucional e a dinâmica da gestão dos recursos financeiros a nível de alguns municípios do norte do país.

A nossa conclusão provisória é de que nos últimos anos, a despeito do crescimento económico, dos sistemáticos aperfeiçoamentos do quadro institucional que orienta o processo de descentralização democrática, e do aumento competências e atribuições, as transferências orçamentais intergovernamentais para os municípios não aumentou significativamente. O baixo nível de transferências orçamentais, fragilidade na exploração da base tributária, limitações legais para os municípios explorarem mais taxas e impostos, a fraca experiência das autarquias na gestão e execução financeira e a desresponsabilização do Estado em relação ao apoio aos municípios tem implicações no âmbito do combate a pobreza nas autarquias locais.

Para além do limitado aumento das transferências intergovernamentais, a estudo constata que a despeito dos municípios beneficiarem-se de transferências do investimento directo estrangeiro, eles apresentam uma fraca capacidade na execução de receitas, o que pode reduzir os níveis de realização de despesas, provisão de bens e serviços públicos locais.

Não refutamos o pressuposto teórico e filosófico de que o processo de descentralização fiscal pode trazer benefícios adversos ao desenvolvimento, redução da pobreza e melhoria das condições de vida das comunidades locais. Porém, concluímos que as transferências orçamentais intergovernamentais para as autarquias não estão a cumprir efectivamente o seu papel como deveriam nos esforços de redução da pobreza. Entretanto, com base nestes argumentos de natureza institucionalista e nos dados empíricos, que orientaram esta análise, nossa conclusão mais geral é de que a descentralização fiscal por si só não é um instrumento catalizador do desenvolvimento económico local e da redução da pobreza urbana. Um maior comprometimento do Estado evidenciado através do aumento das transferências orçamentais do governo central para os municípios, a eficiência e eficácia na aplicação de recursos disponíveis, níveis elevados de execução financeira devem ser tomados em consideração para garantir que a descentralização fiscal viabilize a melhoria das condições de vida e o bem-estar das comunidades locais.

## 7. Referências

Afonso, José, Correia, Cristóvão, Araújo, Erika, Raimundo, Júlio, David, Maurício Dias, Santos, Rómulo, (s/d). *Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando tabus*. São Paulo.

Assuntos Financeiros P7/P13. Comité Directivo. Nampula 20 de Março de 2009.

Cistac, Gilles (2001). *Manual de Direito das Autarquias Locais*.

Commander, Simon Davoodi, Hamid; Lee, Une. (1997). *The causes and consequences of government for growth and well-being*. World Bank. Washington – DC.

Diogo, Luísa (2002). *A paz e a Economia*. In Mazula, Brazão (2002). *Moçambique Dez anos de Paz*.

Herrera, Javier; Razafindrakoto, Mireille; Roubaud, François, (2005). *Governance, Democracy and Poverty Reduction: Lessons drawn from household surveys in sub-Saharan Africa and Latin America*. Institut de recherche pour le développement. Paris.

Hyden, Goran (1999), *Governança e Estudo da Política*. Moçambique, Maputo.

Instituto Nacional de Estatística. Inquérito de Agregado Familiar (2002-2003). Maputo.

Katsiaouni, Olympios, (2003). *Decentralization and poverty Redution: Does it work?* Paper submitted to the workshop on Linking Decentralized Governance and Human Development. Mexico.

Lala, Anicia ; Ostheimer, Andrea (1990-2003). *Como Limpar as Nódos do Processo Democrático? Os Desafios da Transição e Democratização em Moçambique*. DTP, editora de Maputo, Moçambique, Maputo.

Lundin, Baptista (2009). *Pobreza Urbana*. Documento apresentado no Seminário sobre Desenvolvimento Urbano e Autárquico no Contexto actual de Moçambique. 11 de Fevereiro de 2009. Maputo.

Mazula, Brazão (2002). *Moçambique Dez anos de Paz*.

Mendes, (2002). *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. Tese de Doutoramento IPE/USO. São Paulo.

Ministério da Administração Estatal (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique*.

Ministério da Administração Estatal (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique*.

Moçambique,

Maputo.

Ngoenha, Severino (1992). *Por uma dimensão Moçambicana da consciência Histórica*. Porto.

República de Moçambique (2005-2009). *Programa Quinquenal do Governo*. Moçambique, Maputo.

República de Moçambique, (2006). *Plano de acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009)*. Maputo, Maio de 2006.

Sitoe, Eduardo; Hunguana, Carolina (2005). *Descentralização Democrática é Condição Necessária para Manter Vivo o Milagre Moçambicano*.

UNDP, (2005). *Fiscal Decentralization and Poverty Redution. Discussion paper*.

Weimer, Benhard (2002). Moçambique: Dez anos de Paz – Democracia, Governação e Reforma. In. Mazula, Brazão (2002). *Moçambique Dez anos de Paz*.

Decreto n.º 33/2006, *Boletim da República*, I Série n.º 35, de 11 de Julho de 2006.

Decreto n.º 54/2005, *Boletim da República*, I Série, n.º 49, 3º Suplemento. 13 de Dezembro de 2005.

Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, n.º 47, Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, n.º 47, Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Lei n.º 1/2008, *Boletim da República*, I Série n.º 3. Segunda-feira. 16 de Janeiro de 2008.

Lei n.º 15/2002, *Boletim da República*, I Série n.º 26, I Suplemento, de 26 de Junho de 2002.

Lei 11/97, *Boletim da República*. I Série, n.º 22, 4.0 Suplemento, de 31 de Maio de 1997.