Autarquias Locais em Moçambique: Lógicas e Dinâmicas Políticas

Salvador Forquilha – IESE

Plano

- Autarcização e Democratização em Moçambique;
  - Gradualismo e ocupação do espaço político a nível local;
  - Herança do passado e funcionamento dos municípios.
- Autarcização, Participação Local e Serviços Básicos: Que Relação?
  - Participação local;
  - Serviços básicos.
- Conclusão

I. Autarcização e Democratização em Moçambique.

- A primeira tentativa de autarcização ocorreu em 1994, com a aprovação da Lei 3/94, referente aos distritos municipais;
- Mas, depois das 1ªs eleições multipartidárias a Lei 3/94 foi revogada; houve emenda constitucional em 1996; e em 1997 foi aprovada a lei 2/97. Terá sido por acaso?
- Os resultados eleitorais de 1994 dizem alguma coisa:
  - FRELIMO: 44,33%;
  - RENAMO: 37,78%;
  - UD: 5,15%

Dinâmicas de autarcização em Moçambique – Cont

- O que é um facto: houve primeiras eleições municipais em 1998, no quadro da Lei 2/97 referente às autarquias locais, sob fundo do princípio de gradualismo;
- O que significa gradualismo?
  - Criação gradual de autarquias locais;
  - Transferência gradual de competências e funções.
- Mas, será o gradualismo relevante para o contexto moçambicano?
  - Talvez…
  - Seja como for, ele tem implicações concretas no plano político: Cria um processo de descentralização a “duas velocidades”; Cria “dois tipos de cidadãos”; Não traz transparência nos critérios da criação de novos municípios (estudo municipal, p. 5)

Gradualismo e ocupação do espaço político a nível local

- Os processos da criação de novos municípios têm sido pouco transparentes e, muitas vezes, polémicos.
- O que a legislação diz? Para a criação de novos municípios, a Lel 2/97 estabelece essencialmente 4 categorias de critérios:
  - Factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais, administrativos;
  - Interesses de ordem nacional ou local em causa;
  - Razões de oredem histórica e cultural;
  - Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições…

Gradualismo e ocupação do espaço político a nível local

- Que dinâmicas políticas estão em jogo na criação das novas autarquias?
- Os casos existentes, particularmente 1998, 2008, parecem sugerir que os resultados eleitorais jogam um papel importante;
- Vejamos o exemplo de 2008.

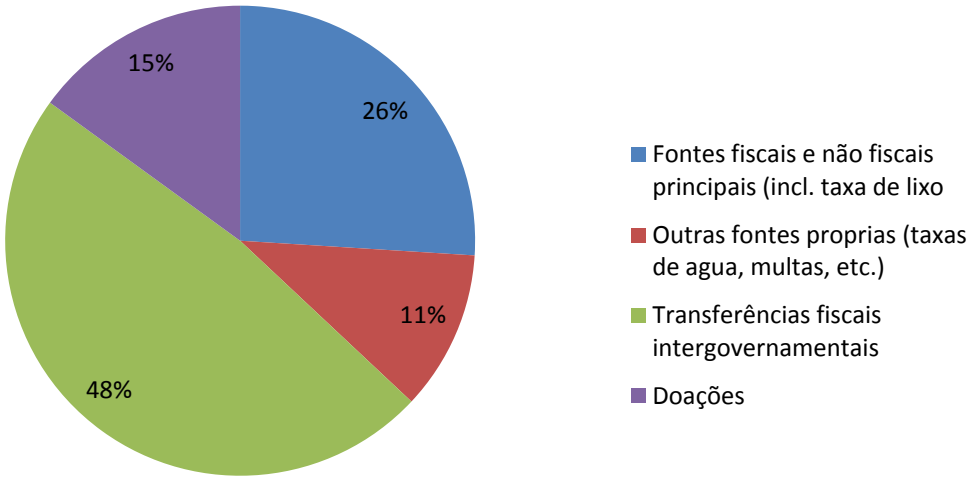
Gradualismo e ocupação do espaço político a nível local

Municípios	Frelimo		Renamo – UE	
	1999	2004	1999	2004
Marrupa	32%	95%	47%	3%
Mueda	82%	89%	10%	5%
Ribáuè	53%	63%	34%	25%
Alto Molócue	19%	34%	70%	60%
Ulónguè	29%	56%	59%	37%
Gorongosa	28%	37%	59%	48%
Gondola	45%	51%	45%	41%
Massinga	52%	70%	24%	11%
Macia	93%	93%	4%	4%
Namaacha	85%	87%	10%	7%

Herança do passado e funcionamento das autarquias

- As autarquias moçambicanas funcionam com muitos desafios: infra-estruturas; funcionamento das instituições; fraca base tributária; (estudo municipal, p. 9)
- Grande parte destes desafios foi heradada do passado: colonial e de partido único;
- Mas, a base tributária dos municípios (impostos e taxas) é um grande desafio, na medida em que é fraca: Ela não é a principal fonte de receitas municipais.
- Como é que se caracterizam as receitas municipais?

Valor agregado da receita autárquica por fontes principais



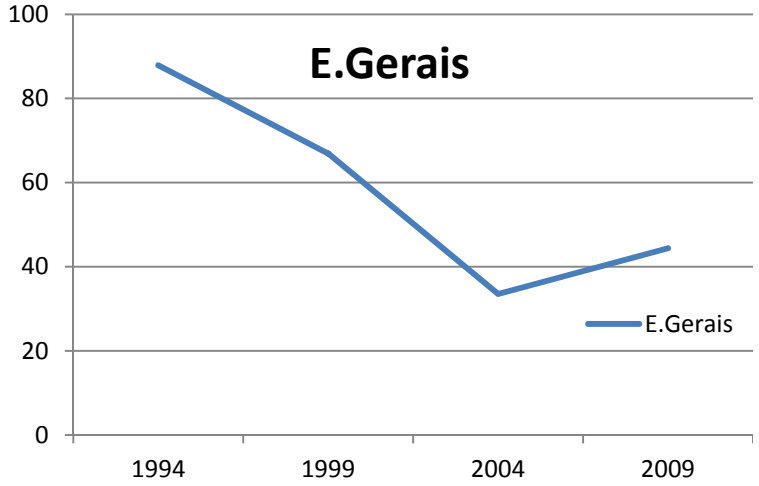
Fonte: (Weimer, 2012)

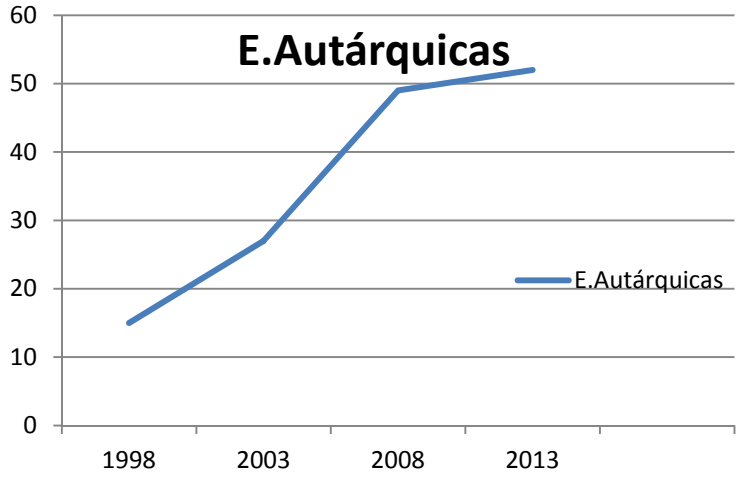
- Apenas 37 % das receitas municipais vêm dos contribuintes municipais; 63% das transferências do Governo e do dos doadores.
- Tera isso alguma implicação do ponto de governação municipal? SIM;
- Em que sentido?
  - No sentido de que afecta o financiamento dos serviços basicos;
  - Enfraquece os mecanismos de responsabilização social e prestação de contas dos eleitos municipais para com os municipes (estudo municipal, p. 11);
  - Enfraquece a cosnciência da cidadania municipal.

II. Autarcização, Participação Local e Serviços Básicos: Que Relação?

- A municipalização é muitas vezes associada a um conjunto de aspectos:
  - Alargamento da base de participação local (democracia local);
  - Melhoramento de serviços publicos;
  - Mitigação de conflitos;
  - Redução da pobreza.
- Muitas vezes esta associação, ligação carece de evidências. Em Moçambique, também é a mesma coisa.
- Para entender isso, vale a pena olhar para as dinâmicas de participação e provisão de serviços publicos

Taxa de participação nas eleições gerais e autárquicas





- A participação local não se resume unicamente às eleições autarquicas;
- Ela também diz respeito ao envolvimento dos municipes em acções de:
  - Elaboração dos planos;
  - Elaboração dos orçamentos;
  - Processos de tomada de decisões importantes para a vida dos municipes;
- Mas que implicações isso tem para as autoridades municipais?
  - Desenho e institucionalização de mecanismos de participação.
- Em alguns municipios ha experiências de implementação de programas de orçamentação participativa e foruns de participação publica;

- Mas, em geral ha problemas. Quais?
  - Os foruns de participação continuam sendo de natureza meramente consultiva (ex. dos CLs);
  - A participação é mais uma formalidade do que uma politica;
  - O empenho dos membros das assembleias municipais em debater os assuntos locais fica um exercicio limitadou ou altamente politizado;
- Em geral as formas de participação colectiva não são muito usadas a nivel dos municipios. Ex. do levantamento (Chimoio, Vilankulo, Nacala-Porto, Monapo e Gurue)

Formas colectivas de participação dos cidadãos nos municipios

	MUITAS VEZES	VARIAS VEZES	UMA OU DUAS VEZES	NUNCA
Esteve presente numa reunião de bairro	30%	38%	8%	24%
Aliou-se a outros para levantar uma questão	11%	21%	11%	56%
Participou em demonstração/protesto	4%	9%	6%	81%

- A ligação entre os eleitos municipais e os municipes é fraca. Muitas vezes resulta do sistema eleitoral vigente;
- Por exemplo, no levantamento efectuado em cinco municpios, apenas 8% dos inquiridos afirmou dirigir-se aos membros das assembleias municipais em casos de problemas relacionados com o seu dia a dia;
- No seu dia a dia, os municipes têm mais ligação com pessoas não eleitas (lideres comunitarios, lideres religiosos, pessoas influentes, etc.);
- Esta fraca ligação, aliada à forte dependência financeira dos municipios aos fundos do Governo e doadores acaba afectando a questão da provisão de serviços basicos

Contactos dos cidadãos nos municipios

	SIM	NAO
Presidente do município	9%	91%
Membros da assembleia municipal	8%	92%
Funcionários do município	13%	87%
Vereadores do município	9%	91%
Funcionários do Partido	11%	89%
Líderes religiosos	20%	80%
Líderes comunitários	21%	79%
Pessoas influentes	16%	84%

Serviços basicos

- O pacote autarquico enumera uma serie de serviços que sao da competência dos municipios. Muitos municipios não têm capacidade humana, material e financeira para fazer face a esses serviços;
- A experiência de 15 anos de municipalização mostra que os serviços de muitos municipios se circunscrevem a:
  - Mercados e feiras;
  - Lincenciamento das actividades economicas locais;
  - Rede viaria local; gestão do solo urbano;
  - Abastecimento de agua;
  - Saneamento;
  - Gestão de residuos solidos, etc.

- Como mencionamos, um dos grandes desafios na provisão de serviços basicos municipais é o facto de que os municipios são fortemente dependentes das transferências governamentais e das doações;
- Mas, não é o unico factor que afecta os serviços basicos. Ha tambem a questão da coordenação institucional e ausência de clareza em termos de funções e competências (estudo municipal, p. 17);
- Além disso, a fraca ligação entre as autoridades municipais e os municipes, não favorece a emergência duma demanda estruturada pelos serviços publicos, que permitiria colocar uma pressão sobre os gestores municipais

- Em alguns municipios tais como Maputo, Beira, Nampula, até pode haver acções isoladas de protesto contra a ma qualidade dos serviços…

- Mas, a maior pressão vem, paradoxalmente, do Estado central e das maquinas partidarias, a que os eleitos municipais perctencem.

Conclusão

- Embora a municipalização seja extremamente importante para o reforço da democracia local e o melhoramento de serviços basicos, não se pode dizer que isso seja linear;

- Quer dizer, os beneficios da municipalização em termos do reforço da participação local e oferta de serviços publicos dependem, em grande medida, das condições em que o processo da municipalização é implementado;

Conclusão – cont.

- Num contexto em que o Estado esta menos institucionalizado e os municipios não conseguem maximizar a sua base tributaria e, por isso mesmo, são fortemente dependentes do Governo central e dos doadores, a municipalização:
  - Não alarga necessariamente a base de participação local;
  - Não aproxima necessariamente as autoridades municipais dos municipes;
  - Reproduz a nivel local uma governação centralizada, pouco inclusiva, menos transparente e com implicações na qualidade dos serviços;
- A maximização das perspectivas que a municipalização abre em Moçambque requer uma ligação mais forte entre os municipes e as autoridades municipais através do reforço da base tributaria e o aumento da consciência de cidadania municipal.