

Parte 4

Recursos e

Serviços públicos

GOVERNAÇÃO LOCAL E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA FINANCIAR SERVIÇOS BÁSICOS. ESTUDOS DE CASO: ÁGUA E SAÚDE

Introdução e resumo

Descentralização e governação local têm uma razão de ser primordial: levar bens e prestar serviços públicos tais como a educação, cuidados de saúde primários, abastecimento de água, manutenção de estradas, colocando o Estado enquanto provedor destes serviços mais perto ao cidadão como consumidor dos mesmos. Uma definição mais abrangente e simples de ‘governo local’ num contexto democrático é a de uma organização estatutária, democraticamente legitimada ao nível subnacional, que presta serviços públicos à população dentro da sua circunscrição territorial (Bailey, 1999: 3). Do ponto de vista da teoria económica, os governos locais têm um papel instrumental de produzir e distribuir os serviços e bens públicos e, desta forma, aumentar ou maximizar o grau do bem-estar da sociedade, tomando em consideração as suas vantagens comparativas em relação ao Estado central e/ou a outras níveis subnacionais como o da província. Na base do raciocínio da *subsidiariedade* e da eficiência alocativa o governo central não deveria desempenhar funções e assumir tarefas na prestação de serviços públicos para as quais os governos locais tenham vantagens comparativas.

Isso cria uma tensão produtiva entre os níveis de governação, com os governos

loais, responsáveis para a função alocativa de recursos, e o governo central mantendo as funções de regulamento, distribuição, e estabilização económica (Bailey, 1999: 12). Implica definir legalmente condições da actuação administrativa, tributária e patrimonial dos poderes locais, bem como o relacionamento de complementaridade e/ou concorrência entre o Estado central e local e as formas de supervisão e tutela do Estado central sobre os governos locais.

Estas condições restritivas são bastante óbvias em relação aos recursos necessários para os governos locais exercerem as suas competências. Normalmente, os governos locais recebem uma parte do orçamento do Estado que é transferida através de várias modalidades definidas no sistema fiscal intergovernamental, sendo as transferências não condicionadas (*general purpose/block grants*) ou transferências consignadas (*conditioned grants*) para propósitos específicos, como por exemplo a construção e manutenção de estradas, investimentos e obras públicas etc. Dependentes do regime das relações intergovernamentais fiscais em vigor, os governos locais têm direito a uma base tributária própria, isto é podem cobrar certos impostos, tais como impostos sobre o uso e transacção de imóveis, transacções comerciais de empresas locais etc. Uma terceira fonte de recursos ou seja de receitas próprias são as taxas cobradas aos utentes de serviços públicos que o governo local presta, por exemplo a remoção de lixo ou o abastecimento de água. São as fontes principais de recursos que definem a capacidade própria dos governos locais em fazer investimentos e prestar serviços públicos, razão da sua existência.

No primeiro artigo nesta Parte, *Bernhard Weimer* faz uma incursão na capacidade de geração e gestão de recursos financeiros próprios das autarquias, complementando a análise de Nguenha, Raich e Weimer sobre a sustentabilidade financeira das autarquias moçambicanas na Parte II deste livro. Usando seis municípios como estudos de caso e uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos, o autor analisa primeiro, as fontes de receitas próprias autárquicas e os factores que determinam a eficácia e eficiência da sua cobrança. Depois apresenta estimativas do grau da utilização da base tributária própria das autarquias, para seis fontes de receitas diferentes diferenciadas por receitas fiscais (impostos) e não fiscais (taxas). A análise mostra que existe um potencial enorme de recursos que não está a ser explorado: a base tributária é apenas parcialmente utilizada, numa média de 24% do máximo possível. Isso tem como consequência os elevados custos de oportunidade em termos do investimento em serviços públicos perdido: as autarquias falham, em parte, em produzir e distribuir serviços públicos básicos, tomando em conta, que só gastam, em média, 32% dos seus orçamentos para despesas de capital e investimentos. Assim, falham, pelo menos parcialmente, no exercício da sua função essencial, na sua razão de ser, pela qual foram criados. Essa leitura, contudo, não ignora a grande diferença que as autarquias fizeram e

continuam a fazer em comparação com o *status quo* anterior, que previa a prestação de serviços pelos então Conselhos Executivos (ANAMM & World Bank, 2009: 6). Contudo, os municípios poderiam ter feito muito mais se tivessem utilizado a sua base tributária: poderiam ter aumentado, *ceteris paribus*, quase quatro vezes mais o valor do orçamento para investimentos em infra-estruturas e serviços e despesas de capital. O estudo mostra também, que são as receitas provenientes do uso e aproveitamento de terra e do património individual dos cidadãos (casas e prédios), que são subaproveitadas. O autor interpreta isso como um reflexo da política económica local, em que os padrões da tributação reflectem relações sociais de poder. Nessa óptica, intensificar por exemplo a arrecadação do Imposto Predial significa uma mudança da carga tributária em desfavor das classes e camadas sociais com posses (edifícios, terrenos), enquanto uma abolição do Imposto Pessoal Autárquico aliviará a carga tributária das camadas mais pobres. Desta forma, a mudança da estrutura e a composição do orçamento, quer na parte das receitas, quer das despesas de tributação, afectam directa e indirectamente estas relações, em favor das camadas urbanas mais pobres ou não.

As duas últimas contribuições neste volume apresentam ao leitor algumas incursões analíticas no relacionamento entre a descentralização e os governos locais e as suas capacidades de prestar serviços públicos. O artigo que se segue, da autoria de *André Uandela*, analisa até que ponto o processo de descentralização contribui para a melhoria dos serviços de abastecimento de água aos cidadãos. A provisão de serviços de abastecimento de água e saneamento às populações é um aspecto chave para o garante da saúde pública e é considerada uma componente fundamental dos dois programas do governo (PARPA I e II) nos últimos dez anos, nomeadamente como um pilar de desenvolvimento do capital humano. Apesar de grandes investimentos feitos no sector de águas e saneamento nos últimos anos, nomeadamente em zonas urbanas (capitais provinciais), os níveis de cobertura e acesso a esse serviço ainda estão muito aquém dos níveis desejáveis. O país dificilmente atingirá as metas preconizadas nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Um dos principais nós de estrangulamento para o desenvolvimento deste sector continua a ser a fraca sustentabilidade dos investimentos feitos, ligada à baixa eficiência das entidades locais (municipais, distritais ou privadas) na gestão de pequenos sistemas de abastecimento de água. A partir de uma análise da literatura e pesquisa de campo em dois distritos e um município, o autor identifica três factores fundamentais inter-relacionados que contrariam a validade da presunção teórica de que os governos locais tenham vantagens comparativas em gerir estes serviços: a) a descentralização e autonomização ainda não trouxeram melhorias significativas na provisão dos serviços, b) o ambiente institucional criado não é suficiente para produzir os resultados esperados e, c) há uma tendência de

re-centralização do processo de gestão dos serviços de abastecimento de água, como forma de torná-los mais sustentáveis e eficazes.

No último capítulo, o autor *Weimer* submete o sector de saúde a uma análise crítica, nomeadamente as unidades do Sistema Nacional de Saúde (SNS) a nível subnacional, usando uma abordagem analítica de economia política. O autor entende que as unidades sanitárias nomeadamente ao nível distrital, já com atribuições e competências (orçamentais) próprias assinaláveis e resultantes de uma desconcentração do sector, são afectadas no seu desempenho por quatro factores chave, a saber:

- Alocação de recursos humanos e financeiros pouco equitativos e não orientada pelas necessidades ‘objectivos’ das unidades sanitárias, associada à ‘fraca voz’ no processo de planificação.
- Atrasos ocasionais nas transferências de recursos financeiros para cobrir gastos correntes, incluindo salários, associados à falta de harmonização entre as necessidades técnicas de gestão e execução local do orçamento e as do e-sistafe.
- Falta de capacidade de preencher as vagas com pessoal técnico e de apoio e reter recursos humanos, associada aos níveis baixos de salários e concorrência de projectos de saúde com financiamento externo.
- Abastecimento irregular com medicamentos.

As causas principais destas fragilidades podem ser encontradas, de acordo com o autor, em factores, sobre os quais as unidades desconcentradas têm pouca influência. Entre as principais causas estão os grandes desafios que o MISAU enfrenta na gestão eficiente, eficaz e transparente dos seus recursos e a fragmentação do sector devido à sua dependência relativamente ao financiamento externo e às suas diversas formas de intervenção, apesar da existência de uma abordagem integrada ao sector (*Sector Wide Approach (SWAp)*). Essa dependência acarreta em si o risco de tornar o SNS um serviço não sustentável. Um outro factor é o progresso lento na reforma e na regulamentação do sector, que deveria ter em conta, por um lado, a estratificação social e da demanda para serviços de saúde, e, por outro a evolução dinâmica de provedores privados, lucrativos e não lucrativos destes serviços. Nem a ideologia que governava o SNS desde a Independência (‘serviços grátis ou de baixo custo iguais e de qualidade para todos em território nacional’) nem a estruturação do sector estão ajustadas às novas dinâmicas associadas à economia política, que faz com que os serviços de saúde sejam cada vez mais vistos como uma fonte de rendimento (privado) à custa de um bem de mérito para todos. Apesar destas fraquezas institucionais há progressos assinaláveis nos *outcomes* que o sector produz, embora estes se situem, relativamente a outros países com características semelhantes, num nível baixo.

Nº 2: *Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

Nº 1: *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)*

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

Manuais de Formação

Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia (2012)

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de partilha de Informação, IESE

IESE: Maputo

Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação (2012)

Sande, Zaqueo (Adaptação)

IESE: Maputo

Pequeno Guia de Inquérito por Questionário (2012)

Luís de Brito

IESE: Maputo