

Série:

Contribuições para uma Paz Sustentável em Moçambique

Foco 1: Que Reformas de Descentralização para Moçambique?

1. Introdução

Com esta série de notas, nós – as Organizações da Sociedade Civil (OSC) signatárias (IESE, MASC, CIP e OMR) – pretendemos contribuir para a reflexão sobre os caminhos para um processo de paz sustentável em Moçambique, uma paz que não seja apenas o calar das armas. Conscientes dos pontos da agenda em negociação com vista a um encontro directo entre o Presidente da República, Filipe Nyusi (também presidente do Partido Frelimo) e o Presidente do partido Renamo, Afonso Dhlakama, consideramos o momento actual extremamente oportuno para, construtivamente, darmos o nosso contributo não só para as negociações em curso, como também para o debate público em geral sobre assuntos relevantes do processo de desenvolvimento social, político e económico de Moçambique. Partimos do pressuposto, segundo o qual a paz e as negociações para a paz são assuntos de interesse nacional e não devem ser de interesse exclusivo dos dois partidos na mesa das negociações (Frelimo e Renamo). Este texto faz parte de uma série de notas a serem publicadas como contributo das OSC para o debate sobre temas importantes referentes a reformas da estrutura da economia, do sistema político-administrativo, do sistema eleitoral, do sistema da justiça, entre outros.

2. Contexto actual e condições mínimas para uma paz sustentável

A crise actual, com vertentes militar, fiscal, económica, social e de confiança nacional e internacional sem precedentes, ilustra que Moçambique e os moçambicanos ainda não desfrutam plenamente dos benefícios económicos e sociais da Independência nacional. Perto da metade dos 41 anos de Independência foram anos marcados por

conflitos armados, instabilidade e altos níveis de pobreza socioeconómica e humana, apesar da riqueza do país em termos de recursos e apoio internacional.

Tomando em conta este contexto, partimos da premissa, segundo a qual a maneira como a economia e o Estado estão actualmente estruturados e são geridos faz parte das causas dos conflitos e das crises recorrentes. Consequentemente, é necessário repensar e reformar profundamente a organização e gestão da economia e do Estado. Ou seja, o sistema económico e a organização político-administrativa devem ser alterados para que, institucionalmente e em termos de políticas públicas, sejam capazes de responder cada vez mais aos anseios dos cidadãos e de todos os grupos sociais da sociedade moçambicana, com vista à construção de uma sociedade e uma economia mais inclusiva, justa e geradora do bem-estar. Isso implicaria o reconhecimento e a valorização do trabalho e esforço de todos os moçambicanos no processo da transformação dos recursos humanos, naturais, culturais, intelectuais, etc. em riqueza que beneficia a todos os moçambicanos. Neste momento, a maneira como o Estado está estruturado e o poder político, económico e militar é exercido, dificulta o alcance destes objectivos. Por conseguinte, pode-se concluir que a presente estrutura do Estado e as modalidades de governação em prol dos interesses hegemónicos do partido no poder constituem causas de conflitos em vez de soluções.

Achando que a crise actual constitui uma grande oportunidade para 'reinventar' Moçambique em prol de uma Paz sustentável, que é a condição *sine qua non* para a produção do bem-estar e do desenvolvimento de todos os moçambicanos, propomos que se reconheça a relevância de quatro processos estratégicos interligados para uma Paz duradoura. No nosso entender, estes processos são imprescindíveis e deveriam ser tomados em conta não apenas pelos partidos políticos, mas também por toda a sociedade

moçambicana como um todo:

1. Negociação do cessar-fogo e reestruturação das forças de defesa e segurança, sob premissas não partidárias;
2. Repensar as fundações e as regras do jogo do sistema político-administrativo, os serviços públicos, o sistema tributário, a economia, o sector da justiça, o sistema eleitoral etc., bem como as inter-relações entre estes;
3. Efectuar emendas à constituição de 2004, reflectindo os resultados a emanar dos processos 1 e 2;
4. Investir numa cultura de cidadania baseada em direitos humanos universais da tolerância, do respeito pelo outro, e do reconhecimento que egoísmos individuais e colectivos e a exclusão ou marginalização cultural, social, económica e política são causas principais de conflitos e de guerra.

Esta nota focaliza a atenção no segundo processo (2), particularmente no que se refere à reforma do sistema político-administrativo e descentralização.

3. A descentralização: processo incompleto, incoerente, caro e produtor de conflitos

Análises recentes do quadro legal – institucional e da actual retórica política e da estratégia de descentralização mostram que a descentralização em Moçambique não só é contraditória, como também não resultou numa profunda reforma da administração pública capaz de

providenciar melhores serviços públicos ao nível dos governos locais (municipais e distritais). Além disso, o processo de descentralização produziu conflitos, nomeadamente:

- a) A Lei 3/94 aprovada pela AR, ainda monopartidária (Frelimo), com o objectivo de introduzir uma devolução faseada do poder e recursos a Presidentes dos Conselhos Municipais, Administradores Distritais e Assembleias Locais (multipartidárias) eleitas, e governos locais com um elevado grau de autonomia fiscal, administrativa e patrimonial, em todo o país, ou seja, tanto para cidades e vilas (municípios) como para os distritos (autarquias rurais) criou conflitos dentro da Frelimo e entre esta e a Renamo.
- b) As alterações constitucionais e legais subsequentes resultaram num modelo politicamente contestado (com a oposição boicotando o processo legislativo e duas eleições autárquicas) e carregado de conflitos: um modelo bifurcado de uma dupla administração local – uma sob a premissa da devolução (municípios) e outra sob forma de uma simples desconcentração (distritos). Este modelo produz a divisão dos cidadãos moçambicanos em eleitores municipais e 'administrados' nos distritos, sem voto local; uma competição conflituosa entre os distritos e municípios pelos escassos recursos fiscais e económicos; e um custo elevado para o erário (salários, edifícios, custos de funcionamento etc. para dois tipos de governos locais).

- c) O governo central continua a ter o controlo da atribuição e distribuição de recursos fiscais. Os dados orçamentais analisados mostram que, nos

últimos sete anos, só se deu uma mudança significativa de recursos orçamentais do nível provincial para o nível distrital, sem alterar o padrão de atribuição ao nível do governo central e só permitindo uma mudança incremental no que diz respeito aos municípios. Com um sistema de transferências fiscais intergovernamentais restrito aos municípios, e um tecto de 1.5% da receita fiscal para o Fundo de Compensação Autárquico (FCA), os recursos descentralizados são poucos e não correspondem às necessidades dos governos locais (municipais e distritais) para prestar serviços públicos de qualidade e de cada vez mais cobertura. Os municípios só receberam duas vezes a percentagem total de transferências do FCA a que têm direito: em 2008 e 2011. As transferências totais do FCA e do FIIL perfazem aproximadamente 2,3% da receita fiscal nacional. Isto põe Moçambique na mesma faixa que o Burkina Faso, mas não na dos seus pares da região e da África Oriental, como o Botswana, a Etiópia, a Tanzânia ou o Uganda. Quanto à base tributária própria das autarquias, estas dão preferência à cobrança de receitas não fiscais (taxas) relativamente à receita fiscal (impostos). Isto tem graves repercussões na sustentabilidade fiscal dos municípios bem como na carga tributária para as camadas mais pobres.

- d) A qualidade e abrangência de serviços prestados pelas autarquias variam grandemente entre os municípios. No que respeita aos recursos financeiros para a prestação de serviços, para o ano de 2014, todos os 53 municípios usaram, em média, cerca de 40% dos seus recursos disponíveis para despesas de capital e 60% para rubricas orçamentais de despesas correntes. Esta repartição dos gastos é melhor que a dos governos distritais, que gastaram a maior parte dos recursos disponíveis em rubricas orçamentais de despesas correntes. Neste contexto, os governos distritais têm poucas possibilidades para expandir serviços públicos aos postos administrativos e localidades, dada a escassez de meios orçamentais para a despesa de capital, para além de não terem uma base tributária própria.

- e) A interacção entre níveis superiores e os governos locais (distritais e municipais) segue grandemente uma lógica partidária e não funcional, em vez

de orientada nos princípios de desempenho, eficácia, efectividade e transparência de governação. Essa lógica favorece a exclusão política, mas também o clientelismo e a corrupção descentralizada e a captura de benefícios pelas elites locais, muitas vezes à margem da lei. Pode-se constatar o falhanço das instituições do Estado na auditoria, inspecção e combate à corrupção, no que se refere aos governos locais, cujas elites são protegidas politicamente, a custo do bom desempenho da administração local. Verificam-se excessivas demoras e irregularidades na entrega de documentos de grande importância para o cidadão (licenças, DUATs, certidões etc.) e na prestação de serviços, incluindo irregularidades de cobrança de 'luvas' (suborno), sem os órgãos de tutela e da auditoria terem feito esforços palpáveis para mudar esta situação. Desde a criação das autarquias locais em 1997, nunca foram tornadas públicas as Contas de Gerência autárquicas auditadas. E o Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ) ainda não descobriu os governos locais como objecto das suas intervenções. O mesmo pode dizer-se relativamente aos serviços administrativos, os quais necessitam urgentemente de padrões aceitáveis e normas transparentes de qualidade e celeridade, bem como a monitoria do desempenho.

f) Os governos provinciais, estando subordinados directamente ao governo central, não foram abrangidos pela descentralização, apesar de terem, desde 2009, uma Assembleia Provincial multipartidária eleita. A dotação de recursos fiscais às províncias e a distribuição geográfica das receitas e das despesas por província mostram disparidades gritantes. Dados disponíveis mostram desigualdades em valores *per capita* entre as províncias, no que diz respeito a receitas. O mesmo se aplica às despesas *per capita*. Províncias como Niassa, Gaza, Inhambane, Zambézia, Cabo Delgado e Manica são beneficiárias fiscais líquidas, ao passo que Nampula, Tete, Sofala e Maputo (província) são perdedoras líquidas. Sem algum tipo de mecanismos de equilíbrio entre as províncias com abundância de recursos, por um lado, e as províncias menos abastadas, por outro, há risco de tensões regionais. Como mostra a história africana contemporânea de países ricos em recursos, mesmo uma guerra civil prolongada e o separatismo não são um cenário remoto.

g) Uma tentativa da oposição, a convite do Presidente da República, de trazer para o debate parlamentar uma proposta para a criação de governos autónomos, inicialmente, limitada a

seis províncias foi chumbada pela AR. Na ocasião, a maioria parlamentar apontou inconsistências e inconstitucionalidade nos projectos de lei e emenda constitucional apresentados pela oposição, incluindo por causa da questão da limitação territorial. Contudo, manteve-se aberto o caminho para visitar a ideia de províncias autónomas com a proposta da criação duma eventual comissão parlamentar *ad hoc*, que iria debater-se sobre o assunto.

h) Apesar da retórica de descentralização nos últimos 10 anos, a realidade mostra que houve tendências recentralizadoras que limitaram a relativa autonomia e espaço deliberativo dos municípios e governos distritais. Novos diplomas legais aprovados em 2012 e 2015¹ aumentaram o grau do controlo pelo governo central. Embora mantendo uma retórica populista de descentralização, as regras do jogo para a descentralização, formais e informais, foram alteradas a favor de um regresso a uma prática de governo mais centralista, também por meio de desconcentração. Sem olhar para os custos fiscais e a questão de sustentabilidade, aumentou-se, de uma forma incoerente, quer o número de autarquias, de 33 para 53, bem como o dos distritos (de 128 para 152). Isso aumentou o potencial de conflitualidade entre os municípios e os distritos, particularmente em locais onde existe uma dupla administração (do Estado e do município) na mesma circunscrição territorial.

Concluimos, que, apesar de alguns progressos palpáveis e irreversíveis que foram feitos na descentralização no sentido da devolução, continua havendo necessidade de repensar a forma como a descentralização deve ser implementada de uma forma mais completa e inclusiva, coerente e menos conflituosa num sistema de subsidiariedade dos governos sub-nacionais (i.e. governos provinciais, distritais e municipais) legitimados através de eleições.

É importante lembrar que a função principal dos governos locais e a sua vantagem comparativa em relação ao governo central é a melhoria qualitativa e a expansão dos serviços básicos prestados ao cidadão (no sentido de soberano, eleitor, contribuinte, cliente), quer nas zonas urbanas, quer nas zonas rurais, bem como a boa governação dos recursos disponíveis, sua economia e administração pública. Tomando em conta que o presente quadro institucional não garante estes objectivos, torna-se necessária a sua reforma. Entendemos por este ter-

¹ Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública - LEBOFA) Lei Nº 7/2012, de 8 de Fevereiro e Decreto Nº 21/2015, de 9 de Setembro sobre a Estrutura Orgânica do Governo Provincial. O último pode ser interpretado como reacção do governo à proposta da Renamo sobre governos provinciais autónomos.

mo (reforma) mudanças estruturais irreversíveis das relações entre as instituições do governo nos vários níveis da administração pública, bem como mudanças das relações entre o governo e o cidadão.

4. Reforma de descentralização – que abordagem, que rumo?

Na base do diagnóstico feito na secção anterior propomos uma reforma, que toma em conta os seguintes pontos.

4.1 Abordagem holística da descentralização

Do nosso ponto de vista, é necessário assegurar que a descentralização não fragmente a administração do país como é o caso actualmente, em detrimento do interesse do cidadão que quer ser atendido eficientemente e com celeridade por uma única instituição de governo e não por muitas e tem direito de exercer os seus direitos democráticos plenamente, incluindo nas eleições locais.

Isso requer uma estratégia coerente de reforma estrutural que abranje todo o território nacional, bem definida e comunicada em termos de tempo, fases e momentos-chave e mudanças pretendidas. Nessa estratégia, os governos sub-nacionais, com recursos e funções devolvidos, devem ser concebidos como elementos integrantes do Estado unitário na base do princípio de subsidiariedade. Isso não apenas significa que governos provinciais e locais (rurais e urbanos) fazem parte integral do Estado, cada um com uma certa autonomia e exercendo funções específicas bem definidas dentro da hierarquia e nos níveis do governo e da administração pública, em que o órgão que tem melhores condições e está mais perto do cidadão na prestação de determinadas funções tenha todas as competências e recursos para tal. Desta forma, evita-se um contraste artificial entre Estado e autarquia e a noção de que a descentralização enfraquece o Estado unitário ou ameaça-o. Também facilita a interacção entre o cidadão e o governo na prestação de serviços, pagamento de impostos e a prestação de contas, bem como aumenta a legitimidade democrática dos governos nos vários níveis. Nisso deve-se tomar em consideração que Maputo (cidade e província) arrecada mais de 82 % da receita fiscal nacional onde a grande maioria das despesas em sectores-chave (p. ex saúde) é gasta.

Descentralização também significa reconhecer, do ponto de vista económico e espacial, uma diversidade de pólos de desenvolvimento, por exemplo, as capitais provinciais ou outras aglomerações urbanas, onde empresas, incluindo de categoria A, podem ser registadas, pagam impostos e interagem com a administração pública, sem a necessidade

de manter escritórios em Maputo. Desta forma a descentralização deve ser percebida estrategicamente como forma de promover o desenvolvimento local e impulsionar o crescimento em todo o país. Só assim será possível a diversificação da base produtiva da economia, numa forma mais equilibrada e inclusiva, e menos vulnerável aos choques externos.

Estrategicamente e partindo da actual Constituição, apenas é necessário ter, por enquanto dois níveis sub-nacionais de governo e administração pública: governos provinciais e governos locais (rurais e urbanos). Incluir na descentralização governos sub-distritais, apesar da possibilidade legal de criar autarquias de tipo povoação, não parece necessário nem oportuno neste momento, não apenas por causa da falta do conhecimento preciso sobre a quantidade e os limites territoriais das povoações, mas também por falta de infra-estruturas técnicas, sociais e económicas-chave nestas entidades sub-distritais. Por consequência, o figurino de governos autónomos locais rurais e urbanos merece a atenção como foco principal, pois são estes que são mais próximos do "país real" e das necessidades do cidadão.

4.2 Governos Locais

Nós estamos a favor e propomos uma abordagem da descentralização, que vá no sentido da devolução e autonomia administrativa, fiscal e patrimonial e alicerçada num processo de legitimação baseada na ideia de separação de poderes executivo e legislativo do governo local e eleições multipartidárias dos seus órgãos, i.e., o líder do governo local (Administrador ou Presidente do Conselho Municipal) e a Assembleia da autarquia. Desta forma, advogamos que seja retomado o figurino para governos locais plasmado na Lei 3/94 acima mencionada. Na prática, isso significa ter apenas um tipo de governo local, quer rural, quer urbano, com plena autonomia. Nesta ordem de ideias, devem ser mantidas as autarquias urbanas (cidades) existentes, e a criação de novas autarquias rurais, correspondentes aos actuais distritos. Nos 30 casos em que as vilas-sede distritais já foram transformadas em autarquias locais, a circunscrição territorial deveria ser alargada para abranger todo o território distrital. Nos casos como Nacala-Porto, Beira, em que o distrito coincide territorialmente com a autarquia, a administração do distrito deve ser dissolvida (ver secção 4.6). É óbvio, que este modelo de governo local poupa consideráveis recursos fiscais, nomeadamente despesas de funcionamento, pois evita duas administrações nas zonas já autarquizadas.

Quanto às **funções** dos governos locais, pode-se distinguir duas categorias de funções e atribuições em relação às funções do governo do nível superior (governo provincial): i) funções exclusivas e ii) funções complementares.

No nosso entender, deveriam ser consideradas as seguintes **principais funções exclusivas**, directamente ligadas aos serviços públicos e à dinamização da economia local:

- Construção e manutenção de pequenos sistemas de abastecimento de água, poços e furos nas zonas mais remotas e saneamento do meio a nível local;
- Construção e manutenção de redes de estradas inter-localidades e inter-distritais, picadas etc.;
- Operação e manutenção de pequenos portos e cais de pesca e de cabotagem local;
- Construção, operação e manutenção de sistemas locais de energia eléctrica e de sistemas solares, etc.;
- Gestão da terra, incluindo cadastro e do planeamento territorial e do uso da terra (em colaboração e complementaridade com o governo provincial para áreas maiores);
- Gestão e protecção de recursos naturais e ambientais;
- Promoção de investimento para a geração de emprego e desenvolvimento Local, com empreendimentos de aproveitamento de recursos locais numa cadeia de valor, nomeadamente:

- Produção de alimentos e *commodities*;
- Transformação de produtos agro-pecuários e florestais (madeireiros e não madeireiros);
- Produção de matérias-primas para a construção;
- Prestação de serviços associados.

Uma das premissas da nossa proposta é que estas actividades podem gerar receitas para financiar pelo menos os gastos correntes dos governos locais, sob a condição de gestão financeira e fiscal eficiente e transparente e uma tutela e supervisão técnica e controlo de qualidade. Pode ser suplementada por transferências não condicionadas, em que o grau do uso da base tributária do governo local seja um critério na fórmula do cálculo das transferências (incentivo). A função de construção e manutenção de estradas rurais requer apoio através de transferências consignadas (Fundo de Estradas).

Além das principais funções exclusivas mencionadas acima, propomos as seguintes **funções exclusivas** adicionais:

- Gestão de cemitérios;
- Gestão de resíduos sólidos e líquidos;
- Protecção e promoção de património e vida cultural;
- Desporto e lazer.

As funções básicas complementares dos governos locais (em relação aos dos governos do nível superior, isto

é, provincial ou nacional) seriam as seguintes:

- Educação primária e técnico profissional;
- Saúde primária;
- Acção social e protecção e promoção de mulher e crianças;
- Promoção de actividades produtivas e culturais da juventude.

Estas funções podem ser financiadas principalmente através de transferências consignadas. Também neste caso, a fórmula do cálculo das transferências deveria observar um critério de desempenho na gestão, transparência e prestação de contas.

4.3 Governos Provinciais

Ao nível dos governos provinciais, a descentralização é incompleta. A Assembleia Provincial (AP), com os distritos sendo os círculos eleitorais dos seus deputados, tem pouco poder decisório na sua função de supervisão e controlo da actuação do executivo provincial, por sua vez directamente subordinado ao governo central (cuja actuação orçamental já é sujeita ao escrutínio da AR). Actualmente, os governos provinciais executam políticas e decisões do governo central, apesar de terem perdido algumas funções e bastantes recursos em favor dos distritos. Actualmente, as funções do governo provincial não são definidas numa estratégia baseada no princípio de subsidiariedade. O seu papel de intermediário entre governo local e central não é apenas definido administrativamente com papel de destaque para a Secretaria Permanente, em que está integrado o Departamento de Administração Territorial e Autárquica (DATA). Como mencionámos acima, existem grandes diferenças entre as províncias quanto à disponibilidade de recursos fiscais líquidos (contribuição para a receita fiscal nacional vs alocação de despesa pública).

No nosso entender, não apenas é necessário legitimar melhor os governos provinciais e introduzir elementos de peso e contrapeso na governação, orçamentação e prestação de contas, por exemplo através de um governador eleito, como também é necessário definir as funções e atribuições dos governos provinciais em relação quer ao governo central, quer aos governos locais na mesma lógica de subsidiariedade aludida acima. O governo provincial deve representar os interesses do cidadão na província, mas também deve representar os interesses e funções do governo central, que actualmente confirma o executivo nomeado pelo governador (particularmente os representantes dos sectores). É politicamente desejável que não seja totalmente subordinado ao governo central (como agora), e tenha uma função ao nível *meso*, entre os governos central e locais (autárquicos).

Quanto à **eleição do governador**, existem teoricamente quatro modalidades, a saber:

- I. A AP, cujos membros são eleitos directamente através dos distritos, que são os círculos eleitorais, canaliza uma *short list* de três candidatos ao PR que faz a sua escolha entre os três candidatos. Neste caso o Governador representa os interesses quer do governo central, quer do eleito.
- II. O governador é eleito pela AP e confirmado pelo PR. Neste caso, o governador representa apenas os interesses do eleito. O Estado / governo central nomeia um representante (p. ex. Secretário de Estado), que colabora com o governador eleito em matérias técnicas e sectoriais.
- III. O governador é eleito directamente com mandato popular, na mesma altura da eleição da AP. Neste caso também seria necessário colocar um representante do governo central ou Secretário de Estado para assegurar os interesses do governo central. Secretário de Estado, que colabora em matérias técnicas com o governador eleito.
- IV. O governador é automaticamente a pessoa que é colocada no primeiro lugar na lista eleitoral. Isso significa que há uma pré-eleição dentro do partido que concorre para os lugares na AP. Também neste caso deve ser considerada a nomeação do Representante do governo central para salvaguardar os interesses do governo central.

Embora todas as quatro opções tenham vantagens e desvantagens em termos de custos e procedimentos, do nosso ponto de vista, numa perspectiva de médio prazo, as modalidades II, III e IV constituem a nossa preferência, pois representam opções mais democráticas. A modalidade I pode ser considerada como opção para uma fase de transição rápida da situação actual para uma nova em que o governador não é nomeado.

As funções principais das províncias devem ser consideradas funções complementares em relação aos governos central e locais. Obviamente incluem as áreas de saúde (hospitais, infra-estruturas etc.) e a educação secundária e terciária, bem como funções na construção e manutenção de estradas nacionais e inter-provinciais e na gestão de recursos hídricos de grande envergadura (barragens albufeiras, etc.) e na geração e no transporte de energia eléctrica, e outras infra-estruturas de grande dimensão.

Outras funções complementares importantes dos governos e administrações públicas provinciais, que requerem uma certa autonomia, seriam:

- A planificação estratégica e a definição de políticas públicas seleccionadas em sectores definidos para todo o território da província, bem como assuntos

relacionados e de carácter trans-provinciais, isto é, assuntos de recursos e infra-estruturas comuns que abrangem interesses de províncias adjacentes (e.g. caminhos de ferro, parques e reservas etc.)

- O registo de empresas ao nível provincial a arrecadação de impostos;
- Serviços e instituições públicas gerais e de apoio e gestão, tais como INE, ATM, BAU, INNOQ etc., para estimular investimento, interacção com o sector privado, e assistência técnica e controlo de qualidade para os governos provinciais e locais.

Deste ponto de vista, somos de opinião que amédio prazo deve haver uma legislação própria para as províncias, que actualmente são consideradas Órgãos Locais de Estado de acordo com a Lei 8/2003 de 19 de Maio, e nessa qualidade equiparadas aos distritos, apesar de terem funções claramente diferentes.

No nosso entender, é óbvio que uma futura legislação para os governos provinciais deve tomar em conta uma autonomia financeira para os governos provinciais, com uma base tributária própria. Isso significa repensar a forma e os critérios usados pelo governo central na alocação e distribuição de recursos orçamentais.

Finalmente, repensar as funções exclusivas e complementares para os níveis sub-nacionais (provinciais e locais) implica necessariamente repensar todas as funções que o Estado exerce em todo o território nacional, envolvendo todos os níveis de execução e tomada de decisão, incluindo o nível central. É óbvio que algumas funções-chave de soberania não podem ser devolvidas aos níveis inferiores. Exemplos clássicos disso são as funções da Lei e ordem, da Defesa e Segurança, a formulação e monitoria de políticas públicas, da macroeconomia, políticas estruturais, orçamentais, sectoriais etc. bem como instituições da gestão macro, tais como Instituto Nacional de Estatísticas (INE) e Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), ou no sector da justiça (exemplos: os tribunais, Tribunal Administrativo etc. Conservatória de Registos e Notariado). Mas mesmo assim, a gestão de alguns destes serviços e sectores pode e deve ser desconcentrada, isto é, gerida parcialmente fora de Maputo, de modo a que esses serviços e sectores estejam mais próximos dos seus clientes. Num país tão vasto e diverso como Moçambique, não há alternativa a uma abordagem de descentralização, quer na vertente de devolução, quer na desconcentração da gestão de funções do governo central, que, de facto, já está a ser implementada actualmente. A desconcentração de funções também não impede a colaboração entre instituições autónomas autárquicas (e.g. a polícia municipal) e do Estado (PRM), ou entre a repartição municipal das finanças e a ATM.

4.4 Descentralização Fiscal

A descentralização de funções para níveis inferiores de governos sem a correspondente descentralização de recursos faz pouco sentido. Este princípio, reconhecido pela legislação moçambicana, é apenas praticado parcialmente. Como já referido, só existe um sistema fiscal intergovernamental genuíno baseado numa fórmula em relação aos municípios, não estando os actuais OLEs (provinciais e distritos) incluídos neste sistema. Os OLEs recebem os seus recursos orçamentais do governo central como dotações anuais no orçamento nacional, que é gerido centralmente através do e-SISTAFE. Por exemplo, as prioridades orçamentais definidas no PESOD local não se reflectem forçosamente no envelope orçamental disponível para os distritos. Isso significa que os elementos planificação e orçamentação não estão integrados num único processo, como é o caso nas autarquias. Os governos provinciais nem têm um processo de planificação e orçamentação *sui generis*, sendo estes subordinados ao governo central. E os OLEs não têm quase nenhuma base para as suas receitas, no sentido de receitas próprias. As receitas que arrecadam (por exemplo, taxas de licença, etc.) são transferidas para a Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), consideradas receitas nacionais.

Numa perspectiva de prestação de serviços, há uma clara necessidade de aumentar a receita para os governos locais (distritais e urbanos). Há várias formas hipotéticas de o fazer: I) através de um aumento decisivo da percentagem das receitas fiscais a serem transferidas aos níveis sub-nacionais; II) através da definição da percentagem a ser transferida em relação às despesas totais do governo central (que significaria considerar também receitas provenientes da ajuda externa, etc., e não apenas das receitas nacionais); III) através de empoderamento dos governos locais no sentido de cobrar, administrar e reterem taxas de licenças e taxas de utente, etc., como fazem os actuais municípios; IV) através da extensão aos distritos da reforma tributária municipal de 2008, isto é, permitindo que eles tenham transferências específicas em combinação com uma base tributária própria; V) através da opção de entregar a gestão descentralizada da terra aos actuais distritos, associada à introdução de um tipo de imposto sobre o uso de terra em determinados casos; VI) transformação do actual Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e os Fundos do Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) (actualmente desembolsados apenas às capitais provinciais) numa transferência regular para o orçamento de todos os governos locais; e, finalmente, VII) transformação duma parte das receitas e benefícios gerados pelo uso de recursos naturais, e.g. da utilização de florestas e de re-

ursos minerais numa receita consignada aos governos locais onde estes recursos são extraídos.

Portanto, propomos uma reforma do sistema das finanças descentralizadas nos seguintes moldes:

- Estender/aplicar a Lei das finanças autárquicas (Lei 1/2008 de 31 de Dezembro) às autarquias distritais a serem criadas (ver Secção 4.2), isto é, atribuir autonomia financeira aos governos distritais;
- O objectivo estratégico deve ser: integrar as autarquias distritais num único sistema de finanças intergovernamentais (Fundo de Compensação Autárquica – FCA e Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica – FIID), numa perspectiva de médio e longo prazos, devendo ser considerada a inclusão também das províncias sob a premissa de que a estas seja atribuída uma certa autonomia financeira e o direito a uma parte das receitas que resulta das actividades económicas no território provincial.
- Considerar o presente FDD e o PERPU como uma das fontes para financiar o novo FCA, FIIA.

Um sistema integrado de finanças intergovernamentais descentralizadas, sem dúvida, requer uma revisão do actual sistema. Além disso, é importante sublinhar que a actual fórmula para calcular a alocação de fundos, usando apenas população e território, ignora completamente o potencial económico e tributário de um governo local (e provincial) e o grau do desempenho por estes na arrecadação das receitas a partir da base tributária própria.

Observando os resultados e recomendações da avaliação do sistema das transferências fiscais intergovernamentais, levado a cabo recentemente em colaboração entre o Ministério da Economia e Finanças e parceiros internacionais, a fórmula e os critérios do cálculo do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) bem como do FIIA deveriam ser revistos e ajustados às novas realidades criadas, caso se torne realidade a visão descrita nesta contribuição ao debate. Desta forma, podem ser considerados os seguintes critérios:

- População;
- Área da circunscrição territorial do governo local;
- Potencial tributário;
- Desempenho na arrecadação de receitas próprias;
- Direito de *royalties* de mineração;
- Receitas provenientes do uso da fauna e florestas;
- Bónus de desempenho para aumentar despesas de capital e investimento em serviços públicos e projectos de desenvolvimento económico local;

Também pode-se visualizar uma melhor colaboração técnica entre os governos locais e a Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), nomeadamente na área de cadastro de contribuintes e administração e registo das receitas, etc. Para isso, a ATM deveria ajustar a forma de classificação geográfica da área fiscal, isto é, incluir as autarquias². Uma possível fonte adicional de receitas para os governos locais é o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC), um imposto tipicamente local, presentemente arrecadado pela ATM. Merece ser transferido para a base tributária própria dos governos locais, mesmo se a arrecadação continua na mão da ATM.

Além disso, o e-SISTAFE e a Lei SISTAFE deveriam ser ajustados a uma eventual nova realidade institucional descentralizada. Nesta ordem de ideias, deve-se acelerar o investimento feito pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CED-SIF) no aperfeiçoamento do protó-

tipo do sistema de Gestão Autárquica (SGA), quer no que se refere às receitas, quer no respeitante às despesas e na base de uma contabilidade de partidas dobradas, como a Lei SISTAFE exige e que actualmente não é praticado.

Entendemos que não é irrealista assumir que a reforma do actual sistema das finanças descentralizadas e do financiamento das autarquias e OLEs nos moldes apresentados acima seja neutro, pelo menos, em termos de custos fiscais. Tratar-se-ia, em grande medida, de uma realocação de recursos fiscais já orçados e alocados. Poderia ter até efeitos fiscais possivelmente positivos sob a premissa de que a base fiscal para governos locais é alargada, e de ganhos na eficácia de arrecadação e gestão de recursos.

4.5 Implementação das reformas

Dependendo do resultado das negociações e do modelo de descen-

tralização adoptado, a reforma do sistema político-administrativo deveria ser iniciada logo que possível. Para tal, seria útil constituir a tal comissão *ad hoc* parlamentar já proposta (composta pelos actuais três partidos na AR) para tratar dos assuntos legislativos. Também seria importante, simultaneamente, a nomeação, pelo PR, apoiado pelos líderes da Renamo e do MDM, de um *task-force* técnico que iria elaborar um Plano Estratégico de 10 anos (ou seja, de dois mandatos de cinco anos) bem como um plano de acção de médio prazo. Este último providenciaria os *inputs* técnicos para a comissão *ad hoc*. Uma alternativa seria que as propostas do *task-force* sejam canalizadas à AR para efeitos de debate e aprovação. Neste caso, não seria necessária uma comissão *ad hoc*. Em vez disso, poderia ser criada uma comissão parlamentar de supervisão da implementação do Plano estratégico.

De certeza haverá debates sobre o gradualismo na implementação das reformas de descentralização. Tecnicamente podemos distinguir duas formas de gradualismo: I) o gradualismo territorial, isto é, a expansão gradual do número de autarquias, das actuais 53 para todos os actuais 152 distritos; II) o gradualismo funcional. Este último implicaria a criação simultânea de distritos autárquicos em todo o país, mas com uma transferência gradual de competências e funções para os espaços autarcizados. Este (funcional) é o tipo de gradualismo que defendemos, que seria um 'gradualismo de transição', de acordo com as condições socioeconómicas específicas de cada distrito. Isso, no mínimo, permitiria que todos os distritos do país tivessem uma assembleia e um administrador eleitos. De facto,

a nossa proposta (gradualismo funcional) reconhece que é muito mais difícil transferir para todos os espaços autarcizados, simultaneamente, competências e funções, do que permitir a existência de órgãos executivos e de controlo locais com um mandato eleitoral. Afinal, em tempos (na época de partido único) foi possível ter Assembleias do Povo em todo o país e simultaneamente.

Por conseguinte, caso a proposta de voltar ao figurino de governos locais plasmado na então Lei 3/94 seja adoptada, a acção prioritária seria a transformação gradual dos actuais 152 distritos (tipo OLE) em distritos autónomos. Isso incluiria os seguintes passos:

² O mesmo é necessário no caso das Conservatórias de Registo e Notariado do Ministério de Justiça, para fins de arrecadação de transacções imobiliárias e a cobrança de imposto de SISA.

Primeiro Passo

Ajustamentos

(com enfoque nas 30 vilas já municipalizadas)

- Transformar / alargar circunscrição territorial de 30 municípios tipo vila até coincidir com limites geográficos dos actuais distritos;
- Criar uma única administração, um único governo autárquico (em vez de presentemente ter duas), através de fusão e selecção criteriosa de quadros;
- Transformar actual Conselho Municipal (da vila) em Conselho Distrital (com membros eleitos nas próximas eleições autárquicas de 2018);
- Transformar Presidente de Conselho Municipal em Presidente / ou Administrador do Conselho Distrital, eleito directamente (nas próximas eleições autárquicas de 2018)

O efeito fiscal seria positivo, em termos de poupanças fiscais e alargamento da base tributária própria.

Segundo Passo

Criação de novos distritos autárquicos (com enfoque aproximadamente em 110 distritos com Vila-sedes não municipalizadas)

- Classificar, os distritos em 3 até 4 tipos na base de critérios (população, área geográfica, base económica, potencial tributário, infra-estruturas, facilidade de acesso, etc.);
- Definir, na base destes critérios, os novos distritos e, de acordo com a sua classificação, as atribuições, funções, e recursos numa perspectiva temporal de 10 anos. Isso seria baseado no princípio de 'gradualismo de transição', com metas, horizonte temporal e critérios bem definidos, bem como indicadores para a monitoria do progresso;
- Preparar e capacitar os actuais governos distritais para municipalização, abrangendo o total da circunscrição territorial distrital;
- Manter a administração distrital (a custo zero) para fazer parte do futuro governo distrital autárquico;
- Preparar eleição do Conselho Distrital (em 2018);
- Preparar a eleição do Presidente / Administrador do Conselho Distrital autárquico (em 2018).

Terceiro Passo

Dissolução da Administração Distrital em circunscrições territoriais onde já existe governo municipal (p. ex caso de Nacala-Porto, Beira, Quelimane, etc.) e a eleição normal dos órgãos municipais (em 2018). Isso produziria um efeito fiscal positivo (poupanças nas despesas de um governo distrital).

5. Conclusão

Com esta contribuição para o debate e para as negociações, apresentada numa perspectiva de curto, médio e longo prazos para reformas estruturais em prol de um processo de paz mais duradouro, colocamos na mesa quer das partes em processo negociado, quer do público em geral o assunto crucial da descentralização. Como muitos exemplos do mundo inteiro (p.ex. Angola, Uganda, Myanmar, Ucrânia etc.) mostram, a descentralização da administração pública e dos recursos é um dos factores *sine qua non* para uma paz mais sólida e sustentável, nomeadamente em sociedades com um

Quarto Passo

Redefinição da base tributária própria e das transferências fiscais nos moldes esboçados acima.

É importante reconhecer que a actual orgânica dos governos distritais é politizada e, do ponto de vista técnico, inadequada para responder quer à demanda de serviços públicos, quer aos critérios de gestão eficaz e transparente. Contudo, do ponto de vista da garantia mínima da prestação de serviços públicos, é imprescindível manter, por enquanto, os serviços distritais nos moldes actuais nos primeiros dois a três anos do processo da devolução. Durante este tempo seria prioritário desenvolver um novo figurino técnico, organizacional e empresarial para a prestação de serviços públicos, definido em função de categoria da autarquia. Isso significa também a garantia e a manutenção de padrões técnicos sectoriais, uma função a atribuir exclusiva e preferencialmente aos governos provinciais.

alto grau de diversidade étnica, cultural, de recursos, etc. Supõe-se que sem descentralização palpável os conflitos não abrandam, enquanto uma descentralização radical e incoerente impulsionada por motivos político-partidários pode resultar na fragmentação do próprio Estado e na sua capacidade de prestar serviços e bens públicos. Isso iria criar condições para um aumento da conflitualidade. Assim, cabe às partes na mesa de negociações, bem como aos moçambicanos em geral fazer as suas escolhas, tomando em conta, que, ao fazê-lo, em última análise, decidem sobre a paz e a guerra. ■■■