

B *Descentralização – As Regras do Jogo*

1 **Introdução**

Nesta secção introdutória, definimos as grandes linhas da discussão das Regras do Jogo da descentralização, tratando algumas, mas não todas as características da interacção entre as instituições fundamentais do Estado. Remetemos, pois, o leitor interessado para outros estudos que analisam mais profundamente as regras institucionais, formais e informais, que regem as relações entre o poder executivo, legislativo e judicial, o aparelho de segurança, os *media* e as OSCs.⁵⁶

As Regras do Jogo definem o quadro formal e legal das relações entre o Estado e os cidadãos, e entre as instituições dentro do Estado – entre o executivo, a Assembleia da República, a justiça, os meios de comunicação, a sociedade civil, etc. O enquadramento geral é dado pela Constituição de Moçambique e o respectivo corpo de leis e regulamentos. A **Constituição** de 1990 representa um ponto de viragem do Estado de partido único pós-independência para um Estado pluralista. Até essa altura, não era clara a separação entre os poderes executivo, legislativo e judicial. Na Constituição pós-Independência, o Presidente da República era o Chefe do Governo, do Estado e o Representante do Legislativo e da Assembleia Popular. Curiosamente, o Comité Central do Partido da Frelimo, juntamente com o Presidente, o Conselho de Ministros e os deputados, também tinha a prerrogativa da iniciativa legislativa. A Constituição de 1990 alterou formalmente esta situação e definiu a separação de poderes, com fronteiras claras e formais entre os três poderes. Isto foi confirmado na Constituição de 2004, que também sublinha a ideia de separação dos poderes, embora sublinhando igualmente, no seu preâmbulo, a interdependência dos mesmos.

A constituição de 1990 e a sua sucessora de 2004 são constituições democráticas liberais, com algumas características típicas das constituições socialistas ou social-democratas (por exemplo, no que toca a recursos naturais e a terra), que garantem os direitos básicos, como os direitos políticos (sufrágio universal), direitos civis (como as liberdades de imprensa e associação), *habeas corpus* e protecção dos direitos humanos, para referir apenas alguns. Os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais estão em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, conforme consta do Artigo 43 da Constituição de 2004. A Constituição de 1990 também abordava, de certa forma, a mudança para a economia de mercado descrita nos Capítulos III e IV. Por exemplo, a terra continua a ser propriedade estatal e a constituição define quatro tipos de propriedade: do Estado, pública, privada e conjunta (público-privada).

Um **sistema presidencial**, que preconiza um presidente forte, é outro traço da constituição moçambicana. O presidente tem a prerrogativa de nomear o

⁵⁶ Ver, por exemplo, ECORYS, 2008.

primeiro-ministro, os presidentes de alguns tribunais principais (como o Tribunal Supremo, o órgão judicial superior do país), o Conselho Constitucional e o Tribunal Administrativo, bem como os Governadores Provinciais que, por sua vez, nomeiam os Administradores dos Distritos. O presidente também nomeia o Procurador-Geral da República e o Presidente da Comissão Nacional de Eleições, e preside ao Conselho de Estado, órgão consultivo que inclui também o líder da oposição, alguns deputados à Assembleia da República (DAR), ex-presidentes e o Primeiro-Ministro. Além disso, a Presidência tem algumas prerrogativas exclusivas no processo legislativo, através da exclusividade de usar um mecanismo simplificado que lhe permite apresentar projectos de lei à Assembleia da República que devem ser incluídos na agenda da sessão seguinte, para discussão imediata.

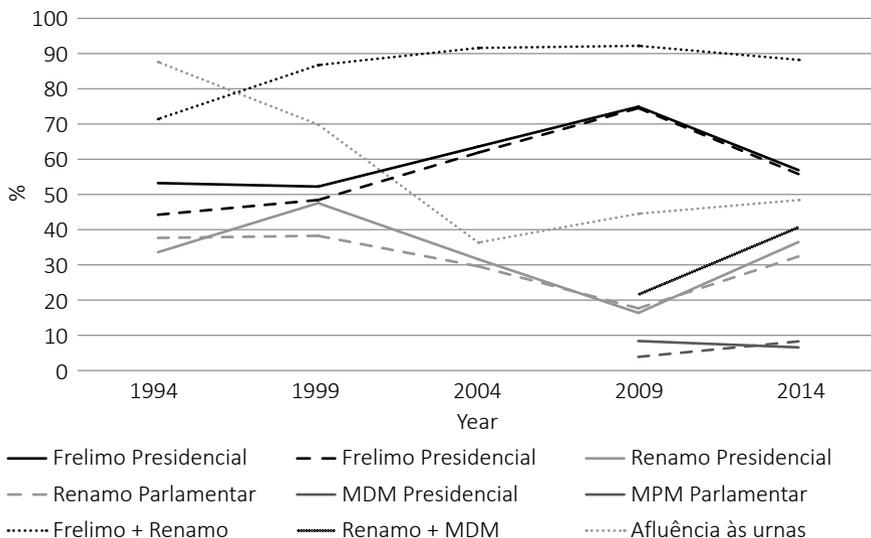
Desde as primeiras eleições **multipartidárias** de 1994, decorrentes da reforma constitucional de 1990 e do AGP de Roma, fazem parte integrante das Regras do Jogo a democracia multipartidária e as eleições regulares gerais e autárquicas. A democracia eleitoral moçambicana tem-se caracterizado por instituições eleitorais frágeis; mudanças frequentes da legislação e de regras eleitorais; um excesso de pequenos partidos oportunistas sem financiamento, sem programas genuínos e nenhuma hipótese de obter um lugar na Assembleia da República; um partido no poder profundamente arreigado nas instituições do Estado; um partido dominante da oposição, com um aparelho militar activo e, muitas vezes, um discurso agressivo, bem como repetidas e bem documentadas tentativas de manipulação e fraude eleitoral. Estes factores constituem entraves à concorrência eleitoral e à representatividade, reduzem a eficácia dos controlos e equilíbrios institucionais, e contribuem para lentidão dos progressos na via da consolidação da democracia. Nesse sentido, Moçambique é um dos casos de democracia paralisada entre a transição e a consolidação, os chamados “sistemas de poder dominante” (Carothers, 2002, p. 11ff). Isto representa um regime híbrido, devido à sua combinação de elementos autoritários e democráticos (Diamond, 2002). Dado que o partido dominante não renuncia à sua pretensão de domínio hegemónico e de tentar activamente limitar o espaço político dos seus concorrentes, a democratização em Moçambique é, assim, outro caso de movimento “da abertura para o fechamento” (Joseph, 1996).

Todas as eleições gerais realizadas desde 1994 (ver figura abaixo) tiveram dois efeitos principais: em primeiro lugar, reproduziram o domínio político da FRELIMO e, em segundo lugar, confirmaram o sistema de dois partidos, Fre-namo,⁵⁷ no qual os dois signatários do AGP de Roma não só dominam a concorrência política na Assembleia da República e as eleições, mas também a agenda nacional. E é esta concorrência que acaba por decidir sobre questões de guerra e paz, controlo de pessoas e território, alocação de recursos, acesso a benefícios, inclusão e exclusão, reconciliação

57 Composto por Fre(limo) e (Re)namo.

e potencial de conflito, com exclusão de outras partes e das OSCs em geral, mantendo a população moçambicana como refém. A “segunda guerra civil” (Igreja, 2015) entre o governo da Frelimo e o partido Renamo, que se deu entre 2013 e 2014, apenas confirma esta análise (ver Secção C.2.1).

Figura 2: Resultados Eleitorais, 1994-2014



Nota: MPM = Movimento Democrático de Moçambique

Fonte: Os autores, com base em dados da CNEa

Conforme mencionado acima, a Frelimo mantém o seu domínio político, o que permitiu ao partido produzir legislação que muitas vezes emanava do Executivo (governo central), corroborada e aprovada pela Comissão Política da Frelimo e promulgada com a maioria da Frelimo na AR. Obviamente, isto visava consolidar a sua posição, poder e interesses no que denominamos OAL. A legislação relativa à descentralização não é excepção.

Como vimos anteriormente, existem relações informais que fazem parte das Regras do Jogo, por exemplo, entre o partido Frelimo, o Estado e a economia. Assim, os actores políticos, administrativos e económicos desempenham o seu papel não apenas aceitando as regras formais definidas pelo “público cívico”, mas também “cumprindo as regras do jogo”, para contornar as regras formais segundo regras não codificadas publicamente, definidas nos outros “públicos” referidos na secção anterior. Especialmente num sistema de rent seeking (procura de rendimentos improdutivos) e de clientelismo-patrimonial, as regras informais e formais são, portanto, incongruentes com a prática económica e política de actores principais nas franjas marginais das

regras formais, fora dela e/ou em contradição com elas. Um bom exemplo é a terra ser vendida num mercado informal (mercado negro), embora a constituição e a lei da terra proibam essas transacções.⁵⁸ Outro exemplo é a manipulação das regras de aquisição e contratação a favor de proponentes cujas propostas não obedecem aos requisitos legais e outros, ou em que as regras formais foram manipuladas (DFID, 2011). Assim, a corrupção pode ser explicada em parte como a utilização do espaço de manobra que existe para os representantes de agências estatais, por um lado, e para os negócios das empresas, por outro, ignorando ou contornando as regras formais e seguindo as regras informais estabelecidas por eles próprios. Num Estado como Moçambique, em que a) o sentido de cidadania e os direitos associados não são exercidos por todos os moçambicanos, b) o sector da justiça (incluindo o Gabinete Central de Combate à Corrupção) é institucionalmente fraco, tem poucos recursos e depende, em termos orçamentais, do executivo, e em que c) a Polícia de Investigação Criminal só recentemente se tornou mais influente e mais independente⁵⁹, fazendo anteriormente parte integral do executivo (Ministério do Interior), é generalizada a impunidade dos infractores. O Centro de Integridade Pública (CIP) documentou muitos desses casos.

Na primeira subsecção, vamos centrar-nos nas Regras do Jogo (formais) para a descentralização. Na segunda subsecção, estas serão complementadas com a discussão de dois exemplos de regras informais: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), promovida pelo presidente Guebuza, e a importância da base local no acesso a cargos de poder dentro da Frelimo.

2 Descentralização: Enquadramento Legislativo e Político – um Resumo

2.1 Enquadramento Institucional e Formas de Descentralização

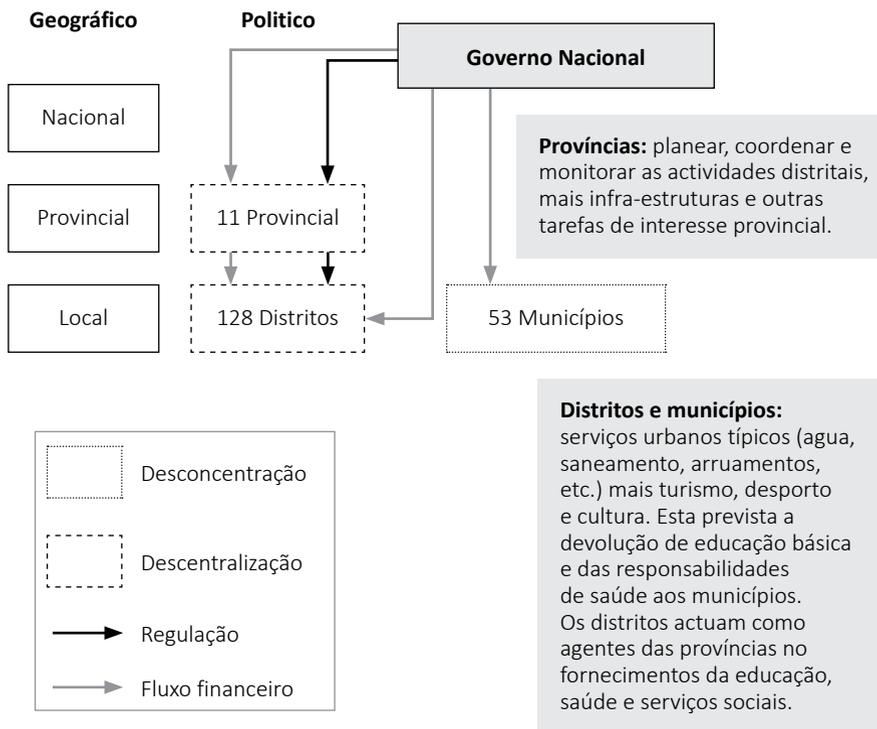
Em Moçambique, coexistem duas concepções e abordagens diferentes da descentralização, inscritas na constituição moçambicana desde a sua alteração parcial em 1996 e na legislação específica (Lei 2/2007, 3/2004): devolução, ou descentralização democrática; e desconcentração, ou descentralização administrativa. A primeira é, em termos legais e em termos de políticas, enquadrada como o desenvolvimento dos municípios. Estes são dotados de uma certa autonomia fiscal e administrativa e têm eleições regulares para presidentes dos CMs e para as AMs, enquanto os últimos, os Órgãos Locais do Estado (OLE) central, são instituições subordinadas, com pouca autonomia, mas com algumas funções administrativas e de gestão desconcentradas.

58 Sintetizado no ditado popular “*A terra não se vende, compra-se.*”

59 Agora chamada Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC).

A figura que se segue dá uma panorâmica simples da estrutura do governo local (antes do aumento do número de distritos):

Figura 3: Estrutura da administração territorial



Fonte: Banco Mundial, 2014 (editado pelos autores, traduzido por Vítor Lindegaard)

As duas componentes da descentralização fizeram e fazem parte do discurso político estabelecido e dos programas de consecutivos governos, inclusive o do actual governo de Nyusi. Neste programa de governo, fazem parte do Pilar 1 (“consolidação do Estado de direito democrático, boa governação e descentralização”),⁶⁰ um dos três pilares que sustentam a implementação do Plano Quinquenal do Governo.⁶¹ O Programa destaca ainda a “inovação” do enfoque integrado e intersectorial que procura evitar abordagens governativas sectoriais ou verticais.

⁶⁰ Especificamente relacionado com a descentralização, o Plano Quinquenal do governo de Nyusi define o seguinte objectivo: “Continuar a reforma e a capacidade de desenvolvimento das administrações locais, municípios e assembleias provinciais.”

⁶¹ As suas prioridades são: a) a consolidação da unidade nacional, da paz e da soberania; b) desenvolvimento do capital humano e social; c) promover o emprego e melhorar a produtividade e a competitividade; d) desenvolvimento das infra-estruturas económicas e sociais, e, finalmente, e) assegurar a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e ambientais.

A descentralização também faz parte da RSP (2000-2010). Embora o tema dos governos municipais devolvidos tenha sido considerado fora do âmbito da RSP (a capital Maputo constitui em certa medida uma excepção), a legislação sobre OLEs (Lei 8/2003), que surgiu nos primeiros anos da RSP, também não se reflectiu devidamente nos Termos de Referência (TdR) das revisões funcionais em curso nos principais ministérios, tendo tido o estatuto de um tema transversal como o HIV/SIDA. As análises funcionais, porém, deram origem a algumas mudanças a nível do governo local, no que diz respeito à desconcentração administrativa e de gestão. O primeiro resultado delas decorrente foi que as antigas direcções distritais, duplamente subordinadas aos ministérios da tutela e às direcções sectoriais do governo distrital, foram reagrupadas em 4 ou 5 serviços distritais. Além disso, foi concedida aos Governos Distritais mais autoridade de gestão e mais recursos financeiros para gerir recursos humanos. Em terceiro lugar, o papel do Distrito na planificação e orçamentação foi formalmente reconhecido (ou seja, a elaboração de planos estratégicos distritais de cinco anos e planos e orçamentos anuais,⁶² juntamente com a obrigação dos governos distritais de consultarem os grupos de cidadãos através de Conselhos Consultivos (CCs) a nível distrital e inferior).

2.2 Estratégia de Descentralização e Gradualismo

Só 14 anos após o início do processo de descentralização em Moçambique, o governo, sob pressão dos doadores no âmbito do apoio orçamental e do Grupo de Trabalho de Descentralização (GTD), formulou uma Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND) aprovada em 2012 e presentemente em vigor.⁶³ A ausência de um documento estratégico e programático com uma clara hierarquia de objectivos, metas e opções dificultou a monitoria dos progressos realizados na descentralização e a avaliação do seu impacto, nomeadamente na prestação de serviços, orçamentação, e gestão financeira e participação dos cidadãos no governo local.

O termo “gradualismo” desempenhou um papel de relevo no debate da descentralização. Na sua dimensão técnica e de políticas, significa seguir um caminho cauteloso e sequencial das etapas da descentralização – ao contrário de uma “abordagem *big bang*”. Implica a análise e construção gradual, passo a passo, das experiências adquiridas com uma primeira fase da descentralização, para evitar os riscos de uma eventual “estrada traiçoeira com buracos”, sobretudo no que diz respeito à descentralização fiscal (Shah *et al.*, 2004).

Mas, no debate moçambicano, o gradualismo, consagrado na legislação de descentralização, foi utilizado como abordagem aberta, flexível e descomprometida do governo para a descentralização, que serviu o propósito da retórica e oportunidades

62 Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PENDD) e Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD).

63 Entrevista com funcionário superior, MEAFP, Maputo, 20/10/15.

políticas (Buur, 2009). Isso serviu para justificar o adiamento – ou a aceleração, do processo, sempre que se encaixava nas Regras do Jogo informais estabelecidas pela Fre-namo.

Também se destinava a ligar e agregar os dois vectores da descentralização, a devolução e a desconcentração, no sentido de alargar gradualmente os governos locais devolvidos, em número, âmbito e recursos. Um tipo de gradualismo, portanto, sustenta que sejam criados cada vez mais municípios, sendo as respectivas unidades territoriais, ou seja, os centros distritais (vilas), retirados das unidades desconcentradas dos OLEs. Como resultado, o número de municípios aumentou de 33 (1997) para 43 (2008) e é agora de 53 (2014). O segundo tipo de gradualismo significa a transferência gradual de funções e recursos actualmente detidos pelos OLEs, ou seja, pelo governo, para os municípios, especialmente no campo do ensino primário e da saúde, mediante solicitação e de acordo com o estipulado por decreto para essa transferência. Até agora, apenas alguns municípios (por exemplo, Maputo, Matola, Xai-Xai, Chokwè, Pemba e Beira) receberam essas funções e recursos, e estão a produzir resultados muito heterogéneos.

2.3 Principais Acontecimentos e Cronologia

A figura seguinte apresenta o a linha de tempo da descentralização em Moçambique:

Tabela 5: Descentralização em Moçambique, 1994-2015: calendário e acontecimentos

| Ano | Devolução | Desconcentração | Descentralização Fiscal |
|-----------|--|--|--|
| 1994-1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Legislação Municipal para as áreas rurais e urbanas (Lei 3/1994) • Gradualismo • Revisão Constitucional (1996) • Pacote Legislativo Municipal (1997) • 33 municípios criados (1997) • Eleições Municipais, boicote da Renamo (1998) | PPFD piloto na Província de Nampula | <ul style="list-style-type: none"> • Lei das Finanças Municipais (1997) • Relações Intergovernamentais de nível municipal e fiscal • FCA e FIIA |
| 1999-2006 | <ul style="list-style-type: none"> • Alternância de Governo Municipal: 5 governos municipais da Renamo (2003) • Serviços Municipais Técnicos e Administrativos regulados (Decreto 51/2004) • Representação do Governo Central nos Municípios (Decreto 65/2003) | <ul style="list-style-type: none"> • LOLE e regulamentos • Governo Distrital com gestão dos Serviços e dos RH (6 & 5/2006) • CCLs estabelecidos formalmente • Planos Participativos => PEDDs • Observatórios Provinciais e plataformas OSC | <ul style="list-style-type: none"> • Distrito como Unidade Orçamental – PESOD • OIIL/FDD |

| Ano | Devolução | Desconcentração | Descentralização Fiscal |
|-----------|--|---|---|
| 2007-2009 | <ul style="list-style-type: none"> Decreto 33/2006 – transferência de funções e recursos dos OLEs para os Municípios Legislação sobre gestão de terras urbanas 10 novos municípios “Vilas” (2008); Total: 43 Tutela Municipal passa do Governo central para o Provincial (Governador) 3as Eleições Municipais – oposição enfraquecida | <ul style="list-style-type: none"> Criação e eleição das Assembleias Provinciais (2009) AT descentralizado para nível Provincial (1a instância) | <ul style="list-style-type: none"> Lei 1/2008: Reforma da lei das finanças municipais com alargamento da base tributária (Código Tributário Autárquico) Fundos Sectoriais dos OLEs (saúde, educação, estradas e água/saneamento) FDD em todos os Distritos (Decreto 90/2009) |
| 2010-2015 | <ul style="list-style-type: none"> Municípios com UGEAs para Aquisições e Contratações SGM desenvolvido, testado e arquivado Política e Estratégia Nacional da Descentralização (PEND) PERPU (para capitais de província, apenas) 10 novos Municípios (2013); Total: 53 4as Eleições Municipais 2013 – recuperação da oposição | <ul style="list-style-type: none"> PNPFD Sistema de Monitoria do Desenvolvimento Distrital (SMoDD) Lei da Divisão Territorial | <ul style="list-style-type: none"> Serviços Distritais como as UGBs ligados ao e-SISTAFE UGEAs em todos os Distritos. |

Fonte: Baseado em Macuane, 2014.

2.4 Redefinição do âmbito – Legislação Adicional

Em 2012, foi promulgada a Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública 7/2012 (LEBOFA), que passou despercebida ao público. Esta legislação tem vastas implicações. Não só define a estrutura, os princípios e Regras do Jogo da administração pública moçambicana – com ênfase na sua estrutura hierárquica do topo para a base (Artigo 16) e a na “unidade de acção e poderes de direcção” investidos no governo central (Artigo 8º) – mas também redefine a descentralização, alargando e diluindo consideravelmente o seu âmbito. Isto pode ser resultado do significado da palavra portuguesa “autarquia”, isto é, instituição gerida ou governadas de forma independente. Um falante do português ou um advogado de língua portuguesa pode não compreender porque é que esta terminologia é objecto de crítica. No entanto, isto deve ser explicado e é certo que a “autarquia” territorial não deve ser confundida com outros tipos de “autarquias”.

Como seria de se esperar, a desconcentração é definida em relação ao princípio de delegação ou transferência de poderes, provenientes dos níveis superiores de autoridade estatal para níveis inferiores (Artigo 5º). Não é considerada, porém, uma forma de descentralização.

Na Secção VIII (Art.º 67) entende-se descentralização como abrangendo não apenas os municípios (e excluindo os OLEs), mas também outras entidades públicas. O “cabaz” de unidades descentralizadas inclui assim:

- Autarquias Locais (municípios);
- As entidades de administração indirecta do Estado com autonomia administrativa e financeira sob tutela governamental. Estas são elencadas (no Artigo 74), como sendo o Banco Central, institutos públicos,⁶⁴ fundações públicas criadas pelo Conselho de Ministros, fundos públicos,⁶⁵ e empresas públicas (EPs);⁶⁶
- Instituições públicas de ensino superior (por exemplo, Universidade Eduardo Mondlane, UEM); e
- Associações públicas (por exemplo, Associações de Veteranos de Guerra⁶⁷).

Este entendimento muito alargado da descentralização mistura municípios com uma variedade de “entidades públicas menores” (Artigo 6) criadas pelo Estado, inclusive entidades com fins lucrativos e a autoridade monetária central. Diz-se que estes são “diferentes” ou separados (Artigo 6) do Estado e da sua administração, que mantêm funções de supervisão e tutela. Do ponto de vista da eficiência do governo local e da prestação de serviços no sistema administrativo público moçambicano, é infeliz o agrupamento de municípios com entidades com um âmbito e uma missão totalmente diferentes: não só cimenta uma divisão artificial entre autarquia e Estado, como se o último não tivesse funções estatais clássicas de produção e distribuição de bens e serviços locais a nível local, como também impede que se pense a descentralização como um processo de prestação de serviços num sistema de subsidiariedade, em que são alocados recursos e funções a esse nível de administração do Estado, que tem vantagem comparativa em termos de eficiência de custos, gestão do orçamento e participação dos cidadãos, e onde a função descentralizada é retribuída ao nível superior apenas quando o nível inferior do governo não consegue produzir os efeitos esperados. Neste sistema, as competências, a autoridade e os recursos locais para a prestação de serviços podem ser definidos e legalmente enquadrados como exclusivos, complementares aos dos governos de nível superior, ou seus concorrentes. Finalmente, ao excluir a desconcentração, nomeadamente, a delegação, como forma de descentralização, e ao misturar “alhos com bugalhos”

64 Por exemplo, o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA).

65 São exemplos os diversos fundos de desenvolvimento sectorial nos campos do alojamento e habitação (Fundo de Fomento de Habitação, FFH), agricultura (Fundo de Fomento Agrário, FFA), pescas (Fundo de Fomento Pesqueiro, FFP) ou água e saneamento (Fundo de Investimento e Património de Água, FIPAG).

66 Tais como a companhia de electricidade (Electricidade de Moçambique, EDM), ou de transportes ferroviários (Caminhos de Ferro de Moçambique, CFM). Em Inglês as EPs são referidas como ‘state-owned enterprises’ (SOEs).

67 Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLLN)

no “cocktail” da descentralização, a lei usa uma terminologia confusa, contrária aos conceitos estabelecidos e largamente utilizados.

Do ponto de vista da descentralização, esta legislação também é problemática, uma vez que está imbuída do espírito do centralismo e, mesmo no seu enunciado, reproduz uma formulação que recorda ao leitor o princípio do “centralismo democrático” característico da fase socialista da Frelimo e consagrado no decreto NODAEAC de 1977.⁶⁸ A LEBOFA usa “cidadãos” e “administrados” como termos intermutáveis. Embora aceite noções modernas de cidadania, a participação dos cidadãos na tomada de decisões e o papel dos cidadãos e OSCs na supervisão e monitoria das acções governamentais, por um lado, e os seus direitos de acesso à informação, por outro, fá-lo de modo patriarcal e prescritivo para indivíduos e grupos de pessoas. Os partidos políticos são explicitamente excluídos dos órgãos colegiais da administração pública a quem cabe a deliberação participativa e a monitoria da actividade do Estado (Art.º 14). Isto não é apenas deixar passar em claro o domínio pela Frelimo dos órgãos de deliberação da administração pública, como é também dirigido contra os partidos da oposição. Confirma a sua exclusão, enquanto entidades políticas da vida pública, em processos participativos de administração do governo local a nível dos OLEs.

2.5 Redefinição dos Limites Municipais?

A recente criação de novos distritos – um aumento de 24 relativamente aos 128 iniciais –, alguns dos quais coincidem com os limites municipais, também pode ser interpretada como um passo para limitar os papéis e poderes dos municípios a favor dos OLEs. Conforme analisado na Secção I.A.1, os limites entre distritos e municípios não são geograficamente demarcados e são, portanto, disputados entre eles. A pesquisa para este estudo e as entrevistas comprovam que o actual modelo bifurcado de descentralização gera muitos conflitos. Não só os representantes dos governos municipais e distritais sentem que o modelo levou a uma “amputação” dos respectivos territórios, os administradores distritais também lamentam a fragmentação fiscal devido à devolução, na medida em que os “postos de comando” da economia local e a base de receita no centro urbano do distrito (vila sede) foram transferidos para os municípios recém-criados. Actualmente a luta parece incidir nos limites dos municípios. Na Conferência Nacional de Administradores Distritais em Nacala, (9-11 de Dezembro de 2015), a Ministra do MAEFP, Carmelita Namashulua, encorajou os administradores distritais a denunciar e a reprimir alegados “abusos” dos governos municipais em geral e dos governados pela oposição do MDM, fazendo uso dos poderes legais neles investidos. A ministra é citada como tendo dito: “O município nunca pode posicionar-se contra o poder do Estado, que está nas mãos

68 O NODAEAC de 1977, por exemplo, fala de “unidade e concentração da direcção política”, enquanto a LEBOFA (2012) usa os termos “unidade de acção e poderes de direcção” nas mãos da autoridade do estado central.

do Administrador”.⁶⁹ É igualmente citada como tendo afirmado que os limites municipais estavam “desactualizados” e seriam reajustados de acordo com um projecto de lei sobre as fronteiras territoriais elaborado no seu ministério para ser submetido à AR para ser aprovado. Este projecto de lei, que, no momento da redacção deste texto, foi apresentado no Conselho de Ministros, resultaria, se aprovado, na limitação das fronteiras territoriais de vários municípios a favor da administração distrital. As receitas municipais seriam afectadas de duas maneiras: em primeiro lugar, a base da RP diminuiria (a favor do distrito) e, em segundo lugar, as transferências dos FCAs também se reduziriam, uma vez que a dimensão do território municipal (juntamente com a população) é um dos critérios na fórmula de alocação dos FCAs. Haverá que ver qual o impacto político da nova lei, caso ela seja promulgada.

A redefinição dos limites municipais, juntamente com alegações anteriores de que os municípios muitas vezes não conseguiram cumprir as suas obrigações de prestação de serviços, fazem parte de um discurso que visa devolver ao distrito os poderes municipais e o território. Do ponto de vista do processo de descentralização, isto representa uma inversão do princípio do gradualismo, ou uma regressão, uma vez que o princípio do gradualismo definido pela lei é o da progressão, no número de municípios e nas funções e recursos de governo local a eles atribuídos.

2.6 Efeitos

No que se refere à avaliação dos **efeitos**, a única tentativa “oficial” e abrangente de avaliar o impacto da descentralização (no sentido de municipalização) e identificar as suas realizações, desafios e estrangulamentos foi um estudo financiado por alguns “doadores da descentralização” (incluindo o BM e a GIZ), em colaboração com o então MAE, que foi publicado um ano após a sua conclusão (ANAMM e Banco Mundial, 2009). Conclui que houve uma modesta melhoria na prestação de serviços, mas que ainda há um longo caminho a percorrer no que diz respeito a essa mesma melhoria da prestação de serviços, a melhor gestão de áreas fundamentais da actividade municipal (gestão financeira e fiscal) e o planeamento urbano e gestão de uso da terra. Também sugere que os municípios carecem de recursos e precisam de ter mais recursos, tanto utilizando a sua própria base de tributação como através de transferências, para poderem ter como objectivo dar um salto qualitativo.

Estudos mais recentes (Weimer, 2012b; Weimer & Reaud, 2014) confirmam, de modo geral, estas conclusões, mas também argumentam que, apesar da retórica de descentralização e de alguns progressos na prestação de serviços, houve claramente uma falta de interesse político da coligação governante das elites da Frelimo em avançar com a devolução, preferindo claramente, pelo contrário, a abordagem de desconcentração de gestão, que mantém, em última instância, a influência do Estado central na deliberação, e alocação e

69 <http://allafrica.com/stories/201512140158.html>

distribuição de recursos. Esta preferência também implicou uma recentralização parcial. Ao manter uma retórica populista de descentralização, as Regras do Jogo formais e informais da descentralização foram alteradas a favor de um retorno a uma prática governamental mais centralista. O partido no poder e o seu governo têm preferido, particularmente durante os dois mandatos do presidente Guebuza, a descentralização administrativa do topo para a base (ou seja, delegação e governos locais desconcentrados subordinados ao estado central) à devolução. De certa forma, isto encerrou o círculo do regresso a meados da década de 1990, com a diferença de que os municípios constitucionalmente incorporados sobreviveram, embora com espaço de manobra reduzido.

A abordagem da desconcentração e o seu efeito não foram adequadamente analisados e avaliados de forma abrangente. Apenas os projectos de apoio às distintas fases dos programas descentralizados de planificação e financiamento foram parcialmente sujeitos a análise e avaliação por vários parceiros. O PNPFD acabou por nunca ser avaliado por todas os parceiros de apoio em conjunto. A avaliação final do BM foi concluída apenas no final de 2015 (BM, 2015). Por conseguinte, é difícil tirar uma conclusão sóbria sobre a Lei 8/2003 sobre os OLEs e os diversos projectos de apoio à planificação e ao financiamento distritais descentralizados e ao dinheiro neles gasto, o que realmente produziram de relevante, relação custo-benefício e impacto, particularmente no que se refere à prestação de serviços.

3 Devolução ou Descentralização Democrática: Municípios

3.1 Introdução

Foram criados até à data 53 municípios, em três fases (1997: 33; 2008: 10; 2013: 10). Outras 121 aglomerações urbanas do tipo centros distritais (vila-sede) poderiam ser transformadas em municípios, partindo do pressuposto de que todas as áreas urbanas, isto é, cidades, vilas e sedes distritais são prioritárias para a municipalização, visto estarem dotadas de condições mínimas que as tornam elegíveis para esse fim. Isso significa (partindo desse pressuposto) que foi até agora estabelecido menos de um terço do total de potenciais municípios.

Outro tipo de autarquia já está coberto pela legislação: as povoações. Em termos constitucionais, correspondem à área territorial do centro administrativo (sede) dos Postos Administrativos. É improvável que este tipo de autarquia venha a ser criado em breve por vários motivos. Por um lado, o seu espaço territorial e administrativo ainda não está ainda completamente delimitado geograficamente e existe actualmente pouca vontade política do governo central para fazer da criação destas autarquias uma prioridade dos planos e programas do governo⁷⁰ (ver também a Secção 2 da Parte IV).

⁷⁰ Entrevista com funcionário superior do MAEFP, Maputo, 20/10/15.

3.2 Eleições municipais

Realizaram-se regularmente eleições autárquicas multipartidárias para presidentes do conselho municipal e para as assembleias municipais desde as primeiras eleições autárquicas em 1998. Estas eleições deviam ter-se realizado já em 1996, mas foram adiadas três vezes, por causa da remodelação do quadro institucional para a descentralização com a intenção formal de tornar a legislação de descentralização compatível com a constituição, mas informalmente pretendendo limitar o papel da oposição na governação local (ver abaixo). A oposição da Renamo não só se absteve de votar a favor do pacote legislativo municipal (Pacote Autárquico) na Assembleia da República em 1997, mas também boicotou as eleições de 1998 (como fez também nas eleições municipais de 2013). A participação dos eleitores foi extremamente baixa em 1997 (15%), mas aumentou depois para 28% (2004) e para 46% (2008), estabilizando em 2013 ao nível de 2008 (46%), ou seja, abaixo da marca de 50% registada nas eleições nacionais de 2009 e 2014. Observou-se em vários municípios uma alternância de governos municipais por meio das eleições. Em 2004, a Renamo venceu as eleições municipais em Nacala, Angoche, Ilha de Moçambique, Beira e Marromeu, e, em 2008, o MDM venceu na Beira e Quelimane, acrescentando à sua vitória Nampula e Gurue nas eleições municipais de 2013, mas só depois de uma segunda volta eleitoral no caso desta última cidade.⁷¹ Esta segunda ronda foi necessária após terem sido descobertas grandes irregularidades a favor do partido no poder.

É também de notar que os presidentes dos conselhos municipais, durante os seus mandatos, foram mudados, não por eleições, mas pelo que se verificou serem “instruções informais” da sede do partido no poder, executadas pelo governo (MAE). Foi este o caso nos municípios de Cuamba, Quelimane e Pemba, onde os presidentes dos municípios declararam que, por razões de saúde, eram obrigados a abandonar as suas funções. Nestas três cidades, realizaram-se eleições suplementares em Dezembro de 2011. Para uma análise mais profunda das eleições municipais e da «mudança de regime municipal», das suas causas e consequências, remetemos o leitor para Nuvunga (2012), e para Rosário (2012), para o caso ilustrativo de dupla mudança de regime na Ilha de Moçambique.

3.3 Funções e Recursos

O **quadro jurídico** está consagrado na Constituição, no Título XIV, Poder Local, na lei de base das autarquias (2/1997) e noutra legislação específica,⁷² e prevê um modelo democrático de separação de poderes deliberativos e poderes executivos. Os

71 http://www.cip.org.mz/election2013/ndoc/133_Mozambique_Bulletin_54_local_elections_part-1-of-2.pdf

72 Os principais textos legislativos são: Lei 2/1997 (lei de base); Lei 7/1997 (sobre tutela governamental) e Lei 11/1997 (sobre património e finanças municipais). Esta última lei foi substituída pela Lei 1/2008, a que se seguiu o Regulamento 63/2008 sobre o Código Municipal de Impostos, devido a uma reforma tributária municipal em 2007/2008. Para detalhes sobre outros documentos legislativos relevantes e decretos do Conselho de Ministros, ver Chiziane (2008; 2011).

primeiros são exercidos pela Assembleia Municipal (AM), os últimos pelo Presidente do Conselho Municipal (PCM), eleito directamente, e pelo Conselho Municipal (CM), cujos membros, definidos por lei de acordo com o tamanho ou a categoria do município, são escolhidos pelo PCM. O papel principal da AM é discutir, sugerir mudanças e aprovar o Plano Anual de Actividades e Orçamento (PAO) e as contas anuais do município (Conta da Gerência, CdG), bem como elaborar e aprovar os estatutos municipais, ou seja, as regras e regulamentos que definem a interacção entre o governo municipal e o cidadão. As sessões regulares da AM são públicas.

As funções atribuídas aos municípios pela Lei 2/1997 dizem respeito às seguintes áreas, nas quais devem satisfazer a procura de prestação de serviços públicos dos seus cidadãos (ver também ANAMM, 2016):

- Desenvolvimento socioeconómico;
- Ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;
- Serviços públicos de abastecimento de água;
- Saúde (primária);
- Educação (primária);
- Cultura, lazer e desporto;
- Polícia municipal (segurança pública); e
- Urbanização, construção, habitação.

Na realidade, porém, nem todas as responsabilidades foram traduzidas em funções devolvidas com os recursos correspondentes. Até agora, os municípios executam as seguintes funções principais (ANAMM, 2016):

- Organização e construção de mercados;
- Licenciamento de actividades económicas locais;
- Gestão de terrenos municipais, incluindo licenças de uso de terra (DUAT e licenças de construção);
- Construção e manutenção de estradas;
- Gestão de resíduos sólidos;
- Polícia municipal; e
- Gestão de cemitérios.

Só em casos excepcionais é que os municípios participam na gestão de abastecimento de água, electrificação urbana e serviços de saúde de base e educação primária. Este tema é aprofundado mais adiante na análise das partes interessadas na Parte III.

Os municípios financiam a execução das suas funções e dos PAOs anuais através de três principais fontes de financiamento: transferências do governo central, receitas

próprias (RP) e doações/ajuda ao desenvolvimento. Em princípio, também têm direito a crédito (tanto de fornecedores como de instituições financeiras), que deve, no entanto, ser devidamente autorizado pelo Ministério das Finanças. Poucos municípios aproveitaram o financiamento de crédito e nem sempre de forma transparente. As finanças municipais são discutidas mais em pormenor na Sec 5.5. deste capítulo, sobre finanças intergovernamentais.

3.4 Apoio Internacional

No que diz respeito ao **apoio internacional** à municipalização, tem havido vários projectos de apoio financiados pelos doadores destinados a municípios seleccionados, desde a segunda metade da década de 1990, que foram analisados noutra lugar (Borowczak & Weimer, 2012). Partindo de uma série de pequenos projectos, alguns sem orientação estratégica, incidindo em alguns municípios seleccionados pelo respectivo doador e com pouco alinhamento e coordenação entre eles, o apoio está agora já concentrado em três principais programas de suporte, a saber:

- O Programa de Cidades e Mudanças Climáticas (PCMC),⁷³ financiado pelo BM (com uma pequena participação do Governo de Moçambique, MAEFP), com um montante de até 120 milhões de USD. De Março de 2012 a Dezembro de 2017, abrange 19 municípios no sul e centro de Moçambique (BM, 2012). Por várias razões, o programa só começou em 2014. A assistência técnica (AT) é fornecida por uma empresa de consultoria.⁷⁴
- O Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM), apoiando gradualmente 23 municípios no norte de Moçambique, de 2015 a 2017, com uma dotação financeira aproximada de 26 milhões de USD, financiado conjuntamente pela Danida, Irish Aid, CSD e ASDI. Um prolongamento para uma segunda fase, até ao final de 2019, depende, entre outros factores, de os parceiros internacionais aceitarem a recomendação nesse sentido de uma avaliação externa de meio-termo. A avaliação foi concluída no início de 2017. A gestão de projectos e a AT são fornecidas por uma empresa de consultoria internacional.⁷⁵
- O programa Descentralização para o Desenvolvimento Rural (2014-2018), financiado pela GIZ, que presta AT na área da Boa Governação Financeira (BGF) a governos municipais e distritais seleccionados nas províncias de Manica, Sofala e Inhambane. Está ligado ao Programa de Desenvolvimento Integrado de Autarquias e Zonas Rurais Circunjacentes (PRODIA), financiado pelo sector da ajuda financeira da cooperação alemã para o desenvolvimento,

73 Cities and Climate Change Project (3CP)

74 Cowater, Canadá

75 COWI Austral, Maputo/Copenhaga

o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Implementado por uma empresa de consultoria, prevê a criação de um Fundo de Desenvolvimento Municipal, isto é, financiamento de investimentos em infra-estrutura.

Além disso, o recémdivulgado Quadro de Parceria Nacional⁷⁶ do Banco Mundial para 2017-2021 prevê, no âmbito do objectivo 10 (promover Urbanização e Descentralização Inclusivas) actividades que visam “contribuir para a urbanização e a descentralização inclusivas, e aumentar a responsabilização dos governos locais, por meio de reforma política, desenvolvimento institucional e investimento em prol dos pobres” (IDA/IFC/MIGA, 2017: 32).

A ideia do MAEFP é que todos esses programas venham a fundir-se num Programa Nacional de Urbanização e Municipalização sob a sua direcção. Na perspectiva dos gestores de projectos que participam em dois dos programas acima referidos, porém, o ministério e, em particular, a DNDA nem sempre têm demonstrado apropriação e as qualidades de liderança necessárias, e muito menos a capacidade técnica para coordenar e supervisionar um programa dessa natureza⁷⁷.

4 Desconcentração/Descentralização Administrativa: OLEs

4.1 Quadro institucional

O quadro legal para as formas de administração local não devolvidas e as suas unidades desconcentradas, isto é, a lei referente aos Órgãos Locais do Estado (OLEs), foi promulgada em 2003 (Lei 8/2003), tendo sido regulamentada posteriormente pelo Decreto 11/2015, que, juntamente com o Decreto 6/2006, que estrutura a prestação de serviços desconcentrados, veio operacionalizar a lei dos OLEs, designada Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Prevê funções “típicas” do governo local, por exemplo, a prestação de serviços educativos e de saúde, e reorganiza e aglutina as antigas direcções distritais dos ministérios em quatro ou cinco serviços distritais. Esses serviços são os seguintes:

- Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE);⁷⁸
- Serviços Distritais de Planificação e Infra-estruturas (SDPI);
- Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJT);
- Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMS);
- Serviços distritais compostos por uma ou duas antigas direcções distritais anteriores, a definir em função das necessidades locais específicas (por exemplo, pesca nos distritos costeiros), mediante consulta ao governo provincial.

76 Country Partnership Framework (CPF)

77 Entrevista com membros da equipa de gestão do PRODEM e do PCMC, Maputo, 7/02/1996 e 10/02/1996..

78 Assim, por exemplo, o SDAE é uma fusão das direcções distritais de agricultura, e do comércio e indústria.

Essas mudanças, não têm, porém, uma natureza estrutural coberta pela constituição. A chegada ao poder da administração de Nyusi e a sua fusão de ministérios a nível do governo central tem, por isso, repercussões para os governos distritais: os serviços precisam de ser reorganizados para espelhar as novas fusões ministeriais, uma tarefa que levou mais de um ano.⁷⁹

Os factores que desencadearam a operacionalização do regulamento da desconcentração foram os resultados das eleições autárquicas de 2003, em que a Renamo obteve a administração de cinco governos municipais, bem como a chegada ao poder de Emílio Guebuza, que, em 2004, venceu as eleições presidenciais. Diz-se que Guebuza, cujo cepticismo relativamente à abordagem de devolução para a descentralização era conhecido, e que era um firme defensor do controlo centralista e crítico das incursões da Renamo na economia política e no aparelho de segurança após o GPA de 1992 (Igreja, 2015), teria tomado um “interesse pessoal” (Scott *et al.*, 2011, p.18) em impor a legislação dos OLEs, para fortalecer o controlo do governo central sobre as unidades administrativas subnacionais.

Os nove anos entre a criação dos primeiros municípios e a operacionalização da legislação dos OLEs, foram encarados, por um lado, como um período de experiência com as novas formas municipais de governo local. A expectativa geral era que, com base nessa experiência, fossem criados mais municípios cada vez com mais funções e recursos, de acordo com o princípio do gradualismo. Por outro lado, demorou-se a conceber e estruturar uma legislação que fosse compatível com a constituição de 2005 e com a legislação municipal de 1997. Outro desafio era também reflectir sobre o papel das províncias como instituições intermediárias no nível meso das administrações públicas, um processo que foi interrompido pela inclusão dos governos provinciais na LOLE, mantendo o seu papel constitucional como entidade subordinada dos OLEs, encarregada de executar as decisões do governo central, de acordo com o artigo 114 da Constituição. A Constituição, nos seus artigos 262, 263 e 264, define a função principal dos OLEs como sendo representar o Estado a nível local, para a administração e o desenvolvimento socioeconómico das respectivas unidades territoriais, garantindo a integridade e unidade nacional.⁸⁰

A aprovação da legislação dos OLE, que também abrange as províncias, fortalece o governo central, desconcentrando ou delegando funções de gestão, por um lado, mas mantendo, por outro lado, o controlo e o comando da programação e execução de políticas, bem como do orçamento. O artigo 2 da Lei 8/2003 alude ao princípio de uma estrutura hierárquica verticalmente integrada, um ponto reforçado por documentos posteriores, o Decreto 21/2015 e a Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública (LEBOFA), de 7/2012.

79 Entrevista com António Mapure, SP do governo provincial de Cabo Delgado, 6/10/2015.

80 Reflectida também no Artigo 2 da Lei 8/2003.

4.2 Mudanças Observadas

O impacto na prestação de serviços por OLEs continua a ser limitado, dada a falta de autonomia institucional, de uma base de receita substancial e de financiamento de investimentos à sua disposição. O estado central e as empresas públicas, através das agências locais delegadas, continuam a ser responsáveis pela prestação de serviços públicos através das unidades autárquicas desconcentradas da administração territorial. O grau de descentralização de funções e recursos, continua, pois, a ser limitado. Uma pesquisa sobre a despesa pública realizada por uma equipa do BM em 2014 conclui que, apesar de os governos distritais terem funções explícitas de prestação de serviços locais no campo da educação, saúde, água e saneamento, gestão de resíduos sólidos, agricultura e desenvolvimento rural, “os serviços prestados são de níveis muito básicos ou quase inexistentes, porque os distritos se situam principalmente em zonas rurais e devido à falta de recursos” (BM 2014, p.112). A maior parte dos gastos desconcentrados são de custos de pessoal e compra de combustível, bens e serviços, ou seja, rubricas orçamentais de despesas correntes. A nossa própria análise da saúde, água e saneamento nas Secções III. 2.4., e outros estudos, por exemplo, sobre a agricultura e o desenvolvimento rural (BM, 2014; Forquilha, 2015) confirmam estas conclusões. Uma excepção é, em certa medida, o sector da educação, a quem cabe a maior parcela de gastos sectoriais, resultantes da desconcentração da folha de pagamentos para o nível distrital. A delegação para os governos distritais do pessoal da educação e da gestão da folha de pagamentos é considerada uma grande conquista pelo estudo do BM sobre a reforma da desconcentração de 2003.

Outras realizações dignas de nota que podem ser atribuídas à LOLE são a integração sistemática da **planificação estratégica e operacional participativa do desenvolvimento distrital**, ou seja, a produção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). Os processos de consulta que levam à elaboração destes documentos básicos de planificação estão sujeitos à participação dos Conselhos Consultivos (CC) a nível distrital e subdistrital, em conjunto com representantes das OSC e as autoridades comunitárias formalmente reconhecidas, estabelecidas pelo Decreto 15/2000. Os observatórios de desenvolvimento impulsionados por OSCs e os fóruns de ONGs a nível provincial participam com função de monitoria. A introdução sistemática de PEDDs, PESODs e da consulta às comunidades foi complementada por apoio de capacitação (manuais de formação, etc.) fornecidos pelo PNPFD e pelos projectos que o precederam, e também pela definição do distrito como unidade orçamental do sistema de gestão orçamental (e-SISTAFE) e como base para a planificação de desenvolvimento (da base para o topo). A introdução do Plano Distrital de Uso da Terra (PDUT) relativo à lei de Gestão Territorial é outra realização importante.

Como os estudos mostram (por exemplo, Forquilha, 2009; Orre & Forquilha, 2012), os CCs são muitas vezes influenciados pelos líderes comunitários oficialmente reconhecidos a nível distrital e a níveis inferiores, e por representantes da comunidade com vínculos estreitos com o partido no poder e/ou organizações satélites do mesmo, como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM). A sua participação nas actividades e na planificação do governo local reflecte o discurso da descentralização, e, ao mesmo tempo, um empenho no aumento do clientelismo político e a captura de elite. Por um lado, é visto também como uma tentativa de exprimir genuínos interesses das comunidades rurais, que pouca voz têm, num cenário centralista e com um Estado distante e, às vezes, ausente. A participação institucional de outros partidos políticos além da Frelimo na política e na planificação local não está prevista na LOLE.

Podemos concluir, em conformidade com avaliações do impacto da reforma da desconcentração (A Politécnica, 2010; Scott *et al.*, 2011), que, apesar das restrições institucionais e financeiras, o processo de desconcentração contribuiu para algumas mudanças notáveis ao nível distrital e subdistrital. Um balanço teria em conta os seguintes factores:

- O estabelecimento de estruturas governamentais locais mais integradas e mais eficientes em termos de custo, mas não necessariamente ajustadas às necessidades locais.
- A possibilidade de recrutar pessoal localmente, o que se está a verificar no caso dos governos provinciais e distritais e em especial no sector educativo.
- Gestão descentralizada de Fundos de Desenvolvimento Distrital (FDD), às vezes denominados Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL),⁸¹ e de partes dos orçamentos sectoriais para despesas correntes (por exemplo, na educação), bem como de uma parte limitada das despesas de investimento, por exemplo, no caso de construção e manutenção de estradas. A reivindicação colectiva dos administradores dos distritos de lhes ser delegada mais responsabilidade pela gestão de fundos de investimento, por exemplo, para edifícios escolares, construção e manutenção de estradas,⁸² mostra que estão extremamente conscientes da insuficiência do financiamento para prestação de serviços.
- O reforço do processo de planificação estratégica a nível local, através de uma maior participação das comunidades locais na elaboração e aprovação dos planos estratégicos distritais e planos e orçamentos anuais.

81 Ver Secção II B 5.3.

82 Por ocasião da Reunião Nacional de Governos Locais, realizada em Nacala em Dezembro 2015. Ver <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/38803-administradores-dos-distritos-querem-gestao-do-fundo-de-estradas-e-de-escolas.html>

- O estabelecimento de CCs locais nos níveis subprovinciais, incluindo todos os 152 governos distritais e órgãos de nível inferior (postos administrativos e aldeias) e a participação de OSCs na planificação distrital.
- A institucionalização de mecanismos participativos de monitoria e prestação de contas da alocação de recursos financeiros, bem como gestão de recursos humanos e prestação de serviços públicos. Neste contexto, várias iniciativas merecem destaque, entre as quais o Centro de Integridade Pública (CIP), para monitorar as despesas do governo distrital, e as plataformas provinciais e os observatórios de desenvolvimento das OSCs.
- Um aumento das transferências de recursos financeiros do governo central para os governos distritais, em detrimento das províncias (ver Secção 5.1 do Capítulo B).
-

Do ponto de vista dos profissionais com grande experiência de administração e governo locais, os principais entraves a um melhor desempenho dos OLEs subprovinciais são quatro:⁸³

Em primeiro lugar, a estrutura organizativa dos serviços distritais é inadequada a uma prestação de serviços eficaz. Os principais motivos são a fusão de responsabilidades funcionais nos serviços distritais, mantendo-se a supervisão por duas entidades diferentes, bem como o facto de a gestão de recursos financeiros não ser feita pelos próprios serviços, mas sim pelo SP do governo distrital, já que, a não ser em poucos casos excepcionais, esses serviços não têm o estatuto de Unidade Gestora Beneficiária (UGB) no e-SISTAFE, nem estão ainda ligados a um terminal e-SISTAFE. Isto causa elevados custos de transacção.

Em segundo lugar, o governo distrital está concebido para reflectir, na sua estrutura, uma abordagem sectorial hierárquica e não uma abordagem integrada, horizontal, da governação local, o que limita a sua capacidade de livre deliberação. Este ponto foi particularmente acentuado pelo assessor do PNPFD na província de Nampula, que sublinhou que a recente aprovação da estrutura organizacional do governo provincial (Decreto 21/2015) terá o efeito de agravar ainda mais essa deficiência.

Em terceiro lugar, como foi já referido, há uma grave escassez de fundos para o investimento necessário à melhoria dos serviços públicos e ao aumento da mobilidade dos funcionários que lhes permita chegar a zonas remotas.

Em quarto lugar, a qualidade técnica e as capacidades institucionais dos governos e serviços distritais, incluindo os administradores, são limitadas. Isto resulta, por um lado, de nomeações políticas e de transferências frequentes de pessoal-chave, e, por outro lado, de insuficiente competência técnica, rigor e profissionalismo. O trabalho

83 Entrevistas com o ex-ministro da Administração Estatal, 29/09/2015, e com um funcionário superior da DPPF, Governo Provincial de Nampula, 13/10/2015.

sistemático, por exemplo, com estatísticas distritais e relatórios anuais analíticos e abrangentes, parece ser raro.

Podem acrescentar-se ainda a pouca capacidade – mas que está a aumentar – dos distritos na planificação do uso da terra, gestão de terras e serviços cadastrais, um ponto extremamente crucial tanto na perspectiva das comunidades locais como dos investidores nacionais e estrangeiros. A descentralização efectiva dos instrumentos de gestão do uso da terra limita-se a alguns distritos, municípios e serviços geográficos e cadastrais provinciais⁸⁴ em províncias do Norte e do Centro (Cabo Delgado, Nampula, Niassa e Zambézia), que usufruíram, até 2013, da assistência técnica da Conta Millennium Challenge (CMC), financiada pelos EUA.

4.3 Apoio Internacional

O apoio internacional à desconcentração e capacitação de governos distritais foi fornecido através do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), no período de 2010 a 2015. Este programa nacional baseava-se em experiências anteriores adquiridas em três PPFs regionais, usando uma abordagem bem concebida e cuidadosamente testada, que foi ensaiada pelo UNCDF na província de Nampula, com o apoio da CSD e da Embaixada do Reino dos Países Baixos (ERP).⁸⁵ O PNPFD foi financiado pela CSD, pela Irlanda e pelo Banco Mundial (todos doadores de um fundo comum), bem como pela GIZ e pelo PNUD como parceiros fora do fundo comum, com uma soma calculada em 50,5 milhões de USD. Executados por uma unidade de gestão do programa a funcionar no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o PPF e o PNPFD tiveram como principais impulsionadores nacionais os directores nacionais de Orçamento e da Administração Local nos então Ministérios de Finanças (MF) e da Administração Estatal (MAE), respectivamente.⁸⁶

Com base em entrevistas,⁸⁷ a avaliação intercalar de 2013 (Metier, 2013) e o relatório de avaliação final elaborado pelo BM (2015), os resultados e o impacto do PNPFD podem ser resumidos da seguinte forma:

- A obtenção dos resultados planeados foi, em geral, aceitável, ou nas palavras do relatório do BM, “moderadamente satisfatória”.
- Os pontos mais fortes do programa foram identificados como tendo sido: o apoio à capacitação para planificação regular do distrito, designadamente,

⁸⁴ Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC)

⁸⁵ Para uma análise destes e outros programas de apoio à descentralização fundados por doadores, ver Borowczak & Weimer (2012).

⁸⁶ Em 2015, o MPD e o MF fundiram-se para formar o MEF.

⁸⁷ Entrevistas com ex-assessor técnico do PNPFD, PNUD, a 30/09/15; funcionário superior da DPPF, Governo Provincial de Nampula, 13/10/2015, e funcionário superior da Direcção Nacional, Orçamento e Plano (DNPO), MEF, a 8/12/15.

o PEDD, o PESOD e o Plano Distrital de Uso da Terra (PDUT), o que levou a melhores práticas; o alto grau de execução orçamental do PESOD e a introdução e integração do Sistema de Monitoria de Desenvolvimento Distrital (SMoDD), centrado no grau de implementação das metas do PEDD e do PESOD. Outros progressos são a execução local de contratos de trabalho públicos administrados pelas UGEAs distritais e aprovados pelo TA, ou seja, avanços no controlo externo de gastos, bem como na gestão de conhecimento e documentação, e divulgação de informação.

- Os pontos fracos são a organização de CCs insuficientemente estruturada e a sua deficiente interacção com o governo distrital em matéria de planificação, monitoria e partilha de informações; a insuficiente ligação da gestão orçamental distrital ao e-SISTAFE, fraco controlo interno e a pouca orientação da recolha de receitas locais, e falta de pontualidade na apresentação dos relatórios financeiros anuais ao TA.
- Embora a avaliação do BM considere a apropriação por parte do governo como um factor essencial para o sucesso moderado, um dos entrevistados foi altamente crítico da ausência de liderança e apoio dos níveis superiores do ministério ao PNPFD nas fases em que tal apoio teria sido necessário, por exemplo, no que diz respeito a um sistema nacional que faça a ligação, através do e-SISTAFE, entre o processo de planificação e o orçamento. Estabelecer essa ligação é uma das prioridades actuais do MEF.

É preocupante a falta de ligação entre a planificação, a orçamentação e a prestação de serviços, que o PNPFD não conseguiu estabelecer. Isto é atribuído, por um lado, à falta de ligação entre a planificação e o orçamento, e, por outro lado, entre o PESOD elaborado a nível local e o processo de planificação e orçamentação no quadro do Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE), elaborado e aprovado anualmente pelo governo central. Os PESODs, recolhidos e revistos pelo governo provincial e transmitidos ao governo central, não se reflectem sempre no PES e no OE, nem nos orçamentos para os distritos atribuídos através do e-SISTAFE.

Outro factor que explica a falta de capacidade de prestação de serviços é o facto de o Desenvolvimento Rural, por natureza transsectorial e orientado para a prestação de serviços, não fazer institucionalmente parte do PNPFD, embora, inicialmente, fizesse parte, como Direcção Nacional, da mesma instituição (MPD). Tinha para lá sido transferido do Ministério da Agricultura, para ser transferido, em 2010, do MPD para o MAE e, em 2015, do MAE para o MITADER. Esta migração institucional mostra que o pensamento, a acção e a discussão intersectoriais relativa às áreas rurais, onde vive a maioria dos moçambicanos, não tem aparentemente nenhuma sede institucional. A instabilidade institucional também significa instabilidade de programas, orçamentos e serviços.

Por fim, uma das deficiências que explica o modesto impacto do PNPFD na prestação de serviços está relacionada com a mudança da natureza do FDD. Originalmente concebido, no âmbito da abordagem do PPF, para financiar a infra-estrutura pública de acordo com as prioridades do PEDD e do PESOD, em 2006 foi-lhe dada uma lógica completamente diferente pelo presidente Guebuza, que o transformou num fundo para apoio à subsistência individual num esquema de projectos e crédito, embora todas as instruções de gestão do FDD original tivessem já sido comunicadas aos governos distritais pelo MF e pelo MPD. Por causa disto, o PNPFD perdeu completamente a lógica subjacente à sua concepção original, que visava a prestação de serviços e pretendia contribuir para o emprego local e a geração de rendimentos (ver secção sobre FDD mais adiante). Na perspectiva crítica de um dos “pais” da abordagem do PPF, o PNPFD foi, por conseguinte, um fracasso e não fez muito para promover a descentralização nem o desenvolvimento económico local.⁸⁸

É desejável um programa que suceda ao PNPFD, na perspectiva dos funcionários tanto do MEF como do MAEFP. O Director Nacional Adjunto da Planificação e Orçamento do MEF sublinha a necessidade de abordar três questões em qualquer programa sucessor.⁸⁹ A primeira é a falta de ligação entre o PESOD e o e-SISTAFE, e entre planificação e orçamento, em toda a hierarquia da administração pública, ou seja, desde o nível local até ao nível central. Isto implica, na prática, uma descentralização plena e integrada do sistema de GFP na planificação, orçamentação, execução orçamental e sua consolidação. Em segundo lugar, é necessário ponderar a possibilidade de introduzir e enfatizar uma componente baseada no desempenho, para incentivar os distritos a melhorar a sua gestão fiscal e a prática de prestação de contas. Por fim, falta uma perspectiva territorial da prestação de serviços que implique tanto os municípios como os governos distritais como actores essenciais, merecendo ambos apoio à planificação e investimento coordenados. Esta última questão é pertinente, já que os distritos e os municípios disputam recursos e funções de prestação de serviços, o que exacerba uma situação de conflito entre eles. Isso pode constituir um grande desafio – ou oportunidade – para reestruturar o sistema moçambicano de governo local. Reduziria também o potencial de conflito actualmente existente e a concorrência entre os governos distritais e municipais, que resulta directa e intrinsecamente da abordagem bifurcada escolhida para a descentralização, na qual foi abandonada, por razões políticas, a então unitária abordagem original do governo territorial (distrital), prevista na Lei 3/1994.

Pode acrescentar-se a esta agenda o argumento a favor do aumento dos recursos de receitas para os governos distritais, como defendido, por exemplo, na análise da despesa pública do BM (BM, 2014) e reivindicado pelos administradores distritais, e/

88 Entrevista com funcionário superior, MEF, Maputo, 02/11/2015

89 Entrevista com funcionário superior, Maputo, 08/12/2015

ou um retorno à lógica original do FDD. Tendo isto em consideração, passamos agora às Regras do Jogo relativas à descentralização fiscal.

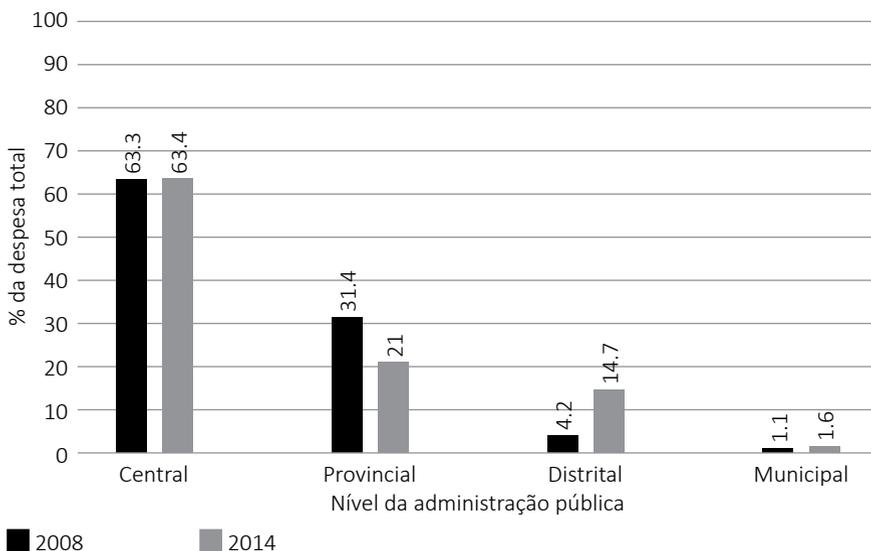
5 Descentralização Fiscal

5.1 Introdução

A descentralização das funções para níveis inferiores do governo sem descentralização dos recursos não faz muito sentido, apesar de se constatar que isso acontece muitas vezes. Por razões históricas e da natureza da economia política assente na procura de rendimentos improdutivos e sistemas clientelistas, muitos governos africanos têm tendência a descentralizar certas funções do governo e a prestação de serviços, mas a manter o controlo dos recursos fiscais disponíveis. Moçambique não é excepção.

O quadro abaixo mostra que, nos últimos sete anos, só houve descentralização significativa dos recursos orçamentais (despesas correntes e de capital) do nível provincial para o nível distrital, sem alterar os recursos alocados ao governo central e permitindo apenas uma mudança incremental em relação aos municípios. Durante o período seleccionado para comparação, os governos provinciais perderam 10% do orçamento de 2008, enquanto os distritos ganharam 10%.

Figura 4: Total de Despesas por nível da Administração Pública, 2008 e 2014 (em %)



Fonte: REO, 2008, 2014

Podem distinguir-se duas componentes conceptualmente diferentes no âmbito da descentralização fiscal, que muitas vezes ocorrem em combinação complementar num

sistema fiscal intergovernamental. A primeira é a descentralização de parte da base de tributação nacional para os níveis inferiores do governo. Dá à autoridade local a tarefa de se organizar para poder tirar proveito disso, administrando, cobrando e orçamentando a sua receita própria (RP) e dela apresentando contas. Receitas próprias incluem dois tipos: receita fiscal, como impostos sobre veículos, propriedade, etc., e receita não fiscal (por exemplo, taxas de licenças, taxas de utentes).⁹⁰

As transferências fiscais intergovernamentais de orçamentos centrais para locais representam a segunda componente do sistema fiscal intergovernamental. Nesta componente, o governo central transfere periodicamente uma determinada percentagem do seu orçamento total para níveis inferiores de governo, com base numa fórmula para alocação e distribuição estabelecida por lei. Isso pode ser feito sob a forma de subsídios agregados ou financiamento geral, ou como subsídios consignados, isto é, transferências para uso e finalidade determinados (por exemplo, construção de estradas, construção de escolas, programas de alimentação escolar, etc.), ou ambas as coisas.

No caso de Moçambique, só existe um sistema fiscal intergovernamental para os municípios, assente em legislação própria, ou seja, um direito legal, e uma fórmula de partilha de receitas ou uma percentagem legalmente consagrada. Isto faz parte da lei de financiamento autárquico de 11/1997 e da sua posterior reforma em 2008, que produziu a Lei 1/2008 e o Código Tributário Autárquico, promulgado no Decreto 63/2008. Este contém as já referidas componentes típicas de um sistema desse tipo (Nguenha *et al.*, 2012, MAP Consultoria, 2017).

É de notar que os dados para avaliar o sistema fiscal intergovernamental municipal estão dispersos e nem sempre são coerentes. Nem os orçamentos municipais nem as suas contas anuais (Conta de Gerência, CdG) são sistematicamente publicados ou disponibilizados em sites municipais ou nacionais, nos raros casos em que estes existem. Os dados do MEF sobre FCA e FIIA transferidos para os municípios parecem não ser sistematicamente harmonizados com os dados que constam nos documentos do orçamento municipal. Isso leva a imprecisões nas bases de dados (MAP Consultoria, 2017). Além disso, nem todas as transferências para municípios ou outras formas de financiamento se reflectem totalmente na contabilidade e nos orçamentos municipais. Um exemplo disso são as transferências para os municípios recentemente criados (em 2013), que receberam financiamento do governo central para infra-estrutura e equipamentos municipais básicos (escritórios, etc.). Estes estão sistematicamente registados no orçamento nacional e são rastreáveis através do e-SISTAFE, mas constam de forma muito menos sistemática nos orçamentos dos beneficiários. O mesmo acontece com as contribuições em espécie (por exemplo, autocarros para transporte municipal) adquiridas por meio de governo central e

⁹⁰ Para uma excelente descrição do sistema tributário de Moçambique, ver ACIS (2011).

“doadas” a certos municípios, e com os créditos autorizados pelo governo central para determinados municípios, como também não é fácil saber qual é ao certo a fórmula em função da qual é distribuída entre os municípios a “parte descentralizada” do Fundo de Estradas (FE) nem quais os montantes orçamentados. Este apoio adicional, muitas vezes concedido informalmente aos municípios, e os critérios da sua atribuição não são sistematicamente documentados nem publicamente disponibilizados, nem a nível do governo central nem nos orçamentos municipais. É necessário presumir, portanto, que os dados utilizados para a análise das finanças municipais na Secção 5.5 deste capítulo são incompletos e não mostram necessariamente a imagem real e completa da descentralização fiscal para os municípios.

No que diz respeito ao peso relativo das transferências e dos investimentos feitos por actores que não utilizam o sistema de transferência intergovernamental (fundos autónomos como o FE, Administração de Investimentos de Água e Saneamento (AIAS), Fundo de Desenvolvimento dos Transportes e Comunicações (FTC)), calcula-se que ronde em média um mínimo de 30% de todas as transferências para todos os municípios no período de 2011 a 2014 (MAP Consultoria, 2017). Este recente estudo contribui, pois, para uma avaliação mais completa do sistema de transferências intergovernamentais. Dá-se mais adiante conta das suas conclusões na Secção 5. 5.

5.2 Recursos Fiscais dos OLEs (1) – um Enfoque nos Distritos

Os OLEs não fazem parte de um sistema fiscal intergovernamental no sentido acima referido.⁹¹ Eles recebem os seus recursos orçamentais do governo central como dotações anuais definidas pelo MEF, que fazem parte do OE e são aprovadas pela AR, e não por uma assembleia local, como acontece no caso dos municípios. Os OLEs não têm direito legal, uma vez que, organicamente, os OLEs fazem parte da administração directa da hierarquia do governo central (LEBOFA, Secção VII). O MEF usa uma fórmula para determinar as dotações anuais. No caso das províncias, os critérios de alocação ponderada são o tamanho da população (70%) e a pobreza, medidos por um indicador multidimensional (30%).⁹² No caso do cálculo do FDD por distrito, os critérios são a população (30%), o tamanho do território (20%), a cobrança de receitas próprias (15%) e os níveis de pobreza (30%) (BM, 2014, p.111).

E, como vimos na secção anterior, as prioridades orçamentais definidas no PESOD local não se reflectem necessariamente no envelope orçamental disponível para os distritos para financiar despesas correntes. Os orçamentos dos OLEs são-lhes entregues através do e-SISTAFE, recebendo os OLEs uma transferência inicial

91 Esta opinião difere da dos autores da avaliação de despesas do BM.

92 Ver Rosenfeld (2012) e BM (2014). Segundo esta última obra, “as dimensões usadas para calcular a pobreza multidimensional são: consumo (30 %), água potável (15 %), saneamento (15 %), saúde (20 %) e educação (20 %)” (BM, 2014: 112).

anual e um “reforço” orçamental quando necessário ou disponível. Este sistema em linha ligado à Conta Única do Tesouro (CUT) permite ao governo central rastrear as transferências de receitas e as despesas ao nível local, de acordo com vários classificadores (por exemplo, económico, funcional, por fonte de financiamento, etc., incluindo o classificador territorial para os OLEs).

Os OLEs não têm praticamente nenhuma base de receitas próprias, como se pode ver no quadro abaixo:

Tabela 6: Estrutura de receitas próprias por províncias e distritos em 2012

| Nível subnacional e tipo de receita | Milhões de MZN | como % |
|-------------------------------------|----------------|--------------|
| Província | | |
| Receitas próprias provinciais | 402 | 1,4 |
| Receitas consignadas provinciais | 301 | 1,1 |
| Dotações às províncias | 27 792 | 97,5 |
| Total | 28 494 | 100,0 |
| Distrito | | |
| Receitas próprias distritais | 90 | 0,5 |
| Dotações aos distritos | 20 117 | 99,6 |
| Total | 20 208 | 100,0 |

Fonte: BM (2014: 116) com base em CGE, 2012; modificado pelos autores

As receitas próprias dos OLEs são o Imposto de Reconstrução Nacional (IRN), datado de 1987 (Decreto 4/1987), taxas de licenças (por exemplo, para bicicletas, corte de madeira, produção de carvão vegetal, comércio, etc.), e também receitas consignadas (por exemplo, taxas de utente cobradas aos pacientes nos hospitais). Teoricamente, o IRN, um simples imposto de capitação sobre a parte economicamente activa da população⁹³ deve ser cobrado anualmente a nível distrital e partilhado entre o distrito e as províncias. Mas, na prática, o IRN não está apenas desactualizado, como é também pouco cobrado. A cobrança é mais cara do que a receita produzida e é bastante impopular, pois lembra aos cidadãos o obrigatório imposto de palhota da época colonial. A sua contribuição para a receita nacional é insignificante e a Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) está a ponderar a suspensão completa da cobrança do IRN.⁹⁴

93 O equivalente municipal é o Imposto Pessoal Autárquico (IPA).

94 http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/12/imposto-de-reconstru%C3%A7%C3%A3o-em-vias-de-elimina%C3%A7%C3%A3o.html

A maior parte das outras fontes de receita não fiscais, incluindo taxas de utentes e licenças, têm de ser transferidas para a autoridade fiscal nacional, já que os OLEs não têm estatuto de autonomia fiscal.

Há uma clara necessidade de aumentar a receita para os governos distritais para salvaguardar a sua função essencial da prestação de serviços básicos. Isso tem um custo excessivo, dado os grandes territórios que estes governos devem cobrir, sabendo-se muito pouco da estrutura de custos em todo o distrito (e províncias) e não a tendo explicitamente em consideração nas dotações de recursos do governo central. Existem várias formas hipotéticas de aumentar a receita distrital. O BM (2014) sugere duas modalidades. A primeira é um maior esforço por parte da administração distrital para cobrar e administrar licenças e taxas de utente. Na nossa opinião, estas devem ser mantidas a nível distrital e não transferidas para o governo provincial e central, como acontece actualmente. A segunda proposta é alargar aos distritos a reforma fiscal municipal de 2008, ou seja, permitir que eles tenham a sua própria base de tributação. O estudo do BM é bastante claro: “implementando uma abordagem baseada em fórmulas, as províncias e os distritos teriam potencialmente maior autonomia para prestar serviços públicos de acordo com as necessidades locais” (BM, 2014, p.123). De um ponto de vista legal, isso exigiria atribuir-lhes autonomia financeira – uma ideia contida na legislação inicial de descentralização da Lei 3/1994. Do ponto de vista técnico e institucional, os distritos teriam de investir numa administração mínima das receitas próprias, ou teriam de forjar uma relação de cooperação com a ATM, que supervisionaria os aspectos técnicos da administração fiscal em nome dos distritos.

5.3 O Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)

Uma importante fonte de financiamento para os distritos é o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Como mostrámos nas secções acima, foi criado em 2006 um mecanismo de financiamento distrital sob a forma de OIIL, com uma dotação anual geral de 7 milhões de MZN para cada distrito. Isto aconteceu na sequência da promulgação da LOLE, do reconhecimento do distrito como elemento fundamental para a planificação da base para o topo e como unidade orçamental, e ainda do interesse político pessoal do presidente Guebuza na promoção de uma forma desconcentrada de governo local. A dotação passou a chamar-se FDD em 2009, com o Decreto 90/2009, em que também se definiram os critérios de alocação. O FDD também é transferido via e-SISTAFE. Os fundos devem ser utilizados para a redução da pobreza através de actividades privadas de subsistência, sob a forma de projectos a serem apresentados ao governo distrital e por ele aprovados, mediante recomendação de uma Comissão Técnica de Avaliação de Projectos, e com os membros do CC do distrito tendo também voz no processo de tomada de decisão. Os desembolsos são feitos pela administração do distrito, com base em crédito, que,

uma vez reembolsado, alimentaria o FDD, transformando-o num mecanismo de financiamento rotativo. As taxas de juro variam entre os 3% e os 7% ao mês, ou seja, 36-84% ao ano (MAE, 2011).

O equivalente municipal do FDD é o PERPU, que, seguindo o mesmo *modus operandi*, se destina ao alívio da pobreza urbana nas capitais provinciais. Na terminologia fiscal, isso representa um financiamento consignado ao município, que então o transforma num empréstimo privado ao beneficiário com um projecto aprovado. Ao longo dos últimos nove anos, foram gastos até 450 milhões de USD no FDD, 200 milhões de USD entre 2006 e 2011, o equivalente a cerca de 2% do orçamento (Sande, 2011).

A criação do FDD é, para alguns entrevistados, uma conquista atribuível ao processo de desconcentração – e é considerada um fracasso por outros observadores. Os primeiros vêem o seu mérito no facto de o FDD ter fornecido ao distrito uma importante fonte de receita. Reconhecem que o FDD produziu algum efeito tangível na redução da pobreza e na criação de emprego (Metier, 2009), apesar de algumas das deficiências discutidas a seguir. Entende-se que essas fraquezas podem ser eliminadas ao longo do tempo e o FDD pode, e deve, em princípio, ser mantido e melhorado.

As vozes mais críticas apresentam três argumentos.⁹⁵ Em primeiro lugar, foi alterado o propósito original do FDD de fornecer financiamento para o desenvolvimento de infra-estrutura local e bens e serviços públicos emanados do PEDD e PESOD. Conforme exposto atrás, os públicos de investimentos e projectos de obras financiados pelo FDD devem ser executados preferencialmente por empreiteiros locais, com o desejado efeito positivo sobre o emprego local e a geração de rendimento para reduzir a pobreza. No entanto, desde a decisão do presidente Guebuza, anunciada durante uma Presidência Aberta e Inclusiva (PAI) na Província de Gaza em 2006, essa lógica foi substituída por uma lógica que visa complementar ou “reforçar” iniciativas e projectos privados de subsistência, com base num crédito rotativo administrado pelo governo distrital. Isto não só transformou a administração do distrito num banco local de desenvolvimento – para consternação das instituições nacionais de crédito privado para actividades assentes na agricultura rural, como a GAPI (um mecanismo de financiamento do desenvolvimento rural), mas também levou ao apoio do FDD a numerosos projectos que não eram economicamente viáveis e/ou eram de consumo e não de investimento. Assim, numa perspectiva de investimento, os preciosos recursos foram desperdiçados. Diversos estudos demonstraram que muitos beneficiários do FDD muitas vezes estavam directa ou indirectamente ligados ao partido no poder (Sande, 2011; Forquilha & Orre, 2012) e que a taxa de reembolso do crédito era muito

95 Entrevista com oficial superior, MEF, Maputo, 02/11/2015 e John Barnes, antigo assessor sénior, PNPFD, Maputo, 30/09/15

baixa, abaixo de 10% do volume de crédito, tanto no FDD (Metier, 2009; Matusse & Pimentel, 2013) como no PERPU. Isto significa que o pressuposto subjacente de um sistema de crédito rotativo estava errado e assim continuou. Para aumentar a taxa de reembolso, alguns governos distritais recorreram a ameaças de utilização de medidas coercivas para garantir o reembolso da dívida pelos beneficiários, sem efeito assinalável.

Com base nas opiniões mais críticas sobre o FDD, concluímos, como Forquilha & Orre (2012), que este mecanismo foi transformado num mecanismo de financiamento público politicamente orientado para aumentar as redes locais clientelistas da Frelimo e para a “compra de votos nas eleições”. Numa perspectiva comparativa, o FDD, a sua finalidade e o seu *modus operandi* assemelham-se mais a um “fundo de base de apoio ao círculo eleitoral” político e discricionário que tem como objectivo manter os partidos governantes no poder, uma modalidade praticada em alguns países da Ásia e do Pacífico apoiados pela China e Taiwan,⁹⁶ e não um mecanismo desconcentrado de investimento e financiamento de serviços para governos distritais, como o nome sugere.

O futuro do FDD parece incerto, não apenas por algumas das razões acima mencionadas, mas também pelas crises fiscais que o governo de Nyusi enfrenta nos próximos anos. Numa perspectiva analítica, o FDD apenas contribuiu marginalmente para o seu objectivo de redução da pobreza e não conseguiu manter o carácter rotativo do esquema de crédito, tendo em conta as baixas taxas de reembolso. Também não produziu inteiramente os efeitos políticos esperados de influenciar os padrões de votação rural a favor da Frelimo, pelo menos nessas províncias, nas quais a Renamo ganhou – sem mecanismo de financiamento da base de eleitores.

A maioria dos entrevistados, incluindo funcionários superiores do MAEFP e do MEF, mostraram-se cépticos quanto à continuação do FDD na sua forma actual. Os cenários alternativos possíveis são a) o retorno ao propósito original do FDD de financiar infra-estrutura distrital e obras públicas, de acordo com as prioridades do PEDD e do PESOD,⁹⁷ e b) uma reafectação do crédito do FDD, ou de partes dele, para Desenvolvimento Rural (sob a tutela do MITADER) ou para aumentar o volume do FE descentralizado. Isto indica uma convergência de opinião relativamente ao reconhecimento da necessidade de aumentar os recursos públicos para os distritos para a produção de investimentos e bens públicos, quando o permitem as restrições fiscais actuais.

96 Por exemplo, no caso das Ilhas Salomão, esta dotação financeira do Fundo de Subsistência de Zona Rural (Rural Constituency Livelihood Fund) para financiar círculos eleitorais locais, financiada pela República da China, i.e. Taiwan, é muito maior que as transferências orçamentais do governo central para os governos locais. Ver Weimer (2013).

97 Uma ideia também defendida no Grande Fórum MOZEF0, realizado em Dezembro de 2015. Ver <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/38683-construcao-de-infraestruturas-devia-ter-um-programa-semelhante-ao-7-milhoes.html>

5.4 Recursos Fiscais dos OLEs (2): Enfoque nas Províncias

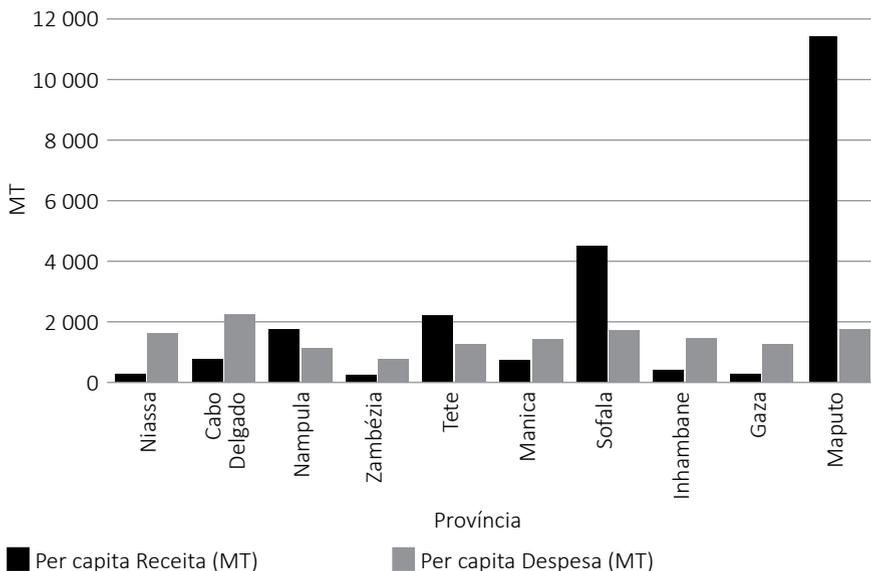
Nesta secção, analisamos a distribuição geográfica da geração de receita e despesa por província. As disparidades regionais e a distribuição desigual dos recursos entre as províncias têm preocupado o governo e o parlamento. Temos aqui também uma base para melhor entender o conteúdo político da iniciativa dos partidos da oposição de reivindicar mais autonomia para algumas províncias (ver II C. 2.3).

Definimos a despesa total como despesa anual interna e externamente financiada referente a investimento público e despesas recorrentes (salários e serviços). A expressão “receita geral” refere-se a todas as receitas fiscais geradas pela ATM (todos os impostos directos e indirectos nacionais, impostos e taxas comerciais), excepto a RP municipal. Analisa-se a seguir a despesa e a receita per capita por província, pressupondo um crescimento anual da população de 2,4%, de acordo com as estatísticas do INE (INE, 2015).

A análise que se segue da receita por província perde com a falta de disponibilidade de dados desagregados das receitas, por fonte de receita e por província. Não foi possível obter esses dados da ATM. Se estivessem disponíveis, os autores poderiam ter excluído as receitas relacionadas com o comércio portuário (aduana, taxas de exportação, etc.) que distorcem a imagem geral da geração de receita, dado que essas fontes são específicas da localização, ou seja, são geradas em alguns portos e pontos de entrada/saída importantes de mercadorias e serviços. Esses locais são Maputo, a Matola, a Beira e Nacala. Esses dados também teriam permitido demonstrar com precisão a origem geográfica das receitas provenientes da extracção mineral. Assim, a reflexão e números que se seguem são ilustrações, e não uma análise exhaustiva. Mostram, porém, as desigualdades nos valores per capita entre as províncias, tanto em termos de receitas como de despesas.

Figura 5 abaixo apresenta os valores para o último ano de que há dados disponíveis (2014). A figura mostra que a Província de Maputo tem a maior receita per capita. Se a cidade de Maputo tivesse sido incluída, a sua receita per capita seria ainda maior, acima dos 74.000 MZN. Os valores per capita mais baixos são os registados para as províncias do Niassa, Zambézia, Inhambane e Gaza. A proeminência de Maputo é explicada pelo facto de Maputo e a Matola serem as cidades não só onde está sediado o governo central e a ATM tem uma forte presença, mas também onde está registada e paga impostos a maioria das grandes empresas que operam nas províncias e distritos de Moçambique, especialmente megaprojectos. Como mostrado numa secção anterior, trata-se aqui de uma característica estrutural da geografia política e económica de Moçambique. Essas cidades são também os principais portos do país e os pontos de entrada para os bens importados, principalmente da África do Sul. Sofala também tem uma elevada cobrança de receita per capita, por causa do porto da Beira e do Corredor da Beira (importante para o comércio com os países vizinhos sem litoral).

Figura 5: Despesa per capita e receita per capita, por província, 2014 (em MZN)*



* Excluindo a Cidade de Maputo

Fonte: ATM e MEF

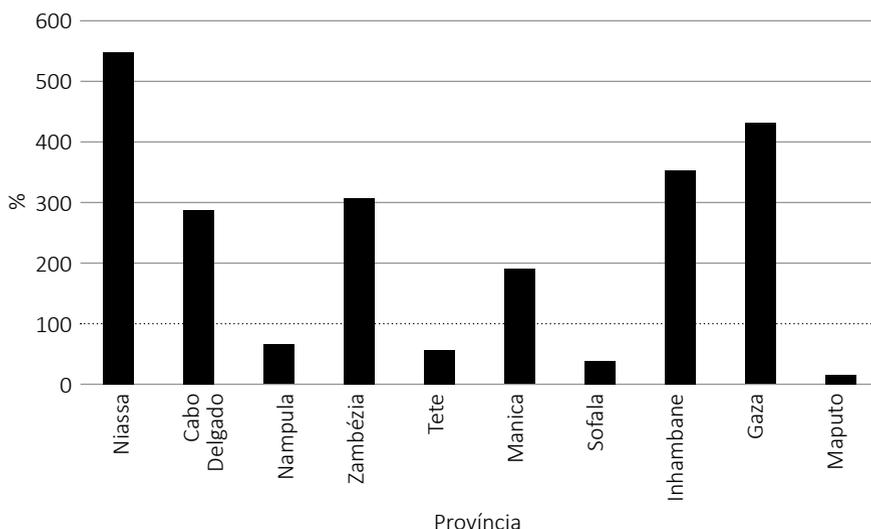
A Zambézia, Niassa e Gaza têm a menor receita per capita, menos de 300 MZN. A concentração da cobrança de receitas na Cidade de Maputo e na Província de Maputo é motivo para reflectir sobre incentivos para descentralizar o registo das empresas para as províncias onde operam e criar capacidade na administração pública para essa descentralização e para a tributação dessas empresas, ou seja, para “desmaputizar” a administração pública moçambicana. Isto também é do interesse do sector privado, que apoia, pelo menos em parte, províncias mais autónomas. Na situação actual, Maputo é o centro, onde se acumula a maioria dos benefícios fiscais da actividade económica em todo o país. Nesse sentido, substituiu Lisboa como núcleo da acumulação de receita gerada na então colónia de Moçambique.

Analisando o padrão de gastos per capita por província, podemos discernir os padrões de distribuição do orçamento e as desigualdades provinciais. As mais elevadas despesas per capita em 2014 foram em Cabo Delgado, Maputo e Niassa, e as mais baixas na Zambézia e em Nampula.

Comparando a receita per capita com a despesa per capita, podemos ilustrar a transferência líquida de recursos fiscais por província. Na figura abaixo, apresenta-se a percentagem da despesa per capita relativamente à receita per capita para todas as províncias. Uma taxa de 100% significa que a receita gerada nesta província contribui em termos equivalentes para as despesas atribuídas a esta província. Um valor acima

de 100% implica que a atribuição de despesas (per capita) a uma província está acima da receita gerada por essa província, enquanto que um valor abaixo de 100% significa que a geração de receita das províncias está acima das despesas (per capita) que lhe são atribuídas. No primeiro caso, a província é um receptor líquido de recursos, enquanto no segundo caso é um financiador líquido de despesas.

Figura 6: Rácio entre despesa per capita e receita per capita, por província (médias 2010-2014) em %*



■ Despesa per capita/receita per capita (%)

* Excluindo a Cidade de Maputo

Fonte: CGE, MPD

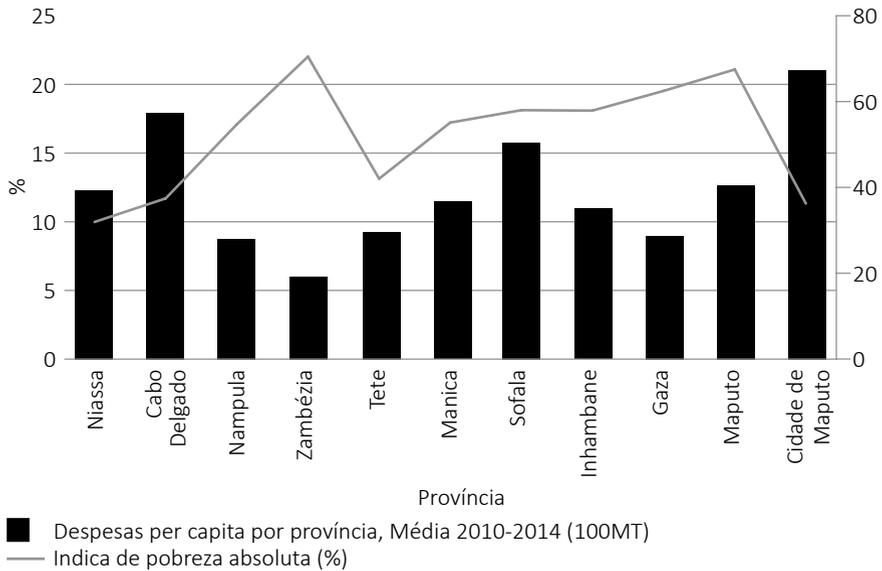
A figura mostra que as províncias de Niassa, Gaza, Inhambane, Zambézia, Cabo Delgado e Manica são beneficiárias fiscais líquidas, enquanto Nampula, Tete, Sofala e Maputo (Província) têm perdas líquidas.

Se incluímos na nossa análise a linha de pobreza absoluta da pesquisa de 2007, verificamos que a distribuição de gastos per capita não reflecte os padrões de pobreza, uma conclusão a que também se chega na pesquisa sobre despesas do Banco Mundial de 2014 (BM, 2014). A figura abaixo apresenta um forte contraste entre a Zambézia, a província com os maiores níveis de pobreza e menor gasto per capita, por um lado, e a cidade de Maputo e a província de Cabo Delgado, com o panorama inverso.

Na opinião dos autores, este padrão, constante nos últimos anos, reflecte as consequências dos incrementos da dotação anual dos orçamentos provinciais, mas não das funções distributivas do processo orçamental e a desigualdade estrutural. Na abordagem

incremental da orçamentação, as distorções anteriores (estruturais) são transferidas para o período seguinte, e não são totalmente tidas em conta as diferenças de custo entre as províncias na produção de serviços públicos e na gestão dos governos provinciais. Uma solução poderia ser uma “abordagem de orçamentação zero” ou um “exercício orçamental extraordinário único” (McCoy & Cunamizana, 2008: 21) ligado a um exercício de cálculo de custos, que permitiria reajustar o padrão de distribuição da alocação de recursos.

Figura 7: Despesa per capita e níveis de pobreza, por província



Fonte: CGE, MPD

Dadas as grandes diferenças entre as províncias – de disponibilidade de recursos, por um lado, e de posse de recursos naturais (minerais, energia, agricultura, água, etc.), por outro –, também se pode defender um fundo de compensação interprovincial baseado em fórmula. Muitos capítulos da história africana contemporânea mostram que, sem mecanismos de equilíbrio entre províncias com abundância de recursos (por exemplo, Cabo Delgado no caso de Moçambique) e províncias menos fornecidas de recursos (por exemplo, Gaza), se corre um risco real e elevado de tensões regionais, guerra civil e mesmo de separatismo. Não é por coincidência que o projecto de lei da Renamo visando o estabelecimento de províncias autónomas incluiu a proposta de que 50% das receitas geradas pelas indústrias extractivas de uma determinada província permaneçam nessa província. E os membros da cúpula política da Frelimo na Província de Cabo Delgado, conscientes da “maldição política” que a riqueza em gás da província pode causar, em termos de aumento dos conflitos e de luta por uma parte dessa riqueza, estudaram casos de conflitos que levaram a tendências separatistas, para tirar dessas experiências lições

para a salvaguarda doméstica contra conflitos que possam surgir da extracção de recursos relativamente a distribuição de benefícios e a delimitação de fronteiras.⁹⁸

Esse mecanismo de fundo de compensação interprovincial deve, na opinião dos autores, fazer parte de um sistema fiscal intergovernamental coerente e integrado, que abranja todas as unidades subnacionais da administração pública moçambicana, isto é, províncias, distritos e municípios.

5.5 Finanças Municipais

5.5.1 Critérios e Tendências de Alocação

Como referido na introdução desta secção, as finanças municipais dispõem de um sistema fiscal intergovernamental maduro, que combina transferências com uma base tributária própria. Este panorama é, todavia, incompleto, dado que existem outros tipos de transferências e investimentos em serviços públicos a nível municipal, que não são sistematicamente cobertos pelas estatísticas financeiras municipais (MAP Consultoria, 2017).

As transferências têm quatro subcomponentes, ou seja, o FG (ou FCA), que se limita, por lei, a 1,5% da receita fiscal nacional; o Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIILA), o Fundo de Redução da Pobreza Urbana (apenas dez capitais provinciais e a Cidade de Maputo) e subsídios consignados, como uma parte do FE.

O quadro abaixo resume os principais elementos do sistema de dotações e os critérios para o cálculo.

Tabela 7: Critérios para atribuição de recursos aos municípios

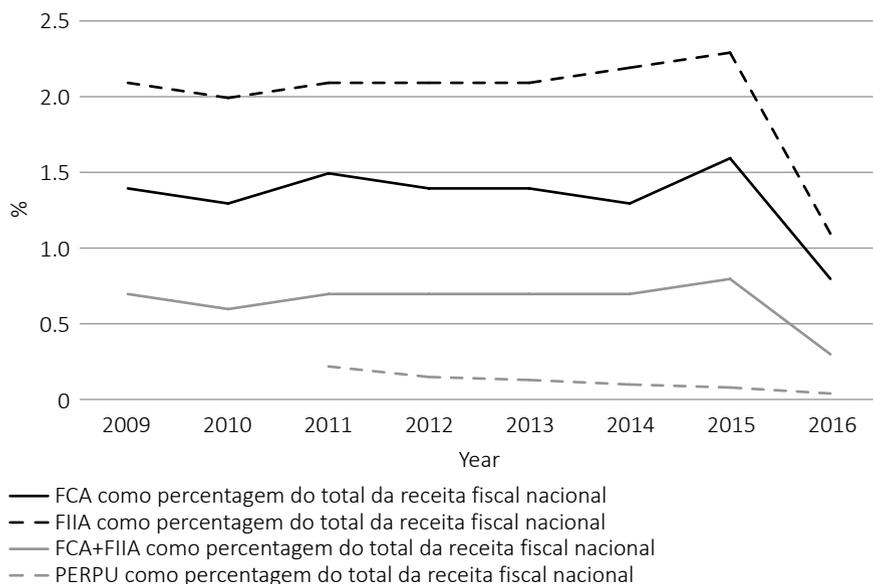
| Fonte de financiamento | Critérios e ponderações para atribuição de recursos |
|--|---|
| Fundo de Compensação Autárquica (FCA) | População (75 %) e dimensões territoriais (25 %). |
| Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIILA) | Não há fórmula, mas é usado em analogia com o FCA. |
| Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) para 11 municípios | Aspecto fixo: 55 % do total de recursos são distribuídos igualmente. Aspecto variável: dimensões do território urbano (10%), população (40%), pobreza alimentar urbana (40%) e cobrança de receita local (10%). |
| Fundo de Estradas | Densidade da rede rodoviária em cada município; e tipologia de cada município, p. ex., cidade ou vila, + critérios discricionários. |
| Outras dotações sectoriais | Discricionárias e ad hoc. |

Fonte: BM (2014), MAP Consultoria (2017)

98 Entrevista com membro (Frelimo) da Assembleia Provincial de Cabo Delgado, 06/10/2015. O entrevistado fazia parte de uma delegação que visitou Angola, a Nigéria e a Tanzânia/Zanzibar numa visita de estudo.

A figura que se segue mostra a alocação de receita aos municípios por parte do governo central nos últimos nove anos.

Figura 8: Transferências para os municípios como % da receita fiscal nacional, 2009-2016



Fonte: os autores, com base em dados da ATM e da CGE

O leitor pode constatar que, até 2015, só em duas ocasiões os municípios receberam a percentagem total de transferências do FCA a que têm direito, nomeadamente em 2008 e 2011, com uma ligeira queda observada após 2008. Mostra também que as transferências totais do FCA e do FIIA correspondem, no máximo, a 2,3% da receita fiscal nacional. Se fosse tido em conta o orçamento moçambicano total, ou seja, a receita fiscal nacional mais o apoio orçamental da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD⁹⁹), a percentagem transferida para os municípios seria menor (cerca de 1% no caso da FCA). Isto põe Moçambique a par do Burkina Faso, mas não dos seus pares na região e na África Oriental, em que cabe aos governos locais uma parcela consideravelmente maior das despesas nacionais: Botswana: <10%; Etiópia: 40%; Tanzânia: 27%, Uganda: > 40% (Dickovick & Riedl, 2014).

A partir de 2015, há uma queda drástica nas transferências de todas as categorias, devido às crises fiscais e económicas que o país está a enfrentar, causadas pelas dívidas odiosas e pela recessão económica. A fragilidade fiscal dos municípios aumenta ainda

99 Em Inglês: Official Development Assistance (ODA)

mais, pondo em causa não apenas a sua já fraca sustentabilidade, mas também a sua viabilidade (MAP Consultoria, 2017).

O Código Tributário Autárquico define que as seguintes fontes constituem a ampla base de tributação municipal ou RP:

- Imposto Pessoal Autárquico (IPA);
- Imposto Predial Autárquico (IPRA);
- Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV);
- Imposto Autárquico da Sisa (IASISA);
- Contribuição de Melhorias;
- Fontes de receitas não fiscais, tais como taxas de licenciamento e Taxas por Actividade Económica (TAE).¹⁰⁰ As taxas municipais para o DUAT e a taxa anual paga pelo uso da terra, o foro ou foral, fazem parte desta categoria.
- Taxas de utentes de serviços municipais (por exemplo, mercados e feiras, tarifas de água e de recolha de resíduos sólidos).

Em todos os municípios, a RP tem um considerável potencial mas é subutilizado, com variações consideráveis em todos os municípios. O quadro abaixo mostra o esforço de cobrança de receita de todos os municípios, agrupado por província, medida a RP como percentagem do total de transferências governamentais.

Tabela 8: Cobrança de Receitas pelos Municípios¹⁰¹ como % das Transferências Governamentais, 2014

| Província | Nº de Municípios | RP como % do total de transferências governamentais |
|--------------|------------------|---|
| Niassa | 5 | 24,7 |
| Cabo Delgado | 5 | 80,5 |
| Nampula | 7 | 50,6 |
| Zambézia | 6 | 28,2 |
| Tete | 4 | 100,8 |
| Manica | 5 | 56,7 |
| Sofala | 5 | 93,8 |
| Inhambane | 5 | 44,1 |

¹⁰⁰ A designação de taxa para esta fonte é enganadora. A julgar pelas suas características e pela forma como é calculada e cobrada em muitos municípios, essa fonte de receita deve ser considerada um imposto sobre actividades empresariais. De facto, é como o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC) cobrado em pequenas empresas e no sector informal pela AT. O risco de dupla tributação das pequenas empresas nos municípios é elevado (ver secção seguinte).

¹⁰¹ Agrupados por província

| Província | Nº de Municípios | RP como % do total de transferências governamentais |
|---------------------|------------------|---|
| Gaza | 6 | 56,5 |
| Maputo Província | 4 | 68,3 |
| Média por província | 5,2 | 60,4 |
| Cidade de Maputo | 1 | 316,5 |

Fonte: CGE (2015: *Anexos Informativos*)

Enquanto nos cinco municípios de Niassa e nos seis na Zambézia se observa pouco esforço médio de cobrança, ou seja, são em grande medida dependente das transferências governamentais, os de Tete e Sofala apresentam muito melhor desempenho, com uma percentagem de 100% e 94%, respectivamente. Os esforços dos outros municípios produzem entre 40 e 60% desses montantes transferidos pelo governo central. Maputo é, obviamente, um caso especial, dada a ampla base tributável, recursos humanos (RH) de qualidade e profissionais, e o apoio técnico do projecto Pro-Maputo, apoiado pelo BM.

5.5.2 *Transferências Fiscais e Receita Própria*

O recente estudo sobre as transferências intergovernamentais encomendado pelo MEF e financiado pela Cooperação Alemã (GIZ) (MAP Consultoria, 2017), analisou uma amostra de 16 municípios e usou as contabilidades municipais como fonte para a sua base de dados. O estudo confirma em grande parte a análise apresentada atrás e revela mais detalhes sobre a dinâmica das transferências fiscais e o desenvolvimento da RP:

- O peso relativo da transferência é maior no caso das vilas que das cidades de categoria B, C e D.
- A estrutura de transferências, por tipo, é dominada pelo FCA, seguido pelo FIIA, as transferências do FE e PERPU. Notamos, porém, que o PERPU, embora transferido através do e-SISTAFE, operado pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), não representa uma dotação fiscal condicionada que beneficie o orçamento municipal. Os governos municipais só das capitais provinciais representam apenas o gestor de boa fé de um fundo rotativo para a redução da pobreza urbana que beneficia indivíduos. Eles têm de apresentar propostas de projectos de subsistência ao CM, as quais, uma vez aprovadas, recebem crédito para financiar o projecto. Com a notável excepção da Beira, que criou uma instituição financeira municipal para gerir os fundos do PERPU, os desafios para gerir correctamente o PERPU são os mesmos que no caso do FDD

(ver Secção 5.3 acima). A dependência de dotações gerais, utilizadas para financiar salários municipais e outras despesas correntes, tem consequências desfavoráveis para a eficiência e desempenho administrativo, bem como para a prestação de contas horizontal ao contribuinte local.

- As transferências médias anuais per capita para o período 2009-2015 são baixas (≤ 10 US \$), correspondendo a RP anual média per capita a apenas metade dessa quantia. Em comparação, a despesa anual média per capita é de cerca de 14 USD. Durante esse período, a RP mostrou uma ligeira tendência para subir.
- No que diz respeito à RP, os municípios dependem muito mais de fontes de receita não fiscais que da receita fiscal. Os impostos autárquicos representaram, em média anual entre 2009 e 2015, apenas 16% da receita municipal total.
- A partir de 2013, ganha importância uma categoria chamada “outras receitas”. Esta categoria residual inclui transferências de organismos do Estado e entidades públicas, receitas de capital e transferências extraordinárias. Uma vez que não é inteiramente claro o que essa categoria significa em termos de origem e finalidade fiscal, seria necessário ter dados desagregados. Esta categoria pode incluir subsídios do tesouro para empresas insustentáveis de transportes públicos municipais e transferências *ad hoc* para auxiliar os municípios a lidar com as consequências de catástrofes naturais, etc.
- As taxas de crescimento anuais médias de todas as dotações foram na faixa dos dois dígitos, excepto nas Transferências para Investimentos em Infra-estruturas, definidas de modo a cobrir transferências de capital adicionais ao FIIA e incluindo a FE. Do ponto de vista da capacidade de resposta municipal ao desafio de aumentar a procura de infra-estrutura e serviços públicos devido à alta taxa de urbanização, essa tendência é muito preocupante.
- A partir de 2015, todos os tipos de transferências (excepto o PERPU) mostram uma tendência para a diminuição, baixando todos eles de forma considerável em 2016 (ver Figura 11 acima).
- As doações e financiamento de projectos apoiados por entidades estrangeiras mostram também um declínio considerável.
- i. As vilas dependem muito mais de subsídios do que as autarquias de todas as outras categorias, revelando uma capacidade muito menor de obtenção de RP. Isto deve-se certamente a uma base económica e fiscal relativamente pequena. Isto aplica-se sobretudo aos novos municípios criados em 2013, que receberam, portanto, transferências extras para infra-estrutura e equipamentos, de forma arbitrária e *ad hoc*. Isto levanta a questão fiscal do tratamento especial de uma determinada categoria de municípios, não prevista na legislação, que se baseia no pressuposto de que o mecanismo de equalização baseado em fórmulas cobre as diferenças de tamanho e população. Como defendemos na conclusão

desta subsecção, há, de facto, boas razões para rever a fórmula de equalização.

- Embora as autarquias do tipo vila recebam uma maior transferência per capita que todos os outros tipos de municípios, a sua capacidade de investimento em serviços públicos continua a ser extremamente baixa. Com a considerável descida das transferências desde 2015 e a elevada taxa de inflação, as vilas em particular terão grandes dificuldades na prestação de serviços públicos. No caso das vilas, pode observar-se uma tendência de diminuição das despesas de capital per capita, aliada a níveis extremamente baixos de cobrança de RP.
- Como já vimos, na perspectiva dos municípios menores e mais jovens (muitas vezes em zonas remotas), são questionáveis os efeitos produzidos pela fórmula de equalização utilizada para distribuição do FCA (e, por analogia, do FIIA). Uma análise mais diferenciada mostra que o padrão de crescimento do FCA per capita é significativamente diferente entre municípios da mesma categoria e com características demográficas e territoriais semelhantes. Isso indica que são aplicados outros critérios de distribuição, desconhecidos, diferentes dos legalmente estipulados, ou seja, território e demografia.

A Tabela abaixo resume as principais tendências das finanças municipais:

Tabela 9: Taxa de crescimento médio anual de indicadores fiscais autárquicos, por categoria de município, 2009-2015 (em %)

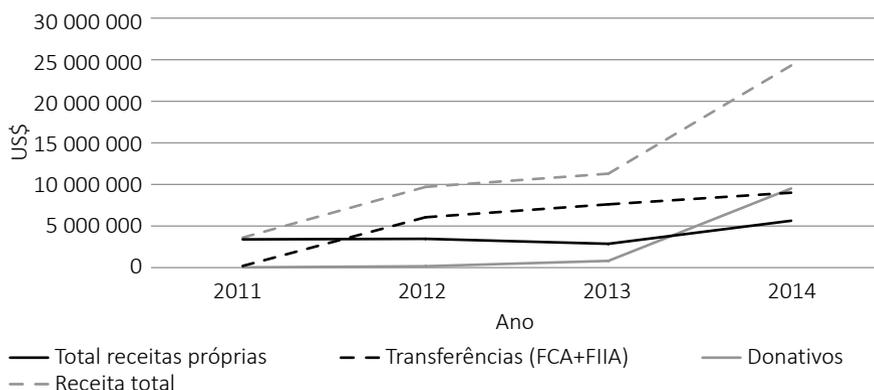
| Categoria | Taxa de crescimento médio anual (%) | | |
|--|-------------------------------------|---------------|-------|
| | Amostra* | Cidades (C&D) | Vilas |
| Receita Total | 20,2 | 15,2 | 15,5 |
| Total de Transferências | 18,0 | 17,7 | 17,6 |
| Receitas Próprias | 17,3 | 14,0 | 18,6 |
| Receitas Fiscais (Impostos) | 20,4 | 15,2 | 3,6 |
| Receitas Não Fiscais (taxas, etc.) | 16,5 | 13,8 | 21,4 |
| Doações e Financiamento Externo de Projectos | 12,1 | -20,0 | -1,0 |
| Outras Receitas | 161,0 | 92,5 | 14,2 |
| Total de Despesas | 24,4 | 18,6 | 16,6 |
| Despesas Correntes | 18,2 | 20,0 | 20,7 |
| Despesas de Capital | 33,2 | 16,3 | 11,9 |

* 16 de 53 municípios

Fonte: MAP Consultoria, 2017

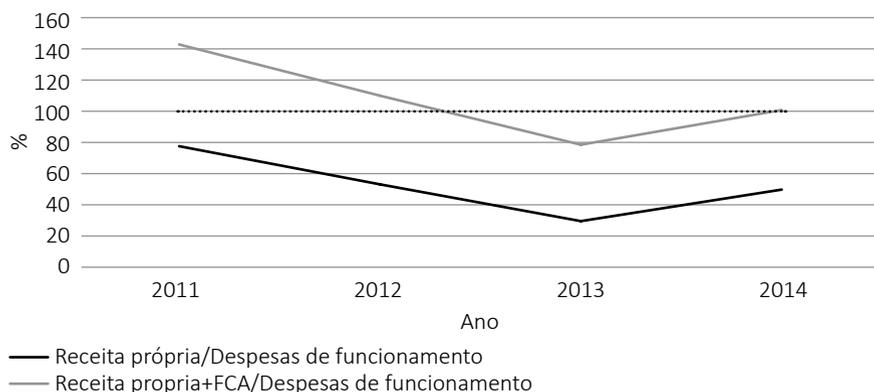
A mobilização de recursos internos e a sustentabilidade fiscal foram também o enfoque de estudos promovidos pelo Mecanismo Consultivo de Infra-estrutura Pública-Privada do BM (MCIPP). A análise de **dois estudos de caso**, i) a Matola, uma grande cidade portuária e centro industrial e comercial, e ii) Manhiça, uma vila rural economicamente dinâmica, mostra que, apesar da diferença de tamanho, a dificuldade em usar o potencial de RP é a mesma. Em ambos os casos, a RP foi menor que as transferências governamentais. O apoio externo tem sido decisivo para o aumento de recursos em certos momentos. Isso tem graves repercussões na sustentabilidade fiscal, que definimos como capacidade para financiar as suas despesas correntes com as RP.

Figura 9: Matola: RP, transferências, 2011–2014 (US\$)



Fonte: Autores, com base em dados do CM da Matola (CDG)

Figura 10: CM da Matola: sustentabilidade fiscal (%)

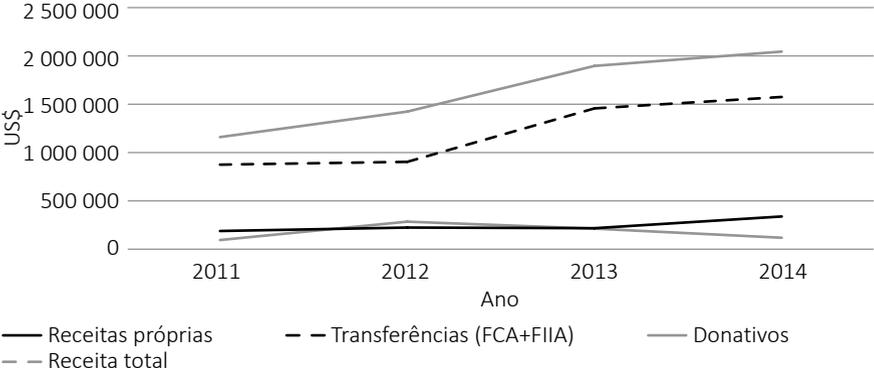


Fonte: autores, com base em dados do CM da Matola (CDG)

Se desagregarmos a RP por fontes de receita, constatamos, no caso de Matola e para o período aqui analisado, que a fonte mais próspera foi a taxa de resíduos sólidos, e não o IPRA, IASISA, IAV e TAE, como seria de esperar de uma cidade de mais de 700.000 habitantes, o coração industrial do país e uma cidade em que se assiste uma rápida expansão das áreas residenciais e industriais. Na verdade, o Conselho Municipal da Matola só começou a cobrar o IPRA em 2014. Em 2015, contratou uma empresa privada para supervisionar a cobrança e a administração da maior parte das receitas e o investimento necessário em serviços cadastrais, hardware e software, e formação dos RH (BM & PPIAF: 2015a). Como se pode ver na figura abaixo, o CM de Matola não se poderia sustentar com base apenas nos seus próprios esforços, ou seja, sem as dotações gerais do governo. Mesmo com o apoio do governo, a sustentabilidade fiscal foi volátil no período de 2012 a 2014. A linha negra pontuada indica o ponto de equilíbrio da sustentabilidade fiscal.

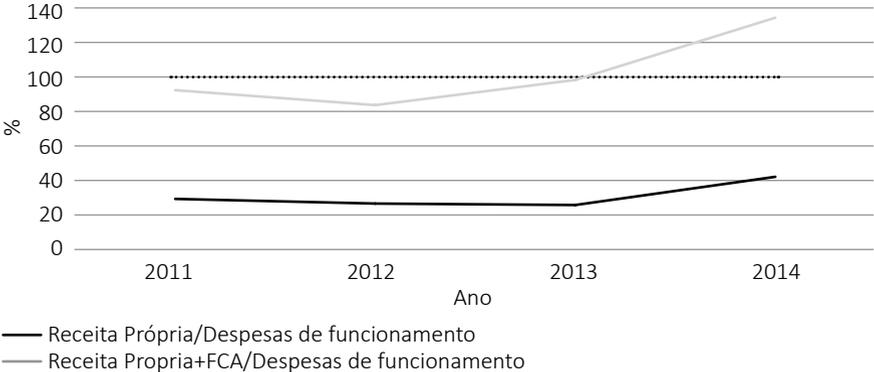
No caso de Manhica, dá-se a figura correspondente nas imagens abaixo.

Figura 11: Manhica: receitas próprias, transferências, 2011-2014 (US\$)



Fonte: Autores, com base no CM de Manhica (CDG)

Figura 12: CM de Manhica: sustentabilidade fiscal (%)



Fonte: Autores, com base no CM de Manhica (CDG)

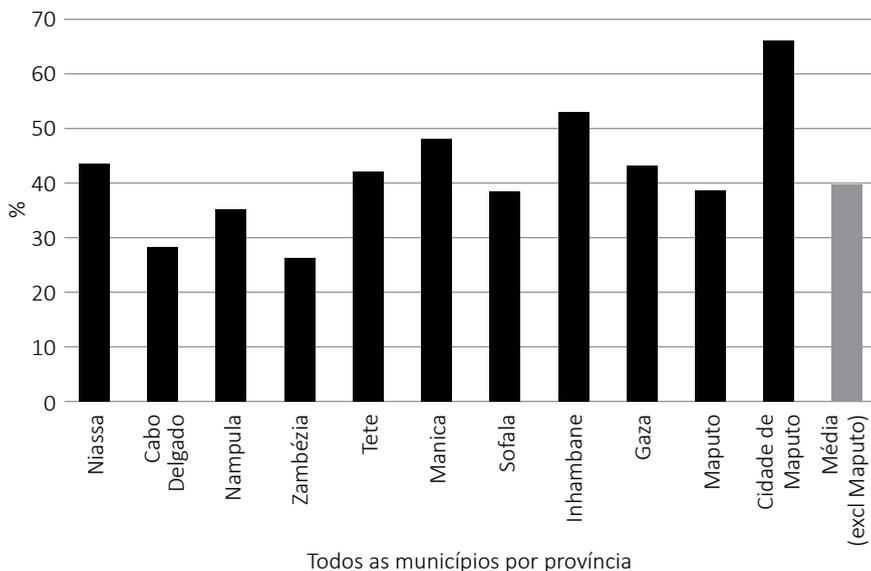
Diferenciadas por fonte de receita, as mais prósperas fontes de receita de Manhiça são não fiscais: receita de taxas de mercado, seguida de taxas de abastecimento de água e DUAT. Embora a contribuição para a receita total continue a ser marginal, a participação da RP está a aumentar lentamente, devido ao aumento dos esforços do CM, que se centram no IAV, IPRA e TAE. O esforço de tributação próprio também é evidente relativamente ao apoio externo, que só em 2012 foi mais alto que a RP (BM & PPIAF, 2015b).

Sobre a sustentabilidade de Manhiça, o quadro é o mesmo que no caso da Matola: a cidade não seria fiscalmente sustentável sem as dotações gerais que recebe do governo. De 2011 a 2013, não se garantiu a sustentabilidade, mesmo com as transferências governamentais. Estes dois microestudos confirmam análises anteriores, que estudaram uma amostra de 16 municípios de tamanhos variados (Ngenha *et al.*, 2012).

5.5.3 Capacidade Fiscal dos Municípios para Prestar Serviços Públicos

No que diz respeito aos **recursos financeiros para prestação de serviços**, examinamos a capacidade de investimento público dos municípios, vendo que percentagem das despesas totais é constituída pelas suas despesas de capital. Mais uma vez, agrupamos os municípios pela província onde se situam. A figura abaixo mostra a variação da sua capacidade de investimento.

Figura 13: Rácio municipal de despesas de capital vs total de despesas, 2014 (%)



Fonte: CGE (2015: Anexos Informativos)

Podemos observar que, em média, no ano de 2014, os 53 municípios utilizaram cerca de 40% dos recursos disponíveis em despesas de capital, ou seja, em investimentos na prestação de serviços, e 60% em rubricas orçamentais de despesas correntes (salários, serviços, consumíveis). É um rácio muito favorável, comparado com o dos governos distritais, que gastaram a maior parte dos seus recursos disponíveis em rubricas orçamentais de despesas correntes, ou seja, salários. Têm um desempenho acima da média a cidade de Maputo – com uma capacidade de investimento considerável – e os municípios de Niassa, Tete, Manica, Inhambane e Gaza, ao passo que as províncias de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Sofala e Maputo não tiveram tão bom desempenho.

Perante as expectativas dos cidadãos municipais, do governo central e das OSCs, no que se refere à melhoria da prestação de serviços em áreas essenciais, como a gestão de resíduos sólidos e esgotos/águas residuais, planeamento urbano e urbanização, incluindo habitação, e, cada vez mais, construção e manutenção de estradas, e saúde primária e educação, os municípios assumem as suas responsabilidades, mas apontam a insuficiência dos seus recursos. Em princípio, pode obter-se um aumento de recursos para serviços públicos através de uma combinação das seguintes opções:

- Aumento das transferências governamentais (FCA e FIIA) e dotações consignadas, p. ex., para cuidados de saúde primários e educação;
- Maior acesso a crédito;
- Tecto para o orçamento de despesas correntes e para a folha de pagamentos, com os ganhos utilizados para despesas de capital;
- Maior esforço de utilização de RP.

A primeira opção parece justificada, dado que, em comparação com os seus pares de outros países, os municípios moçambicanos têm recursos insuficientes e que, com o aumento do número de municípios, o direito das autarquias a 1,5% do Orçamento do Estado precisa de ser partilhado entre um maior número de beneficiários. Mas, dado o stress fiscal com que o governo se debate actualmente (ver Parte II C.1) e o aparente falta de entusiasmo político para devolver o financiamento sectorial para saúde e educação, esta opção não é muito realista. Este processo avançou lentamente por várias razões, em parte devido à falta de clareza quanto ao financiamento e à pouca capacidade técnica nos municípios mais pequenos. No entanto, apesar destas ressalvas, a responsabilidade desses serviços deve ser gradualmente entregue a alguns municípios (por exemplo, Maputo, Matola, Beira e Pemba), mas mantendo os recursos financeiros correspondentes nos ministérios desses sectores e nos governos provinciais¹⁰² Isso significa, na prática, que os professores ou enfermeiros municipais

102 Entrevistas com vereador, CM de Pemba CM, 05/10/2015; funcionários superiores das Direcções Provinciais de Educação e Saúde, respectivamente, de Cabo Delgado, 07/10/2015.

estão duplamente subordinados ao respectivo departamento municipal e ao governo provincial, provavelmente em detrimento da satisfação profissional e motivação do pessoal, e da qualidade do serviço.

A segunda opção, legalmente permitida sob condição de ser aprovada pelo MEF, não é muito realista pelo mesmo motivo de stress fiscal e pelo aumento das obrigações do serviço da dívida do governo central. Há alguns municípios, como a Matola, Nampula e Pemba, que negociaram com fornecedores e bancos a concessão de créditos para financiar o transporte público (por exemplo, a aquisição de autocarros) ou a aquisição de equipamentos e camiões de recolha de resíduos sólidos. É difícil, porém, ver o reembolso atempado das dívidas pelas tarifas de utentes geradas por esses serviços, a menos que a dívida seja reembolsada usando outras fontes de receita ou o reembolso seja garantido e coberto pelo governo central em caso de incumprimento. O crédito municipal e a sua autorização também são uma área que nem sempre é gerida de forma transparente e em que pode haver riscos fiduciários.

A terceira opção não é realista por razões contratuais e legais, e devido à necessidade de recrutar cada vez mais pessoal técnico competente e bem formado para executar as tarefas complexas que cabem a um município, em concorrência com a administração estatal e o sector privado, que geralmente oferecem melhores salários e mais regalias.

Assim sendo, resta a última opção, o aumento de capacidade e esforço para aproveitar o considerável potencial de RP que os municípios têm.¹⁰³ A melhoria do desempenho na cobrança e administração de RP é, todavia, dificultada pelos seguintes factores, que variam, naturalmente, ao longo do espectro municipal em termos de peso relativo:

- A competência técnica e a capacidade de gestão fiscal e administração de receitas dos municípios não são suficientes para a tarefa. Uma pesquisa realizada nos 13 municípios que fazem parte do Programa de Cidade e Mudanças Climáticas (PCMC), apoiado pelo BM, mostra que apenas uma minoria tem um bom domínio de contabilidade, administração fiscal, orçamento e tesouraria, sendo a tributação a área em que a capacidade é menor (MAE, 2013). Uma administração eficiente e eficaz da tributação, e também da urbanização, e um cadastro, é, no entanto, uma condição prévia para o aumento da geração de receita.
- Concretizar o potencial tributário, especialmente no que toca à propriedade (IPRA, IASISA) e ao TAE, é uma questão de economia política local e mexe com os interesses de empresários e proprietários, muitas vezes representados na AM e/ou com ligações fortes com o governo municipal. Qualquer esforço

103 Estudos analíticos mostraram que o potencial, devidamente cobrado e administrado, poderia pelo menos duplicar as receitas municipais. Ver, por exemplo, Boex, 2011, Weimer, 2012.

de políticas de cobrança ou aumento de impostos sobre bens pertencentes a essas classes sociais pode facilmente ser (politicamente) coarctado. O mesmo se pode dizer da cobrança de receitas municipais sobre propriedades pertencentes ao estado ou EPs como os CFM. Na ausência de vontade ou de influência política, o efeito frequentemente observado é o enfoque da política de receita municipal em fontes como taxas de mercado, que têm um efeito regressivo sobre os estratos mais pobres da sociedade, mas poupa as camadas mais ricas.

- O actual sistema fiscal intergovernamental não tem, na sua fórmula de atribuição de recursos, uma componente baseada no desempenho para o cálculo das transferências, embora isso inicialmente tenha sido discutido, para a primeira lei das finanças autárquicas (11/1997).

O estudo de despesas do Banco Mundial (BM, 2014, p.121f) propõe três maneiras de estimular o aumento da cobrança de RP, a saber:

- “*Deve desenvolver-se a capacidade da administração fiscal para concretizar o potencial da reforma de 2008*”. Isto inclui levar à prática um sistema de GFP e um de receitas adaptado às necessidades dos municípios ou aquilo que é conhecido como Sistema de Gestão Autárquico (SGA),¹⁰⁴ ligado ao e-SISTAFE, actualmente a ser elaborado pelo CEDSIF com o apoio do PCMC.¹⁰⁵
- “*As transferências devem ajudar a corrigir as diferenças de **capacidade fiscal** dos municípios, que calcula as receitas que os municípios podem cobrar*”. Este factor acrescentaria um critério de desempenho à fórmula de partilha de receitas, definindo “capacidade fiscal” não como as receitas que os municípios realmente cobram, “*mas sim o que poderiam cobrar, se a taxa média de imposto para todos os municípios fosse aplicada à sua base tributável. Isto significa que, se um governo local cobra menos que a receita potencial, a dotação não compensará a diferença*”. Por outras palavras, isto significa recompensar os municípios que demonstram um esforço fiscal acima da média.
- “*O fundo de investimento municipal, bem como as dotações sectoriais e ad hoc, devem ser atribuídos num processo transparente*”. Isto contribuiria para aumentar a previsibilidade das transferências.

Outra maneira de aumentar a receita dos municípios seria aumentar a sua base tributária atribuindo aos municípios o imposto sobre a actividade informal, o ISPC, actualmente cobrado pela ATM. Actualmente, há grande probabilidade de uma

¹⁰⁴ O seu predecessor, o Sistema de Gestão Municipal (SGM), apoiado pelo P-13 e pelo PROGOV, foi elaborado, testado e ensaiado nos municípios de Nacala e Mocuba entre 2006 e 2010, mas foi rejeitado pelo CEDSIF e pelo MAE, por razões que não são inteiramente claras.

¹⁰⁵ Entrevista com membro da Direcção-Geral do CEDSIF, Maputo, 28/09/2015.

pequena empresa ser tributadas duas vezes pelo CM, por meio de cobrança de taxas de mercado e TAE, e pela ATM, que cobra o ISPC. Ambos os impostos produzem efeitos regressivos e não contribuem para a redução da pobreza, especialmente se houver dupla tributação. Este imposto, um imposto típico dum governo local, poderia pelo menos parcialmente substituir a TAE. Esta questão e os potenciais ganhos para os municípios são discutidos mais adiante.

5.6 Rumo a um Sistema Fiscal Intergovernamental Integrado que inclua a Receita do Uso da Terra e da Extração Mineral?

Faz sentido proceder-se a uma revisão do sistema fiscal intergovernamental, e não apenas na perspectiva da mitigação das desigualdades regionais discutidas na secção anterior. Dado o padrão actual de alocação de recursos aos distritos, que é insuficiente para fornecer serviços básicos, há uma clara necessidade de aumentar os recursos fiscais desses mesmos distritos.

Uma maneira de obter mais receitas a nível distrital é a tributação do uso da terra e os rendimentos decorrentes da especulação fundiária. Há estudos que mostram (DFID, 2013; BM e FAO, 2011) que o uso de terras através do sistema de DUAT e a taxa paga não reflectem o valor do uso da terra nem o valor do mercado da terra, e tão-pouco a capacidade de diversos tipos de utentes (pequenos produtores agrícolas, residentes urbanos, investidores nacionais e estrangeiros) para pagar o seu uso. A maneira como a terra é actualmente gerida e “tributada” abriu caminho a especulação, conflitos de terra e um mercado informal em que a terra é – inconstitucionalmente – transaccionada sem que as comunidades e o Estado tirem disso nenhum proveito. Há, por conseguinte, razões convincentes para descentralizar a gestão da terra e introduzir taxas ou impostos, e rever e ampliar a taxa de DUAT. Isto não só reflectiria melhor o tipo de uso, o “valor de mercado” da terra (especialmente nas áreas urbanas e periurbanas e nas explorações – de grande escala – de mineração, agricultura e silvicultura), mas também aumentaria a receita dos distritos e os benefícios financeiros para as comunidades locais. O supracitado estudo BM & FAO (2011) conclui que os pagamentos derivados do actual nível da taxa de DUAT para terras rurais “são insignificantes para os titulares do DUAT” e “não afectam o seu comportamento económico e não são, portanto, uma ferramenta contributiva eficaz para incentivar a optimização do uso da terra”, concluindo que “há margem para aumentar o nível de cobranças de modo a espelhar com maior precisão o valor em uso para o titular do DUAT” (BM & FAO, 2011: 45). O estudo apresenta também argumentos convincentes para descentralizar a gestão da terra e reter a receita do uso da terra ao nível distrital e comunitário, ao defender que:

“... há benefícios a obter tornando local a atribuição da receita. Em muitos países, os impostos sobre a terra, por

exemplo, são normalmente tributação autárquica para serviços prestados localmente. Uma maneira concreta de demonstrar o reconhecimento dos direitos da comunidade e servir melhor o âmbito do desenvolvimento económico local seria reafectar aos governos locais a percentagem da receita que cabe ao Estado” (BM & FAO, 2011, p.46).

O projecto em curso de apoio à gestão local da terra Iniciativa para Terras Comunitárias (iTC) fez propostas concretas de como implementar a ideia visionária de descentralizar a gestão da terra para benefício das comunidades e distritos (Monteiro, 2014). De forma análoga, a geração de receitas derivadas da extracção de minerais pode tornar-se uma fonte de receita para distritos e comunidades em zonas onde funcionam os projectos de natureza extractiva. Deve abranger empresas de todos os tipos e tamanhos, e não apenas os investimentos de grande escala. Actualmente, os distritos, os municípios e as comunidades ganham pouco com as actividades extractivas, mas muitas vezes têm enormes custos de externalidades (ver estudos de caso na Parte III, secção 6.2).

Em 2013, o governo alocou 2,75% dos direitos gerados pelos sectores de mineração e do gás natural a sete localidades em três províncias ricas em recursos. Embora se trate aqui de um passo positivo, repetido no exercício de 2014, o valor representa uma pequena percentagem da receita fiscal geral. Esta percentagem não está fixada por uma lei específica, mas é antes determinada pelo governo no processo anual de orçamentação e legislação. Assim, a prática tem uma natureza *ad hoc* em vez de ter como base uma regra fiscal. Os montantes inicialmente orçamentados não são sempre integralmente transferidos para os distritos, uma vez que a base de receita, ou seja, os rendimentos dos direitos, é volátil em função de mudanças de preços nos mercados globais de bens de consumo. A parte que cabe ao distrito da receita de mineração é transferida para os distritos via e-SISTAFE, mas há poucas orientações para os governos provinciais e distritais sobre como usar as receitas de recursos transferidas (por exemplo, como dotação em bloco ou dotação consignada) e até que ponto isso afecta as comunidades. Existe um défice de regulação legal, uma vez que as directrizes dadas aos OLEs têm apenas o carácter de uma “circular”¹⁰⁶ e não de um decreto ou de uma lei. Os entrevistados queixaram-se da falta de transparência na atribuição e uso dos recursos transferidos, uma questão também levantada num documento de política do Banco Mundial sobre este assunto (Nombora, 2014).

Este documento defende de forma convincente – e apresenta possíveis elementos constitutivos e experiências internacionais relevantes – uma revisão e ampliação do actual sistema fiscal intergovernamental presentemente restrito aos municípios. Os

106 Circular 1/MPD-MF/2013, enviada pelo MPD e ME.

autores defendem um sistema abrangente de transferência fiscal, em que as receitas de extracção mineral transferidas para distritos ricos em recursos estão integradas, são consideradas um direito e se tornam mais previsíveis. Numa fase posterior, este sistema seria alargado a distritos que não possuem recursos em abundância. Como a nota política sobre tributação de terras anteriormente referida (BM & FAO, 2011), também recomenda a inclusão de abordagens de desenvolvimento impulsionado pela comunidade (DIC) para atribuição e gestão das receitas de recursos ao nível subnacional (Nombora, 2014: 27ss). Há razões igualmente convincentes para defender o aumento da transparência em relação a todas as transferências extras, doações e créditos fornecidos aos municípios, muitas vezes informalmente e fora do orçamento (ver a introdução desta secção).

Numa perspectiva analítica, para que se dê uma descentralização fiscal eficaz e haja um sistema fiscal intergovernamental funcional, equitativo e justo, que inclua receitas de terras e de recursos, e mitigue as disparidades regionais, têm de se verificar duas condições mínimas: em primeiro lugar, a criação de instituições responsáveis a todos os níveis de governo e, em segundo lugar, a garantia de órgãos deliberativos autónomos a nível local (Ribot *et al.*, 2006). Nenhuma destas condições está plenamente garantida no sistema político-administrativo actual de Moçambique, apesar das tentativas de introduzir esses elementos nos municípios e no *modus operandi* do FDD. Essas experiências poderiam tornar-se o ponto de partida para uma reforma do sistema actual, o que exigiria três tipos de acção preliminar. Em primeiro lugar, o sistema actualmente existente necessitaria de uma rigorosa avaliação em conjunto com uma apreciação do potencial de receitas subnacionais, a serem tidas em conta numa reforma da descentralização fiscal. Em segundo lugar, o quadro institucional, especialmente o dos distritos e das províncias, precisaria de ser revisto, com vista a maior autonomia dos OLEs actuais. Neste contexto, deve ser revista a legislação inicial da descentralização (Lei 3/1994). E, em terceiro lugar, seria necessário um consenso político mínimo entre a Frelimo e a Renamo (e no seio destes partidos) sobre a conveniência de tal reforma. De facto, esta matéria faz parte das negociações de paz entre esses partidos (ver mais adiante Secção 2.1 do Capítulo C).

6 As Regras Informais do Jogo: a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI)

Depois de chegar ao poder com as eleições gerais de 2004, em que o partido Frelimo e o seu candidato presidencial, Armando E. Guebuza, venceram com mais de 60% dos votos – embora com a mais baixa afluência às urnas de sempre (menos de 40% dos eleitores registados), o presidente Guebuza introduziu um novo método de manter o contacto com o eleitorado, as estruturas partidárias e os governos ao nível local, e

de os “orientar”. Este método, chamado PAI¹⁰⁷, tornou-se um elemento central da presidência de Guebuza. O objectivo era “garantir” uma melhor presença do Estado nas zonas rurais, através de capacitação dirigida às administrações locais, melhorando a prestação de serviços públicos e tornando os governos locais mais responsáveis perante o povo (Gabinete de Estudos da Presidência da República, 2009, p.8). Por isso, a PAI pode ser entendida como não só um meio de influenciar, se não impulsionar, o processo de descentralização com foco nos OLEs, contando com um forte interesse e apropriação do próprio presidente, mas também como instrumento de monitoria vertical do governo local e das instituições partidárias. Leininger (2011) e Leininger *et al.* (2012) vêem a PAI como um factor potencialmente determinante das relações estatais e partidárias entre os níveis central e local e na promoção da governação local ao incentivar e consolidar relações clientelistas com os intervenientes locais da elite dominante.

Em termos práticos, a PAI consistia em visitas a municípios e distritos, que duravam de dois a quatro dias e para as quais o meio de viagem preferido do presidente e da sua comitiva era uma frota de até cinco helicópteros fretados na África do Sul. Essas dispendiosas visitas, incluindo logística, locais de reunião e acomodações, eram bem preparadas com antecedência por funcionários do Gabinete do Presidente e do MAE. Na verdade, o MAE tornou-se a instituição encarregada da preparação e seguimento dessas visitas. Muitas vezes, o governador da província visitada, juntamente com os administradores de todos os distritos e os presidentes de todos os municípios, eram obrigados a participar nos eventos da PAI, tornando-a um projecto excessivamente dispendioso.

Durante as reuniões com o governo local e nos comícios, o presidente participava na avaliação dos programas governamentais (balanço), esclarecia as políticas e os programas do seu governo que visavam a redução da pobreza e o desenvolvimento rural e infra-estrutural, e apresentava as suas ideias sobre estímulos à diversificação agrícola, mecanização, armazenamento pós-colheita, comercialização e aumento da produtividade, promovendo, por exemplo, o investimento em grande escala em matéria-prima “verde” para produção de combustível (*Jatropha*). Foi também durante um evento da PAI que o presidente anunciou alterações na abordagem do financiamento da descentralização relativamente ao FDD (ver atrás a secção 5.3). O presidente também aproveitava a oportunidade para ouvir as opiniões, sugestões e queixas de pessoas locais – por vezes pré-seleccionadas – prometendo “medidas correctivas” em caso de queixas ou ajustes ao desenvolvimento local e prioridades de investimento. Em vários casos, foram demitidos funcionários locais dos governos distritais, incluindo o administrador, que foram colocados noutras lugares.

Por causa da PAI, muitas vezes tiveram de reajustar-se os PESODs. Isto é demonstrado em várias entrevistas realizadas no contexto do já referido estudo de

107 Presidência Aberta e Inclusiva. Esta secção baseia-se no detalhado estudo empírico de Leininger *et al.* (2012).

Leininger *et al.* (2012). O MAE estava encarregado de registar as “orientações” e as mudanças sugeridas deixadas pelo presidente, sob a forma de uma matriz intersectorial, e de fazer seguimento da sua implementação. No cumprimento da implementação das matrizes, esperava-se progresso rápido, pois estas tinham de ser actualizadas de três em três meses. Isto levava não só à priorização da implementação das matrizes pelas administrações dos distritos e suas Equipas Técnicas Distritais (ETD), mas também significava que esse processo tinha prioridade relativamente aos outros incluídos no PESOD. Isto resultou no fortalecimento do papel do governo central, porque fez com que os actores subnacionais, os administradores distritais, prestassem contas ao governo nacional e não à comunidade local ou ao CC.

Além disso, em reuniões à porta fechada, o presidente, na sua qualidade de presidente da Frelimo, dava ordens sobre questões internas do partido, por exemplo, relativamente a preparativos de eleições intrapartidárias dos principais eventos partidários ou eleições do governo local. A PAI, financiada com o orçamento do governo, serviu não só como um método de monitoria do governo local, mas constituiu também uma ocasião para consolidar o partido Frelimo, promover e/ou demitir funcionários e resolver conflitos internos.

Por muito que a PAI tivesse a vantagem de fortalecer a ligação directa entre o presidente, os intervenientes locais e a população, o método era caro e tinha impacto no orçamento distrital. Reduplicava “a função de monitoria” do governo local por parte do MAE, o Ministério da Função Pública (MFP) e os seus inspectores, e os governos provinciais. E passava para segundo plano o Sistema de Monitoria do Desenvolvimento Distrital (SMoDD), introduzido pelo PNPFD.

Em conclusão, portanto, a PAI – não consagrada na Constituição nem regulada por lei – precisa de ser interpretada como um método informal, e, ainda assim, dispendioso, para influenciar, de forma directa, os efeitos da descentralização, a actividade do governo local e o comportamento eleitoral, pelo mais alto representante tanto do Estado como do partido no poder, em detrimento da legislação e dos procedimentos formais estabelecidos. A PAI é, pois, outro exemplo da ligação intrínseca entre política, administração e economia discutida na parte II A, nas seções 3 e 4., que é característica de um regime de partido dominante e centralista por natureza.

7 Conclusões

7.1 Factores que Desencadearam a Descentralização

Na **perspectiva das Regras do Jogo**, concluímos que o quadro institucional formal para a descentralização foi criado em 1994, quando a Lei 3/1994 foi aprovada pelo parlamento nessa altura ainda monopartidário (Frelimo). A tentativa de criar governos

locais mais fortes resultou do reconhecimento do que se poderia chamar “défice estatal” (Offe, 1987) a nível local. Esse défice foi causado por uma modernização (socialista) fracassada, um projecto de construção nacional construído de natureza centralista, mas sem ideias claras de como substituir a herança do Estado centralizado e autoritário, que foi conservada e em parte desenvolvida, apesar da retórica da Frelimo do seu “escangalhamento”.¹⁰⁸ O outro factor que levou à descentralização foi o efeito devastador da guerra civil e de desestabilização regional. Isso levou à conclusão de que a Frelimo, apesar da sua reivindicação de poder e domínio hegemónico, não conseguia controlar a terra, as pessoas e os recursos com a sua abordagem do topo para a base de “centralismo democrático”. A descentralização tornou-se, portanto, uma “opção controlada” cuidadosamente, numa estratégia cujo objectivo é manter a hegemonia política e económica, e recuperar a legitimidade. Como diria o ex-ministro da Administração do Estado, Aguiar Mazula, “*sempre que nós, a Frelimo, e nosso Estado nos encontramos numa crise grave, redescobrimos as virtudes do governo local*” (Comunicação pessoal).

7.2 Momento Crucial e Dependência Histórica

A iniciativa da Frelimo, ligada ao Processo de Paz de Roma¹⁰⁹, previa inicialmente a devolução gradual do poder e dos recursos aos presidentes eleitos dos municípios e aos administradores dos distritos, assembleias locais (multipartidárias) e governos locais com alto grau de autonomia fiscal, administrativa e patrimonial em todo o país, ou seja, para cidades e vilas (municípios) e distritos (autarquias rurais). Essa abordagem foi, porém, revista depois de serem conhecidos os resultados eleitorais das primeiras eleições multipartidárias em 1994. Esses resultados mostravam um apoio generalizado e inesperado ao partido Renamo, que representava, na perspectiva da Frelimo, um grupo rebelde armado, na melhor das hipóteses, ou, na pior, apenas bandidos armados pondo em causa o seu direito hegemónico ao poder. E isso não devia acontecer, na óptica das facções mais conservadoras da Frelimo, para quem o AGP de Roma tinha já feito demasiadas concessões à Renamo, particularmente no que consideravam ser áreas essenciais: o aparelho de segurança, isto é, as forças armadas, a polícia e a segurança do Estado como instrumentos coercivos de controlo de pessoas, territórios e recursos (Igreja, 2015). Visto dessa perspectiva, foi apenas natural que a legislação de descentralização tenha sido revista por causa de negociações informais de bastidores dentro da Frelimo, enquanto o governo publicamente mantinha o seu compromisso público com a Lei 3/1994 até 1996, data em que a Constituição foi revista. Portanto, o ano de 1996 e a revisão constitucional podem ser considerados

¹⁰⁸ Paradoxalmente, essa modernização não se pode dar sem processos de diferenciação, desagregação e ajustamento nos subsistemas do Estado, incluindo os governos locais (Offe, 1987).

¹⁰⁹ Através da participação na equipa de negociadores do governo do então Ministro de Administração Estatal, Aguiar Mazula, responsável pela reforma da descentralização.

um *momento crucial* para a descentralização, na medida em que criou a separação conceptual entre autarquias ou poder local, ou seja, o governo local devolvido das áreas urbanas, por um lado, e, por outro, os OLEs desconcentrados para os distritos. Como demonstrámos nas secções acima, estes últimos visavam assegurar que o governo central mantivesse o controlo dos mecanismos de poder, dos territórios e dos recursos. A legislação resultante para os municípios e, seis anos depois, para os OLEs, é historicamente dependente dessa alteração formal (constitucional) das Regras do Jogo, informalmente induzida. Agora que há de novo um momento crucial causado pela interacção de vários factores, incluindo o conflito armado, é necessário visitar a descentralização, as suas formas e a sua essência, como parte de uma solução política para o conflito.

Além disso, é também de referir que não se considerou, pelo menos explicitamente, a possibilidade de descentralização de alguns serviços públicos mais relevantes para o governo local, em particular os que se relacionam com gestão e sistemas de informação. Assim, o e-SISTAFE é administrado centralmente, sem desconcentração para o nível provincial, e a organização administrativa e territorial da ATM, do INE e da Conservatória de Registo e Notariado do Ministério da Justiça ignoram distritos e municípios como unidades separadas para recolha de dados e prestação de informação. E a gestão da terra é apenas parcialmente descentralizada para os municípios, com tendência de recentralização na última década (DFID, 2013). A assimetria da informação não desfavorece apenas as elites política e economicamente excluídas e o público em geral,¹¹⁰ mas também o legítimo interesse na informação dos governos locais e provinciais. Estes são muitas vezes os últimos a saber de decisões, negociações e contratos feitos ao nível central, por exemplo, sobre extracção de recursos que afectam o seu território e podem causar conflitos maciços, como o demonstra o caso da extracção de carvão na província de Tete.

7.3 Coexistência Conflituosa de Devolução e Desconcentração

Desde então, a abordagem em vigor da descentralização (Weimer, 2012) é um “modelo de dois pilares” ou “modelo de descentralização bifurcado” ou, dito de forma mais crítica, “uma espécie de *apartheid* [administrativo]” (Galli, 2003, p.9). Esta abordagem produziu não só um sistema administrativo de governo local fragmentado, mas também dois conjuntos de cidadãos, tratados de forma diferente em termos de direitos de cidadania (local) e deveres como contribuintes, eleitores, etc., e duas formas de relações (formais) entre o governo central e os governos locais. Os municípios autónomos ficam sob a tutela do governo central, enquanto os OLEs lhe estão subordinados.

110 A Lei do Direito à Informação (Lei 34/2014) foi promulgada em fins de 2014 e o seu regulamento teve a forma de um decreto governamental aprovado em 13 de Outubro de 2015.

Conter as tentativas da Renamo de contestar o controlo hegemónico, por parte da Frelimo, do Estado, do povo e dos recursos, no caso dos governos municipais, faz parte da dependência histórica da descentralização desde aquele momento crucial em 1996. Sempre que a oposição ganhou eleições autárquicas, como em 2004, 2008 e 2013,¹¹¹ o governo imediatamente tentou limitar o “espaço de manobra” desses municípios por vários meios legais, administrativos e outros. Um deles é o Decreto 65/2003, aprovado pelo Conselho de Ministros após a vitória da Renamo em cinco municípios. Prevê no mesmo território municipal um “distrito municipal” em conformidade com a LOLE, no qual se define que o administrador do distrito é o “representante do Estado” na autarquia, figura já estipulada na Lei 2/1997. Outras medidas menos formais para limitar a influência da Renamo nos municípios foram a retirada de bens municipais oficiais (por exemplo, equipamento de escritório, arquivos) antes da transferência para o novo governo¹¹² e as tentativas de reduzir o território municipal (e, por conseguinte, a sua população, o que tem efeitos negativos na base tributável, por exemplo, no caso da Beira), até à retenção de parte das transferências financeiras a que os municípios têm direito.¹¹³ As autoridades eleitorais tentaram, em várias ocasiões, manipular as eleições municipais a favor do partido no poder, o que levou a uma segunda volta das eleições municipais em Nampula e Guruè nas eleições de 2013.

7.4 Descentralização Fiscal com Limitada Transferência de Recursos

Como mostrámos, o grau de descentralização fiscal é limitado, com poucos ou nenhuns efeitos na alocação de recursos a nível do governo central, mas uma transferência dos recursos fiscais (para despesas correntes, como salários) das províncias para os distritos e algumas melhorias para os municípios. Contrariamente aos distritos, os municípios gozam de um verdadeiro sistema fiscal intergovernamental (com direito a FGs e a dotações consignadas, e com autonomia financeira) e de uma base tributária própria, ampliada pela reforma das finanças municipais de 2008. A parte do orçamento transferido para os municípios, porém, é pequena, em relação à receita fiscal global (1,5%) e numa perspectiva comparativa. Há duas ressalvas principais. Em primeiro lugar observa-se o uso marginal que os municípios fazem do seu potencial de receita própria, ou seja, a negligência das fontes de receita fiscal (impostos) como o imposto sobre a propriedade e o imposto sobre transacções de propriedade. Embora o aumento do investimento na capacidade institucional de administração de receita municipal e

111 Em 2004, a Renamo ganhou as eleições municipais em Nacala, Angoche, Ilha de Moçambique, Beira e Marroneu; e, em 2008, o MDM ganhou na Beira e Quelimane, acrescentando a essa vitória a cidade de Nampula e Guruè nas eleições municipais de 2013. Para uma análise mais profunda da “mudança de regime nos municípios”, suas causas e consequências, ver Nuvunga (2012).

112 Isto aconteceu, por exemplo, no município de Ilha de Moçambique

113 Após a vitória do MDM nas eleições municipais em 2013, o CM de Nampula recebeu 9 milhões de MZN menos que aquilo a que tinha direito, o equivalente a 7% menos do FCA, segundo fontes governamentais. O presidente do CM de Nampula, Mahamudo Amurane, confirmou ter recebido um valor do FCA mais baixo que o recebido pelo seu antecessor no ano fiscal anterior (entrevista 12/10/15).

um grande esforço fiscal possa duplicar, pelo menos, a receita municipal (Weimer, 2012), a actual economia política e as relações de poder locais podem refrear o aumento da cobrança de impostos municipais. A segunda ressalva é a doação relativamente pobre de recursos fiscais para investimento em infra-estrutura e serviços públicos. Os municípios cada vez menos conseguem desempenhar as suas funções principais.

Os OLEs provinciais e distritais não têm uma base tributária significativa, nem fazem parte de um sistema fiscal intergovernamental baseado num princípio de subsidiariedade, uma fórmula de partilha de receitas e autonomia dos governos subnacionais. Recebem dotações anuais de forma arbitrária, incluídas no OE anual e aprovadas pela AR. Os actuais padrões de atribuição de recursos ignoram a necessidade de equilibrar as diferenças existentes entre as províncias, em termos de recursos naturais e potencial de receita de mineração, níveis de pobreza e alocação de despesas per capita, e transferências líquidas de recursos fiscais. Se não se o tentar melhorar, esse estado de coisas pode bem ser politicamente explosivo, especialmente em províncias que têm uma forte inclinação eleitoral para a oposição.

7.5 Pouca Capacidade Local de Prestação de Serviços

Os OLEs distritais têm dotações orçamentais limitadas para despesas de capital, já que os recursos são para cobrir despesas correntes (salários), especialmente no sector da educação. Dadas a escassez dos recursos para investimento e expansão de serviços públicos básicos, os recursos disponíveis servem para manter o *statu quo* e fazer melhorias graduais. Não se podem esperar progressos a curto e médio prazos no alargamento dos serviços de assistência de saúde e abastecimento de medicamentos nas zonas rurais, na expansão dos sistemas de água e saneamento, desenvolvimento rural e extensão agrícola, se a alocação de recursos aos distritos não for significativamente melhorada. Os municípios tiveram algum sucesso na prestação de serviços (infra-estrutura, mercados, etc.), porque gastaram em média cerca de 50% do seu orçamento em investimentos nos últimos anos. No entanto, os resultados ficam ainda muito aquém do desejado e previsto, em termos de qualidade e de cobertura. A gestão de resíduos sólidos, a urbanização e a habitação, bem como a construção e manutenção de estradas, são particularmente afectadas. A água e a electricidade são fornecidas por EPs (FIPAG e EDM, respectivamente) que entram em acordos com subempreiteiros e com os municípios, mas cujos planos de investimento não estão forçosamente harmonizados com os planos municipais de expansão. Verificam-se progressos lentos relativamente à transferência para municípios de funções do ensino primário e da saúde em algumas cidades e vilas. Os recursos correspondentes, porém, nomeadamente para salários e equipamentos, continuam a ser controlados pelos governos provinciais ou distritais, o que origina uma dupla subordinação de enfermeiros e professores à autoridade municipal e aos OLE (ver III.2.4).

7.6 Necessidade de Nova Iniciativa de Reforma?

Nos 20 anos de descentralização em Moçambique, inicialmente orientados pela abordagem de desconcentração, verificaram-se várias mudanças das Regras do Jogo a favor do modelo de desconcentração, e uma recentralização e consolidação de poderes do partido no poder e dos seus sucessivos governos, em detrimento dos partidos da oposição. Aquilo a que assistimos é uma espécie de retrocesso do processo inicial de descentralização, ou parafraseando Joseph (1996), um movimento “da abertura [relativa à devolução] para o fechamento”. O recente estudo comparativo sobre a descentralização em África confirma esse movimento, não apenas em Moçambique, mas também noutros estados africanos (Dickovick, 2014).

O resultado deste processo é, em termos legais e institucionais, a fragmentação dos governos locais, por um lado, e um quadro institucional e jurídico complexo, apenas conhecido na íntegra por especialistas, e uma categorização dos cidadãos moçambicanos em dois segmentos, por outro: os que têm direitos municipais de cidadania e os que não gozam dos mesmos direitos. Além disso, muitos cidadãos, especialmente nas zonas rurais, não sabem ao certo que governo local supervisiona que serviços ou que questões burocráticas. Em termos de recursos fiscais, tanto os governos municipais como as administrações dos distritos continuam a ter recursos insuficientes relativamente às suas funções de prestação de serviços e à sua quota-parte do orçamento nacional, apesar de alguns ganhos significativos em relação ao *statu quo* anterior.

Tendo em conta um processo de descentralização contraditório, a recente reivindicação de autonomia das províncias, e a insuficiência da doação fiscal tanto para as formas devolvidas como para as formas desconcentradas de governos subnacionais, parece precisar-se de uma nova iniciativa de reforma da descentralização. As opções teóricas são discutidas na Parte IV, Secção 3.

Quais poderiam ser os elementos dessa iniciativa de reforma?

Na perspectiva dos autores, há quatro questões urgentes que uma reforma precisaria abordar, a saber:

- Simplificação do quadro institucional de descentralização, a partir de uma avaliação sóbria das experiências dos últimos 20 anos. O objectivo seria definir as responsabilidades e a divisão das responsabilidades e funções territoriais entre os governos locais, bem como as dimensões verticais e horizontais da prestação de contas, com destaque para o empoderamento das comunidades e dos cidadãos locais, e dos seus líderes locais. Uma revisão da Lei 3/1994 pode ser útil neste contexto.
- Uma definição clara das funções, recursos e poderes dos governos provinciais e das assembleias provinciais como órgão governamental intermediário entre o governo central e os governos locais.

- A concepção de um sistema fiscal intergovernamental coerente e integrado, com uma fórmula de partilha de receitas que faça não apenas uma alocação eficaz e transparente de recursos fiscais aos governos provinciais, distritais e municipais, de forma previsível, mas que trate também questões distributivas relacionadas com diferenças de despesas *per capita* das províncias e da sua riqueza em minerais e respectivo potencial de receita. Esse sistema precisaria também contemplar a geração e alocação de receitas relacionadas com o uso da terra, uma matéria até agora descurada, em detrimento dos interesses dos governos e comunidades locais.
- A elevada taxa de urbanização que exige que os municípios forneçam cada vez mais infra-estruturas e serviços públicos. Dados os seus actuais desafios estruturais relativamente à sustentabilidade fiscal, há razões para se defender o aumento de meios fiscais para a sua função de prestadores de serviços públicos. O já citado estudo MEF/GIZ sobre transferências fiscais sugere, por conseguinte, outra ronda de reforma das finanças municipais, com as seguintes componentes, todas discutidas atrás:
 - A reintrodução de um critério de desempenho na fórmula, para estimular a obtenção de RP, com destaque para a receita fiscal, com impostos relativos à propriedade como fonte principal (IPRA, IASISA). Isto também implicaria uma redução de FG (FCA) e, eventualmente, ganhos produtivos para a administração municipal, com maior prestação de contas ao contribuinte local.
 - Ajuste da base tributável municipal, com transferência do ISPC para o município. Isso contribuiria para evitar a dupla tributação das camadas mais pobres de cidadãos, com os seus efeitos regressivos.
 - Um aumento substancial de dotações consignadas para infra-estruturas e serviços públicos, complementares ao FIIA. Isto poderia ser financiado através da reorientação do PERPU para o seu objectivo original: financiamento de infra-estrutura. Poderia ponderar-se o favorecimento de municípios mais pequenos e mais jovens. Outra fonte podia ser juntar a ajuda externa num fundo municipal de desenvolvimento de infra-estrutura, a ser supervisionado por um órgão onde estejam representados vários intervenientes (governo, ANAMM, OSCs, PDIs) e administrado por uma empresa.

Posto que a elaboração de uma proposta de reforma com estas componentes é politicamente controversa e complexa, o caminho a seguir seria o estabelecimento de uma comissão técnica, ou grupo de trabalho, apoiado por especialistas nacionais e internacionais, que apresentaria as suas propostas ao governo, à AR e à sociedade

em geral. Uma proposta mais madura também pode ser submetida a referendo. Os cépticos considerariam tal proposta de implementação dificilmente viável. Os autores consideram, todavia, que essa abordagem é uma possível resposta positiva ao desafio que o presidente Nyusi lançou ao público, no 40º aniversário da independência de Moçambique, em 2015, quando mencionou a necessidade de uma profunda reflexão sobre a visão a longo prazo para um país próspero que sirva os seus cidadãos.¹¹⁴

114 Mozambique: Mozambican President Wants Reflection on Next 50 Years. All Africa.com. 26 de Junho de 2015. <http://allafrica.com/stories/201506290315.html>