

## PARTE III:

# Partes Interessadas na Descentralização

## 1 Introdução

Nesta secção, apresentamos uma análise de partes interessadas seleccionadas na descentralização a nível nacional, provincial e local. Essas partes interessadas incluem organizações do Estado, bem como actores não estatais.

Como se mostrou relativamente aos países anteriormente socialistas ou comunistas (Groys, 2006), esperar que as “partes interessadas” conquistem o espaço público e expressem o seu apoio a uma política pública ou a uma instituição pública torna-se tanto mais ilusório quanto mais a sociedade, a economia e os serviços públicos e privados se regem pelo dinheiro e várias fontes e formas de acesso a rendimentos improdutivos, e em que a linha divisória entre os que têm e os que não têm vai ficando cada vez mais acentuada e mais sólida. Nessas sociedades, habituadas a que as condições do quadro institucional sejam decretadas do topo para a base de forma autoritária, a capacidade de diálogo e de busca de consenso sobre padrões políticos ultrapassando clivagens sociais, económicas, étnicas e políticas desaparece e é substituída pelo exercício do poder nas suas diversas formas políticas, económicas e financeiras. Por outro lado, como vimos na introdução da PARTE I (Secção 1.1), há níveis, espaços e formas de poder que existem para contestar o poder formal e que, directa e indirectamente, abertamente e de forma oculta, influenciam decisões e políticas. Assim, passamos a examinar os interesses e as práticas das partes interessadas na descentralização, nos vários níveis do sistema político-administrativo moçambicano. Esta análise ajuda a identificar factores propulsores e factores constrangedores da descentralização, bem como incentivos e desincentivos à descentralização. Concluímos que as instituições de nível macro são mais restritivas que promotoras de devolução – o que não surpreende, tendo em conta o peso histórico da estrutura centralista do sistema administrativo, bem como as conclusões do capítulo anterior sobre as Regras do Jogo estabelecidas para a descentralização.

## 2 Nível Macro – Principais Instituições Nacionais

### 2.1 Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP)

Este ministério, criado em 2015 pelo governo de Nyusi, é uma fusão das duas funções de administração estatal, incluindo governo local e municipal, e serviço público. Estas duas funções, antes reunidas, foram atribuídas a dois ministérios, o MAE e o MFP, no início do mandato de Guebuza e sob o impacto da reforma do sector público (2002-2012). Propôs-se na altura transformar o MAE num ministério do governo local, mas essa proposta não foi efectivamente considerada, apesar do reconhecimento de que a principal função do MAE era ser um ministério do governo local, para os municípios e os OLEs.

A reforma da descentralização, no início da década de 1990, foi dirigida pelo MAE e, em particular, pela Direcção Nacional de Administração Local (DNAL) no âmbito do Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL), financiado pelo BM. Foi fundamental na preparação e realização da introdução dos primeiros 33 municípios e do respectivo quadro legislativo e primeiras medidas de capacitação. É de notar que também desempenhou um papel significativo na integração dos distritos e postos administrativos da Renamo na administração pública, no período pós-AGP, que incluiu contratação e capacitação de administradores indicados pela Renamo.

Em 2002, foi criada a Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico (DNDA), com o objectivo de apoiar e controlar o desenvolvimento municipal, exercendo em parte, portanto, a função de tutela administrativa sobre os municípios, poder atribuído por lei ao ministro da instituição. Essa função foi agora delegada no governo provincial, no seu Secretário Permanente (SP), cujas funções são apoiadas por um Departamento de Administração Territorial e Autárquica (DATA). O cargo do SP e o DATA estão, na prática, triplamente subordinados, ou seja, ao governador da província, ao Ministro do MAEFP e à hierarquia do partido da Frelimo.<sup>171</sup> O objectivo explícito do MAEFP é reforçar a função de inspecção e controlo exercida pelo governo principal, ou seja, o seu SP, tanto do governo distrital como do governo municipal, e do serviço público.<sup>172</sup>

A DNDA do MAEFP é um interveniente essencial na definição, implementação e monitoria de políticas, estratégias e decretos que de alguma forma afectam o espaço político, fiscal, institucional e até territorial que o governo da Frelimo dá aos municípios. Estes são, ao contrário dos governos central, provincial e distrital (“administração directa”), considerados uma forma de “administração indirecta”, apesar da sua legitimação directa através de um processo democrático (ver Secção II.B.2).

171 Entrevista, membro superior do Governo Provincial Cabo Delgado, Pemba, 06/10/2015.

172 Entrevista, funcionário superior, MAEFP, Maputo, 18/10/2016.

Foi também este ministério que foi encarregado de implementar e supervisionar a estratégia dupla de municipalização e desconcentração, com a DNAL a supervisionar a elaboração e apresentação da LOLE entre 2002 e 2005. O documento estratégico principal é a Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND), aprovado em 2012, 15 anos após a criação dos primeiros 33 municípios em Moçambique. Ao longo do tempo, foi diminuindo a capacidade institucional do MAEF, que foi já impressionante em todos os assuntos técnicos relacionados com a descentralização, tendo a tónica sido posta nos procedimentos administrativos e legais.

Segundo o Director Nacional da Planificação e Cooperação Internacional do MAEF, as principais preocupações e prioridades do ministério em relação aos municípios e OLEs são as seguintes:<sup>173</sup>

### 2.1.1 *Municípios:*

- Melhorar as práticas de gestão em matéria de solo urbano, urbanismo e desenvolvimento, incluindo a gestão de serviços públicos como a gestão de resíduos sólidos, especialmente nas áreas metropolitanas.
- Aumentar a capacidade na gestão das finanças públicas municipais e de cobrança de impostos, também através do Sistema de Gestão Autárquica (SGA) compatível com o SISTAFE, cujo desenvolvimento, em cooperação com o CEDSIF, se arrasta há anos, porém, sem muitos resultados práticos e levou, em diversas ocasiões, a tensões não apenas entre o CEDSIF e o MAEF, mas também entre o governo central e os municípios. Alguns municípios investiram e instalaram os seus sistemas próprios de GFP e/ou com apoio de doadores (por exemplo, Beira, Nacala, Mocuba), ou entraram em PPPs com uma empresa estrangeira<sup>174</sup> encarregada do registo de contribuintes e cobrança/administração de impostos, pagando uma percentagem do aumento da receita (por exemplo, na Matola e em Pemba).
- Dirigir o controverso processo de devolução das funções estatais na saúde primária e educação num total de 22 municípios, que solicitaram oficialmente essa transferência. Neste processo, o ministério quer salvaguardar os interesses dos sectores de saúde e educação, que ficam com os recursos financeiros (ver Secção III.2.4).
- Preparar e realizar estudos para a criação de novos municípios (para 2018, ano de eleições autárquicas).
- Melhorar a coordenação e o controlo dos programas apoiados pelos doadores destinados a melhorar a gestão municipal em várias partes do país, tendo

<sup>173</sup> Entrevista com Candida F. Moiane, Diretora Nacional para o Planeamento e Cooperação Internacional, MAEF, 23/11/2015.

<sup>174</sup> A empresa, RLG de seu nome, é originária de Israel e tem um contrato com o governo do Zimbábue para administrar as portagens rodoviárias do país.

como objectivo um só programa de desenvolvimento municipal unificado sob a alçada do ministério.

### 2.1.2 *Desconcentração*

- Análise da funcionalidade e eficácia da actual estrutura organizacional dos serviços distritais, para melhorar a prestação de serviços. Isso pode não só resultar em componentes sectoriais mais fortes no PEDD e PESOD, mas também no restabelecimento da relativa autonomia que, por exemplo, o sector de saúde distrital tinha antes de se fundir com a Acção Social e Mulheres. Isso pode implicar mudanças na LOLE.
- Na mesma linha de raciocínio, promoção da descentralização das Unidades Gestoras Executivas (UGE) do SISTAFE, actualmente localizadas nos escritórios do SP distrital dos sectores.
- Consolidação de alguns dos resultados produzidos pelo PNPFD. Trata-se da actualização periódica do PDUT e da monitoria do desempenho para implementar o PEDD através do SMODD, este último agora sob plena responsabilidade do MAEFP/DNAL.
- Promoção da descentralização do FE e definição de critérios de elegibilidade e alocação de recursos para unidades subnacionais.
- Tendo em consideração a crítica feita aos governos distritais de não terem a capacidade técnica necessária para exercer as suas funções de planificação, orçamentação, prestação de serviços e controlo interno, a promoção da capacitação de governos distritais e subdistritais é considerada uma tarefa importante. Isto deve ser feito através das três instituições que são supervisionadas pelo MAEFP, nomeadamente, o Instituto Médio de Formação em Administração Pública e Autárquica (IFAPA), o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) e o Centro de Capacitação em Administração Pública, Governação Local e Autárquica (CEGOV). A questão da melhor dotação de recursos e de uma base de receita própria para os distritos não é considerada prioridade.

Longe de ser o promotor dinâmico e pró-activo da devolução e da planificação e financiamento descentralizados que era na década de 90 (juntamente com a Direcção Nacional do Plano e Orçamento, DNPO) no então ME, o MAEFP passou a ser actualmente um “controlador e administrador” do *statu quo* politicamente motivado, com pouca competência técnica, poucos recursos e actuando na zona cinzenta entre a política partidária e a elaboração de políticas, e entre abordagens formais e informais. Assegura que os municípios e a devolução permaneçam subordinados ao modelo desconcentrado e controlados por ele, ou seja, pelo estado central e o partido que o domina. As suas

funções na PAI (ver Capítulo B, Parte II, Secção 6) e a elaboração de legislação e decretos como a LEBOFA (ver Capítulo B, Parte II, Secção 2.4), que os municípios vêm como obstáculos legais à desconcentração e consideram recentralizadores, vêm sublinhar esta asserção. Vários entrevistados também destacaram que, no governo de Nyusi, o MAEFP não mudou (ainda) os funcionários superiores, a nível nacional, provincial e distrital (incluindo administradores), escolhidos pelo ex-presidente Guebuza (mais por motivos políticos que por mérito técnico), o que pode refrear qualquer ímpeto que a nova descentralização possa ganhar com formas inovadoras de pensar sobre o assunto.

A ideia de institucionalizar um mecanismo de coordenação intergovernamental da administração pública moçambicana (Conselho Interministerial da Reforma da Administração Pública, CIRAP) e outro para a descentralização (Grupo Interministerial de Descentralização, GIDE) e a elaboração de um plano de acção para implementar o PEND (Plano de Implementação da Política e Estratégia de Descentralização, PIPED), manterá o MAEFP numa posição fundamental para promover ou impedir quaisquer mudanças na descentralização que o governo Nyusi queira considerar, por exemplo, em termos de maior autonomia para os governos provinciais. Isto significa que o MAEFP precisaria de estar preparado para, se tal lhe for solicitado, transformar novas iniciativas políticas vindas do topo, ou seja, da comissão política da Frelimo, em propostas concretas de legislação. Esse cenário não pode ser excluído, embora, por enquanto, a agenda de políticas seja considerada “fazer o que sempre se fez”, isto é, preservar e melhorar o sistema dual de governo local, com base no PEND e no princípio do gradualismo.<sup>175</sup>

## **2.2 Ministério da Economia e Finanças (MEF)**

Nesta secção, avaliamos o papel do ministério na descentralização. Duas subsecções centram-se no sistema estabelecido de GFP conhecido como e-SISTAFE e na geração de receita, e nas instituições encarregadas dessas funções, o CEDSIF e a ATM, respectivamente. Ambos são instituições autónomas, sob a tutela do MEF.

O MEF é, pela sua própria natureza, um interveniente importante, se bem que até agora pouco pró-activo, na descentralização em geral e na devolução, com algumas excepções. Relativamente a esta questão, a tarefa principal do ministério é a elaboração do OE através da DNPO e a alocação de recursos financeiros, de acordo com as prioridades do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e do PES anual, às diversas unidades hierárquicas e geográficas do sector público. Isso é feito através dos subsistemas do SISTAFE operados pelo CEDSIF, em colaboração directa com a Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP) e a Direcção Nacional do Tesouro (DNT). O e-SISTAFE também é usado para monitorar a execução do orçamento e produzir os relatórios de execução do orçamento e as contas anuais (Conta Geral do Estado, CGE).

<sup>175</sup> Entrevista com Candida F. Moiane, (ver NR: 177).

Parte do processo anual de orçamentação é a alocação com base numa fórmula<sup>176</sup> das transferências fiscais às quais os municípios têm direito, principalmente o FCA. Os limites orçamentais para o FIIA são determinados por analogia. Também cabe ao ministro a função de tutela financeira da gestão municipal, que é exercida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) (ver Secção III.2.5.2). Em 2007, o então Ministério das Finanças (MF), juntamente com a ATM, teve um papel central na descentralização para os municípios de parte da base tributária nacional, através da Lei 1/2008.

Outras funções essenciais do Ministério que são relevantes para a descentralização são as de capacitação e supervisão nas áreas de aquisições e contratações, e gestão do património, cuja responsabilidade cabe à Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA) da Direcção Nacional de Património (DNP) (ver Secção III.2.5.3).

Mais recentemente, em 2015, com o fim do PNPFD e a fusão das funções de planificação e financiamento do desenvolvimento sob a égide do MEF, e com mudanças em posições superiores, este ministério parece ter ganho um interesse renovado na descentralização. Isso manifesta-se, nomeadamente, através de um interesse expresso nos dois principais projectos de apoio aos municípios financiados pelos doadores: o PCMC (financiado por uma doação do BM) e o PRODEM, apoiado pela DANIDA, Irish Aid, CSD e ASDI. O Departamento de Plano e Orçamento Local e Autárquico (DPOLM) está interessado em dados e na sua publicação num site sobre RP municipais e sustentabilidade fiscal, bem como melhoria das práticas municipais de gestão orçamental.

Num contexto mais amplo, a DNPO do ministério está interessada em encontrar um programa (e parceiros de financiamento) que suceda ao PNPFD, que eventualmente abranja tanto distritos como municípios, bem como uma melhor maneira de fazer com que os recursos do FDD contribuam para o desenvolvimento da infra-estrutura local, redução da pobreza e desenvolvimento económico local (DEL).<sup>177</sup> No topo da agenda da DNPO estão também a fusão do processo de planificação e orçamento a nível distrital (PESOD) através do SISTAFE como forma de assegurar que as prioridades do orçamento local se reflectam nas decisões de OE, bem como a introdução de um elemento baseado em desempenho na gestão de recursos descentralizados. Uma revisão e ampliação do sistema fiscal intergovernamental existente, como sugerido na Parte 5, capítulo B, secção 5.6, parece não fazer ainda parte, porém, da agenda do MEF sobre descentralização. A avaliação exaustiva do sistema actual (MAP Consultoria, 2017) poderia ser um ponto de partida essencial.

Podem presumir-se que o MEF está a recuperar uma posição de liderança por parte da sua cúpula e, particularmente, do seu Secretário Permanente (SP) no processo de descentralização – um papel que não teve durante a implementação do PNPFD. Esse papel de liderança é muito bem-vindo, dada a necessidade de tratar questões de

176 A fórmula tem dois critérios: dimensões do território e população.

177 Entrevista com funcionário superior, DNPO, Maputo, 08/12/2016.

reforma fiscal na descentralização, bem como combater a prática recente de apoio sem transparência e fora do orçamento aos municípios, referida na Parte 5.5 do Capítulo B, Secção 5.5.

### 2.2.1 *Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF)*

Como vimos na secção anterior, o CEDSIF, que antes se chamava Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE), é a entidade autónoma sob a tutela do MEF que tem a responsabilidade técnica pelo desenvolvimento, produção, manutenção e gestão do sistema de GFP de Moçambique conhecido como e-SISTAFE, e dos seus procedimentos estabelecidos pela legislação.<sup>178</sup> Estão previstos cinco subsistemas<sup>179</sup>, dos quais os sistemas de gestão orçamental e de gestão de despesas são os mais avançados, em comparação com os outros. Do ponto de vista da descentralização, o mais relevante é o subsistema através do qual é atribuída a despesa definida no orçamento anual e gerida pelas unidades sectoriais e geográficas a vários níveis da administração pública moçambicana, em tempo real.

Quanto à gestão das finanças municipais, o papel do CEDSIF é muito limitado. Uma das razões para tal é que a legislação do SISTAFE, feita sob medida para a administração directa do Estado (ou seja, governo central, OLEs, etc.), não está ajustada à legislação autárquica, isto é, unidades de administração indirecta, que confere autonomia financeira aos municípios. Também é um sistema demasiado complexo para municípios de menores dimensões e ainda lhe falta um módulo para administração de receitas, da maior importância na perspectiva dos municípios. Isto cria uma certa resistência por parte dos municípios quanto à utilização do e-SISTAFE para gestão municipal. Só recentemente o CEDSIF se tornou um promotor mais proactivo da mudança no sentido de uma gestão descentralizada das finanças municipais, participando no desenvolvimento de um tipo de e-SISTAFE para os municípios, o Sistema de Gestão Autárquica (SGA). A ideia desse sistema e o seu protótipo (o Sistema de Gestão Municipal, SGM) provêm de um projecto financiado por doadores de apoio ao desenvolvimento municipal, que foi desenvolvido e ensaiado em dois municípios (Nacala e Mocuba) de 2007 a 2010. Na óptica dos gestores e líderes municipais, funciona razoavelmente bem.<sup>180</sup> Permite-lhes gerir receitas, despesas e património de forma simples, mas eficaz. Embora inicialmente a equipa técnica do CEDSIF lhe tenha resistido e não tenha havido quase nenhum apoio institucional do MAE e da ANAMM, mas tendo sido expressamente solicitado por um número considerável de municípios, o CEDSIF dirige agora o desenvolvimento de um “SISTAFE municipal”, apoiado por doadores, sobretudo através do PCMC, apoiado pelo BM. No entanto, levará bastante tempo a desenvolver plenamente e a instalar em todos

<sup>178</sup> Lei 09/2002 e o seu regulamento, Decreto 23/2004.

<sup>179</sup> Subsistema do Orçamento do Estado, Subsistema do Tesouro Público, Subsistema da Contabilidade Pública, Subsistema do Património do Estado e Subsistema de Controlo Interno.

<sup>180</sup> Entrevista com funcionário superior do governo municipal, CM de Nacala, 22/10/2016.

os municípios um SGA, cujo custo pode ser proibitivo para os municípios de pequenas a médias dimensões, a menos que seja apoiado ou subsidiado por parceiros governamentais ou PDIs. Conforme mencionado atrás, vários municípios instalaram, entretanto, to o seu próprio sistema e/ou contrataram uma empresa privada numa PPP para gerir as finanças.

Para que um OLE tenha acesso ao e-SISTAFE, e, portanto, ao orçamento que lhe é atribuído, é necessário que tenha o estatuto, a função, o equipamento e os recursos humanos de Unidade Gestora Beneficiária (UGB),<sup>181</sup> que representa a instituição alvo que deve receber uma parte do orçamento, mas não o gere. Existem actualmente cerca de 1.150 UGBs em todo o país.<sup>182</sup>

Com esse sistema e os classificadores necessários (funcionais, económicos, geográficos, etc.) a funcionar, uma unidade descentralizada definida como UGB em qualquer sector, qualquer nível de hierarquia ou qualquer área geográfica definida (não de municípios) pode receber e gerir recursos orçamentais públicos (e, eventualmente, património), desde que estejam reunidas as condições técnicas (computadores, acesso à internet), infra-estruturais (electricidade, um banco) e de recursos humanos (até quatro funcionários administrativos qualificados e formados) para o e-SISTAFE funcionar. Assim, uma escola primária ou secundária, um hospital distrital ou provincial, uma administração distrital ou um governo provincial, etc., podem administrar directamente os seus recursos orçamentais (correntes e de investimento). Isto acontece com a maior parte das UGBs estabelecidas, mas ainda não com todas as escolas e hospitais, sendo que estes últimos não são UGBs (ver mais adiante a Secção 2.4). Uma condição para maior descentralização do e-SISTAFE através de um alargamento das UGBs é que a gestão descentralizada das finanças públicas não deve implicar maiores custos de recursos humanos (por exemplo, mais gestores e mais pessoal de informática), mas deve antes ser alcançada com os recursos humanos actualmente existentes recebendo formação técnica (adicional). Para permitir uma gestão descentralizada do e-SISTAFE a custo zero, o CEDSIF está actualmente a rever os perfis do pessoal do nível distrital que hão-de vir a ser responsáveis pelo funcionamento do sistema.<sup>183</sup>

Já foi introduzida para a educação a gestão descentralizada dos salários a nível distrital através do e-SISTAFE, que a ser alargado gradualmente a outros sectores, com monitoria e respaldo do CEDSIF. A gestão descentralizada das dotações para investimento ainda não se pode fazer através do e-SISTAFE, já que requer unidades de aquisições de bens e serviços (UGEAs) bem organizadas e competentes, a nível local, e harmonização com as regras de aquisições definidas pelo Decreto 15/2010. Como Weimer & Macuane (2011) demonstraram, as aquisições ao nível subnacional têm falta de capacidade institucional e são propensas à corrupção.

181 A Unidade Gestora Executiva (UGE) só é pertinente para a gestão de macroprocessos, ou seja, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e o OE.

182 Entrevista com o membro da Direcção-Geral, CEDSIF, Maputo, 20/09/2016.

183 *Ibid.*

Numa perspectiva de AEP, o CEDSIF é considerado um promotor moderado de descentralização, na medida em que possibilitou descentralização da atribuição e gestão de recursos. Mas, de acordo com o seu director-geral, não é considerado um promotor proactivo, nem forçosamente quer ser visto como tal, a não ser em circunstâncias excepcionais, sob “pressão de projectos” e contra a sua descrição técnica.<sup>184</sup> Para o CEDSIF ser mais proactivo, o governo central (por exemplo, o MAEFP e o MEF) e em particular os sectores (saúde, água, etc.) deveriam formular um pedido e apresentar ao CEDSIF pedidos de gestão descentralizada dos seus recursos. Com poucas excepções, porém, isto não aconteceu ainda. Os gestores superiores do CEDSIF confirmam, portanto, a opinião geral de que os sectores e, por implicação, o governo central, não são por si próprios promotores da descentralização, mesmo que o sistema estabelecido de GFP permita a gestão descentralizada ou possa ser configurado para a fazer.

Uma área em que o CEDSIF assumiu um papel como promotor de mudança é a do acesso à informação, agora um direito dos cidadãos graças à Lei 34/2014 sobre Direito à Informação. Isto cria as bases para monitoria, análise e debate das despesas públicas mais bem informados por parte da AR e assembleias subnacionais, do público e das OSCs. O CEDSIF está a promover activamente orientações políticas que irão resultar num portal de cidadãos sobre despesa pública. O seu “Portal de Finanças Públicas” está pronto para ser discutido e foi apresentado ao MEF, o órgão de tutela do CEDSIF, para aprovação. Este portal forneceria dados estatísticos sobre despesas orçamentais, visando um sistema interactivo permitiria, portanto, que os usuários analisassem os padrões de gastos por diferentes classificadores (funcionais, económicos, geográficos, unidades, etc.) e por períodos de tempo determinados. Permitiria acesso a dados sobre despesas correntes e de capital (planificadas e executadas) de todas as UGBs a nível subnacional.

### 2.2.2 *Autoridade Tributária de Moçambique (ATM)*

Os autores não consideram a ATM um promotor do processo de descentralização, dada a sua estrutura forçosamente centralista, necessária para maximizar a receita fiscal nacional e os seus interesses próprios. O seu sistema de configuração e classificação territorial, com base em áreas fiscais, muitas vezes ignora os limites e as necessidades de informação de municípios e distritos. Por conseguinte, é difícil, por exemplo, filtrar os veículos registados em cada município e transferir os dados relevantes para as autoridades municipais para cobranças de IAV. A ATM conserva muita informação sobre a base de tributação que foi transferida para os municípios nos termos da Lei 1/2008 (por exemplo, sobre IPRA, IASISA, IAV) e, portanto, relevantes para eles. Foram descritos casos em que a ATM continua a cobrar alguns dos impostos.<sup>185</sup> A colaboração entre alguns municípios e a ATM está, contudo, a melhorar, p. ex., relativamente à educação fiscal dos cidadãos ou a

<sup>184</sup> *Ibid.*

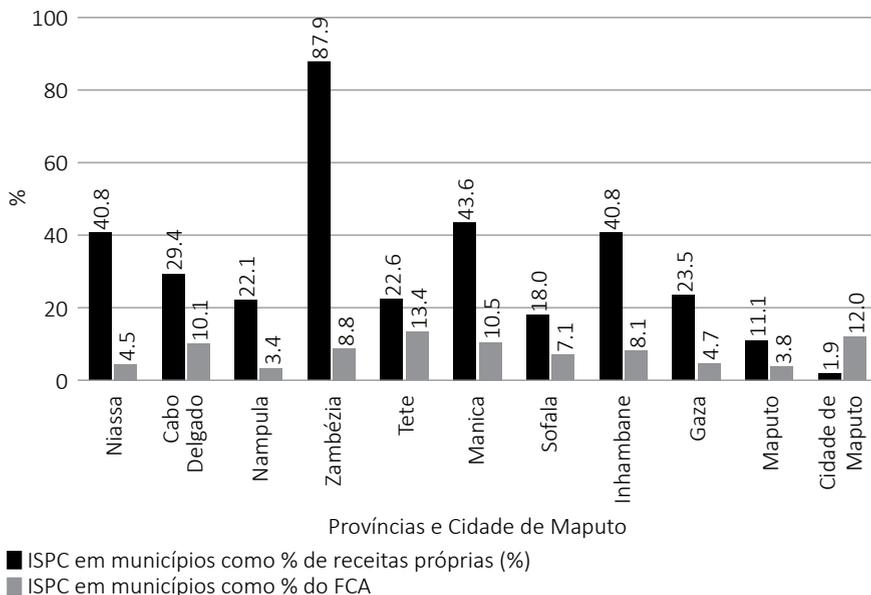
<sup>185</sup> Foram apresentados dados que o comprovam pelo projecto dirigido pelo BM PPIAF-SNTA, relativamente à Matola, Tete e Vilankulo.

bases de dados sobre empresas pequenas e informais. Como já afirmámos atrás, a ATM está a cobrar o ISPC, com pouca eficiência económica, que, pela sua natureza, pode ser considerado um imposto típico do governo local e não uma fonte de receita nacional (ver Secção II.B.5.5). Por isso, a ATM deve ser um concorrente institucional da administração fiscal municipal, em vez de ser uma instituição que colabora de forma activa.

Uma maneira de rectificar isto é acrescentar o ISPC à base tributária municipal. A cobrança poderia ser feita com base num acordo mutuamente vantajoso, segundo o qual a ATM continua a ser responsável pela cobrança do ISPC. Como já referido, há um risco considerável de dupla tributação dos estratos mais pobres da sociedade municipal, se a ATM e o CM tiverem como alvo o mesmo grupo de potenciais contribuintes.

Observando o peso total do ISPC na composição das receitas fiscais cobradas pela ATM, este imposto é quase insignificante. Mas, para os municípios, isso faria uma enorme diferença na sua dotação de recursos. Na figura abaixo, calculamos o impacto de uma hipotética transferência do ISPC para a receita municipal, partindo do pressuposto que 75% do valor total cobrado no ISPC pela ATM é gerado em áreas urbanas, ou seja, municípios.

Figura 14: ISPC em relação a RP e FCA dos municípios, por província, 2014 (%)



Fonte: Autores, com base em dados da ATM, DNO e CEDSIF

A análise de que a ilustração dá conta sugere que a transferência do ISPC para os municípios aumentaria os valores actuais do FCA em 7,8%, em média, e a RP dos municípios em cerca de um terço dos valores actuais.

### 2.3 Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER)

A configuração funcional do ministério é nova, tendo surgido depois de o executivo de Nyusi assumir a chefia do governo em Janeiro de 2015. Com a sua liderança dinâmica e amplas responsabilidades sectoriais, é considerado um ministério-chave do governo Nyusi. Pode agora também constituir a sede institucional para a pasta do Desenvolvimento Rural (DR), que passou, nos últimos doze anos, do Ministério da Agricultura para o do Desenvolvimento e Planificação e para o de Administração Estatal e agora para o MITADER. Esta migração do DR, multisectorial e local por natureza, mostra que esta área, importante para o DEL e para a prestação de serviços locais e, portanto, para o cidadão rural local, se faz de certa forma através das lacunas de um governo e de uma administração pública organizados verticalmente e por sector, apesar de haver uma Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR, 2007-2025) governamental aprovada e complementada por uma Estratégia de Finanças Rurais (EFR), esta última ligada ao Projecto de Democratização e Descentralização (PDD).

A estratégia do MITADER para transformar as áreas rurais em bases produtivas para o desenvolvimento sustentável e a geração de rendimentos, reflectindo a segunda prioridade política do presidente Nyusi após a consolidação da paz, é resumida no seu Programa Estrela<sup>186</sup>. Este programa tem cinco componentes estratégicas, a saber:

- Capacitação de recursos humanos e transferência de tecnologia (mais saber);
- Infra-estrutura rural para o acesso aos mercados (via rural);
- Prestação de serviços bancários e de financiamento básicos (um distrito – um banco)
- Aumento do acesso à água (água viva);
- Aumento do acesso a diversas fontes de energia eléctrica (quinta de energia).

O Programa Estrela de cinco pontas, de natureza transversal e trans-institucional e, portanto, exigindo elevada capacidade de coordenação, deve ser financiado em parte pelo sector privado, isto é, bancos nacionais, e incentiva a concorrência entre distritos na apresentação de propostas. É potencialmente mais relevante para os governos locais, tanto devolvidos como desconcentrados, na perspectiva de prestação de serviços. Há dúvidas, porém, sobre a capacidade de se financiar este ambicioso programa nas actuais condições económicas e fiscais, e sobre os poderes de mobilização do MITADER relativamente ao esforço de coordenação necessário.<sup>187</sup> A abordagem inovadora do MITADER parece encarar o DR principalmente como uma questão técnica e económica, dependente de agentes económicos (bancos, comerciantes, empresas locais, etc.), ignorando assim, em

186 MITADER, *Programa Estrela, sumário*, 2015- 2019 (Apresentação de Powerpoint).

187 Entrevista com funcionário sénior, MEF, Maputo, 02/11/2016.

grande medida, as suas dimensões sociais, administrativas e políticas e as oportunidades oferecidas, por exemplo, pelo Fórum Consultivo da Terra ou por actividades dirigidas por OSCs e ONGs locais. Da parte do MEF, parece haver uma certa hesitação em transferir completamente o FDD para o MITADER para fins de DR, a não ser que possa assegurar que, com o investimento em infra-estrutura local, produz os efeitos desejados no DEL e na geração de rendimentos e emprego ao nível local. A abordagem do MITADER também ignora amplamente a “imunidade” dos sectores, mesmo dos departamentos dos ministérios, a uma melhor coordenação decorrente de uma estrutura organizacional “em forma de silo”, o comportamento de procura de rendimentos improdutivos (*rent seeking*) dos departamentos e ministérios e a concorrência entre eles. Isto passa-se sobretudo ao nível distrital, onde a relação entre os serviços distritais, em vez de ser cooperativa, foi antes descrita como “um braço de ferro”.<sup>188</sup>

A necessidade de melhorar a capacidade local de gestão da terra, igualmente crucial para uma descentralização bem-sucedida, para a geração de receitas locais e para o DEL, praticamente não é abordada no Programa Estrela, embora a gestão da terra, sob influência central, seja considerada uma “medida complementar” na abordagem do MITADER, subordinada ao lema Terra Segura. Actualmente, não é claro até que ponto as instituições subnacionais de gestão de terras (Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, SPGC) e as dos distritos – consideradas institucionalmente fracas – virão a ter maior capacidade e mais recursos. Do mesmo modo, também não está claro que seguimento se prevê para os sistemas cadastrais, instalados nos governos locais no norte e centro de Moçambique no período 2009-2014 com assistência técnica da CMC. Deve-se lembrar que o antigo Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) contribuiu para a produção de legislação sobre gestão de terras e planeamento de uso do solo, embora este último, na prática, tenha sido promovido pelo PNPFD e esteja agora formalmente ancorado no nível distrital através do processo de PDUT.

Pode, pois, partir-se do princípio de que uma das forças do MITADER reside na sua competência técnica e institucional na gestão da terra e do meio ambiente, especificamente nas áreas urbanas. Um dos trunfos potenciais do MITADER é o Instituto Médio de Planificação Física e Ambiental (IMPFA), que, quando estiver plenamente funcional, realizará cursos sobre Planos de Estrutura Urbana (PEU) e Planos Locais de Adaptação às Mudanças Climáticas (PLA), especificamente destinados a funcionários dos municípios e das administrações dos distritos. O MITADER pode assim fornecer assistência técnica e formação em áreas que são cruciais para a gestão descentralizada das zonas urbanas. O MITADER já estabeleceu um vínculo institucional com o PRODEM, que é financiado pelo Programa de Mudanças Climáticas e Meio Ambiente da DANIDA, em relação à Componente A do PRODEM (adaptação às mudanças climáticas e planeamento urbano).

---

188 Entrevista com funcionário superior, DATA, Governo Provincial de Cabo Delgado, Pamba, 07/10/2016.

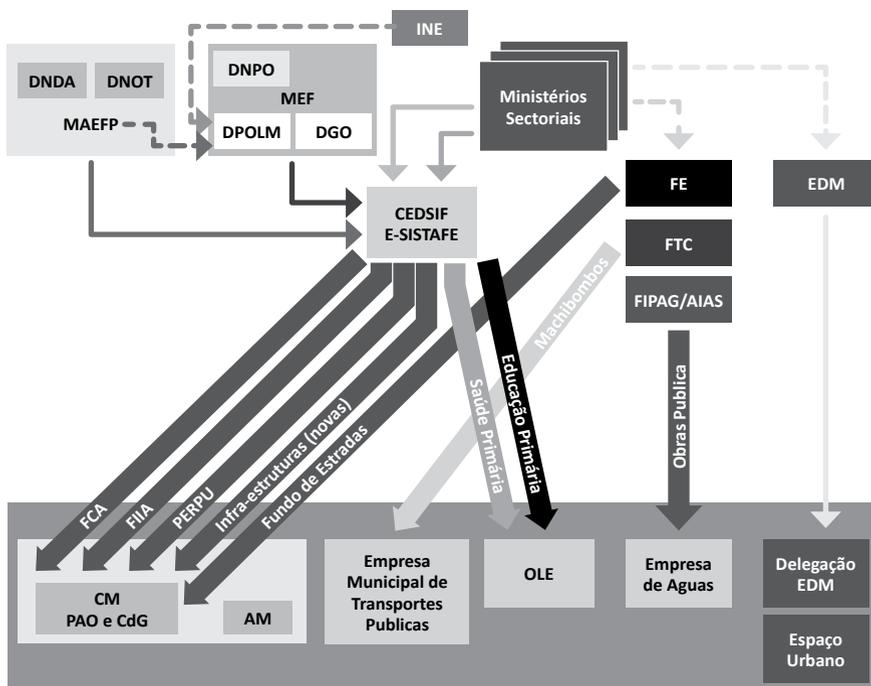
À laia de balanço, o MITADER, por enquanto, não pode ser avaliado como um dos principais promotores da descentralização, particularmente na perspectiva de devolução.

## 2.4 Ministérios Sectoriais

Nesta secção, discutimos descentralização sectorial analisando três sectores, os seus ministérios sectoriais e parceiros locais, e abordagens de descentralização. Estes sectores são água e saneamento, saúde, e estradas e obras públicas, ou seja, construção rodoviária nos municípios.<sup>189</sup> Incluímos também uma breve secção sobre educação para fins comparativos. Ao contrário do que acontece com os outros, diz-se que esse sector teria promovido a descentralização na última década.

Antes de discutir o papel dessas instituições na descentralização, dada a sua importância para a prestação de serviços públicos ao nível do governo local, discutimos brevemente a complexa arquitectura institucional em que estão inseridas, com enfoque no espaço municipal (urbano). Isto pode entender-se melhor observando o diagrama abaixo.

Figura 15: Serviços públicos em municípios – partes interessadas e modos de alocação de recursos



Fonte: MAP Consultoria, 2017

189 Este tema foi acrescentado durante a revisão do manuscrito do livro.

No espaço urbano, por exemplo, uma cidade pequena, as instituições municipais, ou seja, o Conselho Municipal (CM), o Presidente do Conselho Municipal (PCM) e a Assembleia Municipal (AM) estão representados na parte inferior à esquerda. Recebem financiamento, incluído no plano, no orçamento, na contabilidade, etc., do governo central, ou seja, do MEF, que, em colaboração com o MAEFP e o INE, calcula, atribui e distribui as transferências fiscais dentro do sistema intergovernamental de transferências fiscais assente em fórmulas via e-SISTAFE, através de uma agência especializada de GFP. Além disso, o governo distrital, responsável pela saúde e educação primária (entre outras áreas) recebe as suas doações através do e-SISTAFE, mas, de forma diferente do município, não como dotação, uma vez que não tem autonomia, pelo que o seu orçamento faz parte do orçamento do governo central. Uma terceira categoria de instituições de prestação de serviços são fundos autónomos (FIPAG, AIAS, FTC, etc.), que possuem o mesmo estatuto jurídico que os municípios. Estes fundos efectuam as suas transferências e investimentos no espaço municipal segundo os seus próprios planos e regras, muitas vezes sem coordenação com o governo municipal, que geralmente também não está bem informado sobre estes assuntos. Uma excepção digna de nota é o FE, cujo sistema de transferências está harmonizado com o sistema estabelecido de transferências fiscais intergovernamentais. Uma quarta categoria de intervenientes são as empresas públicas, como a empresa de electricidade EDM (do lado direito do diagrama). Esta empresa é, a maior parte das vezes, também um parceiro municipal na cobrança da taxa de recolha de resíduos sólidos, que vem incluída na conta de electricidade dos seus clientes. Mais uma vez, as empresas públicas intervêm no espaço municipal consoante as suas próprias prioridades, planos, orçamentos e procedimentos, muitas vezes sem coordenação com o governo municipal. Nos dois últimos casos referidos, fundos autónomos e empresas públicas, os ministérios sectoriais têm apenas uma função de fiscalização e de elaboração de políticas. Os projectos dos órgãos estatutários autónomos e das empresas são principalmente financiados pela ajuda externa ao desenvolvimento.

#### *2.4.1 Água e saneamento*

Durante mais de 20 anos de reforma, foi introduzido um grande número de políticas, documentos estratégicos e instrumentos jurídicos relacionados com água e saneamento.<sup>190</sup> Em geral, o abastecimento de água segue a lógica da gestão desconcentrada. Isto significa que o Estado, representado pela Direcção Nacional de Águas (DNA) no Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) e entidades especializadas, como o Fundo de Investimento e Património

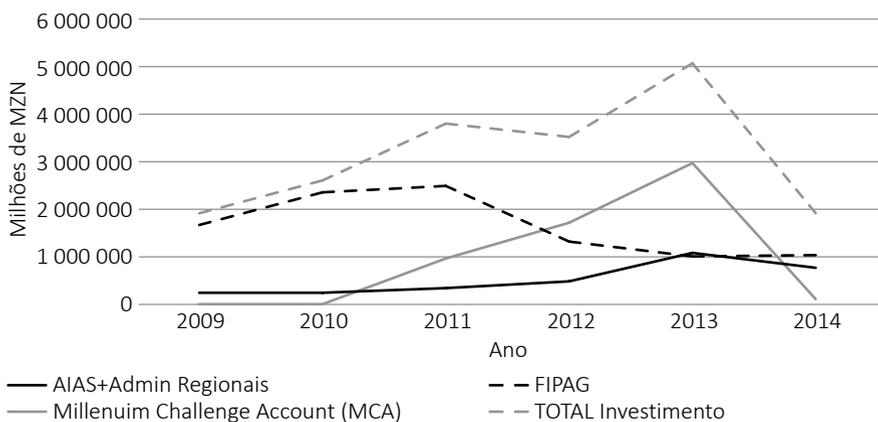
---

<sup>190</sup> Para mais pormenores, ver Forquilha (2013), em que se baseia a presente secção. Documentos principais de políticas e estratégia do sector de água e saneamento são a Política de Água, o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento Rural, o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural e o Manual de Implementação de Projectos de Abastecimento de Água Rural.

de Água (FIPAG) e a Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento (AIAS) detêm e administram os recursos hídricos e a infra-estrutura para a produção, armazenamento e distribuição de água potável. De há alguns anos a esta parte, a administração da água está agrupada em administrações regionais, por razões de economia de escala. Essas administrações regionais gerem despesas correntes e de investimento. Nas principais zonas urbanas (vilas e cidades), a infra-estrutura é alugada pela FIPAG a um operador privado (ou o próprio FIPAG funciona como operador), que faz um contrato com o cliente, que paga a água em função do seu consumo a preços fixados pelo regulador, o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA). Em vilas e cidades mais pequenas e nas capitais distritais, o “proprietário” e gerente das fontes de água e infra-estrutura é a AIAS, que também faz contratos de aluguer com empreiteiros privados para a gestão de Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água (PSAA), também em municípios (de menores dimensões). Os operadores são seleccionados com base em concursos lançados e adjudicados a nível nacional ou provincial. Embora, em teoria da gestão desconcentrada, o preço da água deva cobrir o custo de produção e distribuição de água, os pagamentos do operador à FIPAG ou AIAS pelo aluguer, bem como os lucros de exploração deste último, o custo de investimento e manutenção que cabe ao FIPAG e AIAS precisam de ser subsidiados pelo Estado ou financiados por PDIs.

A figura abaixo mostra o investimento por fonte de financiamento nos últimos anos, para a AIAS e para o FIPAG. Mostra o elevado grau de dependência da ajuda externa durante esse período e uma redução considerável do investimento através do FIPAG (em zonas urbanas) em favor de sistemas mais pequenos em zonas rurais.

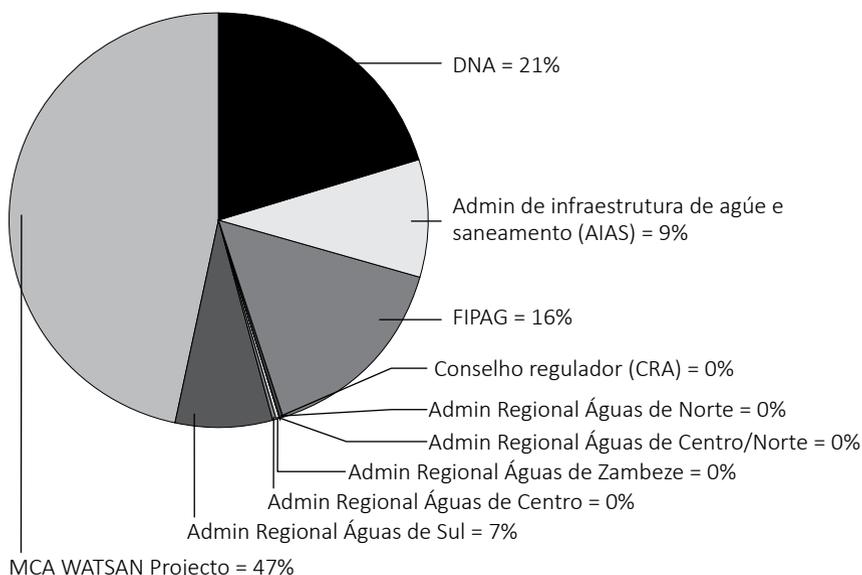
Figura 16: Investimento total em água (fontes internas, externas) 2009-2014, em milhões de MZN



Fonte: Autores, com base no REO, vários anos

As fontes para financiamento de investimento e, por implicação, as decisões de aquisições e contratações reflectem uma abordagem centralista (e dirigida pelos doadores) da gestão da água, como o mostra a figura abaixo relativamente ao ano de 2013.

Figura 17: Água e saneamento. Investimento (interno e externo), por instituição, 2013 (em %)



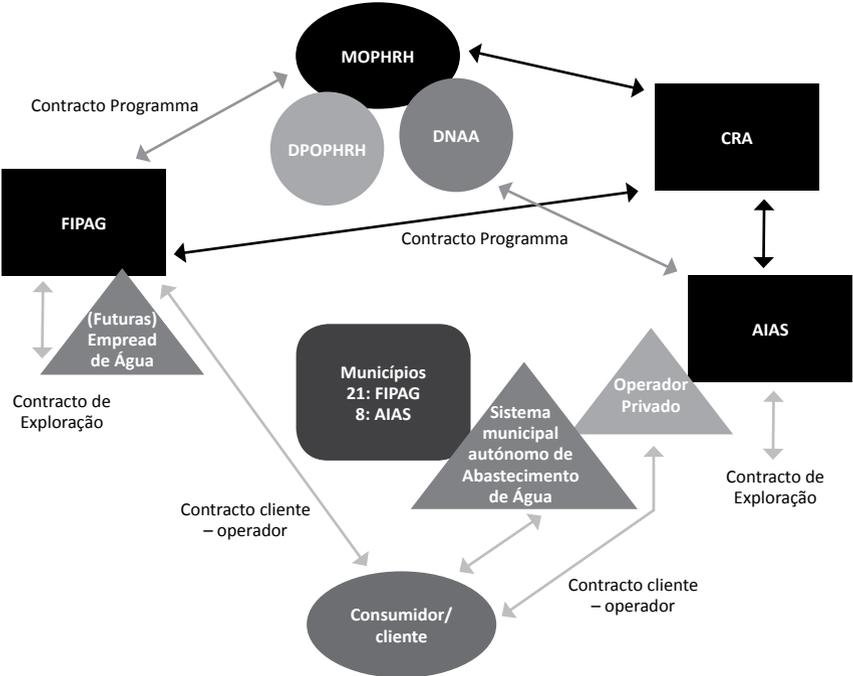
Fonte: Autores, com base em dados do REO

Ao nível local (distrital e subdistrital), as comunidades participam na gestão e manutenção de fontes de água. Assim, a abordagem descentralizada do abastecimento de água e da sua gestão representa um sistema interinstitucional extremamente complexo com elevados custos de transacção, dominado por órgãos do governo central, que controlam o investimento, as aquisições e a selecção do operador. Tanto o empreiteiro como o operador prestam contas aos seus superiores e não às bases. O governo distrital e o Serviço Distrital de Planificação e Infra-Estrutura (SDPI) são institucionalmente bastante fracos. A figura que se segue ilustra a complexidade do sistema.

O grau de eficácia, eficiência, transparência e responsabilidade do sistema varia nos distritos e nos municípios mais pequenos. Bons exemplos dignos de nota observados durante a pesquisa são os distritos de Ancuabe e Chai, bem como o município de Mocimboa da Praia, todos na província de Cabo Delgado, onde a empresa KUTENDA explora os PSAAs. O sistema, construído por uma empresa chinesa, já foi gerido pelo CM sem, no entanto, ter recebido a infra-estrutura necessária. Desde

a sua aquisição pela KUTENDA, a empresa aumentou substancialmente as horas de abastecimento de água e alargou os seus serviços a nove dos dez bairros. Foram instalados medidores de água e o número de consumidores aumentou de 1.804 em 2014 para 2.066 em Outubro de 2015.<sup>191</sup> A empresa também oferece assistência técnica a pessoas individuais, incluindo mulheres, seleccionadas pela comunidade, que operam bombas de água em áreas periféricas – uma grande oportunidade de empoderamento da comunidade e das mulheres, e de geração de rendimento (Van Houweling, 2015). A empresa envia relatórios trimestrais ao CM, que considera ser o agente de supervisão e principal destinatário das reclamações dos cidadãos, cabendo à DPOPHRH a supervisão técnica. O principal desafio com que a empresa se defronta é, segundo os seus directores, a recuperação dos seus custos operacionais e sua rentabilidade, já que muitos utentes consideram a tarifa da água demasiado alta e muitas vezes não pagam a conta ou atrasam-se no pagamento, recusando-se também a aceitar o pagamento de multas.

Figura 18: Sistema desconcentrado de abastecimento de água – estrutura organizacional (exemplo: PSAA)



Fonte: MAP Consultoria, 2017

191 Entrevista com gestor superior, KUTENDA, Pemba, 10/10/2016.

Num meio local historicamente propenso a conflitos políticos (entre a Renamo e o governo) e com eleições autárquicas altamente contestadas, por vezes com violência de que resultam mortes (como nas eleições intercalares de 2005 em Mocímboa da Praia), a água e as tarifas são um conhecido factor político, que pode comprometer o abastecimento regular de água, mesmo que o sistema esteja perfeitamente operacional. Um estudo recente sobre o uso do abastecimento de água local como instrumento político, ou até como “arma”, nas campanhas eleitorais na cidade de Nacala, vem corroborar esta afirmação (Rosário & Guambe, 2015).

Assim, as Regras do Jogo estabelecidas não são sempre conhecidas nem cumpridas por todas as partes envolvidas em sistemas de água locais. Pouca capacidade institucional e a tónica na prestação de contas ascendente, com processos de comunicação trabalhosos e longos períodos de espera por deliberações e transferências de fundos não ajudam necessariamente o cidadão nem os governos distritais (ou municipais) a alargar o abastecimento de água e a aumentar a resolução de questões técnicas. Além disso, o modelo desconcentrado nem sempre é aceitável para todos os municípios, que querem ter mais poder sobre o que consideram os seus recursos e reduzir assim a sua dependência das decisões dos governos provinciais e/ou empresas para cuja selecção não são consultados. Montepuez ofereceu, por isso, alguma resistência ao que considera ser uma imposição superior de um sistema de água. Os governos locais também querem mais transparência relativamente à estrutura do preço de produção e distribuição da água potável, incluindo os lucros do operador e o preço pago por eles à AIAS pelo aluguer da infra-estrutura.<sup>192</sup> Mesmo PSAAAs com novos investimentos em infra-estrutura não constituem garantia da eficácia do abastecimento de água, como o demonstram os estudos de caso, uma vez que a estrutura de custos dos operadores e o preço da água podem favorecer a procura de rendimentos em vez de manutenção eficaz e recuperação de custos (Uandela, 2012). Isto também se aplica a operadores associados ao FIPAG em cidades e vilas de maiores dimensões, cujos líderes afirmam que os planos de investimento do FIPAG não se conciliam com os planos de expansão da cidade e o abastecimento de água é caro e instável.

Concordamos com Forquilha (2013), quando afirma que faltam à abordagem estabelecida elementos essenciais considerados necessários para a descentralização efectiva dos serviços de água e saneamento – verificam-se, nomeadamente, falta de autonomia dos governos distritais, falta de financiamento local e/ou de transferências regulares para investimento e reparações, falta de competência da gestão técnica e de prestação de contas aos níveis inferiores, e de circulação de informação. Os quadros superiores a nível provincial tendem a concordar. Um funcionário da DPOPHRH na província de Nampula defende um maior grau de autonomia do distrito na

---

192 Entrevista com Nicolas Morand, Coordenador do PROGOAS Helvetas, e com o Sr. Higino, Coordenador de Programa, ORATTA, Pemba, 07/10/2016.

tomada de decisões (alinhado com os PEDDs e PAOs) e um aumento considerável de recursos financeiros e de recursos humanos qualificados, que correspondam à necessidade específica de cada distrito e província.<sup>193</sup> A posição deste funcionário é secundada por um colega de Cabo Delgado, que realça a necessidade de descentralizar o financiamento de capital de investimento e não apenas recursos para despesas correntes. Defende também a revisão dos níveis dos salários pagos aos directores de empresas operacionais, que são superiores aos salários pagos no sector público, provocando conflitos e uma migração de pessoal qualificado do público para o privado.<sup>194</sup> Trata-se de uma tendência geral que deveria ser combatida através de uma reforma do sistema de carreira e salário – algo bastante improvável na actual situação de stress económico e fiscal analisada na Secção II.C.1.

Concluindo, podemos sugerir que faltam à actual abordagem do abastecimento de água local e do seu alargamento componentes essenciais, como sejam uma estratégia de descentralização bem definida, maior autonomia e apropriação por parte dos governos locais, mais recursos para despesas de capital e pessoal técnico com melhor formação. A ausência destas componentes pode explicar por que razão não se observa nenhuma mudança palpável nos últimos 10 anos em relação à cobertura do abastecimento de água: o índice de 50% da população rural com acesso regular a água limpa não se alterou durante este período.

#### *2.4.2 Saúde*

O actual Sistema Nacional de Saúde (SNS) continua a espelhar os ideais socialistas de oferecer serviços de saúde gratuitos para todos em todo o país. Esses ideais foram atenuados e complementados por uma abordagem de mercado para a prestação de serviços de saúde (privados), principalmente nas zonas urbanas, ou seja, as principais cidades e vilas do país. A conjuntura dos prestadores de serviços privados de saúde está a mudar, tendo passado de um número inicial limitado de clínicas simples de empresas individuais ou de pequenas clínicas de tipo cooperativo para investimentos privados consideráveis em clínicas especializadas e centros de saúde e hospitais privados. Como noutras áreas económicas, esses novos investimentos estão directa ou indirectamente ligados à elite política (Weimer, 2012c).

Nesta secção, analisamos, numa perspectiva de descentralização, o nível subprovincial de prestação de serviços de saúde pública nas zonas rurais, ou seja, o SNS a nível distrital. Calcula-se que existam 1.400 centros de saúde rurais em todo o país que formam a rede de Cuidados de Saúde Primários (CSP) (Village Reach, 2014). A rede de Cuidados de Saúde Secundários (CSS) é composta pelos hospitais distritais. Um número considerável de CSP, muitos deles em zonas remotas, não tem acesso regular a electricidade,

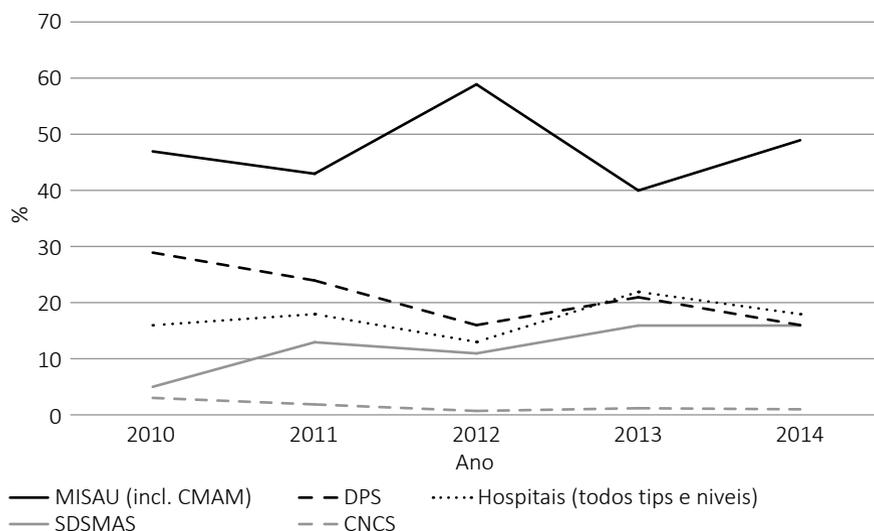
<sup>193</sup> Entrevista com membro do Governo Provincial, Nampula, 12/10/2016.

<sup>194</sup> Entrevista com membro do Governo Provincial, Cabo Delgado, 07/10/2016.

telecomunicações e, nalguns casos, também não tem vias de acesso permanentes e depende, portanto, de fontes de energia alternativas (por exemplo, botijas de gás – propano/butano – e energia solar) para satisfazer as suas necessidades energéticas. São enormes os desafios profissionais, de gestão e até mesmo de subsistência, que se colocam ao pessoal de saúde dessas unidades, tendo em conta as condições de trabalho e de vida muitas vezes adversas e a distância a que se encontram as autoridades estatais de saúde – às vezes, ausentes – a nível nacional e provincial, que decidem e administram os recursos. Variam muito as distâncias geográficas entre a capital provincial e as unidades de CSSs distritais, e entre estas unidades de CSSs e as unidades de CSP.<sup>195</sup>

A figura abaixo representa os gastos com a saúde por componentes principais nos últimos anos.

Figura 19: Orçamento da Saúde (SNS), por principais componentes, 2010-2014 (em %)



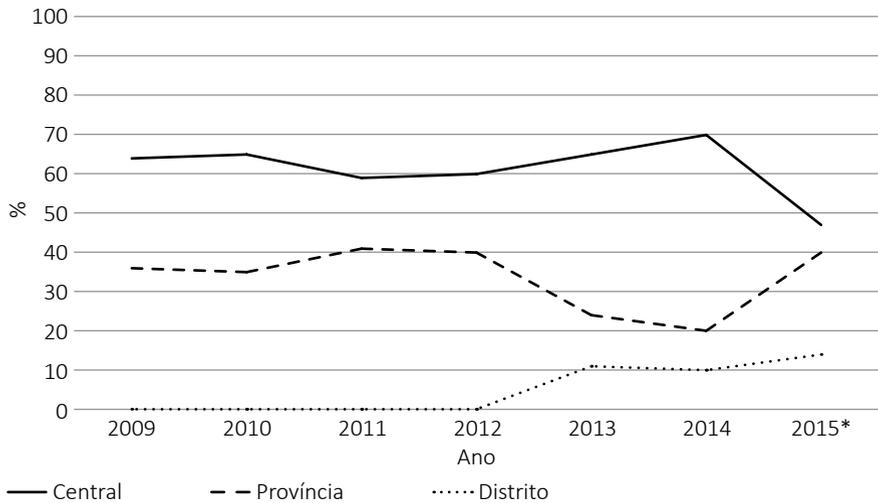
Fonte: Autores, com base na CGE e dados fornecidos pela UNICEF

Vemos que houve um aumento de recursos para o nível distrital, ou seja, para os SDSMAS (excepto hospitais), em detrimento dos serviços provinciais de saúde. Podem atribuir-se os aumentos a uma desconcentração parcial da gestão de despesas correntes (salários) para os SDSMAS. As instituições do nível distrital, incluindo unidades de saúde, não têm orçamento para investimentos e a parte que lhes cabe no orçamento geral da saúde é limitada.

<sup>195</sup> Por exemplo, na província de Gaza, os 134 centros de saúde rurais estão, em média, a 47,5 km do armazém distrital de medicamentos; mais de 15 % estão localizados a distâncias superiores a 75 km do depósito distrital de medicamentos (Village Reach, 2014: 21).

A figura abaixo sobre a alocação de recursos para a saúde (tanto despesas correntes como de investimento) nos três níveis principais da administração pública mostra que houve, na realidade, algum grau de descentralização dos recursos a partir de 2014. A quota-parte dos distritos e das províncias nas despesas de saúde aumentou.

Figura 20: Despesas de saúde (SNS) por nível de administração pública (em %)



\*Orçamento

Fonte: MAP Consultoria, 2017, com base no REO

Como se pode ver na figura acima, a dotação orçamental do sector da saúde foi altamente centralizada até 2014, com recursos alocados ao nível nacional (MISAU) e com os cinco hospitais de Maputo consumindo mais que os orçamentos conjuntos para o nível provincial e para o nível distrital. O nível central (Maputo) também consome dois terços do investimento no SNS. Não é feito nenhum investimento a nível distrital. O panorama não se alterou relativamente aos dos anteriores, analisados por Weimer *et al.* (2012). Uma das razões é a abordagem incremental do orçamento praticado até agora, que não tem em conta as necessidades e os custos de produção e prestação de serviços de saúde, que variam de província para província. Estes custos incluem o custo da construção de unidades de saúde que está atrasada ou foi abandonada, devido a corrupção, ineficiência de aquisições e contratações, e empreiteiros desonestos.<sup>196</sup>

196 Está documentado um caso recente na província de Nampula, em que oito unidades de saúde estão por concluir, o que priva de serviços de saúde um número de pessoas que se calcula em 8 milhões. Agência de Informação de Moçambique. Maputo, 11 de Março de 2016.

Diversos estudos recentes sobre a economia política do sector da saúde (CEPSA, 2015; Yadav & Weimer, 2013; Weimer et al., 2012), embora com diferentes enfoques, convergem nas principais conclusões sobre financiamento e gestão do sector. Estas conclusões podem ser resumidas da seguinte forma:

#### **Financiamento e gestão da saúde (todos os níveis):**

- O orçamento da saúde, apesar de registar, entre 2011 e 2015, um aumento de 7% para 9,1% das despesas totais, ainda está abaixo dos 15% recomendados pela Declaração de Abuja, bem como do objectivo de 54 USD per capita definido pela OMS.
- Está a diminuir o apoio externo ao sector e particularmente ao PROSAÚDE e uma grande parte do apoio é feito fora do orçamento e fora da CUT.
- Fraca governação do sector da saúde, com pouca transparência, desvios de medicamentos e material de laboratório, juntamente com persistentes casos de corrupção.
- Desigualdades das dotações orçamentais para as províncias, com claro favorecimento de Maputo (Cidade e Província).

#### **Gestão de serviços de saúde locais (distritais)**

- Perda parcial de autonomia relativa, recursos e poder deliberativo, nomeadamente das instituições distritais de CSS, ou seja, unidades de saúde e hospitais distritais, com a introdução dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) e do e-SISTAFE, que é gerido pelo Secretário Permanente do Distrito
- As unidades locais de saúde de CSS só têm o estatuto de UGB em casos excepcionais;
- Cadeia de comando directa inexistente ou limitada entre as instalações locais de armazenamento de medicamentos e a Central de Medicamentos e Artigos Médicos (CMAM) e unidades regionais de armazenamento; grandes desafios na manutenção da cadeia de abastecimento e entregas atempadas de medicamentos, cuja consequência são stocks ocasionalmente esgotados;
- A logística de medicamentos é prejudicada por um sistema hierárquico muito vertical e estratificado, que aumenta os custos de transacção dos medicamentos, informações e sistemas de gestão de entregas, bem como o risco de desvios. Um dos obstáculos críticos é conseguir transporte seguro, principalmente ao nível distrital. Uma solução pode ser encomendar cada vez mais os serviços de entrega a operadores de transportes do sector privado, com a condição de o ministério responsável pela saúde aumentar a capacidade subnacional de gestão de logística e reforçar o seu papel de supervisão e controlo de qualidade,

especialmente no que diz respeito às cadeias de abastecimento fundamentais de medicamentos, vacinas, gás propano e material de laboratório, algumas dos quais exigem instalações e cuidados específicos (por exemplo, cadeia de frio para vacinas) (Village Reach, 2014).

- Ao mesmo tempo, o financiamento da prestação local de serviços de saúde com financiamento do MEF para salários, e bens e serviços, entregue através do governo provincial, nem sempre é coordenado com os recursos do PROSAÚDE através do AOS aos CSS e organização de ajuda individuais e ONGs que intervêm nos cuidados de saúde a nível local, embora os governos provinciais (DPS, DPPF) mantenham o controlo da dotação orçamental e gestão da saúde ao nível distrital;
- As prioridades de saúde definidas no PEDD e nos PESODs não se reflectem sempre no orçamento da saúde do governo central, embora se considere sempre que a saúde tem “máxima prioridade”.<sup>197</sup>

### **Participação da comunidade na gestão da saúde**

- Os comités locais de co-gestão de saúde ainda não foram amplamente implantados e têm pouca vitalidade.
- Os comités de saúde têm pouca relevância, aceitação e credibilidade.
- O programa de apoio aos Agentes Polivalentes Elementares (APE) é institucionalmente fraco, com pouca apropriação por parte do MISAU e é financiado e orientado por doadores.
- Papel marginal reservado aos agentes tradicionais de saúde das comunidades e pouca interacção com estes.

Tendo em conta as constatações acima, concluímos que a descentralização efectiva na saúde não tem sido uma característica do sector na última década, uma preocupação partilhada pelos parceiros do PROSAÚDE e profissionais de saúde a todos os níveis subnacionais. Estas conclusões coincidem com a análise do UNICEF, que, na sua nota sobre o orçamento do sector, conclui que, com excepção do Conselho Nacional de Combate à SIDA (CNCS), não há indício de que as alocações do sector de saúde sejam, em termos relativos, desconcentradas do nível central para o nível provincial e distrital (UNICEF, 2014, p.7).

Os factores restritivos são a ausência de uma política de descentralização específica do sector, restrições quanto à quantidade e à qualidade dos recursos humanos, particularmente para gestão orçamental, e falta de recursos e de critérios claros para a sua alocação aos níveis subnacionais da administração de saúde. Por concepção e falta de especificações em contrário, são as autoridades provinciais (no caso de Maputo, responsáveis por quatro hospitais na zona da capital) que

---

<sup>197</sup> Entrevista com membro da Assembleia Provincial, Província de Cabo Delgado, Pemba, 07/09/2015.

decidem e gerem os serviços de saúde a nível local, administram exclusivamente os orçamentos correntes e de investimento, o Fundo Comum Provincial,<sup>198</sup> fazem concursos públicos (com poucas excepções no caso da construção de postos de saúde, etc., pelos municípios) e pagam salários.

Portanto, o pessoal de saúde entrevistado no decorrer deste estudo defende fortemente uma maior reforma do SNS, com vista a aumentar substancialmente a autonomia, os recursos e a capacidade de gestão de instituições de nível distrital, principalmente os CSS, com prioridade para a logística, o transporte e a gestão financeira de medicamentos, incluindo a RP gerada pelos CSSs que é actualmente canalizada para a Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF). A inclusão, pelo CEDSIF, dos CSSs na sua rede de UGEs é uma condição prévia essencial dessa reforma e estava previsto que fosse totalmente implementada em 2016, se houvesse disponibilidade de financiamento. A separação da componente de Saúde da componente de Mulheres e Acção Social nos SDSMAS também é considerado um passo necessário para a reforma da descentralização do sector da saúde, para a qual há uma certa simpatia na percepção que o MAEFP tem das etapas futuras de implementação da PEND.<sup>199</sup> Ao fim e ao cabo, a saúde deve “ter prioridade, sempre e automaticamente”, dado o seu importante papel no desenvolvimento de recursos humanos no país e relativamente a alguns dos desafios de saúde que o país enfrenta (cuidados de saúde materno-infantil e desnutrição crónica infantil). Em suma: as autoridades distritais de saúde precisam de “mais autonomia e mais recursos”.<sup>200</sup>

É provável que um nível local do SNS institucional e financeiramente reforçado e mais autónomo também contribua para uma melhor interacção com a comunidade e outros prestadores de serviços de saúde (por exemplo, parteiras tradicionais e curandeiros), bem como prestadores de serviços de saúde privados, dadas as vantagens comparativas que estes têm, nomeadamente uma maior proximidade dos clientes (doentes) e da comunidade.

Essa reforma precisaria de ser acompanhada pela revisão e reestruturação da capacidade do sector de gerir os seus recursos disponíveis (humanos, orçamentais, patrimoniais, farmacêuticos, etc.) de uma forma eficiente, eficaz e transparente. Isto foi e continua a ser um dos principais obstáculos identificados pelos estudos citados atrás. Um estudo concluiu que, em 2011, “uns consideráveis 37% dos recursos do sector foram gastos na gestão e administração dos programas de saúde pública, o que sugere que há reservas suficientes para aumentar a eficiência da gestão” (Anónimo, 2011a, p.7).

Se bem que algumas partes da elite continuem a defender uma distribuição justa dos serviços de saúde e o acesso a eles independentemente do estrato socioeconómico

198 Apoiado pela CSD

199 Entrevista com funcionário superior, MAEFP, Maputo, 22/10/15.

200 Entrevista com membro superior do Governo Provincial de Cabo Delgado, Pemba, 07/10/2015.

e de que lado se está na clivagem urbano-rural – uma responsabilidade clássica de um Estado-providência –, outras aderiram à abordagem liberal do mercado livre, em que o acesso a serviços de saúde é uma questão de rendimento individual e de poder de compra. Devido à procura de serviços de saúde de qualidade e às deficiências do SNS para satisfazer essa procura, muitos moçambicanos e estrangeiros residentes com suficiente poder de compra, incluindo os membros da elite governante, têm recorrido sistematicamente à vizinha África do Sul para obter bons serviços de saúde, o que indicia uma boa oportunidade económica.

A proposta aqui apresentada de **uma descentralização mais rigorosa e mais abrangente** do sector da saúde reflecte-se nas novas prioridades estratégicas do ministério. A nova direcção que surge da mudança de governo realizada por Nyusi em 2014 vê a descentralização como o foco de reforma do ministério. Isso reflecte-se no PESS II e na criação de uma unidade de reforma para esse fim, iniciativas ambas muito apreciadas pelos parceiros do PROSAÚDE.

### **Transferência para os municípios de funções e recursos para cuidados de saúde primários**

Esta questão é controversa e precisa de ser política e conceptualmente tratada com alguma urgência, tendo em consideração a importância que o MISAU e a sua direcção dão à descentralização no actual plano estratégico do ministério.

A base jurídica para uma efectiva transferência desta função e dos recursos necessários é o Decreto 33/2006. De acordo com o princípio do gradualismo, este instrumento legal deve orientar e facilitar a transferência gradual da responsabilidade dos Cuidados de Saúde Primários (CSP) para os municípios, que são legalmente responsáveis por este serviço. O Decreto estipula que essas transferências devem ser formalizadas sob a forma de contrato entre o governo provincial (DPS) e o município elegível. Este último deve provar que tem à sua disposição recursos humanos e fiscais suficientes e qualificados, e recursos patrimoniais. Um calendário para a transferência faz também parte do contrato, que deverá ser monitorado por uma comissão provincial de monitoria. Desde a aprovação do decreto, ou seja, num período de mais de dez anos, apenas foi assinado um desses acordos (com a cidade de Maputo), apesar de um número considerável de municípios terem formalmente solicitado a transferência, que consta também do PIPED do MAEFP.

Se se fizessem as transferências – há muita resistência a elas por parte do sector –, todos os recursos fiscais para salários, equipamentos especializados, etc., não passariam, ainda assim, para o município, mas continuaram antes a ser alocados ao sector e geridos por ele. Isto produziria certamente o efeito da dupla subordinação do pessoal de saúde, subordinado à vereação municipal de acção social, por um lado, e às autoridades distritais ou provinciais de saúde no que diz respeito a salários. É

provável que isso tenha efeitos disfuncionais sobre a qualidade da prestação de serviços nos municípios. Mesmo sem transferências realizadas, existem, actualmente, bons exemplos de cooperação produtiva entre as autoridades municipais e distritais de saúde, por exemplo, municípios que investem em edifícios ou adquirem ambulâncias, com as autoridades provinciais ou distritais de saúde cobrindo os custos de operação (por exemplo, salários de pessoal ou combustível).

A falta de progresso na transferência de plena responsabilidade pelos CSSs para os governos locais equipados com algum grau de autonomia para a gestão do serviço é uma questão de política que deve ser resolvida urgentemente, também na perspectiva dos parceiros internacionais de ajuda ao desenvolvimento, interessados em continuar a apoiar o sector da saúde em Moçambique. O processo deliberativo também precisaria de ter em consideração o debate em curso sobre até que ponto a saúde primária (e o ensino primário, já agora) deve permanecer sob responsabilidade do governo central ou provincial ou ser efectivamente descentralizada (o que está previsto no actual plano estratégico do MISAU).<sup>201</sup>

#### 2.4.3 *Fundo de Estradas*

O Fundo de Estradas (FE) aloca 10% das suas receitas – resultantes do imposto nacional sobre combustíveis – para construção e manutenção rodoviária a nível do governo local,<sup>202</sup> alocando esses recursos como financiamentos consignados numa modalidade alinhada com o sistema de transferência intergovernamental.

O diagrama acima indica o valor médio atribuído aos municípios pelo FE, tendo em consideração que em 2013 foram criados 10 novos municípios, aumentando o total para 53. A distribuição dos recursos é baseada em três critérios formais (a–c) e um informal:

- O número de municípios por categoria (cidade A, B, C, D e vila);
- A rede rodoviária municipal existente, por categoria de estradas (excepto a categoria 1: estradas nacionais) e a sua extensão (em km);
- A densidade populacional;
- O desempenho na conversão do financiamento do FE em estradas públicas, validadas por inspectores certificados e a gestão processual e financeira da dotação do FE.

Os critérios estão muito pouco divulgados e as regras de gestão nem sempre são compreendidas pelos departamentos de obras públicas do governo municipal. Outra

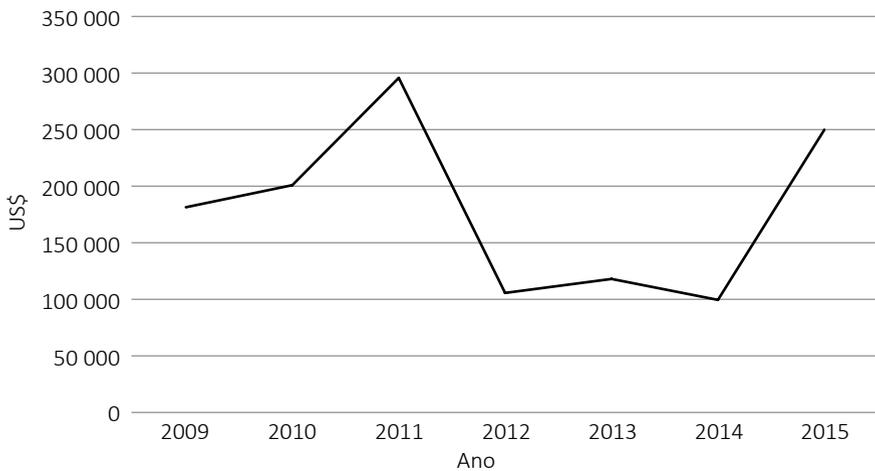
---

201 Ver contribuição para o debate sobre descentralização pelo antigo Ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito, durante a recente conferência internacional *Que Caminhos para o Futuro?* Beira, 22-23 de Março, 2017; UCM/IESE/MASC. <https://soundcloud.com/fundacao-mecanismo-de-apoio-a-sociedade-civil-fundacao-masc>

202 Decreto 56/2003.

questão – frequentemente fonte de discórdia entre o FE e o governo municipal – é a complexa legislação em matéria de aquisições e contratações, cujo conhecimento e cumprimento constituem um sério obstáculo a uma entrada regular de recursos para a construção e manutenção de estradas. No entanto, dado o mecanismo alinhado de transferência, gestão e controlo usado pelo FE, consideramos que a colaboração entre o FE e os municípios moçambicanos produz impacto, não obstante a necessidade de abordar questões de transparência, melhorias processuais e capacitação.

Figura 21: FE – Transferência anual média por município, 2009-2015 (em USD)



Fonte: MAP Consultoria, 2017

#### 2.4.4 Educação<sup>203</sup>

Desde a Independência, a posição e o compromisso do governo tem sido a educação gratuita para todos através do Sistema Nacional de Educação (SNE), o que se reflecte em políticas fundamentais e documentos de estratégia,<sup>204</sup> bem como na quota do sector no orçamento anual. Nos últimos cinco anos, os gastos com educação mantiveram um nível de cerca de 20% do OE, correspondendo a cerca de 7% do PIB. Uma parte considerável dos gastos é financiada por doadores e administrada a nível distrital, principalmente os salários. Além disso, existe o Apoio Directo à Escola (ADE), para financiamento de custos correntes e compra de equipamentos, manutenção, materiais didácticos, etc., contribuindo assim para

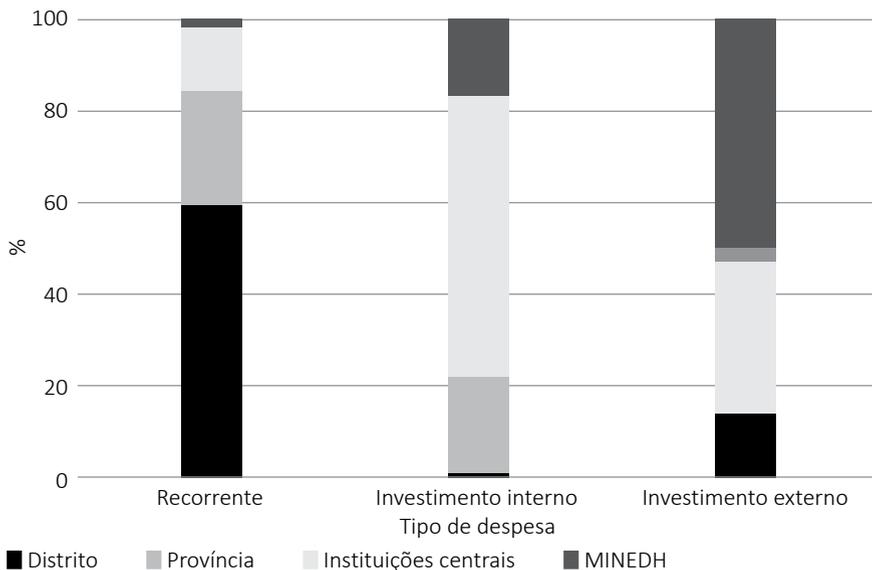
203 Os autores agradecem as importantes contribuições para esta secção de Caroline Ennis e Domingos Rosário, que participaram numa análise da economia política para o Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), encomendado pela Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC).

204 Política Nacional da Educação (PNE) de 1995 e, desde então, dois Planos Estratégicos para o Sector da Educação (PEE, PEE I e PEE II).

melhorar a qualidade da educação. Financiado por um doador (BM), mas não abrangendo todas as escolas, o ADE é administrado a nível local, em princípio, pelos Conselhos de Escola (CE). Estes são geralmente compostos pelo director da escola, professores, alunos e pais ou representantes da comunidade, que participam na identificação de prioridades de gastos e governação educativa local. O CE tem, no entanto, pouco poder decisório e, portanto, é geralmente o director da escola que assume o comando. Embora uma parte do financiamento do ADE, actualmente até 3.000 USD/ano/escola, seja para gastos correntes, é classificado como investimento. O CEDSIF, a pedido do então Ministério da Educação (MINED) – desde 2015 Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) – configurou o e-SISTAFE de forma a poder transferir os fundos para as respectivas UGBs.

A Figura abaixo mostra o padrão de gastos através dos níveis de administração pública e por tipo de despesa para 2014.

Figura 22: Despesa em educação por tipo e por nível (2014), em %

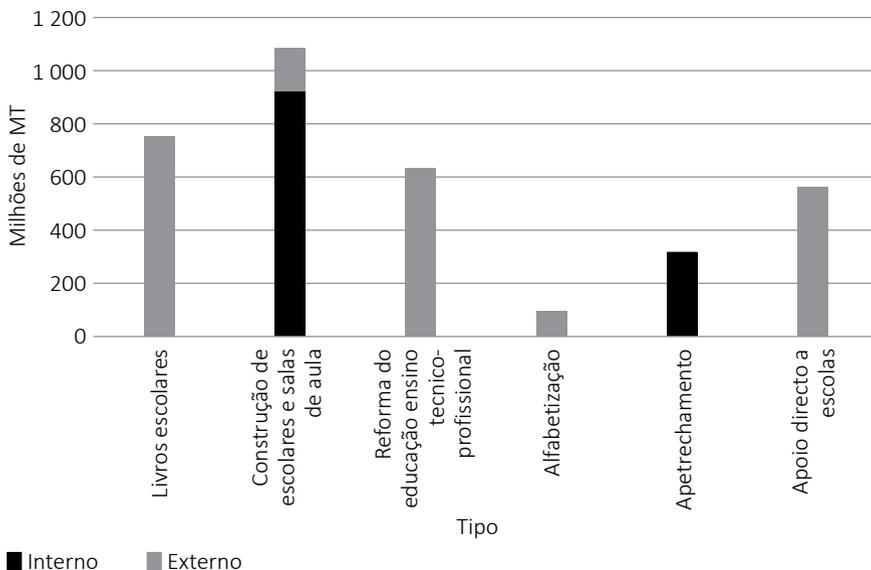


Fonte: REO

A figura mostra que os governos distritais já administram o grosso das despesas correntes e mais de 10% do investimento financiado externamente, através do ADE. Assim, a desconcentração do sector está bastante avançada em comparação com outros sectores. No entanto, de forma semelhante aos sectores da água e da saúde, a maior parte do investimento é gerida pelo governo central, limitando a capacidade dos distritos de alargarem os serviços.

A configuração do sistema de GFP, harmonizada com as políticas de descentralização do sector, também permite uma desagregação diferenciada do padrão de despesas de investimento, como mostra a figura a seguir. O ADE, administrado localmente, absorve uma parte considerável do investimento externo.

Figura 23: Investimento em educação, por tipo, 2014, (em milhões de MZN)



Fonte: OE, 2015

Como demonstra o recente debate nacional sobre a qualidade da educação, um grau de descentralização muito mais avançado em comparação com os outros sectores não garante resultados de qualidade. As razões para isso podem residir na formação e motivação inadequadas dos professores e nos défices na gestão da educação aos níveis distrital e subdistrital, entre outros. Para uma discussão sobre isto, remetemos o leitor para a literatura relevante (AfriMAP e OSISA, 2012; Casey, 2014).

## 2.5 Instituições de Supervisão, Inspeções e Controlo Interno e Externo

Nesta secção discutimos três instituições. Deixamos de lado as instituições de inspeção dos ministérios sectoriais e do MAEFP.

### 2.5.1 Auditoria Externa: Tribunal Administrativo

Em termos funcionais, a responsabilidade pelo controlo externo das unidades governamentais subnacionais (administrações distritais e municípios) recai sobre o

**Tribunal Administrativo** (TA). A organização é composta por três secções que são consideradas *três tribunais em um*: i) a *primeira* secção é a de Contencioso Administrativo; ii) a *segunda* secção, a de Contencioso Fiscal e Aduaneiro; e iii) a função da *terceira* secção é controlar e auditar as Contas Gerais do Estado anuais. A última secção inclui duas subsecções: a primeira para o visto, ou seja, a pré-auditoria das deliberações sobre despesas e matérias administrativas ligadas ao recrutamento de pessoal e a segunda que diz respeito à aquisição e contratação de bens e serviços públicos. Estas actividades são complementadas por auditorias anuais no terreno (*ex post*) a uma amostra de instituições da administração pública e dos municípios, em que são examinadas contas, obras públicas, activos e contratos, baseadas em critérios de eficiência de custos, em conformidade com as regras de aquisição e contratações estabelecidas, etc. A outra subsecção realiza a auditoria das receitas e despesas públicas. Cerca de 34% das despesas públicas são auditadas anualmente (EUROSIS & MGA, 2010, p.10). Esta subsecção também está encarregada de avaliar as contas anuais dos governos centrais e locais, ou seja, o processo e o cumprimento das regras estabelecidas e dos resultados pretendidos na execução orçamental. Nesse sentido, produz um parecer técnico e jurídico anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE). Este parecer técnico é um documento público e serve para a AR exercer exercer melhor a sua função de controlo sobre o executivo e avaliar, discutir e aprovar (teoricamente, também rejeitar) as contas anuais. A nível municipal, o equivalente à CGE é a Conta de Gerência (CdG).

A terceira secção do TA funciona, portanto, como um auditor geral das contas municipais anuais. Ela não só define a forma como as contas municipais são estruturadas e produzidas (através de vários modelos ligados ao sistema geral de classificação orçamental para as receitas e despesas estabelecidas pela legislação), mas também é responsável pela avaliação anual das contas anuais municipais (CdG). O TA parece ter feito essas avaliações de forma aleatória, mas nenhum parecer técnico foi ainda publicado e é altamente improvável que qualquer relatório de auditoria de contas municipais tenha sido apresentado (e discutido) às assembleias municipais e ao público em geral. Mesmo tendo em consideração que as funções da terceira secção do TA foram recentemente descentralizadas para as delegações provinciais, é improvável que já tenham começado a fazer uma grande diferença. Isto significa que a função de auditoria externa nacional dos municípios e a sua prestação de contas aos superiores e às bases é em grande medida inexistente.

Nos últimos anos, e no quadro do Segundo Plano Corporativo do TA (PLACOR II), o TA estabeleceu delegações provinciais presididas por um juiz. A descentralização do TA está em processo de consolidação, mas sofre de falta de recursos, instalações adequadas, equipamentos e uma efectiva ligação em linha à instituição nacional. Não são claras, porém, a relação funcional e a divisão do trabalho entre as instituições do TA a nível nacional e provincial. O Terceiro Plano Corporativo do TA (PLACOR III)

centra-se na organização do TA a nível central, partindo da premissa que os **tribunais administrativos provinciais** não têm nenhuma relação hierárquica com o órgão central da organização a nível nacional, ou seja, são autónomos. Assim, as unidades descentralizadas do TA não estavam contempladas na metodologia para a elaboração do PLACOR III e estavam ausentes do trabalho das instituições e consultores envolvidos.<sup>205</sup> Actualmente, não é claro até que ponto a criação desses tribunais de nível local conseguiu substituir todos os diferentes tipos de relações com clientes locais (governos locais, instituições públicas e privadas e empresas) que são características do TA central e que cobrem toda a administração pública.

Há alguns indícios de que alguns TA provinciais preferem que seja a “sede” a lidar com os vistos no processo de aquisições e contratações. Se assim for, o processo de aquisições e contratações a nível subnacional continuará a enfermar de longos procedimentos burocráticos e práticas pouco transparentes, propensas à corrupção, nomeadamente a nível distrital e municipal (ver mais adiante).<sup>206</sup>

### *2.5.2 Auditoria Interna: Inspeção-geral das Finanças (IGF)*

As funções de controlo interno e as inspecções de gestão financeira a nível nacional e subnacional são prerrogativas da Inspeção-geral das Finanças (IGF), instituição subordinada ao MEF. Através do seu Departamento de Inspeção Autárquica (DIA), exerce as funções de tutela financeira que o Ministério tem sobre os municípios. Os seus inspectores avaliam regularmente as finanças municipais, a qualidade da contabilidade e dos respectivos sistemas documentação e a sua conformidade com as regras estabelecidas, oferecendo assessoria, formação no local de trabalho e assistência técnica aos funcionários municipais. No entanto, os problemas relativos à correcção dos procedimentos, ao cumprimento das normas e à transparência parecem ser os mesmos. Segundo funcionários da IGF, pouco progresso se faz, dando azo a fraudes, transacções duvidosas e indevidas, e práticas corruptas. Embora os relatórios de inspeção sejam entregues à chefia municipal, dificilmente chegam à AM ou ao público interessado e, como tal, não contribuem muito para aumentar o controlo e a prestação de contas, embora se conheçam casos em que esses relatórios levaram à aplicação de medidas disciplinares e/ou à demissão de funcionários.

Apesar de mais de dez anos de reforma da administração pública e da inclusão de funções de controlo e auditoria em diversos projectos de apoio e projectos nacionais de descentralização e desconcentração, os sistemas de controlo interno e auditoria não foram desenvolvidos nem mostraram eficácia. Um estudo encomendado pela Embaixada da Suécia sugere que uma razão pode ser a proliferação de instituições com atribuições e procedimentos diferentes, muitas vezes não harmonizados, e a falta

<sup>205</sup> Comunicação Pessoal com consultor senior, Maputo, 04/07/15.

<sup>206</sup> DFID, 2011. *The Political Economy of Procurement in Mozambique. Context, Institutions, Practice and Risks*. Artigo de investigação interna não publicado.

de definição das relações interinstitucionais entre elas (Steen, Tavares & Lalá, 2014, p. 11).

Um recente estudo de auditoria interna sobre o PCMC, apoiado pelo BM e sob a égide do MAEFP, sugere que a falta de controlo interno é uma das principais razões para um fraco desempenho fiscal e financeiro e a fraca prestação de contas dos municípios abrangidos pelo programa, um factor que influencia negativamente o sistema de financiamento (baseado no desempenho) que faz parte do programa.

Foi já sugerido que as instituições de auditoria do sector privado devam actuar numa escala maior e preencher a lacuna institucional que não pode ser coberta por unidades de controlo internas e externas que seguem as suas regras e orientações. Na verdade, isto aconteceu em muitos programas e projectos, embora não necessariamente sob a alçada das instituições públicas nacionais estabelecidas. A questão é financiar essas inspecções e o seu controlo de qualidade. No caso dos municípios, a proposta tem algum mérito, pois os obriga por lei a inserir periodicamente uma rubrica para auditorias no seu orçamento anual, a ser aprovada pela AM. Isto não só ajudaria a gerar os recursos orçamentais necessários para as auditorias, mas também permitiria à AM, cuja tarefa é controlar o executivo, obter acesso a dados e informações relevantes para esta função. E uma vez que, em princípio, as sessões da AM são públicas, os cidadãos e as partes interessadas estariam mais bem informados sobre as práticas de gestão financeira, etc., contribuindo assim para aumentar a prestação de contas do executivo. Para que isto aconteça (e seja alargado aos governos distritais), a legislação teria de ser alterada.

### *2.5.3 Supervisão de Aquisições: Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA)<sup>207</sup>*

A UFSA é o órgão governamental responsável pela supervisão da implementação dos regulamentos de aquisições e contratações formulados no Decreto 05/2016. Está colocada sob a tutela da Direcção Nacional de Património do Estado (DNPE) e é chefiada pelo seu Director Nacional Adjunto. O âmbito do trabalho da UFSA é definido pelo Decreto 142/2006 e inclui a coordenação de todas as actividades relacionadas com as aquisições e contratações públicas e a gestão de um sistema centralizado de dados e informações, bem como dos programas de capacitação nessa área. A nível provincial, as UFSA's têm coordenadores/pontos focais que trabalham na Direcção Provincial de Plano e Finanças (DPPF) e que são responsáveis por auxiliar os distritos e outras entidades a nível local. A UFSA também coopera com os órgãos de controlo internos (IGF) e externos (TA) no que se refere ao controlo das despesas públicas através do processo de aquisições e contratações. A UFSA tem, na nossa opinião, um grau de eficácia inferior ao necessário, atribuível à sua incorporação

---

<sup>207</sup> Esta secção segue em grande medida os argumentos apresentados no DFIF (2011).

orgânica na arquitectura do MEF, uma capacidade institucional estruturalmente fraca para supervisionar e documentar o processo de aquisição de cerca de 900 unidades de aquisições e a formação de pessoal. Apesar dessas deficiências estruturais, o desempenho da UFSA parece ter melhorado, também devido à prestação de assistência técnica financiada por doadores.

As Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEA) são as unidades encarregadas de administrar o processo de aquisição em todas as unidades orçamentais estatais e governamentais, desde o nível central (ministérios, direcções, institutos, EPs) até ao nível local (províncias, distritos e municípios). Estas unidades estão subordinadas à Autoridade Competente<sup>208</sup> e subordinadas à UFSA. Segundo o Decreto 142/2006, as UGEAs possuem uma longa lista de tarefas, entre as quais, preparar o plano de aquisições e contratações, auxiliar o Júri, manter um registo de fornecedores, enviar informações sobre aquisições e contratações sectoriais, propor alterações aos documentos dos concursos, propor acções de formação, informar a UFSA de práticas antiéticas, receber e processar reclamações sobre os concursos e enviar os documentos contratuais ao TA para obtenção de visto, caso se trate de um valor de aquisição acima de 5 milhões de MZN.

Existem menos de 200 UGEAs a nível local (distrital e municipal). A sua competência e desempenho variam, mas prevalece a percepção que, de uma forma ou doutra, estão envolvidas em práticas corruptas e representam um alto risco fiduciário. Parecem ter sido feitos alguns progressos a nível distrital, devido a intervenções específicas no quadro do PNPFD. A redução do número de inquéritos do TA aos processos de aquisições e contratações enviados é um indicador desses progressos.

Por outro lado, está comprovado que, nos processos de aquisições municipais, ainda há desafios persistentes em relação à separação clara das funções entre os principais membros das UGEAs, a Autoridade Competente, os técnicos que elaboram os TdRs para projectos, membros do júri e fiscais. Alguns até podem participar na gestão fiscal de projectos e fundos públicos e podem ter informações antecipadas e detalhadas sobre medidas de aquisição e volumes de investimento. A nível subnacional e municipal, e especialmente em obras públicas e construção, as UGEAs que funcionam bem e estão bem apetrechadas são consideradas excepções. Esse facto, aliado ao papel de supervisão institucionalmente fraco da UFSA, pode explicar a opinião generalizada, que, a nível do governo local, existe “corrupção descentralizada” ou, nos termos de Bardhan (2002)<sup>209</sup> a captura de contratos públicos pela elite, que ocorre especialmente quando os mecanismos locais de prestação de contas, e os mecanismos de controlo externo e interno são institucionalmente fracos, como já mencionado. A arquitectura

208 Instituições do Estado e governamentais que lançam concursos e assinam um contrato com o fornecedor (de bens e serviços). O representante dessas entidades chama-se “Autoridade Competente”.

209 Bardhan, Pranab, 2002. *Decentralization of Governance and Development. Journal of Economic Perspectives*: 16 (4): 185-205.

actual de execução e supervisão de aquisições pode não ser um grande factor promotor de descentralização com vista a um governo local e uma prestação de serviços de qualidade e efectivos, a menos que se lhe queira dar crédito pela sua contribuição para a “descentralização da corrupção”. As práticas corruptas nas aquisições reduzem geralmente a qualidade e o tempo de vida do investimento público na prestação de serviços.

Apesar das deficiências institucionais e outras falhas e desafios enfrentados pelo TA,<sup>210</sup> o IGF e a UFSA/UGEAs, e o seu historial sofrível, se não mesmo pouco satisfatório, reconhece-se que teriam um papel fundamental a desempenhar na descentralização – um papel que desempenharam de forma muito pouco satisfatória. Assim, as três instituições aqui discutidas são promotores de mudança muito limitados. Uma postura mais agressiva no que diz respeito ao cumprimento de funções e padrões de orçamentação e prestação de contas, um maior enfoque no governo local e nos seus planos estratégicos e operacionais, uma harmonização das suas relações e procedimentos interinstitucionais e, acima de tudo, uma melhor capacidade de aplicação e uma política mais eficaz e mais transparente no acesso do público à informação podem transformá-las em actores no palco da descentralização, algo que as partes interessadas (cidadãos, empresas, parlamentos, OSCs), gostariam de ver. Isso implicaria mudar as Regras do Jogo, isto é, a legislação, não apenas no sentido de criar de instituições mais bem equipadas e independentes, como também da despolitização do Estado.

## **2.6 Assembleia da República (AR)**

Desde as primeiras eleições multipartidárias em 1994, a AR sempre contou com uma maioria da Frelimo (Parte II, Secção B, 1, Figura 2). Actualmente, a Frelimo detém 144 lugares, a Renamo 89 e o MDM 17 (Anexo 7.2). Com esta maioria segura, a Frelimo, o partido dominante, assegurou a promulgação de toda a legislação e, com poucas excepções, a rejeição das iniciativas dos partidos da oposição, como o projecto de lei sobre províncias autónomas, apresentado em 2015 pela Renamo e endossado pelo MDM. Pelas razões discutidas na Secção II.A, raras são as ocasiões, na história da AR moçambicana, em que esta aprovou um projecto de lei por unanimidade. As recentes excepções foram a Lei 9/2014, sobre a composição da CNE, a Lei 17/2014 (Lei de Amnistia) e a Lei 34/2014 sobre Direito à Informação. Enquanto a iniciativa para as duas primeiras componentes da legislação provinha das negociações no Centro de Conferências Internacionais Joaquim Chissano entre

---

210 Por ex., o grau de independência institucional do TA relativamente ao executivo, que não só define a alocação orçamental anual da instituição, mas também pode exercer pressão política, informalmente e através das estruturas dominantes do partido, conduzindo ao tratamento ambíguo de casos politicamente sensíveis. Um desses casos é o empréstimo e as despesas da EMATUM, que, contrariamente ao parecer público e informado de especialistas, foi recentemente considerado pelo Presidente do TA como estando completamente em conformidade com o “livro de regras” (*O País*, 9 de Junho de 2015).

a Renamo e o governo da Frelimo, ou seja, de fora do parlamento, a última reflectia uma iniciativa da sociedade civil moçambicana (SC) que, depois de mais de oito anos, conseguiu obter uma maioria parlamentar. O potencial e o papel legislativo da AR, também em matéria de descentralização, são limitados por quatro factores, pelo menos:

- A maioria “estrutural” do partido Frelimo durante mais de duas décadas de democracia eleitoral multipartidária;
- A obrigação de os deputados votarem de acordo com a bancada, o que impede o voto individual desviante, por parte de um DAR, de acordo com a sua própria consciência (“ditadura de voto do partido”);
- Poucas iniciativas legislativas próprias, uma vez que muitos projectos de lei apresentados vêm do executivo e, por sistema, recebem uma “não-objecção” da Comissão Política da Frelimo;
- Legitimidade reduzida, dado que em muitas eleições parlamentares se verificaram irregularidades e/ou alguma forma de manipulação, segundo os observadores eleitorais nacionais e internacionais, sem que, no entanto, se alterassem os resultados eleitorais, que foram sempre contestados pela Renamo.

Nestas condições, era previsível que a iniciativa legislativa do MDM de Abril de 2017 – para abolir as administrações dos distritos nas áreas urbanas onde existem municípios – dificilmente teria possibilidade de ultrapassar os obstáculos formais do processo legislativo e muito menos conseguir uma maioria para debate e possível aprovação. Consequentemente, o projecto de lei foi rejeitado, com base em motivos formais, porque não respeitava a Constituição.<sup>211</sup>

Os partidos políticos actualmente representados na AR podem, neste quadro, fazer a diferença em relação à descentralização?

### *2.6.1 Bancada da Frelimo*

A composição da bancada do partido Frelimo na AR e o seu processo de candidatura resultam de uma folha de votação baseada em listas para as eleições legislativas, em que o cargo é de facto decidido pela cúpula do partido. Também é este, claro está, o caso nas listas dos outros partidos. A ligação do candidato com os eleitores do seu círculo eleitoral é fraca, o que tem implicações numa agenda da descentralização que poderia ser promovida por grupos partidários locais.

Numa perspectiva de descentralização, é relevante analisar como o nível local e os interesses do nível central na Frelimo trabalham em conjunto para solidificar uma

211 <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/44572-assembleia-da-republica-chumba-proposta-do-mdm-de-se-extinguir-governos-distritais.html>

relação clientelista dentro do partido, independentemente da hierarquia no partido e no Estado. As eleições para cargos nos órgãos distritais e provinciais até às do Comité Central e do Congresso do Partido (o órgão deliberativo supremo) desempenham um papel importante. Os candidatos são agrupados em categorias de membros que se consideram representar a base sociológica e política elegível para promoção e benefício do partido (por exemplo, veteranos da luta de libertação, mulheres, jovens, etc.), em função da sua importância, e em conformidade com uma quota para cada um que representa a “continuidade” e a “mudança” (por exemplo, em termos geracionais). Uma vez que os órgãos do partido terminam os seus mandatos quase ao mesmo tempo, são periodicamente realizadas eleições internas para todos os níveis, com base no princípio da base para o topo, ou seja, das células do partido (nível mais baixo) até ao Comité Central e ao Congresso. Na campanha por candidaturas e lugares nos respectivos órgãos, é comum que alguém que deseje candidatar-se a um lugar num órgão superior do partido apoie candidatos de níveis inferiores, que devem então votar a favor do apoiante. Este esquema facilita alianças entre os votantes e os candidatos a todos os níveis e, embora isso não seja necessariamente intencional, abre a porta ao oportunismo, à compra de votos e ao clientelismo por parte de candidatos de nível superior. Estes mobilizam fundos, recursos políticos (influência, amizades, benefícios materiais, ligações às elites governamentais, administrativas ou económicas, etc.) em troca da expectativa do voto de nível inferior no candidato a um órgão de nível superior.

Na prática, isto não significa forçosamente que o candidato de nível inferior tenha em mente os interesses do eleitorado local, mas sim os interesses das estruturas partidárias de nível superior. Por outro lado, no caso de um candidato de um órgão de nível superior ganhar e, assim, se transformar em patrono, de facto e de direito, isso pode acarretar a obrigação de satisfazer necessidades e pedidos do cliente de nível inferior, que precisa de procurar legitimidade no seu círculo eleitoral e na sua comunidade. De acordo com a definição de clientelismo, isso acaba por implicar a obrigatoriedade de delegar ou distribuir poder a níveis inferiores (locais). A decisão de criar novos municípios que não satisfazem inteiramente os critérios de selecção estabelecidos por lei pode ser o resultado desse jogo de poder vertical e de lealdade recíproca, em casos em que o candidato consiga subir na hierarquia no interior do partido. Em caso de não eleição do (potencial) patrono para posições superiores do partido, as estruturas partidárias inferiores podem ser privadas dos benefícios que esperavam que lhe viessem do topo. Isto pode resultar em desilusão relativamente aos membros superiores do partido e numa abstenção nas eleições ou no voto em candidatos da oposição. Como Forquilha (2009) mostrou, a maioria destas observações também são válidas para a Renamo.

Isto significa que os interesses locais, ou seja, os municípios e os distritos, não são necessariamente representados no parlamento ou, se forem, não são expressos.

Durante a pesquisa para este estudo, os autores tomaram conhecimento de que alguns deputados da Frelimo oriundos de províncias abrangidas pela iniciativa da Renamo para províncias autónomas eram, em privado, a favor de mais autonomia e uma maior parcela de recursos para a sua província – como na proposta da Renamo – mas não o podiam admitir abertamente. Existe, portanto, o fenómeno de uma certa hipocrisia dentro do partido, com deputados que, por um lado, reflectem as opiniões das bases do partido<sup>212</sup> e admitem em privado que as províncias autónomas e os governadores eleitos não seriam má ideia, mas que, por outro, não se expressam abertamente na AR, quando este assunto deve ser debatido. Trata-se de um contencioso que não foi resolvido através do acordo político intrapartidário. O *modus operandi* caracterizado acima impede que as questões de descentralização se tornem politicamente virulentas, a menos que isso seja autorizado pelas estruturas supremas de liderança do partido.

### 2.6.2 Bancada da Renamo

O facto de a Renamo, apesar das baixas e dos danos económicos causados pelo conflito militar no centro de Moçambique, ter obtido um número substancial de votos nas eleições gerais e provinciais de 2014 (às custas da Frelimo e do MDM) demonstra que este partido não é apenas uma força militar, embora residual, mas também tem uma considerável representatividade de eleitores e elites locais. Estes querem ver mais OAA e uma participação na economia e nos recursos, até agora exclusivamente apropriados pelo partido dominante e pelas suas elites.

Convém destacar que o padrão eleitoral emergente corresponde ao resultado das primeiras eleições multipartidárias em Moçambique em 1994. Os que se sentiram excluídos, ou não representados pela Frelimo, em 1994 eram os mesmos que em 2014? O discurso da Frelimo e as políticas de descentralização e desconcentração, a criação de municípios, de Autoridades Comunitárias, OLEs, Conselhos Consultivos e a atribuição de 7 mil milhões de MZN através do FDD não conseguiram convencer, cooptar ou incluir essas elites (locais) marginalizadas? E o apoio eleitoral com que a Renamo pode contar está traduzido num programa político de descentralização e reforma profunda?

O quadro deste estudo não permite uma análise aprofundada destas questões. Ficou claro, porém, através de entrevistas com funcionários da Renamo, tanto dentro como fora das assembleias,<sup>213</sup> que o partido não possui uma política de descentralização totalmente clara e coerente. Um exemplo claro disso é que, por um lado, um dos deputados da Renamo defendeu publicamente a abolição da instituição

212 Por ex., o SP do Governo Distrital de Nacala (Frelimo) é a favor da autonomização das províncias, de um aumento da sua base de receita e da eleição do governador provincial. Entrevista com Pedro Pascoal, Nacala Porto, 22/10/2015.

213 Entrevistas com quadros superiores da bancada da Renamo, AR, Maputo, 09/12/2015 e da Assembleia Provincial, Cabo Delgado, Pemba, 09/10/2015.

do “Representante do Estado”,<sup>214</sup> ou seja, a administração distrital nas áreas dos municípios, enquanto a sua bancada na AR votou contra a iniciativa do MDM que propunha essa legislação.

Conforme demonstrado na Secção 2.1.3 (Parte II, Capítulo C), a iniciativa legislativa destinada a criar seis províncias autónomas parece reflectir uma agenda política movida por um sentimento de traição nascido de uma vitória eleitoral nessas províncias, e não de uma profunda preocupação com uma reforma fundamental do sistema político-económico. Neste caso, pode significar a inversão do famoso ditado de Clausewitz<sup>215</sup> de que “a guerra é a continuação da política por outros meios”. De facto, a Renamo, enquanto movimento político-militar com representação na AR e nas Assembleias Provinciais, tem sido descrita como tendo o objectivo de conquistar o poder central e, portanto, o controlo dos recursos, económicos e outros, em vez de procurar um poder limitado a nível do governo local, usando a política local e a municipalização para ganhar influência e não como um fim (Manning, 2002). Isto pode explicar o boicote ou abstenção do partido à promulgação de legislação de descentralização relevante e o seu boicote às eleições municipais em 1998 e 2013. Isso não quer dizer que não haja deputados da Renamo que gostassem de ver uma descentralização genuína. No entanto, é difícil compreender a influência dessa posição em relação a outras opiniões políticas, bem como às facções militares dentro do movimento.

Por esta razão, e por falta de entendimento político dentro do partido, não consideramos que a Renamo seja actualmente nem promotor nem factor restritivo da descentralização, mas antes um actor politicamente oportunista que aproveita as oportunidades, se elas se enquadrarem na agenda política geral de partilha do poder.

### 2.6.3 *Bancada do MDM*

Em contraste com a Renamo e a Frelimo, a bancada do MDM na AR deve ser considerada um promotor de descentralização. As credenciais políticas do MDM estão intrinsecamente associadas à governação municipal em geral e à governação do município da Beira pelo partido e pelo seu presidente do Conselho Municipal, Daviz Simango. Antigo membro da Renamo, Simango fundou o MDM e tornou-se presidente do Conselho Municipal da capital da província de Sofala em 2008, depois de a Renamo lhe ter recusado a participação como seu candidato ao lugar. Desde então, o MDM governou a Beira, acrescentando a este outros municípios (Quelimane, Nampula e Gurué) nas recentes eleições locais. Considerando o seu passado não militar, o seu relativo sucesso nas urnas nas eleições municipais, inclusive na capital Maputo, e o aumento do número de deputados na AR nas eleições gerais de 2014 (ver Parte II, Secção B, 1, Figura 2), este partido tem a capacidade de eventualmente

214 Na conferência internacional *Que Caminhos para o Futuro?* Beira, 22-23 Março de 2017; UCM/IESE/MASC. <https://soundcloud.com/fundacao-mecanismo-de-apoio-a-sociedade-civil-fundacao-masc>

215 Carl von Clausewitz, 1780-1831, Major-General Prussiano e teórico militar.

se tornar um modificador de regras, que ameace o domínio “Fre-*namo*” a nível municipal. É um partido que tem as suas origens na governação municipal, o que também se reflecte na arena política nacional – como tal, vemos o MDM como o único promotor intransigente da descentralização entre os partidos políticos. As iniciativas legislativas para descentralizar as empresas públicas ou para abolição do governo distrital (paralelo) nos municípios corroboram este ponto de vista.

Em resumo, não obstante as diferentes posturas político-partidárias, concluímos que a AR, na sua forma actual, é em certa medida um mecanismo de aclamação para iniciativas legislativas que emanam do partido no poder e do seu executivo e, em casos excepcionais, de iniciativas extraparlamentares. A legislação para a descentralização não é excepção. Tudo foi aprovado pela maioria parlamentar, que se sobrepõe assim ao chumbo de projectos de lei pela oposição ou mesmo ao boicote eleitoral. Dificilmente surgirão iniciativas intraparlamentares, iniciativas pluripartidárias por exemplo, através de comissões. Por esse motivo, a AR não pode ser considerada um agente proactivo da mudança no sentido da descentralização, apesar de toda a legislação relevante ter sido por ela produzida.

## 2.7 ANAMM

A ANNAM (Associação Nacional dos Municípios de Moçambique) foi fundada nos primeiros anos do novo milénio. Tem um historial nem sempre muito bom, devido a dilemas intrainstitucionais e interinstitucionais com que a organização se tem debatido desde a sua criação. Não teve em todas as fases da sua vida, o apoio institucional e financeiro integral (isto é, pagamentos de quotas anuais) de todos os seus membros, agora em número de 53. Isto resulta da politização do processo de descentralização, que favorece os interesses do partido no poder, e marginalizando, ou excluindo até parcialmente, os líderes municipais pertencentes a partidos da oposição de funções de liderança na ANAMM. Alguns líderes municipais, mesmo do partido no poder, questionaram até que ponto a ANAMM é “bom negócio” para eles, em termos de actividades de *lobbying* e advocacia, apoio técnico e informação básica sobre todos os municípios. Alguns membros, bem como observadores e intervenientes no processo de municipalização, questionaram a forma como os líderes da ANAMM, ou seja, o Presidente e o Secretário-Geral, foram e são eleitos, e os critérios para a sua elegibilidade.

A chefia da ANAMM, no entanto, desvaloriza estes dilemas e os seus efeitos sobre a organização e os seus membros, sublinhando que a ANAMM tem conquistado cada vez mais o sentido de apropriação de todos os membros, que se têm mostrado cada vez mais dispostos a pagar as suas quotas de associados e os montantes em atraso.<sup>216</sup> O antigo secretário-geral da organização afirma que a ANAMM tem representatividade

216 Entrevista com o ex-Secretário-Geral, Dionísio Cherewa, e com A. M., Oficial de Programa, ANAMM, Matola, 09/12/2015.

e é cada vez mais capaz de dar voz aos interesses dos seus membros e de os negociar com os principais intervenientes em questões municipais, como a EDM, o FIPAG e o governo (MAEFP, MEF e MOPHRH).

O governo central, ou seja, o MAEFP, manteve, no entanto, o poder de mobilização, os recursos e a influência política para organizar e “orientar” as várias conferências municipais nacionais, numa certa competição com a ANAMM. Desta forma, a ANAMM muitas vezes teve de desempenhar um papel secundário nesses importantes eventos nacionais. Mesmo em relação a actividades, projectos e parcerias com outras organizações parceiras nacionais, regionais e internacionais, como a *United Cities and Local Governments* (UCLG, “Cidades e Governos Locais Unidos”) ou o *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI, “Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais”), o governo questionou por vezes o direito da ANAMM a representar no estrangeiro os interesses dos municípios moçambicanos e celebrar acordos de parceria. No entanto, não há dúvida de que as relações entre a ANAMM e o governo melhoraram nos últimos anos, com o MAEFP e a DNDA a consultarem a liderança da ANAMM sobre assuntos importantes e sobre legislação que afecta o desenvolvimento municipal.<sup>217</sup>

Apesar da sua equipa actual, reconhecida por várias partes interessadas como competente e motivada, a organização tem sido vítima de um défice institucional e de recursos, o que prejudicou o seu desempenho e o seu papel de *lobbying* e de centro de intercâmbio de informação: também não conseguiu chamar sistematicamente a atenção dos seus membros e do governo para as melhores práticas municipais internacionais. E nem sempre foi bem-sucedida na documentação do desenvolvimento municipal, por exemplo, disponibilizando um *site* actualizado sobre assuntos e perfis municipais, fazendo *lobbying* pelos seus membros em questões do seu interesse ou dando-lhes assessoria e apoio técnico. Apesar destas restrições, existem, no entanto, algumas realizações notáveis, como a avaliação do impacto dos primeiros dez anos de desenvolvimento municipal (em colaboração com o Banco Mundial e o Governo),<sup>218</sup> a colaboração com o MEF e a ATM em questões de receita e padronização do orçamento municipal, e a produção em curso de perfis municipais.<sup>219</sup> No programa da *Cities Alliance* Cidades sem Bairros de Lata, que visa o alinhamento vertical de políticas e acções relativas a desenvolvimento urbano participativo e redução da pobreza, a ANAMM tem sido um parceiro importante para o MAEFP, que foi a principal agência executora.

217 Entrevista com funcionário superior, MAEFP, Maputo, 23/10/2015.

218 *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década* <http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/MunicipalPort.pdf>

219 *Perfil dos dados básicos das cidades de Moçambique. Documento de consulta para 'Mesa de Cooperação-Brasil Moçambique'. II Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 23/04/2013.* <http://asfes.org/files/descargas/PUBdefinitiva.pdf>

Com um novo secretário-geral, tecnicamente competente e experiente, no comando da ANAMM desde o início de 2016, a organização está em vias de se tornar um promotor mais activo da devolução e assuntos municipais que no passado. Ajudam a este progresso o seu próprio documento estratégico (ANAMM, 2016) e o aumento do apoio dos doadores, em reconhecimento do papel fundamental que a ANAMM desempenha como agente de *lobbying* em matéria de desenvolvimento municipal. O teste crucial, no entanto, será a determinação com que a liderança da ANAMM se posicionará em relação à legislação controversa que se está em preparação e que poderá reduzir o território, a base de tributação e as transferências do FCA para alguns dos seus membros (ver Parte II, Capítulo B, Secção 2.5).

### **3 Nível Médio: As Províncias**

Nesta secção, centramos a nossa análise nos governos provinciais, assembleias provinciais e nas plataformas provinciais de ONGs das províncias de Nampula e Cabo Delgado. A questão da autonomia para os governos provinciais de seis províncias (incluindo Nampula, excluindo Cabo Delgado), incluída num projecto de lei da Renamo rejeitado pela AR em 2015, já foi analisada na secção 2.3 do capítulo C.

Na nossa opinião, no entanto, independentemente dos méritos da iniciativa da oposição na AR, o presente quadro institucional e legal que define o papel, os recursos e as relações entre as instituições provinciais de governo e a prestação de contas merece uma reflexão mais aprofundada. Neste sentido, a maioria da Frelimo na AR, ao rejeitar a proposta da Renamo, deixou a porta aberta para a reforma da constituição. Na opinião dos autores, as questões a colocar numa discussão mais alargada sobre o papel das províncias no sistema administrativo público moçambicano poderiam incluir o seguinte:

- A função potencial da Província como intermediária entre o governo local e central, numa abordagem que substitui o princípio da subordinação pelo de subsidiariedade;
- A dotação com recursos fiscais consignados, se não o direito a esses recursos, incluindo uma base para RP, no quadro de um sistema fiscal intergovernamental que inclua uma fórmula de partilha de receita para corrigir as acentuadas disparidades existentes em recursos naturais e na alocação de recursos fiscais;
- A forma como o governador provincial é indicado ou eleito e a relação de poder relativo entre o executivo provincial e as APs.

Todos estes elementos parecem relevantes não só do ponto de vista da reforma técnica, mas também da perspectiva da construção e consolidação da paz. Como tal, deveriam ser objecto de estudos e pesquisas mais aprofundados.

### 3.1 Governos Provinciais

A função dos governos provinciais é garantir a execução das políticas e programas do governo central. Com um estatuto de OLEs, estão subordinados ao governo central que decide a alocação de recursos. Não têm autonomia na tomada de decisões, nem uma base de tributação própria. Como é característico de uma abordagem centralista, do topo para a base, o governador provincial é nomeado – com base na confiança política – directamente pelo Presidente, de quem o governador é o representante na província, fazendo-se a prestação de contas da base para o topo. As funções do governo provincial na descentralização podem ser descritas como sendo de execução e monitoria, bem como de controlo e apoio a governos subprovinciais, conforme definido pelas instituições do governo central. Como mostrado atrás, isso é feito principalmente através do SP e do DATA. Dada a sua configuração institucional e jurídica actual, os governos provinciais dificilmente podem ser, no sentido formal, promotores de descentralização, a menos que assim sejam instruídos pelo governo central. Na prática, porém, os governadores e os governos provinciais têm alguma influência na promoção – ou obstrução – de uma forma mais descentralizada de governação, prestação de contas e participação. Depende muito da qualidade de liderança do governador.

### 3.2 Assembleias Provinciais

O governo provincial também responde perante a Assembleia Provincial (AP), não num sentido político, mas técnico. De acordo com a Lei 5/2007, que define a organização e o funcionamento das APs, a sua principal tarefa é monitorar a execução de políticas, planos e programas governamentais, ou seja, o PQG, e o PES e o OE anuais, pelos governos provinciais na sua área de jurisdição. À semelhança da AR, as APs estabelecem um total de cinco comissões de trabalho nas seguintes áreas:

- a) Plano e Orçamento;
- b) Assunto Económicos e Desenvolvimento Económico Local;
- c) Assuntos Sociais e Meio Ambiente;
- d) Assuntos Jurídicos, Ordem Pública e Segurança;
- e) Governo Local e Administração Pública.

As APs foram criadas em 2008 e os seus membros são eleitos directamente em eleições multipartidárias que coincidem com as eleições gerais. Os seus membros representam os distritos da província,<sup>220</sup> ou seja, os seus círculos eleitorais. Tal como a AR e as AMs, as APs fazem pouco uso do poder consagrado no artigo 36 da Lei 6/2007 para rejeitar ou aprovar planos (provinciais) e/ou orçamentos, que geralmente se limitam

<sup>220</sup> 16 no caso de Nampula, e 17 no caso de Cabo Delgado.

a comentar. As principais razões políticas para a criação de APs foram proporcionar algum espaço institucional na governação a nível subnacional, para a integração de partidos da oposição, de acordo com a ideia de descentralização democrática. No entanto, muitos observadores consideram este processo inacabado.

A tabela a seguir apresenta uma perspectiva sobre a composição actual das assembleias provinciais na província de Nampula e Cabo Delgado. Mais detalhes, por exemplo, sobre os membros por grupos de eleitores seleccionados ou sobre o equilíbrio de género são apresentados no Anexo.

Tabela 10: Composição das Assembleias Provinciais: Províncias de Nampula e Cabo Delgado

AP de Nampula		AP de Cabo Delgado	
Partido	Assentos	Partido	Assentos
Frelimo	46	Frelimo	67
Renamo	46	Renamo	14
MDM	1	MDM	1
Total	93	Total	82

Fonte: APs de Nampula e Cabo Delgado

Em ambas as APs a composição mudou com as eleições de 2014. Na AP de Nampula, a Frelimo e a Renamo estão representadas em números iguais, deixando um papel muito pequeno para o MDM. No caso de Cabo Delgado, a Frelimo tem uma clara maioria.

Com base em entrevistas realizadas e trabalho anterior, em 2015,<sup>221</sup> os principais desafios enfrentados pelas APs em ambas as províncias resumem-se da seguinte forma:

- Uma falta generalizada de capacidade institucional (incluindo espaço), informação e conhecimento de legislação relevante que permita aos deputados desempenhar melhor as suas funções de supervisão. Existe da sua parte a vontade de aumentar a sua capacidade de analisar e interpretar o orçamento (receitas e despesas) e de elaborar argumentos e fundamentação que apoiem propostas de mudança;
- Um sentimento de “impotência” ao não conseguir influenciar as despesas prioritárias e contribuir para uma melhor e mais equilibrada distribuição de bens e serviços, públicos e privados, nas respectivas províncias;

221 Entrevistas com membros da AP de Cabo Delgado, Pemba, em 05/05, 06/10, e 19/09/15; entrevista com membro da AP de Nampula, Nampula, 27/04/15.

- Falta de vontade de alguns administradores distritais (na Província de Nampula) de colaborar com membros da AP, facilitando visitas aos círculos eleitorais, partilhando informações, etc.

Pelo lado positivo, as APs são vistas pelos seus membros como uma boa oportunidade institucional para aumentar a participação dos cidadãos nos governos provinciais (por regra, as sessões das APs são públicas) e uma forma de garantir a unidade nacional pela colaboração entre as bancadas dos partidos e com os membros da oposição. A liderança da AP de Cabo Delgado, em particular, destacou a importância da AP, tanto para o governo como para os seus membros e para os cidadãos, numa província como a de Cabo Delgado, caracterizada economicamente pela extracção de recursos (madeira, minerais, pedras preciosas e, no futuro, gás). Existe uma falta de informação adequada, sentida nos vários níveis por todos os actores provinciais, desde os governos até aos cidadãos, passando pelas APs, uma vez que a maioria das decisões são tomadas em Maputo, pelo governo central e investidores internacionais. Esta foi também a percepção do eleitorado que, em várias reuniões com os membros da AP durante o mandato anterior, levantou questões pertinentes sobre os benefícios tangíveis das indústrias extractivas para o povo de Cabo Delgado. Uma vez que os membros da AP não têm informação e conhecimentos sobre estes assuntos complexos, não são capazes de fornecer respostas. Acredita-se que isto se aplica particularmente no respeitante às questões dos benefícios da exploração e produção de gás para as pessoas da província. Como disse o presidente da AP em Cabo Delgado, “o gás é um monstro que não entendemos”.<sup>222</sup>

Concluimos, portanto, que apesar de suas fraquezas institucionais, as APs têm um potencial considerável para promover e pôr em prática a ideia de governação descentralizada num ambiente mais democrático.

### 3.3 Sociedade Civil e Plataformas Provinciais de ONGs<sup>223</sup>

Em geral, a sociedade civil de Moçambique, os grupos de interesse profissionais e vocacionais, os sindicatos e as associações cívicas ainda são considerados institucionalmente fracos e fragmentados, sediados em Maputo e, como tal, não estando prontos ou não tendo a capacidade de se envolver em campanhas efectivas de advocacia colectiva e diálogo político sobre questões de descentralização. A conclusão é que a sociedade civil está lentamente a crescer e a diversificar-se, mas é fraca na gestão organizacional e orçamental, e na monitoria, está dependente do apoio de doadores e ONGIs e tem tendência para as práticas de *rent seeking* (Kaufmann & Borowczak, 2014).

222 Entrevista com Antonio Mugalla, Presidente, Assembleia Provincial, Cabo Delgado Province, Pemba, 7/19/2015.

223 Esta secção baseia-se substancialmente em IBIS (2015): AICE, Baseline Survey.

Apesar destas ressalvas, nos últimos dois anos assistiu-se a um aumento do poder de certas áreas da sociedade civil no país e do seu grau de organização a nível provincial. Vemos os seus êxitos na influência das políticas e dos debates em domínios em que a “advocacia realizada por OSCs maioritariamente nacionais ou provinciais (...) traz para o diálogo factos comprovados por pesquisa” (Topsøe-Jensen *et al.*, 2012, p. 5). Na sua interacção com os governos e os parlamentos, as ONGs nacionais beneficiam não só da lei do Direito à Informação (Lei 34/2014), mas também de um apoio considerável, especialmente através do Programa de Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável (AGIR), que canaliza o seu apoio às OSCs através das ONGIs.

A província de **Nampula** é conhecida por ter um bom historial de trabalho de OSCs e OCBs (Macuane *et al.*, 2012). A sua Plataforma Provincial das Organizações da Sociedade Civil (PPOSC) tem uma tradição notável de trabalhar com os governos provinciais e distritais, fornecendo capacitação e assistência técnica aos CCs das comunidades e municípios no campo da planificação participativa e finanças,<sup>224</sup> e em monitorar a qualidade do desenvolvimento e governação na província, congregando todas as OSCs nacionais e internacionais que aí operam. De forma rotativa, os membros elegem um deles para a função de secretariado executivo. Isto é feito anualmente, para evitar que uma organização e a respectiva liderança mantenham interesses a longo prazo na determinação de políticas e na concentração de recursos.

A PPOSC colabora com o governo provincial de Nampula na monitoria da implementação do Plano Estratégico Provincial para 2010-2015, usando a Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado de Nampula, governamental, como mecanismo de interacção com os departamentos do governo.

Os membros da PPOSC estão organizados em redes de ONGs, trabalhando em seis áreas, a saber: a) Agricultura, Terra e Recursos Naturais; b) Saúde, HIV/SIDA; c) Educação, d) Água e Saneamento, e) Governação; e f) Meios de Comunicação independentes. Está a ser ponderada a criação de uma nova rede sobre utilização das tecnologias de informação e de comunicação para monitorar a actividade do governo. Estas redes constituem uma maneira altamente eficaz de partilhar e disseminar experiências, estudos, dados factuais e metodologias relevantes entre si e com outras partes interessadas, e também de promover o debate e envolver os governos subnacionais nos assuntos atrás mencionados. Os projectos específicos visam aumentar a capacidade do cidadão na monitoria da qualidade dos serviços públicos, com enfoque na área de Água e Saneamento (em colaboração com a Helvetas), no Acesso à Informação e à Participação dos Cidadãos (AICE, via SolidarMoz), na Educação (via Akilizetho e o uso de um boletim de notas do cidadão) ou nos serviços Municipais (via Diálogo, Diálogo Local para a Boa Governação, programa de apoio à governação democrática e fortalecimento do envolvimento do cidadão).

---

224 *Governo da Província de Nampula/PPOSC*, 2014.

Em **Cabo Delgado**, o fórum provincial das OSCs, Fórum da Sociedade Civil de Cabo Delgado (FOCADE), afirma abranger todas as associações e ONGs nacionais que operam na província (por exemplo, a Liga dos Direitos Humanos (LDH), o Conselho Cristão de Moçambique, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), incluindo organizações estrangeiras (como a Helvetas, a Fundação Aga Khan, etc.).<sup>225</sup> Os membros aderem ao Fórum de forma voluntária e espera-se que contribuam para o custo das actividades. O coordenador do FOCADE, simultaneamente Director da ONG provincial Progresso, dirige a plataforma há vários anos. O Plano Estratégico do FOCADE terminou em 2014. Estão a ser revistos os estatutos da organização e as orientações de trabalho destinadas a melhor estruturar a colaboração entre o FOCADE e os seus membros. A organização trabalha em estreita colaboração com o governo provincial na organização do Observatório de Desenvolvimento anual, cujo relatório é apresentado ao governo, uma vez aprovado pelos membros do FOCADE.

Na óptica do seu presidente, o Fórum, organizado em grupos temáticos semelhantes aos do seu equivalente de Nampula, também serve de polo aglutinador das Plataformas Distritais da Sociedade Civil, que operam actualmente em cinco dos 17 distritos, nomeadamente, Ancuabe, Metuge, Mocímboa da Praia, Montepuez e Quissanga. No entanto, estas plataformas locais podem ser consideradas não necessariamente como inclusivas dos interesses da sociedade civil de forma independente, mas antes como organizações intimamente ligadas ao partido no poder<sup>226</sup>. O FOCADE está ciente de que precisa de familiarizar os seus membros com a legislação, especialmente sobre mineração, gás natural e silvicultura. A sua liderança admite que essas leis quase não foram estudadas e sugere que a sua disseminação e capacitação para o seu uso devem ser realizadas de forma tão exaustiva e alargada como foi feito com a Lei de Terras 6/1979.

Concluimos que as plataformas de OSCs são importantes interlocutores e promotores de descentralização, embora com diferentes qualidades decorrentes da sua história, grau de independência e competência técnica.

Deve ser feita uma menção especial às **rádios comunitárias** como agentes de mudança para a governação descentralizada e fornecimento de informação. Tanto Nampula como Cabo Delgado podem orgulhar-se de ter estações de rádio locais – algumas associadas à Igreja Católica, outras ao Fórum Nacional das Rádios Comunitárias (FORCOM) – que, além de serem populares, também fazem chegar aos cidadãos informação crítica sobre questões de prestação de serviços, boa e má governação, abuso de poder, etc. Muitas delas têm ouvintes para além do seu raio geográfico de transmissão. Financeiramente dependentes de patrocinadores, incluindo governos locais e empresas, tentam arduamente manter a sua independência editorial.

225 Entrevista com o Presidente, Progresso, Pemba, 5/5/15; outra fonte mantém que diversas ONGs internacionais viraram as costas ao FOCADE.

226 A extensão da plataforma para Mueda, Palma e Chiúre foi considerada a partir de Maio de 2015..

## 4 Nível Local

### 4.1 Administrações dos distritos

O distrito é amplamente aceite como nível básico da organização e do desenvolvimento do país, em termos políticos, administrativos e económicos. O governo do distrito faz parte da “administração directa do estado”, representado pelo administrador nomeado para o distrito. A função de gestão da administração distrital está nas mãos do SP do distrito, subordinado ao governo da província e ao MAEFP, que é também o ponto focal do sistema de GFP baseado no e-SISTAFE. Os administradores dos distritos são frequentemente – há quem diga que com demasiada frequência – transferidos ou substituídos. A configuração institucional define que a prestação de serviços é feita através dos Serviços Distritais, o que pode não representar ainda a forma ideal de organização, por exemplo, no sector da saúde, que está agrupado com as questões das mulheres e a acção social. A capacidade técnica e de gestão dos funcionários é considerada inadequada em muitos distritos, tendo as administrações pouca capacidade de manter trabalhadores qualificados.

O número de distritos foi recentemente aumentado, dividindo distritos de maiores dimensões e criando distritos novos, cujos limites coincidem com os dos municípios (por exemplo, Nacala Porto). Os processos estratégicos e operacionais de planificação e orçamentação tiveram uma evolução positiva, principalmente através do PNPF, tal como o processo anual do PDUT. A participação na planificação e alocação de financiamento do PDD através de CCs nem sempre teve bons resultados e assistiu-se a tentativas de captura da elite no caso do PDD. Muitos profissionais acreditam que os CCs devem ter mais poder de representação e de decisão, especialmente se forem realinhados de modo a incluir representantes dos vários “conselhos” criados pelos sectores para garantir uma abordagem participativa da planificação e da prestação de serviços.<sup>227</sup>

Uma das principais “desvantagens” do distrito é a grande diferença entre as suas responsabilidades em matéria de prestação de serviços em territórios geralmente grandes, por um lado, e, por outro, a insuficiência de recursos fiscais, tanto transferências para despesas de capital como RPs. Neste contexto, muitos administradores distritais consideram que a transformação em municípios das capitais distritais semiurbanizadas (vila sede) resultou numa “amputação” da sua infra-estrutura e base de recursos. Por analogia, os dirigentes municipais também se queixam de que o distrito está a cobrar taxas e impostos no território municipal.<sup>228</sup> Um dos efeitos disto é que os distritos apresentam ao governo central cada vez mais reivindicações de maiores transferências de recursos, especialmente para prestação de serviços e investimento de

227 Entrevista com António Mutúoa, Secretário-geral, Solidariedade Moçambique (SoldMoz), Nampula, 19/10/15.

228 Entrevista com membro do governo municipal, CM do Monapo, 21/10/15

capital, como, por exemplo, por ocasião do Encontro Nacional de Administradores Distritais em Janeiro de 2016.<sup>229</sup> Isto pode, por sua vez, comprometer o gradualismo na transferência de funções e recursos para os municípios (por exemplo, para educação primária e CSS).

A relação entre um município e o distrito circundante (ou que coincide territorialmente com esse município) é, pois, potencialmente conflituosa, especialmente se o município for administrado por um partido de oposição. O administrador do distrito representa o Estado e geralmente pode contar com o apoio dos governos central e provincial. Assim sendo, o distrito cuja vila sede foi transformada em município, é muitas vezes palco de conflito entre forças antagónicas que representam diferentes filosofias e abordagens da descentralização: a devolução e a desconcentração. Mas também há casos frequentes, em que ambos os governos locais, apesar das diferenças de qualidade e de partidos no poder, colaboram em espírito de boa vizinhança e benefício mútuo. Isto acontece sobretudo nos municípios (e distritos) em que a Frelimo é a força política dominante.<sup>230</sup> Mas também há bons exemplos de cooperação na cidade de Nampula, que é governada pelo MDM. Um funcionário do Distrito de Rapale, que rodeia o território da cidade de Nampula, refere acordos relativos a CSP que são proveitosos para ambas as partes.<sup>231</sup>

Os governos distritais muitas vezes enfermam de baixa produtividade – um ponto recentemente sublinhado pelo Presidente durante uma visita à Província de Cabo Delgado – no que diz respeito ao deficiente desempenho dos administradores nas áreas de planificação, implementação e monitoria de planos.<sup>232</sup> Muitos dos funcionários superiores do governo não estão bem informados sobre as características socioeconómicas do distrito, nem dos desafios que têm pela frente em termos de infraestrutura, agricultura, meio ambiente e clima. A boa prática, existente até ao final dos anos noventa do século passado, de produzir anualmente um perfil detalhado do distrito para apresentar ao governo central foi sendo interrompida com o tempo. Uma das razões para a baixa produtividade é a ligação intrínseca entre a administração e o partido no poder, o que faz com que a lealdade política e a militância se tornem o critério essencial para nomeações de pessoal, muito mais que o mérito profissional e técnico. As vias de prestação de contas essencialmente são ascendentes e muito menos descendentes para a comunidade, que tem pouco espaço formal para exigir essa prestação de contas aos funcionários distritais. A ligação entre a representação/voz, por um lado, e a tributação, por outro, também não é um dado adquirido, porque as taxas e os impostos cobrados no distrito vão principalmente para o governo central, que

229 <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/38803-administradores-dos-distritos-querem-gestao-do-fundo-de-estradas-e-de-escolas.html>

230 Entrevista com membros superiores do governo distrital do Monapo, Monapo, 21/10/15; e do governo distrital de Nacala, Nacala Porto 22/10/15.

231 Entrevista com funcionários dos Serviços de Administração e Finanças, SDSMAS, Distrito de Rapale, 19/10/15.

232 AIM, 08/05/17.

também paga os salários aos funcionários públicos distritais através do orçamento do estado, apesar de a gestão ser, de facto, feita cada vez mais a nível distrital (Maschietto, 2016a). Outras razões são as restrições orçamentais que muitas vezes impedem os funcionários de trabalhar nas zonas mais periféricas do seu distrito, dado que não têm transporte ou combustível disponível, ou nenhuma das duas coisas.

Em termos de políticas, consideramos as administrações distritais intervenientes importantes para a melhoria da desconcentração e potencialmente adversários aos governos (municipais) devolvidos.

## **4.2 Municípios**

Não pode haver dúvida de que os municípios são um dos principais promotores da mudança no sentido da descentralização e devolução, respectivamente, quer individual, quer colectivamente, através do seu organismo coordenador, a ANAMM. Em que medida um município participa em questões de descentralização depende muito, obviamente, das suas dimensões, tempo de existência e bases de recursos financeiros e humanos. No seio dos municípios, o executivo, ou seja, os presidentes dos CMs e os CMs são importantes intervenientes activos, o que parece também ser o caso dos cidadãos locais, que muitas vezes têm um sentido de identidade e de orgulho colectivo relacionado com o seu município. O aumento da participação nas eleições do governo local é um indicador disso. As ONGs locais e os meios de comunicação social, que se empenham na monitoria do desempenho municipal e no aumento do espaço de debate municipal também são importantes intervenientes na promoção da descentralização e do empoderamento local, e da participação dos cidadãos. As AMs, apesar dos seus poderes legislativos relativamente a planos e orçamentos, parecem mais passivas e mais submissas – a maioria delas geralmente não questiona as decisões do executivo. Isto resulta também da sua fraqueza institucional e do pouco conhecimento que têm da legislação municipal. Apesar disso, como órgão democraticamente legitimado, constituem um espaço para interacção e debate multipartidário e têm de ser consideradas importantes promotores da descentralização democrática, sobretudo se os seus membros se familiarizarem mais com a legislação e adquirirem outros conhecimentos relevantes para desempenhar correctamente as suas funções como órgãos legislativos e fiscalizadores do executivo.

## **4.3 Líderes comunitários**

As instituições comunitárias reflectem a história da organização do “público primordial”, bem como a relação com o Estado colonial e a inimidade da Frelimo para com os “líderes tradicionais” imediatamente após a Independência. Durante a Guerra Civil, estes tendiam a apoiar campanhas de ambos os beligerantes. Com o seu reconhecimento na sequência do AGP, a partir do Decreto 15/2000 passaram

a fazer parte das “autoridades comunitárias”, juntamente com representantes locais do partido Frelimo, como os secretários de bairro e outras pessoas influentes, que são formalmente reconhecidas pelo governador provincial em nome da MAEFP. De uniforme e integrados nas “estruturas” político-administrativas locais, e servindo de interlocutores entre o Estado e a comunidade, ganharam estatuto, influência e acesso a rendimentos. Os “líderes tradicionais” muitas vezes conhecem com alguma precisão os limites, os recursos e a história das suas terras e territórios, incluindo as circunstâncias da sua ocupação, contestações e mudanças (Galli, 2003). Além dos papéis e funções tradicionais, eles também desempenham um papel de facilitação administrativa na emissão de documentos para assuntos públicos e até privados, como bilhetes de identidade e cartões de eleitor, licenças de residência para estrangeiros ou até credenciais para abrir uma conta bancária. Os líderes locais podem ter uma significativa capacidade de moldar a vida das suas comunidades, particularmente através dos processos de consulta consagrados em várias leis, com destaque para as leis da terra e do investimento. Os dirigentes comunitários são convocados para conselhos consultivos, com alguma influência no processo de planificação a nível distrital, embora limitados por uma organização ineficaz e uma interacção e fluxos de informação deficientes.

Os líderes tradicionais e locais estão sujeitos a uma substancial prestação de contas aos seus superiores, que contrasta com mecanismos fracos ou inexistentes de prestação de contas descendente aos membros da comunidade. Estes líderes são também o principal alvo do clientelismo e da compra de votos dos partidos políticos, porque podem influenciar os padrões de voto locais. Com os seus interesses próprios, são moderadamente proactivos em relação à devolução e proactivos em relação à desconcentração. Como conclui um estudo recente, a questão central é a do empoderamento “de baixo para cima”, difícil de ser atingido num contexto político que funciona “de cima para baixo” (Maschietto, 2016<sup>a</sup>, p. 258).

## **5 Parceiros de Desenvolvimento Internacional (PDIs) Temáticos**

A descentralização seria impensável, em Moçambique, sem o apoio persistente dos PDIs ao longo de duas décadas. Estes são importantes promotores da devolução e desconcentração em Moçambique. A maior parte do apoio foi dado sob a forma de apoio a projectos destinados aos municípios e ao PPFD (Borowczak & Weimer, 2012). De um grande número de PDIs temáticos no início dos anos 2000, centrando-se no desenvolvimento municipal, e após ter terminado o PNPFD, permanecem três grupos principais de parceiros internacionais de descentralização: o BM, a GIZ juntamente com o KfW, e os PDIs signatários do Acordo de Financiamento Conjunto (AFC) do PRODEM. A tendência são projectos financiados conjuntamente e uma abordagem

sectorial (ASec) enquanto se desenrolam o PCMC e o PRODEM, apoiados pelo BM. Não é ainda claro actualmente se haverá um projecto sucessor do PNPFD (ver: Parte II, Capítulo B, Secção 4.3).

No que diz respeito ao BM, o apoio à descentralização pode enquadrar-se em dois tópicos, a saber: a) Prática de governação global, que visa apoiar os países para criarem instituições abertas, eficazes e responsáveis para um desenvolvimento inclusivo, e b) Prática de resiliência social urbana e rural. Este último tópico tenta ajudar os países parceiros do BM a criar, numa perspectiva de redução da pobreza, cidades, aldeias e comunidades inclusivas, resilientes e sustentáveis. O apoio do BM ao PROMAPUTO e ao PNPFD terminou (em 2015)<sup>233</sup>, mas o PCMC continua até Dezembro de 2017. A organização está actualmente a conceber uma nova estratégia nacional para Moçambique, cujos elementos principais estão em negociação. Um enfoque urbano, apoio à urbanização e ao desenvolvimento de infra-estrutura no Grande Maputo,<sup>234</sup> ênfase no SGA para gestão municipal e um mecanismo nacional de financiamento municipal podem ser elementos da estratégia, mas também um eventual programa sucessor do PNPFD, vinculado à DNPO.<sup>235</sup> Estão actualmente a ser feitos dois estudos que contribuirão para a concepção da nova estratégia do país: uma análise da urbanização, para melhor compreender as dinâmicas e consequências especiais – económicas, etc. – da urbanização em Moçambique e um estudo sobre pobreza e crescimento inclusivo na zona do Grande Maputo, que analisa também o acesso à terra e a geração de rendimentos. Na altura da redacção do presente texto, no quadro das actividades do GTD, um consultor do Banco Mundial está a elaborar e a actualizar um levantamento da actividade dos doadores na área da descentralização.

A GIZ, uma das primeiras agências bilaterais a apoiar a descentralização (desenvolvimento municipal e distrital) no centro de Moçambique, com enfoque geográfico nas províncias de Inhambane, Sofala e Manica (a partir de 1995), confronta-se agora com a adaptação do seu ciclo de programação em função da decisão e das prioridades do programa do governo. O enfoque do seu actual programa de Descentralização para o Desenvolvimento Rural, em curso até finais de 2018, em distritos e municípios seleccionados, é a boa governação financeira (BGF). Está prevista assistência técnica para ajudar os CMs e as administrações dos distritos a melhorar a geração e administração de rendimento, bem como a gestão orçamental responsável, sujeita a padrões de controlo interno eficaz e auditoria (externa). Outro elemento da estratégia nacional da GIZ é, em cooperação com a Cities Alliance, o apoio ao Governo, isto é, ao MAEFP/DNDA e com enfoque no Fórum Urbano

233 O mesmo se aplica à Assistência Técnica Subnacional (ATSN) para melhoria da gestão orçamental em quatro municípios moçambicanos directamente implementada pelo BM, no âmbito do Mecanismo Consultivo de Infraestrutura Pública-Privada (MCIPP).

234 Cidades de Maputo e da Matola.

235 Entrevista com consultor do BM, Maputo, 29/09/15.

Nacional (FUN) e na Comissão Nacional de Assentamentos Humanos (CNAH); à ANAMM na sua função de organização de advocacia; bem como às organizações da sociedade civil e à promoção de parcerias municipais. Está prevista a cooperação com o Programa de Desenvolvimento Integrado para as Autarquias e as Zonas Rurais Circunjacentes (PRODIA), financiado pelo KfW. A tarefa principal deste banco é a criação de um fundo municipal para investimentos e infra-estrutura. O projecto é implementado por uma empresa de consultoria.

Continua a haver incertezas por parte de alguns PDIs em relação a futuros programas que incidam na descentralização, às dotações orçamentais e à continuação de programas em curso como o PRODEM. Um obstáculo ao apoio total parece ser, na perspectiva dos parceiros internacionais, o MAEFP – e, em particular, a DNDA, – que é cada vez mais visto como uma grande força restritiva para a descentralização, insuficientemente proactiva e pouco reactiva para com os eleitores nacionais e internacionais, e sem capacidade nem vontade de tomar iniciativas próprias de descentralização. Os exemplos apresentados são: “arrastar de pés” em relação à promoção da ideia das actividades do FUN, do SGA e da coordenação de actividades intergovernamentais de apoio à municipalização. Falta de eficiência e de ética laboral são outros pontos críticos, recentemente focados pelo Presidente durante uma visita ao ministério.

## **6 Sector Privado e Descentralização**

A provisão descentralizada de serviços públicos e privados é de grande importância para as empresas e para o desenvolvimento económico local. Em determinadas circunstâncias de localização, tipo de negócio e indústria, volume de investimento, proactividade do governo nacional e subnacional, uma relação mutuamente vantajosa entre entidades públicas (locais) e investidores nacionais e estrangeiros pode gerar benefícios fiscais e sociais locais e incentivar o DEL.

Nesta secção, examinamos o papel das empresas e do sector privado na óptica da descentralização. Na primeira subsecção, analisamos a posição das associações do sector privado relativamente à descentralização. Em segundo lugar, analisamos as externalidades positivas e negativas que o investimento de empresas privadas e públicas pode produzir numa região, distrito ou cidade. Por fim, apresentamos dois estudos de caso sobre o impacto da extracção de recursos minerais e o respectivo investimento sobre a governação local, com enfoque em Cabo Delgado, uma província moçambicana famosa pela sua riqueza em recursos naturais.

Utilizamos o termo “empresas” no sentido mais lato, que inclui EPs, como a EDM, FIPAG, AdM, CFM, que, segundo a LEBOPA de 2012, são consideradas entidades descentralizadas (ver Parte I, Capítulo B, Secção 2.4). Embora também tenham fins lucrativos, são administradas por uma filosofia empresarial e uma prática diferentes

das empresas não governamentais (especialmente as PME's), posto que fazem parte da estrutura de poder estabelecida e representam um Factor Fundador na análise de relações de poder e da mudança (ver Capítulo A, Secção 4.1).

## 6.1 Associações do Sector Privado

No início da era que se seguiu ao AGP de 1992 e na altura em que a legislação de descentralização foi elaborada pelo governo para debate na AR, os participantes de um seminário sobre as perspectivas económicas de Moçambique identificaram várias questões e preocupações consideradas importantes para o desenvolvimento económico de Moçambique.<sup>236</sup> As três principais preocupações eram (Pinto de Abreu *et al.*, 1994):

- Paz efectiva, eleições gerais sem perturbações e transição para a democracia eleitoral multipartidária;
- Papel do governo local e descentralização; e,
- Níveis elevados de corrupção.

Mais de vinte anos depois, em 2014, as três preocupações parecem continuar a afectar as empresas. No que diz respeito à descentralização, os representantes da comunidade empresarial e as suas associações consideram que o alto grau de centralização, burocratização e corrupção do país são importantes obstáculos a um melhor contributo do sector privado e, em particular, das PME's para o crescimento e o desenvolvimento económico.<sup>237</sup>

Para o sector privado, a falta de descentralização efectiva tem um impacto directo na sua estrutura de custos e na sua competitividade. Uma vez que os governos provinciais e distritais (e organismos especializados, como a ATM, o SPGC, etc.) têm pouco ou nenhum poder de decisão, essas entidades subnacionais não são necessariamente consideradas parceiros principais nas mais importantes operações comerciais, e nas decisões sobre concursos e investimento das empresas. Trata-se de uma das principais razões pelas quais a maioria das empresas industriais e comerciais, especialmente as empresas industriais das categorias A e B,<sup>238</sup> estão registadas em Maputo, onde pagam o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.

Isto impõe às empresas uma espécie de “dicotomia funcional” no seu relacionamento com autoridades governamentais e fiscais. Por um lado, trabalham rotineiramente com órgãos estatais e governamentais (por exemplo, ATM, Balcão

236 Com base num inquérito de opinião de mais de 100 participantes que representam empresas governamentais, privadas e do sector público, agências de ajuda ao desenvolvimento, sindicatos e académicos. Ver Castel-Branco (1994).

237 Entrevista, gestor superior, ACIS, 12/07/2015. Ver também, sobre gestão do uso e concessão de terras, DFID (2013).

238 Estas empresas estão agrupadas em categorias consoante o tamanho, investimento e número de trabalhadores, sendo A e B os principais.

de Atendimento Único (BAU), Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)) nas zonas onde operam, tentando criar confiança, etc. Por outro lado, as empresas devem estabelecer e manter uma relação funcional muito mais directa com as autoridades do governo central em Maputo no que toca à concessão de terras, licitações públicas, queixas relativas a resultados de concursos, multas e inspecções, avaliações fiscais e reembolso do IVA. A necessidade de lidar simultaneamente com a autoridade governamental ao nível nacional e ao nível subnacional produz altos custos de transacção para as empresas (existência de escritórios e funcionários em Maputo, viagens, etc.). Isso cria também um efeito de exclusão das empresas locais fora e/ou distantes de Maputo a favor das que estão geograficamente mais próximas e/ou têm “ligações”. Este é particularmente o caso dos concursos públicos, que muitas vezes são geridos, influenciados, decididos ou impugnados em Maputo, o que faz com que as empresas da periferia quase nunca estejam interessadas em participar em concursos públicos (locais) (Weimer & Macuane, 2011). Neste contexto, é importante chamar a atenção para a observação do presidente do CM da cidade de Nampula de que mesmo os principais concursos municipais dependem de fornecedores de bens e serviços concentrados em Maputo.<sup>239</sup>

De acordo com a Associação de Comércio, Indústria e Serviços (ACIS), os escritórios do governo em Maputo geralmente têm melhores recursos humanos, mais capacidade institucional e conhecimento de legislação e regras que as delegações locais das instituições do Estado central. Outra preocupação é que, nos últimos anos, foi centralizada a deliberação sobre questões importantes relativas aos negócios, nomeadamente sobre a aquisição de títulos de DUAT.

Na perspectiva das empresas em geral e da ACIS, faz sentido, portanto, que as províncias tenham mais autonomia. Esta, no entanto, não representa um perspectiva unânime e pode ser contestada por representantes de empresas por razões de “correção política”.<sup>240</sup> A ACIS, em particular, quer que os governos provinciais tenham mais competências, autoridade e recursos nas seguintes áreas, que são cruciais para as suas operações e viabilidade económica:

- Gestão de terras, incluindo acesso público ao cadastro;
- Tributação, incluindo reclamações de contestação e reembolso de IVA;
- Contratação de trabalhadores e funcionários especializados estrangeiros e emissão de autorizações de trabalho e licenças de residência;
- Concursos públicos e respectiva arbitragem em caso de contencioso;
- Aprovação de planos de investimentos locais e registo de empresas, e facilitação de oportunidades de negócios.

239 Entrevista com Mahamudo Amurane, Presidente do CM da cidade de Nampula, 12/10/2015.

240 Cf. discurso do presidente da CTA por ocasião da assembleia-geral da organização em Maio de 2015, em que recusou a ideia de províncias autónomas.

A Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) tem uma abordagem diferente da questão da descentralização. Ela promove a sua própria descentralização estabelecendo Conselhos Empresariais Provinciais (CEP) administrados pelos membros provinciais da CTA. Seguindo uma abordagem do topo para a base, estão previstas delegações da CTA em distritos seleccionados.<sup>241</sup> O seu principal objectivo é atrair parceiros comerciais estrangeiros para investimentos e empreendimentos conjuntos na província. Os CEPs colaboram, quando necessário, com os BAUs provinciais em matéria de registo e licenciamento, e com a ATM sobre questões fiscais. A sua cooperação com as autoridades municipais varia de província para província, mas é menos acentuada.

Na óptica das empresas, os decisores políticos dos governos central e locais não compreendem a empresa privada, o seu *modus operandi* e o tipo de apoio de que precisa para ser produtiva, lucrativa e competitiva. A carga fiscal é considerada alta (45%), mas não tem equivalente em termos de qualidade, fiabilidade e cobertura dos serviços públicos. Quanto aos municípios, os exemplos clássicos são a adequada planificação do uso do solo, ou a sua inexistência, e a gestão de resíduos sólidos. A ligação entre a carga fiscal, por um lado, e, por outro, a prestação de serviços públicos essenciais de qualidade satisfatória é muitas vezes desfavorável, na perspectiva empresarial. Embora o sector privado e as suas associações concordem que os municípios precisam de aumentar e alargar as RPs, não concordam com a estrutura, as taxas e o peso de alguns impostos, nomeadamente o IPRA. Da forma como está concebida e as taxas são definidas, a tributação, se fosse plenamente aplicada, contribuiria para liquidar uma empresa. Durante a pesquisa, os autores ouviram falar de um caso, na Beira, em que a empresa preferiu transferir a sua sede para outro lugar, porque o IPRA cobrado estava além da sua capacidade financeira. A prática dos governos municipais e provinciais e da ATM de realizar repetidas inspecções e aplicar multas em vez de investir num sistema de tributação local eficiente, eficaz, justo e transparente é contraproducente para interesses comerciais e a sua vontade de se tornar um interveniente proactivo no DEL.<sup>242</sup>

## **6.2 Investimento Directo Estrangeiro e Governos Locais – Estudos de Caso da Província de Cabo Delgado**

Economicamente, a província de Cabo Delgado é rica em recursos naturais e, portanto, considerada um destino preferido das indústrias extractivas e respectivos investimentos em infra-estrutura e serviços.

São extraídas no distrito de Montepuez pedras preciosas de grande valor, nomeadamente rubis. A Montepuez Ruby Mining, Ltd. (MRM), uma parceria

241 Entrevista com gestor superior, CEP/CTA, Nampula, 13/10/2015.

242 Entrevista com o gerente do complexo *Chez Natalie* em Mocímboa da Praia, 19/08/2015.

entre a empresa britânica Gemfields e a Mwiriti Lda<sup>243</sup> de Moçambique, extrai rubis de elevado valor numa área coberta pelo posto administrativo de Namanhumbir no distrito de Montepuez, para exportar e leiloar no Sudeste Asiático. Estão a ser preparadas ou estão já a decorrer grandes operações de mineração das enormes reservas de grafite de alta qualidade nos distritos de Ancuabe, Namuno e Balama. Os principais operadores internacionais são a Syrah Resources<sup>244</sup> da Austrália, a Triton Company, num empreendimento conjunto com o especialista chinês em produtos de grafite Yichang Xincheng Graphite (YXGC),<sup>245</sup> bem como a AMG Mining AG, com sede em Amsterdão, que opera uma mina de grafite no distrito de Ancuabe através da sua subsidiária alemã Graphit Kropfmuehl.<sup>246</sup>

A província está em vias de se tornar um dos principais palcos globais de extracção e liquefacção de gás natural offshore, com uma das maiores reservas conhecidas de gás offshore no norte do Cabo Delgado, adjacente ao distrito de Palma e a sudeste das reservas offshore da Tanzânia. As principais concessionárias são a Anadarko (EUA)<sup>247</sup> e a ENI (Itália).<sup>248</sup> Estava inicialmente previsto que a produção de GNL em Palma e Afungi (no distrito de Palma) começasse a funcionar no início da década de 2020, com um custo de investimento que se calcula que possa atingir os 20.000 milhões de USD. Dado que os preços de energia se têm mantido baixos no mercado global, as decisões finais relativas ao investimento, previstas para o início de 2016, não foram ainda tomadas (ver também a Secção 1.4 do Capítulo C). Está ligada ao projecto de GNL a construção projectada de uma base logística na Baía de Pemba, adjacente ao actual porto, que se pretende que sirva de eixo central das operações de GNL no Norte.

A exploração generalizada de outros recursos naturais, como a madeira, tem vindo a diminuir, também por razões de descida de preços dos bens de consumo e falta de procura na China. A madeira de Cabo Delgado já havia sido exportada para a China em grandes quantidades, ao que se diz por redes ilegais e corruptas da indústria madeireira (EIA, 2014; Miombo Consultants, 2015). O potencial turístico de Cabo Delgado também é digno de nota e pode vir a ser um factor importante para o seu desenvolvimento económico. O Parque Nacional das Quirimbas e as áreas fronteiriças com o Niassa, na parte noroeste do Cabo Delgado, perderam, todavia, algum potencial e atracção, devido a actividades económicas (por exemplo, exploração madeireira) e, nos últimos anos, um aumento dramático da caça furtiva aos elefantes<sup>249</sup>, com

243 <http://corporate.gemfields.co.uk/assets/montepuez-ruby-mine-mozambique>. O accionista maioritário da Mwiriti é um veterano de guerra da Frelimo que faz parte da elite política e económica de Cabo Delgado.

244 <http://www.syrahresources.com.au/OurBusiness/OurProjects/BalamaMozambique.aspx>

245 <http://www.tritonmineralsltd.com.au/>

246 <http://www.amg-nv.com/Investors/Press-Releases/Press-Release-Details/2012/AMG-Subsidiary-Graphit-Kropfmuehl-AG-Announces-Opening-of-Graphite-Mine-1129959/default.aspx>

247 <http://www.anadarko.com/Operations/Upstream/Africa/Mozambique/>

248 [http://www.eni.com/en\\_IT/media/focus-on/focus-on-mozambique.html](http://www.eni.com/en_IT/media/focus-on/focus-on-mozambique.html)

249 <http://allafrica.com/stories/201505280255.html>

exportações ilegais de marfim destinadas aos mercados do Leste e do Sudeste Asiático, afectando o potencial turístico da província. Isto levou a importantes intervenções do MITADER em colaboração com a polícia, como, por exemplo, a incineração pública do marfim confiscado.

Sendo o presidente Nyusi originário do norte de Cabo Delgado, onde se situa agora o centro de gravidade económico da extracção de recursos nas indústrias do gás e de mineração, também se deu uma mudança para o norte do centro político de gravidade. Em conjunto, isso transforma Cabo Delgado num importante centro de poder, não obstante sempre ter sido um dos bastiões da Frelimo.

### 6.2.1 *Base Logística de Pemba*

Qual é a relação entre um grande investimento planificado por capital nacional e internacional para uma base logística para a indústria extractiva com as suas implicações estratégicas gerais para receitas futuras e o desenvolvimento económico de Moçambique, por um lado, e o Município de Pemba, a capital do Cabo Delgado, por outro?

A base logística está planificada para apoiar a indústria emergente de GNL no distrito de Palma, no norte de Cabo Delgado. Por decisão governamental de 2013, o projecto é dirigido pela empresa Portos de Cabo Delgado (PCD), da qual os CFM e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) são accionistas, cada um com 50%. Por sua vez, os PCD deram, sem concurso público, a concessão ao ENH Integrated Logistics Service (ENHILS), uma empresa privada detida a 51% pela ENH Logistics (que pertence à ENH) e a 49% pela Orleans Invest. O accionista maioritário e director executivo desta última firma é o bilionário italiano Gabriele Volpi, sendo accionista minoritário Atiku Abubakar, ex-vice-presidente da Nigéria, e director comercial da Orleans Invest. O ENHILS também decidiu estabelecer uma parceria técnica com a Sonangol Integrated Logistics Services (SONILS), que faz parte do grupo angolano Sonangol. A Orleans Invest contribui com o “músculo financeiro”<sup>250</sup> para a base logística. Notícias de jornais sugerem que a Volpi fez um pagamento inicial de 10 milhões de USD apenas em comissões.<sup>251</sup>

A superfície da base logística, de 8.800 hectares, está localizada na Baía de Pemba, a terceira maior baía natural do mundo. Em termos administrativos, cobre parte do território do município de Pemba e do recém-criado distrito de Pemba-Metuge. Segundo fontes locais bem informadas, a área é demasiado grande para uma base logística, o que faz supor que parte dela se destine a outros fins, ou seja, a especulação fundiária. Na opinião dos PCD, a terra será utilizada para fornecer terrenos e serviços para atrair empresas privadas e públicas, e investimentos.

250 “Mozambique: Nigerian Group Preparing to Invest in Pemba Logistics” <http://allafrica.com/stories/201405100030.html>

251 *O Público Semanário* (Maputo), 19/10/2015: 17.

Em 2014, os PCD pediram ao Conselho Municipal de Pemba que gerisse o reassentamento da população que vive na zona necessária à base logística (porto) na Baía de Pemba. Isto aconteceu devido a tentativas dos PCD de começarem a murar e a limpar a terra para a base, inicialmente por conta própria, contratando advogados e uma empresa chinesa para esse fim. Isto deparou com alguma resistência da população, que não queria conversar com advogados que entregavam cartões quando se lhes apresentavam queixas, mas exigia antes a participação das autoridades locais.

No que parece ser um esboço de acordo entre os PCD e o CMP, os PCD prometeram pagar o reassentamento e, de facto, transferiram um valor desconhecido para uma conta especial do CM, que o usaria exclusivamente para esse propósito. A AM sabe desta transacção, mas não tem informação pormenorizada, nem sobre o acordo nem sobre os valores monetários em questão. Membros da Assembleia, tanto da Frelimo como da oposição do MDM, apontam que nem o projecto nem a transferência constam do orçamento municipal, nem foram aprovados pelo órgão legislativo local, que foi ignorado.<sup>252</sup> Uma comissão presidida pelo SP do governo provincial, que inclui representantes do CMP, está encarregada de coordenar e supervisionar o processo de reassentamento. O pressuposto é que esse reassentamento precisa ser feito correctamente, cumprindo a legislação em vigor<sup>253</sup>, e com a devida indemnização aos reassentados. Deve evitar-se a experiência de conflitos e, por vezes, de violência, que existe de reassentamentos noutros lugares em Moçambique, por exemplo, Cateme (província de Tete).

Devem ser reassentadas cerca de 800 famílias (o equivalente a 4.000 pessoas), principalmente pequenos produtores agrícolas e pescadores. Alguns nacionais e residentes estrangeiros e proprietários de habitações, incluindo o proprietário de um complexo turístico ecológico, deverão ser compensados pela perda dos seus bens, em negociações directas com os PCD, ou seja, fora do acordo com o CMP. No entanto, não há unanimidade quanto aos valores (preço por m<sup>2</sup>) a utilizar para pagar a indemnização pelas terras expropriadas. As variações institucionais desses valores são as seguintes.

Tabela 11: Base Logística de Pemba: valores da indemnização por reassentamento

Instituição	Valor (MZN/m <sup>2</sup> )
CM Pemba	40
Government	23
PCD	2

Fonte: CM, AM, Pemba

<sup>252</sup> Entrevistas com membros da AM de Pemba.

<sup>253</sup> Lei do Planeamento Territorial (Lei 19/2007, Decreto 23/2008, Diploma Ministerial 181/2010) e Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (Decreto 31/2012).

Em longas negociações com os PCD, foi sugerido que o preço fosse de 7,5 MZN/m<sup>2</sup>. Além do valor monetário da terra expropriada, as famílias reassentadas devem receber garantia de emprego de pelo menos um membro da família durante a fase de construção da base logística. E há ainda outras indemnizações a pagar, em espécie, por exemplo, por árvores frutíferas, casas destruídas, etc.

Na altura da pesquisa realizada em Pemba (Setembro de 2015), havia uma disputa com elevado potencial de conflito entre as principais partes interessadas:

- O CM (e o governo provincial) discordam da soma total (desconhecida) para pagamentos de indemnizações oferecidas pelos PCD, considerando que o que foi oferecido pelos PCD fica muito aquém do estipulado pelas normas de reinstalação e da prática de indemnização actual;
- Segundo fontes bem informadas, o CM decidiu recusar a continuação das negociações com os PCD no início de Outubro de 2015, se não forem aceites os termos e os valores do CM para pagamento de indemnizações;
- Não foram identificadas nem provavelmente estarão disponíveis terras alternativas para as famílias a serem reassentadas, especialmente ao longo da costa da baía no distrito de PembaMetuge, já que esta faixa costeira já está ocupada e é utilizada para diversas actividades pela população residente;
- O subempreiteiro chinês começou já a demolir e a retirar terras ocupadas por “pessoas simples”, obviamente entrando por vezes à força nos seus terrenos para esse fim e destruindo a propriedade. “Já foi”, disse ao seu patrão uma senhora residente que trabalha como empregada doméstica, quando voltou a casa do trabalho;
- Há relatos de propriedades e terrenos de outros residentes locais e estrangeiros que foram ilegalmente invadidas, e há provas de intimidação e de ameaças de uso da força;
- Um complexo turístico foi invadido, quando o proprietário se encontrava ausente no estrangeiro. Os trabalhadores do complexo foram informados de que as casas seriam removidas. Posteriormente, foi negociada um valor de indemnização calculado em 1 milhão de USD e o proprietário recebeu um terço do valor como adiantamento, mas os PCD não cumpriram com o pagamento das outras prestações acordadas;
- Os locais queixam-se de que não sabem o que o CM está actualmente a fazer em defesa dos seus interesses e que os seus pedidos de informações não foram ainda respondidos. Por outro lado, reconhecem o CMP como seu potencial aliado;
- O resultado da adjudicação, sem qualquer concurso público, do contrato de construção da base logística ao consórcio ENHILS & Associados (ligado ao

ex-presidente Guebuza), é contestado não apenas pelo grupo de vigilância da sociedade civil CIP,<sup>254</sup> que afirma que o processo de adjudicação foi irregular. O resultado da adjudicação é também contestado em tribunal pelo consórcio Muyake, ligado ao ex-presidente Chissano e aos seus associados. Segundo afirmam, foi a sua empresa que inicialmente assinou o contrato, que depois foi revogado a favor do seu concorrente. De acordo com fontes dos governos municipal e provincial de Pemba, o tribunal poderia ser a favor de reverter a decisão do contrato a favor dos anteriores “vencedores”;

- O TA, que precisa de autorizar os contratos de *subleasing*, não o fez, presumivelmente porque considera que o *subleasing* dos PCD ao ENHILS não está em conformidade com a legislação, uma vez que não houve concurso público;
- Diz-se que a direcção dos PCD, nomeadamente o seu director executivo, tem um historial desfavorável no que toca à gestão transparente de projectos fundiários de larga escala, inclusive na questão de reassentamento aqui em foco. Isso pode constituir um risco para a reputação do projecto e dos seus futuros usuários;
- Os principais concessionários da planeada indústria de GNL em Palma, a ENI e a Anadarko parecem estar a perder o interesse na Base Logística de Pemba, pelos seguintes motivos:
  - O alto grau de incerteza relativamente ao futuro mercado (preço e clientes) de gás e petróleo. A ENI anunciou recentemente a descoberta de um importante campo de gás ao largo da costa egípcia, no Mediterrâneo, e a China, um dos principais mercados de energia, reduziu, em 2015/2016, as importações de GNL, devido à ligação directa que foi estabelecida entre campos de gás offshore na parte de Myanmar do Mar de Bengala e os consumidores da província de Yunnan, através de um gasoduto;
  - A Base Logística parece sobredimensionada e a área da Baía de Pemba pode não ser adequada para navios de grande porte;
  - A base está demasiado longe da localização da futura indústria de GNL, exigindo assim transporte rodoviário (caro) entre Pemba e Palma num troço em que a infra-estrutura de estradas e pontes, em certas partes, é vulnerável a calamidades naturais (por exemplo, inundações). A ENI está a estudar a viabilidade da reactivação e actualização da velha estrada para o norte ao longo da costa, que já não é usada desde a época colonial;
  - Falta de transparência do processo de aquisições e contratações, e escolha de parceiros envolvidos no projecto liderado pelo ENHILS;
  - A percepção, por parte da administração da Anadarko, que a Orleans Invest tem um historial, particularmente na Nigéria, de cobrar demasiado

254 <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=actual&docno=301>

pelos seus serviços de base logística, ou seja, de não ser uma opção razoável em termos da relação entre preço e qualidade;

- Não foram suficientemente exploradas opções alternativas, por exemplo, transbordo de insumos para o sector de GNL a partir das Comores;
- A actual conjuntura económica global não é favorável à indústria de petróleo e gás, o que faz que os investidores e potenciais compradores repensem os projectos e eventualmente recuem ou os abandonem.

Este estudo de caso mostra que o governo municipal de Pemba e mesmo o governo provincial devem ser considerados pequenos intervenientes num negócio que gera grandes investimentos e grandes expectativas, que vêm alterar as regras. Ambos os níveis de governo ficam na posição ambivalente de defender o interesse nacional, por um lado, e, por outro, os interesses da população local, tentando negociar um acordo justo na questão do reassentamento. E, em comparação, para os principais investidores, são de facto intervenientes de pouca importância. É duvidoso que o governo municipal tenha ou venha a ter alguma recompensa pelas externalidades que os principais investimentos produzirão, já que os grandes investidores não estão registados na cidade nem na província e não pagam aí impostos. Esta questão, típica de lugares com investimentos de grande escala, como o porto de Nacala, é uma questão, mesmo na agenda da ANAMM, que precisa de especial atenção por parte do governo.

### 6.2.2 *Mineração de Rubis – Distrito de Montepuez*

O distrito de Montepuez tem quatro postos administrativos, a saber: Montepuez-Sede, Mapululo, Nairoto e Namanhanumbir. Segundo o Administrador e funcionários superiores do governo distrital, os principais desafios enfrentados pelo governo distrital são elevados níveis de pobreza em todos os distritos e conflitos em Namanhanumbir, relacionados com a mineração de rubis em geral e entre a empresa mineira MRM e garimpeiros locais e estrangeiros. O lucrativo negócio dos rubis está a atrair um grande número de estrangeiros, na maioria dos casos de países da África Ocidental, África Central e Norte de África que procuram fortuna em Montepuez.<sup>255</sup>

Os serviços públicos do distrito, nomeadamente de educação e saúde, são frágeis, com longas filas diárias de doentes que esperam no hospital e nos postos de saúde. O absentismo dos professores das aulas representa um grande problema para as autoridades. Em algumas escolas, a concessão de Apoio Directo à Escola (ADE) não é gerida de maneira transparente e abundam e conflitos entre administradores escolares e Conselhos de Escola (CEs).

<sup>255</sup> Em operações realizadas pelas forças policiais e de defesa no início de 2017, até 4.000 estrangeiros, principalmente mineiros africanos, foram expulsos do país e, na sua maioria, repatriados reduzindo assim efectivamente o que as autoridades consideram mineração ilegal (*Mozambique 370 News reports & clippings*. 02/05/2017)

Segundo o Administrador Distrital, a plataforma local de OSCs é um interveniente importante e legítimo na solução de conflitos em Montepuez e na tentativa de negociar uma quota-parte mais justa e mais efeitos benéficos da extracção de pedras preciosas. Há que realçar o papel desempenhado na mitigação de conflitos pelas OSCs, mas também pelos partidos políticos representados nas AMs e na AR, e ainda pelos líderes religiosos, considerando que Montepuez teve uma história infeliz de violência pós-eleitoral após as eleições de 1999, quando a Renamo, em 2002, invadiu uma esquadra da polícia, apossando-se de armas, e o governo retaliou prendendo cerca de cem membros da oposição numa pequena cadeia local, onde a maioria deles morreu asfixiada.

O centro da mineração de rubis está situado no Posto Administrativo Namanhanumbir [pedreira do rei]. De acordo com o chefe do posto,<sup>256</sup> a relação entre a empresa de mineração (MRM) e a comunidade local caracteriza-se por grandes conflitos e hostilidades:

- Oito pequenos produtores agrícolas queixam-se de que as suas machambas foram integradas na área de mineração sem a devida indemnização;
- Há relatos de brutalidade por parte da força de segurança privada da empresa contra residentes e garimpeiros, que entram, por acaso ou propositadamente, nos terrenos da concessão mineira;
- A MRM não tem políticas nem práticas de consultas com a comunidade local, nem directas nem através do governo local;
- A comunidade não vê nenhum efeito benéfico das operações de mineração (nem das partes formais nem das informais), mas tem consciência de que o volume de negócios e os lucros da empresa<sup>257</sup> e dos garimpeiros<sup>258</sup> são consideráveis. O governo local e a comunidade estão conscientes de que a lei de mineração consagra o direito da comunidade a obter, para proveito próprio, uma certa percentagem dos direitos. No caso do garimpo, organizado sobretudo por estrangeiros, o volume de negócios e os lucros também são elevados, e esses lucros (sob a forma de quantias de dinheiro, motos, carros, etc.) são informalmente partilhados com influentes membros seleccionados da comunidade, a polícia, etc. Nem o governo local nem os líderes comunitários têm uma ideia clara dos lucros, e muito menos informações precisas sobre eles.

256 Entrevista com A. C., Chefe de Posto, Namanhanumbir 04/05/2015.

257 Os dois primeiros leilões de rubis da MRM de Montepuez em Singapura, realizados desde Junho de 2014, geraram 76,8 milhões de USD de receita agregada para a empresa. [Http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/12177396.html](http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/12177396.html)

258 Segundo um jornalista entrevistado, em Nhanupe, um assentamento em crescimento no posto administrativo de Namanhanumbir, podem encontrar-se mineiros informais, moçambicanos e estrangeiros, que estão permanentemente bem armados e trazem consigo substanciais quantias de dinheiro em MZN e USD (entrevista com a Irmã Anselmina, Rádio Sem Fronteiras, Pemba, 08/5/15). <http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/12177396.html>

Todos eles exprimem a necessidade de obter informações precisas pelo menos sobre o volume de negócios e lucros da empresa;

- As actividades de responsabilidade social da empresa (RSE) têm surgido lentamente. Foram feitos alguns furos de água e surgiu um projecto de posto de saúde. Mas a população local quer ver mais benefícios e melhorias no fornecimento de bens e prestação de serviços públicos locais (por exemplo, uma escola, iluminação pública, uma ambulância, etc.);
- As associações locais e os membros da “plataforma da sociedade civil local” estão proibidos de entrar nas áreas concessionadas e não são considerados partes interessadas pela empresa MRM.

O vice-presidente da Plataforma da Sociedade Civil de Montepuez, um ex-oficial do exército colonial e membro da Frelimo, está a trabalhar em estreita colaboração com o administrador do distrito. Diz-se que a plataforma abrange as 53 associações existentes no distrito, desde associações de agricultores até associações de professores, enfermeiros, mulheres, grupos religiosos e associações com uma orientação mais política, como a Associação Armando Emílio Guebuza e a Associação 4 de Outubro (esta última trabalhando no posto administrativo de Namanhanumbir). O enfoque da plataforma de Montepuez é a saúde, a educação e a agricultura. Ela produz os contributos do distrito para o relatório anual do observatório provincial de desenvolvimento organizado pelo FOCADÉ. Três dos seus membros também participam no CC do Distrito.

O vice-presidente também confirmou a já descrita situação de conflito na zona mineira de Namanhanumbir. Lamenta a falta de (acesso a) informação sobre operações de mineração e o facto de terem fracassado as várias tentativas de conversar com os directores da empresa de mineração. A outra preocupação, partilhada por vários entrevistados é o aumento da violência e da taxa de criminalidade no distrito e em Montepuez, e o facto de as crianças, meninos e meninas, não irem à escola, tentando oferecer algum “serviço” (trabalho, prostituição, etc.) para tirar algum proveito do garimpo.

Este estudo de caso demonstra que os governos distritais, já com falta de recursos e institucionalmente fracos, são actores de menor importância na economia política da extracção mineral. Mais uma vez, como se observa no caso de Pemba, o distrito sofre de externalidades para cuja resolução não tem meios políticos nem fiscais. Ele pode ser facilmente ignorado por poderosas forças locais aliadas ao capital internacional.

Concluindo as duas secções acima, vemos que os governos locais, tanto do tipo OLE como do tipo municipal, têm um poder e um papel a desempenhar limitado em grandes projectos de investimento nas suas respectivas jurisdições – quer como parte interessada, como influenciador dos resultados ou como beneficiário. São os

receptores finais de uma cadeia de eventos deliberativos que dirigem esse investimento e, geralmente, estão mal preparados, mal informados e mal equipados para lidar com questões sociais, de infra-estrutura e económicas emergentes e complexas, incluindo o reassentamento de habitantes e prestação de serviços, e a institucionalização de procedimentos organizados e transparentes. Os seus líderes precisam de avaliar e negociar cuidadosamente o risco de serem vistos a tomar posições “contra” interesses superiores, sejam eles nacionais (ou seja, provenientes de Maputo) ou de membros superiores da elite política governante. O caso do município de Pemba e outros casos semelhantes mostram que os seus próprios procedimentos e regras de acção estabelecidas tendem a ser simplesmente contornados.

## **7 Desenvolvimento Económico Local, Captura pela Elite e Externalidades**

A relação é complexa e não gera forçosamente um DEL dinâmico e a uma maior capacidade dos municípios de gerar receitas e prestar serviço público. Alguns interlocutores<sup>259</sup> pensam até que as EPs, estando sediadas em Maputo e ligadas aos poderes políticos, são pouco produtivas e eficientes, e estão a impedir o dinamismo do desenvolvimento económico local e o empoderamento dos municípios.

O argumento precisa ser analisado de forma diferenciada. Embora a afirmação acima possa ser verdadeira, também é verdade que as PME localmente registadas e a operar também localmente estão interessadas em manter um relacionamento saudável e mutuamente proveitoso com o conselho municipal e em pagar as taxas e impostos, ou mesmo contribuir em espécie ou doações, para o desenvolvimento municipal. Esperam, naturalmente, receber um valor equivalente de serviços e bens públicos, como uma gestão fiável e eficiente de resíduos sólidos, segurança pública, licenças para as suas operações comerciais e requisitos de uso da terra. Muitas vezes, esses interesses comerciais locais do sector formal estão representados nos órgãos legislativos ou mesmo executivos das autoridades municipais. Sociologicamente, os sócios das PME podem ser considerados pertencendo a uma classe média local e as suas empresas representando uma certa capacidade de investimento, volume de negócios, capacidade de gestão e de pagar impostos. E os seus sócios exercem os seus direitos de cidadania em instituições locais (municipais). As diferenças entre os partidos políticos parecem mínimas. Por outro lado, também se pode observar um conflito de interesses nos casos em que os titulares de cargos municipais ou familiares seus são proprietários de negócios. Isso pode levar a uma situação de captura pela elite, ou seja, que a elite empresarial e política local ganhe contratos em concursos públicos, e a que se ponha a tónica em tributação que faça recair a carga tributária em estratos menos

---

259 Entrevista com um membro do CM de Pemba e dois membros da AM de Pemba, um da Frelimo e um do MDM, Pemba, 05/10/15.

ricos da sociedade local. A não cobrança do IPRA, que incide predominantemente no segmento mais rico e dos proprietários da comunidade local é outro exemplo deste estado de coisas. A captura pela elite local é um desincentivo a uma prestação de serviços descentralizada e eficaz (Skhemani, 2010; 2013).

Por outro lado, grandes empresas nacionais e internacionais e EPs com grandes investimentos em território municipal também têm direito a serviços municipais, ou seja, emissão de títulos de DUAT, serviços de água e gestão de resíduos sólidos, e também os reivindicam, muitas vezes como grandes consumidores. Exemplos especiais são cidades portuárias como a Beira, Nacala e Pemba, ou centros de indústrias extractivas como Tete e Moatize, no caso da mineração. Trata-se de pontos de crescimento económico, devido à sua importância económica, estratégica e logística. Os benefícios directos para o município e para o DEL, porém, são muitas vezes duvidosos, pelas seguintes razões principais:

- As grandes empresas e, em particular, as empresas de IDE fazem parte de consórcios registados em offshores, noutros países e/ou na capital, Maputo, onde também pagam os seus impostos, se não estiverem cobertos por regalias e isenções fiscais. O benefício para um município local onde operem é mínimo;
- Os investidores em grande escala produzem externalidades para os governos locais. O aspecto positivo é que estimulam o crescimento económico local de procura de serviços básicos, bens de consumo, serviços locais de transporte, etc., devido ao poder de compra dos seus funcionários e trabalhadores. As externalidades negativas, ou seja, a baixa da procura, às vezes drástica, ocorrem quando essas empresas globalizadas são negativamente afectadas por uma mudança de preferências e locais de investimento, uma queda dos preços das mercadorias e até desinvestimento, causando aumento do “desemprego, conflito social e criminalidade”.<sup>260</sup> bem como construções inacabadas, instalações hoteleiras vazias e negócios falidos, o que produz não apenas um impacto social e económico negativo na economia local, mas também para as finanças municipais;
- Outras externalidades positivas em áreas onde as principais indústrias extractivas e os investidores operam podem ser os benefícios decorrentes do financiamento de infra-estrutura social, como sejam escolas e instalações desportivas, através dos esquemas de RSE. Estes casos representam uma transformação de um bem financiado por privados em património público e, em conformidade com a legislação aplicável, deve ser incluído nos orçamentos e registo de património das instituições governamentais locais e nacionais – o que muitas vezes não acontece;

<sup>260</sup> Entrevista, AM, Pemba, 6/10/2015.

- Outro tipo de externalidade negativa do investimento em larga escala são os danos à infra-estrutura pública, como as estradas construídas e/ou mantidas pelo município. Devido à intensidade da sua utilização, por exemplo, por camiões pesados nas cidades portuárias e mineiras, sofrem um desgaste considerável. Mas o município, que não colhe muitos benefícios (fiscais) do investimento em grande escala, dificilmente tem meios para manter e alargar as suas redes rodoviárias, para grande consternação dos seus cidadãos.

## **8 Factores Propulsores e Factores Constrangedores da Descentralização**

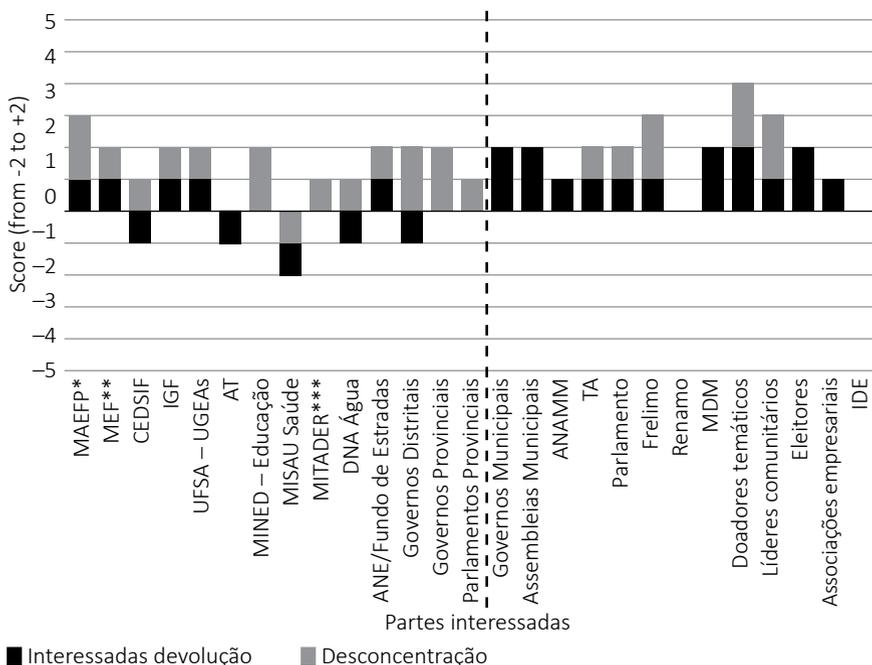
### **8.1 Um Exercício de Classificação**

Com base na análise das partes interessadas apresentadas nas secções anteriores, tentamos identificar os factores promotores e os factores restritivos da descentralização. Para tal, começamos por distinguir entre os dois tipos de descentralização simultaneamente presentes em Moçambique, a devolução e a desconcentração, esta última incidindo nos distritos. Ambos partem de premissas diferentes e, em grande medida, excluem-se mutuamente, de médio a longo prazo (Weimer, 2012). Em segundo lugar, vemos os parâmetros como os interesses das partes interessadas, poder e recursos relativos, o seu compromisso político e a capacidade de formar alianças estratégicas como determinantes essenciais para o seu papel de promotores e/ou factores restritivos quer da devolução quer da desconcentração. Em terceiro lugar, classificamos as várias partes interessadas em relação a ambos os tipos de descentralização, consoante tenham um papel mais activo (“promotor”) ou um papel mais restritivo (“factor restritivo”) no processo de descentralização, atribuindo-lhes pontuações em conformidade. A escala inclui os seguintes valores: muito proactivo (pontuação +2), moderadamente proactivo (+1), neutro (0), moderadamente restritivo (-1) e muito restritivo (-2).

Este exercício de classificação não se baseia apenas nas numerosas entrevistas realizadas durante o estudo, mas também foi sujeito a discussão e análise por especialistas em descentralização durante um seminário interno realizado no início de Dezembro. É de notar que consideramos que o resultado geral deste exercício é ilustrativo da percepção de agentes proactivos de descentralização captada nas entrevistas e não o resultado de uma análise de pesquisa rigorosa baseada numa amostra estocástica.

Os resultados do exercício de classificação são apresentados na tabela abaixo.

Figura 24: Factores propulsionadores e constrangedores da devolução e desconcentração



■ Interessadas devolução

■ Desconcentração

\* Fusão do MAE e MFP, antes separados

\*\* Fusão do MPD e MF, antes separados

\*\*\* Fusão do antigo MICOA, com direcções da Terra (DNT/MINAG) e do Desenvolvimento Rural (DNDR-MDP/MAE)

Fonte: Autores

As avaliações do papel mais ou menos activo das partes interessadas na promoção da descentralização, quer como devolução quer como desconcentração, confirmam os resultados da Análise de Poder e Mudança (na Parte II, Capítulo B). Como vimos nesse capítulo, a percepção de factores promotores e factores restritivos mostra que as instituições governamentais a nível central e provincial têm uma clara preferência pela desconcentração, embora a descentralização democrática, ou seja, a municipalização, também seja moderadamente apoiada – ou tolerada? – visto estar formalmente consagrada na constituição. Mas, na óptica dos entrevistados, surge como uma segunda prioridade política, com quase todas as agências governamentais sectoriais refreando a devolução a favor da desconcentração, e com a percepção de que os governos distritais têm uma série de posições (de tolerante a hostil) para com a devolução, mas não são promotores directos de uma causa que não é deles. Há algumas excepções: o MITADER é considerado mais proactivo, apoiando tanto a municipalização (por exemplo, cadastros municipais via CMC e a elaboração da política e legislação de

uso do solo urbano) como os OLEs. Pode dizer-se o contrário da saúde, que parece, na opinião de muitos entrevistados, constituir um factor restritivo tanto à devolução como à desconcentração. O MINED é visto como sendo o único sector que adoptou uma posição proactiva de desconcentração. Os departamentos mais técnicos do MEF, IGF e UFSA, com a ligação desta última às UGEAs a todos os níveis subnacionais, são ambos moderadamente proactivos em relação a ambas as formas de descentralização, o que não se pode dizer do CEDSIF no que diz respeito à devolução. Este só recentemente mostrou interesse em apoiar a GFP informatizada dos municípios. Em geral, o MEF, responsável pela planificação e execução do orçamento, precisa de equilibrar as funções de atribuição, distribuição e estabilização do orçamento. Como os gastos descentralizados sem restrições são muitas vezes considerados um risco pelos ministérios das finanças em todo o mundo – considerados conservadores nas suas perspectivas –, não são considerados grandes defensores da descentralização, a não ser que esteja instalado um sistema fiscal intergovernamental claro, eficaz e gerido de forma transparente, e a respectiva monitoria.

Em relação aos partidos políticos, o MDM pode ser considerado o único promotor de devolução, dadas as suas origens históricas. A Frelimo, que foi já o mais proactivo fundador da municipalização há mais de 20 anos, é vista como tendo passado a preferir a desconcentração desde a revisão constitucional de há 20 anos. A posição da Renamo é considerada neutra, uma vez que parece não ter uma posição definida nem sobre desconcentração nem sobre devolução, por vezes apoiando ou boicotando de forma oportunista a legislação municipal e as eleições autárquicas, não obstante a sua recente iniciativa com respeito aos governos provinciais devolvidos. Outras partes interessadas consideradas promotoras da devolução parecem ser as comunidades locais e os eleitores locais nas eleições autárquicas, e pelo menos o ACIS entre as associações empresariais. Os doadores, nomeadamente os parceiros temáticos bilaterais, são identificados como promotores tanto da devolução como da desconcentração, com maior ênfase na primeira. Mas o Banco Mundial é um promotor menos entusiasmado, dada a sua abordagem tecnocrática e o apoio ao governo central, em vez de apoio directo aos municípios, como fazem outros doadores bilaterais.

No geral, não são os ministérios do governo central e do sector que são percebidos como sendo os promotores mais activos da devolução, mas sim as próprias instituições municipais, a comunidade, também no seu papel de eleitores autárquicos, alguns doadores ou parceiros programáticos e o MDM entre os partidos políticos. A desconcentração é promovida de forma mais proactiva pelo partido no poder, a Frelimo, e pelos seus sucessivos governos a nível central, provincial e distrital, bem como pela DNA e pelo MINED. Neste exercício de classificação, a saúde é hostil à descentralização em ambas as suas formas.

## 8.2 Incentivos e Desincentivos

Em que grau as partes interessadas apoiam ou restringem as duas formas de descentralização também depende dos incentivos e desincentivos políticos e administrativos que têm. Com critérios seleccionados provenientes da literatura académica sobre incentivos/desincentivos (e.g. Ibeanusi, 2011; Knight & Li Shi, 1999; Skhemani, 2011, 2013) e com base nas análises apresentadas atrás na Parte B, Capítulo A, sugerimos um conjunto de incentivos e desincentivos que podem ter influenciado os resultados do processo de descentralização moçambicano. O quadro abaixo enumera o que os autores acreditam serem os principais incentivos e desincentivos, ou factores propícios (estímulos) ou desfavoráveis (limitações) que determinaram o resultado do processo de descentralização moçambicano.

Tabela 12: Descentralização em Moçambique – incentivos e desincentivos

Incentivos	Desincentivos
Ineficácia da anterior prestação de serviços centralizada	Domínio institucional do governo central
Geografia política e administrativa que descarta as partes periféricas do país	Mudanças das Regras do Jogo que geraram um quadro legal institucional muito complexo para a descentralização
Quadro legal inicial que favorece a devolução	Padrões estabelecidos de atribuição e distribuição de orçamento
Reconstrução pós-guerra e consolidação da paz (1994)	Política e Estratégia de Descentralização sem marcos de referência nem monitoria
Janela de oportunidade para extensão descendente do sistema clientilista e captura pela elite local	Elevado custo fiscal do actual sistema competitivo de desconcentração e devolução
Eleições autárquicas e política eleitoral multipartidária	Baixa capacidade de retenção de RH a nível do governo local
Autonomia administrativa, fiscal e administrativa dos municípios	Estatuto de presidentes dos CMs e funcionários municipais à margem da carreira da função pública
Fórmula de partilha de receitas	Nomeação de candidatos locais pelas autoridades centrais do partido
Apropriação e identidade locais e comunitárias	Inexistência de RPs para os OLEs
Espaços convidados para participação e consulta democráticas	Inexistência de sistema fiscal intergovernamental integrado que inclua províncias e distritos

Incentivos	Desincentivos
	Ausência de abordagem baseada no desempenho para a descentralização e gestão fiscal
	Falta de alinhamento de políticas de descentralização fiscal com o DEL
	Baixa correlação entre RPs e despesas de capital
	Alteração da lógica do FDD para passar a ser um fundo de subsistência rural
	Padrão de registo e tributação de empresas
	Pouca influência de representantes subnacionais dentro do sistema partidário ou parlamentar
	ANAMM institucionalmente fraca

Fonte: Autores

Cada um dos factores listados mereceria uma discussão mais aprofundada, que não é possível, todavia, no contexto do presente estudo, devido a restrições de tempo. À laia de balanço final, o processo de descentralização moçambicana teve de enfrentar mais desincentivos que incentivos. Isto significa que, quando alguns desincentivos foram devidamente identificados e abordados num processo de reforma, a descentralização em Moçambique ganhará provavelmente uma nova dinâmica e poderá alcançar melhores resultados que os alcançados até agora.

Na secção que se segue, apresentamos alguns cenários para a descentralização e a sua reforma, que são teóricos por natureza. O seu único propósito é estimular o debate da questão em análise.