



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**  
**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA**

**DOCUMENTO DE BASE PARA O DESENHO  
DO PROGRAMA NACIONAL DE  
DESCENTRALIZAÇÃO**

*Maputo, Novembro de 2019*

Este documento serve de quadro de referência principal no desenho do Programa Nacional (PND) e irá orientar o processo de elaboração nas suas diferentes fases. O mesmo apresenta o quadro legal, de políticas e estratégias de descentralização, sua implementação, seus pontos fortes e fracos, os programas apoiados pelos parceiros de cooperação e as lições aprendidas dos mesmos e estabelece elementos essenciais e metodologia a observar na produção do **Programa Nacional de Descentralização**

## Siglas e Abreviaturas

|                   |   |
|-------------------|---|
| ANAMM             | Associação Nacional dos Municípios de Moçambique  |
| ART-PAPDEL        | Articulando Redes Territoriais Temáticas Para o Desenvolvimento Humano – Programa de Apoio a Processos de Desenvolvimento Económico Local |
| CCL               | Conselho Consultivo Local   |
| CEDSIF            | Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira  |
| END               | Estratégia Nacional de Descentralização   |
| Frelimo           | Frente de Libertação de Moçambique  |
| GIDA              | Grupo Interministerial de Desenvolvimento Autárquico  |
| GIDE              | Grupo Interministerial de Descentralização  |
| IPCCs             | Instituições de Participação e Consulta Comunitária   |
| LOLE              | Lei dos Órgãos Locais do Estado   |
| MAEFP             | Ministério de Administração Estatal e Função Pública  |
| MEF               | Ministério de Economia e Finanças   |
| ODP               | Observatório de Desenvolvimento Provincial  |
| OLE               | Órgãos Locais do Estado   |
| PAMA              | Programa de Mercados Agrícolas  |
| PCMC              | Programa Cidades e Mudanças Climáticas  |
| PDA               | Programa de Desenvolvimento Autárquico  |
| PIPED             | Plano de Implementação da Política e Estratégia da Descentralização   |
| PND               | Programa Nacional de Descentralização   |
| PNPFD             | Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas   |
| PORD              | Plano de Operacionalização das Reformas da Descentralização   |
| PRODEM            | Programa de Desenvolvimento Municipal   |
| PROMER            | Programa de Mercados Rurais   |
| PRONASAR          | Programa Nacional de Água e Saneamento Rural  |
| Renamo            | Resistência Nacional Moçambicana  |
| SDAE              | Serviços Distritais de Actividades Económicas   |
| SDPI              | Serviços Distritais de Planificação e Infraestruturas   |
| SDSMAS            | Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social   |
| SISTAFE/e-SISTAFE | Sistema de Administração Financeira do Estado/Aplicativo Electrónico do SISTAFE   |
| TAPs              | Tribunais Administrativos Provinciais   |

## Índice

|   |                                     |
|---|-------------------------------------|
| Siglas e Abreviaturas .....   | 1                                   |
| Lista de Quadros .....  | 3                                   |
| 1. INTRODUÇÃO .....   | 4                                   |
| 1.1. Metodologia.....   | 4                                   |
| 1.1.1. Enquadramento do Conceito de Descentralização Neste Documento .....  | 5                                   |
| 1.2. Limitações do Trabalho.....  | 6                                   |
| 1.3. Organização do Documento .....   | 6                                   |
| 2. ANTECEDENTES E O ENQUADRAMENTO POLÍTICO E LEGAL ACTUAL DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO, MUDANÇAS EM CURSO E PERSPECTIVAS DE VISÃO PARA O FUTURO..... | 6                                   |
| 3. IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PONTOS FORTES E FRACOS DO PROCESSO .....   | 8                                   |
| 3.1. Principais Instrumentos de Descentralização e Sua Implementação .....  | 8                                   |
| 3.2. Aspectos Políticos .....   | 12                                  |
| 3.3. Aspectos institucionais.....   | 12                                  |
| 3.4. Prestação de Serviços Públicos .....   | 15                                  |
| 3.5. Aspectos fiscais .....   | 15                                  |
| 3.6. Desenvolvimento Económico Local .....  | 17                                  |
| 3.7. Alteração do Quadro de descentralização Decorrentes da Revisão Constitucional, Implicações para o Futuro e Aspectos a Reavaliar .....              | 21                                  |
| 4. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO COM APOIO DOS PARCEIROS E LIÇÕES APRENDIDAS .....   | 27                                  |
| 4.1. Programas e Projectos Apoiados Pelos Parceiros.....  | 27                                  |
| 4.2. Lições Aprendidas da Implementação dos Programas dos Parceiros.....  | 39                                  |
| 4.2.1. Coordenação da descentralização e alinhamento do apoio dos parceiros .....   | 39                                  |
| 4.2.2. Programas de Apoio aos Governos Provinciais.....   | 40                                  |
| 4.2.3. Capacitação e sustentabilidade. ....   | 41                                  |
| 4.2.4. Sobre o desenho do programa .....  | 42                                  |
| 4.2.5. Modalidades de financiamento externo e capacitação institucional .....   | 43                                  |
| 5. ELEMENTOS DE BASE PARA O PROGRAMA NACIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO.....  | 44                                  |
| 5.1. As Bases Para o Programa Nacional de Descentralização .....  | 45                                  |
| 5.2. Elementos Estratégicos .....   | 45                                  |
| 5.2.1. Visão do PND.....  | 45                                  |
| 5.2.2. Objectivos do PND .....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |

|        |  |                                     |
|--------|--|-------------------------------------|
| 5.3.   | Abordagem do Programa.....   | 46                                  |
| 5.4.   | Áreas Temáticas.....   | 48                                  |
| 5.5.   | A abrangência do Programa.....   | 49                                  |
| 5.6.   | Mecanismos de Governação e Gestão.....   | 49                                  |
| 5.6.1. | Horizonte temporal e Implementação.....  | 50                                  |
| 5.6.2. | Coordenação e Gestão.....  | 50                                  |
| 5.6.3. | Aprovação do Instrumento.....  | 50                                  |
| 5.6.4. | Financiamento.....   | 50                                  |
| 5.7.   | Questões Transitórias.....   | 50                                  |
| 6.     | PASSOS SUBSEQUENTES PARA A ELABORAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO       | 51                                  |
| 7.     | ANEXOS.....  | 52                                  |
| 7.1.   | Documentos Consultados e Referenciados.....  | 52                                  |
| 7.2.   | Entidades Consultadas.....   | 54                                  |
|        | Termos de Referência para a Elaboração do Programa Nacional de Descentralização..... | <b>Error!</b>                       |
|        | <b>Bookmark not defined.</b>   |                                     |
| 7.3.   | .....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |

## Lista de Quadros

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1: Principais Marcos e Programas da Descentralização, 1994-2019.....  | 10 |
| Quadro 2: Pontos fortes e fracos da Descentralização em Moçambique.....  | 18 |
| Quadro 3: Síntese das Implicações da Recente Revisão Pontual da Constituição e Identificação das Principais Questões que Precisam ser Reavaliadas.....   | 23 |
| Quadro 4: Resumo dos projetos dos parceiros em curso e planificados, sua cobertura em termos de objetivos de desenvolvimento, enquadramento institucional, estratégia de intervenção, cobertura geográfica, resultados previstos e conteúdos prioritários..... | 28 |
| Quadro 5: Actividades, Produtos, Responsabilidades e Calendarização do Processo de Elaboração da PND.....  | 51 |

## 1. INTRODUÇÃO

Este documento constitui um instrumento de apoio para a elaboração do **Programa Nacional de Descentralização (PND)**, apresentando as linhas estratégicas, visão, objectivos, áreas temáticas, elementos metodológicos e o cronograma até a obtenção do documento do Programa Nacional. O desenho da PND deve considerar a experiência da implementação da Política e Estratégia da Descentralização (PED), através do Plano de implementação da Política e Estratégia da Descentralização (PIPED) e de outros projectos e programas que operacionalizam o processo de descentralização em Moçambique.

Constitue objetivos deste Documento:

- (i) Apresentar a análise do quadro legal e de políticas existentes, assim como o contexto histórico do processo e as mudanças recentes na área da descentralização, pontos fortes e fracos da descentralização em Moçambique, tendo em conta os aspectos políticos, institucionais, prestação de serviços, fiscais, desenvolvimento económico local;
- (ii) Sintetizar os principais elementos decorrentes da alteração do quadro de descentralização introduzidos pela revisão constitucional, as suas implicações para o futuro e os aspectos que devem merecer atenção e reavaliação;
- (iii) Apresentar o mapeamento e análise dos programas existentes e implementados incluindo os apoiados pelos parceiros, as lições aprendidas e recomendações;
- (iv) Identificar as áreas temáticas e linhas estratégicas, assim como a metodologia para elaboração do PND (inclui a abrangência geográfica, abordagem integrada dos programas, etc.);
- (v) Indicar os mecanismos de implementação do PND, a articulação e coordenação interinstitucional entre os vários órgãos do governo envolvidos na implementação da descentralização e desenvolvimento local; e
- (vi) Definir os passos a seguir até a finalização do desenho do PND (cronograma a seguir, subprodutos intermédios, prazos e entidades responsáveis assim como partes interessadas a serem consultadas,...).

### 1.1. Metodologia

Em termos metodológicos, a elaboração do presente documento consistiu contou com serviços de uma consultoria, e consistiu numa pesquisa e análise documental e bibliográfica (sobre análises do processo de descentralização em Moçambique) e sistematização de opiniões de grupos focais de discussão, representantes de entidades do Governo e do Estado, parceiros de cooperação e representantes da sociedade civil. As entrevistas e auscultações para elaboração deste documento cubriram três províncias: Maputo, Manica e Zambézia, onde houve interação com representantes do Governo da Assembleia Provincial e da sociedade civil. O trabalho de recolha e sistematização de dados foi realizado entre os meses de Junho e Agosto de 2019, efectuou-se a apreciação do documento preliminar no V Conselho Coordenador do Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), realizado em agosto de 2019, no qual foram apreciados os resultados preliminares e obteve-se contribuições dos participantes,

que eram tanto do nível central como local, incluindo representantes dos municípios. Após consultas dos versões preliminares aos diferentes públicos relevantes, este documento foi aprovado na 11ª sessão do Conselho Consultivo do MAEFP, no dia 6 de Novembro de 2019, com a orientação vigorosa de se produzir o programa dentro do cronograma aprovado que se encontra mais abaixo.

O próprio Documento de Base foi elaborado com base nas reflexões e identificação de pontos críticos, desafios e oportunidades, resultantes do exercício acima indicado. Neste processo, foram de capital importância os comentários dos parceiros, assim como a validação dos documentos preliminares e a análise e aprovação do documento final pelo MAEFP.

### *1.1.1. Enquadramento do Conceito de Descentralização Neste Documento*

Para um melhor enquadramento das expressões aqui usadas, é importante visitar o próprio conceito de descentralização olhando particularmente para as suas principais vertentes e como elas se colocam no contexto do País, nomeadamente:

- A política ou descentralização – referente à criação de novos entes com autonomia e eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizada, assim como os mecanismos de prestação de contas. Aqui também cabe o elemento das relações de prestação de contas entre as instituições do Estado – a chamada relação horizontal de prestação de contas, na qual se enquadra o controlo externo e interno, as relações entre os órgãos executivos e deliberativos dos órgãos de governação descentralizada. E finalmente, as relações entre o Estado e a sociedade, que inclui a prestação de contas e o controlo social, com a intervenção dos cidadãos, das comunidades e da sociedade civil na governação.
- A administrativa ou desconcentração (como uma das variantes) – que se reflecte na distribuição das competências, autoridade e recursos financeiros entre os diferentes níveis e na estruturação e capacitação do aparelho administrativo para a prestação de serviços. Aqui se enquadram as questões de gestão de recursos humanos, criação dos sistemas de gestão, sistemas de informação (potenciados pelas TICs) e a organização dos serviços públicos. Esta vertente administrativa pode ser enquadrada no âmbito da reforma administrativa, que actualmente é abordada pela Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública.
- A descentralização fiscal – que se refere às competências de decisão na mobilização de receitas e sua execução. A descentralização fiscal é um instrumento central na capacidade de acção do governo local, porque materializa efectivamente a descentralização.

Estas definições reflectem as que são usuais nos estudos sobre descentralização<sup>1</sup> e também, em grande medida, foram adoptadas na legislação do país, com destaque para a lei nº 4/2019, mais precisamente os seus artigos 11 e 12, que apresentam os dois primeiros conceitos.

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, a definição que conta com a contribuição do Banco Mundial.

[http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html), acedido no dia 30 de Agosto de 2019.

## **1.2. Limitações do Trabalho**

Sendo a descentralização um tema complexo e multidisciplinar, algumas áreas certamente precisam de maior grau de especialização para uma melhor abordagem. Deste modo, este trabalho limitou-se a um mapeamento e análise genéricos de questões relacionadas à descentralização, que naturalmente deverão ser aprofundadas subseqüentemente no processo de elaboração do PND.

Também os programas dos parceiros que aqui são apresentados têm como base um mapeamento anterior feito pelos mesmos, que posteriormente foi ajustado com mais informação por eles fornecida. A classificação dos programas como sendo de descentralização traz um problema conceitual que não se espera que seja resolvido neste trabalho, uma vez que a amplitude e transversalidade desta área podem levar a que muitos programas sejam elegíveis a fazer parte deste conjunto.

Contudo, na apresentação do escopo do Programa Nacional de Descentralização pode-se mitigar esta imprecisão propondo-se que tipo de foco o programa deve ter e que acções que se enquadram no âmbito da descentralização não devem necessariamente fazer parte deste programa, embora seja necessário que estejam alinhados à visão geral, para uma maior eficácia dos mesmos e do processo mais amplo de descentralização.

## **1.3. Organização do Documento**

Este documento está organizado de acordo com os elementos indicados nos objetivos específicos do trabalho. Neste contexto, as secções que se seguem apresentam o contexto e os antecedentes do enquadramento político e legal do processo de descentralização, seguido dos pontos fortes e fracos da descentralização no país e posteriormente das mais recentes mudanças constitucionais, suas implicações e os assuntos a reavaliar para o futuro. O documento prossegue apresentando os programas de descentralização apoiados pelos parceiros e as lições aprendidas quanto aos mesmos e encerra com a apresentação dos elementos para o Programa Nacional de Descentralização, como as propostas de visão, objetivos, abordagem e mecanismos de coordenação, assim como o cronograma até a conclusão da produção do documento.

## **2. ANTECEDENTES E O ENQUADRAMENTO POLÍTICO E LEGAL ACTUAL DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO, MUDANÇAS EM CURSO E PERSPECTIVAS DE VISÃO PARA O FUTURO.**

O debate sobre descentralização em Moçambique é remetido já aos tempos da luta armada, dirigida pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) com a experiência das zonas libertadas como ponto de referência. No período pós-independência, de forma concomitante à opção pelo Estado unitário e pela orientação ideológica marxista-leninista formalmente adoptada, houve experiências de descentralização, destacando-se a criação das Assembleias Populares, a criação dos conselhos executivos das cidades e a própria experiência de criação dos Governos Provinciais em 1978, e toda a estruturação da divisão administrativa do Estado consagrada nas sucessivas constituições do país – de 1975, 1990 e 2004 – que

previa a existência dos Órgãos Locais do Estado (OLE). No entanto, à introdução da democracia multipartidária através da Constituição de 1990 seguiram-se mudanças profundas na descentralização. Neste contexto, o maior ponto de inflexão significativa do processo se deu em 1994, primeiro com a aprovação da lei nº 3/94, referente aos distritos municipais ainda no legislativo monopartidário, posteriormente revogada, e através da emenda constitucional de 1996 (lei nº 9/96, de 22 de Novembro), que introduziu os órgãos de poder local.

Esta alteração Constitucional criou bases para a aprovação da legislação das autarquias locais, começando pela lei que aprova o quadro jurídico para a implantação destes órgãos – a lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro – seguindo-se uma série de instrumentos legislativos e regulatórios que constituíram o chamado pacote autárquico. O pacote autárquico original, aprovado em linha com a lei nº 2/97 foi seguido de ajustes ao longo do percurso, com destaque para as transferências da prestação de alguns serviços do Governo Central para os municípios, tais como o ensino primário, os cuidados primários de saúde e o transporte urbano (aprovados pelo Decreto nº 33/2006 de 30 de Agosto), modificações no quadro de descentralização fiscal – com a aprovação de uma Lei que define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico (lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro), substituindo o Código Tributário Autárquico que havia sido aprovado em 2000 (pelo Decreto n.º 52/2000, de 21 de Dezembro).

A transferência de competências aos municípios se revelou um exercício penoso e inacabado, tendo poucos municípios de facto assumido as funções de educação e cuidados de saúde primários e de transporte público. Dentre as razões para tal se destaca-se o enatedimento de falta de capacidade dos municípios, argumento nem sempre aceite, mas rebatido e percebido como uma manifesta resistência por parte do Governo em transferir as competências para as autarquias locais.

Com a aprovação deste quadro legislativo o país passou a ter um sistema por alguns chamado de híbrido e por outros de bifurcado, caracterizado por um pluralismo administrativo<sup>2</sup> que combinava ao mesmo tempo a descentralização política ou devolução – representada pelas autarquias locais, e a desconcentração ou descentralização administrativa – representada pelos Órgãos Locais do Estado (OLEs), opção claramente apresentada pelo Governo através da Política e Estratégia e Descentralização (PED) .

O quadro de organização e funcionamento Dos OEs ganhou mais ímpeto com a aprovação da lei nº 8/2003 de 19 de Maio (a Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE) e o respectivo regulamento, aprovado pelo Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho. À esta legislação seguiu-se a aprovação de Decretos referentes à organização tipo dos distritos (6/2006, de 12 de Abril), à descentralização das competências na gestão dos recursos humanos aos governos provinciais e distritais (Decreto nº 5/2006, de 12 de Abril), a aprovação da Estrutura Orgânica do Governo Provincial (Decreto 21/2015), e o estabelecimento de Normas e Critérios Gerais de Organização das Direcções Provinciais (Decreto nº 24/2015). Estes dois últimos decretos surgem quase dez anos depois da aprovação do primeiro dispositivo legal de regulamentação da lei 8/2003, o Decreto 11/2005, que havia dado mais primazia aos órgãos locais do Estado abaixo da

---

<sup>2</sup> Matos Fernandes, Tiago. “Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique”. Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, Junho 2007, pp. 151-164.

provincia, com destaque para o distrito, cuja estrutura tipo foi aprovada pelo Decreto 6/2006, já referido acima.

O processo de descentralização não tem sido linear e livre de desafios, o que faz do mesmo um exercício constante de (re)construção e ajustamento à realidade que se vai apresentando historicamente. Ao longo deste percurso, muitas questões foram surgindo, dentre as quais os desafios de articulação entre o Governo Central e os governos locais num contexto da democracia multipartidária introduzida com a Constituição de 1990, as pressões do nível local por mais poder e as resistências do nível Central em partilhar poder, as pressões dos cidadãos por mais poder de decisão a nível local, as limitações de capacidade (incluindo recursos de vária ordem) dos governos locais para desempenharem as suas competências.<sup>3</sup>

Este contexto político é de capital importância para se pensar a visão e o âmbito da descentralização, tanto para se ajustar às circunstâncias que determinaram o actual quadro, assim como para se pensar em elementos mais estruturais, decorrentes da história, não só do processo de descentralização em si, mas também da visão do país quanto à descentralização no contexto mais amplo do desenvolvimento do país.

As mudanças legislativas recentes **modificaram de forma significativa o quadro legal**, em alguns casos significando uma ruptura e em outros casos se juntando a um quadro já existente, tanto legal como de políticas voltadas à descentralização e ao desenvolvimento económico local, a ser apresentado adiante. Antes de abordar os desafios que se avizinhm no contexto do novo quadro, é pertinente apresentar os pontos fortes e fracos da implementação dos instrumentos da descentralização no país desde as reformas introduzidas pela Constituição de 1990 até ao presente momento.

### 3. IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PONTOS FORTES E FRACOS DO PROCESSO

Na secção anterior foi apresentado o contexto mais amplo da descentralização. Aqui são apresentados e os respectivos instrumentos, alguns dos progressos e desafios na sua implementação, que no fim são sintetizados num quadro com os principais pontos fortes e fracos. Os diferentes aspectos são agrupados nos seguintes elementos definidos nos termos de referência: políticos, institucionais, fiscais, prestação de serviços e desenvolvimento económico local.

#### 3.1. Principais Instrumentos de Descentralização e Sua Implementação

Dentre os principais instrumentos que neste momento balizam a descentralização e o desenvolvimento económico local pode-se destacar: a Política e Estratégia de descentralização (PED) e o respectivo plano de implementação (PIPED), a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural, o Plano Nacional de Ordenamento Territorial, que são instrumentos de cariz mais transversal. Também existem várias acções integradas no Plano Quinquenal do Governo, nos Planos Estratégicos Sectoriais e Planos Estratégicos Provinciais e Planos de Desenvolvimento Distrital que abordam elementos de descentralização. A par

---

<sup>3</sup> Algumas dessas reflexões se encontram numa nota (não publicada) elaborada por antigos ministros da Administração Estatal, intitulada “Cinco Ministros”.

destes elementos, o país tem vindo a promover a descentralização sectorial, tendo neste âmbito promovido a descentralização de vários fundos para o nível provincial, com destaque para os das estradas, da construção directa de salas de aulas. Os diferentes sectores, no âmbito do quadro de descentralização também têm promovido a desconcentração de competências, sendo uma delas a relacionada com a prestação de serviços públicos, como, por exemplo, os de licenciamento de actividades económicas. Este exercício viria a ser repetido dentro do quadro actual de descentralização, que com a criação dos órgãos de governação descentralizada com a emenda constitucional introduzida pela lei 1/2018, de 12 de Junho implicou na necessidade de redefinição das funções a serem exercidas ao nível local.

Além destes instrumentos, existem outros de âmbito sectorial, como o Plano Nacional de Investimento no Sector Agrícola (PNISA), as da área de infra-estruturas, como o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR), os fundos sectoriais das áreas como educação (construção de salas de aulas), Saúde, das estradas, dentre outros, que actuam com uma forte componente de descentralização. Também existe todo um quadro de planificação participativa descentralizada voltada ao desenvolvimento local, que foi criado no âmbito da lei 8/2003 de 19 de Maio, que no novo quadro legislativo foi revogada.

Ainda na área de desenvolvimento local, há que referir a crescente preocupação com a promoção do sector privado a nível local, seja pela via dos mecanismos de diálogo existentes, assim como através da desconcentração das competências de licenciamento das actividades económicas para o nível local. Foi neste âmbito, que acrescentando à já existente Estratégia de Desenvolvimento Rural também foi elaborado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável, sob a coordenação do Ministério de Economia e Finanças, mas que não chegou a ser aprovado pelo Governo.

Estes instrumentos são operacionalizados, apoiados e/ou complementados pelos vários programas financiados pelos parceiros, como os diferentes programas de apoio à descentralização no geral, às componentes específicas como aos municípios (PDA, PCMC, PRODEM e P13), ou aos órgãos locais do estado, como o programa de planificação e finanças descentralizadas (como o PNPFD), assim como os apoios de certos parceiros à províncias específicas. As experiências e lições aprendidas destes programas serão mais detalhados adiante. Aqui importa referir que de 2010 a 2014 o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), cujo foco foram os órgãos locais do Estado, foi o principal instrumento de implementação dos programas de descentralização de forma integrada, pelo seu carácter compreensivo e de coordenação dos diferentes financiamentos.

Este programa, decorreu da experiência de implementação do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) piloto nos anos 1990s e início da década passada na província de Nampula e também de outras iniciativas de apoio à área de planificação e finanças descentralizadas no país. Foi nestas experiências que se introduziu as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs), a base para a participação das comunidades no processo de planificação e orçamentação, que viriam posteriormente a ser integradas na legislação dos órgãos locais do Estado como os Conselhos Consultivos Locais (CCLs).

O fim do PNPFD em 2014 trouxe um vazio em termos de coordenação das várias iniciativas de descentralização. A isso se acresceu a crise fiscal de 2015 e o rompimento do apoio dos parceiros ao Orçamento do Estado. Em resposta à esta situação, as intervenções de apoio à descentralização, isto é, os diferentes programas e projectos deste âmbito passaram a ter como fonte de base de sua estruturação a PED e mais concretamente o Plano de Acção de Implementação da PED (PIPED).

Desde o fim do PNPF até hoje, uma tentativa de harmonização das intervenções do campo da descentralização e desenvolvimento local foi a formulação da proposta de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável, liderado pelo MEF, que não chegou a ser aprovado, em 2017, mesmo assim esse documento tem um contributo relevante para o trabalho em curso de desenho do PND.

O PIPED permitiu fazer o acompanhamento, ainda que de forma incipiente, dos programas/projectos em implementação no quadro da descentralização, assim o Governo e os parceiros desta área tiveram neste instrumento um ponto de referência de base que orientou este processo até a revisão constitucional de 2018 e fases posteriores, como as iniciativas em curso visando o desenho do futuro Programa Nacional.

Todavia, com a aprovação da reforma constitucional e a necessidade de operacionalizar tais reformas no prazo imediato do quadro da descentralização, e considerando que os programas e projectos em implementação estão na sua fase de conclusão e outros de desenho e reestruturação das fases subsequentes, o Governo, através do MAEFP apresentou aos parceiros o pedido de apoio para implementação de acções imediatas destas reformas enquanto se formulava o programa mais completo e integrado de Descentralização. Esta intensão foi acolhida pelos parceiros de apoio à Descentralização, tendo se concordado em elaborar o Plano de Operacionalização das Reformas da Descentralização (PORD) de curto médio prazo, sistematizando as actividades e tarefas a executar, os responsáveis, custos estimativos e demais detalhes, constituindo, neste momento o instrumento de orientação entre o MAEFP e os parceiros. A expectativa é que com a finalização do PND as actividades ainda não concluídas serão integradas no PND e terão a sua continuidade de uma forma mais detalhada, profunda e alinhada com as demais acções deste âmbito.

O resumo histórico do quadro legal, de políticas e de implementação das principais iniciativas de descentralização desde os anos 1990s até hoje, segue no Quadro 1 abaixo, destacando os principais marcos no que concerne às três vertentes de descentralização já definidas.

**Quadro 1: Principais Marcos e Programas da Descentralização, 1994-2019**

| Ano       | Descentralização   | Desconcentração  | Descentralização Fiscal   |
|-----------|--|--|---|
| 1994/2002 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei dos distritos Municipais (3/94)</li> <li>• I Eleições Gerais (1994)</li> <li>• Revisão Constitucional para introdução dos Órgãos de Poder Local (Lei 9/96)</li> <li>• Aprovação do pacote legislativo das autarquias (1996/97)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) – PPFD piloto de Nampula</li> <li>• Experiências de Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da Lei do SISTAFE (9/2012)</li> <li>• Lei das Finanças Autárquicas (11/97)</li> <li>• Código Tributário Autárquico (Dec. 52/2000)</li> </ul> |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Ano       | Descentralização   | Desconcentração  | Descentralização Fiscal   |
|-----------|--|--|---|
| 2003/2008 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• II Eleições Autárquicas de 2003 - primeira alternância no poder municipal – 5 municípios ganhos pela Renamo</li> <li>• Transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as Autarquias (Dec. 33/2006)</li> <li>• Criação de 10 novos municípios em Vilas (2008)</li> <li>• III Eleições Autárquicas e Recuo da Oposição (2008)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• LOLE (Lei 8/2003) e Regulamento (Dec. 11/2005)</li> <li>• Estrutura Tipo do Distrito e Gestão de RH para os OLE (Decs. 6 e 5/2006)</li> <li>• Conversão dos IPCCs em Conselhos Consultivos Locais (CCLs) e sua instalação no âmbito da lei 8/2003</li> <li>• Planificação Participativa – PEDDs</li> <li>• Observatórios de Desenvolvimento Provincial (ODPs), Plataformas da Sociedade Civil</li> <li>• Criação das Assembleias Municipais (Lei 5/2007)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distrito Como Unidade Orçamental no âmbito do SISTAFE - PESOD Orçamento de Iniciativas de Investimento Local (OILL)</li> <li>• Novo Regime Financeiro, Patrimonial e Tributário (Lei 1/2008)</li> <li>• Descentralização de Fundos Sectoriais (saúde, educação, águas, agricultura e estradas) (2007)</li> </ul> |
| 2009/2014 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IV Eleições Autárquicas (2013)</li> <li>• Aprovação da Política e Estratégia da Descentralização – PED (2012)</li> <li>• Aprovação do Plano de Implementação do PED (PIPED)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleição das Assembleias Provinciais (2009)</li> <li>• Tribunais Administrativos Provinciais – TPA (de 1ª instância)</li> <li>• Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas – PNPF (2010-2014)</li> <li>• II Eleições das Assembleias Provinciais (2014)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), a partir do OILL</li> <li>• Serviços Distritais como unidades de execução orçamentária (Unidades Gestoras Beneficiárias/UGBs)</li> <li>• Criação das Unidades Gestoras de Aquisições (UGEAs) nos distritos e serviços distritais</li> </ul>                 |
| 2015/2019 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociações Governo e Renamo sobre descentralização, após as Eleições Gerais de 2014 (2015 em diante)</li> <li>• Elaboração do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável (2017)</li> <li>• Revisão Constitucional voltada à descentralização (Lei 1/2018)</li> <li>• Plano de Operacionalização das Reformas da Descentralização (PORD)</li> <li>• Legislação sobre as autarquias locais</li> <li>• V Eleições Autárquicas (2018)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação sobre os Órgãos de Governação Descentralizada (OGD), decorrente da emenda Constitucional de 2018 – eleições Assembleias Provinciais, Representação do Estado na Província, Tutela do Estado, Organização dos OGD</li> <li>• Eleições Gerais e Provinciais (2019)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da Proposta de Finanças dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (2019)</li> </ul>  |

A implementação do quadro de descentralização resultou em progressos, mas também desafios, conforme será detalhado a seguir, tendo em conta os diferentes elementos já acima indicados.

### 3.2. Aspectos Políticos

No que concerne aos **aspectos políticos** da descentralização, conforme indicado anteriormente, a descentralização constitui um desafio aos temores constantes de luta de construção de uma nação com diversidade cultural, devido aos riscos de fragmentação. Contudo, pode-se afirmar que apesar destes riscos o país tem sido relativamente bem-sucedido, tendo definido princípios orientadores que em parte permitem mitigar esses elementos, dentre os quais o da subsidiariedade, o do gradualismo e o da colaboração entre as entidades públicas. A par disso, a descentralização criou espaços para a participação seja a através das instituições de participação comunitária nos conselhos locais, com uma preocupação em garantir a representação da mulher, assim como em plataformas mais amplas de discussão de problemas de desenvolvimento, como nos Observatórios de Desenvolvimento Provincial (ODPs).

Neste campo, ainda foram criados órgãos representativos, que são as Assembleias a nível dos municípios e Províncias. No entanto, nem sempre a materialização dos diferentes princípios ocorreu efectivamente, sendo que em alguns casos se verificou uma tendência de re-centralização<sup>4</sup>, com algumas funções descentralizadas a serem retomadas pelo nível central devido à falta de capacidade. Por sua vez, o gradualismo, definido na legislação e na PED como princípio central do processo, embora justificável como elemento de descentralização segura, acabou sendo ambíguo por falta de metas claras. O princípio de colaboração, que também permeia as relações entre as diferentes entidades no contexto da descentralização, ainda permanece ambíguo e sem um instrumento que o torne vinculativo. As instituições de participação e consulta comunitária (IPCCs), os conselhos consultivos locais (CCLs) ainda têm pouca influência nos planos e orçamentos, que ainda dependem de decisões de nível central, e apesar do espaço formalmente consagrado, a participação da mulher ainda é limitada pelo patriarcado (poder dos homens na sociedade).

As eleições locais permitem a representação e até certo ponto alternância no poder, como nos casos vencidos pela oposição, mas ainda existe o desafio das tensões pós-eleitorais e a difícil convivência entre os governos provinciais e os governos municipais quando controlados por partidos contrários. As Assembleias Provinciais não têm capacidade para exercerem o seu mandato e, no modelo em vigor até agora, as suas competências de aprovação do Plano e Orçamento provincial são ineficazes, porque ainda há o processo de aprovação final desses instrumentos a nível central, tanto pelo Governo Central como pela Assembleia da República, que é mais vinculativo. Nem todas as Províncias têm reunido regularmente os seus ODPs, em parte devido à crise fiscal, mas também há uma redução do ímpeto de participação da sociedade civil, que para alguns é apontado como decorrente da redução do espaço de diálogo outrora existente.

### 3.3. Aspectos institucionais

Os aspectos institucionais apresentam muitos elementos positivos, dentre os quais a existência de uma Política e Estratégia da Descentralização, o respectivo plano de implementação e mecanismos de coordenação, como o Grupo Interministerial da Descentralização (GIDE) que integra o Grupo de Desenvolvimento Autárquico (GIDA). A estrutura integrada dos Órgãos Locais do Estado (OLE), introduzida

---

<sup>4</sup> Chiziane, Eduardo (2010). As Tendências da Re-Concentração e Re-Centralização Administrativa em Moçambique.

pela lei 8/2003, trouxe a ideia de criação dos órgãos de acordo com as necessidades, potencialidades e capacidades, o que abriu um amplo leque de possibilidades para a estruturação dos governos locais.

No que concerne aos distritos, a estrutura tipo aprovada pelo Decreto 06/2006 de 12 de Abril, criava espaço para a proposição de novos serviços, tendo em conta os princípios acima indicados, assim conferindo maior flexibilidade para a estruturação dos governos com potencial para responderem aos desafios a este nível. Ainda neste âmbito, vários programas de capacitação, com destaque para o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), contribuíram para a formação de muitos funcionários públicos (só o PNPFD formou mais e 27 mil funcionários)<sup>5</sup>, com enfoque para os governos locais, o que contribuiu para o reforço da capacidade do Estado para a descentralização. Também se verificou uma desconcentração efectiva de competências para os governos provinciais e distritais em diferentes sectores, como educação, obras públicas, indústria e comércio, dentre outros.<sup>6</sup> Agora, numa forma mais consolidada, o novo quadro legislativo contribui para a democratização ao introduzir a eleição dos titulares dos órgãos provinciais e distritais, embora com desafios, que serão adiante abordados.

Existem vários aspectos críticos a se ter em conta nos elementos institucionais. O primeiro desafio que se coloca neste momento no quadro das estratégias que promovem a descentralização e o desenvolvimento económico local é a **deficiente ligação entre os instrumentos transversais e as estratégias sectoriais**, tendo em conta que as medidas concretas são implementadas por sectores específicos. O quadro mais amplo de descentralização inicialmente não foi seguido de um quadro legal e regulatório mais operacional a nível sectorial (Boex et al, 2008)<sup>7</sup>. Isso levou à falta de coordenação, tensões, redundâncias e lacunas no atendimento e/ou sobre-atendimento de certas áreas. Por exemplo, a área de educação promove a construção de escolas que também precisam de fontes de água. Estas ao mesmo tempo estão a ser planificadas ao nível do sector de obras públicas através dos seus instrumentos como o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR), que seguem um processo de planificação independente.

O mesmo se aplica aos mecanismos de participação dos vários sectores, em que por exemplo, as estruturas de planificação do sector de águas (os comités de água e saneamento) nem sempre se articulam ou se sobrepõem às estruturas de participação em outros sectores, como os da educação (conselhos de escola) ou os da saúde (comités de saúde, comités de cogestão e comités de qualidade e humanização). Outro exemplo é a lei de ordenamento territorial fixa as balizas para a elaboração dos planos de desenvolvimento territorial em todo o país. No entanto, esses planos nem sempre acompanham os instrumentos que foram sendo aprovados no quadro da legislação existente. Assim, a eficácia dos planos de ordenamento territorial, que é importante para o uso racional da terra, muitas vezes é violada pelos interesses dos municípios de aumentarem as suas áreas e das necessidades de uso da terra que surgem nos diversos níveis.

---

<sup>5</sup> Banco Mundial (2015). República de Moçambique, Projecto Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas Ajuda à Memória. Missão Maio 2015.

<sup>6</sup> Ver Diagnóstico do Processo de Desconcentração em Moçambique (Documento Apresentado no Seminário de Descentralização Territorial e Sectorial, organizado pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento, dia 08 de Novembro de 2012).

<sup>7</sup> Boex, Jamie; Ilal, Abdul; Nguenha, Eduardo e Toneto Jr, Rudinei (2008). Relações Fiscais Intergovernamentais em Moçambique.

A estrutura criada para a coordenação da implementação da descentralização, o GIDE não funcionou como se esperava, e teve dificuldades de reunir os diferentes sectores nele apresentados por falta de quórum e por outras diversas razões. Consequentemente, muitos assuntos transversais da descentralização que deveriam ser discutidos neste órgão acabaram sendo discutidos a nível sectorial e assim, limitando a discussão dos assuntos relacionados às autarquias.

A estrutura integrada dos serviços distritos acabou sendo dominada por alguns sectores mais fortes, combinada à sub-representação de outros. Por exemplo, nos Serviços de Actividades Económicas (SDAE), houve um claro domínio da área de Agricultura. Nos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), há um claro domínio da área de saúde e sub-representação de outros, como a Acção Social. Nos Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturas (SDPI), o domínio é da área de obras públicas. Este padrão de domínio também decorre do fluxo e disponibilidade de recursos de cada área, que acaba determinando a sua proeminência ou reduzida presença.<sup>8</sup>

A desconcentração de funções está a ocorrer em várias áreas, com destaque para as de licenciamento de actividades económicas, a execução dos fundos sectoriais (estradas, construção de salas de aulas). No entanto, os Governos Provinciais ainda reclamam que certas áreas poderiam ser transferidas do Governo Central para este nível, como os níveis de licenciamento pesqueiro e da área hoteleira, o licenciamento de certas classes de alvarás na área de obras públicas. Por sua vez, os distritos também reivindicam que a execução de certas actividades (e despesas) ainda é controlada pelas províncias.<sup>9</sup>

A criação de capacidade a nível local, principalmente na área de recursos humanos nos distritos, ainda enfrenta problemas de mobilidade, baixa capacidade de retenção e falta de concorrentes qualificados para certas carreiras, particularmente as de nível superior de áreas, como por exemplo, construção civil, planeamento físico e procurement, etc.)<sup>10</sup>

O novo quadro legislativo decorrente da revisão constitucional de 2018 traz desafios sob o ponto de vista de relação entre os diferentes órgãos de governação descentralizada e estes com o Governo Central, com destaque para as relações entre o Governo Provincial e o Secretário do Estado na Província, e daquele com os distritos, principalmente após as eleições de 2024. A curva de aprendizagem mostra o quão foi difícil incorporar o funcionamento das novas instituições que foram sendo criadas no quadro da descentralização. Por exemplo, o papel das Assembleias Provinciais no actual formato não foi inicialmente entendido, o que levou muitas vezes à limitação do seu papel de fiscalização do governo e as suas competências na aprovação dos planos e orçamentos foram sendo questionadas, uma vez que o próprio ciclo de planificação e orçamentação criava dúvidas sobre o seu papel.

Em suma, verifica-se uma desarticulação entre os diferentes instrumentos existentes para atender ao problema amplo de descentralização e desenvolvimento económico local e à prestação de serviços, levando a um ineficiente uso de recursos e a problemas em alcançar resultados globais dentro do previsto nos programas nacionais. **Isso pode resultar em relativos sucessos a nível sectorial, mas que não se estendem ao nível agregado.** Esta desarticulação pode ser mais crítica no contexto do novo quadro de descentralização, onde diferentes tipos de governos operam a nível local e isso poderá potencialmente

---

<sup>8</sup> Diagnóstico do Processo de Desconcentração em Moçambique.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Diagnóstico do Processo de Desconcentração em Moçambique e entrevistas.

aumentar com o crescimento dos governos que têm maior grau de autonomia no contexto das mudanças introduzidas na descentralização. Um cenário alternativo, mais positivo, é que a nova legislação privilegie a coordenação e articulação com recurso a várias disposições, sendo que neste momento a nível dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial já está prevista a criação dos Conselhos de Coordenação Provincial (Lei nº 4/2019), que terão essa função de articulação das várias entidades a este nível.

### **3.4. Prestação de Serviços Públicos**

A descentralização e a desconcentração contribuíram para o aumento das competências de prestação de serviços pelos OLEs e pelos municípios. Isto foi reflectido no aumento de competências das províncias e distritos na provisão de serviços em diferentes áreas, como serviços de agricultura, saúde, educação e licenciamento de actividades económicas. O Governo aprovou o Decreto 33/2006 de 30 de Agosto referente à transferência dos serviços primários de saúde e educação, assim como o transporte urbano para os municípios. Nas várias áreas, como saúde, educação, águas foram criadas estruturas de participação comunitária, como os comités de água, os conselhos de escola, os comités de saúde e os comités de cogestão das unidades sanitárias e de qualidade e humanização da saúde. Estas estruturas contribuíram para o controlo social e a monitoria comunitária, com impacto na qualidade da prestação de serviços e também participam na planificação sectorial e a nível dos governos distritais.

No entanto, ainda persistem desafios nesta área, como a lentidão na transferência dos serviços aos municípios, decorrente da combinação da fraca capacidade destes para a sua absorção e também da lentidão do Governo Central na sua efectivação. A ideia do governo integrado reflectida nos serviços distritais nem sempre foi materializada, uma vez que alguns serviços, devido ao seu histórico de presença no território e também recursos, acabam dominando e criando desequilíbrios na prestação de serviços. Assim, nos Serviços Distritais de Actividades Economicas, o sector de agricultura domina, em detrimento de outras áreas, como, por exemplo, a indústria e comércio. De forma similar, nos Serviços Distritais de Planeamento e Infraestruturas domina a área de obras públicas, sendo que as outras, como o meio ambiente, por exemplo, têm menos recursos e capacidade.

A desconcentração na prestação de serviços também esbarra na fraca capacidade de os fornecedores locais responderem à demanda, o que pode afectar a qualidade dos serviços. No sector de águas, por exemplo, a manutenção das fontes de água, incluindo a venda das peças de reposição, cabe ao sector privado. Na área das obras públicas poucos empreiteiros têm a capacidade para execução com boa qualidade.

Finalmente, há que referir os desafios das relações intergovernamentais na prestação de serviços, ou seja, de como os Governos Central, Provincial, Distrital, assim como os municípios coordenam e se articulam na prestação de serviços. Esta área tem sido crítica, e no quadro actual vai se constituir um desafio importante a se ter em conta.

### **3.5. Aspectos fiscais**

Na área fiscal é de se destacar a desconcentração na planificação e orçamentação, também favorecida pela expansão do e-SISTAFE para todas as províncias e distritos, o aumento da percentagem de orçamento executado a nível local, a descentralização fiscal para os municípios, com um código tributário específico

e um potencial tributário para gerar receitas próprias, a já referida descentralização dos fundos sectoriais. As transferências fiscais do Governo Central para as autarquias são baseadas numa fórmula que combina critérios como população, território e nível de pobreza, o que reflecte as boas práticas de transparência fiscal. Também se destaca nesta fase a descentralização dos fundos sectoriais das áreas de estradas, construção de salas de aulas, saúde e agricultura.<sup>11</sup> Aos processos acima referidos se juntou a criação dos Tribunais Administrativos Provinciais (TAPs) em 2009, inicialmente com o mandato de fiscalização prévia das despesas públicas, auditoria e julgamento de contas. Essas competências foram revistas, tendo sido reduzidas à fiscalização prévia. Esta mudança contribuiu para a celeridade na execução das despesas públicas, uma vez que o Visto do Tribunal Administrativo, outrora centralizado, era um nó de estrangulamento.

Dentre os desafios, destacam-se: as limitações de infraestruturas e equipamento para o e-SISTAFE em alguns distritos, a reduzida quantidade de técnicos com qualificações para operar o sistema e a sua mobilidade, a má classificação das receitas quando inseridas no e-SISTAFE cria posteriores dificuldades para a alocação, principalmente quando são consignadas; a reduzida fatia do bolo orçamental que é alocada as autarquias pelo governo central (cerca de 1.5% das receitas fiscais) e a falta de uma justificação clara para a sua definição; a fraca capacidade de exploração do potencial tributários dos municípios.

Ademais, o aumento da percentagem de orçamento executada pelo nível local para os actuais cerca de 38% deve ser qualificada, uma vez que resulta de despesas de funcionamento, como salários, sobre as quais os governos locais têm pouco poder para tomar decisões. O orçamento de investimento ainda é gerido, em sua grande parte, pelo nível central. Mesmo sectores como educação, que tem um nível de execução da despesa a nível local (principalmente distrital) de 78%, o mesmo decorre de gastos de funcionamento, como a sua extensa folha de salários.<sup>12</sup> Finalmente, a desconcentração do controlo externo com a criação dos Tribunais Administrativos Provinciais (TAPs) contribui para a melhoria da execução da despesa, mas ainda persistem desafios na prestação de contas. A análise das contas de gerência ainda é feita a nível central. Os TAPs não têm competências de auditoria das contas públicas. O PNPFDF capacitou os distritos na área de gestão financeira e prestação de contas, mas até ao seu fim em 2015, ainda havia dificuldades na elaboração de contas de gerência.<sup>13</sup> Essa dificuldade ainda persiste mesmo a nível provincial. Como Boex et al (2008) notam, a participação pública nas decisões fiscais é um elemento importante na descentralização fiscal, e esta ainda é limitada no contexto do País, principalmente no que concerne aos órgãos locais do Estado, no anterior quadro de descentralização.

---

<sup>11</sup> Kulipossa, Fidelx e Nguenha, Eduardo (2009). Relatório Final da Pesquisa sobre o Impacto da Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Salas de Aulas nas Províncias, nos Distritos e nas Autarquias Locais. Relatório Final.

<sup>12</sup> Pattanayak, Sailendra; Bardella, Felipe; Garner, John, Kariuki, Elizabeth; Pige, Juliana e Palacio, Esther (2019). Moçambique: Gestão da Descentralização Fiscal e Reforço da Gestão de Tesouraria (Relatório Técnico). Washington: Fundo Monetário Internacional. Março de 2019

<sup>13</sup> Banco Mundial (2015). República de Moçambique, Projecto Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas Ajuda à Memória. Missão Maio 2015.

### 3.6. Desenvolvimento Económico Local

O país tem vários instrumentos e iniciativas para potenciar o desenvolvimento económico local, dentre as quais a Estratégia de Nacional de Desenvolvimento (END), a Estratégia de Desenvolvimento Rural, a Estratégia de Finanças Rurais. Também existem iniciativas governamentais potenciadoras, como Um Distrito um Banco, que visa expandir a rede bancária; a Iniciativa Terra Segura, voltada à atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra.

Muitos distritos e municípios desenvolveram seus instrumentos de ordenamento territorial e planos de uso de terra. A desconcentração das funções de licenciamento de negócios, já referidas, também desempenham o seu papel positivo neste campo. Os distritos e províncias têm cada vez mais desenvolvido Planos Estratégicos, Planos de Investimentos e em alguns casos até têm realizado conferências de investidores para a mobilização de investimentos. Algumas dessas estratégias são desenvolvidas com recursos à metodologias participativas, como ART-PAPDEL (Articulando Redes Territoriais Temáticas Para o Desenvolvimento Humano – Programa de Apoio a Processos de Desenvolvimento Económico Local), de modo a que elas reflectam as demandas, as prioridades e os desafios dos actores locais.

O Governo também tem iniciativas de melhoria de acesso ao mercado aos pequenos produtores e aos mercados rurais, como o Programa de Mercados Rurais (PROMER) e o Programa de Mercados Agrícolas (PAMA), que têm um grande potencial de promover o desenvolvimento económico local. A par das iniciativas lideradas pelo Governo, alguns programas de parceiros, como por exemplo o Programa SPEED, de apoio ao sector privado e financiado pelo Agência Americana de Desenvolvimento Internacional (USAID) apoiam iniciativas dos actores económicos de inserção e criação de sistemas de mercado e desenvolvimento de cadeias de valor, com potencial impacto a nível local. Na área de recursos naturais, as comunidades têm direito a 20% das receitas de exploração florestal e 2.75% das receitas fiscais de exploração mineira e do petróleo e gás, quando localizadas em regiões onde estes projectos se encontram. Esses recursos são canalizados pela via do orçamento do Estado.

Os pontos críticos quanto ao desenvolvimento económico local se prendem ao facto de os diferentes instrumentos carecerem de melhor articulação, principalmente tendo em conta que a END ainda não é um instrumento vinculativo pelo facto de não ter sido aprovado pelo Parlamento. Este elemento será um grande desafio no actual quadro de descentralização, uma vez que as províncias terão mais autonomia, embora num contexto de Estado Unitário. Este ponto será desenvolvido na próxima secção. Além das dificuldades de articulação das estratégias de desenvolvimento tendo em conta os diferentes governos aos diferentes níveis, que se torna cada vez mais complexa no actual quadro de descentralização.

Outro grande desafio será a articulação do desenvolvimento territorial numa perspectiva que vá para além das fronteiras administrativas, quando tal se torna necessário e mais eficiente, num contexto de ausência de um quadro normativo e de políticas para o efeito. Por exemplo, numa perspectiva ambiental, aponta-se a necessidade de desenvolvimento de eco-regiões, que extravasam as fronteiras administrativas. Existem outros desafios e tensões específicas nas diferentes áreas, aqui apontadas, como gestão da terra, desconcentração, desenvolvimento do sector privado, que são detalhadas no quadro abaixo, que sintetiza os pontos fortes e fracos do processo de descentralização em Moçambique que aqui foram abordados.

**Quadro 2: Pontos fortes e fracos da Descentralização em Moçambique**

| Área/Questões         | Pontos Fortes   | Pontos Fracos  |
|-----------------------|---|--|
| <b>Políticas</b>      | Introdução da eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizada e provincial decorrente da recente revisão constitucional, ampliando desta forma a descentralização.   | Desafios inerentes à conciliação do mandato eleitoral e a necessidade de manter coerência dentro de um quadro de Estado Unitário.  |
|                       | Descentralização e Unidade Nacional, apesar de potenciais riscos e temores de fragmentação.   | Centralização e Gradualismo sem perspectiva clara (criação de municípios não segue metas claras).  |
|                       | Subsidiariedade como um princípio que informa a descentralização.   | Fracas capacidades ao nível local fazem com que funções sejam reclamadas pelo nível central;<br>Diferentes interpretações sobre o princípio, que influenciam nas práticas que limitam a sua materialização.  |
|                       | Princípio de colaboração entre as entidades públicas.   | Falta de clareza sobre o que na verdade significa de concreto este princípio.  |
|                       | Estruturas de participação criadas a nível local nos órgãos locais do Estado e nos municípios incluem mecanismos de diálogo com o sector privado (Fórum Empresarial Provincial – o governo da província e os Fórum Empresariais), observatórios de desenvolvimento (ODP). | Contribuição dos processos de participação limitada pelos processos políticos e técnicos de planificação, que ainda continuam centralizados;<br>ODPs não são vinculativos e com a crise fiscal e a mudança do modelo de financiamento externos menos sessões são realizadas<br>Baixa participação na planificação municipal. |
|                       | Representação da mulher nos órgãos participativos garantida legalmente.   | Patriarcado e limitação da participação da mulher.   |
|                       | Eleições locais e representação nos órgãos deliberativos – Assembleias Municipais e Assembleias Provinciais.  | Tensões eleitorais e polarização política, ainda a difícil convivência entre governos de diferentes partidos;<br>No caso das APs fraca capacidade para exercerem o seu mandato, limitado poder decisório na aprovação dos planos e orçamentos.   |
| <b>Institucionais</b> | Novo quadro institucional atribui autonomia e novas competências decisoras aos órgãos de governação descentralizada, ao mesmo tempo que garante a unicidade do Estado, a partir de criação de formas de representação deste ao nível local.                               | As relações entre os órgãos de governação descentralizada, a representação do Estado e o Governo Central, ainda carecem de regulamentação e constituem factor de incerteza sobre os aspectos operacionais do actual modelo de descentralização.  |
|                       | Existência de um instrumento orientador – a Política e Estratégia da Descentralização, o seu plano de implementação e mecanismos de coordenação da sua implementação (como o Grupo Interministerial da Descentralização – GIDE).  | Relações intragovernamentais ainda com desafios. O GIDE não funcionou como se esperava, o que fez com que os sectores continuassem a implementar os seus programas de forma não articulada entre eles, mesmo que estivessem relacionados a questões transversais da descentralização   |

| Área/Questões  | Pontos Fortes   | Pontos Fracos  |
|----------------|---|--|
|                |   | Alinhamento dos doadores com o instrumento é fraco.  |
|                | Controlo externo descentralizado (TAPs) a contribuir para uma maior transparência e celeridade dos processos.   | Fracos mecanismos de prestação de contas (controlo interno e externo)<br>A capacidade de gestão do processo de aquisições;<br>A falta de um alinhamento entre a política de descentralização e o quadro legislativo mais amplo e a legislação sectorial.   |
|                | Estrutura integrada dos LOLE e flexível de acordo com as necessidades, potencialidades e capacidades.   | A estrutura mínima dos distritos com desequilíbrios na representação sectorial e sobrecarga de alguns sectores representados nos serviços distritais na prestação dos serviços;<br>Pouca exploração da possibilidade de adoptar estruturas de acordo com as potencialidades e necessidades.  |
|                | Capacidades crescentes ao nível local, com competência para contratar técnicos superiores<br>Experiência do PNPF.   | Mobilidade de quadros<br>Baixa capacidade de retenção dos quadros capacitados através dos projectos de desenvolvimento (ex.: PNPF) e outros programas.   |
| <b>Fiscais</b> | Descentralização financeira com SISTAFE/e-SISTAFE, desconcentração da orçamentação e planificação, progressivo aumento da % do orçamento gerido a nível local;<br>Descentralização dos fundos sectoriais – estradas, água, construção de salas de aulas;<br>Planos e Orçamentos Provinciais e distritais;<br>Competências fiscais dos governos locais (municípios) e grande potencial tributário;<br>Geração de receitas próprias e criação de condições para a recolha de receitas ao nível local. | Problemas de infraestruturas afectam a expansão do e-SISTAFE;<br>Ausência de um sistema de gestão financeira para os municípios (foi elaborado o sistema de gestão autárquica – SGA, mas que ainda não está a funcionar);<br>Definição da distribuição vertical (1,5% do OE) de recursos financeiros para as autarquias não devidamente esclarecida a sua base;<br>Capacidade de exploração do potencial tributário ainda limitada (sistemas de informação, capacidades de gestão, recursos)<br>Fracas capacidades de gestão financeira (incluindo aquisições e contratação de empreitadas);<br>A descentralização na gestão financeira ocorreu até ao nível provincial, mas nem sempre se estendeu até ao nível distrital, que tem implicações na prestação de serviços<br>Percentagem do orçamento gerido a nível local ainda relativamente baixa – cerca de 38%. Revisão e análise hierárquica dos orçamentos dos órgãos locais (o nível central ainda aprova os planos e orçamentos);<br>Má classificação das receitas próprias e consignadas no acto da sua arrecadação, assim como dificuldades na administração e gestão destas receitas pelo nível local e a sua |

| Área/Questões                          | Pontos Fortes   | Pontos Fracos  |
|--|---|--|
|  |   | inserção no e-SISTAFE, o que dificulta a sua posterior alocação do Governo Central para os Governos locais relevantes;<br>Limitadas competências fiscais dos OLE.  |
| <b>Prestação de serviços</b>           | Considerável desconcentração sectorial na prestação de serviços – educação, saúde licenciamentos de negócios.   | Descentralização/transferência de serviços básicos aos municípios lento;<br>Concentração a nível do distrito em poucos técnicos de algumas áreas – por exemplo, os Serviços Distritais de Actividades Económicas com peso da agricultura, os Serviços Distritais e Planeamento e Infraestruturas com maior peso das obras públicas – o que afecta a capacidade de prestação de serviços. |
|  | Descentralização da prestação de serviços através da sua transferência do Governo Central às autarquias locais – conforme previsto pelo Decreto 33/2006 de 30 de Agosto.  | Resistências do Governo Central na transferência dos serviços aos municípios;<br>Fraca capacidade dos municípios de absorver os novos serviços.<br>Fraca articulação entre os diferentes governos – central, provincial, distrital e municipal – na prestação de serviços.   |
|  | Mecanismos de participação na planificação e prestação de serviços – saúde, educação, água e saneamento   | Capacidade de gestão de contratos limitada o que afecta a prestação de serviços<br>Fraco sector privado a nível local o que afecta a capacidade de manutenção (artesãos na área de água e saneamento)  |
| <b>Desenvolvimento económico local</b> | Estratégia de Desenvolvimento Rural, com uma abordagem multissetorial – infraestruturas, água rural, cadeias de valor, etc.<br>Estratégia de Finanças Rurais<br>Programas de planificação participativa do desenvolvimento económico local (exemplo, ART PAPDEL). | Falta de uma Perspectiva integrada de desenvolvimento local que possa ir para além das fronteiras administrativas, integrando os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distritais (PEDD), provincial e municipal, exemplos: adopção de estratégias regionais, planificação conjunta entre província, distrito e município.  |
|  | Instrumentos de Desenvolvimento Económico Local cada vez mais frequentes – Planos Estratégicos Provinciais, PEDD's e Planos de Desenvolvimento Municipal.   | Materialização, financiamento, dificuldade em romper a natureza incremental do processo de planificação.   |
|  | Desenvolvimento de instrumentos de ordenamento territorial por parte de alguns municípios e vilas.  | Os instrumentos de ordenamento territorial muitas vezes não são aprovados e pouco observados no uso e aproveitamento do solo.  |
|  | Elaborada ENDE – Estratégia Nacional de Desenvolvimento com um horizonte temporal mais longo que os PQG, sujeitos aos ciclos eleitorais.  | END não usada como instrumento de referência, pois não é aprovado pelo órgão máximo, a Assembleia da República, como ocorre com o Orçamento anexo os PQG e vinculativo de planificação do Desenvolvimento económico local  |

| Área/Questões | Pontos Fortes   | Pontos Fracos  |
|---------------|---|--|
|               |   | Desenvolvimento distrital mais desenvolvido que o desenvolvimento provincial.  |
|               | Participação das comunidades nos benefícios da exploração de recursos naturais. | Alocação de recursos pouco transparente. Recursos alocados para actividades “não desenvolvimentistas” /estruturantes, dificuldade em se definir o que a comunidade quer (dos 20% e dos 2.75%). |
|               | Acesso à terra à mulher.  | Estruturas sociais impedem a garantia de propriedade de terra às mulheres, ao mesmo tempo que elas são a base da economia doméstica e também sofrem mais a incidência da pobreza.              |
|               | Iniciativas relacionadas às cadeias de valor e sistemas de mercado.             | Sua inserção nas estratégias de desenvolvimento rural e local?   |

### 3.7. Alteração do Quadro de descentralização Decorrentes da Revisão Constitucional, Implicações para o Futuro e Aspectos a Reavaliar

A revisão trazida pela lei 1/2018 de 12 de Junho, embora mantenha a natureza unitária do Estado, expande a autonomia dos órgãos de governação descentralizada, outrora chamados de órgãos locais do Estado e inclui as autarquias locais, antes denominados órgãos de poder local. Neste contexto, a legislação ordinária que decorreu da revisão da Constituição, conduziu a aprovação da lei 6/2018, de 03 de Agosto, que estabelece o quadro Jurídico legal para a implantação das Autarquias Locais; a aprovação da Lei para Eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais (lei 7/2018, de 03 de Agosto); Lei nº 3/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro jurídico para eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo Provincial a lei 4/2019, referente às competências, organização, funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial; e a lei 5/2019 referente à Tutela do Estado à que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e autarquias locais e Lei nº 16/2019, de 24 de Setembro, que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de Governação descentralizada Provincial, entre outras.

Este novo quadro implica em novas abordagens de funcionamento e relações entre os órgãos, tanto a nível local e estes com os do nível central. Sobretudo, cria-se um novo quadro de governação não só descentralizada, mas nacional com forte componente de relações intergovernamentais, devido às implicações que as novas mudanças têm para a relação entre os órgãos dos diferentes níveis. Ademais, com a eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizada – mais especificamente os governadores provinciais e administradores de distritos – mudam as relações destes com os cidadãos, o que implica numa mudança das relações do Estado com a sociedade.

Esta relação pode ser vista em duas vertentes: a da responsabilidade – que implica num tipo diferente de prestação de contas por conta da eleição directa; e a da resposta às demandas dos cidadãos – que decorre da proximidade dos órgãos de governação local a estes e conseqüentemente uma maior necessidade de capacitação para responder a este desafio. Isso tem implicações na definição do quadro de relações institucionais e nas capacidades necessárias para a materialização deste novo âmbito de relações entre o Estado e a sociedade. É neste âmbito, por exemplo, que se coloca a discussão sobre a descentralização

fiscal, um elemento importante para fazer chegar o poder, assim como a prestação de serviços públicos mais próximo dos cidadãos (Boex, et al, 2008).

Também se colocam vários elementos decorrentes da introdução de novos órgãos, como a figura do Secretário de Estado na Província – com função de representação do Estado e exercício das funções exclusivas deste e de soberania a nível local – e as Assembleias Distritais. A mudança do quadro legal tem profundas implicações nas relações institucionais, nas relações intergovernamentais no sentido vertical – do governo central com os governos locais – e no sentido horizontal – entre os diferentes órgãos de governação descentralizada. Estas relações trazem consigo riscos, que podem decorrer da falta ou de uma deficiente definição das competências dos diferentes Órgãos da Governação Descentralizada. Como resposta a este problema, o Governo apresentou uma proposta legislativa de definição mais clara de competências dos órgãos acima referidos, mas que ainda não foi aprovada pela Assembleia da República, que recomendou a revisão da mesma. Neste momento, o Governo está a trabalhar com o legislativo no sentido de se encontrar uma melhor forma de abordar este assunto no futuro.

Igualmente, há implicações de ordem política, uma vez que a eleição pelo sufrágio universal, directo pessoal dos titulares dos órgãos de governação descentralizada também se irão repercutir nas relações com os cidadãos, que demandará a resposta às suas necessidades e terão outro tipo de instrumentos de responsabilização, como o voto. Esta mudança tem implicações profundas nas relações entre o Estado e a sociedade, porque ao nível local todos os órgãos de governação descentralizada passam a ter uma maior responsabilidade de dar resposta às demandas dos cidadãos.

Uma consequência da necessidade de responder às demandas locais é o desafio de manter a coerência dos instrumentos de governação local com os programas e políticas de nível nacional. Por exemplo, como manter o compromisso com o desenvolvimento do país, apesar das pressões e dos interesses que existem a nível local e que são legítimas sob o ponto de vista político, porque reflectem a vontade dos cidadãos expressa pelo voto. As implicações disso para o futuro são os desafios que se colocam à combinação de instrumentos de desenvolvimento nacionais e locais, às perspectivas de longo prazo e àquelas sujeitas aos ciclos eleitorais. Isto também levanta desafios em termos de definição de instrumentos nacionais que possam ser aplicáveis a todos os níveis no contexto de descentralização, que implica combinar a autonomia do governos locais e o alinhamento às estratégias nacionais de longo prazo. Também se levantam desafios em termos de que organização e capacitação se requerem no contexto de descentralização, nas suas várias vertentes, de ordem política, administrativa e fiscal.

No entanto, a par dos desafios também se abre um leque de oportunidades de responsabilização dos titulares dos Órgãos de Governação Descentralizada pelos cidadãos, que podem ser exploradas a bem da promoção de maior participação, controlo social e uma boa governação democrática descentralizada. Porém, estas oportunidades precisam ser devidamente exploradas no novo quadro de descentralização. O quadro anterior – introduzido pela lei 8/2003, deu particular atenção e aprofundou a regulamentação da componente de participação cidadã e comunitária. No actual quadro a participação comunitária e cidadã tem menos destaque, tendo se privilegiado mais a introdução e no caso das autarquias locais a mudança no formato de eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizada. Este elemento deve ser revisitado para que não se percam os ganhos obtidos com a participação comunitária e cidadã na governação local que, embora ainda tenha seus desafios, está consolidada e se tornou num elemento importante de promoção do desenvolvimento económico local.

O quadro abaixo sintetiza os principais elementos decorrentes da alteração do quadro de descentralização decorrentes da revisão constitucional, as suas implicações para o futuro e os aspectos que devem merecer atenção e reavaliação.

**Quadro 3: Síntese das Implicações da Recente Revisão Pontual da Constituição e Identificação das Principais Questões que Precisam ser Reavaliadas**

| Mudança Constitucional   | Artigo da CRM Alterado ou acrescentado pela lei 1/2018 | Implicações   | Questões que precisam ser reavaliadas   |
|--|--|---|---|
| <p>Estado Unitário, mas que respeita a autonomia dos órgãos de Governação Provincial e Distrital. Formas de articulação entre o Governo Central e os órgãos de governação descentralizada, assim como entre estes.</p>   | <p>Artigos 8, artigo 270-C, artigo 270 H, 270 S</p>    | <p>Mudança nas relações entre o Governo Central e os órgãos de Governação descentralizada, que deixam de ter uma relação simples de subordinação com aquele.</p>  | <p>Como articular os planos nacionais e locais e garantir a sua coerência e respeito pelas políticas nacionais, no contexto do Estado unitário. Como articular as relações e a gestão intergovernamental – organização e funcionamento dos sectores, garantia de implementação dos planos nacionais a nível local, padrões técnicos, relações metodológicas, fluxo de recursos.</p> |
| <p>Sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico (eleição) dos Governadores Provinciais, dos membros das Assembleias Distritais e dos administradores de distrito. Dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas pelo governo. Demissão do Governador de Província e do Administrador do Distrito pelo Presidente da República, por violação da constituição, da lei e das regras orçamentais e de gestão financeira</p> | <p>Artigo 135, artigo 275; artigos 270 F, G e M</p>    | <p>A nível das províncias e distritos, poderão existir governos de partidos diferentes. Potenciais cenários são os seguintes: a) um partido controla o Governo Central, outro controla o Governo Provincial; b) um partido controla o Governo Provincial e outro controla o Governo Distrital Esta configuração, aliada as competências de dissolução das assembleias pelo Governo e de demissão dos Governadores e administradores, pode ser potencial foco de tensões e instabilidade na governação</p> | <p>Mecanismos de prestação de contas dos órgãos de governação descentralizada e sua articulação com a prestação de contas a nível nacional, num contexto de Estado Unitário. Capacitação dos órgãos de governação descentralizada de forma a se conformarem com a legislação e as normas de execução orçamental e gestão financeira.</p>  |

| Mudança Constitucional  | Artigo da CRM Alterado ou acrescentado pela lei 1/2018 | Implicações  | Questões que precisam ser reavaliadas  |
|---|--|--|--|
| <p>Eleição do Presidente do Conselho Autárquico, Governadores Provinciais e Administradores do Distrito a partir do cabeça de lista com maioria de votos nas eleições à respectiva Assembleia.</p>                  | <p>Artigo 275, Artigo 270 – M, 270 – Q</p>             | <p>Maior subordinação do executivo dos órgãos de governação local descentralizada às suas assembleias e partidos</p>   | <p>Criação de mecanismos para que a responsabilidade política não entre em conflito com a responsabilidade administrativa e fiscal dos governos eleitos. Considerar um quadro de responsabilidade administrativa e fiscal para reduzir os riscos de ineficiência e instabilidade da máquina governativa devido a questões políticas</p>  |
| <p>Demissão do Presidente do Conselho Autárquico pela Respectiva Assembleia Autárquica e pelo órgão de tutela do Estado. O mesmo princípio se estende aos governadores provinciais e administradores distritais</p> | <p>Artigo 275</p>                                      | <p>Maior incentivo para a responsabilidade no cumprimento da lei, mas ao mesmo tempo necessidade de responder à base política do Executivo. Risco de instabilidade dos governos, em casos de ausência de maioria do partido ou lista do Cabeça de lista que lidera o executivo</p> | <p>Idem ponto anterior<br/>No caso da Tutela, encontrar ponto de equilíbrio entre a necessidade de garantir a legalidade e o risco de centralização. Capacitação dos órgãos de governação descentralizada para uma gestão criteriosa e baseada na legalidade</p>   |
| <p>Criação da Figura do Secretário do Estado na Província, que passa a ser nomeada, exonerada e demitida pelo Presidente da República</p> <p>Redefinição do executivo provincial</p>                                | <p>Artigo 160, Artigo 142 – A, 270 – K</p>             | <p>Executivo provincial divide-se em competências do Governo Provincial e funções exclusivas e de soberania a serem exercidas pelo Secretário do Estado na Província. Exerce funções de representação do Estado na Província e no distrito</p>                                     | <p>Como garantir a articulação entre o Governo Provincial e o Secretário do Estado na província e a coerência na implementação dos instrumentos de governação nacional de execução local e os instrumentos de governação local sob responsabilidade dos órgãos de governação descentralizada. Como garantir a actuação harmoniosa do Governo Provincial e do Secretário de Estado a nível do distrito. Estruturação e capacitação do aparelho administrativo</p> |

| Mudança Constitucional   | Artigo da CRM Alterado ou acrescentado pela lei 1/2018 | Implicações   | Questões que precisam ser reavaliadas   |
|--|--|---|---|
|  |  |   | dos órgãos de governação descentralizada  |
| Maiores competências para as Assembleias Provinciais – aprovar planos e orçamentos do Conselho Executivo Provincial, demitir o Governador da Província, exercer poder regulamentar próprio | Artigo 270 – L   | Maior capacidade de exercício das competências de representação e fiscalização  | Ciclo orçamental nacional deve estar alinhado com as necessidades de aprovação efectiva dos planos e orçamentos provinciais, sem necessidade de análise avaliação hierárquica Capacidade técnica das APs de análise dos planos e orçamentos, fiscalização   |
| Criação dos órgãos de governação descentralizada distrital e particularmente das Assembleias Distritais,   | Artigo 270 – O   | Aprofundamento da democracia a nível local, exigência de maior representatividade dos cidadãos, capacidade de aprovação dos instrumentos de governação por órgãos eleitos, assim conferindo maior legitimidade democrática Distritos deixam de estar subordinados ao Governo e ao Governador Provincial | Necessidade de capacitação das Assembleias para um exercício efectivo das suas competências.<br><br>Definição de competências claras a este nível na aprovação dos instrumentos de governação – como os Programas de Governo, Planos e Orçamentos anuais e a sua relação com os instrumentos provinciais<br><br>Clarificar a relação entre os governos provinciais e os distritos, as relações entre o Governador da Província e os distritos e o âmbito dos planos provinciais X do distrito |
| Maior grau de autonomia e eleição dos órgãos de governação distrital em 2024   | Artigo 4 (lei 1/2018)                                  | Cria-se mais um nível com eleição directa dos titulares dos seus órgãos, assim como autonomia.<br><br>Relações entre os diferentes órgãos de governação local e o Governo Central mudam   | O que acontece aos municípios e ao gradualismo na municipalização - Conciliar a criação das novas autarquias locais com as implicações de mais autonomia dos distritos. Definir o quadro de relações intergovernamentais, tendo em conta o grau de  |

| Mudança Constitucional  | Artigo da CRM Alterado ou acrescentado pela lei 1/2018 | Implicações  | Questões que precisam ser reavaliadas  |
|-------------------------|--|--|--|
|                         |  |  | autonomia dos órgãos de governação descentralizada e a coabitação com as autarquias locais   |
| Descentralização fiscal |  | Como os órgãos de governação descentralizada, particularmente as províncias e distritos terão os recursos necessários para o desempenho das suas competências, resposta às demandas dos cidadãos e prestação de contas | Quadro de descentralização fiscal – que base tributária e fontes de receitas, criação da capacidade de exploração do potencial de receitas existente<br>Necessidade de definir um quadro do sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) compatível com maior autonomia dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e municipal<br>Como conciliar a descentralização fiscal (competências), a responsabilidade fiscal (autonomia local e equilíbrio fiscal a nível macro) e responsabilidade administrativa (prestação de serviços) e política (resposta às demandas de prestação de contas)<br>Responsabilização horizontal – controlo interno e externo compatível com o novo quadro de responsabilidades e de descentralização fiscal |

Conforme constatado, além dos pontos fortes e fracos do processo de descentralização, as mudanças recentemente introduzidas colocam grandes desafios a programas futuros. No entanto, antes da apresentação da abordagem proposta para o PND, é pertinente apresentar a experiência de programas passados, com enfoque nos implementados com apoio dos parceiros, e as lições aprendidas dos mesmos, que possam informar o desenho do instrumento supracitado.

## 4. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO COM APOIO DOS PARCEIROS E LIÇÕES APRENDIDAS

Os parceiros de cooperação participam nos esforços pelo Govrno nos vários programas de descentralização, dentre os quais programas mais amplos de descentralização, programas específicos de desenvolvimento municipal, programas/projectos sectoriais com desdobramentos a nível local e programas mais direccionados à províncias específicas. Estes programas também oferecem oportunidades de aprendizado decorrentes das lições da sua implementação. Esta secção apresenta o mapeamento dos programas e projectos, seguindo-se as lições aprendidas.

### 4.1. Programas e Projectos Apoiados Pelos Parceiros

No levantamento feito dos programas de descentralização recentemente terminados, em curso e/ou planificados para iniciar num futuro próximo pelos parceiros, despontam os seguintes elementos que são pertinentes para a reflexão sobre o desenho do PND:

- Os programas mapeados são de catorze parceiros<sup>14</sup>, sendo que cinco deles são multilaterais e 9 bilaterais.
- Verifica-se a tendência de concentração geográfica da cooperação, havendo concentração de parceiros em algumas províncias (Maputo, Cabo Delgado e Sofala) e municípios (Maputo e Pemba) em detrimentos de outros. Gaza é a província com menos projectos na amostra, seguida de Niassae Zambézia.
- Há áreas que despontam como recorrentes nos programas apoiados, nomeadamente a área de infraestruturas urbanas, desenvolvimento urbano, gestão financeira, mudanças climáticas e apoio a programas provinciais.

O quadro resumido, com os projectos e programas até aqui identificados, segue abaixo.

---

<sup>14</sup> As duas agências alemãs da área de cooperação, KfW e GIZ, foram consideradas parceiros separados.

**Quadro 4: Resumo dos projetos dos parceiros em curso e planificados, sua cobertura em termos de objetivos de desenvolvimento, enquadramento institucional, estratégia de intervenção, cobertura geográfica, resultados previstos e conteúdos prioritários.**

| Parceiro       | Projecto   | Período | Objectivos de Desenvolvimento  | Cobertura geográfica                  | Enquadramento Institucional          | Resultados previstos   | Conteúdos prioritários   | Orçamento     |
|----------------|--|---------|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|--|---------------|
| Alemanha (GIZ) | Infraestruturas verdes no município da Beira   | 2017-22 | Melhorar as condições da vida da população da Beira, particularmente os mais pobres do assentamento informal do Goto e garantir o funcionamento sustentável do parque urbano verde ao longo do Rio Chiveve | Municipal - Beira (Sofala)            | MOPHRH (AIAS)                        | Melhoria das condições de vida dos residentes do município e aumento das receitas municipais, melhor governação local e apoio à Beira na sua transformação em polo económico local   | Infraestruturas urbanas, água e saneamento, construção de um parque ao longo do Rio Chiveve, estabelecimento de uma administração do Parque  | € 17 milhões  |
|                | Boa Governação Financeira (parte do Programa Descentralização e Finanças Públicas em Moçambique) | 2019-21 | Unidades administrativas nacionais e locais – incluindo da indústria extractiva – aplicam os princípios da boa governação financeira e melhoram a prestação de serviços ao nível local                     | Municipal distrital- Sofala Inhambane | MAEFP e Tribunal Administrativo (TA) | Condições para o reforço da descentralização criadas, Governação financeira melhorada em municípios selecionados, o TA faz julgamento em sectores estratégicos, informação disponível sobre a transferência e uso dos 2.75% das receitas fiscais do sector extractivo. | Descentralização e processo de paz; Governação financeira nos municípios (receitas próprias, procurement, controlo interno); Uso das receitas de recursos naturais, Auditorias às contas públicas, elaboração da Conta Geral do Estado | € 9.9 milhões |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro       | Projecto   | Período                                      | Objectivos de Desenvolvimento  | Cobertura geográfica                    | Enquadramento Institucional   | Resultados previstos   | Conteúdos prioritários  | Orçamento      |
|----------------|--|--|--|---|-------------------------------|--|---|----------------|
| Alemanha (KfW) | Descentralização e finanças públicas em Moçambique | 2018-23                                      | Apoiar o país, reforçando a descentralização, as finanças públicas, as infraestruturas locais, a responsabilidade, a transparência e a governação dos recursos minerais e petrolíferos para a redução da pobreza.                        | Inhambane, Sofala e Manica              | MAEFP, MEF, MIREME, ANAMM, TA |  | Fortalecimento da gestão financeira; Aumento do controlo e da transparência: reforço dos órgãos de fiscalização; Financiamento da infraestrutura social e económica nos municípios; Aumento da transparência e da eficiência no sector extractivo; Reforço dos processos de aprovação e acompanhamento de projectos do sector mineiro | € 76.3 milhões |
|                | (2 projectos) PRODIA I e II                        | 2012-2020 (PRODIA I) e 2014-2021 (PRODIA II) | Contribuir para o alívio da pobreza e melhoria das condições de vida em três províncias do país e cinco municípios em cada província, provendo infraestruturas e serviços economicamente relevantes e sustentáveis para os seus cidadãos | Inhambane, Sofala e Manica              | MAEFP, MEF, TA, ANE, DNA      | Melhoria das condições de vida em municípios seleccionados, governação local e reforçado papel dos municípios como polos económicos locais | Desenvolvimento económico local e Infraestruturas e Infraestruturas urbanas verdes  | € 37.3 milhões |
| SDC            | PRODEM   | 2015-18                                      | Fortalecer capacidade dos municípios para contribuírem para a  | Cabo Delgado, Nampula, Niassa, Sofala e | MAEFP, MEF, MOPHRH            | Maior envolvimento dos cidadãos na gestão  | Gestão financeira, controlo social e participação,  | € 20 milhões   |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro                                 | Projecto   | Período                    | Objectivos de Desenvolvimento   | Cobertura geográfica                                | Enquadramento Institucional                              | Resultados previstos   | Conteúdos prioritários  | Orçamento               |
|--|--|----------------------------|---|---|--|--|---|-------------------------|
|  |  |                            | redução da pobreza urbana e desenvolvimento sustentável dos municípios, através da melhoria da gestão e prestação de serviços, resiliência climática, controlo social e participação dos cidadãos | Zambézia (26 municípios do centro e norte do país)  |  | municipal e maior prestação de contas, incluindo na avaliação da governação municipal pelos cidadãos (usando o cartão de pontuação e monitoria de controlo social) | mudanças climáticas   |                         |
| Suécia                                   | PRODEM   | 2015-2018                  | Participação cidadã   | Idem  | idem   | idem   | idem  | SEK 60 milhões          |
| Irlanda                                  | Apoio aos programas provinciais de Niassa e Inhambane  | 2012-2018 (ainda em curso) | Capacidade para prestação de serviços e promoção da descentralização  | Niassa e Inhambane (todos distritos das províncias) | Governos das Províncias de Inhambane e Niassa            |  | Gestão de Finanças Públicas, Água e Saneamento, saúde, agricultura, nutrição            | € 20 milhões            |
| Espanha (Cooperação bilateral Andaluçia) | Fortalecimento de Competências em Planificação e Finanças Públicas para a Gestão Descentralizada | Em curso                   |   | Províncias de Maputo e Cabo Delgado                 | Direcção Provincial de Economia e Finanças               |  |   | € 420 mil+<br>€ 420 mil |
|  | Apoio ao desenvolvimento agrícola da província de Maputo   | Em curso                   |   | Maputo  | Direcção Provincial de Agricultura e Segurança Alimentar |  | Desenvolvimento agrícola, gestão de recursos hídrico, produção e produtividade agrícola | € 400 mil               |
|  | Fortalecimento das capacidades institucionais e de competências                                  | Em curso                   |   | Maputo  | Direcção Provincial de Agricultura e Segurança Alimentar |  |   | € 400 mil               |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro | Projecto  | Período     | Objectivos de Desenvolvimento  | Cobertura geográfica        | Enquadramento Institucional              | Resultados previstos  | Conteúdos prioritários                       | Orçamento             |
|----------|---|-------------|--|-----------------------------|--|---|--|-----------------------|
|          | Técnicas para o desenvolvimento produtivo agrícola  |             |  |                             |  |   |  |                       |
|          | Melhoria da produtividade e da gestão sustentável dos recursos hídricos para uso agrícola |             |  | Maputo                      |  |   |  | € 400 mil             |
|          | Apoio ao Governo Provincial na implementação das reformas no âmbito da descentralização   | Por iniciar |  | Maputo e Cabo Delgado       |  |   |  | € 400 mil + € 400 mil |
| Itália   | Sistema de Drenagem de Maputo Desenvolvimento   | 2017-22     | Melhorar os assentamentos informais<br>Melhorar a governação territorial através do fortalecimento institucional dos municípios de Pemba e Maputo – planificação participativa, serviços municipais e treinamento profissional | Cidades de Maputo e Pemba – | MOPHRH-DNAAS, Município de Maputo e AIAS | Sistema de drenagem construído, vias urbanas pavimentadas e espaços públicos regenerados, reassentamentos em áreas urbanizadas e infraestruturadas, melhoradas capacidades de gestão e manutenção de infraestruturas de drenagem do município de Maputo e do AIAS | Infraestruturas de drenagem, reassentamentos | € 63.2 Milhões        |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro       | Projecto   | Período | Objectivos de Desenvolvimento  | Cobertura geográfica         | Enquadramento Institucional  | Resultados previstos  | Conteúdos prioritários   | Orçamento |
|----------------|--|---------|--|------------------------------|------------------------------|---|--|-----------|
|                | Participidade –<br>Gestão urbana<br>sustentável                      | 2018-20 | Melhorar a governação territorial e os serviços a partir do fortalecimento institucional dos municípios de Maputo e Pemba  | Municípios de Maputo e Pemba | Municípios de Maputo e Pemba | Desenvolvidas competências em planificação participativa, melhorado acesso aos serviços de educação, melhoradas oportunidades de emprego  | Planificação participativa, formação profissional, desenvolvimento de serviços socio-educacionais municipais   | € 998.253 |
| União Europeia | PLATIP –<br>Planeamento integrado e participativo na cidade de Pemba | 2016-19 | Contribuir para a boa governação e o desenvolvimento local sustentável através do fortalecimento do contributo das Organizações da sociedade civil (OSCs) e das ALs na definição, realização e monitoria de planos integrados de desenvolvimento territorial | Pemba, Cabo Delgado          | FUNAE-MITADER, MOPHRH-DNA    | Participação da cidadania acrescida, sustentabilidade organizacional e capacidades das OSCs fortalecidas incluindo a elaboração, implementação e monitoria de planos de desenvolvimento local integrado; 2 Directrizes e instrumentos para o Planeamento Territorial Integrado introduzidos e difundidos; 3 Desenvolvimento humano integral melhorado e consciência dos direitos e deveres, | Capacitação da sociedade civil para participação, planeamento territorial integrado, governação eficaz do território e o desenvolvimento local no município, em particular das áreas degradadas, abordagem integrada, participativa, inclusiva e multisectorial. | € 521.622 |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro | Projecto  | Período | Objectivos de Desenvolvimento                                       | Cobertura geográfica | Enquadramento Institucional | Resultados previstos  | Conteúdos prioritários   | Orçamento    |
|----------|---|---------|---|----------------------|-----------------------------|---|--|--------------|
|          |   |         |   |                      |                             | difundida em benefício dos jovens e das mulheres dos bairros degradados   |  |              |
|          | Apoio às reformas da Gestão de Finanças Públicas (parte 1)  | 2019-22 | Melhorar as alocações orçamentais e a eficiência na despesa pública | Nacional             | MEF, CEDSIF                 | Melhorar acesso ao e-SISTAFE ao nível desconcentrado, formação em sistemas de gestão financeira e gestão de finanças públicas aos distritos             | Formação, gestão de finanças públicas, sistemas de informação em gestão financeira | €3.5 milhões |
|          | Apoio às reformas de Gestão das Finanças Públicas (parte 2) | 2020-24 | Melhorar o regime de Transferências Fiscais Intergovernamentais     | Nacional             | MEF, CEDSIF                 | Modalidades de partilha das transferências do Estado aos níveis subnacionais para as despesas de funcionamento e de investimento reformadas e aplicadas | Assistência técnica e formação   | €1.2 milhões |
|          | Avaliação PEFA dos municípios de Nampula e Tete             | 2019-20 | Não disponível  | Nampula e Tete       | MAEFP, MEF, CEDSIF          |   | Avaliação Gestão das Finanças a nível Municipal                                    | € 360.000    |
|          | Apoio à Consolidação da Democracia em Moçambique            | 2018-23 |   |                      | ANAMM                       | Reforço as capacidades dos novos membros para melhor exercerem suas funções de representação. Fortalecimento da ANAMM                                   |  | € 700.000    |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro | Projecto   | Período | Objectivos de Desenvolvimento  | Cobertura geográfica  | Enquadramento Institucional   | Resultados previstos   | Conteúdos prioritários   | Orçamento      |
|----------|--|---------|--|-----------------------|---|--|--|----------------|
|          | Apoio à consolidação da paz em Moçambique – parte 1: governação local e reabilitação económica inicial | 2020-25 | Paz e reconciliação nacional, Descentralização e desenvolvimento económico local | Sofala, Manica e Tete | MITADER, MASA, MAEFP, MEF, MIC, Governos provinciais, alguns municípios e distritos | Crescente capacidade e consciência dos actores políticos, administrativos e da sociedade civil para a implementação do novo quadro de descentralização; capacidades para adopção de formas de planificação e orçamentação inclusivas, responsivos sensíveis ao clima, ao género em comunidades e distritos rurais, conhecimento de boas práticas sobre governação local para a consolidação da paz | Governança inclusiva em províncias seleccionadas e distritos afectados pelo conflito, melhorias dos meios de vida nas comunidades rurais e nos distritos afectados pelo conflito, com foco no jovens, melhores e pessoas vulneráveis | € 25 milhões   |
|          | Apoio à consolidação da paz em Moçambique – parte 2: Descentralização                                  | 2020-25 | Não disponível   | Sofala, Manica e Tete | MAEFP, MAE  | Ainda por definir  | Governança inclusiva – elementos ainda por identificar   | € 12.5 milhões |
|          | Nampula Ainda Mais Limpas  | 2018-21 | Promover o desenvolvimento socioeconómico através de uma                         | Cidade de Nampula     | Conselho Autárquico de Nampula  | Fortalecido o contributo das cidadãs e dos cidadãos, das Organizações da   |  | € 357.893      |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro | Projecto  | Período | Objectivos de Desenvolvimento   | Cobertura geográfica | Enquadramento Institucional   | Resultados previstos  | Conteúdos prioritários                       | Orçamento |
|----------|---|---------|---|----------------------|-------------------------------|---|--|-----------|
|          |   |         | sociedade mais justa, inclusiva e tolerante.  |                      |                               | Sociedade Civil e das Autoridades Locais ao processo de desenvolvimento local, boa governação e promoção dos direitos humanos e da democracia.  |  |           |
|          | Nossos Bairros: Projecto pela salvaguarda do meio, o acesso à água potável e a promoção do desenvolvimento socioeconómico no Município de Boane | 2019-21 | Promover o desenvolvimento socioeconómico através de uma sociedade mais justa, inclusiva e tolerante. | Vila de Boane        | Conselho Autárquico de Boane  | Fortalecido o contributo das cidadãs e dos cidadãos, das Organizações da Sociedade Civil e das Autoridades Locais ao processo de desenvolvimento local, boa governação e promoção dos direitos humanos e da democracia. |  | € 497.943 |
|          | DECOR Pemba: Desenvolvimento Comunitário Resiliente na Cidade de Pemba  | 2019-21 | Idem  | Cidade de Pemba      | Conselho Autárquico de Pemba  | Idem  | Desenvolvimento económico local              | € 387.807 |
|          | Fortalecer as competências do Departamento de Água e Saneamento (DAS) e o papel dos   | 2019-21 | Promover o desenvolvimento socioeconómico através de uma sociedade mais justa, inclusiva e tolerante. | Cidade de Maputo     | Conselho Autárquico de Maputo |   | Água e saneamento, participação dos cidadãos | € 492.312 |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro      | Projecto   | Período   | Objectivos de Desenvolvimento   | Cobertura geográfica   | Enquadramento Institucional | Resultados previstos  | Conteúdos prioritários   | Orçamento       |
|---------------|--|-----------|---|--|-----------------------------|---|--|-----------------|
|               | cidadãos de Maputo na definição e implementação de planos para a provisão de serviços de Água, Saneamento e Drenagem |           |   |  |                             |   |  |                 |
| Banco Mundial | Programa Cidades e Mudanças Climáticas   | 2012-2019 | Melhoria das receitas, gestão do uso da terra, melhorar a resiliência climática nas cidades de Maputo e Beira | Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala, Tete Manica                                   | MAEFP, MEF                  | Melhoradas condições de vida através de infraestruturas de drenagem em Maputo e Beira; reforço institucional dos municípios, aumento das receitas próprias, melhoria na gestão do uso da terra. | Gestão financeira, Reforço das receitas locais, gestão da terra e do solo urbano, infraestruturas para a resiliência climática | USD 120 milhões |
|               | Capacitação em Estatísticas Nacionais e Dados  | 2012-2022 | Inserção de planeamento espacial (componente 3)   | Nacional   | INE, MAEFP, INGC            |   | Planeamento espacial   | USD 62 milhões  |
|               |  |           |   |  |                             |   |  |                 |
| UN-Habitat    | Desenvolvimento urbano sustentável e habitação   | 2017-18   |   | Nacional   |                             |   |  |                 |
|               | Programa de Adaptação Costeira das cidades   | 2013-18   | Resiliência climática das infraestruturas urbanas e meios de vida   | Pemba, Mocímboa da Praia, Nacala, Ilha de Moçambique, Quelimane e Palma – Cabo |                             |   |  |                 |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro | Projecto   | Período     | Objectivos de Desenvolvimento  | Cobertura geográfica                           | Enquadramento Institucional   | Resultados previstos | Conteúdos prioritários   | Orçamento      |
|----------|--|-------------|--|--|---|----------------------|--|----------------|
|          |  |             |  | Delgado, Nampula e Zambézia                    |   |                      |  |                |
| UNCDF    | Reforçar os ciclos de planificação, orçamentação e investimentos a nível local | 2020-2023   | Melhorar a capacidade fiscal dos governos de promoverem o desenvolvimento económico local  |  | Governos locais   |                      | Capital grants, Gestão de finanças públicas, governação local                | Não disponível |
| FMI      | Descentralização Fiscal  | Em curso    | Descentralização fiscal e melhoria da gestão orçamental  | Nacional                                       | MEF/MAEFP   |                      | Assistência técnica para gestão fiscal e orçamental                          | Não disponível |
| USAID    | Intervenções na área da descentralização                                       | Por iniciar | Fortalecer os governos subnacionais  | Tete, Zambézia, Sofala, Cabo Delgado, Nampula, |   |                      | Prestação de serviços nas áreas de educação, saúde, WASH                     | Não disponível |
| França   | Mobilize your City   | Em curso    | Desenvolver políticas e estratégias de curto, médio e longo prazo para a mobilidade urbana sustentável.  | Cidades de Maputo e Matola                     | Agência Metropolitana de Transportes de Maputo                                    |                      |  | Não disponível |
|          | Avaliação PEFA   | A iniciar   | Fazer um diagnóstico da gestão financeira destes dois municípios, numa lógica de melhoria e fortalecimento da capacidade de gestão e transparência financeira. | Cidades de Maputo e Matola                     | Agência Francesa de Assistência Técnica/ Conselhos Autárquicos de Maputo e Matola |                      |  | Não disponível |
|          | African Smart Towns Network (ASToN)  | A iniciar   | Aprofundar o diálogo das políticas públicas urbanas em torno das iniciativas implementadas e   | Maputo e Matola                                | Conselhos Autárquicos de Maputo e Matola  |                      | Reforço dos sistemas de finanças públicas e serviços urbanos e territoriais, | Não disponível |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| Parceiro | Projecto | Período | Objectivos de Desenvolvimento             | Cobertura geográfica | Enquadramento Institucional | Resultados previstos | Conteúdos prioritários  | Orçamento |
|----------|----------|---------|---|----------------------|-----------------------------|----------------------|---|-----------|
|          |          |         | preparar projectos a médio e longo prazo. |                      |                             |                      | incluindo a aquisição ou o reforço de um sistema digital para integrar a colecta à gestão de receitas de impostos e taxas municipais. |           |

Fontes: Mapeamento dos Parceiros, Documentos dos Programas dos Parceiros (GIZ, KfW, FMI), Entrevistas com os Parceiros, Inputs dos Parceiros

Algumas ilações gerais que se pode ter em relação ao padrão de apoio dos parceiros, principalmente no que concerne à concentração geográfica e em certas áreas, pode ser remetida já ao problema anteriormente identificado, mesmo nos Termos de Referência deste trabalho, de que a fraca coordenação e orientação acabam favorecendo essas tendências. Nas consultas também se apontou a falta de consulta por parte dos parceiros como tendo um impacto negativo na distribuição dos apoios em termos de áreas prioritárias do Governo. **No desenho do PND será necessário encontrar-se formas adequadas de integração e alinhamento dos programas/projectos dos parceiros à visão que o Governo e o País têm da descentralização.** Estes elementos e as lições aprendidas do apoio dos parceiros são apresentados na próxima secção.

## 4.2. Lições Aprendidas da Implementação dos Programas dos Parceiros

A implementação dos vários instrumentos de descentralização gerou um quadro de lições que deve ser capitalizado para o futuro PND. Neste âmbito, esta secção passa em revista parte da experiência de implementação dos programas e projectos de descentralização, com destaque para os que têm o apoio dos parceiros de cooperação.

As lições sobre os programas implementados pelos parceiros cobrem elementos relacionados ao desenho dos programas em si, às questões de coordenação da implementação das acções de descentralização, os mecanismos de financiamento, a eficácia dos programas e a questão da sustentabilidade da capacitação. Relativamente a este ponto, a sua importância se deve ao facto de muitos programas relacionados à descentralização terem uma forte componente de capacitação, daí que do rol das lições aprendidas sobre a sustentabilidade também esteja fortemente ligada à esta componente, embora não se esgote nela.

As lições apresentadas nos assuntos que se destacaram como os mais importantes na discussão sobre a descentralização, são baseadas numa amostra de programas apoiados pelos parceiros, que abarcam programas de âmbito nacional – como o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), programas de apoio mais direccionados aos municípios, como o Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA), o Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM), e programas de apoio mais compreensivo às províncias, cobrindo várias áreas. A informação dos documentos dos programas foi complementada com as entrevistas aos vários intervenientes no processo de consultas feito para a elaboração deste trabalho, que abarcou representantes do Governo Central, dos governos locais, parceiros de cooperação e sociedade civil.

### 4.2.1. Coordenação da descentralização e alinhamento do apoio dos parceiros

O formato de enquadramento funcional da descentralização toma várias formas nos diferentes sectores, desde direcções a departamentos nos ministérios que se dedicam à questão da descentralização. Por exemplo, o Ministério de Economia e Finanças tem diferentes órgãos internos que lidam com a descentralização, como a Direcção Nacional do Plano e Orçamento, mas também o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira (CEDSIF), responsável pela gestão do e-SISTAFE e que agora se autonomizou mais com a sua transformação em instituto público. No Ministério da Saúde (MISAU) uma Direcção nacional que trata dos assuntos das reformas no sector, entre eles a descentralização. No Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), direcções estabelecem

relações específicas com o nível local. Por exemplo, a Direcção Nacional de Agricultura e Silvicultura tem áreas que estão descentralizadas, mas ao mesmo tempo existem outras que precisam de centralização, como por exemplo, o controlo fitossanitário, sanidade animal e de sementes, devido a necessidade de garantia de controlo de epidemias, o que requer uma relação mais directa com o nível local.

Essa multiplicidade de órgãos que lidam com a descentralização demanda uma coordenação efectiva, que deveria ter acontecido desde a criação do GIDE e do GIDA que, conforme apontado anteriormente, não foram efectivos, razão que igualmente levou o Governo a desencadear um trabalho de revitalização, operacionalização e institucionalização do GIDE .

A falta de coordenação em alguns casos é apontada como tendo influenciado na forma como os parceiros abordam a questão da do apoio. Se num certo ministério as questões que interessavam ao parceiro não fossem bem acolhidas, este poderia recorrer a outro sector para canalizar o seu financiamento. Entre os parceiros também ocorreram diferenças de abordagens e também problemas de coordenação que acabaram afectando o curso dos programas de descentralização. Esse foi o caso do PRODEM, que enfrentou sérios problemas de coordenação entre os parceiros, o que ditou a saída de alguns parceiros antes do tempo inicialmente previsto, assim como a sua não renovação para uma segunda fase, apesar da pertinência das suas intervenções.

Mas também existem boas experiências de coordenação do apoio da descentralização do passado que foram apontadas no processo de consultas como oferecendo boas lições sobre este tema. O exemplo destacado é a abordagem do Programa Nacional de Finanças Descentralizadas (PNPFD), que foi considerada muito boa, porque os diferentes parceiros apoiavam de acordo com as áreas definidas no programa, mesmo que continuassem a financiar as suas áreas de preferência. **A lição** que se pode disso tirar é de que a existência de uma visão partilhada e a coordenação dentro do governo é fundamental para que os parceiros possam melhor canalizar o seu apoio de forma mais integrada.

Estes exemplos justificam a **necessidade de se desenvolver um Programa abrangente e com áreas bem definidas, permitindo uma abordagem equilibrada, do ponto de vista geográfico e sectorial, clarificando a necessidade dos parceiros apoiarem as suas áreas de interesse, ao mesmo tempo que também alinham o seu apoio com os programas de Governo e a visão do país em relação à descentralização.**

#### ***4.2.2. Programas de Apoio aos Governos Provinciais***

Relativamente ao apoio às províncias, muitos parceiros apoiam as províncias dentro das áreas de foco dos seus programas nacionais, apenas uma parte destes apoia as províncias de forma mais ampla. Essa amplitude também pode diferir, indo de um apoio à área de descentralização como, por exemplo, a Cooperação Alemã às províncias de Inhambane, Manica e Sofala, que se estendem aos distritos e municípios.

A outra forma de apoio é mais ampla e multisectorial, como é o caso da Irlanda, que tem um programa de apoio às províncias de Inhambane e Niassa. A Holanda no passado também deu um apoio mais focalizado à província de Nampula. Experiência da Dinamarca de apoio a Moçambique e particularmente à uma província de forma multisectorial, no caso a província de Tete, se revelou uma abordagem muito eficaz sob o ponto de vista de melhoria de criação de capacidade e de melhoria na prestação de serviços públicos.

A Dinamarca deu o seu apoio usando os sistemas de gestão financeira do País, como o SISTAFE e o respectivo sistema de aquisições. Este apoio permitiu reforçar a gestão do Governo como um todo e contribuiu para a efectiva descentralização de algumas áreas diretamente apoiadas por este parceiro, como a do meio ambiente e da nutrição. Alguns parceiros tendem estrategicamente a apoiar iniciativas de descentralização onde já têm outros programas, de forma a potenciar o seu impacto e ter maiores ganhos de eficiência. Esse é o caso da USAID, que nos próximos tempos deverá ter um programa de descentralização que também se relaciona estreitamente com as províncias onde tem outros programas, como Zambézia, Nampula, Cabo Delgado e Sofala.

Relativamente a este ponto, **como lição aprendida**, pode-se dizer que **os apoios sectoriais, combinados à uma abordagem compreensiva de apoio à uma província, podem contribuir para uma efectiva capacitação dos governos locais, assim como potenciar e efectivar a descentralização de áreas de políticas específicas**. A combinação de apoios sectoriais às iniciativas específicas de descentralização pode ter um efeito positivo na nesta última área e contribuir para colmatar uma das lacunas que foi apontada anteriormente, que é a fraca ligação entre os instrumentos mais amplos de políticas e as políticas e legislação sectorial ligadas à descentralização, pelo que é uma abordagem a se **recomendar**.

#### *4.2.3. Capacitação e sustentabilidade.*

O Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA) focalizou mais nos investimentos e não garantiu a sustentabilidade dos investimentos feitos, a partir da criação da capacidade de forma a se gerir os equipamentos e infraestruturas criadas. O PRODEM buscou mudar essa abordagem e focalizou no desenvolvimento de capacidades. Mas ainda existe **o problema de mobilidade dos técnicos** nos municípios, distritos e no sector público em geral, incluindo o nível central, que enfraquece a eficácia dos programas de capacitação. Sempre que muda o titular, há uma mudança significativa dos quadros. Isso reduz a zero a manutenção da capacidade criada nos municípios, mesmo com apoio dos parceiros. Por exemplo, entre 2017/18 a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) formou 90 técnicos em gestão financeira e mais da metade dos mesmos não estão nos sectores para os quais foram formados. Isso contribuiu para fragilizar o papel da ANAMM não apenas como a entidade que capacitou esses profissionais, mas também representa os municípios e faz advocacia pela sua capacitação.<sup>15</sup>

O PNPFDF enfrentou esse problema de mobilidade dos técnicos e de falta de retenção a nível dos distritos. Uma vez que os técnicos que tinham mais capacidades de gestão acabam sendo absorvidos para actividades de gestão e em alguns casos acabaram não sendo absorvidos pelo governo após o fim do financiamento. A questão da mobilidade chama atenção à necessidade de se adoptar formas de criação e retenção da capacidade de recursos humanos, se devendo prestar uma particular atenção à estrutura de incentivos existentes para a permanência desses mesmos técnicos, assim como a programação financeira do Governo de modo a reter a capacidade que está sendo criada, seja a partir da devida orçamentação das despesas relativas à sua cobertura, assim como à adopção de uma política mais adequada de capacitação e mobilidade dos técnicos.

Um dos elementos apontados em relatórios de avaliação dos programas de descentralização e no processo de consultas como sendo crucial para a sustentabilidade da capacidade é o envolvimento dos beneficiários e do governo no processo de capacitação. Neste contexto, um relatório de avaliação do

---

<sup>15</sup> Entrevista com a ANAMM.

PRODEM<sup>16</sup> indica que o futuro programa de capacitação terá mais ganhos se incluir a Associação dos Municípios, assim como os departamentos técnicos dos ministérios e do nível provincial, pois estes representam um valor acrescentado na mobilização de recursos humanos e de conhecimento que podem tornar a capacitação mais sustentável.

A experiência do Banco Mundial na implementação do PPFDF também traz elementos importantes para se pensar a questão da capacitação. Segundo o Banco, processos de criação de capacidade a partir de uma abordagem do “aprender a fazer” são mais eficazes, do que programas extensos de capacitação. A experiência mostrou que países que estão num estágio inicial do seu processo de descentralização, como Moçambique, um processo de capacitação baseado no aprender fazendo, a partir da experimentação, o aprendizado pela experiência e a constante adaptação, com foco na resolução de problemas identificados e definidos localmente, com envolvimento amplo de actores relevantes permite que os esforços de desenvolvimento sejam viáveis, legítimos, relevantes e suportáveis. No caso dos distritos, a experiência do PNPFD a experiência de trabalhar com os conselhos consultivos e serviços distritais locais na planificação e implementação de pequenos projectos de infraestruturas pode e traz desafios em si, mas o exercício de sua solução acaba criando a capacidade para enfrentar novos desafios e também aumenta a legitimidade junto às populações rurais. Embora bons cursos de capacitação possam contribuir para a criação de habilidades essenciais, a experiência de aprendizado no trabalho e com base em certas regras e com a participação dos cidadãos se revela mais eficaz.

#### **4.2.4. Sobre o desenho do Programa**

Aponta-se a existência de uma tendência de padronização dos programas de apoio à descentralização por partes dos parceiros, que muitas vezes não deixam espaço para a negociação e não levam em conta as particularidades das entidades apoiadas. Alguns parceiros são mais flexíveis que outros, mas no geral se aponta a existência de falta de coordenação e baixa flexibilidade nas áreas de apoio, o que leva à sobreposições dos financiamentos em áreas similares. O processo de aprendizado da implementação de programas anteriores também é considerado fraco, o que faz com que cada projecto seja uma espécie de reinício, devido à fraca memória institucional, ou a ausência de um diagnóstico consistente às entidades apoiadas, particularmente aos municípios.

Também existem questões relacionadas à actuação das organizações da sociedade civil, principalmente ONGs na implementação de programas de descentralização. Alguns governos provinciais se queixam de não serem consultados e informados sobre os programas a serem implementados nos seus territórios e só tomam conhecimento dos mesmos quando se requer o seu parecer sobre as actividades de certas organizações para efeitos de renovação do seu registo. Algumas províncias, como Inhambane e Manica institucionalizaram encontros de coordenação com as organizações da sociedade civil para poderem se inteirar das suas actividades e integraram no conjunto das realizações da província, assim como racionalizarem o uso dos recursos, para evitar duplicações. Esta abordagem ainda enfrenta algumas resistências por parte de algumas organizações, que a podem ver como uma forma de controlo de suas acções pelo Governo. Seja como for, o contexto actual mostra a necessidade de desenho dos programas de uma forma mais coordenada, devendo-se adoptar abordagens mais sensíveis ao contexto, envolver os

---

<sup>16</sup> Weimer, Bernhard e Forquilha, Salvador (2018). Lessons Learned Analysis (LLA). PRAG 4th Intensive Mission, 16 May-1 June 2018.

actores locais no processo de desenho e implementação de programas de descentralização e encontrar formas de melhor racionalizar os recursos, integrando as contribuições do Governo, dos parceiros de cooperação, dos beneficiários e das organizações da sociedade civil.

A experiência do PDA e do PNPFD neste domínio é de que **combinar o envolvimento dos actores estatais e não estatais é crucial para o sucesso dos programas**. Assim, um relatório da cooperação Suíça sobre os programas de governação, baseado no apoio dado ao PDA e o PNPFD, nota que **o controlo social pode ser uma arma poderosa para incentivar os cidadãos e comunidades a participarem e envolvendo o governo e a sociedade civil para a melhoria de serviços e a negociação com as autoridades locais**. Tanto o Governo como a sociedade civil enfrentam problemas de sustentabilidade devido à sua dependência dos recursos externos. No entanto, a experiência com os comités de água mostra que com poucos recursos é possível construir ligações fortes de autoria e prestação de contas que possam ser sustentáveis.<sup>17</sup>

Elementos adicionais sobre o desenho dos programas são trazidos pela experiência do PRODEM<sup>18</sup>, nomeadamente:

- A necessidade se focalizar em áreas técnicas chave de desenvolvimento municipal que possam ir para além dos calendários eleitorais.
- Distinguir e focalizar em diferentes categorias de governos locais (pequenos, pobres e remotos vs grandes, ricos e acessíveis) importante no desenho e implementação de programas.
- Quanto mais realista, fácil de entender, simples de gerir e transparente se mantiverem o desenho e implementação do programa, maiores são as probabilidades de produzir os resultados esperados.
- Mecanismos de financiamento baseados no desempenho reforçam o sentido de autoria municipal, capacidade e criatividade e devem ser parte de qualquer programa voltado a apoiar actividades de capacitação.

Finalmente, sobre a gestão do programa, **a experiência do PNPFD** apresenta uma lição adicional, que é de que um quadro de monitoria e avaliação bem desenhado pode fornecer subsídios importantes às unidades de planificação e gestão financeira e para informar os programas e manuais de formação.

#### **4.2.5. Modalidades de financiamento externo e capacitação institucional**

No contexto da crise fiscal do Estado e da mudança das modalidades de financiamento dos parceiros de desenvolvimento, há um substancial retorno à modalidade de financiamento mais directo, o que implica na adopção de sistemas paralelos de gestão financeira. As modalidades variam, havendo ainda parceiros que apoiam directamente o Governo usando os sistemas de gestão financeira e prestação de contas, como SISTAFE e o e-SISTAFE. O país deu passos substanciais na melhoria e extensão do seu sistema de administração financeira, estando neste momento disseminado em todo os distritos.

---

<sup>17</sup> Saxby, John (2014). *Evaluation of SDC's Governance Programming and Mainstreaming Mozambique, Mozambique Country Case*. Study Commissioned by the Corporate Controlling Division of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).

<sup>18</sup> Weimer e Forquilha, 2018.

No que concerne aos municípios, o processo de criação de um sistema integrado de gestão financeira enfrentou barreiras legais e técnicas, mas que foram superadas e espera-se em breve que também estejam integrados no Sistema de Administração Financeira do Estado. Aqui existe a questão do equilíbrio entre o risco fiduciário que alguns parceiros consideram alto no uso de sistemas do Governo e também a questão da capacitação institucional, uma vez que a falta de uso de sistemas paralelos de gestão financeira podem enfraquecer ou retardar a consolidação dos sistemas de gestão financeira existente e, portanto, a capacidade das instituições apoiadas.

No processo de consultas para a elaboração deste documento, este elemento foi apontado pelos representantes entidades do Governo como preocupante para a consolidação dos ganhos obtidos na gestão de finanças públicas, tendo em conta que o país já tem um sistema consolidado que permite melhor gestão, controlo e prestação de contas na área financeira.

A lição que se tira deste processo é de que **as soluções para a redução do risco fiduciário na gestão financeira adoptadas após a crise da dívida podem ter contribuído para a continuação do apoio dos parceiros**, mas têm o risco de retardar a consolidação de capacidade na gestão financeira. Deste modo, devem ser encontradas formas de mitigar os riscos existentes sem comprometer a capacidade de gestão financeira das instituições públicas que estão a ser capacitadas. **Como recomendação**, uma alternativa de gestão do risco fiduciário é partir de uma análise desse risco antes de se usar os sistemas existentes para canalizar o financiamento. Neste momento, conforme se pode verificar na lista de programas apoiados pelos parceiros, há programas visando apoiar a realização de avaliações de gestão de finanças públicas (PEFA) nos municípios de Nampula, Tete (União Europeia) e Maputo e Matola (Cooperação Francesa). No passado, os parceiros também realizaram avaliações similares em algumas províncias (dentre as quais Cabo Delgado e Tete).

## **5. ELEMENTOS DE BASE PARA O PROGRAMA NACIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO**

Esta secção apresenta os elementos que devem fazer parte do PND, decorrentes do exercício feito neste Documento de Base, mais precisamente a revisão documental e bibliográfica e as consultas aos diferentes intervenientes. Neste âmbito, em linha com os Termos de Referência, serão apresentados os seguintes elementos:

- a) A proposta de visão do programa;
- b) Os objectivos;
- c) As linhas temáticas;
- d) Abordagem do programa;
- e) Os mecanismos de gestão e implementação; e
- f) A calendarização do processo de elaboração do documento de base até a sua conclusão e aprovação pelos órgãos competentes.

Alguns destes elementos poderão ser revistos no processo do desenho do PND, que ser participativo e deste exercício alguns dos seus elementos estratégicos serão sujeitos a um debate e reflexão mais amplos, maiores que os que foram feitos no âmbito deste documento.

Antes de apresentação dos elementos do Programa, é importante clarificar os fundamentos sobre os quais o mesmo deve-se basear, que permitem entender o âmbito da descentralização, assim como o contexto para um melhor entendimento da pertinência deste instrumento para o país.

## **5.1. As Bases Para o Programa Nacional de Descentralização**

O PND é um instrumento que abarca a descentralização nas três principais vertentes apresentadas conceitualmente na primeira secção, nomeadamente, a política, a administrativa e a fiscal.

A estes elementos conceituais, é pertinente acrescentar os aspectos contextuais do processo de descentralização em Moçambique, nomeadamente a necessidade de aprofundamento da democracia, a consolidação da paz e reconciliação nacional e os desafios de combate à pobreza, em que a promoção do desenvolvimento económico local é de capital importância.

Estes aspectos vão informar a abordagem do programa, a visão, os objectivos e as áreas temáticas.

Finalmente, um último elemento, de natureza institucional, é pertinente no desenho da PND, que decorre das várias estruturas governamentais criadas, que levam à necessidade de existência de um quadro de relações intergovernamentais, de forma a se articular os diferentes níveis e formas institucionais de governos. Isso se torna ainda mais importante levando em conta a natureza unitária do Estado, que permanece, num contexto de mudança significativa do quadro de descentralização.

## **5.2. Elementos Estratégicos**

### **5.2.1. Visão do PND**

A Política e Estratégia da Descentralização (PED) tem uma visão que poderia ser referência para o PND. No entanto, a visão da PED foi definida num contexto diferente do actual. Embora alguns dos seus elementos ainda sejam relevantes, o âmbito da revisão do quadro legal e institucional da descentralização, a experiência histórica e da actual conjuntura – da consolidação da paz – indicam a existência de elementos específicos e pertinentes ao contexto actual, que devem ser levados em conta para a definição de uma visão para o futuro PND, nomeadamente:

- O processo de consolidação da paz e reconciliação nacional
- A democratização e participação da sociedade, incluindo na vertente de controlo e prestação de contas social
- Os desafios de desenvolvimento num contexto de uma economia que nos próximos tempos será dominada pelos recursos naturais como principal motor
- Os desafios de implementação do novo quadro, inicialmente operacionalizado a nível provincial e o seu desdobramento ao nível distrital. Este quadro vai implicar em múltiplas e complexas relações intergovernamentais
- Os desafios, pontos fortes, fracos e lições aprendidas no processo de descentralização, conforme apresentado nas secções anteriores
- Questões transversais de criação de capacidade, género, mudanças climáticas e direitos das pessoas vulneráveis (crianças, pessoas com doenças crónicas, pessoas com deficiência).

Deste modo, a visão da descentralização deve ser de tal forma que possam materializar um sistema de governação descentralizada capaz de dar conta dos problemas prementes de âmbito político, económico e social de Moçambique.

**No entanto, é importante não confundir a visão do Programa Nacional de Descentralização (PND) com a própria visão da Descentralização que virá expressa na Política a desenhar, uma vez que o PND é apenas um instrumento de materialização da Política que até ao momento se pode perceber subjacente aos vários dispositivos legais ora aprovados.**

Deste modo, a visão do PND deve ser no sentido operacional, qual seja, a de criar as condições para uma efectiva materialização da descentralização, conforme definida na Constituição da República de Moçambique, nos instrumentos de política e na legislação pertinente. Assim, a Visão do Programa Nacional de Descentralização é:

***Um país com um quadro legal, de políticas e de capacidades a nível central e local que materializa a descentralização e o desenvolvimento local como instrumentos de consolidação da paz, da unidade nacional, da governação democrática e do desenvolvimento humano.***

### 5.2.2. Objectivos do PND

Desta visão decorre o seguinte quadro de objectivos:

#### **Objectivo geral:**

A criação das capacidades necessárias para a materialização da descentralização como veículo de promoção da paz, democracia e desenvolvimento humano, através de um **instrumento de referência** para os vários intervenientes na área, com vista à uma maior coerência, complementaridade, coordenação, uso eficiente de recursos e eficácia das intervenções da descentralização.

#### **Objectivos específicos**

- Consolidação de um quadro de políticas públicas e institucional para a materialização da descentralização;
- Criação de capacidades aos níveis central e local para a efectiva descentralização
- Capacitação dos *órgãos de governação descentralizada* para o efectivo exercício das suas funções
- Fortalecimento da governação democrática descentralizada
- Criação de um quadro geral para a coordenação, gestão, implementação, monitoria e avaliação e financiamento do processo de descentralização;

### 5.3. Abordagem do Programa

Tendo em conta os elementos discutidos e apresentados ao longo do documento, nomeadamente o quadro legal e de políticas da descentralização, as mudanças recentemente introduzidas, suas implicações

e os elementos a levar em conta no futuro para uma efectiva descentralização, os desafios e lições aprendidas na implementação dos programas de descentralização, a abordagem proposta para o futuro Programa Nacional de Descentralização, deve conter os seguintes elementos:

- Uma visão integrada, sensível aos desafios que se colocam à governação no geral, aos programas de longo prazo e de carácter nacional e a governação descentralizada e democrática em particular. Neste contexto, o programa deve estar alinhado aos instrumentos nacionais e internacionais de planificação e gestão do País, como os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, A Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE), o Plano Quinquenal do Governo e Instrumentos Estratégicos Sectoriais e Territoriais (por exemplo, Províncias).
- Um programa integrado, que articula a visão geral e as visões sectoriais no que concerne aos elementos relacionados à descentralização. Isto é, o Programa deve ser de carácter geral, mas deve integrar as visões, programas e instrumentos sectoriais que têm um carácter estruturante e transversal da descentralização. Com isto, se espera que todas as acções pertinentes da descentralização sejam devidamente enquadradas no PND, para uma melhor implementação e acompanhamento, tendo em vista o alcance dos resultados estratégicos da descentralização. No entanto, o programa deve evitar entrar em questões específicas dos mandatos sectoriais que não tenham carácter estruturante, deixando estas acções para os próprios sectores, que delas melhor podem se responsabilizar, dentro das suas competências.
- Um programa cuja elaboração tenha sido participativa e sua aprovação fruto da discussão aberta e negociação entre os diferentes intervenientes – a classe política (representada pelo legislativo), o governo, a sociedade civil (cidadãos) e os parceiros – para que seja o instrumento de consenso para a implementação da descentralização em Moçambique. Idealmente, deve ser um Programa de Descentralização **do País** (reflectindo a participação dos actores estatais e não estatais).
- Um programa que apresenta uma abordagem do desenvolvimento económico local alinhada com o processo de descentralização em curso, que deve ser um elemento potenciador. Neste contexto, a descentralização deve criar as condições institucionais e do quadro de políticas públicas e legal para as iniciativas da área e seja uma referência para as várias intervenções tanto do Governo como dos parceiros.
- Um programa que possa estar aberto às lições aprendidas e também à integração de intervenções que vão surgindo ao longo do percurso, de forma a ser sensível aos desafios existentes na materialização da visão da descentralização, ela em si.
- Um mecanismo de coordenação eficaz, que combine a transversalidade da descentralização, a necessidade da coordenação inter e multisectorial dentro das entidades do Estado e do Governo, a participação dos actores não estatais, com destaque para a sociedade civil e o sector privado, assim como a necessária capacidade técnica para informar as decisões de gestão.
- Um mecanismo de gestão e coordenação técnica com a devida capacidade para gerir um processo complexo e informar as decisões de coordenação e gestão.

- Uma abordagem de financiamento que possa resolver, ou pelo menos mitigar, o problema do desequilíbrio na disponibilidade dos recursos, no que concerne às áreas de temáticas e de políticas, assim como a distribuição territorial e geográfica, levando em conta o alinhamento com as prioridades programáticas do país na área de descentralização.

#### 5.4. Áreas Temáticas

Com base no que foi discutido ao longo do texto, as áreas temáticas devem reflectir a própria ideia de descentralização conceitualmente, as necessidades existentes no país para um programa desta natureza e também tendo em conta os desafios que ocorrem no processo de sua implementação, que influenciaram nos seus resultados.

Assim, se propõe a estruturação das acções em oito áreas temáticas que seguem abaixo:

1. **Políticas, Reforma Legal e Administrativa do Quadro de Descentralização, Relações Intergovernamentais e Quadro Metodológico** – referente a aspectos relacionados com o alinhamento do quadro mais amplo da descentralização como as políticas públicas (que inclui a política de descentralização, que precisa ser revista para melhor responder aos desafios do momento), a legislação, estruturação dos governos locais e organização sectorial, definição de padrões técnico-metodológicos e mecanismos de relação entre o Governo Central e os órgãos de governação descentralizada e relação entre estes órgãos, bem como a criação e/ou capacitação de sistemas de gestão (financeira, administrativa e programática). É dentro deste quadro, por exemplo, que se deve buscar formas de resolver a potencial descontinuidade entre as políticas, programas e planos nacionais de desenvolvimento, de longo prazo e os instrumentos dos órgãos de governação descentralizada e das autarquias, sujeitas aos ciclos eleitorais e potencialmente dirigidos por partidos diferentes do Governo Central. A questão que este instrumento quadro deve resolver é como garantir que nas relações intergovernamentais não haja descontinuidade na implementação dos instrumentos nacionais e de longo prazo;
2. **Gestão de Recursos Humanos e Capacitação institucional** – esta componente deve lidar com as atividades de capacitação e as abordagens para geração de um contínuo aprendizado e garantia de sustentabilidade, buscando soluções para superar os desafios desta área, como a mobilidade atitude, cometimento das lideranças e gestores e, conforme identificados nos relatórios e estudos aqui apresentados incluindo a capacitação do aparelho administrativo em meios materiais e equipamentos, tendo como foco a melhoria contínua na prestação de serviços públicos;
3. **Descentralização Fiscal e finanças locais** – que competências na tributação, base tributária, capacidade para arrecadação de receitas, mecanismos de divisão do bolo fiscal, capacitação para administração tributária e fiscal, orçamentação e gestão orçamental, relações e integração com o SISTAFE.
4. **Controlo Interno e Externo** – a componente de controlo interno deve estar mais virada para a promoção da integridade pública, como o reforço dos sistemas de gestão e prestação de contas, que devem ser complementados com medidas de apoio ao controlo externo, para uma efectiva fiscalização da gestão pública local. Parte deste reforço do controlo externo deve ser a nível da

provincia, mas precisamente através do reforço da capacidade de fiscalização do Executivo pelas Assembleias Provinciais e gestão criteriosa dos recursos públicos pelos gestores;

5. **Planeamento e ordenamento territorial** – o foco será na produção e implementação de instrumentos de ordenamento territorial (planos de uso da terra, planos de estrutura urbana, planos de urbanização geral e parcial entre outros), gestão ambiental. Esta componente deve focalizar apenas nos elementos estruturantes e deixar competências específicas no campo de políticas para as áreas específicas;
1. **Prestação de serviços públicos, Infra-estruturas e Desenvolvimento Económico Local** - esta área temática orienta-se para um enquadramento regulamentar e metodológico no que concerne a iniciativas de investimentos planeamento em infra-estruturas e posturas para os sectores-chave (estradas, drenagem e erosão, água e saneamento, gestão de resíduos e mercados públicos, edificações públicas, centros de saúde, centros comunitários...) e envolvimento do sector privado na provisão dos serviços e desenvolvimento local. Nesta área temática a existência de um instrumento legal de divisão de competências entre o Governo e os órgãos de governação descentralizada constitui um instrumento crítico a considerar para facilitar intervenções mais claras e justificar a complementariedade dos órgãos.
6. **Participação e controlo social** – reforço dos mecanismos de participação cidadã, comunitária e da sociedade civil, incluindo capacitação das organizações de base comunitária e dos fóruns de participação na definição de estratégias de desenvolvimento e no processo de planificação e orçamentação, gestão, monitoria da sua implementação prestação de contas;
7. **Questões transversais** – esta área vai lidar com questões como género, inclusão de grupos como necessidades específicas (por exemplo, pessoas com deficiência) e de grupos vulneráveis (crianças, idosos, portadoras de doenças crónicas como HIV/SIDA), gestão de riscos de desastres naturais e as questões de mudanças climáticas. A ideia é inserir esses elementos na abordagem do programa como um todo e garantir que as diversas áreas as levam em conta na sua programação.

## 5.5. A abrangência do Programa

O PND a desenhar irá encerrar acções devidamente escalonadas entre o nível central e local. Atenção especial será dada às acções de carácter transversal, para evitar interferir nos mandatos dos diferentes órgãos, incluindo os de governação descentralizada, assim como sobrecarregar o próprio programa com um esforço considerável e ineficiente de gestão coordenação e monitoria.

## 5.6. Mecanismos de Governação e Gestão

O programa deve ter mecanismos de aprovação, implementação, coordenação e financiamento compatíveis e em resposta aos desafios identificados no estudo de base, cujos elementos seguem nas próximas subsecções.

### **5.6.1. Horizonte temporal e Implementação**

Para a obtenção de resultados substanciais e materialização conveniente dos desafios aqui colocados, recomenda-se que o PND tenha um horizonte temporal de dez anos com duas fases de cinco anos cada. A primeira fase da sua implementação deve coincidir com o ciclo de Governação de 2020 a 2024. Deste modo, O PND deverá ser aprovado em tempo hábil para ser enquadrado no Plano Quinquenal do Governo 2020-2024. No fim desta fase, o programa também poderá incorporar as lições aprendidas e os desafios de inclusão dos distritos como entidades autônomas da governação descentralizada. A implementação do PND deverá estar a cargo das entidades do Governo Central com implementação responsável também pelas autarquias locais, órgãos de governação descentralizada, Secretário do Estado na Província, organizações da sociedade civil, sector privado e outros actores que se revelarem importantes.

### **5.6.2. Coordenação e Gestão**

Dada a natureza transversal da descentralização, a coordenação política do PND estará a cargo do Conselho de Ministros através da Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública (CIRAP), a ser apoiado pelo sector que superintende a área de descentralização, que será responsável pela coordenação técnica do processo de implementação do Programa, designadamente o MAFP Ainda no âmbito da Coordenação e Gestão, o fórum de interligação permanente entre o nível político e técnico na operacionalização do PND será o GIDE.

### **5.6.3. Aprovação do Instrumento**

OPD será aprovado pelo Conselho de Ministros, observados os passos que serão apresentados na próxima secção.

### **5.6.4. Financiamento**

O financiamento do programa deverá vir de fontes internas (orçamento do Estado) e externas (ajuda ao desenvolvimento), sem descurar de outras formas já existentes nos sectores que implementam iniciativas de descentralização.

Tendo em conta os problemas identificados das experiências de implementação de outros programas, deve-se buscar formas para que o financiamento seja equilibrado em termos de áreas temáticas e geográficas.

## **5.7. Questões Transitórias**

Até a aprovação do PND, está em vigor o PORD, que constitui um instrumento provisório ajustado para incorporar os elementos de visão aqui apresentados e alimenta a elaboração do Plano Económico e Social de 2020. As acções do PORD, ainda por implementar aquando da aprovação do PND, passarão para este instrumento.

## 6. PASSOS SUBSEQUENTES PARA A ELABORAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE DESCENTRALIZAÇÃO

As principais actividades até a aprovação do PND são enumeradas abaixo.

**Quadro 5: Actividades, Produtos, Responsabilidades e Calendarização do Processo de Elaboração da PND**

| Actividade   | Subproduto                           | Responsáveis  | Partes Interessadas a serem consultadas     | Prazo                       |
|--|--------------------------------------|---|---|-----------------------------|
| Termos de Referência Elaborados  | Termos de Referência                 | Consultor   | MAEFP, Ministérios/Sectores, Parceiros      | 30 de Setembro de 2019      |
| Concurso lançado   | Anúncio                              | MAEFP   | MAEFP                                       | 4 de Novembro de 2019       |
| Contratação dos consultores  | Consultoria                          | MAEFP   | MAEFP, Parceiros                            | 20 de Novembro de 2019      |
| Início dos trabalhos   | Contrato estabelecido                | Consultores, MAEFP                                    | MAEFP                                       | 01 de Dezembro de 2019      |
| Relatório Inicial e Metodologia  | Metodologia do Trabalho e cronograma | Consultores   | MAEFP, Grupo de Coordenação                 | 15 de Dezembro de 2019      |
| Trabalho de Campo e Consultas  | Informação sistematizada             | Consultores   | MAEFP, Sectores, Parceiros, Sociedade Civil | Até 30 de Janeiro de 2020   |
| Elaboração da Proposta do PND e do Plano de Implementação  | Draft PND Draft PI                   | Consultores   | MAEFP, Sectores, Parceiros, Sociedade Civil | Até 15 de Fevereiro de 2020 |
| Validação da proposta de PND e Plano de Implementação (PND & PI) pelos órgãos de consulta (Governo + Parceiros + outros) | Proposta de PND & PI aprovada        | GIDE, Parceiros, MAEFP                                | MAEFP, Parceiros, Sociedade Civil           | Até 20 de Fevereiro de 2020 |
| Aprovação da Proposta do PND e Plano de Implementação pelo Governo   | PND & PI Final Aprovados             | , CIRAP, Conselho de Ministros Governo                | GIDE, MAEFP, CIRAP                          | Até 29 de Fevereiro de 2020 |
| Início de Implementação  | Actividades em curso                 | MAEFP, Sectores, órgãos de governação descentralizada | Todos                                       | 01 de Março de 2020         |
| Operacionalização dos mecanismos de coordenação técnica e monitoria  | Acções coordenadas                   | MAEFP, MEF, sectores                                  | Parceiros, Sociedade Civil                  | 15 de Março de 2020         |
| Avaliação de Meio-termo  | Relatório de avaliação de Intermédia | MAEFP/Consultores                                     | Sectores, Parceiros, Sociedade Civil        | Junho de 2022               |
| Avaliação Final (da Fase 1)  | Relatório de Avaliação da Fase 1     | MAEFP/Consultores                                     | Sectores, Parceiros, Sociedade Civil        | Até Junho de 2024           |
| Actualização do Programa (fase 2)  |                                      | MAEFP/Consultores                                     | Sectores, Parceiros, Sociedade Civil        | Novembro 2024               |

## 7. ANEXOS

### 7.1. Documentos Consultados e Referenciados

Banco Mundial (2015). República de Moçambique, Projecto Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas. Ajuda à Memória. Missão Maio 2015.

BGR, KfW e GIZ (2017). Programa Proposto/Modelo de Estratégia Descentralização e Finanças Públicas em Moçambique. Berlin, BMZ.

Boex, Jamie; Ilal, Abdul; Nguenha, Eduardo e Toneto Jr, Rudinei (2008). Relações Fiscais Intergovernamentais em Moçambique.

Chiziane, Eduardo (2010). As Tendências da Re-Concentração e Re-Centralização Administrativa em Moçambique.

Cooperação Alemã e KfW (2019a). PRODIA I & II: Support to Mozambique's Decentralization Process through Socio-Economic Municipal Infrastructure. Maputo, KfW Maputo.

Cooperação Alemã e KfW (2019b). Green Urban Infrastructure Improving Resilience and Living Conditions in Beira Municipality. Maputo, KfW Maputo.

Department of Foreign Affairs and Trade (2016). Evaluation of Irish Aid's Provincial Programme in Inhambane and Niassa Provinces, Mozambique 2007-2016. Evaluation and Audit Unit.

GIZ (2018). Module proposal: Good Financial Governance in Mozambique. Version 12.01.2018 GIZ 1.

Johnsen, Vibe (2014). Monitoria do Programa de Desenvolvimento Autárquico Resultados referentes ao período 2011-13.

Kulipossa, Fidelx e Nguenha, Eduardo (2009). Relatório Final da Pesquisa sobre o Impacto da Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Salas de Aulas nas Províncias, nos Distritos e nas Autarquias Locais. Relatório Final.

MAEFP & GIZ (2018a). Experiências e Boas Práticas Avaliação Trimestral dos Mapas Mensais da Conta de Gerência.

MAEFP & GIZ (2018b). Experiências e Boas Práticas: Desenvolvimento de Capacidade nas Comissões de Trabalho das Assembleias Municipais para fiscalização dos Órgãos Executivos Municipais.

MAEFP & GIZ (2018c). Experiências e Boas Práticas: Gestão integrada do orçamento de tesouraria com o plano anual de contratações de empreitadas.

MAEFP & GIZ (2018d). Experiências e Boas Práticas Elaboração de Planos de Assistência aos Municípios com base nas Recomendações dos Órgãos do Controlo Interno e Externo.

Matos Fernandes, Tiago. "Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique". Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, Junho 2007, pp. 151-164.

Ministério da Economia e Finanças. (2017). Análise Estratégica para Apoio à Formulação de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável. Elaborado por Cesó – Development Consultants em Parceria com Métier.

Ministério de Economia e Finanças (2018). Modelo Conceptual (Revisto): Subsistema de Planificação e Orçamentação (SPO). Maputo, Ministério de Economia e Finanças.

Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês (2018). Avaliação da Contribuição Dinamarquesa em Moçambique de 1992-2016: Relatório Final.

Pattanayak, Sailendra; Bardella, Felipe; Garner, John, Kariuki, Elizabeth; Pigey, Juliana e Palacio, Esther (2019). Moçambique: Gestão da Descentralização Fiscal e Reforço da Gestão de Tesouraria (Relatório Técnico). Washington: Fundo Monetário Internacional.

República de Moçambique (2012). Política e Estratégia da Descentralização. Maputo, Ministério da Administração Estatal.

República de Moçambique and UNCDF (2019). Local Climate Adaptive Facility LoCAL: Mozambique Annual Report (July 2018-June 2019).

Saxby, John (2014). Evaluation of SDC's Governance Programming and Mainstreaming Mozambique, Mozambique Country Case. Study Commissioned by the Corporate Controlling Division of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).

Sem Autor (2012). Diagnóstico do Processo de Desconcentração em Moçambique (Documento Apresentado no Seminário de Descentralização Territorial e Sectorial, organizado pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento, dia 08 de Novembro de 2012).

The World Bank (2009). Decentralized Planning and Finance Project: Implementation Completion and Results Report. Washington, The World Bank.

The World Bank (2014). Project Performance Assessment Report: The Republic of Mozambique Decentralized Planning and Finance Project (IDA-Ho670-Moz). Washington, IEG Public Sector Evaluation, Independent Evaluation Group.

United Purpose (2019). MuniSAM: Relatório de Progresso Fevereiro a Junho 2019. Maputo, United Purpose.

Weimer, Bernhard e Carrilho, João (2017). Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, efeitos, desafios. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Weimer, Bernhard e Forquilha, Salvador (2018). Lessons Learned Analysis (LLA). PRAG 4th Intensive Mission, 16 May-1 June 2018.

**7.2. Entidades Consultadas**

| ENTIDADES   | PESSOAS E FUNÇÕES   | DATA       |
|---|---|------------|
| <b>Nível Central</b>  |   |            |
| Ministério da Economia e Finanças, Direcção Nacional do Plano e Orçamento/ Departamento de Órgãos Locais  | Paula Corda, Chefe do Departamento<br>João Malua, Técnico<br>Anselmo Zimba, Assessor<br>Ozias Chimunuane, Assessor  | 15/07/2019 |
| Agência Americana de Desenvolvimento Internacional – USAID  | Artur Chirindja, oficial de programas<br>Ranca Tuba, Oficial de Programas   | 15/07/2019 |
| Ministério da Educação e Deenvolvimento Humano, Gabinete Jurídico   | Benjamim Mangave, Assessor do Ministro  | 16/07/2019 |
| Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar   | Felix Paulo-Inspector-Geral<br>Delfino Vilissa - Director de Planificação e Cooperação Internacional;<br>Daniel Massinga – Director do Gabinete Jurídico; Gabriel Paposseco – Director Nacional Adjunto da Agricultura e Silvicultura; Martina Machava – Departamento de Recursos Humanos, Sofia Manussa - Departamento de Análise Económica e Políticas; Lídia Machatine – Departamento de Planificação. | 16/07/2019 |
| Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural   | Olegário Banze, Director Nacional<br>Kenneth Mabjaia, Chefe do Departamento de Finanças Rurais<br>Anísio Chemane, Chefe de Repartição   | 16/07/2019 |
| Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Direcção Nacional de Administração Territorial (DINAT)                                       | Adérito Wetela, Director<br>Equipa da DINAT   | 26/07/2019 |
| Fundo de Estradas   | Francisco Álvaro, Relações Externas<br>Sónia Mondlane, Assessora Jurídica<br>Irene Simões, Directora do Plano   | 17/07/2019 |
| Ministério de Indústria e Comércio, Direcção Nacional de Desenvolvimento e Apoio ao Sector Privado, Departamento de Estatística e Gabinete Jurídico | Nicolau Sululu, Director Nacional<br>Georgina Marques, Técnica<br>Fabião Faquissone, Técnico<br>Ascensão Machel, Assessor   | 17/07/2019 |
|   | Cardoso Comboio, Chefe do Departamento de Planificação e Estatística<br>Dito Nhantumbo, Gabinete Jurídico   | 19/07/2019 |
| Ministério de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, Direcção Nacional de Construção e Urbanização  | Sofia dos Santos, Directora Nacional<br>Inácio Tesoura, Técnico<br>Fernando Cossa, Direcção Nacional de Planificação e Cooperação   | 18/07/2019 |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| <b>ENTIDADES</b>  | <b>PESSOAS E FUNÇÕES</b>  | <b>DATA</b> |
|---|---|-------------|
| Assembleia da República   | Lucas Chomera, Deputado e Presidente da 4ª Comissão   | 18/07/2019  |
| Conselho Autárquico da Cidade de Maputo                                 | Eduardo Nguenha, Vereador de Finanças   | 18/07/2019  |
| Tribunal Administrativo (TA)  | Ana Maela, Secretária Geral<br>Custódio Fernando, Assessor do Presidente do TA<br>Moisés Amaral, Contador-Geral<br>Denise Mucambe, Contadora-Geral do Visto<br>Ivan Estajo, Contador-Geral Adjunto  | 19/07/2019  |
| Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira (CEDSIF) | Jacinto Muchine, Director-Geral Adjunto<br>Tricamo Taju, Director-Geral Adjunto<br>Sebastião Balate, Gestor do Subsistema de Planificação e Orçamentação,<br>Afonso Gule, Chefe de Divisão de Organização e Comunicação das Reformas<br>Marcelino Chemane, Técnico,<br>Lídio Chouane, Técnico | 23/07/2019  |
| Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM)                | Abel Manhique, Secretário-Geral Interino<br>Onofre Muianga, Finanças Públicas Municipais  | 24/07/2019  |
| Ministério da Saúde   | Norton Pinto, Director de Recursos Humanos<br>Marina Karagianis, Directora de Planificação e Cooperação<br>Célia Gonçalves, Assessora da Ministra para a Área de Refortma<br>Dalmásia Cossa, Assessora Jurídica   | 25/07/2019  |
| União Europeia  | Geert Anckaert,<br>Mahomed Muriargy, Gestor de Programas  | 26/07/2019  |
| Embaixada da República Federal da Alemanha                              | Ingmar Kreisi, Chefe-Adjunto de Missão<br>Katharina Huebner, GIZ, Directora do Programa Boa Governação Financeira   | 06/08/2019  |
| <b>Províncias e Distritos</b>   |   |             |
|   |   |             |
| Governo da Província de Manica  | Francisca Maluana, Secretária Permanente  | 08/07/2019  |
| Governo do Distrito de Manica   | Carlos Malia, Administrador   | 08/07/2019  |
| Assembleia Provincial de Manica   | Rosita Lubrino, Presidente<br>1º Vice-Presidente<br>Manuel Macocove, 2º Vice-Presidente   | 09/07/2019  |

Documento de Base do Programa Nacional de Descentralização - PND

| <b>ENTIDADES</b>                         | <b>PESSOAS E FUNÇÕES</b>  | <b>DATA</b> |
|--|---|-------------|
| Sociedade Civil da Província de Manica   | Encontro realizado nas instalações da Magariro  | 09/07/2019  |
| Governo do Distrito de Nicoadala         | Ribeiro Fernando, Secretário Permanente   | 11/07/2019  |
| Governo da Província da Zambézia         | Júlio Mendes, Secretário Permanente   |             |
| Sociedade Civil da Província da Zambézia | Encontro realizado nas instalações da Casa do Cidadão   | 11/07/2019  |
| Assembleia Provincial da Zambézia        | Betinho João Jaime, Presidente  | 12/07/2019  |
| Governo da Província de Maputo           | Claudina Mazalo, Secretária Permanente<br>Paulino Naife, Director-Adjunto de Economia e Finanças<br>Octavio Chicoco, Director das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos<br>António Ndlhate, Chefe do Departamento de Planificação e Apoio Institucional<br>Ilda Langa, Chefe do Departamento da Função Pública<br>Jaime Sambo, Departamento de Administração Territorial e Autárquica | 24/07/2019  |
| Sociedade Civil da Província de Maputo,  | José Dias, Sociedade Aberta, coordenação do Observatório Provincial do Desenvolvimento<br>Presidente da Plataforma Distrital de Namaacha<br>Presidente da Plataforma Distrital de Boane<br>Presidente da Plataforma Distrital de Moamba<br>Presidente da Plataforma Distrital de Matola<br>Presidente da Plataforma Distrital de Marracuene<br>Presidente da Plataforma Distrital de Magude   | 25/07/2019  |
| Assembleia Provincial de Maputo          | João Matola, Presidente   | 29/07/2019  |

Maputo, 30 de Setembro de 2019