



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação

O “Novo Paradigma” da Descentralização em Moçambique

Actualização da Análise de Economia Política
Documento de Orientação Política



Siglas e abreviaturas

AA	Assembleia Autárquica	DNPO	Direcção Nacional do Plano e Orçamento
AD	Assembleia Distrital	DPAA	Departamento Provincial de Abastecimento de Água e Saneamento
ADD	Administrador do Distrito	DPEF	Direcção Provincial de Economia e Finanças
ADIN	Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte	DPOPHRH	Direcção Provincial de Obras Publicas, Habitação e Recursos Hídricos
AEP	Análise de Economia Política	DPS	Direcção Provincial de Saúde
AGP	Acordo Geral de Paz (Roma 1992)	DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
AIAS	Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento	DWG	Decentralization Working Group (Grupo de Trabalho da Descentralização)
AM	Assembleia Municipal	FCA	Fundo de Compensação Autárquico
AP	Assembleia Provincial	FCDO	United Kingdom Foreign, Commonwealth & Development Office (Gabinete de Negócios Estrangeiros, Comunidade das Nações e Desenvolvimento do Reino Unido)
APRM	Acordo de Paz e Reconciliação de Maputo	FIPAG	<i>Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água</i>
AR	Assembleia da República	Frelimo	Frente da Libertação de Mozambique
AURA	Autoridade Reguladora de Águas	GFP	Gestão das Finanças Pública
BEPO	Balancete de Execução do Plano e Orçamento a nível dos OGD	GIDE	Grupo Interministerial de Descentralização
BM	Banco Mundial	GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agência Alemã de Cooperação Internacional)
CEA	Conselho Executivo Autárquico	GNL	Gás Natural Liquefeito
CED	Conselho Executivo Distrital	GP	Governador de Província
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças	HIV	Human Immunodeficiency Virus (Vírus da Imunodeficiência Humana)
CEP	Conselho Executivo Provincial	IA	Irish Aid (Cooperação Irlandesa)
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo	IDE	Investimento Directo Estrangeiro
CIP	Centro de Integridade Pública	IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
CM	Conselho de Ministros	IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
CSP	Cuidados de Saúde Primários	IFAPA	Instituto Médio de Formação em Administração Pública e Autárquica
CSPRE	Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado	LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
CSS	Cuidados de Saúde Secundários	MAAP	Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares
CTA	Código Tributário Autárquico	MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
CUOGD	Conta Única dos Órgãos de Governação Descentralizada	MAE	Ministério da Administração Estatal
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração	MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
DEDAT	Departamento de Entidades Descentralizadas e Administração Territorial	MEF	Ministério de Economia e Finanças
DFID	Department for International Development (Departamento para o Desenvolvimento Internacional, do Reino Unido)	MISAU	Ministério de Saúde
DHAS	Departamento de Habitação, Água e Saneamento	MOPHRH	Ministério de Obras Publicas, Habitação e Recursos Hídricos
DNAAS	Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
DNAL	Direcção Nacional de Administração Local		
DNDA	Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico		

OCE	Órgãos Centrais do Estado	SDC	Swiss Development Cooperation (Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação)
OE	Orçamento do Estado		
OGDD	Órgãos de Governação Descentralizada Distrital	SDPI	Serviços Distritais de Planificação e Infra-estruturas
OGDP	Órgãos de Governação Descentralizada Provincial	SDSMAS	Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social
OLE	Órgãos Locais do Estado	SED	Secretário de Estado no Distrito
ONG	Organização Não Governamental	SEP	Secretário de Estado na Província
OSC	Organização da Sociedade Civil	SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
PA	Presidente da Autarquia		
PES	Plano Económico e Social	SPEF	Serviços Provinciais de Economia e Finanças
PESO	Plano Económico e Social e Orçamento	SPHAS/ DPOPHRH	Serviços Provinciais de Habitação, Água e Saneamento/Direcção Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
PESOD	Plano Económico Social e Orçamento Distrital		
PESS	Plano Estratégico do Sector da Saúde		
PIB	Produto Interno Bruto	SPI	Serviços Provinciais de Infra-estruturas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	SPO	Subsistema de Planificação e Orçamentação
		SPRE	Serviços Provinciais do Representação do Estado
PO	Plano e Orçamento		
PO-OGDP	Plano e Orçamento dos Órgãos de Governação Descentralizada	SPS	Serviços Provinciais de Saúde
		UNCDF	United Nations Capital Development Fund (Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital)
PRONASAR	Programa Nacional de Saneamento e Abastecimento de Água Rural		
REA	Representação do Estado para a Autarquia	UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
RED	Representação do Estado para o Distrito		
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana	USAID	United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)
REP	Representação do Estado na Província		
RH	Recursos Humanos		

Content

Siglas e abreviaturas	2
Resumo	5
1.1 Antecedentes	6
1.2 Contexto	7
2 A Reforma: O Novo Paradigma de Descentralização	9
2.1 Alterações ao quadro legal-institucional e das designações	9
2.2 Relações intergovernamentais	10
2.3 Descentralização fiscal	12
2.4 Descentralização Sectorial: os Casos da Saúde e da Água, Saneamento e Higiene	13
3 A Reforma: Controvérsias e Preocupações	15
3.1 Uma perspectiva de Maputo e das Capitais Provinciais	15
3.2 Perspectivas Críticas	15
3.3 Percepções dos Doadores	16
4 Considerações Finais	18
4.1 Conclusões	18
4.2 Recomendações	18
5 Anexos	20
5.1 Novas instituições e designações (província, distrito, autarquias)	20
5.2 Legislação sobre Descentralização (2018 – 2021)	21
5.5 Bibliografia seleccionada	21

Renúncia de responsabilidade

As ideias e opiniões apresentadas neste documento são da responsabilidade do autor e não expressam necessariamente a posição oficial da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação.

Resumo

Este estudo, que tem em conta a legislação relevante até Maio de 2021, representa uma versão condensada da Análise da Economia Política (AEP) sobre a actual reforma da descentralização em Moçambique que o escritório da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) em Maputo, encomendou em Agosto de 2020, para actualizar um estudo anterior feito por Weimer e Carrilho em 2017.

Com base em pesquisa secundária, trabalho de campo em várias províncias e entrevistas com 58 informantes, o estudo examina as mudanças decorrentes do chamado *Novo Paradigma da Descentralização* (Impissa, 2020). Este paradigma resultou das negociações de paz e de um acordo político entre o Presidente Filipe Jacinto Nyusi e o falecido líder da ainda oposição armada, a Renamo, Afonso Marceta Dhlakama, entre 2017 e 2018. A paz e o acordo político produziram uma reforma constitucional parcial centrada na descentralização provincial, e, posteriormente, um acordo para desarmamento, desmobilização e reintegração da facção armada do principal partido político da oposição em Moçambique. O Acordo de Paz e Reconciliação de Maputo (APRM) foi assinado por Nyusi e pelo sucessor de Dhlakama, Osufo Momade, em Agosto de 2019.

Tendo como pano de fundo os desafios económicos e de segurança com que Moçambique se defronta *Aqui e Agora*, o presente estudo analisa as novas *Regras do Jogo* para a descentralização. O leitor encontrará no documento de orientação política a seguinte informação:

- › Mudanças institucionais e jurídicas causadas pela reforma;
- › Novas e complexas relações interinstitucionais (verticais e horizontais) entre os novos actores criados pela reforma;
- › Implicações da reforma na descentralização fiscal;
- › Impacto na prestação de serviços nos sectores da Saúde e Água, Saneamento e Higiene; e
- › Percepções controversas do *novo paradigma* por diversas partes interessadas, incluindo parceiros internacionais.

A última secção do estudo apresenta conclusões e recomendações.

Este estudo confirma a conclusão de avaliações anteriores de que faltam ainda à reforma alguns elementos constitutivos essenciais. Os mais importantes são uma divisão funcional clara de responsabilidades entre os órgãos desconcentrados e os órgãos de governação democrática descentralizada na

província, juntamente com um sistema de transferência fiscal intergovernamental baseado em fórmulas. O estudo mostra também que o novo paradigma é percebido, sobretudo por profissionais da administração pública subnacional (ou seja, funcionários públicos), como não estando suficientemente consolidado para produzir as vantagens inerentes à descentralização, no que toca à melhoria do fornecimento de bens e da prestação serviços públicos ao nível local. Por fim, o estudo questiona a intenção de prosseguir com a reforma a nível distrital, prevista a partir de 2024, sem a necessária revisão de alguns dos elementos constitutivos do *novo paradigma*, nomeadamente a figura do *representante do Estado* a todos os níveis subnacionais de governo. Sem essa revisão, a implementação do *novo paradigma* corre o risco de não contribuir suficientemente para a construção do Estado e da paz.

As **principais mensagens**, apresentadas como interrogações, são as seguintes:

- › A consulta intragovernamental foi suficiente no processo legislativo, particularmente em relação aos sectores (saúde, educação, obras públicas, etc.)?
- › A legislação é demasiado complexa? Os funcionários do governo e os cidadãos entendem as complexidades da legislação actual?
- › Moçambique pode manter um modelo tão oneroso com duplas estruturas administrativas?
- › Como conciliar os custos operacionais do modelo com a necessidade de investir em serviços?
- › Até que ponto o novo modelo procura fazer face à fragilidade do Estado na prestação de serviços?
- › Até que ponto a reforma previne ou promove iniciativas de descentralização sectorial, por exemplo na Saúde?
- › O novo modelo corresponde ao que foi acordado nas negociações de paz?
- › Como é que o governo pode responder às dúvidas dos parceiros internacionais?
- › A reforma pode ser considerada uma solução da consolidação da paz e estabilidade política?

1 Introdução

1.1 Antecedentes

Este estudo representa uma versão condensada da Análise de Economia Política (AEP) do «*novo paradigma da descentralização*¹» e das suas implicações para a construção do Estado e da paz.² O estudo foi encomendado em Agosto de 2020 pelo escritório da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) em Maputo, um ano após a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação de Maputo (APRM) pelo Presidente Filipe Jacinto Nyusi e pelo líder da Renamo, Ossufo Momade. O envolvimento do governo suíço no processo de paz (2017-2019) que conduziu ao APRM, bem como a sua já longa parceria com o governo da República de Moçambique para a promoção da descentralização do sistema de administração pública do país, suscitou o interesse da SDC em compreender melhor os processos, as mudanças e os primeiros resultados decorrentes do *novo paradigma*. O *novo paradigma* tem origem em dois resultados principais do processo de paz: a reforma constitucional parcial decretada em Junho de 2018 e o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) das forças residuais da Renamo.

Em termos de enfoque e metodologia, a AEP aprofundada, de forma académica, que aqui se resume representa uma actualização de um estudo anterior encomendado pela SDC em 2016 e publicado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) em 2017 (Weimer & Carrilho, 2017). Ao utilizar o mesmo quadro da AEP, o presente estudo analisa o *Aqui e Agora* da economia política moçambicana e, com alguma profundidade, as novas *Regras do Jogo* para a descentralização. Os *Factores Fundadores* subjacentes não estão aqui incluídos, uma vez que estes se vão alterando lentamente ao longo do tempo e são tratados no estudo de 2017.

No que diz respeito à metodologia, a presente AEP utiliza pesquisa documental e na Internet para análise de literatura relevante e entrevistas com 58 informadores. A maioria das entrevistas foi realizada presencialmente durante o trabalho de campo em Maputo, Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, tendo apenas algumas sido feitas através de comunicação virtual. Os informadores representam um amplo leque de funcionários públicos, no activo e reformados, do governo central e do antigo governo provincial; das instituições recentemente criadas a nível provincial, incluindo os Governadores de Província, o Secretário de Estado na Província e os seus gabinetes; das administrações distritais e dos municípios; representantes de outras instituições estatais; académicos; e membros do sector privado. Neste resumo, não são identificados os informantes.

O autor gostaria de expressar a sua gratidão a todas as pessoas que concordaram ser por ele entrevistadas. E o seu sincero agradecimento vai também para a chefia e para o pessoal da Embaixada da Suíça em Maputo, pela sua confiança e pelo generoso apoio ao longo dos processos de pesquisa, redacção e revisão. Fica aqui também um agradecimento especial a Teresa Weimer, da Universidade de Sheffield, Reino Unido, pela revisão e edição final do texto original escrito em inglês. Igualmente o autor gostaria de agradecer ao Victor Santos Lindegaard, Copenhague, pela tradução do texto para o português.

É de notar que o conteúdo e as opiniões expressas neste artigo não representam nem a opinião da Embaixada da Suíça, nem dos escritórios da SDC em Maputo, nem da sua direcção, sendo unicamente atribuíveis ao autor. O mesmo se aplica a quaisquer erros que possam não ter sido detectados, apesar de uma cuidadosa revisão do texto.

1.2 Contexto

Pode-se argumentar que o processo de paz que terminou com o APRM representa um acordo político ou um «negócio de elite» entre as elites da Renamo e da Frelimo (Vines, 2019). Este processo vem na sequência de tentativas anteriores fracassadas, mediadas por actores nacionais e internacionais, de ressuscitar o Acordo Geral de Paz de Roma, Itália, de Outubro de 1992 e alcançar uma paz definitiva. As negociações de paz entre o Presidente Nyusi e o falecido líder da Renamo, Dhlakama, e o seu sucessor Momade, mediada pelo antigo embaixador suíço Mirko Manzoni e pela sua equipa, resultaram num acordo em que se negociava o objectivo do governo da Frelimo de acabar definitivamente com a capacidade militar da Renamo, cedendo ao desejo da Renamo de governar em províncias consideradas seus bastiões. De facto, a reforma pontual da constituição de Junho de 2018 instituiu os governos provinciais descentralizados, ou na linguagem técnica da legislação, Órgãos de Governação Descentralizada da Província (OGDP). Criava-se assim a possibilidade de a Renamo governar uma província ao ganhar as eleições para o Governador de Província (GP) e para a Assembleia Provincial (AP). Nas primeiras eleições provinciais sob o novo regime, a 15 de Outubro de 2019, assistiu-se, porém, a vitórias exclusivas da Frelimo em todas as províncias, incluindo Sofala, Zambézia

¹ Esta designação foi cunhada pelo Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), Inocêncio Impissa (2020).

² Chamamos a atenção do leitor para o facto de que o limite para a recolha de dados foi 30 de Maio de 2021, o que significa que os eventos ocorridos após essa data não foram aqui tidos em conta.

e Nampula, que eram consideradas bastiões da oposição.³ Segundo vários informantes, a previsão de vitória da Renamo em algumas províncias influenciou o processo legislativo, na medida em que a maioria da Frelimo na Assembleia da República introduziu na legislação um forte contrapeso institucional aos OGD em todas as províncias, nomeadamente a Representação do Estado para a Província (REP), chefiada pelo Secretário de Estado na Província (SEP). Estão ambos directamente subordinados aos Órgãos Centrais do Estado (OCE), ou seja, o Conselho de Ministros (CM), perante os quais respondem. Assim, os progressos na descentralização decorrentes do «momento crucial» do acordo de paz foram cerceados pelo recurso à «dependência histórica» da lógica do «centralismo democrático», uma característica fundamental da maneira como a Frelimo tem abordado a governação descentralizada (Weimer, 2012; Weimer & Bueno, 2020).

A reforma da descentralização iniciada pelo *novo paradigma* no âmbito do APRM dá-se num momento de condições estruturais adversas à reforma na *Aqui e Agora*. Neste contexto, apenas se destacam três aspectos inter-relacionados entre si.

O *primeiro* é a profunda crise económica e o stress fiscal em que Moçambique se encontra desde a descoberta da «dívida oculta» de mais de dois mil milhões de USD – o equivalente a 12% do PIB na altura. Justificada com o financiamento de grandes investimentos em segurança marítima na expectativa de enormes retornos associados à exploração e liquefacção do gás natural na província de Cabo Delgado e nas Zonas Económicas Livres ao longo da costa. Esta dívida foi contraída entre 2012 e 2013, mas só veio a conhecimento do público em 2016. Isto levou a uma quebra da ajuda para o desenvolvimento e do investimento directo estrangeiro (IDE) em Moçambique, à mais baixa notação de crédito possível, e a quedas nas taxas anuais de crescimento económico e de emprego, e no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) anual. Veio também aumentar o endividamento público e a pobreza de cerca de dois milhões de moçambicanos. Cortez *et al.* (2021) calculam que os custos directos, indirectos e de oportunidade, e os efeitos de arrastamento da dívida oculta podem ter custado a Moçambique pelo menos 11 mil milhões de USD – um valor próximo do PIB do país em 2016.

O *segundo* aspecto que afecta a implementação do novo paradigma é o que tem sido designado por alguns como «insurreição terrorista jihadista», ou «guerra», por outros, na província de Cabo Delgado, uma província rica em recursos naturais (Santos, 2020). Mais de 1.000 ataques armados violentos desde Outubro de 2017 têm como resultado não só mais de 4.300 mortes⁴, como também, cerca de 800.000 deslocados internos e uma tragédia humanitária nos distritos e cidades do sul da província, e na vizinha província de Nampula. Esta situação levou também à suspensão – que se diz ser temporária – do projecto de GNL em Palma, no norte de Cabo Delgado, liderado pelo gigante petrolífero francês TO-

TAL que, em Abril de 2021, declarou que, por motivo de força maior, se eximia das obrigações contratuais com o governo e subcontratantes, após um grande ataque dos insurgentes a Palma, onde está em construção a fábrica de liquefacção de gás natural. Continuam até hoje frustradas as expectativas de grandes fluxos de receitas provenientes do negócio de GNL. Na tentativa de conter militarmente este conflito (e uma «rebelião» armada por uma fracção da Renamo no centro de Moçambique) através do aumento da capacidade do exército e da polícia, o governo aumentou as dotações orçamentais para a segurança, em detrimento dos gastos nos sectores sociais.

Em terceiro lugar, esta alteração das prioridades orçamentais privilegiando a segurança e o reembolso da dívida veio reforçar a posição problemática de Moçambique no Índice dos Estados Frágeis. A fragilidade do Estado, definida como pouca capacidade de fornecer bens e serviços públicos regulares, quantitativa e qualitativamente melhorados (segurança, estabilidade económica, serviços sociais e infra-estruturais de base na educação, saúde, abastecimento de água, etc.), tem vindo a aumentar ao longo dos últimos dez anos e veio alargar ainda mais as disparidades existentes entre províncias e as clivagens socioeconómicas entre zonas urbanas e rurais e entre o Norte e o Sul do país. Além disso, a qualidade da governação de Moçambique, medida pelos Indicadores de Governação Mundial do Banco Mundial, tem revelado uma tendência a baixar (Banco Mundial, 2021).

Em conjunto, estes factores afectam negativamente a coesão social na sociedade e no seio dos partidos políticos, e limitam consideravelmente o espaço político e os recursos de que o governo poderia dispor para implementar o *novo paradigma* de reforma da descentralização, encarado como um empreendimento de construção do Estado e de consolidação da paz e uma contribuição para estes objectivos. Além de tudo isto, a pandemia da COVID-19 também se reflectiu nas actividades económicas, com um impacto negativo nos índices de pobreza já em declínio.

Na secção seguinte, apresenta-se um resumo dos principais resultados e efeitos da reforma.

³ Para resultados detalhados, ver Joseph Hanlon, *Mozambique Political Process Bulletin*, Nº 96, 26/01/2020.

⁴ <https://www.cabodelgado.com/reports/cabo-ligado-weekly-14-20-june-2021>

2 A Reforma: O Novo Paradigma de Descentralização

2.1 Alterações ao quadro legal-institucional e das designações

O *novo paradigma* veio dar a Moçambique **um quadro uniforme e coerente para governos subnacionais democraticamente eleitos** (para além dos governos municipais existentes, criados a partir de 1997). Do ponto de vista institucional, este tipo de descentralização democrática caracteriza-se por um líder executivo eleito que dirige um conselho executivo, e uma assembleia multipartidária subnacional eleita. Estas instituições são conjuntamente referidas como OGDP e Órgãos de Governação Descentralizada do Distrito (OGDD). São legalmente dotadas de um certo grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial qualificada. Até agora, só foram estabelecidos os OGDP, tendo os seus GP e AP sidos eleitos em 2019, e a criação dos OGDD e as respectivas eleições distritais estão agendadas para 2024. Como defende Impissa (2020), este novo quadro de descentralização trouxe uma inovação no sentido de introduzir uma governação descentralizada estruturada, organizada pelos mesmos princípios e numa relação de «subsidiariedade» vertical em todos os níveis subnacionais de governo.

Até agora, a reforma teve pouco impacto nas 53 autarquias ou municípios urbanos com descentralização democrática e nas regras pelas quais se regem. As poucas alterações registadas dizem respeito, em primeiro lugar, à modalidade de eleição indirecta do presidente do município, e em segundo lugar, a mais poderes de controlo da AM (ver adiante). A institucionalização das funções executivas e de fiscalização do governo central no território da autarquia através do Representante do Estado na Autarquia (REA) não é substancialmente nova, visto que esta função tinha sido já legalmente criada pelo decreto n.º 65/2003 de 31 de Dezembro. A supervisão administrativa e financeira continua a ser exercida pelo CM, ou seja, pelo Ministério da Administração e Função Pública do Estado (MAEFP) e pelo Ministério dos Assuntos Económicos e Finanças (MEF).

Ao mesmo tempo, e em paralelo, o *novo paradigma* introduziu um **reforço das funções executivas e de controlo do Estado central**, através das figuras do REP e do SEP, respectivamente, e a nível distrital, da Representação do Estado

no Distrito (RED) e do Secretário de Estado no Distrito (SED), respectivamente. Até agora, a atribuição de competências e funções à REP e aos OGDP e respectivos serviços não é completamente clara. Todas os interessados por nós entrevistados sublinharam a necessidade de melhores esclarecimentos. De facto, as funções e os recursos humanos e financeiros para as entidades governamentais descentralizadas e as entidades desconcentradas que representam o Estado central foram divididos sem critérios bem definidos e de uma forma em que a política intrapartidária, a competição política e o protagonismo podem ter a sua influência, agora que tanto o SEP como o GP pertencem ao mesmo partido no poder. O MAEFP está a fazer um esforço premente para produzir uma análise funcional destinada a clarificar a relação entre os dois tipos de governo a nível da província.

Estas mudanças reflectem-se num emaranhado de cerca de **duas dúzias de novas leis e decretos**.⁵ São difíceis de compreender na sua totalidade e nas suas implicações, não só para os gestores dos serviços públicos, mas sobretudo para os cidadãos. As lições aprendidas de outras experiências de descentralização sublinham claramente a necessidade de simplificação de legislação de descentralização complexa, para esta poder ser bem compreendida e bem aplicada (PNUD, 2000).

O novo paradigma também introduziu **novas designações** de quase todos os órgãos de entidades descentralizadas e desconcentradas do governo. No anexo 5.1. apresentamos uma panorâmica destas designações. As designações algo pesadas OGDP e OGDD evitam chamar «governo» às novas entidades, para evitar, ao que parece, uma confusão com os termos «governo provincial/distrital». Estas designações foram já utilizadas, antes da entrada em vigor da nova legislação de descentralização. Referem-se às unidades subordinadas e desconcentradas da administração pública, então legalmente

⁵ Para mais informação, discriminada por leis, decretos e despachos ministeriais, ver os quadros 1 a 3 no Anexo 5.2.

referidas como Órgãos Locais do Estado (OLE), regidas por legislação promulgada em 2003. O seu estatuto, funções e características foram parcialmente herdadas pela recém-criada REP. Os governos distritais serão mantidos temporariamente como OLE até 2024, ano em que serão introduzidos os OGDD com base na legislação actual.

O *novo paradigma* criou também um **novo regime eleitoral** para os presidentes das autarquias, agora alinhado com o dos GP e, no futuro, com o dos Administradores Distritais (ADD). A eleição directa do presidente do município foi substituída por uma modalidade eleitoral indirecta, na qual o cabeção da lista do partido vencedor da eleição é automaticamente reconhecido como presidente da autarquia, e como GP e ADD no caso das províncias e distritos, respectivamente. Ao mesmo tempo, foram reforçados os poderes das assembleias eleitas a todos os níveis subnacionais. Estas podem agora, mediante a observância de determinadas condições legais, iniciar um processo de destituição do seu chefe executivo eleito. Embora se diga que isto vem aumentar a prestação de contas do executivo ao legislativo, os críticos vêem nesta mudança um reforço da influência da sede do partido em questões de governação local, e não a melhoria da prática democrática. Relativamente às eleições provinciais, foram também alterados a dimensão e o alcance do círculo eleitoral. Em vez de o número de círculos eleitorais de uma província ser definido pelo número de distritos, o novo regime prevê um, e apenas um, círculo eleitoral correspondente a todo o território e população da província. Isto reduz claramente a prestação de contas dos OGDP e, em particular, da AP à sua base eleitoral.

2.2 Relações intergovernamentais

Quais são as consequências do complexo e controverso quadro jurídico para as relações institucionais – tanto horizontal como verticalmente?

Para começar, pode-se afirmar que, apesar das características «inovadoras» da actual legislação de descentralização, salientadas pelo Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública (ver secção 3.1), o *novo paradigma* transforma a **governança de uma província e a prestação de serviços públicos** num grande desafio institucional. Esta opinião é partilhada por todos os GP entrevistados para este estudo. Embora a divisão funcional de responsabilidades e competências entre o governo central e os governos provinciais democráticos descentralizados seja considerada razoavelmente clara, as principais preocupações destes governadores são, em primeiro lugar, a falta de clareza na divisão de funções entre a REP e o SEP, por um lado, e os OGDP, por outro; e, em segundo lugar, a falta de clareza relativamente ao financiamento público a que os OGDP têm direito. A opinião predominante é que estes défices podem e devem ser corrigidos, dado que se trata de uma experiência nova do que se considera um

Em suma, o processo de reforma produziu um sistema complexo de formas descentralizadas, isto é, democraticamente descentralizadas e desconcentradas, de governos subnacionais, com competências parcialmente sobrepostas e uma ênfase no controlo centralista através de Representantes do Estado instalados em todos os níveis subnacionais de governo e administração pública. A nível provincial, isto resulta no que pode ser referido como uma forma de **governo bicéfalo**, quer dizer, um governo de «um corpo com duas cabeças».⁶

Numa perspectiva de futuro para 2024, ano em que está prevista a introdução dos OGDD, o *novo paradigma* produz um sistema de governação subnacional que consiste **em três qualidades e formas de descentralização diferentes**, a saber:

- Os 10 organismos provinciais de governação democrática descentralizada recentemente estabelecidos, isto é, os OGDP;
- Os 153 governos distritais desconcentrados, subordinados ao governo central, que, até 2024, continuam temporariamente a funcionar no âmbito dos OLE, apesar de estes terem sido constitucionalmente abolidos e substituídos pelos OGDD;
- As 53 autarquias descentralizadas, estabelecidas pelo seu próprio quadro legal, minimamente alterado.

⁶ Entrevista com um funcionário público da SEP, 18/11/2020.

exercício de aprendizagem difícil.⁷

No que diz respeito à dimensão vertical, a divisão de responsabilidades e funções entre os governos central e provincial é razoavelmente clara e bem definida na constituição revista de Junho de 2018. Os quadros do Anexo 5.4 dão uma perspectiva geral. O governo central deve agora lidar com dois tipos de governos provinciais. Enquanto a REP e o SEP estão directamente subordinados aos OCE, as relações do governo central com os OGDP são indirectas, através do Gabinete do SEP, garantindo-se assim que os planos e programas do OGDP estejam completamente alinhados com as políticas, planos e quadros orçamentais nacionais do governo. Os poderes do governo central consubstanciados no SEP são reforçados por um rígido e **poderoso sistema de tutela administrativa e financeira** sobre os OGDP, definido pela Lei n.º 5/2019.

O MAEFP não tem, por enquanto, planos para criar uma Direcção Nacional para os OGDP e/ou OGDD ou para se transformar formalmente num ministério de governação subnacional. Em vez disso, será a **Direcção Nacional de Admi-**

⁷ Entrevista com alguns dos governadores entrevistados durante a pesquisa.

nistração Local (DNAL) a responsável pela supervisão tanto dos OGDG como da REP, e, por analogia, dos OGDD e da RED, a partir de 2024. Será criado para este fim um novo departamento dentro da DNAL.⁸ Este departamento tornar-se-á uma instância poderosa para trabalhar tanto com os OGDG como a REP e os controlar, ou seja, um passo decisivo no sentido da recentralização. Implica que a função de tutela do MAEFP relativamente aos recém-criados governos provinciais democráticos e descentralizados esteja sediada na mesma direcção nacional à qual os representantes do Estado aos níveis provincial e distrital estão directamente subordinados e prestam contas. A DNAL será, pois, responsável por todos os níveis subnacionais de governo, excepto os municípios, cuja supervisão continua a ser feita pela Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA).

A nível da governação subprovincial, os **governos distritais** continuam a existir na sua forma legal como OLE desconcentrados até 2024, apesar de estes terem sido formalmente suprimidos pela revisão constitucional. O administrador do distrito, os membros do governo e dos serviços distritais, os chefes dos postos administrativos, das localidades e das povoações continuam a ser nomeados pelas autoridades centrais e pela REP. Para os governos distritais, porém, o *novo paradigma* veio introduzir uma dupla subordinação, tanto à REP como aos OGDG e ao seu Conselho Executivo Provincial (CEP). A subordinação ao CEP é relevante em casos como os cuidados de saúde primários e o abastecimento de água rural, em que a responsabilidade funcional foi atribuída aos OGDG. Isto é problemático no sentido em que exige que o governo distrital desconcentrado, sob influência da REP, execute, pelo menos em parte, os planos e orçamentos do OGDG, que são aprovados por uma AP eleita e de cuja elaboração o governo distrital pouco têm a dizer, em termos institucionais. Isto é reforçado pelo facto de a alteração do regime eleitoral ter abolido o distrito como círculo eleitoral nas eleições provinciais.

Com a **introdução prevista dos OGDD em 2024**, as relações verticais e horizontais entre os governos subnacionais deverão alterar-se drasticamente. Em termos de território, os OGDD «ocupariam» e governariam todos os distritos de uma província e, por conseguinte, a área total actualmente governada por um OGDG. Isto iria, por assim dizer, retirar-lhe o seu poder, em termos territoriais e populacionais, tornando-o assim obsoleto. Também afectaria fundamental e territorialmente as relações horizontais dos OGDD com as autarquias existentes. A este respeito, a versão mais desenvolvida da AEP discute quatro cenários possíveis, um dos quais é a abolição dos municípios.

Muitos entrevistados não sabem se crêem ou não que o país apresente actualmente condições políticas, económicas e fiscais favoráveis para um passo tão importante como alargar o modelo de governação democrática descentralizada aos 153 distritos do país. Os informantes apontam para o elevado custo desse passo e para as controvérsias políticas sobre a re-

forma. Muitos argumentam também que, antes de considerar esta questão, o governo deveria avaliar e analisar de forma sólida em que medida a implementação do *novo paradigma* conseguiu alcançar o seu objectivo. Caso os OGDD não sejam introduzidos em 2024, manter-se-á provavelmente o «cenário de diversidade da descentralização» descrito no último parágrafo da secção anterior.

No que toca às relações horizontais a nível provincial, já foi assinalada a falta de clareza quanto à separação de funções e responsabilidades entre o SEP e o GP. Apesar de um esforço do legislador para identificar funções exclusivas para cada uma das instituições que constituem a forma bicéfala de governação provincial, continuam a verificar-se sobreposições. Ambas as instituições estão organizadas de forma semelhante, até às subunidades dos Serviços Provinciais e Direcções Provinciais, no caso da REP e do CEP, respectivamente (ver Anexo 5.3). Isto complica obviamente as relações entre estas instituições e afecta a eficiência da implementação dos programas e formas diferentes de prestação de contas. Há uma necessidade urgente de definir claramente as funções de cada uma das duas administrações provinciais e as suas responsabilidades executivas e administrativas, através de **legislação adicional assente numa análise funcional**, que o MAEFP acredita que estará disponível ainda em 2021. Como o SEP só responde perante o governo central que o nomeia, existe o risco de esta figura ser vista como um «comissário político disfarçado», leal ao líder do partido governante na altura, e não como um verdadeiro representante do Estado, entendido numa perspectiva republicana (Guambe & Rosário, 2019).

Mesmo que haja uma melhor divisão de funções, é necessário um elevado grau de **«articulação e coordenação» horizontal e vertical**. O legislador disponibilizou mecanismos jurídicos para este efeito, estabelecendo conselhos provinciais de coordenação e reuniões nacionais de coordenação. Nas actuais condições de escassez de recursos e competição institucional entre o REP e os OGDG, o SEP e o GP, respectivamente, os informantes pensam ser improvável que estas dispendiosas reuniões de coordenação produzam programas alinhados e harmonizem a sua execução. Salientam também que «estes líderes não falam uns com os outros» e até «nem são legalmente obrigados a partilhar informações ou a comunicar a sua ausência das reuniões».⁹ Um participante na primeira reunião do conselho de coordenação da Zambézia, onde os quatro municípios¹⁰ da província também estiveram representados, caracterizou este acontecimento como «uma reunião gigantesca, bastante improdutivo e dispendiosa». É provavelmente também tendo em conta que a coordenação da descentralização «não funcionou bem no passado» (PNUD, 2021), que Impissa (2020:166) considera que a articulação horizontal e vertical eficiente e a coordenação de planos e actividades é «um dos maiores desafios à implementação de iniciativas de desenvolvimento territorial integrado». Na perspectiva de vários informantes, para sair deste dilema,

⁸ Entrevistas com dois quadros superiores do MAEFP, a 15/11/2020 e a 14/12/2020.

⁹ Entrevistas a quadros superiores do MAEFP.

¹⁰ Na reunião de coordenação decidiu-se que, de futuro, os 16 distritos da província deveriam também estar todos representados.

seria necessário haver, em primeiro lugar, uma compreensão mais clara das funções exclusivas e cooperativas/competitivas da REP e dos OGDP, juntamente com, em segundo lugar, uma grande ênfase na coordenação dentro dos OGDP e, finalmen-

te, uma redução simultânea da REP e das suas funções executivas. Vários informantes fizeram propostas concretas neste sentido.

2.3 Descentralização fiscal

O novo quadro legislativo introduziu várias mudanças estruturais relativamente aos recursos fiscais com que os OGDP podem contar. A Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro, sobre o Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial, estabelece no artigo 6 que as receitas dos Planos e Orçamentos (PO) anuais dos OGDP consistem, em princípio, em dois itens: receitas de fonte própria e recursos fiscais transferidos pelo governo central. Relativamente ao acesso ao crédito, o artigo 13 da Lei é bastante rigoroso: os empréstimos limitam-se a créditos comerciais a curto prazo, que devem ser aprovados pela AP e devem ser reembolsados com receitas próprias no decorrer do ano fiscal em que foram contraídos.

Relativamente às **receitas próprias**, a Lei n.º 16/2019 estabelece no artigo 15º as três principais categorias de fontes disponíveis. São estas:

- a) Receitas próprias decorrentes de licenciamento, concessão e venda de serviços;
- b) Receitas provenientes do arrendamento ou venda de bens ou de doações;
- c) Quaisquer outras receitas provenientes de legislação específica.

O estipulado no artigo 15 implica que os OGDP não têm acesso a receitas fiscais, ou seja, não têm base fiscal própria. Isto é diferente do direito a tributação dos municípios, que está em conformidade com a Lei n.º 11/2007 (lei das Finanças Municipais), revista em 2008, e o Código Tributário Autárquico promulgado no Decreto 63/2008. Assim, os OGDP dependerão principalmente de transferências do governo central e de receitas não fiscais, isto é, taxas de utilização e licenças. Algumas fontes, porém, como o licenciamento do uso da terra, quer dizer, as receitas provenientes da emissão de títulos de Direito de Uso e Aproveitamento de Terra, são também contestadas, tanto pelo governo central como pelo governo distrital, dependendo da área da terra. As taxas de licenciamento e prestação de serviços não podem ser consideradas nem fonte de receitas fiscais no sentido estrito da palavra, nem receitas regulares, porque são geradas por um serviço a ser prestado ou de uma licença a ser concedida a pedido de um cidadão. Isto implica que as receitas próprias dificilmente podem ser previstas. Por outras palavras, os novos órgãos provinciais democráticos descentralizados dependerão principalmente de transferências governamentais. Isto reforça a dependência dos municípios do governo central e fragiliza a noção de autonomia.

Uma vez que a sua própria base de recursos está limitada a receitas não fiscais, um dos desafios e prioridades, para todos os GP é calcular a base de receitas próprias e ter um aparelho de cobrança de receitas em funcionamento, para o que é necessária assistência técnica.¹¹ Na opinião do autor, todavia, dado o efeito da crise económica global, a recolha de receitas próprias não prosperará e não será suficiente para fornecer aos OGDP uma base fiscal sólida. Estes dependerão esmagadoramente das transferências do governo central, que são, por enquanto, decididas de forma discricionária pelo MEF. Isto cria uma situação de alto risco para os OGDP, com o seu limitado estatuto de «autonomia excepcional», que a nova legislação do SISTAFE prevê para eles. Podem até vir a perder o seu estatuto de autonomia administrativa, fiscal e patrimonial, se não conseguirem cobrir o total das suas despesas através de receitas próprias e dotações do governo central até um grau de 2/3 das despesas totais, segundo a nova legislação SISTAFE. Isto impede também que uma província se torne financeiramente dependente de transferências da ajuda externa.

As **transferências fiscais do governo central** para cada OGDP, e os seus limites, são comunicados anualmente pelo MEF e são inseridas no Plano Económico Social e Orçamento (PESO) anual do governo (central), que é aprovado pela AR. O PESO é uma fusão do que era anteriormente conhecido como Plano Económico e Social (PES) e Orçamento do Estado (OE), e resulta da nova legislação sobre o SISTAFE¹², a lei de base do sistema de gestão das finanças do Estado, que também abrange os OGDP e os municípios. O PO-OGDP anual, embora aprovado a nível provincial pelas AP, deve estar completamente alinhado com todos os instrumentos de planeamento nacional, incluindo o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). Isto exige uma estreita cooperação entre a Direcção Provincial de Economia e Finanças (DPEF), no Gabinete do GP, e os Serviços Provinciais de Economia e Finanças (SPEF), subordinadas ao SEP, que, neste caso, representa o MEF em cada província. As quantias atribuídas a cada província são canalizadas para os OGDP via e-SISTAFE para a Conta Única dos Órgãos de Governação Descentralizada (CUOGD), prevista na nova legislação do SISTAFE. No quadro das transferências do governo central, cada OGDP pode estabelecer as suas próprias prioridades no respectivo PO-OGDP, a ser aprovado pela AP e ratificado pelo MEF.

¹¹ Entrevista a um quadro do GP, Nampula, 16/11/2020.

¹² Lei N.º 14/2020 de 23 de Dezembro sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e respectiva regulamentação (Decreto N.º 26/2021 de 3 de Maio).

O artigo 22 da Lei nº 14/2020 estipula que, para estabelecer o limite da dotação orçamental do governo central a cada província, será definida uma fórmula em novo acto legislativo sobre esta matéria. Isto ainda não foi feito. Contudo, há indicações de que o MEF prevê produzir legislação para este fim ainda em 2021.¹³ Isto teria, naturalmente, de ter também em consideração os resultados da análise funcional levada a cabo pelo MAEFP, também prevista para 2021.

Se tivermos como referência a metodologia utilizada pelo MEF para as dotações orçamentais *ad hoc* aos OGDP em 2020, o seu primeiro ano fiscal histórico, há dois elementos fundamentais que podem ser tidos em conta para a afectação e distribuição dos recursos orçamentais do governo central aos OGDP. Em primeiro lugar, a parte disponível para todas as despesas recorrentes do OGDP (excepto salários) foi calculada como equivalendo à percentagem média das somas gastas a nível subnacional (províncias, distritos, autarquias) nos últimos cinco anos. A respectiva percentagem foi de 37% da despesa total. Em segundo lugar, relativamente à distribuição do montante total atribuído entre os OGDP, foram utilizados dois critérios: a) a área geográfica (em km²), e b) a população de cada província, com um peso relativo de 25% e 27%, respectivamente. A mesma fórmula é também utilizada no cálculo da parte que cabe a cada município do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), criado pelo governo para

subvenções gerais às autarquias. Não foram tidos em conta outros critérios, como sejam as receitas geradas numa província, assimetrias regionais, exposição aos desastres naturais, taxa de pobreza provincial ou despesa global per capita.

Em conclusão, o quadro de descentralização fiscal a favor do OGDP está incompleto. Subsistem dúvidas sobre se o mecanismo de atribuição e distribuição obedece ao princípio estabelecido de que «função implica financiamento». Isto ainda não pode ser aferido, já que ainda não foi concluído o processo de clarificação de funções da REP e dos OGDP através de uma análise funcional.

Além disso, propõe-se a revisão completa do **sistema de transferências intergovernamentais** do país, na forma de um sistema assente em fórmulas, em que sejam tidos em conta tanto os OGDP como as autarquias. Esse sistema, teria em consideração as necessidades de receitas do OGDP em conformidade com a sua função definida (exclusiva), mas também o potencial de geração de receitas de cada unidade territorial, em função da sua especificidade em termos de dotações de recursos naturais e económicos. O estabelecimento de um sistema desta natureza seria uma contribuição importante não só para a viabilidade das unidades subnacionais de governação descentralizada, mas também para a construção do Estado. E, como tal, ajudaria a combater as disparidades regionais existentes e, assim, a fazer face a uma das causas de conflito e da fragilidade do Estado.

¹³ Entrevista a um quadro superior do MEF, 23/11/2020.

2.4 Descentralização Sectorial: os Casos da Saúde e da Água, Saneamento e Higiene

É provavelmente demasiado cedo para tentar avaliar o impacto do *novo paradigma* na prestação de serviços nos sectores da Saúde e da Água, Saneamento e Higiene, dado que alguns dos parâmetros cruciais tratados nas secções anteriores ainda não estão esclarecidos e aguardam nova legislação. Isto verifica-se nomeadamente na **Saúde**, onde a relação e a divisão funcional de competências, trabalho e recursos humanos e financeiros entre o SEP e os OGDP são potencialmente conflituosas. No estado actual, tudo isto pode bem dificultar a prestação de serviços de qualidade e a sua expansão geográfica, sobretudo nas zonas rurais.

Vários informantes do sector da Saúde aludem a falta de clareza na divisão de funções entre a Direcção Provincial de Saúde (DPS) do CEP e os Serviços Provinciais de Saúde (SPS) subordinados ao SEP. Actualmente, há uma grande sobreposição de responsabilidades e uma organização quase idêntica (ENABEL, 2021). Isto cria grandes desafios na apresentação de planos provinciais bem coordenados e bem elaborados aos doadores da Saúde, como, por exemplo, o ProSaúde, no seu apoio de emergência no quadro da pandemia de COVID-19. No pior dos casos, a falta de responsabilidades claramente definidas afecta as modalidades contratualmente estabelecidas de financiamento de operações de saúde ao ní-

vel subnacional, o que, num caso, já levou ao congelamento temporário do financiamento.

Parece ter surgido nalgumas províncias uma divisão informal do trabalho entre os SPS e a DPS, em que os primeiros fazem planificação, orçamentação e monitoria, enquanto a segunda é responsável pela implementação de programas. Corre-se, no entanto, um grande risco de, por exemplo, fragilização dos serviços de saúde primários, também porque tais serviços exigem uma abordagem holística e não a fragmentação institucional actualmente existente. Para minimizar este risco, este estudo defende a elaboração de uma estratégia de descentralização sectorial liderada pelo Ministério da Saúde (MISAU), no âmbito do seu Plano Estratégico Sectorial (PESS) 2014-2021, a ser alargado até 2024. Esta proposta seria também vista com bons olhos por vários doadores, posto que ajuda a minimizar a sobreposição de funções, aumenta a eficácia da prestação de serviços, permite aumentar a quota orçamental a atribuir às unidades de saúde de nível subprovincial e aumenta a capacidade e a legitimidade dos OGDP (N'weti, 2021). A estratégia de descentralização sectorial do MISAU devia ser negociada com o MAEFP e o MEF, que até agora têm liderado a definição de como deve ser feita a descentralização no sector da saúde.

Em comparação, o **sector da Água, Saneamento e Higiene** parece menos afectado pelo *novo paradigma*, apesar de o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) por ele responsável estar entre os sectores mais centralizados. Ao longo dos anos, o MOPHRH tem mostrado pouca tendência a aumentar as despesas e o investimento para as suas entidades subnacionais. Uma das razões para o sector se ter mostrado «imune» à descentralização segundo o *novo paradigma* é o facto de ter já sido introduzido, há cerca de 20 anos, um sistema de gestão desconcentrado. Outra razão é uma divisão do trabalho aparentemente racional entre investimentos em sistemas de abastecimento de água a zonas urbanas através do FIPAG (cidades grandes) e a Administração de Infraestruturas de Água e Saneamento (AIAS), em cidades mais pequenas e vilas sede de distrito, e sistemas rurais. Estes últimos, que também incluem sistemas em vilas sede de distrito, são cobertos pelo PRONASAR (Programa Nacional de Água e Saneamento Rural), subordinado à Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento (DNAAS) do MOPHRH. Os investimentos do FIPAG e da AIAS em sistemas urbanos de abastecimento de água são geridos por empresas privadas, ficando a supervisão a cargo da Autoridade Reguladora de Águas (AURA).

Esta divisão de funções e responsabilidades no sector da água é reconhecida e confirmada pelo *novo paradigma*, em que os OGDP só são responsáveis pelo abastecimento de água rural no âmbito do PRONASAR, por intermédio da Direcção Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (DPOHRH), que faz parte do CEP. Isto permite aos Serviços Provinciais de Infra-estruturas (SPI), com o seu Departamento

de Habitação, Água e Saneamento (DHAS), subordinado à REP, centrar-se na sua actividade principal, nomeadamente o fornecimento de água e saneamento em cidades e vilas sedes de distrito através do FIPAG e da AIAS. Um informante salientou, que ao contrário de outros sectores, quase não existe sobreposição de funções entre a REP e os OGDP no sector da Água, Saneamento e Higiene.

Isto não significa, porém, que o novo paradigma não dê aqui azo a conflitos. Os conflitos existentes giram em torno daquilo que os informantes consideram uma distribuição injusta e pouco transparente de recursos humanos e materiais (veículos, escritórios, equipamento, etc.) entre a DPOHRH e os SPI/SPHAS, a favor destes últimos. Ao que nos dizem, isto afecta negativamente a capacidade de gestão, prestação de assistência técnica e monitoria dos investimentos em sistemas de abastecimento de água rural. Outro ponto de discórdia é o caso dos futuros sistemas de Água, Saneamento e Higiene nas vilas sedes de distrito, onde o PRONASAR/DPOHRH e a AIAS/SPI são potenciais concorrentes. Para evitar conflitos neste caso, é necessária uma definição mais clara de responsabilidades funcionais, tanto para a DPOHRH como para os SPI. Foi sugerida pelas partes interessadas a elaboração de um roteiro para capacitação no sector (tanto para o pessoal da DPOHRH como dos SPI) sobre as implicações e desafios do *novo paradigma* e sua implementação, como forma de esclarecer e mitigar as dúvidas e a potencial hesitação dos doadores em comprometer-se a financiamentos urgentemente necessários.

3 A Reforma: Controvérsias e Preocupações

Como qualquer reforma profunda, que forçosamente introduz mudanças estruturais nas relações institucionais e fiscais intergovernamentais, o *novo paradigma* da descentralização é visto de maneiras diferentes pelos vários intervenientes. Não faltam avaliações controversas sobre os méritos e desafios do processo de reforma. Na opinião do autor, estas controvérsias deveriam conduzir a um debate mais amplo sobre este assunto, que, infelizmente, não tem existido. Na realidade, durante as negociações de paz e posterior legislação da descentralização, o público foi, em grande medida, mantido à margem, não obstante algumas excepções, enquanto a literatura indica que, quanto maior for a participação do público na concepção deste tipo de reforma, mais aceitáveis serão os seus resultados (OCDE, 2000).

Apenas três perspectivas de diferentes interessados sobre a génese, o alcance e os efeitos do *novo paradigma* são aqui resumidas de uma forma bastante condensada. Trata-se dos pontos de vista de a) um ministro que participou no processo legislativo, b) observadores críticos, entre os quais profissionais, ou seja, funcionários públicos com uma longa experiência de trabalho em governos locais e provinciais, e c) doadores, que apoiaram a descentralização no passado e se mostram inclinados a continuar a fazê-lo, em condições favoráveis.

3.1 Uma perspectiva de Maputo e das Capitais Provinciais

O Vice-Ministro do MAEFP, autor do livro atrás citado sobre o novo paradigma (Impissa, 2020), prefere ver o pacote legislativo, para o qual contribuiu, na perspectiva da inovação. Defende que o novo paradigma é inovador no sentido em que define sistematicamente, no contexto moçambicano, o que constitui a descentralização, os seus objectivos e as suas limitações. Identifica, em especial, uma importante medida inovadora no estabelecimento de um sistema estruturado de subsidiariedade, composto por níveis de governos subnacionais democráticos a nível provincial, distrital e municipal. Este modelo segue o mesmo princípio institucional de descentralização democrática e implica a divisão entre funções executivas e legislativas e um grau de relativa autonomia administrativa, financeira e patrimonial de todas as entidades subnacionais. As assembleias legislativas e dos seus chefes executivos resultam de eleições democráticas multipartidárias, neste último caso por encabeçarem a lista partidária que vence as eleições. Este autor considera também que é

uma grande inovação a presença do Estado central a todos os níveis, através de um representante do Estado. Segundo ele, estas inovações no pacote legislativo espelham da melhor forma possível os resultados dos acordos alcançados nas negociações de paz entre o Presidente Nyusi e o falecido líder da Renamo, Dhlakama, num novo guião de descentralização para a consolidação da paz.

Os governadores provinciais recentemente eleitos dão conta de opiniões semelhantes, salientando que a AP tem agora real poder decisório, nomeadamente no planeamento e orçamento, e o governador provincial tem legitimidade eleitoral.

Contudo, com base nas opiniões recolhidas nas entrevistas realizadas ao nível do governo central em Maputo, há lugar para dúvidas de que as opiniões do vice-ministro sejam perfeitamente representativas de todo o governo, ou mesmo do MAEFP.

3.2 Perspectivas Críticas

Vários informantes, entre os quais se contam não só membros superiores da oposição, mas também altos quadros governamentais, não concordam inteiramente com a conclusão atrás referida. Observadores próximos do processo de negociação de paz salientam que a legislação pode não reflectir os acordos de descentralização alcançados pelos principais actores, sobretudo no que diz respeito à tónica posta na REP como contrapeso ao GP e aos OGDG. Uma das nossas fontes, com um alto cargo público num ministério-chave, é da opinião que o processo legislativo teve «demasiados cozinheiros que acabaram por estragar a sopa». Isto resultou supostamente numa «adulteração» do entendimento de descentralização em acordos da elite quando foi traduzida em legislação. Ao que se diz, não estava prevista uma REP forte com funções executivas concorrentes ou paralelas. Esta percepção pode indiciar um receio de que o novo paradigma possa não contribuir forçosamente para a consolidação da paz, podendo antes aumentar as clivagens, mesmo dentro do partido no poder que governa o país a todos os níveis, com excepção de oito municípios.

Outros observadores críticos, sobretudo ao nível subnacional, sugerem que o resultado do esforço legislativo e do seu *novo paradigma*, isto é, o modelo bicéfalo de governo provincial, é disfuncional para governar eficazmente o país e prestar melhores serviços públicos. Como disse um alto funcionário do MEF, um governo provincial «só pode ter um chefe, nomeadamente o GP, a quem foi outorgado um mandato eleitoral¹⁴» – uma posição partilhada por um grande número

14 Entrevista com um quadro superior, MEF, Maputo, 23/11/2020.

3.3 Percepções dos Doadores

Os parceiros internacionais de Moçambique, sobretudo aqueles que apoiam a descentralização há já algum tempo, têm seguido de perto e comentado o novo processo de reforma da descentralização, nomeadamente através do Grupo de Trabalho sobre a Descentralização (DWG).¹⁷ Como seria de esperar, os seus membros estão preocupados com vários pontos já destacados acima, entre os quais (PNUD, 2021):

- a) A falta de clareza relativamente à competência institucional específica das províncias, distritos e municípios para diferentes sectores (por exemplo, abastecimento de água, saúde), com sobreposições que devem ser evitadas;
- b) A lentidão na implementação da reforma e o pequeno impacto na prestação de serviços resultante de atribuições de gastos contraditórias, pouco financiamento às entida-

17 Os membros deste grupo informal são actualmente (entre outros): Banco Mundial, FCDO (antigo DFID), União Europeia, GIZ, Cooperação Alemã, Cooperação Irlandesa, PNUD, Embaixada da Suíça, UNCDF, UN-Habitat e USAID. Ao contrário do que era prática antigamente, as ONGs estão actualmente excluídas do grupo.

de profissionais da função pública. O antagonismo intrínseco entre o SEP e o GP não pode, nesta perspectiva, sanear-se facilmente através de «articulação e coordenação» a nível nacional e provincial que acarreta elevados custos de transacção. Nas palavras de um administrador distrital com décadas de experiência, o que é necessário é «uma decisão política corajosa» para repensar a instituição da REP e do SEP, no sentido de restringir este último, eliminando as suas actuais funções executivas e definindo termos de referência claros para o SEP.¹⁵ Sem um passo arrojado neste sentido, existe, como o exprimiu um alto funcionário governamental do nível provincial, um risco elevado de *escangalhar*¹⁶ a administração pública de Moçambique: a manutenção do modelo bifurcado de governação provincial poderá vir a ter consequências desastrosas para a já de si frágil capacidade do Estado de fornecer bens e prestar serviços públicos e, portanto, de consolidar o Estado e a paz.

Por fim, o facto de o *novo paradigma* estar incompleto e carcer de uma definição clara e prática de funções exclusivas e competitivas, para a REP e para os OGDG, e sobretudo para os sectores, é uma questão de bom sendo, com a qual concordam quase todos os informantes. O mesmo se aplica à necessidade de um sistema de transferência intergovernamental viável. É nestas áreas que alguns parceiros internacionais têm interesse em cooperar com o governo aos níveis central e provincial.

15 Entrevista com um Administrador de Distrito, província da Zambézia, 10/11/2020.

16 *Escangalhar* o estado colonial era um dos slogans revolucionários da Frelimo após a independência, o que, na realidade, praticamente não foi feito, antes pelo contrário (cf. Weimer & Carrilho, 2017, Capítulo A).

des subnacionais, desigualdades na atribuição de receitas centralizadas e má coordenação durante o processo de planificação e orçamentação;

- c) O facto de o actual quadro jurídico para a descentralização fiscal não implicar transferências fiscais intergovernamentais assentes em fórmulas, de modo que o grau de autonomia fiscal dos OGDG é definido pelo poder discricionário do governo central.

A USAID, que actualmente preside o DWG, realizou a sua própria AEP (USAID, 2020: 4), em que se lê:

Em aspectos importantes, a recente reforma administrativa é um passo atrás em relação a quadros políticos e legislação anteriores. Por um lado, a criação da Representação do Estado nas Províncias, e a partir de 2024 nos distritos, vem enfraquecer a governação local descentralizada e reforça a liderança e os procedimentos centralizados, demonstrando a falta de vontade política da Frelimo para uma verdadeira devolução de poderes aos órgãos eleitos.

Existe, em suma, um certo cepticismo da parte dos doadores internacionais que se traduz numa hesitação e numa atitude de baixo risco em relação ao apoio à transformação visada pelo *novo paradigma*, sobretudo no que diz respeito aos OGD. Isto significa, porém, que os doadores não estão conscientes dos potenciais pontos de entrada para apoiar a reforma, como sejam a descentralização sectorial e a concepção e testagem de um sistema intergovernamental de transferência fiscal. A versão mais optimista deste cepticismo postula que as reformas de descentralização em geral são processos a longo prazo, e que a criação de governos provinciais descentralizados é um passo na direcção certa e um processo de aprendizagem que complementa o modelo de governo local descentralizado amadurecido ao longo de 25 anos nos 53 municípios.

Na *perspectiva da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento*, que há muito apoia a descentralização em Moçambique e noutros países, as implicações do *novo paradigma* podem ser resumidas da seguinte forma:

- › As novas «regras do jogo» e a ausência dos resultados da análise funcional em curso impedem a implementação eficiente dos programas em curso, por exemplo, de Saúde e Água, Saneamento e Higiene, e acarretam novos riscos e custos de transacção, que provavelmente se reflectirão na nova estratégia nacional 2022-2024, actualmente em elaboração.
- › Os cenários de descentralização democrática a nível distrital, legalmente previstos a partir de 2024, lançam algumas dúvidas sobre os resultados deste aspecto da reforma em relação às autarquias existentes que contam com o apoio da Suíça desde os seus primórdios, aumentando assim as incertezas relativamente ao planeamento estratégico;
- › Em função disto, a SDC segue actualmente uma abordagem de partilha de riscos, centrando a sua intervenção em governos distritais e municípios seleccionados, bem como, num governo provincial descentralizado, sempre em parceria com outros actores internacionais, nomeadamente o GIZ, PNUD e o UNCDF.
- › Por fim, é também particularmente preocupante a relação entre a Agência de Desenvolvimento Integrado para a Região Norte (ADIN), com sede em Maputo, que cobre as três províncias (Cabo Delgado, Nampula e Niassa), e as novas instituições de governação descentralizada. As suas respectivas regras de planificação, orçamentação e prestação de contas são por vezes substancialmente diferentes e podem tornar-se objecto de conflito, com a abordagem hierárquica da ADIN a reforçar as tendências de recentralização e o custo dos recém-criados governos provinciais eleitos.

4 Considerações Finais

4.1 Conclusões

Este estudo demonstra que o «novo paradigma» da descentralização em Moçambique, resultante de um processo de reforma constitucional desencadeado por um acordo da elite política sob a forma do APRM, está ainda por acabar e precisa de mais ajustes substanciais. O estudo mostra também que o *novo paradigma* não é tão novo como esta designação pode sugerir, tendo em conta o forte elemento de centralização, materializado na figura do SEP. De facto, pode ser visto como um caso exemplar de utilização de um discurso de descentralização para fins de recentralização da autoridade, ou como diria Otayek (2007), «descentralização como forma de redefinir o poder autoritário» do topo para a base.

Questões políticas à parte, há ainda que superar dois grandes desafios técnicos que constituem o cerne de uma descentralização bem-sucedida. O primeiro é uma definição clara e exequível das tarefas, funções e responsabilidades exclusivas dos OGD, que as distinga das da REP. Isto deveria, e não só na opinião do autor, implicar também uma redefinição e um redimensionamento da REP. O segundo ponto em falta na agenda da reforma é um sistema fiscal intergovernamental, baseado na ideia de que «função implica financiamento» e dotado de um mecanismo de equilíbrio para minimizar as distorções regionais. Deve aqui incluir-se um factor que tenha em consideração as vastas diferenças de dotações de recursos naturais e económicos que há entre as províncias. Como disse um dos entrevistados:

[Precisamos de] um sistema que permita ou garanta uma distribuição transparente, justa e equitativa do rendimento nacional. Um sistema que proporcione às províncias, distritos e eventualmente aos municípios o conforto de que os recursos explorados no seu território lhes tragam rendimentos que depois, e através dos organismos por eles escolhidos, os sirvam a eles e não ao governo central, que os utiliza de uma forma muito

*pouco transparente, abusiva até, e esbanjadora.*¹⁸

Sem um sistema desta natureza, o acordo político e a reforma de descentralização podem não dar a esperada contribuição para a construção do Estado e da paz (Wolf *et al.* 2020). E ter-se-á perdido outra oportunidade de um «momento crucial» para a construção e consolidação da paz.

Os profissionais moçambicanos, sobretudo — isto é, funcionários públicos com experiência de governo provincial e local, como sejam presidentes dos Conselhos Municipais, administradores, directores, etc. — concordam com a opinião expressa no estudo da USAID atrás citado, de que a ênfase dada à REP/SEP constitui um retrocesso e deveria ser revista, numa iniciativa politicamente «corajosa» de ajustar a legislação existente. Um cenário menos dramático é defendido por um antigo quadro superior do MAEFP. Implica, em analogia com o caso do representante do Estado nas autarquias criadas em 2003, uma «marginalização e fragilização gradual» da REP face aos OGD democraticamente legitimados.¹⁹ Aceitando esta premissa, a REP acabará por desaparecer e os OGD permanecerão.

A questão é se este processo de reforma incompleto deve ser aplicado ao nível distrital a partir de 2024, como a constituição e a legislação determinam. A resposta de quase todos os entrevistados é um claro «não», pelo menos por enquanto. Este «não» implica também que a reformulação da descentralização iniciada pela reforma deve ir mais longe e incluir a forma como o governo está habituado a formular políticas, a planificar, a programar e a orçamentar a sua execução. Estes hábitos ignoraram em grande medida os grandes perigos económicos, sociais e fiscais que a presente crise veio revelar.

¹⁸ Entrevista com um quadro superior da função pública, província de Nampula, 14/11/2020.

¹⁹ Entrevista, Maputo, 06/11/2020.

4.2 Recomendações

Dadas as controvérsias e contradição que pesam sobre a reforma de descentralização, os seus riscos institucionais e políticos, e uma certa hesitação dos parceiros internacionais em aderir à mesma, o autor apresenta as seguintes recomendações gerais para uma revisão «pós-reforma»:

- › Há uma clara necessidade de debater, rever e ajustar os pressupostos subjacentes ao novo modelo de descentralização, se possível no quadro do Mecanismo Africano de Avaliação dos Pares (MAAP), no qual Moçambique já desempenhou um papel de destaque. Nesse exercício, deveriam também ser incluídos a acessibilidade e os riscos do paradigma actual.
- › A legislação actual, extremamente volumosa e complexa, poderia ser simplificada, para melhorar a sua compreensão, sobretudo por parte de funcionários públicos destacados a nível subnacional, empresários, contribuintes e cidadãos. Em termos muito práticos, eles precisam de ter um entendimento claro de quais são alterações que as novas regras do jogo implicam na sua vida quotidiana.
- › É urgente investir dinheiro e esforço na elaboração de um sistema de transferência fiscal intergovernamental baseado

em fórmulas, seguindo as melhores práticas, um passo fundamental para enfrentar os desafios da construção do Estado e consolidação da paz. Isto exigiria também um processo aberto de consulta, envolvendo todos os níveis de governo e incluindo a sociedade civil e o meio académico.

A concretização dessa agenda exigiria certamente uma iniciativa mais distanciada do poder actualmente constituído, isto é, fora da política do dia-a-dia, que tenha em conta os obstáculos fiscais, económicos e sociais à descentralização efectiva da prestação de serviços, bem como a mudança de paradigma em curso do apoio internacional a Moçambique, passando de «ajuda ao desenvolvimento» a «investimento para o crescimento». Após mais de duas décadas de conflitos desde a Independência, o povo moçambicano merece certamente um sistema de governo descentralizado que forneça os serviços públicos básicos na saúde, educação, água e saneamento, etc., com a qualidade e a cobertura adequadas, não só nas áreas urbanas, mas também nas zonas rurais. Os moçambicanos merecem, sobretudo, um sistema de governação que contribua para a estabilidade, para a geração de oportunidades económicas locais e, acima de tudo, para a consolidação da paz e da estabilidade política.

5 Anexos

5.1 Novas instituições e designações (provincia, distrito, autarquias)

Nível de governo	Novas instituições e designações	Sigla	Elementos Constitutivos	Sigla
Provincial	<i>Órgãos de Governação Descentralizada Provincial</i>	OGDP	<i>Governador de Província</i>	GP
			<i>Conselho Executivo Provincial</i>	CEP
			<i>Assembleia Provincial</i>	AP
	<i>Representação do Estado para a Província</i>	REP	<i>Secretário do Estado para a Província</i>	SEP
			<i>Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado</i>	CSPRE
			<i>Serviços Provinciais do Representação do Estado</i>	SPRE
Distrital	<i>Órgãos de Governação Descentralizada Distrital</i>	OGDD	<i>Administrador do Distrito</i>	ADD
			<i>Conselho Executivo Distrital</i>	CED
			<i>Assembleia Distrital</i>	AD
	<i>Representação do Estado para o Distrito</i>	RED	???	
	Autárquico*	<i>Órgãos de Descentralização Autárquica</i>	ODA	<i>Presidente da Autarquia</i>
<i>(Presidente do Conselho Municipal)</i>				(PCM)
<i>Conselho Executivo Autárquico</i>				CEA
<i>(Conselho Municipal)</i>				(CM)
<i>Assembleia Autárquica</i>		AA		
<i>(Assembleia Municipal)</i>	(AM)			
<i>Representação do Estado para a Autarquia</i>	REA	???		

Fonte: do autor, com base na Lei 1/2018, AR, 2018 e EISA, 2018

* Estas instituições não são novas; a designação, porém, foi alterada – as designações anteriores são apresentadas entre parênteses.

5.2 Legislação sobre Descentralização (2018 – 2021)

Quadro 1: Legislação sobre descentralização 1: Leis (2018 – 2020)

No	Lei	Sobre (assunto)
0	Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho ²⁰	Revê, pontualmente, a Constituição da República para ajustá-la ao processo de consolidação da reforma democrática do Estado
1	Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto	Estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais (alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro)
2	Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto	Estabelece o quadro jurídico-legal para a eleição dos titulares da Assembleia Municipal e do Presidente do Conselho municipal
3	Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio	Altera e republica a Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico para a eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República.
4	Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio	Estabelece o quadro jurídico para eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo de Província.
5	Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio	Estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.
6	Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio	Estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.
7	Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio	Estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.
8	Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio	Estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.
9	Lei n.º 15/2019, de 24 Setembro	Estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo
10	Lei N.º 16/2019, de 24 de Setembro	Define o Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.
11	Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro	Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)

Fonte: Mangove et al. (2019)

Quadro 2: Legislação sobre descentralização 2: Decretos (2019 – 2021)

N.º	Decreto	sobre (assunto)
1	Decreto n.º 94/2019 de 31 de Dezembro	Regulamenta a Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e as autarquias locais
2	Decreto n.º 95/2019, de 31 de Dezembro,	Aprova os Princípios Fundamentais para a Elaboração do Regimento da Assembleia Provincial.
3	Decreto n.º 96/2019, de 31 de Dezembro	Aprova o Estatuto Orgânico do Secretariado Técnico da Assembleia Provincial e revoga a Resolução n.º 10/2010, de 31 de Dezembro, que aprova o Estatuto Orgânico do Secretariado Técnico da Assembleia Provincial.
4	Decreto n.º 97/2019, de 31 de Dezembro	Estabelece a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.
5	Decreto n.º 98/2019, de 31 de Dezembro	Aprova as orientações para a investidura da Assembleia Provincial, a apresentação ao público do Secretário do Estado da Província e da Cidade de Maputo, 56/2009 de 8 de Setembro, que aprova as orientações para a Investidura
6	Decreto n.º 3/2020, de 10 de Janeiro	Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento do Conselho de Coordenação da Cidade de Maputo
7	Decreto n.º 4/2020, de 4 de Fevereiro	Estabelece os mecanismos de organização e funcionamento do Conselho Nacional de Coordenação e do Conselho Provincial de Coordenação.
8	Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro	Estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos serviços de representação do Estado na Cidade de Maputo.
9	Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto	Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga os Decretos n.ºs 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril.
10	Decreto n.º. 64/2020, de 7 de Agosto	Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.º 2/2020, de 8 de Janeiro e n.º 15/2020, de 13 de Abril.
11	Decreto N.º. 65/2020, de 7 de Agosto	Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro.
12	Decreto n.º. 26/2021, de 3 de Maio	Regulamenta a Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro, sobre o SISTAFE

Fonte: do autor, com base no *Boletim da República*, vários números

²⁰ Boletim da República, I SÉRIE- Número 115, 12 de Junho de 2018 (2.º suplemento).

Quadro 3: Diplomas ministeriais, etc. (2020 – 2021)

1	Circular nº 01/GAB-MEF/2020, de 19/02/2020	Comunicação dos Limites Orçamentais e Orientações para o Processo de Preparação do Orçamento a Nível Provincial para 2020. MEF/Gabinete do Ministro
2	Carta Oficial 40/GAB-MEF/2020 de 19/02/2020	Sobre a comunicação dos Limites Orçamentais e Emissão de Orientações para o Processo de Preparação do Orçamento a Nível Provincial para 2020. MEF/Gabinete do Ministro.
3	Diploma Ministerial nº 8/2021 de 22 de Janeiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Justiça e Trabalho
4	Diploma Ministerial nº 9/2021 de 22 de Janeiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Saúde
5	Diploma Ministerial nº 13/2021 de 29 de Janeiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Economia e Finanças (MAEFP/MEF)
6	Diploma Ministerial nº 14/2021 de 29 de Janeiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Infra-estruturas (MAEFP/MEF)
7	Diploma Ministerial nº 15/2021 de 1 de Fevereiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Gabinete do Secretário de Estado na Província. (MAEFP/MEF)
8	Diploma Ministerial nº 16/2021 de 1 de Fevereiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Assuntos Sociais (MAEFP/MEF)
9	Diploma Ministerial nº 17/2021 de 1 de Fevereiro	Aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Actividades Económicas (MAEFP/MEF)

Fonte: autor, compilado a partir do *Boletim da República*, vários números, e outras fontes

5.3 Estrutura Organizacional do CEP e do CSPRE

OGDP/CEP	SEP/CSEP
1 Gabinete Do Governador De Província	Gabinete do Secretário do Estado na Província
2 Direcção Provincial Do Plano E Finanças	Serviço Provincial De Economia E Finança
3 Direcção Provincial Da Saúde	Serviço Provincial De Actividades Económicas
4 Direcção Provincial Da Educação	Serviço Provincial De Assuntos Sociais
5 Direcção Provincial Da Agricultura E Pescas	Serviço Provincial de Infra-Estruturas
6 Direcção Provincial De Obras Publicas	Serviço Provincial de Justiça e de Trabalho
7 Direcção Provincial De Transporte E Comunicações	Serviço Provincial do Ambiente
8 Direcção Provincial De Indústria E Comercio	Serviço Provincial Dos Combatentes
9 Direcção Provincial Do Género Criança E Acção Social	
10 Direcção Provincial Da Juventude, do Emprego E Do Desporto	
11 Direcção Provincial De Cultura E Turismo	
12 Direcção Provincial De Desenvolvimento Territorial E Ambiente	

Fonte: autor, com base em Mangove *et al.* (2019) e legislação posterior

5.4 Divisão de Funções entre o Governo Central e os OGD

Quadro 4: Funções Exclusivas dos Órgãos Centrais do Estado (OCE)

No	Functions
1	As funções de soberania
2	A normação de matérias de âmbito da lei
3	A definição de políticas nacionais
4	A realização da política unitária do Estado
5	A representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico
6	A definição e organização do território
7	A defesa nacional
8	A segurança e ordem públicas
9	A fiscalização das fronteiras
10	A emissão de moeda
11	As relações diplomáticas
12	Os recursos minerais e energia
13	Os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva
14	A criação e alteração dos impostos

Fonte: Lei N.º 1/2018, de 2 de Junho, Art.º 139 e Art.º 270 D

Quadro 5: Funções/Competências dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP)

No	Competências/funções
1	Agricultura, pescas, pecuária, silvicultura, segurança alimentar e nutricional
2	Gestão de terra, na medida a determinar por lei
3	Transportes públicos, na área não atribuída às autarquias
4	Gestão e protecção do meio ambiente
5	Florestas, fauna bravia e áreas de conservação
6	Habituação, cultura e desporto
7	Saúde, no âmbito de cuidados primários
8	Educação, no âmbito do ensino primário, do ensino geral e de formação técnico-profissional básica
9	Turismo, folclore, artesanato e feiras locais
10	Hotelaria, não podendo ultrapassar o nível de três estrelas
11	Promoção do investimento local
12	Água e saneamento
13	Indústria e comércio
14	Estradas e pontes que correspondam ao interesse local, provincial e distrital
15	Prevenção e combate às calamidades naturais;
16	Promoção do desenvolvimento local
17	Planeamento e ordenamento territorial
18	Desenvolvimento rural e comunitário
19	Outras a serem determinadas por lei.

Fonte: Lei N.º 1/2018, de 2 de Junho, Art.º 270 J

5.5 Bibliografia seleccionada

Cortez, Edson; Orre, Aslak; Fael, Baltazar; Nhamirre, Borges; Banze, Celeste; Maposse, Inocência; Harnack, Kim e Reite, Torun (2021). Costs and Consequences of Hidden Debt for Mozambique. Centro de Integridade Pública (CIP), Moçambique, and Chr. Michelsen Institute (CMI), Norway. Maputo, Moçambique/Bergen, Norway May 2021. <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/05/Costs-and-consequences-of-the-Hidden-Debt.pdf>

ENABEL (2021). Memo Re: Estatuto Orgânico de SPS e SPS. 29/01/2021. Belgian Development Agency (internal document).

Guambe, Egídio & Domingos do Rosário (2020). Sem perfil nem qualificador definidos. Secretário de Estado na Província não deve parecer um comissário político disfarçado. EISA. Policy Brief No. 5. 02.06.2020.

Impissa, Inocência (2020). O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios. Maputo. Imagem One. Novembro 2020.

Macuácuá, Edson da Graça (2019). Moçambique Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização. Lisbon. Escolar Editora. Prefácio por Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique.

Mangove, Augusto (Coord) (2019). Pacote da Descentralização e Legislação Eleitoral. Maputo. Ministério da Administração Estatal e Função Pública e Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Português, English.

MISAU (2019). Relatório de Avaliação do Plano Estratégico do Sector de Saúde (PESS 2014-2019). Ministério da Saúde. Direcção de Planificação e Cooperação. Maputo, 14 de Agosto de 2019 (unpublished)

[N'weti \(2021\)](#). The provision of Health Services in Mozambique - Towards the decentralization of the health sector? A contribution to a necessary reform discussion. Policy Paper No. 1, Maputo, May 2021. N'weti Comunicação para Saúde

OECD (2019). Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy Makers. Paris. https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf

Otayek, René (2007). A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, pp. 131 – 150. <https://doi.org/10.4000/rccs.793>

Santos, Francisco Almeida dos (2020). War in resource-rich northern Mozambique – Six scenarios. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Insight 2020:02). <https://www.cmi.no/publications/7231-war-in-resource-rich-northern-mozambique-six-scenarios>

[UNDP \(2021\)](#). Decentralized Governance Promotion Programme. Program Plan 2021. UNDP D4D Decentralization for Development Program. PPT presented by Pedraza Lopez, Cristino

United Nations (2000). Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration. ST/ESA/PAD/SER.E/7. <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2000%20Decentralization%20Conditions%20for%20Success.pdf>

[USAID \(2020\)](#). Political Economy Analysis of Local Government in Mozambique. Final Report. Produced by Eurosis, under the subcontract with Management Systems International (MSI), a Tetra Tech company, for Mozambique Monitoring and Evaluation Mechanism and Services (MMEMS). United States Agency for International Development. Maputo Office.

Vines, Alex (2019). Prospects for a Sustainable Elite Bargain in Mozambique: Third Time Lucky? London, Chatham House. Research paper. 5 August 2019. <https://www.chathamhouse.org/2019/08/prospects-sustainable-elite-bargain-mozambique-third-time-lucky>

Weimer, Bernhard & Bueno, Natália (2020). Paz e Reconciliação em Moçambique. Conjuncturas Críticas e Dependência da Trajectória. In: Salvador Forquilha (org). Desafios para Moçambique 2020: Maputo. Instituto de Estudos Económicos e Sociais (IESE): 65-95. <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/BWeimerNBueno-Desafios-2020.pdf>

Weimer, Bernhard (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: “Mantendo a falta de clareza?” Conjuncturas críticas, caminhos, resultados. In: Weimer, Bernhard, (ed.), Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos, Resultados. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE),76-102.

Wolff, Stefan, Simona Ross & Asbjorn Wee (2020). Subnational Governance and Conflict. The Merits of Subnational Governance as a Catalyst for Peace. Washington. The World Bank Group.

World Bank (2020). Mozambique Risk and Resilience Assessment. December 2020 (restrito, por publicar)

Impressão

Editor:

Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros
Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação SDC
3003 Berna, Suíça

Autor:

Bernhard Weimer

Desenho:

Equipa Audiovisual e Comunicação da FDFA

Fotografia da capa:

Dominic Chavez, World Bank

Contacto de especialistas:

Embaixada da Suíça
Gabinete de Cooperação Suíça em Moçambique
Torres Rani, Av. Marginal 141, 11º andar, Maputo
maputo@eda.admin.ch

Esta publicação pode ser descarregada a partir do website www.eda.admin.ch/maputo

Maputo, 2021 / © SDC