



VI ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS MARCADAS PARA 11 DE OUTUBRO DE 2023

Preocupante retrocesso da descentralização em Moçambique

- Nas últimas décadas, Moçambique tem-se confrontado com o agravamento da pobreza, o sentimento de exclusão sociopolítica e económica, o monopólio e a centralização de poderes, bem como com crescentes assimetrias regionais. Este cenário prova que os resultados da primeira fase das reformas do Estado iniciados nos primórdios dos anos 1990 não foram satisfatórios para uma parte da população moçambicana e estão na origem da instabilidade político-militar que o país vem assistindo nos diferentes momentos da sua história.



Por isso, uma segunda fase de reformas do Estado, com maior enfoque para a descentralização, teve lugar em 2018 e 2019, com o objectivo de responder a uma crise político-militar que assolou o país em 2013, onde o Governo e a Renamo eram os principais digladiadores. Apesar de várias interpretações apresentadas por políticos e académicos para justificar os propósitos das reformas, o Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) entende que nos diferentes momentos do processo político e histórico, as reformas do Estado moçambicano visam, por um lado, reforçar o papel e a capacidade das instituições para provisão de bens e serviços públicos e, por outro, aperfeiçoar a participação e representação dos diferentes segmentos sociopolíticos e económicos nos processos económicos e políticos, e assegurar uma justa distribuição da renda nacional, eliminando os focos de conflito, consolidando os sustentáculos da paz e da estabilidade política.

Decorridas mais de três décadas de reformas de Estado com enfoque para a descentralização, o CDD questiona em que medida o Governo do dia mantém o compromisso e os propósitos pretendidos com as reformas da descentralização?

Este questionamento institucional surge de uma análise profunda que fazemos sobre a proposta de Lei Base de Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais, submetido ao Parlamento pelo Conselho de Ministros em Julho de 2021. A proposta, cujo debate está agendado para a presente sessão da Assembleia da República, visa alterar a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, que, no contexto da revisão pontual da Constituição de 2018, e dos Acordos de Paz Definitiva de Maputo de 2019, foi consensualmente modificada e aprovada com mais de dois terços do apoio parlamentar, e mais tarde republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro. A proposta de lei actualmente em debate é sustentada pela necessidade de harmonizar o pacote legislativo de descentralização com outra legislação específica aprovada, orientando a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e o Presidente do Conselho Municipal.

Para o CDD, existem três aspectos importantes e merecedores de atenção a serem discutidos e aprofundados antes da aprovação daquela proposta legislativa. Em primeiro lugar, a proposta de lei que em 2021 foi apresentada pelo Conselho de



Ministros ao Parlamento reforça disfarçadamente o controlo monopolístico do poder político central sobre as autoridades locais. Em segundo lugar, aquela proposta enfraquece os pressupostos legais da autonomia financeira, administrativa e patrimonial, acordados à luz do artigo 9 da Lei 6/2018, de 3 de Agosto. O CDD entende que esta tendência contraditória à autonomia política e administrativa e patrimonial das autoridades locais é recorrente no contexto político moçambicano. A título ilustrativo, estão as propostas fracassadas de afastar o bairro Munhava da administração municipal da Beira e a região de Lumbo da Ilha de Moçambique. Estas iniciativas foram sempre orquestradas sem nunca se equacionar a possibilidade de desmembrar a Ilha de Inhaca do Município da Cidade da Maputo. Em terceiro lugar, o CDD entende que aquela proposta de lei esvazia os interesses nacionais alcançados por consenso entre o Governo e a Renamo no âmbito da Revisão Pontual da Constituição de 2018 e das reformas da descentralização aprovadas nos anos seguintes.

Sobre o primeiro ponto, a nossa análise deriva

da tendência de institucionalizar a extinção de autarquias locais com base no seu desempenho. Para o CDD, **o Estado Moçambicano, por si, não é financeiramente sustentável e depende cada vez mais do financiamento da dívida interna ou externa. Nestas circunstâncias, alguns estudos mostram que as 53 economias municipais geram mais de 50% da produção e do PIB. Por isso, não se deve matar a única galinha que ainda põe alguns ovos.** Construimos esta parábola com base na alínea b) do ponto 2 do artigo 4 da proposta de lei submetida pelo Conselho de Ministros ao Parlamento, onde se induz que, em casos de mau desempenho económico, o Governo central poderá determinar a extinção de autarquias locais.

Entretanto, este artigo ignora que, entre os critérios determinantes para o desempenho das autarquias locais, contam-se as transferências de recursos do nível central para o local: Fundo de Compensação Autárquica, Fundo de Investimento de Iniciativas Locais, Fundo de Estradas e outros. O CDD entende que as transferências intergovernamentais têm sido feitas numa estreita



violação da lei. Por exemplo, em 2022 o Governo aumentou as transferências intergovernamentais para os municípios, em 0.5%, tendo passado de 1.5% para 2%. Embora este aumento vai reforçar a capacidade dos municípios proverem mais bens e serviços públicos, não existe uma base legal que sustenta esse aumento, podendo mesmo reduzir nos próximos anos.

Outra questão é que, por um lado, os municípios cuja gestão se encontra na responsabilidade do partido governante, como os da oposição, reclamam que a sua base tributária é estreita ou limitada, dificultando a sua capacidade de arrecadação de receitas para realização de despesas públicas, o que afecta seu desempenho. Por outro, os municípios ganhos e geridos por partidos da oposição queixam-se da não transferência de receitas de funcionamento e de capital por parte do Ministério da Economia e Finanças. Nos casos em que as receitas são transferidas, isto ocorre no último trimestre do ano, comprometendo a sua execução. Diante destes elementos estruturantes da descentralização moçambicana e da municipalização, importa questionar os critérios propostos pelo Governo para a avaliação do doloso desempenho económico dos municípios, previsto

na alínea b do ponto 2 do artigo 4, da proposta de Lei Base das Autarquias Locais, em debate no Parlamento.

O reforço do monopólio é ainda visto na forma como se esta tentando reverter o consenso de descentralização alcançado no Acordo de Paz Definitiva de Maputo. Entre 2013 e 2019, o Governo e a Renamo conduziram mais de 200 rondas negociais. O processo negocial que teve recuos e avanços visava, acima de tudo, a construção consensual de um projecto nacional que garantisse a sustentabilidade e durabilidade da paz e da estabilidade político-militar. Tratava-se de um projecto consensual das três formações políticas representadas no Parlamento, nomeadamente a Frelimo, a Renamo e o MDM, com assistência técnica nacional e internacional, que conduziu à aprovação da Lei 6/2018, de 3 de Agosto, a base jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais. Na altura, as partes envolvidas no conflito, o Governo e a Renamo, entendiam que a paz e a estabilidade dependiam de um amplo processo de inclusão e representação de todos segmentos sociopolítico e económico na esfera do Estado. Por isso, as leis que regem a descentralização foram aprovadas depois de uma ampla consulta e

dilatado processo negocial que produziu consensos.

Entretanto, a nova proposta de Lei Base das Autarquias Locais abandona a base consultiva, o sentido da participação e o espírito do consenso alcançados em 2018. A nova proposta foi discutida a nível das Direcções Nacionais do Ministério da Administração Estatal e Função Pública. Mais tarde ampliada à Associação Nacional dos Municípios e ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo e em alguns centros urbanos. Este processo de consulta não contou com envolvimento dos munícipes, dos diferentes segmentos existentes na sociedade moçambicana, a academia, o sector privado e empresarial, que são a base de provisão de bens e serviços nos níveis descentralizados, das organizações da sociedade civil e outras forças vivas da sociedade que asseguram a representação dos cidadãos nas instituições do Estado. Na análise do CDD, estamos perante uma estratégia política que visa abandonar, de forma gradual, os consensos e entendimentos alcançados em 2018 e 2019 quando os moçambicanos negociaram e chegaram ao entendimento sobre a Revisão Pontual da Constituição e as reformas da descentralização que permitiram a assinatura do Acordo de Paz Definitiva de Maputo. O CDD entende ser este um *modus operandum* que o Governo tem seguido na sua relação com uma Re-

namo menos atenta, onde a Frelimo luta, a todo o custo, para disfarçadamente reforçar o controlo monopolístico do poder político.

Embora reconheça que o processo de descentralização merece aperfeiçoamentos a diferentes níveis, o CDD expressa preocupação relativamente à tentativa de endurecer a centralização do Estado e retroceder os progressos alcançados no âmbito das reformas da descentralização e da democratização em Moçambique. Quanto aos retrocessos, o CDD alerta para os perigos de um abandono prematuro dos princípios de consenso e inclusão acordados entre os moçambicanos em 2018 e 2019, no âmbito do Acordo de Paz Definitiva.

A tabela seguinte mostra esta tendência de endurecer a centralização do Estado em detrimento da descentralização. Para isto, basta verificar que a equipa técnica do Ministério da Administração Estatal e Função Pública encarregue de elaborar as propostas de lei descentralização foi constituída com base numa lógica fortemente centralizadora, na qual actores dos níveis subnacionais, provincial, distrital, municipal, assim como sectores públicos prioritários nos níveis descentralizados como Educação, Saúde, Obras Públicas e Habitação, incluindo Água e Saneamento, estão excluídos do processo.

Ordem	Nome	Instituição	Nível
01	Augusto Mangove	Inspector-Geral da Administração Pública	Central
05	Bisa Novela	Direcção de Planificação e Cooperação	Central
06	Fidel Muiambo	Técnico no Ministério da Administração Estatal e Função Pública	Central
03	Inocência Mpissa	Actual Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública	Central
07	Joaquim Chire	Direcção Nacional de Desenvolvimento da Administração Pública	Central
09	José Guambe	Antigo Secretário Permanente do extinto Ministério para Coordenação da Acção Ambiental	Central
08	Lourenço Chipenembe	Antigo Secretário Permanente do Ministério da Administração Estatal e Função Pública. Assessor da Ministra da Administração Estatal e Função Pública	Central
12	Luisa Cunhete	Directora Nacional Adjunta para Desenvolvimento Autárquico	Central
04	Mário Omia	Direcção Nacional de Gestão Estratégica dos Recursos Humanos do Estado	Central
02	Plácido Neirinho	Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico	Central
10	Rui Nanlipa	Director do Gabinete da Secretária do Estado na Província de Maputo	Central
11	Tuarique Abdala	Ministério da Justiça	Central

Por isso, o CDD chama atenção para a necessidade de composição de uma equipa multisectorial e interdisciplinar onde actores situados a diferentes níveis da administração do Estado central, provincial, distrital, municipal e outros possam estar directamente envolvidos no processo de debate e aperfeiçoamento do quadro legal da descentralização. O CDD recomenda ainda ao Governo e ao Parlamento para a definição de uma abordagem metódica e estruturante que aprimore o *novo paradigma da descentralização*. Para isto, é necessário que a revisão da Constituição e das Leis seja feita de forma colectiva, participativa e inclusiva. Este exercício concorrerá

para a supressão das inconstitucionalidades que as leis e decretos da descentralização transportam. A emergência, consolidação e sustentabilidade de um novo paradigma da descentralização passa pela supressão da duplicação e sobreposição de competências entre órgãos de Governação Descentralizada na Província e órgãos de Representação do Estado na Província que estão gerando ambiguidades, desconformidade normativa, conflitos institucionais, disputa pela partilha de recursos materiais, patrimoniais, humanos e financeiros, agravados por uma fraca autonomia administrativa e financeira dos órgãos descentralizados.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: CDD
Equipa Técnica: Emídio Beula, Dimas Sinoa, Américo Maluana
Layout: CDD

Contacto:
 Rua de Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
 Telefone: +258 21 085 797

CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: http://www.cddmoz.org

PARCEIRO PROGRAMÁTICO



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

