



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção · Transparência · Integridade

O “NOVO MODELO” DE GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA EM MOÇAMBIQUE

A experiência do primeiro ciclo de governação descentralizada provincial nas províncias de Nampula, Sofala e Zambézia (2020-2024)

MAPUTO, AGOSTO DE 2025

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1. INTRODUÇÃO E OBJECTIVOS.....	4
2. MEDODOLOGIA.....	5
3. REVISÃO DA LITERATURA.....	5
4. RESULTADOS DO ESTUDO.....	7
4.1 A problemática do arranjo institucional.....	7
4.2 A partilha de recursos entre o Governo Central e os OGD e estes entre estes	12
4.3 Os custos da implementação do novo modelo de descentralização.....	16
5. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE MODELOS	21
5.1 Conclusão.....	21
5.2 Proposta de novos modelos.....	21
Bibliografia	24
Legislação	26

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em 2018, a República de Moçambique fez uma reforma à sua constituição para introduzir os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP) e distrital (OGDD), bem como a representação do Estado na província (REP). No ano seguinte realizaram-se as eleições provinciais para eleger governadores e membros das assembleias provinciais. Através da Lei nº 7/2019, de 31 de Maio, foram estabelecidos os Serviços de Representação do Estado na Província (SREP) atribuindo-lhes funções executivas que exigiram dotações orçamentais anuais, à semelhança dos OGDG.

Decorrido um mandato da sua implementação, o CIP conduziu uma pesquisa independente nas províncias de Nampula, Sofala e Zambézia (cujo resultado é apresentado neste relatório) para avaliar a contribuição deste modelo de descentralização na melhoria da prestação dos serviços face às funções e responsabilidades atribuídas aos OGDG. O trabalho baseou-se na revisão documental e da legislação sobre a descentralização e na recolha de evidências através de entrevistas nas cidades de Maputo, Beira, Quelimane e Nampula. As entrevistas foram a titulares e membros dos OGDG, das SREP e dos municípios, a estudiosos do processo da descentralização, a académicos, a gestores de programas e projectos de desenvolvimento que apoiam o Governo na implementação do processo de descentralização e a representantes das Organizações da Sociedade Civil (OSC).

As evidências documentais e os depoimentos recolhidos levaram a concluir que este modelo de descentralização não permitiu que os OGDG exercessem condignamente as funções e responsabilidades que lhe foram atribuídas por lei para ampliar e melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos. As razões para o insucesso foram: (1) a conflitualidade das funções e atribuições entre os OGDG e SREP, que levaram muito tempo para a sua resolução; (2) centralismo do sistema de financiamento aos governos locais, que conseguiu garantir apenas a alocação de 37% dos recursos, de 2021 a 2024; (3) grande parte de recursos orçamentais (85%) serviu para garantir o funcionamento dos órgãos e instituições provinciais em detrimento de investimento e da melhoria dos serviços.

Face a estas constatações, a pesquisa recomenda reformas no actual modelo de descentralização apresentando duas alternativas: 1. um modelo que resulte da melhoria do actual, baseado na eliminação de funções executivas da REP mantendo-lhe as de soberania cujo exercício é suportado por serviços de assessoria, e 2. um modelo reformista considerando a eliminação das funções executivas e de soberania ao nível da REP. Para os dois modelos considera-se o refinamento dos critérios de partilha de funções que deve ser seguido pela revisão dos sistemas de financiamento. Para o modelo reformista considera-se uma reforma significativa ao nível do sistema tributário nacional e das transferências fiscais. O sistema de administração financeira do Estado deve ser alinhado com a autonomia administrativa, financeira e patrimonial que os OGDG possuem, para passarem a ter e-SISTAFE provincial à semelhança das autarquias que têm e-SISTAFE autárquico (em implantação). Finalmente, é recomendado que todas as transferências fiscais sejam definidas por lei. O Estado deve definir o percentual dos recursos públicos que partilha com os governos locais e as fórmulas de partilha entre os governos locais. O relatório sugere também princípios a considerar na definição do sistema de transferências fiscais.

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADEL	Agência de Desenvolvimento Económico Local
AM	Assembleia Municipal
AMCELA	Associação das Mulheres Camponesas de Elalane
AP	Assembleia Provincial
AQUA, IP	Agência Nacional da Qualidade Ambiental, Instituto Público
AR	Assembleia da República
CEP	Conselho Executivo Provincial
CM	Conselho Municipal
CREMOD	Comissão de Reflexão sobre o Modelo de Descentralização
CREP	Conselho de Representação do Estado Provincial
e-SISTAFE	Plataforma informática do Sistema de Administração Financeira do Estado
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FE	Fundo de Estrada
FIIA	Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica
FONZA	Fórum das Organizações Não Governamentais da Zambézia
IRN	Imposto de Reconstrução Nacional
MAEFP	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
MEF	Ministério da Economia e Finanças
OGDD	Órgão de Governação Descentralizada Distrital
OGDP	Órgão de Governação Descentralizada Provincial
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PESOE	Plano Económico e Social e Orçamento do Estado
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
REP	Representação do Estado na Província
SEP	Secretario do Estado na Província
SREP	Serviços de Representação do Estado na Província
STF	Sistema de Transferências Fiscais
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público

1. INTRODUÇÃO E OBJECTIVOS

O actual modelo de descentralização, que resulta da revisão pontual da Constituição da República introduzida pela Lei nº 1/20218, de 12 de Junho, estabelece a eleição dos titulares e membros dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial (OGDP) e Distrital (OGDD). Em 2019, foram eleitos os governadores e os membros das assembleias provinciais. Os titulares dos OGDD só seriam, por indicação constitucional, eleitos em 2024.¹ Esta iniciava de se descentralizar o país todo ocorre depois do recuo da implementação da Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, que previa o modelo *big-bang* de descentralização, que transformaria todos os distritos em municípios. Porém, a esperança ficou depositada na municipalização, baseada no aumento gradual do número de municípios e de responsabilidades com base em critérios pré-determinados.² Com isso, o número dos municípios passou de 33, em 1997, para 65, em 2023. Mesmo com dificuldades de transferência de recursos - em parte devido às implicações económicas das chamadas dívidas ocultas na gestão das finanças públicas do país, entre outras (Charles, 2024; World Bank, 2022; Cortês, Orre, *et al* 2021) - e de responsabilidades com significativo impacto na vida dos cidadãos, por exemplo, na educação básica, cuidados de saúde primários e saneamento.³

Logo de início, o novo modelo de descentralização levantou questionamentos de natureza conceptual e de desvio da sua implementação à concepção. Os questionamentos foram caracterizados pela governação provincial bicéfala e pela falta de definição de um modelo de financiamento à altura das funções e responsabilidades descentralizadas (Baloï, 2024; Weimer, 2021a, Ibraimo, 2018). Foi introduzida a figura do representante do Estado na Província (REP) que, para além de assegurar as funções de soberania, passou a ter competências e responsabilidades executivas concorrentes às desempenhadas pelos OGDP. As questões de natureza protocolar e a necessidade de partilha de recursos materiais, humanos e financeiros entre os Conselhos Executivos Provinciais (CEP) e as REP, bem assim o nível de articulação e coordenação entre todas as Entidades de Governação Descentralizada (Províncias e Municípios), passaram a dominar os debates públicos denunciando níveis de insatisfação dos titulares e membros dos OGDP e dos cidadãos. Face a isso, e em antecipação ao fim do primeiro ciclo de governação (2020-2024), o Governo criou a Comissão de Reflexão do Modelo de Descentralização (CREMOD) para aprofundar o modelo e sugerir adequações que se demonstrassem necessárias em função da experiência do primeiro quinquénio.

O presente estudo, independente, visa avaliar a eficácia do novo modelo de descentralização na melhoria da prossecução do nobre objectivo do Estado, de prestar serviço ao cidadão. Em termos específicos, o estudo mapeia os possíveis custos e benefícios do modelo, os desafios encarados, as possíveis boas práticas e as necessárias adequações ao modelo de modo a produzir benefícios à sociedade. Para além da presente introdução, o documento compreende quatro partes, designadamente a metodologia de trabalho, revisão

¹ A eleição ao nível das Assembleias Provinciais já decorria desde 2009. A eleição dos titulares e membros dos OGDD em 2024 foi adiada pela revisão pontual da Constituição da República (Lei nº 11/2023, de 23 de Agosto).

² A criação de novos municípios é definida nos termos da lei devendo respeitar (a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; (b) interesses de ordem nacional ou local em causa; (c) razões de ordem histórica e cultural; e (d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes estiverem alocadas (art. 4 da Lei nº 12/2023, de 25 de Agosto. Este foi o mesmo conteúdo do art. nº 5 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro). E a transferência de mais competências é feita em “função das dinâmicas de desenvolvimento das unidades territoriais e do País” (nº 2 do art. nº 8, da Lei nº 12/2023, de 25 de Agosto).

³ Um estudo recente realizado em dez municípios das províncias de Niassa, Nampula, Sofala e Inhambane indica que cerca de 85% das competências dos municípios são parcialmente exercidas ou não devido a lentidão na efetivação da sua transferência pelo Estado (GIZ-BGF-II/ANAMM, Mapeamento das Competências dos Municípios das Províncias de Niassa, Nampula, Sofala e Inhambane, 2024).

sumária da literatura, o arranjo institucional - que permite a compreensão de todo o debate em torno da ineficácia do modelo, os resultados do estudo, as conclusões e as recomendações.

2. MEDODOLOGIA

Os resultados desta pesquisa foram conseguidos graças a um trabalho realizado em duas etapas.

A primeira etapa consistiu da revisão da legislação sobre o processo de descentralização do País em todas as suas fases como forma de se ter uma melhor perspectiva de análise do estágio actual do processo. Esta etapa foi complementada pela revisão documental e da literatura existente sobre a matéria. A revisão bibliográfica permitiu alinhar os instrumentos de pesquisa com as entidades a entrevistar.

A segunda etapa consistiu na recolha de dados, através de entrevistas e de factos documentais que constituíram esta análise (estudo de instrumentos de gestão local, por exemplo, planos, orçamentos, relatórios e balanços de actividades anuais). Foram realizadas trinta entrevistas nas cidades de Maputo, Beira, Quelimane e Nampula. Os entrevistados foram titulares e membros dos OGD, das SREP e de municípios; estudiosos do processo da descentralização, académicos, gestores de programas e de projectos de desenvolvimento que apoiam o Governo na implementação do processo de descentralização, e representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSC).

As individualidades entrevistadas foram seleccionadas intencionalmente nas instituições que são parte activa do processo da descentralização (CEP, REP, Assembleias Provincial e Municipal) ou que de forma directa ou indirecta beneficiam do processo (Organizações Não-Governamentais (ONG), OSC que trabalham na província ou a nível nacional, programas de desenvolvimento implementados na província, universidades). Uma vez identificadas as instituições, as lideranças das mesmas indicaram as pessoas apropriadas para serem entrevistadas.

Enquanto na Cidade de Maputo as entrevistas foram realizadas numa perspectiva generalista sobre o processo de descentralização, nas restantes cidades elas foram realizadas no sentido de se ter uma perspectiva específica da eficácia, dos benefícios e dos desafios da implementação do actual modelo de descentralização.

3. REVISÃO DA LITERATURA

A descentralização é um processo de reforma do Estado na forma de desempenhar as suas funções ao benefício dos cidadãos. Em vez de o governo prestar serviços aos cidadãos a partir do “centro”, passa a fazê-lo através de instituições e órgãos locais do Estado para os quais transferiu determinadas funções e responsabilidades. Bahl (2008, p. 20) designou esse processo, de transferência de funções e responsabilidades do governo central para as instituições e órgãos locais do Estado, como sendo de “empoderamento das pessoas através do empoderamento dos seus governantes”. A principal ideia subjacente no processo da descentralização é de que quanto mais próximos dos cidadãos os governantes estiverem melhor compreenderão os seus problemas e as suas necessidades e, por via disso, mais eficientes, efectivos e responsabilizáveis serão na prestação dos serviços (Bahl, Martinez-Vazquez, 2024; Musgrave

& Musgrave, 1989)⁴. A melhoria da prestação dos serviços públicos pela aproximação dos governos aos cidadãos é o principal objectivo dos processos de descentralização.

No entanto, a descentralização pode ser usada também para resolver outros problemas que não sejam necessariamente de melhoria de prestação de serviços. A descentralização pode ser instrumental para resolver problemas de conflitos políticos e culturais. Anderson e Keil (2018, 2017), na sua investigação qualitativa sobre a descentralização, concluíram que ela é uma importante ferramenta na resolução de conflitos violentos. Contribui para a construção da paz promovendo a governação democrática e dando autonomia a determinados grupos e garante uma distribuição justa dos recursos. A descentralização contribui, também, para “acomodar direitos, interesses, necessidades e reivindicações de grupos étnicos concorrentes, especialmente de minorias étnicas, e acomodá-los dentro do sistema político mais amplo” (Rusyiana *et al*, 2017, p. 25). E para que a descentralização seja efectivamente uma solução de resolução de conflitos é necessário que os governos locais tenham uma capacidade efectiva de provisão de bens e serviços que atendam às necessidades dos cidadãos locais (Rusyiana *et al*, 2017).

Seja qual for o objectivo da descentralização, ela só fará diferença e sentido em condições em que haja clareza sobre as funções que cabem a cada nível de governo e haja financiamento para o exercício efectivo de tais funções. A propósito disso, Kalin (1999, p. 57-60) indica cinco condições de sucesso para a descentralização. A primeira é a “existência segura” dos órgãos. A dissolução dos titulares e membros dos governos locais deve basear-se em regras claramente pré-definidas e nunca em arbitrariedades. A segunda é a disponibilidade e autonomia de uso de recursos pelos governos locais, o que implica a existência de um sistema de financiamento apropriado, autonomia de mobilizar recursos próprios e de alocá-los sem qualquer interferência de nível superior. Terceiro, é a existência de um quadro que permita aos cidadãos escrutinar as actividades dos seus governantes e responsabilizá-los, que haja prestação de contas. A quarta é a existência de uma visão clara do processo de descentralização e comprometimento de todos para seguir em direcção a essa visão. Para isso, os níveis central e local devem assumir-se parceiros na materialização dessa visão e não, necessariamente, terem uma relação de hierarquia. E, finalmente, a quinta condição é um quadro legal que estabelece poderes, direitos e obrigações de forma clara para todos os níveis de governo, que não deixe espaços nem dê azo a fácil interferência do nível central nos assuntos de natureza local, pois isso enfraquece as instituições e os órgãos descentralizados. Esta é, também, a conclusão a que Nugroho *et al* (2021) chegam da revisão às causas do fracasso da implementação dos processos de descentralização. A maioria dos problemas que dificultam o sucesso da descentralização resultam da grande intervenção do governo central nas decisões dos governos locais e da fraca capacidade institucional destes para exercer o poder que lhes é conferido, o que acaba legitimando as abordagens *top-down* e reduzindo os ganhos da eficiência da descentralização.

O actual modelo de descentralização, introduzido em 2018, tem sido sujeito a questionamentos do ponto de vista dos seus objectivos e da sua concepção. Enquanto a Constituição da República de Moçambique (CRM) estabelece como sendo objectivos da descentralização a *organização dos cidadãos na solução dos seus problemas, a promoção do desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia*⁵, alguns autores indicam que a descentralização em Moçambique persegue outros objectivos ou, pelo menos, não consegue alcançar os que a CRM estabelece. Forquilha (2020, p.18) revendo as

⁴ Esta ideia consubstancia o chamado princípio de subsidiariedade segundo o qual o governo mais próximo do cidadão melhor compreende os seus problemas e, consequentemente, presta melhor o serviço, isto é, mais eficiência e facilidade na responsabilização dos incumbentes.

⁵ Ver o n° 1 do artigo 267 da CRM.

reformas de descentralização em Moçambique conclui que o actual modelo surge de um mecanismo que visa “acomodar as diferenças políticas, minimizar o potencial de conflito e aumentar a legitimidade do Estado”, não se devendo assim esperar que através dele se esperem grandes melhorias de prestação de serviços. Esta posição é corroborada por Weimer (2021a, 2017). Efectivamente, a descentralização em Moçambique é um mecanismo que “dá primazia ao controlo, distribuição e partilha do poder político que não promove desenvolvimento” (Chambone e Nipassa, 2023, p. 512-513). Esta visão de descentralização enfraquece o funcionamento das instituições e baixa a qualidade dos serviços descentralizados porque, neste contexto, segundo Garrido (2020, p.21), eles “são controlados pela minoria privilegiada⁶ que não dá a devida prioridade às necessidades básicas da maioria da população”.

A descentralização em Moçambique não prioriza o desenvolvimento. Perpetua a dependência dos governos locais ao governo central e consolida o que Weimer (2012) chamou de “descentralizar o centralismo”. A autonomia dos governos locais é limitada e condicionada. Durante um mandato inteiro, o governo não foi capaz de estabelecer um sistema de financiamento próprio substantivo, colocando à disposição dos OGDG taxas e tarifas sem qualquer contemplação dos impostos gerados localmente, com excepção do imposto de reconstrução nacional (IRN), um tributo sem expressão significativa. Nestas condições, os “novos órgãos provinciais dependerão principalmente de transferências intergovernamentais” (Weimer, 2021b, p. 11). Adicionalmente a esta dependência, que coloca em causa a autonomia dos governos locais, tem-se o facto de o actual modelo de descentralização colocar o REP numa posição hierarquicamente superior face a quem localmente foi colocado pela vontade popular. A questão é que o REP nomeado, com o seu poder tutelar, pode questionar a legalidade e o mérito das decisões do governador eleito.⁷ Weimer (2021a), na sua primeira análise à economia política do novo modelo de descentralização, concluiu que o processo produziu um sistema complexo, com sobreposição de competências e atribuições entre OGDG e SREP, com governos locais bicéfalos (“governo de um corpo com duas cabeças”), com fortes ameaças de colapsar devido à ausência de uma base de financiamento sólida. Segundo o autor, a combinação destes factores colocaria em causa a eficiência da administração pública na prestação de serviços, que é, em tese, o principal objectivo da descentralização.

4. RESULTADOS DO ESTUDO

4.1 A PROBLEMÁTICA DO ARRANJO INSTITUCIONAL

Tal como ficou referenciado no capítulo da revisão sintética da literatura, a configuração do actual modelo de descentralização foi logo de princípio considerada problemática, suscitando um misto de curiosidades, dúvidas e até suspeitas pela forma como ele emergiu. Quando em 2015 o partido RENAMO propôs ao Parlamento a “nomeação democrática” de governadores provinciais, defendendo que o Presidente da República deveria nomear individualidades indicadas pelas comunidades locais como forma de legitimação, a FRELIMO rejeitou liminarmente alegadamente porque a proposta era “ilegal, ferida de inconstitucionalidade e poderia perigar a unidade nacional”.⁸ Esta posição do partido no poder não

⁶ O que Weimer (2012) chamou de “elite local”.

⁷ Esta observação sobre a legislação foi recorrentemente levantada pela opinião pública, como se pode observar dos artigos de opinião pública de Marcos (2024) e Caldeira (2020), ambos no Jornal “O País” dos dias 18 de Março de 2024 e de 30 de Janeiro de 2020, respectivamente.

⁸ Informação da DW de 15 de Setembro de 2015, por Leonel Matias.

surpreendia na medida em que as descobertas e a já certa exploração de recursos naturais em algumas províncias, sobretudo o gás e petróleo em Cabo Delgado, exigiriam controlo do poder central.

Na mesma altura, algumas opiniões públicas defenderam que uma proposta de reforma profunda como a que a RENAMNO apresentava deveria merecer um debate mais alargado que incluísse outros partidos e todas as forças vivas da sociedade (*ibd*). Contrariamente a todas as dúvidas e incertezas, um arranjo político entre a FRELIMO e a RENAMO definiu a introdução das eleições provinciais. Uma das questões importantes que orientaram esta pesquisa foi justamente de perceber as implicações ou os benefícios que um modelo de reforma de Estado, que emerge nestas circunstâncias, poderia proporcionar na melhoria das condições de vida dos cidadãos (melhoria da eficiência da prestação dos serviços públicos, promovendo o desenvolvimento almejado).

O pensamento das entidades entrevistadas nas três províncias mostrou semelhanças no conjunto das questões de avaliação do modelo. Em primeiro lugar há um reconhecimento de que a descentralização é o mecanismo mais adequado para resolver os problemas de desenvolvimento de Moçambique devido à sua longa extensão e diversidade/riqueza cultural. A experiência da municipalização gradual do País, desde 1998, e o programa de reforço de capacidade institucional dos órgãos locais do Estado, que teve o seu auge entre 2006 e 2014 (programa de planificação e finanças descentralizadas)⁹, foram recorrentemente referenciados para fundamentar a tese de que a descentralização deve ser o caminho para resolver os problemas de desenvolvimento do país. Mesmo com as dificuldades financeiras que os municípios enfrentam e a relutância do Estado em descentralizar algumas funções, particularmente da educação básica e de cuidados de saúde primários, foram referenciados como modelo a seguir do ponto de vista de autonomia, pois *“eles têm um sistema de financiamento próprio, a tutela administrativa é simplificada e não há tanto conflito de atribuições com outros entes do Estado, tal como acontece com o OGD”*¹⁰.

O actual modelo de descentralização foi caracterizado de diversas formas, com designações mais frequentes de ser um modelo “desenhado com medo”, “desconfiado pela própria governação”, “suspeito por alguns do próprio partido que governa o país”, que “reforça a centralização da descentralização” e “oneroso” entre outras caracterizações. E como isso, pouco se terá feito para melhorar a prestação de serviços públicos resolvendo os problemas dos cidadãos. Os gestores passaram o tempo a tratar dos seus diferendos.

De facto, enquanto a CRM definiu a introdução da REP para assegurar as funções de soberania, a Lei nº 7/2019, de 31 de Maio, e a respectiva regulamentação, embora continuassem a defender tal princípio, definiram a estrutura organizacional e atribuíram àquele órgão funções executivas e susceptíveis de serem descentralizadas. A figura 1, que compara a estrutura organizacional dos OREP e do OGD, revela fortes semelhanças na composição dos seus serviços, com simples diferenças de que nos OGD tais serviços designam-se por direcções provinciais e noutro por serviços provinciais. De facto, as antigas direcções provinciais foram transformadas em serviços provinciais para onde passaram os recursos materiais e humanos mais qualificados sob a gestão do REP e as novas direcções provinciais são unidades novas, maioritariamente com pessoal novo. Não há indicação de ter havido algum critério comum e claro de partilha de recursos humanos e materiais que orientasse o processo ao nível das províncias.

⁹ Os órgãos locais do Estado foram estabelecidos pela Lei nº 8/2003, de 19 de Maio, com base na qual se estabeleceu o programa de planificação e finanças descentralizadas (PPFD) coordenado na altura pelo então Ministério de Planificação e Desenvolvimento e financiado por alguns parceiros como o Banco Mundial, Irlanda, Suíça e giz. As províncias de Nampula, Sofala, Zambézia e Niassa destacaram nesse processo.

¹⁰ Entrevistas a dois académicos nas Cidades de Quelimane (Universidade Licungo, 29/8/2024) e da Beira (Universidade Católica de Moçambique, 19/8/2024).

As semelhanças na estruturação de serviços dos dois órgãos são extensivas aos conteúdos de funções e atribuições dos dois órgãos, como se pode constatar do sector de florestas e fauna bravia, tomado como exemplo na figura 2. O exame a esta figura revela a desnecessidade do REP desempenhar algumas das funções, que na verdade são de carácter operacional, cabendo perfeitamente ao OGDG. Por exemplo, “sistematizar informações sobre recursos florestais” existentes numa província é uma actividade que pode ser realizada pelo OGDG desde que o ministério que superintende a área desenvolva e disponibilize uma metodologia e recursos tecnológicos para efeito. Outro exemplo é a canalização às comunidades locais do valor correspondente a 20% da receita de exploração de recursos florestais e faunísticos que é um mero expediente que poderia ser assegurado pelos serviços distritais, desde que os recursos fossem canalizados para este órgão através do e-SISTAFE. Estes exemplos realçam a irrelevância do OREP no exercício de actividades executivas na presença do OGDG. Relativamente a estas situações, a AP da Zambézia revelou certa insatisfação pelos desnecessários limites impostos aos OGDG a favor dos OREP, dando exemplo do licenciamento e fiscalização do corte de lenha:

“A descentralização que vivemos hoje é parcial. O governador é ele que foi eleito e deveria ter competências completas. Veja que a licença de exploração de lenha e de carvão deve ser autorizada pelo REP e não pelo Governador que foi legitimamente eleito. A AP não fiscaliza as actividades do REP e, logo, não pode fiscalizar o corte da lenha e de carvão porque a concessão é feita pelo REP. No final tem-se um órgão criado, mas com severas limitações. Mas a AP tem maior impacto na província do que a AR”. (entrevista colectiva aos membros da Mesa da AP da Zambézia, 29 de Julho de 2024).

Outras atribuições dos OREP são de formulação pouco clara. Agudizam protagonismos e conflitos entre os órgãos. Por exemplo, é difícil encontrar o limite material entre “promover a indústria local de processamento de produtos florestais e faunísticos” que é da responsabilidade do OGDG e “promover o processamento interno [na província, portanto] de recursos de plantações agroflorestais” que é da responsabilidade do OREP.

Figura 1: Estruturas orgânicas dos OGDG e OREP

Estrutura dos OGDG	Estrutura dos OREP
1. Direcção Provincial do Plano e Finanças	1. Serviço Provincial de Economia e Finanças
2. Direcção Provincial de Indústria e Comércio	2. Serviço Provincial de Actividades Económica
3. Direcção provincial da Agricultura e Pescas	3. Serviços provinciais de Infraestruturas: incluindo Transportes e comunicações
4. Direcção provincial das Obras Públicas	4. Serviço Provincial do Ambiente
5. Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações	5. Serviço Provincial de Saúde
6. Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente	6. Serviço Provincial Ensino Técnico Profissional, Ensino Superior
7. Direcção Provincial da Saúde	7. Serviço Provinciais de Assuntos Sociais
8. Direcção Provincial da Educação	8. Sem respectivo correspondente
9. Direcção Provincial da Juventude, Emprego e dos Desportos	9. Serviço Provincial dos Combatentes
10. Direcção Provincial de Cultura e Turismo	10. Serviço Provincial de Justiça e Trabalho

Fonte: Maússe (2024) com base nos Decretos n.ºs 63 e 64/2020, de 7 de Agosto.

Prevendo e antecipando-se das dificuldades de ordem prática na implementação deste modelo de descentralização, criaram-se os chamados “conselhos de coordenação” de nível nacional (presididos pelo ministro que superintende a área de administração local) e provincial (presididos rotativamente pelo REP e pelo governador provincial)¹¹, cujo regulamento foi aprovado pelo Decreto nº 4/2020, de 4 de Fevereiro. Enquanto a presidência do conselho nacional é consensual, ao nível provincial já não o é porque as autarquias também reclamam o seu reconhecimento para presidir o órgão, sendo uma entidade de governação descentralizada com autonomia que lhe é reconhecida por lei e, no entanto, o regulamento sobre a coordenação não as menciona. O desafio de coordenação imposto por este modelo de descentralização deve-se, primeiro, ao elevado número de entidades existentes e ao custo de transacção que isso significa. A nível da província existem: o governador, o CEP, a AP, o REP, o CREP, o PCM, o CM e AM (os últimos três em função dos municípios existentes na província).

Figura 2: Algumas funções e atribuições dos OGD e OREP no sector de florestas e fauna bravia

OGDP	OREP
No âmbito das florestas e fauna bravia: ▪ implementar projectos e programas de fomento agro-florestais ▪ promover a indústria local de processamento de produtos florestais e faunísticos ▪ autorizar a instalação de unidades de processamento de produtos florestais e faunísticos ▪ assegurar a implementação de programas comunitários de gestão de recursos florestais e faunísticos, incluindo os 20% ▪ assegurar o repovoamento florestal.	No âmbito de florestas e plantações agro-florestais: ▪ participar no licenciamento e fiscalização de actividades do sector, nos termos da lei ▪ garantir a utilização sustentável da biomassa lenhosa na província ▪ canalizar a percentagem da taxa aprovada de exploração florestal para as comunidades locais ▪ sistematizar informação sobre os recursos florestais; ▪ assegurar o desenvolvimento de plantações agroflorestais; ▪ promover programas de investigação florestal ▪ promover o processamento interno de recursos de plantações agro-florestais ▪ participar no inventário florestal No âmbito da Conservação e Fauna Bravia: ▪ canalizar a percentagem da taxa aprovada de exploração faunística para as comunidades locais ▪ prestar informação regular sobre as actividades de uso sustentável dos recursos naturais nas áreas de conservação comunitária ▪ promover a indústria local de processamento de produtos faunísticos.

Fontes: Decreto nº 63/2020, de 7 de Agosto e Decreto nº 64/2020, de 7 de Agosto

Os relatos de campo indicam que a coordenação, mais um campo de protagonismos entre os órgãos, pouco teria contribuído para o desejado alinhamento das actividades que de per si eram sobrepostas. O extracto que se segue de uma entrevista realizada na província de Nampula ilustra essa constatação:

“A Coordenação dos dois órgãos foi um grande desafio. A REP seria útil se houvesse realmente um verdadeiro governo local. A atribuição de competências executivas ao REP desvirtuou o conceito da descentralização. Houve muito protagonismo e ninguém queria saber da lei. A divisão dos recursos humanos, financeiros e materiais foi muito difícil e conduziu à descontinuidade de processos. A partilha de recursos foi emocional e não houve alguma regra ou critério para tal. Os decretos vieram mais tarde depois da partilha de recursos, o que criou emoções e as vezes injustiças. Na verdade, as antigas direcções

¹¹ Na Cidade de Maputo a rotatividade é entre o Secretario do Estado e o Presidente do Município da Cidade de Maputo.

provinciais transformaram-se em serviços do REP e os CEP começaram de zero por serem considerados novos. Isso terá pesado muito na distribuição de recursos.” – Assessor sénior e responsável pelo processo de coordenação do desenvolvimento local, Nampula. Entrevista do dia 8 de Julho de 2024.

A legislação que veio regulamentar o arranjo institucional da descentralização a nível provincial terá surpreendido os actores locais e a sociedade no geral, que estavam habituados ao modelo de descentralização dos municípios em que a representação do Estado nunca chegou a ter estrutura complexa nem funções executivas. A duplicação da estrutura dos OGDG para os OREP e as funções executivas deste são interpretadas de forma diversas. Uns consideram de modelo de “retaguarda segura” para testar as implicações de uma governação provincial liderada pela oposição, no sentido de que dando errado, haveria sempre um espaço de “manipulação” a partir do nível central. Outros entendem que se trata de um modelo desenhado com “medo e desconfiança” de que a oposição poderia fazer melhor e, nesse caso, o governo central, tendo o controlo de recursos, faria um “jogo” que desse visibilidade ao REP em detrimento do OGDG.

No final, a governação de todas as províncias ficou com o partido no poder e o “laboratório ficou sem reagentes” para o teste, assim indicou uma fonte na cidade de Nampula: *“A falta de uma província ganha pela oposição tirou a oportunidade de se ter a possibilidade de ensaiar o modelo de descentralização. Teria sido interessante se uma província tivesse sido ganha pela oposição. Ficou-se com um “laboratório sem reagentes”.*

Para além do facto de a decisão por este modelo de descentralização não ter sido antecedido por um debate público, como se esperava (ou talvez por isso), a sua concepção e implementação não tiveram o devido apoio técnico que a história das reformas do País regista. Por exemplo, as últimas reformas da administração pública foram alicerçadas por unidades técnicas que deram todo o suporte técnico necessário, como foi o caso da Unidade Técnica do Sector Público (UTRESP) e do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas. Este arranjo permitiu também maior envolvimento do Governo, através dos ministérios no processo decisório, e deu espaço para a participação dos parceiros de desenvolvimento, incluindo as organizações da sociedade civil.

A opinião pública entende que o modelo de descentralização em curso foi prejudicado pela ausência do *“MAEPF e o MEF que nunca assumiram de forma técnica e as províncias nunca tiveram apoio apropriado para implementar este pacote. Se tivesse havido tal apoio técnico, mesmo com as imperfeições o problema poderia ter sido minimizado”*, referiu uma fonte de nível central. No entendimento desta fonte, este ambiente de exclusão na concepção do modelo de descentralização exacerbou a desconfiança do Governo (ministérios e Autoridade Tributária de Moçambique – ATM) que durante um mandato inteiro não produziram o regime tributário provincial que contribuísse para a melhoria da capacidade de autofinanciamento dos OGDG.

Portanto, dos factos trazidos nesta secção conclui-se que ao nível das províncias visitadas há um sentimento generalizado de que a descentralização é o caminho ideal para resolver os problemas locais que emperram o desenvolvimento. Porém, a falta de um debate aberto na definição do actual modelo de descentralização resultou num arranjo institucional susceptível de desconfiança a todos os níveis e (por isso) não foi devidamente aceite a nível local. A gestão provincial bicéfala, significou uma forma de “centralizar a descentralização”, limitando significativamente a actuação do governo verdadeiramente eleito, OGDG.

4.2 A PARTILHA DE RECURSOS ENTRE O GOVERNO CENTRAL E OS OGDG E ESTES ENTRE ESTES

Depois da partilha de funções e responsabilidades do Estado entre os níveis de governo, a segunda regra mais importante da descentralização é a partilha de recursos financeiros, que se convencionou entre os teóricos da área como sendo a “regra de ouro”¹². Uma adequada partilha de recursos entre os níveis de governo depende de uma definição clara e objectiva das funções e responsabilidades partilhadas ou descentralizadas. Se a partilha de funções e responsabilidades entre os níveis de governo for subjectiva ou permitir concorrência entre os governos, então a partilha de recursos será sempre problemática. Embora com algumas variações, quando há descentralização de funções e responsabilidades, a seguir deve-se definir um quadro de fontes de financiamento das mesmas, compreendendo as fontes de receita (fiscal e não-fiscal) descentralizadas, transferências do Estado e acesso ao endividamento, sendo esta última normalmente a mais controlada, sobretudo nos estados unitários.

Em face da autonomia administrativa, financeira e patrimonial, estabelecida pelo artigo 269 da CRM, a lei nº 16/2019, de 24 de Setembro, define as fontes de financiamento dos OGDG, como sendo: (1) as receitas próprias provenientes de fontes de receitas não fiscais, nomeadamente taxas de prestação de serviços, de licenças concedidas e outras estabelecidas por lei¹³; (2) transferências financeiras do Estado; e (3) os empréstimos. Este modelo de financiamento é bastante criticado por deliberadamente enfraquecer os governos provinciais e perpetuar, de início, uma pretensa dependência financeira do governo central como forma de controlar o poder local.

De facto, do ponto de vista de autonomia financeira, os OGDG situam-se abaixo da situação das autarquias. Enquanto as autarquias possuem um sistema de financiamento próprio completo, com fontes de receitas fiscais (impostos) e não fiscais (taxa e tarifas), aos OGDG apenas foi estabelecido um conjunto de taxas que de longe podem assegurar uma receita própria substancial. Por um lado, o volume de receitas não fiscais depende da capacidade de prestação de serviços que deve ser implantada através da disponibilidade de recursos, que neste caso os OGDG não possuem, e, por outro, da demanda dos cidadãos, sendo a demanda determinada por outros factores dentre os quais o rendimento.

Portanto, a maximização da receita não fiscal depende do investimento (que foi baixo durante o mandato, como se discute mais adiante) que se possa fazer para que os governos provinciais estejam em condições de prestar serviços que justifiquem o pagamento pelos cidadãos e de políticas que promovam o rendimento. Relativamente aos impostos, o nº 4 do artigo 15 da lei nº 16/2019, de 24 de Setembro, estabelece que “*o sistema tributário da governação descentralizada é fixado por lei*”. Porém, a tal lei não foi estabelecida em todo o mandato quinquenal, o que se pode considerar uma negação do Governo à autonomia dos OGDG.

Aliás, alguns dos nossos entrevistados usaram essa falta de definição do sistema tributário provincial como prova de que este modelo de descentralização foi sempre suspeito e nunca chegou a ter o suporte técnico do Governo (ministérios e AT). É difícil contrapor este raciocínio, que parece fazer muito sentido,

¹² Bahl (2008) designa esta regra de “*finances follow functions*”.

¹³ De acordo com os nºs 1 e 2 do artigo 15 da lei nº 16/2019, de 24 de Setembro, constituem receitas próprias dos órgãos de governação descentralizada provincial: (a) o produto de cobrança de taxas por licenças concedidas; b) o produto de cobrança de taxas resultantes da prestação de serviços; (c) o produto de multas que, por lei, regulamento, resolução ou postura, lhes couberem; (d) o produto de legados, doações e outras liberalidades, pelo doador; (e) quaisquer outras receitas estabelecidas por lei a seu favor. São igualmente receitas próprias dos órgãos de governação descentralizada provincial, especialmente afectas ao financiamento de despesas de investimento, incluindo grandes reparações e reabilitações de infraestruturas a seu cargo, as seguintes: (a) o rendimento de serviços por eles administrados em concessão ou exploração; (b) o rendimento de bens e direitos próprios, móveis e imóveis, por eles administrados, em concessão ou exploração; (c) o produto da alienação, abate de bens e direitos próprios, devidamente autorizados.

considerando que mesmo a nível das transferências fiscais, em todo o mandato o Governo não formalizou, em lei, a metodologia que adopta para definir as dotações orçamentais anuais para os OGDG – contrariamente aos municípios que a fórmula de cálculo, pelo menos do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), está estabelecida em lei (ver a figura 3)¹⁴. Anualmente o Governo define no PESOE a metodologia de cálculo do limite da dotação orçamental que cabe a cada OGDG. Por exemplo, no PESOE de 2023 tem esta formulação:

“De referir que até a definição da Fórmula, o limite a atribuir a cada Órgão de Governação Descentralizada Provincial (OGDG) consta anualmente da Lei do PESOE, de acordo com o Artigo 22 da Lei nº 16/2019, de 24 de Setembro. É neste sentido que para a atribuição de limites para os OGDG’s foram usados os seguintes critérios: Número de Habitantes por Província (60,0%), Área Territorial (15,0%) e Índice de Pobreza (25,0%).” – parágrafos 209 e 210 do PESEO 2023.

Do ponto de vista da descentralização fiscal esta é uma má prática. A falta de um dispositivo legal que (i) defina o percentual de recursos orçamentais nacionais que anualmente são alocados aos governos locais (partilha vertical) e (ii) fixe a metodologia de partilha entre os governos descentralizados (partilha horizontal), condiciona a credibilidade, a previsibilidade e a transparência do sistema de financiamento dos OGDG.

A figura 3 mostra que o sistema de transferências fiscais em Moçambique é diferenciado entre as entidades de governação descentralizada, é frágil e vulnerável. Com a excepção do FCA e do Fundo de Estradas (FE) que o governo define 1,5% da receita do Estado e 10% da receita dos combustíveis (gasolina e gasóleo), respectivamente, para as restantes transferências, nomeadamente o Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA) e de transferências para os OGDG e distritos, não há tal definição. Para o FE, mesmo havendo tal definição ela está em decreto do Conselho de Ministros, podendo ser facilmente alterada sem muito debate. Relativamente à partilha dos recursos entre os governos locais (partilha horizontal) a situação é a seguinte: (i) para o FCA e as transferências para os OGDG e distritos há clareza sobre como os recursos definidos para os governos locais se distribuem entre si, considerando-se a população e a área territorial, para todos os casos, e o índice de pobreza, apenas para OGDG e distritos. Porém, novamente apenas a partilha do FCA é que é definida por lei e para as restantes apenas em PESOE, que são anuais¹⁵. Para o caso do FE apenas se sabe que a partilha depende da densidade da rede viária e da categoria das autarquias, no caso das autarquias.

É importante lembrar que em 2022, o Existe, porém, uma proposta de fórmula apresentada pelo MEF em dois momentos, primeiro no dia 12 de Agosto de 2022 na Cidade de Nampula, por ocasião da II Conferência de Descentralização e no segundo momento no dia 19 de Setembro de 2022 numa sessão conjunta dos Membros do Conselho de Ministros, Secretários de Estado nas Províncias e Cidade de Maputo e Governadores Provinciais.

Figura 3: Metodologias de partilha de recursos entre níveis de governo

¹⁴ Ver os nºs 1 e 2 do artigo 44 da Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro.

¹⁵ Em 2022, o governo trabalhou numa fórmula de partilha de recursos entre OGDG e distritos diferente da que é actualmente aplicada. A fórmula previa consideraria quatro factores, e não três como a actual, nomeadamente: (i) a população com peso de 40%, (ii) a área com peso de 20%, (iii) o índice da pobreza multidimensional com peso de 20% e (iv) o PIB *per capita* com peso de 20% (ver CIP, 2022).

Nome da transferência fiscal	% de partilha entre governo central e local (partilha vertical)	Fórmula de partilha entre os governos locais (partilha horizontal)
1. Fundo de compensação autárquica (FCA)	Definido em lei. Até 1.5% da receita fiscal prevista no ano económico	Definida em lei. Considera população (75%) e área territorial (25%).
2. Fundo de investimento de iniciativa autárquica (FIIA)	Não definida	Desconhecida. A lei orçamental indica que anualmente a lei orçamental vai indicar a fórmula, mas não é prática.
3. Fundo de estradas (FE)	Definido em Decreto. 10% da receita do Fundo de Estrada proveniente da taxa de combustíveis (gasóleo e gasolina)	Definido em diploma ministerial. Considera a categoria do município e a densidade viária (municípios e distritos)
4. Transferências para funcionamento e investimento dos OGD	Não definida	Anualmente definida no PESOE. Considera população (60%), área territorial (15%) e pobreza (25%)
5. Transferências para funcionamento e investimentos dos distritos	Não definida	Anualmente definida no PESOE. Considera população (60%), área territorial (15%) e pobreza (25%)

Fonte: Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro; Decreto nº 56/2003, de 24 de Dezembro e PESOE 2023

Adicionado a isto, os OGD estão bastante limitados no acesso aos empréstimos para investimentos. Enquanto as autarquias, para além de poderem aceder a empréstimos bancários de curto prazo para financiamento da tesouraria (reembolsáveis dentro do mesmo exercício económico) e a empréstimos plurianuais para investimentos, os OGD são autorizados a “*contrair empréstimos de curto prazo, em moeda nacional, em instituições de crédito, para cobrir dificuldades ocasionais de tesouraria (....) e são obrigatoriamente amortizados por receitas próprias até ao termo do respectivo exercício económico.*” (n.ºs 1 e 2 do artigo 13, da Lei nº 16/2019, de 24 de Setembro).

Portanto, não obstante os OGD e as autarquias serem entidades democráticas com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o seu tratamento é diferenciado. Enquanto o perfil da descentralização fiscal para as autarquias está mais ou menos estabilizado e o principal problema é a capacidade da melhoria da sua autonomia financeira, para os OGD o problema é a definição de aspectos estruturantes como o sistema tributário e a legislação do sistema de transferências fiscais. Claramente que tanto para as autarquias quanto para os OGD é necessária uma reforma tributária nacional e do sistema de transferências fiscais que olhe para a descentralização fiscal como resposta de uma reforma do Estado.

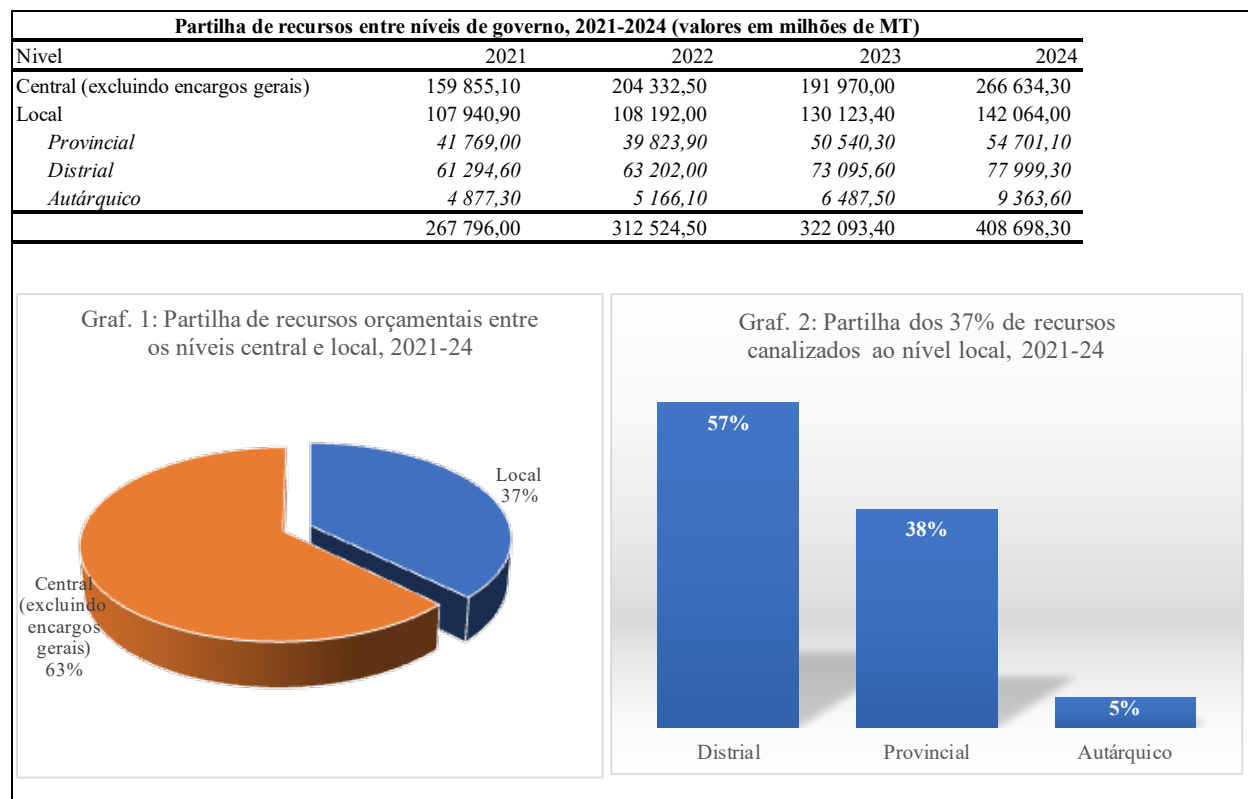
O deficiente sistema de financiamento dos OGD foi severamente criticado pelos entrevistados que entendem haver desinteresse dos ministérios-chave e aproveitamento dos ministérios sectoriais, como se pode depreender do extracto a seguir:

“..... Finanças são outro problema. Nenhuma das entidades conseguiu obter recursos. O regime fiscal também não avançou. O facto de não ter havido avanços na elaboração do regime fiscal foi indicativo da desconfiança ao modelo. MAEP é, legalmente, o dono disso, mas não conseguiu avançar e demonstrou-se incapaz de dar apoio apropriado na implementação [do modelo], e aí ficou o MEF que, infelizmente, não conseguiu avançar. No meio disso, os outros ministérios avançaram na “re-

centralização” via criação de institutos para assumir competências que poderiam ser realizadas pelas províncias (...) mas também, os institutos públicos são uma forma de fugir da burocracia do procurement público, mas também uma forma de mobilizar recursos através da cobrança de diversas taxas, mais uma vez que poderiam ser a receita das províncias.” (entrevista realizada em Maputo ao coordenador de um projecto de governação local que opera nas províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado, 16/7/2024).

Um entrevistado em Nampula referiu que “a descentralização enfraqueceu as instituições locais” e esta formulação encontra substrato na figura 4.

Figura 4: Partilha de recursos orçamentais entre níveis de governo, 2021-2024



Fonte: PESOE 2023 e 2024

Não obstante o processo de descentralizar colocar maiores responsabilidades aos governos locais, a partilha de recursos é bastante desequilibrada a favor do governo central, que entre 2021 e 2024 ficou com cerca de 63% dos recursos orçamentais, representando uma expressiva centralização de recursos (gráfico 1). Aos mesmos resultados chegou Camões (2020) ao analisar o impacto financeiro da descentralização provincial de funções em Moçambique com os dados de 2019 (62,8% de recursos para governo central e 37,2% para o nível local).

O mais crítico, ainda, é que as províncias com territórios e população maiores, bem assim como responsabilidades mais complexas que os distritos, recebem menos que estes ficando com apenas 38% dos recursos descentralizados, mesmo não tendo fontes de receitas fiscais, como se referiu anteriormente. Portanto, numa situação em que os OGD não têm o seu sistema tributário, esta proporção de recursos para as províncias considera-se penalizante, o que faz jus a todas as críticas dos entrevistados, segundo as quais esta descentralização “enfraqueceu os governos locais”, “é de competências sem acompanhar de devidos

recursos”, “foi estabelecida na base política para controlar a província através de competências executivas do REP” (Nampula, 10/7/2024), e “*processo de partilha de recursos deu mais privilégios às antigas direcções provinciais, que são hoje os novos serviços provinciais, em prejuízo das novas direcções provinciais*” (Parceiro de Saúde baseado na Província de Nampula, 10 de Julho de 2024).

4.3 OS CUSTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A questão do custo nunca deveria ser um assunto em descentralização uma vez que, em tese, este processo trata simplesmente de transferir (e não aumentar) funções e responsabilidades de um nível considerado distante (o nível central) para outro mais próximo do cidadão (o nível local). A descentralização não deveria implicar, nunca, aumento de custos, mas sim a sua redução ou, no mínimo, a sua manutenção e com mais ganhos de eficiência e eficácia da administração pública.

No caso deste novo modelo moçambicano, a preocupação pelos custos de implementação esteve presente desde o princípio, a partir de sinais emitidos pelo próprio Governo. O primeiro sinal preocupante foi emitido em Fevereiro de 2019 pelo então Ministério da Economia e Finanças, no seu parecer sobre o impacto da proposta da lei de organização e funcionamento dos SREP, apresentado nos seguintes termos:

*“Analisada a proposta de Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços de Representação do Estado na Província constata-se que da sua aprovação e implementação resultarão **encargos adicionais** estimados em 52.482.000,00MT (cinquenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil meticaís), conforme a seguir se discrimina: Custos **anuais** em remunerações e regalias de 10 Secretários de Estado – 27.482.000,00MT; e Custos com a aquisição de viaturas protocolares – 25.000.000,00MT. Maputo, 13 de Fevereiro de 2019. O Ministro de Economia e Finanças, Adriano Afonso Maleiane”* (Parecer no 4/GM/MEF/2019).

Este sinal era optimista demais, mas mesmo assim preocupante. Optimista porque os custos são apenas de remunerações e regalias dos REP e não incluem os custos da nova estrutura (construção ou arrendamento de novas instalações e do seu funcionamento) e também não consideram os custos adicionais que adviriam da transformação da figura de governador da Cidade de Maputo em Representante do Estado. Ainda mínimos que sejam, estes custos transmitiram um sinal preocupante porque em média representaram 32% do orçamento de investimento interno alocado às administrações distritais em 2019 e 41% do orçamento do valor de financiamento externo para os distritos no mesmo ano (para as administrações distritais da província de Maputo o custo incremental dos SREP representa 71%)¹⁶. A segunda mensagem é que até ao final do mandato, no mínimo, as remunerações e regalias dos REP (sem considerar incrementos salariais nem alterações em função da nova tabela salarial única) representaram 93% do orçamento de investimento interno alocado às administrações distritais em 2024 e 44% do valor médio alocado aos OGDG das dez províncias do país no mesmo ano¹⁷.

¹⁶ O valor médio de investimento interno alocado às administrações distritais em 2019 é de 160.704.905,00MT. O valor máximo é de 284.585.500,00MT dos distritos da Zambézia e mínimo de 74.385.630,00MT dos distritos da Província de Maputo (Mapa J do OE 2019).

¹⁷ O valor médio de investimento interno alocado às administrações distritais em 2024 é de 129.695.223,00MT. O valor máximo é de 284.948.790,00MT dos distritos de Nampula e mínimo de 23.561.080,00MT dos distritos da Província de Maputo (Mapa J do OE 2024). O valor médio alocado aos OGDG em 2024 foi de 630.693.349,00MT (ver PESOE 2024, Mapa M).

O incremento de custos imposto pela implementação dos SREP e as implicações deste tipo de arranjo de governação local foram perfeitamente percebidos por diversos segmentos da sociedade que esperavam que o modelo melhorasse a resolução dos problemas locais. Ao invés disso, segundo relatos obtidos nas entrevistas de campo, *“o modelo criou espaço para lutas pelo protagonismo e pelo acesso aos recursos locais que simplesmente não foi pior porque todos são da mesma cor partidária”* (assegurou um funcionário sénior do CEP Nampula em entrevista realizada no dia 8 de Julho de 2024). Este sentimento foi partilhado numa outra entrevista na Zambézia quando o presidente de um município referiu que *“as lutas internas são tão intensas que já não têm tempo nem paciência para atrapalhar o meu trabalho. Por isso para mim este modelo até é bom porque se esquecem que eu existo”*. Embora ele dissesse isto num tom de brincadeira, a mensagem ficou, pois, ele concluiu que este modelo é de *“Duplicação de funções e desperísio desnecessários”*.

Na verdade, para além da crença que se constata nas pessoas de que a descentralização resolve problemas, talvez pela experiência das autarquias, tudo que se sente por este modelo é mais negativo do que positivo por se entender que os velhos problemas continuam sem solução. O sector privado, por exemplo, considera que:

“A descentralização não mudou nada e se calhar piorou as coisas. A descentralização devia melhorar os processos, mas as barreiras do sector privado são as mesmas de há 4 anos. Numa reunião com o governo apresentamos 54 barreiras e pensávamos que a descentralização mudaria alguma coisa, mas nada. Por exemplo, não se consegue resolver o problema de corrupção. De Nampula para Nacala os transportadores gastam 1.750,00MT de luvas para a polícia, de Nampula para Malema, 1.250,00MT. No entanto, as vias de acesso continuam problema sério porque a província mesmo sendo autónoma não recebe recursos suficientes”. – Membro sénior do CTA em Nampula.

Enquanto a CRM estabelece como um dos objectivos centrais da descentralização *“organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade”*¹⁸, as comunidades locais entrevistadas nas três províncias entendem que o novo modelo alterou as relações de poder local, criando conflitos, e as instituições públicas de ligação foram alteradas sem qualquer informação ou capacitação aos actores locais de desenvolvimento. Seguem alguns extractos:

“Houve conflito no princípio mas agora estamos a normalizar. Até os próprios chefes tinham dificuldades de entender este modelo. As organizações da sociedade civil e os cidadãos estão confusos sobre onde tratar e canalizar os seus assuntos. Eu sou ponto focal de Nutrição dentro do Fórum e eu era chamada pela Direcção Provincial de Agricultura. Quando notei que já não me chamavam fui ter e perguntei afinal agora com quem devemos trabalhar. Eles disseram que era com os Serviços Provinciais de Actividades Económicas. Fui para lá e disseram que não era com eles, devia contactar o Ambiente. Então, acho que o Governo, depois de alterar as estruturas do governo deveria capacitar as pessoas. Aqui na província nada é feito, tudo tem que ser na nação. Portanto, é recomendável que dentro do processo de descentralização se inclua a componente de fortalecimento das comunidades e dos cidadãos sobre a nova forma de interacção”. – AMCELA, Zambézia, 30/7/2024

“Tivemos dilemas sérios. Sempre fizemos o Observatório de Desenvolvimento com o CEP mas a prestação de contas sobre o desempenho do governo da província é feita pelo SEP. Isto significa que temos uma relação bicefalia. Mas entendemos que deveria ser o CEP

¹⁸ Ver o nº 1 do artigo 267 da CRM.

porque este é que tem o território e é o próprio governo local.” - FONZA Zambézia, 1/8/2024.

“Dada a natureza da ADEL, o novo modelo de descentralização alterou as nossas relações com o governo local porque surgiram mais instituições. A ADEL lida com as duas instituições REP e CEP. Note que a nível do ambiente (que existe tanto no CEP como no REP), o REP trata de assuntos que geram recursos (pagamento de impostos e taxas) enquanto que o CEP apenas tem competências de realizar actividades (ex. reflorestar)”. - ADEL Sofala, 20/8/2024

Compreende-se facilmente que o nível de preocupação e insatisfação dos actores locais pelo modelo de descentralização é significativo e estende-se às assembleias provinciais e aos parceiros que implementam programas com fundos externos, como atestam os extractos que se seguem:

“A Assembleia Provincial goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mas isso não é efectivo. Os membros da AP não fixam salários enquanto os deputados da AR basta completar 60 anos de idade têm direito à fixação de salário. Mais ainda, como membros da Assembleia Provincial somos tratados de forma igual aos membros da Assembleia Municipal, mas nós temos um território mais extenso para fiscalizar do que os membros das AM” – AP Zambézia, 29/7/2024

“Trabalhamos no apoio ao governo na provisão de serviços de saúde primários que devem estar com CEP/DPS, mas para evitar problemas acabámos trabalhando com os SREP também. Se viajar aos distritos para fazer o trabalho com a DPS sem incluir os SREP, o programa todo arranja problemas. Até porque quem assinou o nosso memorando de entendimento foi o REP. Esta é uma descentralização para dividendos políticos. Uma descentralização que perpetua protagonismos para chantagear os parceiros porque em vez de se relacionar com CEP tem de ser com REP. Isto sobrecarrega-nos os orçamentos e até mina a nossa cooperação.” – Entrevista realizada na província de Nampula a 9 de Julho de 2024.

A descentralização enfraqueceu as instituições locais. Por exemplo, onde tínhamos uma direcção provincial dividiu-se por 2 ou mais. E isso sem incremento de recursos piorou a situação. Os recursos humanos também foram divididos apesar de antes terem uma limitada capacidade. A descentralização actual é entendida como tendo sido de competências sem acompanhamento de devidos recursos. A REP será sempre necessária mas que seja sem atribuições executivas que resultam em outras direcções provinciais. O REP precisa de apenas assessores de algumas áreas específicas e não de serviços executivos, por exemplo onde temos hoje um director de serviços de actividades económicas, teríamos um assessor económico”. - Parceiro de Governação sediado na província de Nampula, numa entrevista do dia 10 de Julho de 2024.

Portanto, o role de relatos denuncia a gravidade do problema que alguns autores já consideravam para a governação local nestas circunstâncias. O REP dilui o poder do governador democraticamente eleito, sendo um olheiro do governo central com funções executivas a quem se atribuem dotações orçamentais relativamente maiores (Balói, 2024; Guambe e Do Rosário, 2020).

Weimer (2021a, p. 5) fez uma das primeiras análises sólidas sobre a economia política do modelo de descentralização e terminou com mais dúvidas sobre a sua eficiência colocando muitas questões que ficaram por responder, das quais destacamos as seguintes: *“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?”

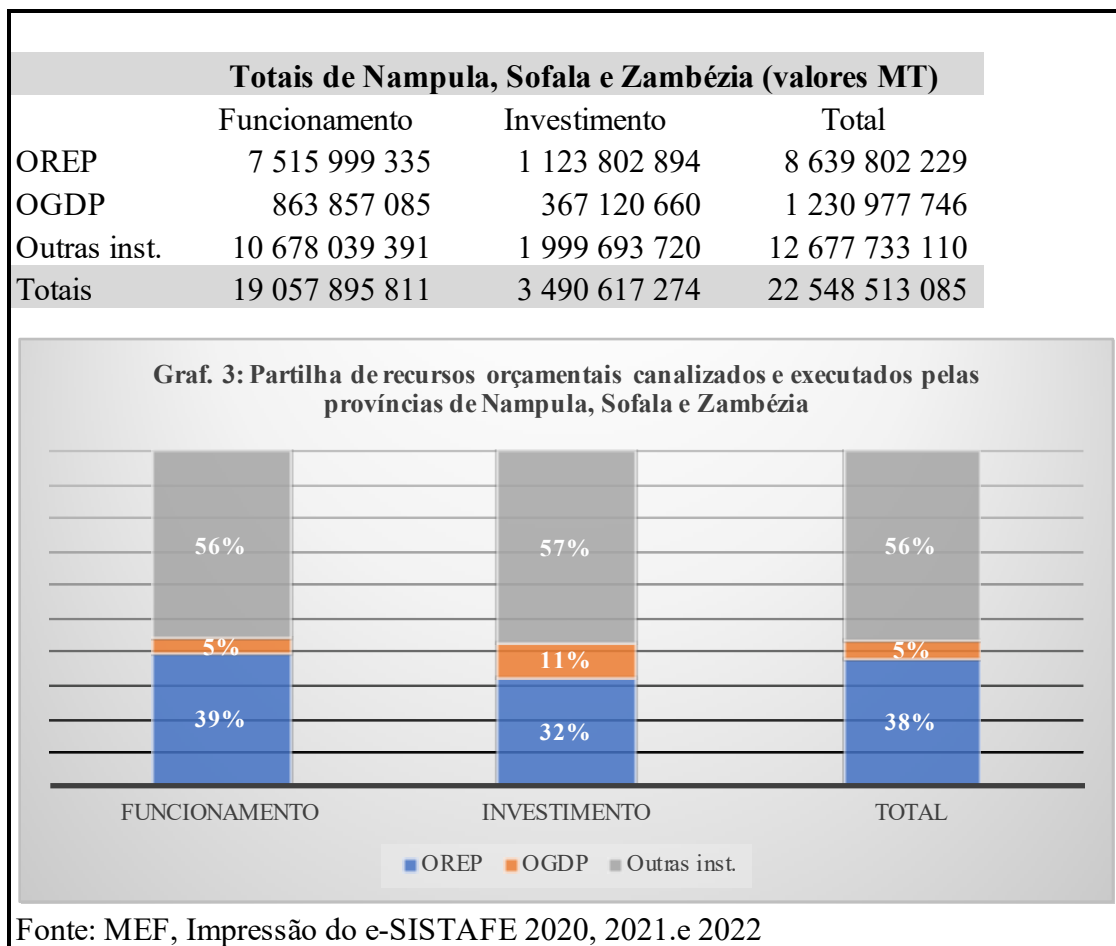
As entrevistas realizadas revelam que se levou muito tempo para se compreender o sentido do modelo. A imagem pacífica, sem protagonismos fornecida pela representação do Estado nas autarquias, mesmo naquelas onde a governação fosse da oposição do governo do dia, foi contrastada pela representação do Estado nas províncias. Isso contribuiu para a perplexidade de muitos até que se entendesse o espírito da legislação sobre a matéria. Contudo, o seu entendimento não significou, de forma alguma, a aceitação ao modelo, razão pela qual as pessoas entrevistadas apelaram à sua alteração. A decisão tomada pelo Governo de criar uma comissão para facilitar todo o processo de reflexão sobre o modelo de descentralização pode ser considerada uma medida adequada. As assembleias provinciais, os funcionários das OGD, os académicos e os membros das organizações da sociedade civil contactados nas províncias relataram ter participado em reuniões com a CREMOD¹⁹ nas quais terão, de forma aberta, relatado os problemas do modelo. Embora a CREMOD tenha sido criada para trabalhar com todas as sensibilidades e seja financiada pelo erário público, os resultados do seu trabalho têm sido bastante secretos. Não havendo retorno do que ela capta das opiniões das pessoas com as quais se reúne não tem havido possibilidade de saber se o que ela reporta ao Governo reflecte os debates, nem como ela se beneficia de mais opiniões em benefício do enriquecimento do seu trabalho. A CREMOD deve reportar o seu trabalho ao Governo numa base trimestral. Sabe-se, no entanto informalmente, que a CREMOD terá submetido um relatório do qual não se pode conjecturar o seu conteúdo.

Tanto quanto se pode notar, respondendo à pergunta de Weimer (2021b), Moçambique não pode manter um modelo *“tão oneroso com duplas estruturas administrativas”*. De facto, as evidências de campo confirmam a onerosidade deste novo modelo, através da marginalização orçamental severa dos OGD em benefício dos OREP e de outras instituições criadas e que operam a nível provincial. Os dados de execução orçamental das três províncias através do e-SISTAFE, no período de 2020 a 2022, revelam o seguinte (ver a figura 5):

1. Comprova-se que a implantação e implementação do modelo consumiu mais recursos para funcionamento (85%) em detrimento do investimento (15%).
2. Maior controlo dos recursos pelo governo central, privilegiando alocações orçamentais às instituições desconcentradas (OREP e Outras instituições com 95% das alocações da província) do que as descentralizadas (OGD, com apenas 5%).
3. As outras instituições do Estado de nível provincial (ex. Tribunais, Procuradorias, Comandos, Cadeias, Delegações do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica, da Assembleia da República, das Inspeções, do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, entre outros) são as que consomem grande parte do orçamento provincial (56%).

¹⁹ CREMOD foi criada pela Resolução de Conselho de Ministros nº 21/2023, de 17 de Julho com a duração de dois anos, sendo o fim previsto para Junho de 2025. Segundo o artigo 5 da mesma resolução, a CREMOD tem as seguintes funções: (a) reflectir sobre o Modelo de Governação Descentralizada, considerando factores de ordem constitucional, política, administrativa, social e financeira; (b) proceder a avaliação do processo de implementação da descentralização no País; (c) analisar a coexistência territorial e articulação funcional entre os órgãos de governação central, provincial, órgãos autárquicos e os órgãos de governação descentralizada distrital; e (d) auscultar diversas sensibilidades sobre matérias referidas nas alíneas anteriores do presente artigo.

Figura 5: Despesa de OREP e OGDG segundo a classificação económica, 2020-2022



Embora esses dados representem apenas três dos cinco anos do mandato, eles têm um grande significado e estão alinhados com os depoimentos feitos pelas diversas pessoas contactadas no terreno. Portanto, as evidências apresentadas nesta secção confirmam o pressuposto básico de que o novo modelo de descentralização seria oneroso pela duplicação das estruturas administrativas (Weimer, 2021a), os OREP consumiriam mais recursos que os OGDG que as ofuscam (Balói, 2024; Guambe e Do Rosário, 2020) e enfraquecendo a instituição local democraticamente eleita, segundo a entrevista concedida por um funcionário sénior da administração local em Nampula, a 10 de Julho de 2024.

5. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE MODELOS

5.1 CONCLUSÃO

Esta pesquisa pretendeu compreender a contribuição do novo modelo de descentralização, que vigora desde 2019, na prossecução do nobre objectivo constitucional da descentralização pelos OGDG de *resolver os problemas dos cidadãos através da melhoria da prestação de serviços*. O segundo objectivo da pesquisa foi de identificar experiências vividas na implementação do modelo nas províncias de Nampula, Sofala e Zambézia.

O conjunto de evidências documentais e de depoimentos recolhidos a nível central e nas três províncias, indica que os OGDG enfrentaram dificuldades para exercer as suas atribuições legais de ampliar e melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos. As principais causas disso são: (i) o entendimento da legislação que define o aparente “limite” e diferencia as responsabilidades entre CEP/OGDG e REP/SREP levou muito tempo e foi necessário mais tempo para resolver imprecisões da mesma legislação e conflitos gerados pelos protagonismos dos titulares dos dois órgãos; (ii) o sistema de financiamento dos governos locais falhou para fazer face ao volume de funções e atribuições descentralizadas. O sistema foi bastante centralizador, tendo alocado aos governos locais apenas 37% dos recursos, de 2021 a 2024, e destes, grande parte (57%) foram para os distritos; (iii) a implantação e funcionamento dos OREP consumiu cerca de 38% dos recursos orçamentais alocados entre 2020 e 2022. Considerando os recursos alocados a outras instituições do Estado de nível provincial, a percentagem sobe para 95%, o que significa que aos OGDG coube apenas 5% dos recursos da província no período de 2021 a 2022. Portanto, conclui-se que este modelo de descentralização não consegue resolver o problema principal que é de melhorar a prestação de serviços locais através dos OGDG.

5.2 PROPOSTA DE NOVOS MODELOS

Face às falhas demonstradas pelo modelo de descentralização em curso, há que repensar em melhores modelos, ou, pelo menos, naquele que corresponda às ansiedades dos moçambicanos. Como foi demonstrado ao longo deste relatório de pesquisa, dois problemas caracterizaram o actual modelo: (i) erro de partilha de funções e responsabilidades descentralizadas e (ii) problemas do sistema de financiamento. Abaixo apresentam-se propostas de dois modelos baseados nas discussões com as pessoas entrevistadas e no entendimento sobre o processo de descentralização no país.

MODELO 1 – Actual modelo melhorado	MODELO 2 - Reformista
1. <u>Representação do Estado na Província</u> (<i>princípio básico</i>: eliminar as funções executivas atribuídas ao REP e manter as de soberania nos termos da CRM) ▪ Mantém-se o secretário do Estado na Província; ▪ Retiram-se todas as funções executivas que já foram descentralizadas para OGDG e mantêm-se as funções ainda não descentralizadas (ex. educação secundária, serviços de saúde)	1. <u>Representação do Estado na Província</u> (<i>princípio básico</i>: eliminar as funções executivas e de soberania atribuídas ao REP, passando a fiscalizador) ▪ Mantém-se o secretário do Estado na Província; ▪ Retiram-se todas as funções executivas descentralizáveis e passam para o OGDG (o nível central e o seu representante na província apenas define e fiscaliza a implementação de políticas); ▪ Eliminam-se os serviços provinciais;

MODELO 1 – Actual modelo melhorado	MODELO 2 - Reformista
especializadas e outros que devem obedecer o gradualismo); ▪ Eliminam-se os serviços provinciais; ▪ Estabelece-se um gabinete de assessoria ao REP, com um máximo de até 5 assessores: 2 para áreas de soberania e 3 para áreas ainda não descentralizadas (sociais e económicas). 2. <u>Princípios de partilha de funções e responsabilidades</u> ▪ Há partilha de funções e responsabilidades sobre alguns serviços que ainda não possam ser completamente descentralizadas (<i>princípio do gradualismo</i>); ▪ Eliminam-se as funções e atribuições de institutos públicos, delegações provinciais, etc que concorram com as descentralizadas para OGDP ou que, não concorrendo, são descentralizáveis. 3. <u>Financiamento de funções e responsabilidades</u> (<i>princípio básico: recursos seguem funções</i>) ▪ Fontes de receitas próprias – concluir a definição do sistema de impostos provinciais (as bases de incidência não conflituam com as dos impostos autárquicos); ▪ Reformar o sistema de transferências fiscais (STF) – revisto para assegurar a equidade: população, território, pobreza e produto interno bruto. O STF define fórmulas de partilha de recursos entre o governo central e os governos locais, e entre os governos locais. Todas as transferências fiscais são estabelecidas por lei; ▪ Empréstimos – permitir o recurso a crédito bancário interno para investimentos com ratificação do Governo. 4. <u>Sistema da administração financeira do Estado</u> (<i>princípio básico: consolidar a autonomia financeira de modo a que os recursos próprios sejam geridos de forma independente, tal como acontece com as autarquias</i>) ▪ Estabelecido e-SISTAFE provincial, à semelhança do e-SISTAFE autárquico, sem prejuízo da interoperabilidade com e-SISTAFE nacional;	▪ Retiram-se as funções de soberania que passam para o nível central; ▪ A REP tem apenas o papel de fiscalizador na província. 2. <u>Princípios de partilha de funções e responsabilidades</u> ▪ As funções e responsabilidades dos serviços que possam ser desempenhadas a nível local de forma independente sem precisar do Governo central são todas descentralizadas (<i>princípio da subsidiariedade</i>); ▪ Eliminam-se as funções e atribuições de institutos públicos, delegações provinciais, etc que concorram com as descentralizadas para OGDP ou que, não concorrendo, são descentralizáveis. 3. <u>Financiamento de funções e responsabilidades</u> (<i>princípio básico: recursos seguem funções</i>) ▪ Reforma do sistema tributário nacional – todos os impostos nacionais e taxas sectoriais são revistos para descentralizar os descentralizáveis e/ou definir mecanismo de partilha da receita na fonte sem precisar de antes ir a Maputo e voltar à província (ex. IVA, imposto simplificado de pequenos contribuintes, partilha de taxas portuárias); ▪ Reformar o sistema de transferências fiscais (STF) – revisto para assegurar a equidade: população, território, pobreza e produto interno bruto. O STF define fórmulas de partilha de recursos entre o governo central e os governos locais, e entre os governos locais. Todas as transferências fiscais são estabelecidas por lei. O STF estabelece dois tipos de transferências: gerais e específicas/condicionais, associados a objectivos a alcançar (por ex. na saúde, educação) ▪ Empréstimos – permitir o recurso a crédito bancário interno para investimentos com ratificação do Governo. A médio/longo prazo introduzir o mercado de capitais para governos locais, através da Bolsa de Valores de Moçambique, para permitir acesso a financiamento a custos relativamente mais

MODELO 1 – Actual modelo melhorado	MODELO 2 - Reformista
Recursos de receitas e despesas provinciais circulam num circuito fechado da administração financeira provincial.	baixos e promover a eficiência na gestão das finanças locais. 4. <u>Sistema da administração financeira do Estado</u> (<i>princípio básico</i>: consolidar a autonomia financeira de modo a que os recursos próprios sejam geridos de forma independente, tal como acontece com as autarquias) - Estabelecido e-SISTAFE provincial, à semelhança do e-SISTAFE autárquico, sem prejuízo da interoperabilidade com e-SISTAFE nacional; - Recursos de receitas e despesas provinciais circulam num circuito fechado da administração financeira provincial.
Recomendação de princípios a observar no desenho do STF	
Princípio 1: todas as transferências do Estado para as entidades de governação descentralizadas são definidas por lei; Princípio 2: O Estado indica, em lei, o percentual de recursos públicos que partilha com a governação local; Princípio 3: Introduzem-se transferências específicas ou condicionais, que se associam a objectivos específicos sectoriais, por exemplo na saúde, na educação e no saneamento. Este tipo de transferências pode estimular o desempenho dos governos locais no alcance de certos objectivos, diferentemente do que acontece actualmente com as transferências gerais para províncias e autarquias; Princípio 4: A partilha de todos os recursos entre os governos locais é feita com base na fórmula que considera (a) a população, (b) o território, (c) o índice de pobreza, e (d) o produto interno bruto ou a receita pública local. O conjunto destes parâmetros assegura o equilíbrio, a demanda do governo local (número da população, extensão do território e nível de pobreza) e a contribuição do governo local na economia (no PIB e na receita pública no geral) e incentiva a concorrência entre governos locais para o desenvolvimento.	

BIBLIOGRAFIA

1. Anderson, P and Keil, S. (2017). 'Federalism: A Tool for Conflict Resolution?'. *50 Shades of Federalism*. Available at: <http://50shadesoffederalism.com/category/federalism-conflict/>
2. Anderson, Paul; Keil, Soeren (2018). Decentralization as a tool for conflict resolution. *Social and Political Science*, p. 89-104. <https://doi.org/10.4337/9781784718770.00012>
3. Bahl, R. & Martinez-Vazquez, J. (2024). Perspectives in Fiscal Decentralization: challenges and the unfinished agenda. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4400664
4. Bahl, Roy (2008). The Pillar of Fiscal Decentralization. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://scholarworks.gsu.edu/econ_facpub/150/&ved=2ahUKewj_76eArqKMAxWCFmIAHaW7MmgQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw2YClq7YHOV_MP8qI0CAmG
5. Balói, Jochua A. (2024). A Descentralização em Xequê: Modelo de Descentralização e Controvérsia das Eleições Distritais em Moçambique. *Desafios para Moçambique 2024*, pp. 57-78. IESE, Maputo.
6. Caldeira, Renato (2020). Novo modelo de descentralização, um desafio para Moçambique. Artigo de opinião no Jornal "O País" de 30 de Janeiro de 2020.
7. Camões, Pedro (2020). Impacto Financeiro da descentralização Provincial de Funções em Moçambique. Relatório técnico de custeio e simulação de cenários prospetivos. MEF/PNDUL.
8. Centro de Integridade Pública (2022). A Descentralização Financeira para Órgãos de Governação Descentralizada Provinciais no contexto do "novo paradigma" de descentralização em Moçambique. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cipmoz.org/pt/2022/10/11/a-descentralizacao-financeira-para-orgaos-de-governacao-descentralizada-provinciais-ogdp-no-contexto-do-novo-paradigma-de-descentralizacao-em-mocambique/&ved=2ahUKewjB5vOC78OMAxX7S0EAHWx0NQoQFnoECBUQAQ&usg=AOvVaw3bvIJM4p9Ex2-O4robM6UZ>
9. Centro de Integridade Pública (2022). A descentralização Financeira para Órgãos de Governação descentralizada Provinciais no Contexto do Novo Paradigma de Descentralização em Moçambique, CIP, Maputo.
10. Chambote, Raul; Nipassa, Orlando (2023). Decentralization without Local Development in Municipalities in Mozambique. *International Journal of Social Science Research and Review*, Vol. 6, Iss.10, p. 494-515.
11. Charles, Estrela (2024). Moçambique recorre à dívida interna para pagar Dívidas Ocultas: Uma análise crítica das implicações económicas. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2024/04/Mocambique-recorre-a-divida-interna-1.pdf&ved=2ahUKewiHvPaQ55-MAxU4T0EAHbY3Fx4QFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw3bpRTwaR0USzQIRfU-xAJS>
12. Cortês, Edson; Orre, Aslak, *et al* (2021). Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cmi.no/publications/8282-custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas-para-mocambique&ved=2ahUKewjNpLPU45-MAxXTskEAHeSKOEoQFnoECBoQAQ&usg=AOvVaw2ukgF-XZQdy3isVsD38J60>
13. Forquilha, Salvador (2020) : Decentralization reforms in Mozambique: The role of institutions in the definition of results, WIDER Working Paper, No. 2020/132, ISBN 978-92-9256-889-4, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/889-4>

14. Garrido, Paulo Ivo (2020): Health, development, and institutional factors: The Mozambique case, WIDER Working Paper, No. 2020/131, ISBN 978-92-9256-888-7, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/888-7>
15. 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.
16. Ibraimo, Yasfir (2018). Efeitos Macroeconómicos da Dívida Pública e do Serviço da Dívida: uma análise empírica de Moçambique. Desafios de Moçambique, IESE, p. 205-221; Ibraimo, Y. (2019). Dinâmicas do Endividamento Público em Moçambique na Década 2009-2018. Desafios de Moçambique, IESE, p. 131-145.
17. Kälén, Walter (1999). Decentralization: why and how? https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.academia.edu/95905568/Decentralization_Why_and_How_&ved=2ahUKEwjsscOh0aWMAxXLdUEAHeBmBBEQFnoECDAQAQ&usg=AOvVaw2TMf867UP6s_EXCuz8f-fq
18. Marcos, Jorge (2024). Governação descentralizada, um desafio para Moçambique. Artigo de opinião no Jornal “O País” de 18 de Março de 2024.
19. Maússe, Ivan (2024). Descentralização. Governação Descentralizada Provincial: 4 anos após implementação, Serviços e Direcções Provinciais permanecem com competências concorrentes, Descentralização, Edição nº 3, 23 de Maio de 2024.
20. Ministério da Economia e Finanças (2019). Parecer no 4/GM/MEF/2019, de 13 de Fevereiro sobre o Impacto Orçamental da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços de Representação do Estado na Província. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://verdade.co.mz/de-scentralizacao-vai-custar-mais-525-milhoes-de-meticais/&ved=2ahUKEwijoLCR-sOMAxVdRkEAHSKUHzUQFnoECCKQAQ&usg=AOvVaw0GdV3VNwZrpTJTJ2ul4Ce2f3>
21. Musgrave & Musgrave (1989). Public Finance in Theory and Practice.
22. Nugroho, Arif; Nanjaya, Natta; Jumanah (2021). The Causes of Failure of Decentralization in the Implementation of Local Government. International Journal of Scientific Engineering and Research (IJSER). Vol. 9, Issue 9, September, 2021. www.ijser.in.
23. Rusyiana, Aris; Sujarwoto, Sujarwoto (2017). Does decentralization good for reducing communal conflict? A multilevel analysis of communal conflict as Indonesia's villages 2008 – 2014. Journal of Public Administration Studies, p. 25-42. <http://www.jpas.ub.ac.id/index.php/jpas>
24. Weimer, B. e Carrilho, J. (2017). A Economia Política da descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos e desafios, IESE; Forquilha, S. (2017). Descentralização e Conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado, IESE. Desafios para Moçambique 2017, p. 53-59.
25. Weimer, Bernhard (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: mantendo a falta de clareza? Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In. Moçambique: Descentralizar o Centralismo, IESE, p. 76-102.
26. Weimer, Bernhard (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: mantendo a falta de clareza? Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In. Moçambique: Descentralizar o Centralismo, IESE, p. 76-102.
27. Weimer, Bernhard (2021a). The provision of Health Services in Mozambique – Towards the Decentralization of the Health Sector? Nweti Comunicação para Saúde. Policy Brief No 1, May, 2021.

28. Weimer, Bernhard (2021b). O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. Actualização da Análise de economia Política. Documento de Orientação Política, Novembro 2021.
29. Wolrd Bank (2022). As “dívidas ocultas” de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas, WB blog, <https://blogs.worldbank.org/pt/africacan/dividas-ocultas-de-mocambique-transformar-crise-numa-oportunidade-para-reformas>.

Legislação

1. Lei n.º 14/2020: Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, abreviadamente designado por SISTAFE.
2. Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, Lei de bases da criação, organização e funcionamento das Autarquias Locais.
3. Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais e define o Sistema Tributário Autárquico.
4. Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial.
5. Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial.
6. Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província.
7. Lei n.º 15/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo.
8. Lei n.º 16/2019, de 31 de Maio, que define o regime financeiro e patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.
9. Decreto n.º 4/2020: Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento do Conselho Nacional de Coordenação e do Conselho Provincial de Coordenação.
10. Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2023, de 17 de Julho.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Centro de Integridade Pública

Revisão de pares: Ivan Maússe, Edson Cortez e Rui Mate

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f @CIP.Mozambique](https://www.cipmoz.org) [T @CIPMoz](https://www.cipmoz.org)
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique