

# ***Descentralização***

## **1. Sumário Executivo**

O progresso referente aos indicadores do QAD 2006 é positivo na área de descentralização com avanços importantes atingidos. O aumento significativo de auditorias e inspeções ao nível dos distritos e municípios é reconhecido como um passo positivo embora a sua publicação e divulgação serão feitas a posterior de acordo com o calendário. A execução e consolidação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local em 2006 representa um passo significativo no processo de descentralização fiscal e nos esforços que visam a transformação dos Governos Distritais em unidades orçamentais nos termos da Lei 08/2003 (LOLE). No mesmo âmbito, o ímpeto atingido na expansão rápida do estabelecimento de conselhos locais cobrindo todos os distritos e a abordagem participativa introduzida na programação do OIIL são realizações igualmente encorajadoras.

Apesar destes sinais positivos, algumas preocupações foram registradas pelo grupo. Com efeito, o 1º esboço de Política Nacional de Descentralização (PND) não correspondeu com as expectativas criadas na revisão conjunta de 2006 em termos da celeridade do processo bem como o nível do seu conteúdo. Espera-se que o processo de consulta (PND) previsto em 2007 resultará num melhoramento na qualidade e profundidade do documento. Foi registado que, apesar dos avanços em descentralização fiscal para os distritos, as tendências das transferências fiscais para os municípios, em termos percentuais, não correspondem com a visão do PARPA II e outros documentos estratégicos no âmbito de descentralização. Na área de participação comunitária, apesar de progresso notável no estabelecimento das IPCCs em todos distritos, o grande desafio continua na sua capacitação para garantir participação representativa e qualitativa e envolvimento activo de sociedade civil na preparação e monitoria dos planos. Finalmente, há preocupações na parte dos parceiros sobre uma perda de ímpeto no desenho do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas e as consequências em termos de continuidade do programa em algumas províncias.

Recomenda-se que o grupo reúna-se no 2º trimestre do ano em curso para continuar o diálogo profícuo atingido entre os parceiros e trocar informação sobre a avaliação do OIIL 2006 e as transferências fiscais aos Órgãos Locais do Estado e das autarquias e as mudanças previstas no pacote autárquico.

## **2. Avaliação dos Indicadores**

O progresso referente aos indicadores do QAD 2006 é positivo (ver Anexo 1). A meta referente ao indicador nº 34 (auditoria dos distritos e autarquias) foi atingido e, de facto, superada. O indicador nº 37 foi atingido considerando que os mecanismos de transferências fiscais aos OLEs e municípios estão definidos embora sejam de considerar alguns esclarecimentos adicionais sobre a sua aplicação. Referente à adopção da Política Nacional de Descentralização, o indicador (nº 38) não foi atingido mas foi registado algum progresso na sua elaboração.

## **3. Avaliação Geral de Desempenho**

### **Auditorias e Inspeções:**

As auditorias distritais foram realizadas pelo Tribunal Administrativo (TA) em 61 distritos em 5 províncias do país. Além disso, foram realizadas inspeções em 21 distritos pelo IGF. No primeiro ano, o acto de auditoria aos distritos pelo TA é um processo pedagógico que serve para despertar aos Administradores e aos Governos Distritais a necessidade de melhorar a gestão de recursos públicos. O ciclo de auditoria permite que os auditados tenham a oportunidade de reagir as constatações do TA. Neste sentido, comentários foram recebidos de 18 distritos que agora estão na fase final de julgamento. Uma vez julgados, as auditorias serão publicadas e o respectivo relatório incluirá recomendações específicas referentes a gestão de recursos públicos pelos distritos.

Os municípios prestam contas ao Tribunal Administrativo. Assim, os seus relatórios de execução orçamental são enviados anualmente para este tribunal para auditoria com cópia para o Ministério das Finanças. Além disso, inspecções foram realizadas em 30 dos 33 municípios pela IGF (Inspeção Geral de Finanças) e o Ministério de Administração Estatal realizou inspecções e sessões de capacitação para todos 33 municípios.

### **Transferências fiscais inter-governamentais:**

O 1º ano da execução do OIIL foi considerado um sucesso. Entretanto, as orientações referentes a programação e execução do OIIL em 2006 foram emitidas tarde e faltou clareza que resultou em interpretações diferentes no seu uso e algumas demoras na sua execução. Para o OIIL 2007, 3 critérios foram propostos pelo Ministério das Finanças e aprovados pelo Conselho de Ministros (população e superfície do distrito e índice de pobreza). Estes critérios foram aplicados na afectação do OIIL 2007 cujo valor global cresceu em cerca de 25% e de facto, a meta de 3.36% do OE transferido aos distritos em 2007 já foi superada em 2006 com transferências aos distritos representando 3.8% do OE. O MPD realizará uma avaliação participativa do OIIL 2006 para enriquecer as orientações e a programação e execução no ciclo orçamental 2008.

Critérios estabelecidos por lei (11/97) e referentes a população e superfície dos municípios determinam os valores transferidos pelo Tesouro no âmbito de FCA (Fundo de Compensação Autárquica) e FIIL (Fundo de Investimento de Iniciativa Local). Os critérios são diferenciados uma vez que está atribuído a população um peso de 75% e a superfície um peso de 25%. Contudo, além das transferências do Tesouro, os municípios podem utilizar as suas receitas próprias para despesas correntes e de investimento. Receitas próprias representam a volta de 43% do orçamento global dos municípios.

Enquanto os critérios para a afectação do OE aos distritos e municípios estão claros, para o caso das Províncias não se verifica, sendo de assinar, por isso, um certo desequilíbrio.

### **Participação comunitária:**

Houve progresso notável no estabelecimento dos Conselhos Locais. Um levantamento feito pela Direcção Nacional de Planificação (DNP) do MPD em 2006 mostrou que Conselhos Consultivos já estão estabelecidos em todos os Distritos e em 95% dos Postos Administrativos. Na maioria das províncias os CCDs foram envolvidos na programação do OIIL e na elaboração de outros instrumentos de planificação estratégica e operacional. O estabelecimento e funcionalidade dos Conselhos Locais são um processo evolutivo. Um estudo de funcionamento e representatividade dos Conselhos Locais em Nampula e Cabo Delgado em 2006 mostrou resultados positivos e encorajadores. Contudo, em algumas Províncias, estes órgãos de consulta comunitária foram estabelecidos com pressa. O grande desafio continua no âmbito da sua capacitação, e em particular dos membros representantes da comunidade, para garantir uma participação representativa e qualitativa e um envolvimento activo na preparação, implementação e monitoria dos planos.

### **Planificação Descentralizada:**

Uma avaliação conjunta dos 3 projectos principais<sup>1</sup> originou a decisão de criar um Programa Nacional dirigido pelo Governo e financiado por um fundo comum a partir de 2008. Em 2006 foi elaborada uma proposta de *logframe* que identifica os principais pilares do Programa Nacional, os seus objectivos, actividades chaves e indicadores. Entretanto, foi registado um défice de diálogo entre o Governo e os parceiros sobre o desenho do novo programa e há preocupações da parte destes sobre uma perda de ímpeto na sua preparação e as consequências em termos de continuidade do programa em algumas províncias.

---

<sup>1</sup> PPF-D-Norte (PNUD/UNCDF), PPF-D-Centro (Banco Mundial) e PRODER (GTZ)

Foram elaborados 7 manuais nacionais de formação sobre vários aspectos de planificação descentralizada e a ANFP está activamente envolvida em discussões sobre a capacitação dos distritos. Bom progresso foi notado na elaboração dos PEDDs, já aprovados em mais de 50% dos distritos. Naturalmente, a qualidade dos PEDDs é variável, o mesmo acontecendo com algumas equipas técnicas provinciais que precisam capacitação.

#### **Política Nacional de Descentralização (PND):**

O indicador do QAD não foi atingido, mas foi registado algum progresso. Em 2006 foram elaborados opções para a formulação da Política e Estratégia Nacional de Descentralização e um 1º esboço de Política Nacional que será sujeito a um processo de consulta em 2007. No entanto, o calendário para a finalização de PND precisa de ser actualizado. Comentários dos parceiros ao 1º esboço indicam que há grandes desafios quanto a visão e a abrangência do documento que implica que durante o processo de consulta será necessário debater questões relacionadas com a convivência de democracia participativa e consultiva com a democracia representativa, a descentralização fiscal, e o desenvolvimento da relação entre a planificação/execução por parte dos sectores e os OLEs. Além disso, no esboço da PND, as autarquias são subsumidas ao modelo de desconcentração, assim esvaziando-se a característica principal deles, a sua autonomia.

#### **Assuntos Transversais**

**Género:** O estudo de funcionamento e representatividade dos Conselhos Locais encontrou que entre 25 a 30% dos membros das CCDs são mulheres com a tendência duma percentagem mais elevada (c. 40%) nos Conselhos Locais de níveis do Posto Administrativo para baixo. A estratégia para a integração de aspectos ligados ao género no processo de planificação descentralizada foi elaborada em 2006 e será operacionalizada em 2007. Uma experimentação com orçamentação orientada ao género será realizada nos PESODs de dois distritos pilotos em 2007. **HIV/SIDA:** O impacto do HIV/SIDA no processo de descentralização não deve ser subestimado. Linhas estratégicas para integração de HIV/SIDA no processo de planificação descentralizada foram elaboradas na zona central e em Nampula e será mais desenvolvido em 2007. **Meio ambiente:** A Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DNPOT) do MICOA registou avanços notáveis na integração da planificação espacial (uso de terra) e dos recursos naturais no processo de planificação distrital em 4 distritos pilotos em Cabo Delgado e Nampula. A experiência será aprofundada em 2007. No âmbito de decreto 66/1998 e o diploma 93/2005, foram feitas varias consultas comunitárias no processo de pedido de DUAT e algumas delimitações. Todavia, a complexidade do processo tem resultado em número baixo de DUAT comunitários actualmente aprovados. Contudo, em relação aos 20% das receitas definidos por Lei, algumas comunidades receberam os primeiros pagamentos em 2006 e espere-se um incremento notável em 2007.

#### **4. Análise do Relatório de Execução Orçamental (REO)**

A introdução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local em 2006 é considerado como um passo muito positivo e segundo o Relatório de Execução Orçamental para 2006, atingiu um grau elevado de execução. Entretanto, o OE na sua totalidade parece ainda relativamente centralizado especialmente referente ao orçamento de investimento. Apesar disto, a percentagem do OE no seu total transferido aos distritos e municípios cresceu de 5% a 9% entre 2005 e 2006 e já excede a meta concordada para o QAD 2007 para os distritos. Todavia, uma análise do REO mostra uma tendência decrescente no FCA como percentagem da receita fiscal total que não corresponde com a visão do PARPA II no âmbito de descentralização. Devido ao estado autónomo dos municípios, as suas receitas não estão requeridas por lei para efeitos de registo no REO. Todavia, uma análise da situação financeira das autarquias é anexada ao OE e os seus REO são sujeitos a auditoria pelo TA.

#### **5. Actualização dos Indicadores do QAD 2008-10**

**Indicador 10:** recomenda-se que as metas para a percentagem do OE transferida para aos distritos e as autarquias sejam actualizadas para reflectirem a realidade bem como conforme com o quadro macroeconómico nacional.

**Indicador 13:** recomenda-se uma reformulação para reflectir uma evolução no processo de municipalização