

Revisão Conjunta do QAD 2007

Grupo de Trabalho para a Descentralização

Resumo Executivo

No que diz respeito aos indicadores do QAD 2007, dos três em análise dois foram atingidos (um em tempo útil e outro com atraso) e o terceiro não foi atingido mas teve progresso; (ver Anexo 1).

É considerado positivo: a aprovação pelo Conselho de Ministros, em Outubro de 2007, uma proposta para a descentralização de fundos sectoriais de águas, estradas, agricultura e infra-estruturas da educação e saúde. Foram realizadas várias acções orientadas para o fortalecimento da capacidade dos órgãos locais do Estado. O Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) está em expansão capacitando técnicos provinciais e distritais em matérias relacionadas com a planificação descentralizada, participativa, estratégica e operacional. Em 2007, todos os distritos beneficiaram de apoio técnico na elaboração de planos e orçamentos operacionais (PESODs) e na programação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL). Mais de 80% dos distritos já têm Planos Estratégicos Distritais de Desenvolvimento (PEDDs) elaborados e aprovados enquanto os restantes distritos estão em fase avançada de sua elaboração.

O grupo regista algumas preocupações. Persistem desafios referentes à liderança e coordenação intersectorial no processo de descentralização e em relação à celeridade da elaboração duma estratégia. Da mesma forma, continua pertinente a necessidade de se melhorar o diálogo entre os parceiros e o Governo no âmbito da descentralização. Embora tenha sido referido nas últimas revisões conjuntas, ainda não se registaram progressos significativos nesta questão. Na área de participação comunitária, apesar de progresso notável no estabelecimento dos Conselhos Locais em todos distritos, existem desafios em termos da consolidação do processo de institucionalização dos mesmos, sua representatividade e clareza nos processos de tomada de decisão. Foi elaborada uma proposta para a actualização do guião para o funcionamento do Conselhos Locais de forma a alinhá-lo com a Lei dos Órgãos Locais do Estado e seu Regulamento. No primeiro semestre de 2008 será feita uma consulta mais abrangente para incluir as províncias distritos e representatntes da sociedade civil. Mesmo reconhecidos os avanços no desenho do Programa Nacional PPF, a sua finalização e implementação regista atrasos significativos.

Recomenda-se que o grupo se reúna no 2º trimestre antes a revisão semestral do ano em curso para trocar informação sobre a avaliação do OIIL, para esclarecer os critérios aplicados para as transferências fiscais aos Órgãos Locais do Estado e as autarquias (compromisso assumido na RC de 2007) e para discutir as mudanças previstas no processo de autarcização.

1. Avaliação dos Indicadores

No que diz respeito aos indicadores do QAD 2007, o progresso é notório (ver Anexo 1) e alguns elementos suscitam ao grupo certa preocupação. As metas referentes ao indicador nº 10 (transferências fiscais para as províncias, distritos e autarquias) foram atingidas¹. Quanto à operacionalidade dos Conselhos Locais (Indicador 11), houve algum progresso. Os Conselhos Consultivos ao nível do Distrito e do Posto Administrativo funcionam em todos distritos. Na base duma análise realizada pelo Ministério da Administração Estatal (MAE), o Indicador 11 não foi atingido há progresso. Em relação à proposta para aumentar o número de autarquias (Indicador 13) a proposta de critérios não foi submetida conforme indicação prévia por, de acordo com o Governo, se ter constatado que as mesmas figuravam na Lei 2/97. Assim, o grupo entende que o indicador deverá ser considerado atingido mas com atraso.

2. Avaliação Geral de Desempenho

2.1 Descentralização

Em geral a tendência na área da Descentralização é positiva. O governo afirma que a política de descentralização está adequadamente plasmada na Constituição da República e outros instrumentos legais e está empenhado em elaborar uma estratégia de operacionalização da política. Neste sentido está previsto para o 1º semestre de 2008 a realização de um Seminário Nacional coordenado pelo MAE destinado a recolher contribuições e subsídios para a formulação dos Termos de Referência da referida estratégia.

Entre os progressos registados na área da descentralização são de destacar:

- (1) A elaboração de uma proposta para a descentralização de fundos sectoriais de águas, estradas, agricultura e infra-estruturas da educação e saúde tendo sido posteriormente aprovado na sessão do Conselho de Ministros em Outubro de 2007;
- (2) O início em 2007 de um levantamento e sistematização de competências e funções que podem (e devem) ser descentralizadas dos órgãos centrais para os Governos provinciais e destes para os distritais;
- (3) A prossecução, no âmbito da descentralização e da reestruturação dos Governos Distritais, da nomeação de 512 directores de serviços distritais nos 128 distritos rurais do país;
- (4) A conclusão de uma proposta do quadro de pessoal-tipo a ser implementado pelos Governos locais, estando em processo de aprovação;
- (5) A realização de auditorias pelo Tribunal Administrativo em 101 dos 128 distritos e em 10 das 33 autarquias.

¹ Indicator 10 is evaluated based on the methodology of Nota Técnica no. 10. The same methodology should be applied to the Meta (target) in order to have comparable numbers. Based on this methodology, calculations by the partners show the indicator is achieved. It is recommended that the Metas be revised retroactively to reflect a consistent methodology and that this is applied for the targets and calculations in future reviews.

No entanto, revela-se um grande desafio a capacidade distrital existente para a implementação da descentralização sectorial. Persistem igualmente desafios referentes à liderança e coordenação intersectorial no processo de descentralização. Da mesma forma há necessidade de se melhorar o diálogo entre os parceiros e o Governo neste mesmo âmbito. A necessidade de melhorar o diálogo tem sido referida nas últimas revisões conjuntas e ainda não se registam progressos.

2.2 Transferências Fiscais Inter-Governamentais

Foi aprovada a atribuição de orçamentos de investimento e de funcionamento para os Governos Distritais em 2007 e para o orçamento de investimento de iniciativa local (OIIL); três (3) critérios foram aplicados na afectação destes recursos designadamente, (i) o número da população, (ii) a superfície do distrito e (iii) o índice de pobreza. O valor global do OIIL cresceu em cerca de 25% de 2006 a 2007 e o indicativo para 2008 é de 60% de crescimento.

Uma avaliação baseada na metodologia exposta na Nota Técnica 10 indica que a percentagem do OE transferido às Províncias, Distritos e Autarquias superou a meta (Anexo 2). Uma avaliação da execução do OIIL feita pelo MPD, apresentada ao Conselho de Ministros mostra que em 2007 o OIIL financiou 1,726 projectos da produção de comida, 1,603 projectos de geração de rendimento, 592 projectos de geração de emprego e 624 de outros projectos. Uma análise mais profunda do impacto do OIIL está prevista para finais do 1º semestre de 2008 a qual se espera que seja finalizada antes da próxima revisão semestral. No que se refere às autarquias, além das transferências do OE (FCA e FIIL), os municípios podem utilizar as suas receitas próprias para despesas correntes e de investimento, infelizmente não há informações disponíveis por autarquia sobre o rácio receitas próprias/receitas totais.

O Governo levou a cabo dois estudos sobre relações fiscais intergovernamentais coordenados pelo MPD que providenciam uma boa base para discussões técnicas e avanços nesta área. Estes estudos, em conjunto com mais dois (da responsabilidade de parceiros) em fase de finalização, serão apresentados para discussão em reunião aberta a ser organizada pelo MAE prevista para o corrente (1º) semestre de 2008 .

Para dar seguimento ao compromisso assumido na RC de 2007 reafirma-se a recomendação para que o grupo se reúna no 2º trimestre do ano em curso. O objectivo do encontro é mais para trocar informação sobre a avaliação do OIIL, para esclarecer os critérios aplicados para as transferências fiscais aos Órgãos Locais do Estado e às autarquias bem como informações sobre o processo de autarcização.

2.3 Capacitação dos Órgãos Locais

Ao longo de 2007, foram realizadas várias acções orientadas para o fortalecimento da capacidade dos Órgãos Locais do Estado como especificado no balanço do PES. Embora em fase de transição, o Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) está em plena expansão e continua a capacitar técnicos provinciais e distritais em matérias relacionadas com a planificação descentralizada, participativa, estratégica e operacional e na elaboração dos PESODs, gestão de projectos e contratos de infra-estruturas locais. Em 2007, todos os distritos beneficiaram de apoio técnico na elaboração de planos e orçamentos operacionais (PESODs) e na programação do OIIL. Mais de 80% dos distritos já têm PEDDs elaborados e aprovados com os restantes com PEDDs em fase avançada de preparação.

Durante 2007 foi elaborada uma proposta conceptual do documento do programa Nacional do PPF que identifica as principais áreas de intervenção e os macro-processos do programa. Nesta base um *quadro lógico* detalhado que identifica as principais componentes do Programa Nacional, objectivos, actividades chaves, indicadores e metas foi elaborado. No entanto a sua proposta deverá ser objecto de consulta com todos os níveis do governo e com outros parceiros relevantes incluindo os de cooperação e a sociedade civil. A preparação do Programa Nacional está atrasada mas deverá estar finalizado em 2008.

2.4 Participação Comunitária

Houve progresso no estabelecimento dos Conselhos Locais em 2007. Foram criados e operacionalizados os Conselhos Consultivos Distritais, de Posto Administrativo e na maior parte das Localidades em toda a extensão do país. Para além disso os representantes das comunidades em todos os distritos participam na planificação anual operacional, na programação do OIIL, e na apreciação do balanço da sua implementação. Há, contudo, desafios importantes a tomar em consideração com vista à consolidação do processo de institucionalização destes órgãos de consulta e participação comunitária. Por exemplo, a representatividade das comunidades locais nos Conselhos Consultivos; a clareza nos processos de tomada de decisão nas sessões dos Conselhos Locais; a capacidade de resposta dos Governos Distritais às prioridades definidas pelos Conselhos Locais; os mecanismos institucionalizados de prestação de contas do Governo aos Conselhos Locais e destes às populações locais no geral. Verifica-se também que o processo de participação local tem consistido essencialmente em actividades ligadas à planificação e menos na implementação e monitoria dos planos operacionais distritais ². O MPD está a coordenar um estudo para esclarecer as várias inquietações relativas a esta matéria.

Foi elaborada uma proposta para a actualização do guião para o funcionamento do Conselhos Locais de forma a alinhá-lo com a Lei dos Órgãos Locais do Estado e seu Regulamento. A proposta foi submetida a discussões técnicas internas e no 1º semestre de 2008 será feita uma consulta mais abrangente para incluir as províncias distritos e representantes da sociedade civil.

Foi elaborada uma proposta de currículo modular de formação e capacitação dos membros dos Conselhos Locais e das Autoridades Comunitárias. Os Termos de Referência para um estudo profundo de funcionamento dos CLs foram elaborados devendo ser realizado no 1º semestre de 2008. Este estudo deverá estar disponível antes da próxima revisão semestral e poderá trazer elementos pertinentes os quais podem possibilitar uma melhor reformulação do indicador 11.

2.5 Autarquias

No âmbito de designação de novas autarquias o Governo produziu a documentação relativa ao diagnóstico de aptidão das unidades territoriais para o efeito e aos critérios para a identificação de

² Ver COWI-Austral, Final Report Voice & Accountability, Maputo, 2008; MPD/DNPDR, Relatório Inhambane, Maputo, 2008; G20, Contribuição para o Balanço do PES 2007, Maputo, 2008; Relatórios das Visitas às Províncias (Tete e Zambézia) no Âmbito da Revisão Conjunta 2008; SDC, Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto da Governação Local em Moçambique. Actores, Oportunidades e Desafios do Processo da Criação e Funcionamento das IPCCs, Maputo, 2008; Plataforma Nacional de Governação, Relatório do Encontro Regional Centro, Chimoio, Novembro de 2007; Plataforma Nacional de Governação, Relatório do Encontro Regional Sul, Maputo, Dezembro de 2007.

novas autarquias conforme a Lei 2/97 e já anunciou em público o aumento de mais dez (10) novas autarquias devendo submeter a proposta de Lei ainda este ano à Assembleia da República.

3. Assuntos Transversais

3.1 Género: a abordagem da orçamentação orientada ao género foi testada a título piloto nos PESODs de dois distritos em Nampula e igual número em Cabo Delgado. Em 2008 espera-se a expansão desta experiência para mais distritos. Os Termos de Referência para a elaboração dum perfil do género para a província de Cabo Delgado foram elaborados devendo ser lançado o concurso para a adjudicação do trabalho no corrente semestre (2008).

3.2 Meio ambiente: no seguimento da aprovação da Lei 19/2007 sobre Ordenamento do Território (LOT) e da Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique foram atingidos avanços notáveis na capacitação de técnicos aos níveis provincial, distrital e municipal e líderes comunitários no âmbito de elaboração de planos de terra e de gestão de recursos naturais. No total foram treinados 30 Administradores, 22 Chefes de Posto, 71 técnicos e 157 líderes comunitários. Estão em elaboração Guiões metodológicos, no contexto da LOT que facilitem a aplicação prática da Lei e continuar a capacitação de decisores em matérias de planeamento e gestão dos recursos naturais. O MICOAA pretende fortalecer a inspeção ambiental dos planos e programas aos níveis sectorial, provincial, distrital e autárquico.

3.3 Desenvolvimento Rural: a natureza transversal do desenvolvimento rural significa que a aprovação da Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR) é de importância fundamental na área de descentralização e planificação descentralizada. Os planos estratégicos e operacionais ao nível provincial e distrital são os instrumentos através dos quais a EDR será implementada. Os PEDDs nas Províncias de Nampula, Cabo Delgado e Gaza já estão a ser actualizados com vista a fortalecer a componente de desenvolvimento económico local. Igualmente, os planos estão sendo utilizados como instrumentos de “*territorial marketing*”

3.4 HIV/SIDA: O impacto e as implicações de HIV/SIDA para o desenvolvimento local já é um tópico transversal integrado nos PEPs e PEDDs.

3.5 Calamidades Naturais: Estratégias para a gestão de risco de calamidades naturais já estão sendo integradas em alguns Planos Distritais.

4. Análise do Relatório de Execução Orçamental (REO)

Conforme a tabela 1 (Anexo 2), o nível de realização do Orçamento Deduzido atingiu no ano de 2007 o valor de 47,428.1 Mil Mts o que corresponde a 77,4% do programado. O valor alcançado para o âmbito central, provincial, distrital e autárquico foi de 32,264.1 Mil Mts, 15,938.1 Mil Mts, 1,603.1 Mil Mts, 503.1 Mil Mts o que corresponde a 62%, 34%, 3% e 1% do OE deduzido respectivamente.

As realizações mostram que, a par da descentralização dos recursos julga-se pertinente a monitoria contínua dos gestores a esse nível inculcando-lhes o espírito de gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, com medidas pedagógicas e não punitivas de modo a incentivá-los a alcançar os objectivos pretendidos.

5. Actualização dos Indicadores do QAD 2008-10

Indicador 10: recomenda-se que as metas para a percentagem do OE transferido para aos distritos e as autarquias sejam actualizadas para reflectirem a realidade bem como o quadro macroeconómico nacional e o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). Deverá ser acordada uma metodologia que permita avaliar a tendência das transferências intergovernamentais e que possa ser utilizada retroactivamente a partir de 2006.

Indicador 11: recomenda-se uma discussão do indicador, que se reflecte na revisão da nota técnica e para ser mais objectivo e mensurável.

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

6. BdPES

O grupo concorda que os indicadores do PARPA na área da descentralização não estão a ser adequadamente monitorados. No BdPES de 2007, apenas alguns dos oito indicadores têm informação.

ANEXO 1: Revisão Conjunta do QAD 2007: Grupo Descentralização: Progresso referente aos Indicadores/Metas para 2007

Indicador QAD 2007	Meta 2007	Actual	Avaliação
10. Percentagem do orçamento do estado transferido para: <ul style="list-style-type: none"> • as províncias • os distritos • as autarquias 	22.0% 2.7% 0.7%	34% 3% 1%	Atingido
11. Percentagem de Conselhos Consultivos Distritais operacionais (mínimo 3 reuniões por ano) com prestação de contas do Governo	60%	Pelo menos 45 Distritos fizeram mais de três reuniões	Não Atingido com progresso
13. Proposta para aumentar o número de autarquias depositada na AR	Legislação dos critérios aprovada pelo CM	Constatado que a Lei 2/97 é adequado	Atingido com atraso

ANEXO 2

Tabela 1: Orçamento de Despesa Deduzido

Descrição	OE/2007	Realização
1. Total do Orçamento	70,896.6	52,822.5
2. Operações Financeiras	5,769.9	2,513.8
3. Encargos da Dívida	2,078.0	1,283.7
4. Recenseamento Eleitoral	780.6	818.0
5. MCA	212.3	0.0
6. Direitos Aduaneiros	778.9	778.9
OE Desp. Deduzido = 1-2-3-4-5	61,276.9	47,428.1

Tabela 2: Realização do OE transferido as Províncias, Distritos, Autarquias (2007)

Descrição	Central Realização	Provincial Realização	Distrital Realização	Autarquia Realização
Funcionamento	16,809.9	13,883.6	584.3	290.5
Investimento	15,454.2	2,054.5	1,018.8	212.6
Total	32,264.1	15,938.1	1,603.1	503.1
% da Realização / Funcionamento	0.3	0.2	0.0	0.0
% da Realização / Investimento	0.3	0.0	0.0	0.0
% do Total da Execução	62%	34%	3%	1%

Tabela 3: Metas de 2008 e Metas Indicativas para 2009 e 2010

	% do OE Transferido		
	Províncias	Distritos	Autarquias
Baseline 2007	22%	2.70%	0.70%
Metas 2008	23.30%	3.70%	0.90%
Metas Indicativas 2009	A definir	A definir	A definir
Metas Indicativas 2010	A definir	A definir	A definir

Fonte: Nota Técnica 10 (% do Orçamento Transferido as Províncias, Distritos e Autarquias)