

Relatório Final da Pesquisa sobre o Impacto da Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Salas de Aulas nas Províncias, nos Distritos e nas Autarquias Locais

Relatório Final

Equipa de Consultoria:

Fidelx Pius Kulipossa

Eduardo Jossias Nguenha

Maputo, 21 de Setembro de 2009

Sumário Executivo

A 17ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros realizada em 2007 tomou a corajosa decisão de descentralizar os fundos dos sectores de estradas, águas, agricultura, e infra-estruturas de educação e saúde para garantir a implementação efectiva da Lei 8/2003 sobre os Órgãos Locais do Estado e materializar os objectivos estratégicos definidos no PARPA II e no Plano Quinquenal do Governo. Tal decisão, em parte, reconhece que a pobreza absoluta que flagela muitos cidadãos está estreitamente ligada à falta de acesso aos serviços básicos tais estradas, água potável, infra-estruturas escolares e de saúde e outros serviços úteis para a sobrevivência e sustentabilidade da vida humana. Com efeito, presumia-se que ao se descentralizar estes fundos sectoriais para os níveis provinciais e distritais, as instituições locais teriam maior capacidade de resposta às demandas da população em termos de prestação de melhores serviços, de maneira que ela estivesse mais satisfeita e participasse activamente na vida política e económica do país.

Em termos de produção legislativa, regista-se avanço significativo na descentralização de fundos sectoriais. Porém, sendo essa legislação muito recente e em fase primária de sua implementação, constata-se algumas reservas na implementação efectiva da mesma. Por exemplo, os progressos sectoriais na descentralização de fundos são diferenciados. No sector de estradas, os fundos são geridas e os pagamentos efectuados a partir do nível central através da Administração Nacional de Estradas (ANE). Relativamente aos sectores de água e de educação (construção acelerada de salas de aulas) os fundos são geridos a nível provincial e os pagamentos feitos nos dois níveis: provincial e distrital. A leitura do processo, e com respeito às constatações feitas nas províncias de Nampula e Gaza, onde decorreu o trabalho de campo, revelou diferenças peculiares nos avanços e na forma de abordagem da descentralização nas duas províncias, particularmente nos aspectos referentes a critérios de planificação, definição de prioridades, alocação de recursos e fluxos financeiros. As diferenças verificadas para as duas províncias, que podem ser explicadas, em parte, pela diferença de maturidade na condução dos processos de descentralização entre Nampula e Gaza, sendo a primeira mais experiente, não inibem concluir que, em termos gerais: (1) a descentralização de fundos sectoriais ainda não é efectiva; (2) o envolvimento das instituições de planificação e consulta comunitária é efectivo; (3) o sistema de prestação de contas é complexo, moroso e contraproducente; (4) o sistema de monitoria e avaliação ao nível distrital pode ainda ser melhorado; (5) a capacidade de manutenção ao nível distrital precisa de fortalecimento; (6) há fraco envolvimento do sector privado na prestação de alguns serviços; (7) há desarticulação institucional na aplicação de alguma legislação; (8) os critérios de atribuição de fundos sectoriais são inconsistentes e pouco divulgados; e (9) há, nos distritos, falta de uma perspectiva multi-sectorial e sistemática de planificação.

Face aos problemas identificados, este Relatório Final propõe algumas recomendações: nova abordagem sobre os fundos sectoriais, particularmente a sua integração nos PESOD; alinhamento dos instrumentos de planificação estratégicos locais com os nacionais; regulação em legislação própria dos critérios de alocação de fundos, capacitação institucional entre outras acções.

Índice

1	Introdução.....	4
1.1	Contexto da Pesquisa	4
1.2	Objectivos da Pesquisa	4
1.3	Fins Pretendidos.....	5
1.4	Produtos Finais.....	5
1.5	Metodologia de Diagnóstico Rápido e Focalizado	5
1.6	Dificuldades Encontradas no Decurso da Realização da Avaliação	6
2	Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Salas de Aulas	8
2.1	Descentralização do Fundo de Estradas	10
2.1.1	O Processo de Planificação do Fundo de Estradas.....	10
2.1.2	Critérios de Alocação do Fundo de Estradas.....	11
2.1.3	Fluxo de Fundos e Prestação de Contas	11
2.1.4	A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Estradas por Parte dos Actores-Chave	12
2.1.5	Assuntos Estratégicos.....	15
2.2	Descentralização do Fundo de Águas.....	16
2.2.1	O Processo de Planificação do Fundo de Águas	17
2.2.2	Critérios de Alocação do Fundo de Águas	18
2.2.3	Fluxos de Fundos e Prestação de Contas.....	20
2.2.4	A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Águas por Parte dos Actores-Chave	22
2.2.5	Assuntos Estratégicos.....	24
2.3	Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas	25
2.3.1	O Processo de Planificação do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas.....	25
2.3.2	Critérios de Alocação do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas	27
2.3.3	Fluxos de Fundos e Prestação de Contas	27
2.3.4	A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas por Parte dos Actores.....	28
2.3.5	Assuntos Estratégicos	30
3	Conclusões e Recomendações.....	32
3.1	Conclusões	32
3.2	Recomendações.....	34

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto da Pesquisa¹

No âmbito dos Mecanismos e Instrumentos de Monitoria e Avaliação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II) (2006-2009) foi solicitada uma avaliação sobre o impacto da descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação nas províncias, nos distritos e nas autarquias locais em Moçambique.

Assim, o presente relatório apresenta os resultados de pesquisa sobre a descentralização de fundos naqueles três sectores referenciados. A estrutura do texto compreende três capítulos. Este primeiro, no qual se apresentam os objectivos da pesquisa, os fins pretendidos, os produtos finais esperados e a metodologia aplicada. No segundo capítulo apresentam-se os resultados da pesquisa por cada sector em que o estudo incidiu (águas, estradas e construção acelerada de salas de aulas). Em cada um dos sectores analisam-se cinco dimensões, designadamente: (i) o processo de planificação; (ii) critérios de alocação de fundos; (iii) fluxo de fundos e prestação de contas; (iv) apreciação da iniciativa da descentralização de fundos por parte dos parceiros; e (v) assuntos estratégicos a considerar no sector relativamente à descentralização de fundos. Finalmente, as conclusões e recomendações. A análise de cada um dos sectores termina com uma conclusão parcial que sintetiza as principais constatações.

Importa referir que, por razões de limitação da extensão do texto, os detalhes da metodologia de pesquisa, e o marco teórico ou bibliográfico deste estudo constam em anexo (ver os anexos 1, 2 e 3). Constituem, igualmente, anexos deste relatório o guião de entrevistas e os termos de referência.

1.2 Objectivos da Pesquisa

A pesquisa sobre o impacto da descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de salas de aulas tem como objectivo geral

“avaliar a prestação de serviços ao cidadão como resultado da descentralização de fundos de estradas, de águas e de construção acelerada de salas de aulas para os distritos e as autarquias locais; visa ainda avaliar o impacto que estas medidas estão a ter na qualidade de vida das comunidades, tendo em consideração as expectativas de todos os extractos sociais, sobretudo dos mais pobres” (Termos de Referência, 2009: 3).

¹ O objectivo deste estudo é trazer uma análise adicional sobre questões pertinentes para o desenvolvimento económico e social de Moçambique no âmbito da elaboração do Relatório de Avaliação do Impacto (RAI) do PARPA II.

É de realizar que as ideias apresentadas nos documentos são de inteira responsabilidade dos respectivos autores e não reflectem necessariamente o posicionamento da agência de cooperação que financiou o estudo, do Ministério da Planificação e Desenvolvimento ou qualquer instituição do Governo de Moçambique. Os participantes na elaboração do RAI fizeram uso das contribuições dos estudos, nas partes que consideraram úteis e relevantes, se as houve.

Os objectivos específicos da pesquisa são:

- Identificar e analisar instrumentos legais e/ou normativos existentes que regulam processo de descentralização em geral e nestes sectores (estradas, águas e educação) em particular;
- Avaliar a natureza e o grau de dificuldades no desembolso dos fundos, aplicação dos mesmos e prestação de contas no sector de estradas, águas e educação;
- Analisar os critérios usados pelos decisores na alocação de recursos nos sectores/áreas em análise (estradas, águas e infra-estruturas de educação) para os níveis provincial, distrital e autárquico;
- Analisar os processos e instrumentos de planificação e orçamentação públicos a nível local (províncias, distritos e autarquias locais) e a inter-relação destes com todos instrumentos centrais, verificando até que ponto estes estão sendo mais integrados, eficazes e eficientes;
- Analisar dados qualitativos e quantitativos disponíveis em termos construção de estradas, construção e reabilitação de fontes e sistemas de água, e salas de aulas construídas ou reabilitadas no período em análise;
- Estabelecer uma comparação com indicadores da pobreza definidos no PARPA II nas áreas de estradas, águas e educação (Termos de Referência, 2009: 3-4).

1.3 Fins Pretendidos

Pretende-se que a pesquisa sobre o impacto da descentralização dos fundos sectoriais alcance os seguintes fins:

- Apresentar um diagnóstico geral da situação actual da descentralização de fundos nos sectores de estradas, águas e educação (construção acelerada de salas de aulas);
- Indicar os obstáculos e constrangimentos do processo de descentralização de fundos;
- Apresentar propostas para melhorar a eficiência e o impacto da descentralização de fundos, bem como da sua implementação ao nível local;
- Apresentar as lições aprendidas e recomendações para melhoria do processo de descentralização de fundos (Termos de Referência, 2009: 5).

1.4 Produtos Finais

Os produtos finais a serem entregues são:

- Relatório Inicial (*Inception Report*), incluindo uma base de dados completa sobre a área em estudo;
- Primeiro esboço do Relatório Final;
- Relatório Final com os resultados, conclusões, recomendações e lições aprendidas chave; e
- Anexos.

1.5 Metodologia de Diagnóstico Rápido e Focalizado

Para alcançar os objectivos definidos nos Termos de Referência (TdRs) e considerando a exiguidade do tempo reservado para esta pesquisa, os consultores utilizaram o método de diagnóstico rápido e focalizado, que resumidamente envolveu trabalho com actores-chave (aspectos operacionais, encontros ao nível central, e trabalho de campo nas províncias de Gaza e Nampula), base de informação (perguntas gerais e específicas para os três sectores, recolha de informação e esquema de análise da informação recolhidas nas províncias, nos distritos e autarquias locais visitados), calendário das actividades de pesquisa e índice indicativo do conteúdo do Relatório Final. Os detalhes sobre estes aspectos da metodologia são apresentados no Anexo 1 deste Relatório.

A escolha de duas províncias deveu-se a limitações de vária ordem como se indica na secção seguinte sobre constrangimentos. Nampula e Gaza representam duas realidades diferentes que trazem elementos para reflexão profunda no processo de descentralização. São dois extremos: Nampula representando uma realidade relativamente avançada sobre a descentralização e Gaza, o outro extremo.

Apesar de a amostra desta avaliação não ser representativa, comparação com os resultados de outros estudos permitiu-nos fazer generalizações relativas sobre a similaridade dos problemas identificados nas duas províncias com os que ocorrem nas restantes províncias do país. Não obstante, as constatações desta pesquisa devem ser interpretadas com cautela por causa (i) do curto tempo de pesquisa, (ii) do uso de uma amostra não-representativa, e (iii) da não acessibilidade de algumas fontes cruciais ao nível central.²

Por estas razões, estudos mais profundos, utilizando um universo mais representativo e tempo suficiente, são necessários para se determinar se as constatações apresentadas neste relatório podem ser generalizadas, ou são específicos às duas províncias em que a pesquisa de campo foi realizada.

1.6 Dificuldades Encontradas no Decurso da Realização da Avaliação

No nosso Relatório Inicial, apresentado na primeira semana do trabalho, referimos que os objectivos definidos nos TdR eram teoricamente muito ambiciosos e impraticáveis porque o tempo disponível era exíguo, tendo em conta que um dos objectivos da consultoria era de fazer uma avaliação de impacto da descentralização dos fundos de estradas, águas e de construção acelerada de salas de aulas na vida das comunidades locais.

Foi referido também no Relatório Inicial que a avaliação do impacto de qualquer programa ou actividade requer a análise de cinco outros elementos sequenciais que antecedem a avaliação do impacto: (i) monitoria de tarefas diárias; (ii) avaliação das actividades do programa; (iii) enumeração dos resultados obtidos; (iv) medição da eficácia e efectividade do programa; e (v) análise de custos e benefícios.

De facto, nas avaliações de impacto analisam os efeitos das intervenções na qualidade de vida das pessoas, agregados familiares, comunidades, e instituições em relação ao que aconteceria se tais intervenções não

² As entrevistas foram conduzidas num contexto de preparação das eleições gerais, provinciais e presidenciais do dia 28 de Outubro deste ano e alguns quadros relevantes para fornecer informações para este estudo demonstraram-se indisponíveis.

tivessem lugar, estabelecendo deste modo um contra-facto. Este tipo de avaliação é o único meio de apresentar uma evidência sobre o que funciona e o que não funciona no processo de desenvolvimento e as razões porque não funciona.

Tecnicamente, as avaliações de impacto, no sentido supra-apresentado, exigem o uso de métodos analíticos específicos nos níveis macro, meso e micro. O método analítico de nível macro visa, em termos gerais, fornecer uma visão geral sobre o país para compreender o contexto de reforma (descentralização dos fundos sectoriais em Moçambique); o método analítico de nível meso tem em vista entender o processo de implementação das políticas de reformas (nas províncias, nos distritos e nas autarquias locais); e o método analítico de nível micro objectiva compreender o/s impacto/s (efeito/s) que as políticas de reforma estão tendo na qualidade da vida individual ou colectiva dos grupos-alvo ou dos beneficiários.

Apesar da relevância destes métodos, a avaliação realizada no contexto desta consultoria não permitiu o uso rigoroso destes três métodos nos níveis macro, meso e micro, não só por causa da falta de tempo³ mas também em virtude dos seus custos em termos pecuniários. A avaliação do impacto da descentralização dos fundos sectoriais não tinha sido orçamentada o que gerou até ao momento do início do trabalho imprevisibilidade e incertezas.

Por razões apresentadas, a equipa de consultoria teve que adaptar a metodologia de recolha de dados aos constrangimentos temporais, logísticos, financeiros, técnicos e humanos para um diagnóstico rápido e focalizado. Fazendo isso traria alguns resultados parciais que serviriam de base para avaliações mais profundas e longas no futuro.

³ O trabalho foi realizado em 4 semanas: uma semana de pesquisa de campo e uma semana de entrevistas ao nível central, uma semana de elaboração do Draft do Relatório e uma semana de consolidação e submissão do Relatório Final. Os distritos e os municípios visados não tinham sido avisados atempadamente para organizar as comunidades e outros beneficiários das infra-estruturas construídas para entrevistas e discussões colectivas.

2 DESCENTRALIZAÇÃO DOS FUNDOS SECTORIAIS DE ESTRADAS, ÁGUAS E DE CONSTRUÇÃO ACELERADA DE SALAS DE AULAS

As responsabilidades sobre a despesa pública descentralizadas do governo central para os governos locais estão estabelecidas na Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), ver a caixa 1. Da caixa 1 depreende-se que, dentre outras responsabilidades, cabe aos governos distritais, no âmbito de águas, a construção de fontanários e abertura de furos e poços, bem como a gestão ou promoção dos sistemas de abastecimento de água. No âmbito de estradas, cabe aos governos distritais construir e manter ruas nas zonas urbanas e de estradas nas zonas rurais, bem como assegurar a reabilitação e manutenção das estradas não classificadas, pontes e outros equipamentos de travessia. Relativamente ao sector de educação, a LOLE não estabelece de forma explícita a responsabilidade do distrito em construir salas de aulas, porém, o diploma ministerial (MAE) sobre descentralização de fundos sectoriais é claro sobre as responsabilidades dos governos provincial e distrital em matéria de investimentos no sector.

Caixa 1: Algumas Responsabilidades Descentralizadas aos Governos Distritais de Acordo com o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado

São competências do Governo Distrital actuar nos seguintes âmbitos:

- Administração em geral: (i) dirigir a execução do Programa do Governo e o Plano Económico e Social; (ii) aprovar o plano de desenvolvimento e o orçamento do distrito; (iii)
- Emergência;
- Ambiente;
- Comércio e indústria;
- Abastecimento de água: (i) construir fontanários e abrir furos e poços; (ii) gerir ou promover a gestão dos sistemas de abastecimento de água.
- Educação: (i) garantir o bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino do distrito; (ii) promover a luta contra o analfabetismo; (iii) promover a ligação escola comunidade.
- Saúde;
- Gestão dos recursos naturais e faunísticos;
- Recursos energéticos;
- Transportes e trânsito;
- Desenvolvimento local participativo: (i) promover e apoiar as iniciativas de desenvolvimento local com vista à elaboração do Plano de desenvolvimento distrital participativo; (ii)
- Prestação de serviços públicos, prestar serviços e realizar investimentos de interesse público, financiados total ou parcialmente pela recuperação dos custos, consoante a natureza e garantir os serviços públicos essenciais nomeadamente: (i) construção e manutenção de ruas nas zonas urbanas e de estradas nas zonas rurais; (ii) construção de latrinas melhoradas; (iii)
- Obras públicas: (i) assegurar a reabilitação e manutenção das estradas não classificadas, pontes e outros equipamentos de travessia; (ii) assegurar a construção e manutenção de edifícios públicos; (iii) promover a utilização de material local para melhorar as condições de habitação das populações; (iv) construir valas de irrigação;
-

Fonte: Regulamento da LOLE, artigo 46

O financiamento das funções descentralizadas aos órgãos locais do Estado deve ser garantido através (a) Transferências ou dotações orçamentais provenientes dos fundos centrais para a atenção de despesas correntes ou de capital a realizar num determinado exercício económico; (b) Receitas próprias que provém da comparticipação das receitas fiscais e consignadas ao nível Provincial e Distrital e as correspondentes taxas, licenças e serviços cobrados pelo aparelho do Estado ao nível local⁴; (c) Donativos provenientes de organizações não governamentais, privados ou da cooperação internacional bilateral ou multi-lateral.

Uma constatação decorrente de dois estudos, um sobre relações fiscais intergovernamentais (Boex et al, 2008) e outro sobre finanças distritais (Boex; Macuacua, 2009) indicaram que cerca de 3 por cento das despesas públicas em 2007 foram descentralizadas para os distritos. Segundo a Conta Geral do Estado referente a 2008, essa cifra cresceu para cerca de 5%. Neste mesmo ano a despesa descentralizada para as províncias foi de 32 por cento e para as autarquias de 1 por cento. O estudo realizado por Boex e Macuacua (2009) analisou 35 distritos das províncias de Manica, Zambézia e Nampula tendo identificado extremo desequilíbrio entre as responsabilidades dos distritos e os recursos descentralizados.

Relativamente ao processo de execução orçamental, a LOLE estabelece que o processamento das transferências do Estado será efectuado pelo organismo em cujo orçamento contem dotações a favor da referida província ou distrito. Esta proposição supõe que parte do orçamento das províncias e distritos pode estar inscrita em orçamentos de outros organismos do Estado e nessas circunstâncias o seu processamento decorrerá ao nível desses mesmos organismos.

⁴ Receitas próprias do distrito provenientes de serviços e licenças cobradas fora do território das autarquias locais são: (a) utilização do património público sob gestão do distrito; (b) ocupação e aproveitamento do domínio público e aproveitamento de bens de utilidade pública; (c) pedidos de uso e aproveitamento da terra nas áreas cobertas por planos de urbanização; (d) loteamento e execução de obras particulares; (e) realização de infra-estruturas simples; (f) ocupação da via pública por motivo de obras e utilização de edifícios; (g) exercício da actividade de negociante e comércio a título precário; (h) ocupação e utilização de locais reservados nos mercados e feiras; (i) autorização de venda ambulante nas vias e recintos públicos; (j) aferição e conferição de pesos, medidas e aparelhos de medição; (k) autorização para o emprego de meios de publicidade destinados a propaganda comercial; (l) licenças de pesca artesanal marítima e em águas interiores; (m) licenças turísticas nos termos de legislação específica; (n) licenças para a realização de espectáculos públicos; (o) licenças de caça e abate; (p) licenças e taxas de velocípedes com ou sem motor; (q) estacionamento de veículos em parques ou outros locais a esse fim destinados; (r) utilização de quaisquer instalações destinadas ao conforto, comodidade ou recreio público; (s) realização de enterros, concessão de terrenos e uso de jazigos, ossários e de outras instalações em cemitérios. Constituem ainda receitas do distrito as taxas e tarifas por prestação dos serviços, nos casos em que os órgãos da administração pública do distrito tenham sob sua administração directa, a prestação de determinado serviço público, nomeadamente: (a) abastecimento de água; (b) fornecimento de energia eléctrica; (c) utilização de matadouros; (d) recolha, depósito e tratamento de resíduos sólidos de particulares e instituições, em especial, os dos hospitais e outros tóxicos; (e) ligação, conservação e tratamento dos esgotos; (f) utilização de infra estruturas de lazer e gimno-desportivas; (g) utilização de latrinas públicas; (h) transportes urbanos de pessoas e mercadorias; (i) construção e manutenção de arruamentos privados; (j) limpeza e manutenção de vias privadas; (k) utilização de tanques carracidas; (l) registos determinados por lei.

2.1 Descentralização do Fundo de Estradas

O Fundo de Estradas tem a sua efectividade a partir de 2008 em seguimento ao diploma do Ministério de Administração Estatal de Agosto de 2007 que estabelece os princípios de descentralização deste fundo para as províncias e para os distritos. Segundo o diploma em referência as províncias e os distritos beneficiam do Fundo de Estradas. Os governos provinciais passaram a ter a responsabilidade de intervir em todas as obras da rede viária da sua jurisdição com excepção das obras financiadas por fundos externos para reabilitação e manutenção periódica de estradas nacionais e das obras de grandes pontes. Aos governos distritais cabe a reabilitação e manutenção das estradas não classificadas dentro da área da sua jurisdição. Para tanto, devem ser descentralizados recursos financeiros para financiar as novas responsabilidades dos governos provinciais e distritais.

Assim, o Fundo de Estradas transferiria recursos financeiros para as contas bancárias das DPOPH para pagamento de facturas resultantes das obras realizadas sob a responsabilidade dos governos provinciais e distritais, devendo as facturas serem previamente visadas pelas delegações provinciais da ANE. Nestas condições, a letra do diploma estabelece a intenção de os recursos financeiros do FE serem geridos ao nível do Governo Provincial e não distrital, conforme se pode ler: *“...vão também ser incluídas no orçamento do fundo de estradas, verbas a afectar aos distritos, cujos plafonds serão geridos pelas administrações dos distritos, devendo as DPOPH's se responsabilizar pelo seu dispêndio dentro das regras definidas pelo Ministério das Finanças.”* (Diploma de Descentralização de Fundos Sectoriais, 2007, p.4).

2.1.1 O Processo de Planificação do Fundo de Estradas

No final de cada ano, o sector de estradas realiza uma reunião de balanço do sector, onde são analisados e definidos os pontos a serem apresentados no balanço anual da província. No âmbito dos fundos descentralizados, os distritos têm a responsabilidade de coordenar toda a componente de procurement e selecção dos empreiteiros (artesãos locais e ou empresas de construção). Por conseguinte, constatou-se que ao nível local (níveis provincial, distrital e autárquico) existe autonomia para planificar a aplicação do Fundo de Estradas, dentro do que é centralmente definido em termos de âmbito (tipo de obras a realizar) e tectos orçamentais. Tanto os governos provincial e distrital, como as autarquias definem as estradas e os troços a construir ou a reabilitar mas essa definição é sempre limitada pelos tectos que são definidos ao nível central. Os distritos e as autarquias incluem nos seus orçamentos os fundos de estradas, porém a gestão financeira e os pagamentos com esses fundos ficam à responsabilidade do Governo Central.

2.1.2 Critérios de Alocação do Fundo de Estradas

O Guião orientador do Ministério das Obras Públicas e Habitação recomenda que cada distrito deve apresentar à DPOPH o seu plano de actividades e orçamento relativo às obras de reabilitação de estradas, incluindo as formas de contratação dos trabalhos, os objectivos e resultados esperados. O Plano de Actividades é aprovado pelos Conselhos Consultivos Distritais, presididos pelo Administrador Distrital e homologados pelo Governo Distrital.

Embora os governos locais, incluindo as autarquias locais, sejam incentivados a elaborar planos de actividades e orçamentos relativos às estradas a construir ou a reabilitar, eles desconhecem critérios objectivos que regem a determinação de limites orçamentais relativos ao Fundo de Estradas para cada província, distrito ou autarquia. Todas as províncias, todos os distritos e todas as autarquias são contemplados com o Fundo de Estradas. A cada distrito é anualmente atribuído o valor de 1.000.000,00MT. O valor das autarquias é variável. Quer os governos provinciais e distritais, quer as autarquias contactados revelaram desconhecer os critérios usados para a determinação dos tectos orçamentais. (Falta contactar o Fundo de Estradas em Maputo e a ANE)

Contudo, os governos locais alocam os fundos de estradas tendo em conta factores relativamente objectivos, para além de que a planificação participativa através de Conselhos Consultivos, expressando uma vontade maioritária, encerra em si alguma objectividade. Ao longo das entrevistas foi referido como sendo critérios chaves de escolha de certas vias por reparar ou a construir, os seguintes:

Tabela 1: Critérios de eleição de vias a construir ou a reabilitar

Nível de Governo	Critério de eleição
Província e Distrito	a) Vias de acesso com dificuldade de transitabilidade; b) Vias estratégicas no processo de ligação de mercados agrícolas (escoamento de produtos agrícolas para mercados de comercialização).
Autarquias	a) Vias de acesso com dificuldades de transitabilidade; b) Necessidade de criação de acessibilidades nos assentamentos informais.

Fonte: Entrevistas aos governos locais e autarquias

2.1.3 Fluxo de Fundos e Prestação de Contas

O circuito documental e de recursos para contratação e pagamento de empreitadas com fundos de estradas é complexo. O processo de *procurement* é autonomamente efectuado pelas próprias autarquias e distritos. Quando o empreiteiro emite a factura das obras realizadas, o distrito ou autarquia deve constituir o processo e enviar à DPOPH e este com o seu parecer envia á Delegação do Fundo de Estradas ao nível provincial

(específico para a Província de Nampula, onde a delegação do FE existe desde 2008). Este depois emite a informação ao Fundo de Estradas em Maputo que depois transfere os fundos para a autarquia ou distrito. Este processo, deve levar em média 25 dias para autarquias e distritos com dificuldades de comunicação ou de deslocação para a capital provincial, local onde se localiza a DPOPH. Por exemplo, no caso dos municípios de Nacala e Monapo o processo de pagamento com esses fundos passa por duas deslocações à cidade de Nampula para tramitar o processo.

Para obras de valores superiores inferiores a 120.000.00 MT, as obras deverão ser executadas pelos empreiteiros locais, a serem contratados através de um concurso, como acontece no Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas. Dois grupos de empresas destacam-se na execução de obras no sector de estradas: empresas de construção formalmente constituídas e as pequenas empresas compostas por pequenos artesãos locais. Para o caso dos últimos, os fundos são transferidos para as contas dos respectivos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas; enquanto que para o outro grupo de empresas, os pagamentos são efectuados directamente do FE em Maputo ou da DPOPH para as empresas empreiteiras.

Cabe à DPOPH a supervisão das actividades, o pagamento dos trabalhos certificados pelos distritos, em coordenação com o Fundo de Estradas, que é entidade responsável pela alimentação da conta da DPOPH. Com vista a garantir a construção de infra-estruturas com um padrão aceitável, todas as obras seguem o padrão de qualidade definido pela Administração Nacional de Estradas (ANE). Por isso, todas as obras são supervisionadas por técnicos da ANE. O caderno de encargo entregue ao empreiteiro é elaborado pela ANE, assim como todos os procedimentos construção e material de construção. Em última instância, a DPOPH é entidade responsável pela prestação de contas dos fundos disponibilizados pelo Fundo de Estradas. Para tal, a DPOPH observa as regras e os procedimentos definidos pelo Fundo de Estradas.

2.1.4 A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Estradas por Parte dos Actores-Chave

2.1.4.1 Pertinência

Para atenuar a situação, o Fundo de Estradas adoptou uma nova abordagem de intervenção, que consiste no desenvolvimento de trabalho conjunto com as entidades distritais, comunidades (através dos Conselhos Consultivos Distritais) e municípios com vista a transferir algumas responsabilidades para esses níveis. Isto garante a apropriação de tais iniciativas pelos actores locais.

Os entrevistados consideram a iniciativa pertinente na medida em que abre espaço para a participação de todos os actores na gestão e manutenção das estradas. Os distritos passam a interessar-se pela preservação das estradas. Com efeito, os Conselhos Consultivos têm mobilizado as comunidades que residem ao longo das vias para retirar o capim que se desenvolve na berma das estradas.

Por outro lado, a iniciativa permite que as comunidades decidam sobre as estradas que devem ser reabilitadas, com enfoque para aquelas que facilitam a ligação entre os distritos com potencial na produção agrícola.

A pertinência da descentralização dos fundos de estradas, ao nível distrital, é considerada na medida em que permite resolver alguns problemas pontuais que pela sua natureza levaria muito tempo, se se seguissem os trâmites normais. A título de exemplo, uma das comunidades do distrito de Chibuto ficou sem ligação com a sede distrital porque uma das pontecas desabou no mês de Fevereiro do presente ano. Perante a situação, o governo distrital solicitou o fundo para reconstruir a ponteca que foi reabilitada pelos artesãos locais.

2.1.4.2 Efectividade

A descentralização dos fundos de estradas segue as linhas previamente estabelecidas pelo Fundo de Estradas em coordenação com o MOPH. Porém, tal descentralização ainda não é efectiva porque os recursos financeiros disponibilizados ainda não são geridos directamente pelos distritos (beneficiários).

As entrevistas conduzidas com os principais *stakeholders* permitiram constatar o esforço que está sendo desenvolvido com vista a descentralizar os fundos de estradas para os distritos, em consonância com os dispositivos legais aprovados.

Por outro lado, foi também possível constatar que as actividades desenvolvidas vão ao encontro do definido no PARPA II e no plano sectorial, na componente de expansão da rede de estradas. Primeiro, o Guião que orienta os procedimentos e critérios de alocação dos fundos descentralizados é um mecanismo que permite operacionalizar os objectivos e as metas estabelecidos no PARPA II. Segundo, o Guião viabiliza algumas intervenções previstas no Plano Estratégico de Desenvolvimento da Província de Gaza.

2.1.4.3 Impacto

A descentralização do fundo de estradas está em curso desde o ano de 2007 e cobre todos os distritos da província de Gaza. Contudo, quase todos os entrevistados consideram ser prematuro avaliar o impacto das actividades desenvolvidas no âmbito da descentralização do fundo de estradas, mas foram unânimes em afirmar que a iniciativa está a mudar a vida das pessoas, sobretudo os agricultores que já encontram espaço para escoar os seus produtos para os centros comerciais.

A dificuldade de medir o impacto da descentralização do fundo de estradas está aliada com a falta de indicadores precisos que permitam avaliar o impacto com certa precisão. Todavia, a entrevista com o Delegado permitiu fazer o levantamento do número de estradas reabilitadas com o fundo descentralizado, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Número de Estradas Reabilitadas

PROVÍNCIA DE GAZA		PROVÍNCIA DE NAMPULA
Distritos	Actividades Realizadas e o Seu Alcance	Do relatório de balanço do quinquénio 2005-2009 da província de Nampula extraímos o seguinte texto: “Os Fundos Descentralizados para Estradas visam dar um impulso aos distritos na sua capacidade de manutenção de estradas sob sua responsabilidade, ao mesmo tempo criando neles a capacidade de resposta para pequenas reparações de estradas, mantendo assim a transitabilidade ao longo do ano. No âmbito deste programa, foram celebrados contratos no valor total de 19.932.871,72Mts, para a Província, para trabalho de melhoramento localizado de 745,1 km de estradas Não Classificadas. Dos 745,1 Km contratados, foram executados 622 km correspondentes a 83,5%. Foram construídos 30 aquedutos, 5 pontes de pequena dimensão e 14 drifts. As obras custaram 19.280.750,72 MT. Os Fundos descentralizados para a Manutenção de Estradas não classificadas, tiveram um impacto positivo nos distritos, onde destacamos o seguinte: (i) criação de emprego nas zonas rurais; (ii) melhoria de condições de vida para os beneficiários; (iii) com a conclusão dos 622 km de estradas, foi aberto o acesso às zonas de produção e facilitado o escoamento de produtos, de e para o mercado.”
Massagena	Nivelamento, remoção de solos, tapamento de buracos na vila sede numa extensão de 6 Km.	
Chicualacuala	Levantamentos feitos com objectivo de limpeza de uma estrada e sua ampliação. Tapamento de buracos numa extensão de 67 Km.	
Mabalane	Nivelamento e tapamento de buracos. 20 Km de estrada reabilitada. Reabilitada uma ponteca de 12 metros de cumprimento.	
Bilene	Enchimento com saibro de uma extensão de 6 Km de estrada	
Chibuto	Feito um aterro numa extensão de 60 metros. Devido ao corte de uma ponteca em Fevereiro.	
Manjacaze	Colocação de saibro, tapamento de buracos numa extensão de 3 Km (nova estrada).	
Chókwe	Foi feito terraplanagem numa extensão de 3 Km. Foi construída uma nova ponteca para peões e carroças. Melhoramento de estrada numa extensão de 5 Km.	
Massingir	Pretende-se reabilitar 5 pontecas de 2 metros de cumprimento. Pretende-se construir uma passagem molhada com 7 metros.	
Chigubo	Pretende-se melhorar os troços abertos no ano passado numa extensão de 52 Km.	
Guijá	Não se fez nada ainda esperando que o Conselho Consultivo tome decisão final sobre a estrada a reabilitar.	

Fonte: Fundo de Estradas (2009), para a província de Gaza e Governo Provincial de Nampula (2009), para a província de Nampula.

2.1.4.4 Sustentabilidade

A sustentabilidade das iniciativas de descentralização depende do grau de apropriação das iniciativas por parte das comunidades locais. Um dos objectivos da descentralização é o desenvolvimento comunitário, mas é difícil falar de sustentabilidade do programa a longo prazo pelas seguintes razões:

- Os moldes em que está sendo implementada esta descentralização não permitem uma maior participação dos actores locais (governos distritais) na procura de fundos para reabilitação das vias de acesso, o que de algum modo fomenta a dependência dos distritos em relação às transferências centrais;
- A abordagem adoptada também limita o desenvolvimento das capacidades dos técnicos afectos aos distritos porque os fundos descentralizados não priorizam actividades de reforço das capacidades dos actores distritais nas áreas de gestão financeira, administrativa e de recursos humanos, que são consideradas as principais necessidades;
- Os procedimentos de *procurement* limitam, até certo ponto, o aproveitamento das potencialidades locais porque nem todos os artesãos locais estão registados.

2.1.5 Assuntos Estratégicos

2.1.5.1 Principais Assuntos Críticos

Em geral, os actores entrevistados tem assinalado uma série de aspectos críticos, na maioria dos casos coincidentes, conforme apresentado abaixo:

- Poucos recursos humanos com especialização na área de estradas limitam a capacidade de supervisão regular e contínua das actividades desenvolvidas;
- Uniformização do limite orçamental para todos os distritos independentemente do nível de necessidades;
- Há uma sobrecarga sobre os técnicos da ANE que estão sobrecarregados com as actividades de supervisão;
- Centralização dos fundos ao nível provincial;
- Demora na aderência ao programa por parte dos distritos;
- Demora na canalização dos justificativos pelo uso do dinheiro ao Fundo de Estradas, por parte dos distritos;
- Falta de apresentação de relatórios de progresso às Obras a DPOPH e ao Fundo de Estradas.

2.1.5.2 Recursos Disponíveis

O Guião de Financiamento dos Programas de Estradas Distritais, recomenda que, no âmbito da descentralização do fundo de estradas, cada distrito receba um montante de 1.000.000.00 MT (Um Milhão de Meticais), que será desembolsado na medida que eles vão desenvolvendo os programas distritais de

desenvolvimento. Contudo, o Fundo de Estradas, como uma instituição, ainda não tem capital humano suficiente para responder cabalmente as demandas de supervisão das actividades desenvolvidas em cada um dos distritos.

2.1.5.3 Oportunidades

A iniciativa é nova e está sendo implementada num contexto em que as estradas que ligam os distritos se encontram em más condições e precisam de ser reabilitadas. Os actores entrevistados acham que a iniciativa tem a potencialidade de oferece as seguintes oportunidades:

- Reforço das capacidades dos técnicos distritais;
- Harmonização dos planos de desenvolvimento distrital de modo a promover um desenvolvimento equilibrado;
- Envolvimento de todos os actores locais na planificação das necessidades de desenvolvimento distrital; e
- Revisão e institucionalização dos mecanismos que orientam o processo de descentralização dos fundos.

Contudo, tal potencialidade não está ainda a se evidenciar no terreno por factores identificados acima.

2.1.5.4 Elementos de Visão

O fundo 'descentralizado' de estradas vai ao encontro do estabelecido na política sectorial porque concorre para a expansão da rede de estradas distritais, que é uma das prioridades do plano estratégico do sector. Ele permite que as comunidades que praticam actividades agrícolas nos distritos tenham espaço para escoar os seus produtos para as zonas comerciais, aumentando desse modo a capacidade de comercialização dos bens agrícolas e não-agrícolas dos cidadãos.

2.2 Descentralização do Fundo de Águas

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) atribui ao distrito a competência e responsabilidade de construir, reabilitar e manter a operacionalidade das fontes de água. A Política Nacional de Águas e o Plano Estratégico do sector atribuem funções estratégicas claras à província e ao distrito. Segundo esses documentos, é da responsabilidade da província *acelerar* o aumento da cobertura de fornecimento de água no contexto das metas definidas no Plano Quinquenal do Governo que devem estar harmonizados com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e ao distrito cabe a responsabilidade de manter as coberturas de fornecimento de água para garantir que as metas sejam efectivamente alcançadas nos períodos estabelecidos.

O Diploma do Ministério da Administração Estatal de Agosto de 2007 sobre descentralização de fundos estabelece que é da responsabilidade do Governo Provincial a abertura de fontes de água e do distrito a reabilitação e a manutenção das fontes de água. É importante notar que o postulado do diploma em referência sobre a responsabilidade dos distritos confunde pois leva a entendimento de que o distrito não

pode abrir novas fontes de águas. As entrevistas realizadas no sector clarificaram que os distritos podem abrir novas fontes de águas tendo em conta que a sua principal responsabilidade é “manter os níveis de cobertura” e esse podem são possíveis ou através de reparações e manutenções ou através de abertura de novas fontes.

2.2.1 O Processo de Planificação do Fundo de Águas

O sector de Águas em Moçambique subdivide-se em cinco principais áreas: (i) água rural; (ii) água urbana; (iii) saneamento rural; (iv) saneamento urbano; e (v) gestão de recursos hídricos. A Direcção Nacional de Águas (DNA) é lhe atribuído anualmente um limite orçamental entanto que unidade integrante do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH). Com esse limite inicia o processo de dotação orçamental para cada uma das cinco áreas de acordo com os planos anuais apresentados pelas mesmas áreas. Nessa lógica, a área de água rural, que é a que corresponde aos fundos descentralizados para distritos e províncias, recebeu cerca de 50 milhões de meticais (correspondendo a 1/3) dos cerca de 150 milhões da contribuição do Estado para o Orçamento de 2008. Em 2009, a área recebeu cerca de 47 milhões dos cerca de 212 milhões da contribuição do Estado para aquele ano.

No momento em que as províncias e distritos elaboram os seus planos, a DNA ainda não conhece os limites orçamentais que possibilitariam aos distritos e províncias propor fontes a abrir, a reabilitar ou a manter em função dos recursos existentes. O desconhecimento dos limites orçamentais na altura da elaboração dos planos leva os governos locais a proporem uma “lista de compras” cujo conteúdo é depois redimensionado ao nível central quando os limites são conhecidos.

Outro problema identificado é a falta de instrumentos de planificação sectorial de médio e longo ao nível da província e do distrito. Os distritos possuem planos de desenvolvimento, porém as questões sectoriais não são abordadas de forma específica e aprofundada nem se alinham com os planos estratégicos do sector de águas. O Plano Estratégico do sector de águas bem como o Plano Quinquenal do Governo perseguem os mesmos objectivos no âmbito do Desenvolvimento do Milénio segundo os quais a taxa de cobertura de abastecimento de água deve ser de 55% em 2009 e 70% até 2015. Era suposto que estas metas orientassem o processo de planificação das províncias e distritos mas isso ainda não ocorre. O sector de águas reconhece esta fraqueza que demanda uma correcção urgente para tornar o processo de planificação eficiente.

Nas duas províncias onde foi realizado o trabalho constatou-se que são comuns os seguintes aspectos: (i) o processo de planificação de fontes de água ao nível distrital é participativo; (ii) o governo provincial continua com papel decisivo na definição final das fontes a reabilitar e/ou a manter por conta do limite orçamental definido pela DNA.

Contudo persistem algumas diferenças próprias de duas províncias com nível de maturidade diferente em termos de planificação descentralizada. Em Nampula por exemplo, através do processo participativo, com a participação dos Conselhos Consultivos, os governos distritais identificam as fontes de água a reabilitar e/ou a

manter. Uma vez definidas tais prioridades são depois canalizadas ao Governo Provincial (DPOPH). Porém, cabe à DPOPH propor ao Governador a distribuição de fontes por distrito.

Numa entrevista com um técnico da DPOPH de Gaza foi referido que a planificação das actividades que orienta o Plano de Actividades da Província é feita em dois momentos. Primeiro, a nível distrital, onde o sector de água faz o levantamento das suas necessidades, com a presença dos representantes de todos os sectores, e submete ao governo distrital que incorpora no Plano Económico Social e Orçamento Distrital (PESOD). O segundo momento de planificação é caracterizado pela apresentação e debate das prioridades definidas junto das entidades provinciais.⁵ É neste encontro onde são definidas as propostas dos tectos orçamentais para cada sector na província.

Para além do encontro com as instituições do governo provincial, a direcção do sector das obras públicas e habitação promove encontros de planificação sectorial com os parceiros e ONGs que desenvolvem actividades complementares. Este encontro é realizado uma vez por ano e tem em vista a harmonização das intervenções (Técnico da DPOPH).⁶

O encontro com os potenciais parceiros e ONGs que concorre para a expansão da rede de água para as comunidades é considerado um momento de extrema importância na medida em que permite harmonizar as intervenções, evitando a duplicação de esforços, e permite a alocação de uma parte dos fundos para os distritos que realmente necessitam de apoio financeiro para a reabilitação e construção de fontes de água.⁷

O diploma ministerial de descentralização de fundos prevê que o distrito apresente à DPOPH um programa de actividades do sector de águas aprovado pelo Conselho Consultivo Distrital. O mesmo plano condicionaria o desembolso de fundos da DPOPH para o distrito. Nos distritos em que trabalhamos, não constatamos a existência de qualquer ligação entre os planos de actividades e os desembolsos de fundos.

2.2.2 Critérios de Alocação do Fundo de Águas

Como foi referido anteriormente, a DNA tem um limite orçamental definido no contexto do MOPH em que o Ministério das Finanças define os limites orçamentais de acordo com o Cenário Fiscal de Médio Prazo. A DNA por sua vez aloca os recursos a cada uma das cinco áreas de que se divide de acordo com os planos anuais. Relativamente a área de água rural, a DNA determina os limites orçamentais para as províncias de acordo com os seguintes critérios, conhecida a meta a alcançar para um determinado ano:

- Taxa de cobertura – o princípio de alocação de recursos deve respeitar as metas anuais de cobertura, de tal modo que as províncias com taxas de cobertura baixas relativamente à meta

⁵ Numa sessão de balanço e planificação para o ano subsequente.

⁶ Entrevista feita em Xai-Xai, 17/08/09.

⁷ Aspecto que concorre para o cumprimento do princípio de subsidiariedade, na medida em que os distritos com mais necessidade em fontes de água passam a beneficiar-se de mais fundos em relação aos outros que provavelmente possam estar se beneficiando de outros fundos de parceiros e ONGs locais.

desejada (no âmbito do PQG e dos ODM) deverão habilitar-se a mais recursos para acelerar as taxas de cobertura.

- Quantidade de fontes avariadas – as províncias com mais fontes de água avariadas habilitam-se a mais recurso de modo a manterem as taxas de cobertura aos níveis estabelecidos pelos planos estratégicos;
- Taxa de crescimento populacional – esta influencia as taxas de cobertura na medida em que caso num ano a população aumente em pelo menos 500 pessoas, logo há necessidade de construção de pelo menos mais uma fonte de água – uma fonte de água deve abastecer 500 pessoas. Somente assim se pode manter a taxa de cobertura aos níveis desejados.
- Existência de parceiros a trabalhar na província – províncias sem ou com poucos parceiros a trabalharem no sector de águas constituem prioridade na alocação de recursos.

As províncias quando recebem os limites orçamentais da DNA elaboram os seus limites seguindo os mesmos critérios acima indicados para os distritos.

Decorre, portanto que o distrito tem dois níveis de definição de seus limites orçamentais: (i) os limites orçamentais definidos pelo Ministério de Finanças no contexto do Cenário Fiscal de Médio Prazo na ideia de que o distrito tem orçamento próprio; e (ii) os limites orçamentais definidos para água no âmbito dos fundos descentralizados sectorialmente. Nestas condições, torna-se difícil compreender a forma de alinhamento dos fundos descentralizados com a experiência do Fundo Distrital de Desenvolvimento e toda a lógica de participação comunitária na planificação, execução e monitoria dos processos locais.

É importante notar que para além destes critérios não serem adequadamente divulgados uma vez que não são conhecidos por alguns distritos, eles não estão estabelecidos em legislação alguma. Este facto fragiliza o processo de planificação na medida em que torna os recursos imprevisíveis.

Porém, excepcionalmente na Província de Gaza foi referido que embora inicialmente, em 2008, procurou-se priorizar a disponibilização de fundos para distritos com baixa cobertura e que se mostravam com altas percentagens de fontes avariadas, estes critérios foram mais tarde alterados com vista a uniformizar o nível de fundos que é disponibilizado aos distritos. De facto, embora tecnicamente a uniformização não seja correcta, para uma situação de carência ela afigurou-se, no princípio, como um bom ponto de partida, minimizando inclusive conflitos entre os distritos.

Contudo, como um ano de implementação do programa de descentralização do fundo de águas, constatou-se que os distritos não tiveram o mesmo desempenho na utilização dos fundos por conta de factores relacionados com as capacidades técnicas locais, o que determinou que a equipa sectorial a nível provincial elaborasse uma proposta de critério a ter em conta na alocação dos fundos descentralizados que consistia na priorização dos distritos que no último ano fiscal tivessem uma boa execução; isto é, os distritos que revelassem boa capacidade de gestão dos fundos deveriam ser prioritários no benefício do fundo no ano subsequente.

2.2.3 Fluxos de Fundos e Prestação de Contas

O fundo descentralizado para água é descentralizado até ao nível provincial, tal e qual estabelece o Diploma de Descentralização de Fundos Sectoriais de Agosto de 2007, segundo o qual “Este fundo, a ser inscrito directamente no orçamento (do distrito) poderá ser gerido a partir da DPOPH cuja capacidade de implementação de programa de água terá de ser implementada”. Os fundos descentralizados ficam no Governo Provincial e daqui pagam as seguintes despesas dos distritos:

- (i) Trabalhos efectuados pela comunidade local – neste caso os fundos são transferidos do Governo provincial para os governos distritais;
- (ii) Trabalhos realizados por empreiteiros – neste caso os pagamentos são efectuados pelo Governo Provincial directamente para as contas dos beneficiários através do e-SISTAFE; e
- (iii) Trabalhos de reabilitações, fiscalização e de apoio étnico realizados pelo Governo Provincial aos distritos – é uma parte do orçamento distrital que financia as deslocações e outras despesas dos técnicos do Governo Provincial para apoiar aos distritos.

Relativamente aos processos de aquisição de bens e de contratação de serviços no âmbito dos fundos descentralizados para água, grande parte do processo é realizado ao nível do Governo provincial, pelas respectivas DPOPH. Tal facto foi referido como justificado pela fraca capacidade técnica ao nível local, que eventualmente terá sido o mesmo receio do Governo Central em descentralizar a gestão dos fundos para o nível distrital, como foi indicado no início desta secção. Mas mesmo assim, é importante realçar algumas experiências que demonstram alguma vontade de transferir responsabilidades significativas do processo de gestão para os distritos. Por exemplo, em Nampula, os distritos de Eráti e Mecubúri passaram, a partir de 2009, a intervir directamente nos processos de procurement. Nos dois distritos operam ONGs no sector de águas o que, em parte demonstra o importante papel dos parceiros deste sector na criação de capacidades técnicas locais.

A intervenção significativa da DPOPH em processos de gestão, incluindo de fiscalização, consome uma parte significativa dos recursos alocados aos distritos para o sector de água. Na tabela 3, depreende-se facilmente que entre 2008 e 2009 cerca de 13% dos recursos orçados no âmbito de fundos descentralizados para água, para os distritos de Moma, Angoche e Mongicual destinaram-se ao pagamento de fiscalizações da DPOPH.

Tabela 3: Aplicação de Fundos Descentralizados no Sector de Água em Nampula, 2008 – Junho 2009
Reabilitações geridas pela DPOPH, 2008 - Junho 2009

Distritos	Nº fontes	Reabilitação (MT)	Fiscalização (MT)	Total (MT)
Moma	11	803,205.04	120,480.76	923,685.80
Angoche	10	730,186.40	109,527.96	839,714.36
Mongicual	10	730,186.40	102,226.10	832,412.50
Mogovolas			60,480.00	60,480.00
Nampula			60,480.00	60,480.00
Mossuril			60,480.00	60,480.00
<i>Sub-total 1</i>	<i>31</i>	<i>2,263,577.84</i>	<i>513,674.82</i>	<i>2,777,252.66</i>

Reabilitações geridas pelos Governos Distritais, 2008 - Junho 2009

Mogovolas	7	504,000.00		504,000.00
Nampula	7	504,000.00		504,000.00
Mossuril	7	504,000.00		504,000.00
<i>Sub-total 1</i>	<i>21</i>	<i>1,512,000.00</i>	<i>-</i>	<i>1,512,000.00</i>

Total	52	3,775,577.84	513,674.82	4,289,252.66
--------------	-----------	---------------------	-------------------	---------------------

Fonte: DPOPH de Nampula, Relatório Balanço do Primeiro Semestre de 2009

Relativamente á provincia de Gaza, desde 2008, a análise dos dados permitiu constatar que 66,308 mil Meticais são disponibilizados pelos órgãos provinciais para a implementação de obras de cada distrito no âmbito da descentralização dos fundos na área de águas, perfazendo um total de 729,388 mil Meticais para todos os distritos. O governo central disponibiliza 410.127.13 MTs para cada distrito o que perfaz 4.511.389.43 MTs do valor total proveniente das transferências do nível central. A soma destes valores permite constatar que cada distrito recebe uma quantia anual de cerca de 483,898,92 MTs, contando com o valor destinado para implementação de actividades de supervisão efectuada pelos técnicos distritais.

Duma maneira geral, os fundos disponibilizados para cada distrito estão abaixo dos 7000 Mil MTs que são geridos pelos distritos, o que de algum modo dificulta perceber e concordar com alguns actores que defendem que os distritos ainda não têm capacidade para gerir os fundos. O Director Provincial de Plano e Finanças (DPPF) justifica esta postura como sendo renitência por parte dos que devem descentralizar. O governo central não está interessado em descentralizar os fundos para os distritos.

2.2.4 A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Águas por Parte dos Actores-Chave

2.2.4.1 Pertinência

A iniciativa é pertinente por duas razões. Primeiro, a descentralização do fundo de águas concorre para o alcance de alguns objectivos preconizados pelo sector de águas, sobretudo a expansão da rede de abastecimento de água. Segundo, o fundo de águas oferece uma oportunidade para a harmonização das intervenções do sector.

Os entrevistados também disseram que esta iniciativa constitui uma oportunidade para o reforço das capacidades dos técnicos a nível local porque as contingências os obrigam a ter que desenvolver as suas habilidades técnicas nas componentes de planificação e orçamentação, o que a longo prazo poderá contribuir para o alcance da meta de tornar o distrito a principal unidade de planificação.

A prática de envolvimento de todos os actores na planificação e na definição de prioridades distritais e provinciais é uma prática que está sendo implementada graças a estes fundos. Tomou-se consciência que o distrito deve definir o seu plano, tendo em conta as necessidades locais (Técnico afecto ao SDPI).⁸

Por isso, a pertinência da iniciativa de descentralização dos fundos reside no facto de contribuir para o reforço das capacidades dos técnicos a nível distrital.

2.2.4.2 Efectividade

O debate em volta da efectividade da descentralização do fundo de águas é discutível. Todavia, quase todos os entrevistados concordam que ainda não se pode falar da descentralização do fundo de águas. Os distritos ainda não participam efectivamente na gestão do fundo, embora sejam eles que definem as prioridades de desenvolvimento distrital.

Uma segunda corrente defende que a descentralização do fundo de águas é necessária porque, apesar dos constrangimentos que a equipa técnica encontra no terreno no seu relacionamento com os actores locais (implementadores), permite alcançar alguns objectivos estabelecidos no Plano Nacional de Águas.

Apesar dos posicionamentos acima referidos, há que reconhecer que ao nível provincial existe uma certa abertura para descentralizar os fundos para o distrito, mas por questões de procedimentos, estas iniciativas acabam não sendo implementadas.

⁸ Entrevista feita em Chibuto, 20/08/09.

Nota-se igualmente a falta de entrosamento entre os mecanismos de medição de desempenho e Matriz de Indicadores estabelecida no PARPA II. Isto porque os indicadores adoptados pela equipa responsável pela gestão da iniciativa diferem dos indicadores identificados na Matriz do PARPA II para a componente de águas.

2.2.4.3 Impacto

Apesar de se reconhecer que a iniciativa está a influenciar algumas mudanças na vida das populações, as entrevistas com os técnicos do sector de águas a nível provincial permitiram-nos concluir que ainda é prematuro para se falar de impactos. Com efeito, quase todos os entrevistados disseram apenas que a iniciativa está a contribuir para mudança da vida das pessoas porque contribui para a redução das distâncias que elas percorriam para a busca de água. Sobretudo, as mulheres encontram espaço para se dedicarem a outras actividades, pelo facto de não terem que percorrer longas distâncias para a busca de água. Por exemplo, na província de Gaza, foram construídas 8 novas fontes de água nos distritos de Chicualacuala, Massangena, Massingir, Xai-Xai e Chigubo entre 2008 a 2009.

Para os entrevistados, ainda não existe um equilíbrio entre o número de fontes construídas e a qualidade das mesmas. Para eles, as fontes construídas não seguem os padrões definidos pelo sector de águas, porque às vezes os empreiteiros não usam materiais de qualidade, pondo em causa a durabilidade das infra-estruturas.

Em termos quantitativos, os resultados são animadores pois, de acordo com as estatísticas, a cobertura na província de Gaza está aos 63%. Porém, a qualidade das fontes construídas nas comunidades são frágeis, porque o material usado pelos empreiteiros não é resistente. Este aspecto deve-se à tendência de os decisores de nível distrital de quererem ver mais fontes de água nas comunidades, e por isso adjudicam as obras para empreiteiros que apresentam propostas com preços baixos, para a construção de muitas fontes (Técnico da DPOPH-DAS).⁹

Este aspecto tem repercussões directas para a componente de impacto na medida em que pode influenciar uma leitura errada dos resultados que a iniciativa está a proporcionar. Para já, pode-se apresentar muitos números de fontes construídas, mas estas fontes não estão servindo as comunidades por se encontrarem avariadas após alguns meses do seu uso e funcionamento.

2.2.4.4 Sustentabilidade

O acesso à água potável constitui um pré-requisito para o aumento da produtividade e melhoria da qualidade de vida da população. A água é vital para o alcance dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio, tais como a redução da pobreza (PARPA II). Para o alcance deste objectivo, o Plano Nacional de Águas estabelece a participação comunitária na gestão e reparação dos pequenos sistemas de água.

⁹ Entrevista feita em Xai-Xai, 18/08/09.

De acordo com os actores entrevistados é difícil falar de sustentabilidade porque as comunidades participam pouco na gestão do fundo de águas. Este aspecto é influenciado pelo facto de alguns políticos usarem o discurso segundo o qual as fontes são fruto da governação participativa, palavras que desencorajam a participação das comunidades na gestão das fontes de água. As populações argumentam que o empreendimento é do Estado, logo se avariar o Estado responsabiliza-se pela reparação.

2.2.5 Assuntos Estratégicos

2.2.5.1 Principais Assuntos Críticos

Questões críticas relativa aos fundos descentralizados para água têm similaridades com outros de fundos descentralizados cujo processo iniciou sectorialmente para governos locais que constituem uma unidade de planificação e de orçamentação e que, por isso, deve ser vista na sua globalidade e não sectorialmente. Esse facto leva a que os limites orçamentais do distrito tenham um nível e dois contextos de definição. Todos os limites orçamentais são definidos ao nível central, porém uns no contexto do Cenário Fiscal de Médio Prazo e outros no contexto sectorial, neste caso a DNA.

2.2.5.2 Recursos Disponíveis

Para além dos fundos transferidos pelo governo central e provincial, algumas iniciativas de desenvolvimento de expansão da rede de água é suportada pelos parceiros e ONGs que actuam a nível local. Por exemplo, em Chibuto, as entidades municipais em parceria com os Serviços Distritais de Plano e Infra-estruturas (SDPI) implementaram um trabalho conjunto de construção de sistemas de água e sanitários nas escolas localizadas na área do município e fora da sua jurisdição. Na província de Nampula, organizações como OLIPA, SNV, CARE entre outras satisfazem parte significativa de demanda de recursos também de criação de capacidades ao nível local. Porém, sente-se:

- Falta de capital e técnicos treinados;
- Insuficiência de fundos disponibilizados anualmente;
- Morosidade no desembolso dos fundos;
- Pouca capacidade de supervisão e acompanhamento das obras por parte dos actores locais;
- Fraco relacionamento entre as autoridades distritais e estruturas municipais.

2.2.5.3 Oportunidades

Há potenciais oportunidades nos níveis distrital e provincial. No nível distrital as potenciais oportunidades são:

- Envolvimento dos actores distritais na definição das acções prioritárias de desenvolvimento local, o que permite a elaboração dos PESODs e Plano de Desenvolvimento Provincial;
- Envolvimento dos Conselhos Consultivos na planificação e monitoria das acções desenvolvidas ao nível local;
- Envolvimento da comunidade local na gestão dos sistemas de abastecimento de água ao nível local;

- Possibilidade de garantir mais fundos para os distritos;
- Melhoria das capacidades dos recursos humanos.

As potenciais oportunidade no nível provincial são:

- Melhor articulação e coordenação entre os governos provinciais e distritais na definição de metas e objectivos prioritários;
- Definição de uma agenda de desenvolvimento provincial harmonizada e orientada para as especificidades de cada um dos distritos da província;
- Estabelecimento de uma plataforma de planificação.

2.2.5.4 Elementos de Visão

- Os fundos descentralizados permitem alcançar as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Águas, que prevê a expansão da rede de água para as comunidades;
- Os fundos descentralizados vão ao encontro das metas estabelecidas pelo PARPA II.

2.3 Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas

O fundo para construção acelerada de infra-estruturas de educação está sendo implementado desde 2005. Este fundo foi concebido no contexto da elaboração do Plano Estratégico do Sector da Educação para responder à necessidade de se construir mais salas de aulas de maior qualidade para assegurar que o acesso ao ensino primário para todas as crianças até 2015.

Ao abrigo do Diploma Ministerial de descentralização de fundos sectoriais, a construção acelerada de salas de aulas foi descentralizada até ao nível dos governos provinciais. A construção acelerada de salas de aulas é, na sua essência, um programa de substituição de salas precárias em salas de construção convencional.

O programa de construção acelerada de salas de aulas comporta: (a) salas, que devem ser apetrechadas com carteiras e quadro; (b) bloco administrativo; (c) latrinas melhoradas; (d) casas de professores. Em algumas escolas a construção de salas de aulas incluiu a construção de infra-estruturas indicadas nas alíneas b), c) e d) mas noutras foi simplesmente a construção de salas de aulas.

2.3.1 O Processo de Planificação do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas

O documento orientador faz menção de que no âmbito da iniciativa está prevista a construção de 6.000 salas de aulas por cada ano até 2015. Sendo que a implementação da iniciativa deve envolver todos os potenciais actores aos vários níveis: ONGs, comunidades, municípios, empreiteiros locais, entre outros actores relevantes (MEC, 2005). O documento orientador diz que se trata de um programa de gestão descentralizada, pelo que a planificação, execução e descrição das metodologias a seguir são da inteira responsabilidade da

província. Todavia, a planificação e localização das salas de aulas a construir deverá seguir o prescrito na Carta Escolar e basear-se nas necessidades actuais e projectadas pela população em idade escolar.

Entrevistas com os intervenientes-chave permitiram constatar o cumprimento das recomendações estipuladas no documento orientador. Os entrevistados acrescentaram que a planificação feita envolve as Direcções Provinciais de Plano e Finanças e Juventude e Ciência e Tecnologia.

A planificação das nossas actividades é feita no final de cada ano e procura responder aquilo que são os planos de desenvolvimento distrital, pois esses dão uma indicação prévia das necessidades em termos de salas de aulas (Técnico da DPEC).¹⁰

Porém, na província de Nampula foi constatado que o Ministério da Educação define anualmente as quotas de salas de aulas a construir por cada província. Esta por sua vez distribui as quotas por distritos. Os critérios usados pelo governo provincial para definir as quotas por distrito são:

- a) O número de salas precárias por substituir pelas convencionais;
- b) A distância média percorrida pelas crianças de casa para a escola;
- c) O número de turnos existentes no distrito;
- d) O crescimento do efectivo escolar (população estudantil). Cabe ao distrito, uma vez comunicado o número de salas a serem construídas, indicar as salas que deverão ser substituídas.

Todo o processo de procurement é realizado ao nível provincial. Porém, a partir deste ano (2009) pelo menos os cadernos de encargos foram vendidos nos distritos e os concursos avaliados no distrito com apoio da Direcção Provincial da educação e Cultura (DPEC).

Inicialmente, a iniciativa desenvolveu acções de capacitação e treinamento para o pessoal técnico do sector da educação como forma de garantir um maior envolvimento dos técnicos na execução das tarefas com eficiência e eficácia. A capacitação institucional incluiu a realização de mudanças institucionais, o preenchimento dos órgãos, a formação do pessoal e a disponibilização de meios de trabalho para a DPEC.

Mais uma vez em Gaza, as entrevistas com os actores distritais permitiram perceber que os distritos não participam na gestão destes fundos. Apesar de serem auscultados durante o período de planificação, as propostas dos distritos nem sempre são acolhidas. A DPEC define as escolas a beneficiarem-se da construção de salas de aulas em cada ano. O fundo de Supervisão Pedagógica é o único fundo descentralizado para o nível distrital. Contudo, o Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia não faz a gestão directa deste fundo. A Secretaria Distrital gere e faz a visualização do fundo através do sistema e-SISTAFE. Isto porque a Secretaria Distrital é quem tem o único técnico formado e com domínio do sistema e-SISTAFE.

¹⁰ Entrevista feita em Xai-Xai, 19/08/09.

2.3.2 Critérios de Alocação do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas

As províncias recebem os limites orçamentais em função das quotas de salas que lhe são atribuídas, desconhecendo-se outro critério. A selecção das escolas a beneficiarem-se da construção acelerada de salas de aulas obedece três critérios:

- Número de alunos;
- Tamanho da Escola; e
- Facilidade de acesso e vias de acesso.

Os três critérios permitem operacionalizar os objectivos e as metas do Plano Estratégico do Sector da Educação que consiste na oferta de melhores serviços de ensino e aprendizagem as crianças em todo o país.

2.3.3 Fluxos de Fundos e Prestação de Contas

Os recursos desta componente de descentralização são transferidos do Ministério da Educação e Cultura para o Governo Provincial, onde são directamente geridos pela DPEC. Todos os pagamentos são realizados a partir deste nível de governo para os empreiteiros, incluindo despesas de obras realizadas pelas comunidades locais.

A gestão financeira deste programa está a cargo da DPEC. A DPEC, em coordenação com o nível central, executa todas as tarefas relacionadas com a elaboração dos termos de referência, lançamento do concurso, avaliação das propostas, selecção dos empreiteiros, e a transferência dos fundos para a conta do empreiteiro seleccionado.

As transferências dos fundos para a DPEC são efectuadas através da conta da província e é visualizada no sistema e-SISTAF. A mesma entidade responde directamente ao MEC, e qualquer gestão indevida pode ser punível, segundo o que está prescrito nos documentos oficiais, embora não haja casos que tenham sido punidos. Para além dos relatórios de execução que são enviados ao MEC semestralmente, a prestação de contas é também feita perante os auditores que se deslocam a província para em conjunto com a equipa de gestão proceder a verificação da gestão financeira e o nível de execução das actividades no terreno.

A garantia de qualidade das infra-estruturas inicialmente estava a cargo da DPOPH, mas há dois anos que esta actividade é feita pelos técnicos da DPEC afectos à unidade de construção.

2.3.4 A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Salas de Aulas por Parte dos Actores

2.3.4.1 Pertinência

O programa de construção acelerada de salas de aulas é considerado pertinente não só pelo facto de contribuir para a melhoria da qualidade do sistema de ensino e aprendizagem nas duas províncias, conforme os entrevistados, mas também pelo facto de constituir um dos factores que incentiva os pais e encarregados de educação a matricularem seus filhos na escola, quando se apercebem que a escola tem novas infra-estruturas.

2.3.4.2 Efectividade

Ainda não se pode falar de descentralização do fundo no sector de educação, sobretudo para a componente de construção de salas de aulas, pois a descentralização só se verifica entre o nível central e provincial. Toda a planificação, execução e gestão orçamental está a cargo da DPEC. Um segundo aspecto interessante referido pelos entrevistados é que o montante a ser descentralizado é definido pelo nível central. Os fundos disponibilizados nem sempre correspondem com os solicitados pela província, o que faz com que às vezes tenha que se refazer o plano de acção em alguns anos.

2.3.4.3 Impacto

É possível visualizar algumas mudanças na vida das pessoas. O programa despertou o interesse dos pais e encarregados de educação em matricular os seus filhos nas Escolas.

O programa tem contribuído para uma maior frequência dos alunos às aulas, no período diurno, uma vez que já existem algumas salas de aulas suficientes e com capacidade para albergar alguns alunos. Os indicadores que permitem medir o impacto estão em consonância com os estabelecidos no PARPA II: (i) número de salas construídas por ano; (ii) número de salas melhoradas; e (iii) número de turmas que frequentam as aulas ao ar livre.

Relativamente à província de Nampula foi possível constatar as seguintes evidências durante os quatro anos de vigência do programa de construção acelerada de salas de aulas:

- Em 2005 foram construídas 132 salas de aulas e 66 latrinas. Das 132 salas 41 foram construídas pela comunidade local e as restantes pela contratação de empreiteiros. Das 66 latrinas, 18 foram construídas pela comunidade local. Todas as salas construídas neste ano substituíram salas em condições precária, o que significa que apenas melhorou as condições físicas das salas de aula e não o aumento de salas.
- Em 2006 foram construídas 184 salas de aulas e 194 latrinas. Das 184 salas 93 foram construídas pela comunidade local e as restantes pela contratação de empreiteiros. Das 194

latrinas, 102 foram construídas pela comunidade local. Todas as salas construídas neste ano substituíram salas em condições precária, o que significa que apenas melhorou as condições físicas das salas de aula e não o aumento de salas.

- Em 2007 foram construídas 184 salas de aulas, 198 latrinas e 18 casas para professores. Das 184 salas 44 foram construídas pela comunidade local e as restantes pela contratação de empreiteiros. Das 198 latrinas, 56 foram construídas pela comunidade local. Das 18 casas para professores, 6 foram construídas pela comunidade local. Neste ano foram construídas 10 novas salas (albergando mais ou menos 1.000 alunos = +/- 50 alunos por sala x 2 turnos x 10 salas), 12 novas latrinas e 1 nova casa para professores.
- Em 2008 foram construídas 281 salas de aulas, 288 latrinas e 19 casas para professores. Das 281 salas 8 foram construídas pela comunidade local e as restantes pela contratação de empreiteiros. Das 288 latrinas, 8 foram construídas pela comunidade local. Neste ano foram construídas 4 novas salas (albergando mais ou menos 400 alunos = +/- 50 alunos por sala x 2 turnos x 4 salas), 4 novas latrinas.
- Em 2009 foram construídas 268 salas de aulas, 300 latrinas e 25 casas para professores. Todas as salas e as latrinas são substituição das de construção precária. Todas construídas por empreitadas.

Tabela 4: Infra-estruturas escolares construídas no âmbito do fundo descentralizado na Província de Nampula, 2005 a 2009 (projecção)

	2005	2006	2007	2008	2009 (proj)	Totais
<u>Quantidades físicas</u>						
Salas de aula	132	184	184	281	268	1049
Latrinas melhoradas	66	194	198	288	300	1046
Casas para professores			18	19	25	62
Totais	198	378	400	588	593	2157
<u>Custos (MT)</u>	<u>25,357,917.49</u>	<u>41,740,775.95</u>	<u>50,339,286.85</u>	<u>78,360,259.06</u>	<u>76,215,686.55</u>	<u>272013925.9</u>

Fonte: DPEC de Nampula

Quanto à província de Gaza, os esforços feitos na construção de salas de aulas tiveram os resultados indicados na tabela 5.

Tabela 5: Infra-estruturas escolares construídas no âmbito do fundo descentralizado na Província de Gaza, 2005 a 2009 (projecção)

Distrito	2005				2006				2007			
	Salas	BAd	Casa	Latr	Salas	BAd	Casa	Latr	Salas	BAd	Casa	Latr
Massangena	0	0	0	0	18	2	1	0	0	0	0	0
Chigubo	0	0	0	0	10	1	0	4	0	0	0	0
Chicualacuala	0	0	0	0	10	1	2	10	0	0	0	0
Mabalane	0	0	0	0	10	1	3	5	0	0	0	0
Massingir	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0
Mandlakazi	0	0	0	0	16	2	0	8	12	3	0	4
Guijá	0	0	0	0	16	2	4	16	0	0	0	0
Chókwe	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0
Bilene	0	0	0	0	0	0	0	0	14	4	3	24
Xai-Xai	21	1	0	27	0	0	0	0	12	2	0	15
Cidade	36	1	0	20	0	0	0	0	20	2	0	24
Chibuto	0	0	0	0	0	0	0	0	29	4	4	30
Total	57	2	0	47	96	9	10	43	87	15	7	97

Fonte: DPEC, Gaza, 2009.

Distrito	2008				2009			
	Salas	Bad	Casa	Latr	Salas	Bad	Casa	Latr
Massangena	9	0	0	0	6	0	1	4
Chigubo	6	0	0	2	6	0	1	4
Chicualacuala	9	0	2	2	6	0	1	4
Mabalane	7	0	0	0	6	0	1	4
Massingir	12	0	1	4	6	0	1	4
Mandlakazi	6	0	0	2	12	0	0	4
Guijá	6	0	0	3	6	0	0	2
Chókwe	0	0	0	0	0	0	0	0
Bilene	17	2	0	5	9	0	0	4
Xai-Xai	4	0	0	2	9	0	0	4
Cidade	12	0	0	4	12	0	0	4
Chibuto	6	1	0	0	9	0	0	6
Total	94	3	3	24	87	0	5	44

Fonte: DPEC, Gaza, 2009. Legenda: Bad – Bloco Administrativo; Latr- Latrina.

2.3.4.4 Sustentabilidade

Porque a iniciativa tem um tempo de vida limitado (até 2015), de acordo com os entrevistados, é difícil falar de sustentabilidade a longo prazo, porque depois de terminar o programa ninguém sabe o que poderá acontecer. A iniciativa é sustentável porque as comunidades participam na gestão e manutenção das salas de aulas através das contribuições em valores monetários para pagamento dos guardas.

2.3.5 Assuntos Estratégicos

2.3.3.1 Principais Assuntos Críticos

- Não existe nenhum fundo descentralizado que provém da conta do Estado;
- As vias de acesso não estão em condições o que torna difícil a construção de salas de aulas em alguns distritos;

- Os fundos que o MEC disponibilizava para a componente de infra-estruturas (do Orçamento do Estado) foi retirado desde que se iniciou a implementarem o programa;
- Pouca experiência dos empreiteiros limita a construção de infra-estruturas com qualidade;
- Os fundos descentralizados estão orientados apenas para a componente de construção de infra-estruturas de educação;
- Os fundos disponibilizados para a construção acelerada de salas de aulas são poucos e não permitem que sejam construídas salas de qualidade desejada.

2.3.3.2 Recursos Disponíveis

Os recursos financeiros disponíveis estão orientados para actividades específicas.

2.3.3.3 Oportunidades

- Existência de um fundo específico para a componente de construção de infra-estruturas de educação;
- Melhoria da qualidade do sistema nacional de educação;
- Redução do índice de absentismo por parte dos alunos;
- Maior participação das raparigas na Escola, como resultado da melhoria de condições higiénicas;
- Aumento do número de salas de aulas cobertas;
- Redução do número de crianças que frequentarem as aulas ao relento.

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1 Conclusões

A 17ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, realizada em 2006, tomou a corajosa decisão de descentralizar os fundos dos sectores de estradas, águas, agricultura, e infra-estruturas de educação e saúde para garantir a implementação efectiva da Lei 8/2003 sobre os Órgãos Locais do Estado e materializar os objectivos estratégicos definidos no PARPA II e no Plano Quinquenal do Governo. Tal decisão, em parte, reconhece que a pobreza absoluta que flagela muitos cidadãos está estreitamente ligada à falta de acesso aos serviços básicos tais como estradas, água potável, infra-estruturas escolares e de saúde e outros serviços úteis para a sobrevivência e sustentabilidade da vida humana. Com efeito, presumia-se que ao se descentralizar estes fundos sectoriais para os níveis provinciais e distritais, as instituições locais teriam maior capacidade de resposta às demandas da população, em termos de prestação de melhores serviços, de maneira que ela estivesse mais satisfeita e participasse activamente na vida política e económica do país.

Em termos de produção legislativa, regista-se avanço significativo na descentralização de fundos sectoriais. Porém, sendo essa legislação muito recente e em fase primária de sua implementação, constata-se algumas reservas na implementação efectiva da mesma. Por exemplo, os progressos sectoriais na descentralização de fundos são diferenciados. No sector de estradas, os fundos são geridos e os pagamentos efectuados a partir do nível central através da Administração Nacional de Estradas (ANE). Relativamente aos sectores de água e de educação (construção acelerada de salas de aulas) os fundos são geridos a nível provincial e os pagamentos feitos nos dois níveis: provincial e distrital.

A leitura do processo, e com respeito às constatações feitas nas províncias de Nampula e Gaza, onde decorreu o trabalho de campo, revelou diferenças peculiares nos avanços e na forma de abordagem da descentralização nas duas províncias, particularmente nos aspectos referentes a critérios de planificação, definição de prioridades, alocação de recursos e fluxos financeiros. As diferenças verificadas para as duas províncias, que podem ser explicadas, em parte, pela diferença de maturidade na condução dos processos de descentralização entre Nampula e Gaza, sendo a primeira mais experiente, não inibem concluir que, em termos gerais:

1. A descentralização de fundos sectoriais ainda não é efectiva: Apesar de o Conselho de Ministros ter decidido descentralizar os fundos de estradas, águas e de construção acelerada de salas de aulas, a gestão destes fundos é feita ao nível das Direcções Provinciais de Obras Públicas e Habitação e da Educação e Cultura. Os distritos são apenas informados sobre a disponibilidades destes fundos e só são envolvidos, no caso dos sectores de estradas e águas, nos processos de procurement (licitação) das empreitadas a serem contratadas para a execução obras: construção/reabilitação de estradas, fontenários e salas de aulas.
2. O envolvimento das instituições de planificação e consulta comunitária é efectivo: Ao nível dos distritos está claro o envolvimento das comunidades locais, de forma directa ou por

representação, através de Conselhos Consultivos Distritais, nas decisões relacionadas com os sectores de água e de estradas. Tal evidência não nos pareceu clara no sector de educação. Contudo, todos os sectores expressaram a necessidade de clarificação da distribuição de responsabilidades entre as comunidades locais e os governos distritais e municipais.

3. O sistema de prestação de contas é complexo, moroso e contraproducente: O sistema de prestação de contas retarda o desembolso dos fundos para os empreiteiros seleccionados para a construção de infra-estruturas ao nível distrital. Sem prestação de contas dos fundos anteriores, o Ministério das Finanças não disponibiliza os fundos para a execução de obras nos distritos.
4. O sistema de monitoria e avaliação ao nível distrital pode ainda ser melhorado: Por causa de falta de capacidade para fazer monitoria e avaliação, muitas actividades realizadas nos distritos não são monitoradas e nem avaliadas em termos de desempenho, eficácia, resultados obtidos, efectividade, controlo de qualidade, e custos e benefícios. Como consequência destes factores, muitas obras de construção de estradas, salas de aulas ou serviços de abastecimento de água sofrem graves problemas de informação e relatórios avaliativos da sua execução. Embora o PARPA II tenha estabelecido a Matriz de Indicadores Estratégicos, nem todos os distritos têm o pessoal treinado para levar a cabo com a tarefa da monitoria e avaliação destes indicadores ao nível local.
5. A capacidade de manutenção ao nível distrital precisa de fortalecimento: Apesar de alguns distritos serem responsáveis pela operação e manutenção de estradas não-classificadas e pequenos sistemas de água canalizada, muitos desses sistemas são obsoletos. A isolamento geográfico de algumas comunidades rurais limita a disponibilidade de alguns serviços (estradas, salas de aulas, e água canalizada), constituindo deste modo um dos factores de exclusão no acesso a estes serviços. Os custos envolvidos na provisão de tais serviços inibem muitos cidadãos de terem acesso a tais serviços.
6. Há fraco envolvimento do sector privado na prestação de alguns serviços: A falta de empresas privadas em alguns distritos, aliada ao fraco envolvimento e apoio do sector privado na implementação de algumas actividades nos sectores de estradas, águas e de educação tornam a prestação destes serviços mais difícil em comunidades rurais mais recônditas. O envolvimento de empresas privadas nos distritos é apontado como sendo de crucial importância para o apoio às comunidades, para o fornecimento de peças sobressalentes, a manutenção de salas de aulas, estradas e fontenários e outros serviços úteis para vida dos cidadãos. Tal apoio e colaboração é crucial para minimizar a falta de capacidade técnica e de recursos financeiros adequados.
7. Há desarticulação institucional na aplicação de alguma legislação: O Plano Director para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais e outros instrumentos legais vigentes obrigam a todos sectores cruciais (tal como os das estradas, águas e de educação) estarem estruturados para prever, mitigar, resistir, reduzir, responder e combater as calamidades naturais. No caso dos

três sectores, o Plano Director estabelece que na construção de infra-estruturas de educação, estradas, fontenários e outras obras públicas ou privadas deve-se observar os princípios estabelecidos no Plano Director para reduzir vulnerabilidades físicas, económicas e ambientais. Não obstante estas recomendações, a construção acelerada de salas de aulas não obedece a nenhum critério necessário para a redução de vulnerabilidades físicas, económicas e ambientais. Pelo contrário, as salas que se constróem no âmbito destes fundos e outras obras públicas aumentam tais vulnerabilidades e riscos. Por isso, não é de se admirar que num presumível contexto de qualquer risco tais salas e obras possam trazer consequências graves para os cidadãos. Por outras palavras, a construção acelerada de salas de aulas é um investimento em risco porque em caso de ocorrência de qualquer tipo de desastres (tais como cheias, ciclones ou terremotos), todas elas serão destruídas.

8. Os critérios de atribuição de fundos sectoriais são inconsistentes e pouco divulgados: A atribuição dos fundos sectoriais às províncias e aos distritos não obedecem a critérios claros pois todos os distritos recebem um montante igual. Não se observam os princípios de necessidades locais, grau de pobreza, localização geográfica dos distritos, grau de proximidade aos centros urbanos, número da população, dispersão espacial da população e outros critérios.
9. Há, nos distritos, falta de uma perspectiva multi-sectorial e sistemática de planificação: Há falta de harmonização entre os planos distritais de desenvolvimento e os planos sectoriais, e há fraca integração vertical ao longo dos níveis territoriais. Como se notou neste Relatório, os planos distritais de desenvolvimento têm pouco enquadramento nos planos centrais e provinciais.

3.2 Recomendações

Tendo em conta os problemas identificados no decurso da Pesquisa sobre o Impacto da Descentralização dos Fundos Sectoriais, este Relatório apresenta as seguintes recomendações:

1. O processo de descentralização pressupõe clareza nas responsabilidades sobre despesas, na partilha de recursos e na responsabilidade da gestão dos mesmos recursos. A efectividade de tais pressupostos passa necessariamente pelo seu conhecimento pelos níveis de governo ou instituições envolvidas no processo. Neste sentido, se bem que há clareza relativamente às responsabilidades, o mesmo não se observa relativamente à partilha de recursos e sua gestão, havendo assim, necessidade de clarificar (i) os critérios de definição dos limites orçamentais; (ii) as responsabilidades na gestão dos recursos e na prestação de contas. Finalmente, é necessária mais divulgação dos critérios e das responsabilidades institucionais no processo. Com essa clareza será finalmente fácil a responsabilização dos actores do processo da descentralização.
2. Definido com clareza o nível de responsabilidades, dos critérios de partilha de recursos públicos e de prestação de contas é importante considerar que o ideal é que os recursos públicos da responsabilidade dos distritos e das províncias deveriam ser integrados e canalizados no e

através do orçamento distrital e provincial, respectivamente dado que estes níveis de governo possuem orçamentos próprios. Do mesmo modo se deve pensar relativamente à harmonização entre os planos distritais de desenvolvimento e os planos sectoriais. Desse modo, não só poderá otimizar a alocação de recursos através de uma visão integrada, mas também ajudará a responsabilização dos gestores a cada nível de governo em função do que a lei confere. Certamente que se reconhece que a integração dos fundos sectoriais nos PESODs requererá capacitação institucional ao nível distrital para que estes sejam capazes de cumprir cabalmente as suas tarefas nos sectores visados. Para atingir este objectivo, o governo central deve ter uma política e uma estratégia claras e abrangentes de formação dos quadros destacados para os distritos.

3. A construção de infra-estruturas tais como salas de aulas, estradas, escolas, etc. deve obedecer os princípios definidos no Plano Director para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais para reduzir vulnerabilidades físicas, económicas e ambientais. Os indicadores de progresso na redução de riscos de desastres, elaborados e adoptados no Quadro de Acção de Hyogo, devem ser introduzidos no país com vista a monitorar e avaliar o progresso que Moçambique está alcançando na redução de risco de calamidades (International Strategy for Disaster Reduction, 2008). Os governos provinciais, distritais e municipais precisam de ter o pessoal especializado em matérias como mudanças climáticas e desastres, meteorologia, e meio ambiente, com vista a tornar o seu papel de prevenção, gestão e mitigação de risco de calamidades mais efectivo.
4. Deve haver um maior envolvimento das comunidades locais na manutenção de infra-estruturas locais e as comunidades devem assumir tais infra-estruturas como suas. Ou seja, deve haver maior apropriação das infra-estruturas construídas nos distritos pelas comunidades locais. A apropriação é uma consequência de envolvimento profundo e contínuo das comunidades nos processos de planificação, execução, monitoria e de prestação de contas, aspectos que merecem atenção especial por parte dos governos locais.

Bibliografia Consultada

Trabalhos Acadêmicos

- Baas, Stephen, Selvaraju Ramasamy, Jenny Dey DePryck and Federica Battista (2008) *Disaster Risk Management Systems Analysis*. Rome: Food and Agriculture Organisation of the United Nations.
- Bird, Richard M. and François Vaillancourt (1998) 'Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview'. In Richard M. Bird and François Vaillancourt (eds.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blagescu, Monica and John Young (2005) 'Partnerships and Accountability: Current Thinking and Approaches Among Agencies Supporting Civil Society Organisations'. *ODI Working Paper 255*. London: Overseas Development Institute.
- Bollin, Christina, Camilo Cárdenas, Herwig Hahn and Khrishna S. Vatsa (2003) *Disaster Risk Management by Communities and Local Governments*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Booth, William, Radya Ebrahim and Robert Morin (2001) *Participatory Monitoring, Evaluation and Reporting: An Organisational Development Perspective for South African NGOs*. Braamfontein, South Africa: Pact.
- Brown, Kevi and Sarah Repucci (2009) *A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance*. Oslo, Norway: UNDP.
- Cohen, John M. and Stephen B. Peterson (1999) *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Devas, Nick (1999) 'Who Runs Cities? The Relationship between Urban Governance, Service Delivery and Poverty'. *Theme Paper 4*. Birmingham: International Development Department, University of Birmingham.
- Foley, Conor (2007) 'Mozambique: A Case Study in the Role of the Affected State in Humanitarian Action'. London: Overseas Development Institute.
- Francisco, António, Albertina Mucavele, Paula Monjane e Sónia Seuane (2008) *Índice da Sociedade Civil em Moçambique, 2007: A Sociedade Civil Moçambicana por Dentro: Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção*. Sem Local de Publicação e Publicador.
- Heitzmann, Karin, R. Sudharshan Canagarajah and Paul B. Siegel (2002) 'Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability'; *Social Protection Discussion Paper Series No. 0218*. Washington, D.C.: World Bank.
- Hovland, Ingie (2007) 'Making a Difference: M&E of Policy Research'. *ODI Working Paper 281*. London: Overseas Development Institute.
- International Development Department (2007) 'Monitoring and Evaluation: Topic Guide'. Birmingham, UK: International Development Department, University of Birmingham. Available at: <http://www.gsdr.org> (accessed 30 July 2009).
- Isaksen, Jan, Ingie Amundsen and Arne Wiig with Cesaltina Abreu (2007) 'Budget, State and People: Budget Process, Civil Society and Transparency'. *CMI Report 2007:7*. Bergen, Norway: Chr.Michelsen Institute.
- Jackson, David, Velasco Bazima and Roberto Salomão (2003) 'The Implications of Decentralisation and Deconcentration for the National Planning and Budget System'. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- Jutting, Johannes, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner (2004) 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact'. *OECD Working Paper No. 236*. Paris: OECD Development Centre.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird (1998) *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.

- Mackay, Keith (2007) *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington, D.C.: World Bank.
- McCoy, S. (2008). Provincial Budget Allocation in the Health, Education and Water Sectors of Mozambique: An analysis 2003-06.
- Manor, James (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nash, Robert, Alan Hudson and Cecilia Luttrell (2006) *Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations*. London: Overseas Development Institute.
- Nguenha, Eduardo Jossias (2009) 'Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo'. *Conference Paper No. 35*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Olowu, Bamidele (2001) 'African Decentralisation Policies and Practices from 1980s and Beyond'; *ISS Working Paper Series No. 334*. The Hague: Institute of Social Studies.
- Olowu, Dele and James Wunsch (eds.) (2004) *Local Governance in Africa: The Challenges to Democratic Decentralization*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Patt, Anthony G. and Dagmar Schroter (2007) 'Perceptions of Environmental Risks in Mozambique: Implications for the Success of Adaptation and Coping Strategies'. *Policy Research Working Paper 4417*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ramkumar, Vivek (2008) *Our Money, Our Responsibility: Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures*. New Delhi, India: The International Budget Project.
- Ribot, Jesse C. (2002) 'African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability'. *UNRISD Paper No. 8*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Robinson, Mark (2006) 'Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-Governmental Public Action'. *IDS Working Paper 279*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Smith, Brian C. (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin.
- Taschereau, Suzanne (1998) *Evaluating the Impact of Training and Institutional Development Programs: A Collaborative Approach*. Washington, D.C.: World Bank.
- Turner, Mark and David Hulme (1997) *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: Macmillan Press.
- Wilde, Alexandra, Shipra Narang, Marie Laberge and Luisa Moretto (2009) *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Oslo, Norway: UNDP Oslo Governance Centre.
- Wiles, Peter, Kerry Selvester and Lourdes Fidalgo (2005) 'Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Mozambique'; *World Bank Working Paper Series No. 12*. Washington, D.C.: World Bank.

Documentos Oficiais do Governo e de Outras Instituições de Moçambique

- Assembleia da República (2005) Legislação Sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei No. 8/2003 e o Decreto No. 11/2005). Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Assembleia da República (2004) Constituição da República. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRESP) (sem data) Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011. Sem local de publicação e publicador.
- Comité dos Conselheiros (2003) Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação. Maputo
- Conselho de Ministros (2008) 'Plano de Contingência: Época Chuvosa e Ciclónica 2008/2009'. Maputo.

- Conselho de Ministros (2006a) 'Plano Director para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais'. Maputo.
- Conselho de Ministros (2006b) Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009) – PARPA. Maputo: Conselho de Ministros.
- Conselho de Ministros (2005) Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009. Maputo: Conselho de Ministros.
- Conselho de Ministros (2005) Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009. Maputo: Conselho de Ministros.
- Conselho Municipal de Monapo (2007). Relatório de Avaliação das Propostas Técnico Financeiras: Concurso para manutenção e reabilitação de estradas urbanas.
- Conselho Municipal de Nacala (2009). Informe sobre o Nível de Evolução do Projecto Financiado pelo Fundo de Estradas Referente ao ano de 2008: reabilitação das ruas 26, 41, 42 e 43.
- Direcção Nacional de Águas (2009). Processo de Descentralização no Sector de Águas: apresentação feita no Workshop de Troca de Experiências das ONGs, DPOPH, Administradores Distritais e SDC sobre o Impacto da descentralização no sector de águas e saneamento das províncias de Niassa, Nampula e Cabo Delgado.
- Governo da Província de Nampula (2009). Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento de 2009 – Primeiro Semestre. Nampula, Julho de 2009.
- _____ (2009). Balanço de Meio-termo do Programa Quinquenal do Governo 2005-2009. Nampula, Fevereiro de 2009.
- Governo da Cidade de Nacala (2009). Relatório Anual de 2008.
- _____ (2009). Relatório do Desempenho do Sector de Infra-estruturas por Ocasão da VI Sessão Ordinária do Governo da Cidade de Nacala-Porto.
- Ministério de Administração Estatal (MAE) (2008) 'Documento de Programas de Operacionalização do PESAE'. Maputo: MAE.
- _____ (2007). Diploma sobre a Descentralização de Fundos Sectoriais. Agosto de 2007.
- _____ (2007a) 'Documento Final da V Reunião Nacional dos Municípios'. Maputo: MAE.
- _____ (2007b) 'Balanço do PES 2005, 2006, 2007'. Maputo: MAE.
- _____ (2005a) 'Plano Estratégico do Sector da Administração Estatal – PESAE 2006-2010: Proposta'. Maputo: MAE.
- _____ (2005b) 'Documento Final da IV Reunião Nacional dos Municípios'. Maputo: MAE.
- _____ (2005c) 'Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico em Moçambique para 2006-2010. Documento de Fundamentação'. Maputo: MAE.
- _____ (2005d) 'Análise Funcional e Reestruturação do MAE. Sumário Executivo'. Maputo: MAE.
- _____ (2003) 'Documento Final da III Reunião Nacional dos Municípios, 2003'. Maputo: MAE.
- _____ (2002) 'Balanço de Quatro Anos de Funcionamento dos 33 Municípios'. Maputo: MAE.
- _____ (1998) Pacote Autárquico. Brochuras I e II. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- MAE/MPF//MOPH (2003) 'Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião para Organização e Funcionamento' Maputo: MAE/MPF//MOPH.
- Ministério da Administração Estatal e das Finanças (1998) 'Plano Distrital de Desenvolvimento: Orientações para Elaboração e Implementação'. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2007a) 'Orientações para a Elaboração das Propostas do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2008'. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- _____ (2007b) 'Metodologia para Elaboração das propostas do Orçamento do Estado – Exercício Económico 2008'. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

- Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças (2006) 'Metodologia para a Elaboração do PES e OE: PESOD – 2007. Principais Conceitos e Procedimentos'. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças.
- Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) (2005) 'National Strategy for Decentralised Planning and Finance'. Draft for Discussion. Maputo: MPD, Direcção Nacional do Plano e Orçamento.
- Ministry of Planning and Development and Métier Consultoria & Desenvolvimento (2006) 'PPFD/PRODER Joint Review and Strategy Proposal for the National PPF Program Architecture'. Final Report. Maputo: Ministry of Planning and Development and Métier Consultoria & Desenvolvimento.
- Ministry of Planning and Finance/UNCDF (2003) *Decentralized Planning and Financing Program: Monitoring and Evaluation. Report of M & E Consultancy*. Maputo: MPF/UNCDF.
- Ministério das Obras Públicas e Habitação (2006). Políticas de Águas (versão final). Maputo. Direcção Nacional de Águas.

Relatórios de Consultoria e Outros Estudos sobre Descentralização em Moçambique

- Australcowi (2008) 'Citizens' Voice & Accountability Evaluation: Mozambique Country Case Study'. Sem Local de Publicação e Publicador.
- Boex, Jame; Ilal, Abdul; Nguenha, Eduardo e Toneto Jr, Rudinei (2008). Intergovernmental Fiscal Relations in Mozambique. *Relatório submetido ao Ministério de Planificação e Desenvolvimento em Maio de 2008*.
- Boex, Jame e Macuacua, Angelo (2009). An Analysis of District Finances in Mozambique. *Relatório submetido ao Ministério de Planificação e Desenvolvimento em Março de 2009*.
- Borowczak, Winfried, Edda Collier, Dermot O'Sullivan, Aslak Orre and Gaye Thompson (2004) 'Project 'Support to Decentralised Planning & Finance in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado/Mozambique' (MOZ/01/CO1- MOZ/01/0001)'. Mid-Term Evaluation Report'. New York: United Nations Capital Development Fund (UNCDF).
- Duran, Luís Rolando e Fidelx Pius Kulipossa (2009) 'Relatório Final do Diagnóstico Rápido do Processo de Descentralização de Gestão de Risco de Catástrofes em Moçambique'. *Relatório Submetido ao PNUD Moçambique*. Maputo, 9 de Julho de 2009.
- Fozzard, Adrian (2002a) 'How, When and Why does Poverty Get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique'. *ODI Working Paper 167*. London: Overseas Development Institute.
- Fozzard, Adrian (2002b) 'Mozambique Decentralised Planning and Financing Programme: Financial Flows and Financial Management Systems for Provincial and District Administrations'. London: Overseas Development Institute.
- Kulipossa, Fidelx Pius (2005) 'Breve Análise dos Documentos-Chave para o Desenho do Modelo Integrado dos Governos Provinciais e Distritais'. Relatório Submetido à Direcção Nacional da Administração Local (DNAL), Ministério da Administração Estatal'. Maputo, 13 de Setembro de 2005.
- _____ (2004a) 'Local Governments' Resources and Service Provision in Mozambique: Some Generalizations from the 33 Municipalities'. Unpublished Manuscript. Maputo.
- _____ (2004b) 'Progress Towards the Implementation of Decentralization Policies in Mozambique: A Progress Summary Written as an Input to the Government-Donor Joint Review of the Public Sector Reform (PSR)'. Maputo, 12 April 2004.

- _____ (2004c) 'Participação Local e Descentralização em Moçambique: Uma Análise do Quadro Legal e Institucional para a sua Promoção e Implementação'. Comunicação Apresentada no Workshop dos Gestores de Projectos da Acção Agrária Alemã, Kaya Kwanga. Maputo, 6 de Abril de 2004.
- Krawack, Susanne (2004) 'Donor Activities in Municipal Development'. Sem Local e Publicador.
- Macamo, José Luís e Guilherme Dinis Chaliane (2008) 'A Descentralização e Suas Implicações no Ciclo Sectorial de Plano e Orçamento em Moçambique: Revisão Documental e Algumas Observações sobre a Implementação deste Processo'. Draft Final. Maputo.
- MacDonald, Mike, Fidelx Kulipossa, Teodoro Waty and Aslak Orre (2005) 'Reestruturação dos Governos Provinciais e Distritais'. Relatório de Consultoria Independente Apresentado para a República de Moçambique, Ministério da Administração Estatal. Maputo, 29 de Setembro de 2005.
- Serrano, Rodrigo (2002) 'Participation, Transparency, and Downward Accountability in District Planning in Mozambique'. Final Report Prepared as an Input for the Design of the 'Decentralized Planning and Finance Project', Commissioned by the Water and Urban Group1, Eastern and Southern Africa, World Bank. Maputo, August 2002.
- Weimer, Bernhard (2004) 'Capacity Building for Participatory District Planning and Financing in Manica Province, Mozambique: Frameworks, Elements and Options for Concern's Engagement in Participatory District Planning in Manica Province'. Final Report. Maputo: Leloba & Madeira Lda.
- Macamo, J. L.; Chaliane, G.D. (2008). Descentralização, Plano e Orçamentos Sectoriais em Moçambique: Revisão Documental e Algumas Observações. Estudo financiado pela Embaixada do Reino dos Países Baixos.
- McCoy, S. (2008). Provincial Budget Allocation in the Health, Education and Water Sectors of Mozambique: An analysis 2003-06.

Documentos Oficiais de Doadores e Agências Internacionais

- Council of Europe (1997) *Local Finance in Europe*. LRAE No. 61. Strasbourg: Council of Europe.
- _____ (1995a) *Economic Intervention by Local and Regional Authorities*. LRAE No. 57. Strasbourg: Council of Europe.
- _____ (1995b) *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*. LRAE No. 56. Strasbourg: Council of Europe.
- _____ (1994) *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*. LRAE No. 55. Strasbourg: Council of Europe.
- _____ (1992) *Decentralisation and the Strengthening of Local Self-Government*. LRAE No. 48. Strasbourg: Council of Europe.
- _____ (1986) *The Response of Local Authorities to Central Government Incitement to Reduce Expenditure*. LRAE No. 37. Strasbourg: Council of Europe.
- Department for International Development (DFID) (2007) 'Análise da Governação do País em Moçambique'; Draft para Discussão, Outubro 2007.
- GTZ (2007) 'Crosscutting Issues in District Development Planning: A Methodology for Integration Based on Promising Practices for HIV and Disaster Risk Management in Lesotho and Mozambique'. No Place and Publisher.
- GTZ e INGC (2006) 'Integração do Enfoque da Gestão de Risco de Calamidades nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento da Província de Sofala. Distritos: Búzi, Caia, Chemba, Dondo, Machanga e Marromeu'. No Place and Publisher.

- International Labour Organisation (ILO)/AIDS (2004) 'Moçambique: O Impacto do HIV/AIDS em Recursos Humanos'. Sem Local de Publicação e Publicador.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) (1999) 'Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee'. Tokyo: JICA.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007) 'Towards Better Measurement of Government'; *OECD Working Paper 1*. Paris: OECD.
- OECD (2004) 'Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance'. DAC Evaluation Series. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf> (accessed 3 March 2008).
- United Nations (2007) *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: United Nations.
- United Nations (2005) *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance: World Public Sector Report 2005*. New York: United Nations.
- United Nations (1998) *Rethinking Public Administration: An Overview*. New York: United Nations.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF) (2006) *Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries*. New York: UNCDF.
- UNCDF (2003) 'Policy and Institutional Analysis and Programming Strategies'; *UNCDF Working Paper*. Available at: http://www.uncdf.org/local_governance/reports/infra/anx2.html (accessed 6 October 2003).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005) 'Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction'. New York: UNDP.
- United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) (2008) *Indicators of Progress: Guidance on Measuring the Reduction of Disaster Risks and the Implementation of the Hyogo Framework for Action*. Geneva, Switzerland: UN/ISDR.
- United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) (2007) *Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Geneva, Switzerland: UN/ISDR.
- World Bank (2008) *Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework*. Washington, D. C: World Bank.
- World Bank (2007) *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank (2004) *Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank (2003) *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank (2003) *Guia dos Órgãos do Poder Local para o Combate ao VIH/SIDA: Um Guia para os Órgãos do Poder Local nas Respostas ao VIH/SIDA a Nível Municipal*. Washington, D.C: World Bank.
- World Bank (2003) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: World Bank Strategy*. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank (1999) *Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

Anexos

Anexo 1: Metodologia de Diagnóstico Rápido e Focalizado

Anexo 2: Resumo sobre a Descentralização e Administração Pública em Moçambique

Anexo 3: Sistema Nacional de Planeamento

Anexo 4: Guião de Entrevistas com Actores-Chave

Anexo 5: Termos de Referência

Anexos

Anexo 1: Metodologia de Diagnóstico Rápido e Focalizado

Para alcançar os objectivos definidos nos Termos de Referência (TdRs) e considerando a exiguidade do tempo reservado para esta pesquisa, os consultores utilizaram o método de diagnóstico rápido e focalizado, que é detalhado adiante.

Trabalho Com Actores-Chave do Processo de Descentralização de Fundos Sectoriais

No nosso ciclo da planificação, utilizámos o método de diagnóstico rápido e focalizado, que considerou os aspectos de maior importância na perspectiva da avaliação. Para tal, foram utilizados enfoques de investigação rápida e participativa. Através da revisão documental e de entrevistas semi-estruturadas com actores-chave, procurámos estabelecer hipóteses de trabalho sobre a situação actual da descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação. Na realização das entrevistas semi-estruturadas com actores-chave foram considerados os seguintes princípios metodológicos.

Princípios Metodológicos

O uso do método do diagnóstico rápido e focalizado foi apoiado pelos seguintes princípios:

- Evitar medir o que não pode ser medido e não pretender medir exactamente o que é necessário.
- Processo colectivo e mútuo de aprendizagem entre os investigadores e os actores-chave, através do diálogo.
- Flexibilidade e pragmatismo.
- Triangulação: consultar diferentes fontes e testar metodologias e técnicas. Em situações de alta incerteza, consultar pelo menos três fontes.

Encontros Realizados ao Nível Central

A equipa de consultores teve uma série de entrevistas com actores de nível central que têm uma relação directa com o tema de descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação:

- Ministério de Planificação e Desenvolvimento: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), Direcção Nacional do Plano (DNP) e outras Direcções ligadas com a descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação;
- Ministério da Administração Estatal: Direcção Nacional da Administração Local (DNAL) e Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA);
- Ministério das Obras Públicas e Habitação: Direcção Nacional de Águas e as Administrações Regionais de Águas (ARAs): ARA Sul e ARA Norte;
- Técnicos Seniores da Administração Nacional de Estradas (ANE);
- Ministério da Educação e Cultura: Direcção de Administração e Finanças;
- Ministério das Finanças: Direcção Nacional do Orçamento (DNO) e Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE);
- Ministério da Função Pública: Direcção Nacional do Orçamento (DNO) e Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP);
- Gestores do Fundo de Estradas;
- Assessores e Chefes dos Pilares de Governação e outras áreas;
- Doadores envolvidos no financiamento dos sectores de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação;
- E outras individualidades-chave ligadas ao processo de descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação.

Trabalho de Campo

A equipa de consultores trabalhou em duas províncias a fim de recolher dados necessários para a elaboração da Pesquisa sobre o Impacto da Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Infra-estruturas de Educação.

Os encontros foram realizados nas províncias de:

- Gaza:
 - Cidade de Xai Xai
 - Município de Xai Xai
 - Distrito de Chibuto
- Nampula:
 - Distrito de Monapo
 - Distrito de Nacala Porto
 - Município de Monapo
 - Município de Nacala Porto

As pessoas entrevistadas foram:

- Secretários Permanentes Provinciais de Nampula e Gaza, Directores Provinciais de Obras Públicas e Habitação, Educação e Cultura e de Plano e Finanças

- Administradores e secretários permanentes distritais;
- Presidentes e vereadores municipais;
- Técnicos ligados ao programa de descentralização.

Base de Informação

Perguntas Gerais e Específicas

As perguntas gerais que procurámos ter respostas foram:

Sector da Educação

- Que funções, serviços, etc foram desconcentrados no sector da educação?
- Para quais órgãos e para qual escalão territorial é que tais funções foram desconcentradas: sector público, sector privado, ou semi-público? São órgãos localizados no escalão provincial, distrital, de posto administrativo, de localidade, ou ao nível das escolas?
- Será que os órgãos para quais as funções foram desconcentradas têm capacidade para exercer tais funções?
- A que órgãos e a que utentes eles prestam contas?
- Até que ponto a construção de infra-estruturas de educação (salas de aulas, escolas, casas de professores, etc) toma em consideração a redução de risco de desastres?
- Que padrões são utilizados na construção de tais infra-estruturas nas zonas propensas aos riscos de calamidades tais como ciclones, vendavais, cheias e outros tipos de desastres?

Sector das Obras Públicas e Habitação

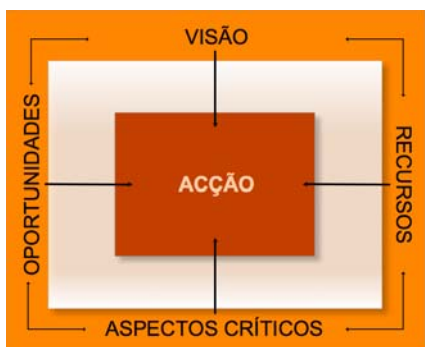
- Que funções, serviços, etc foram desconcentrados no sector das obras públicas e habitação?
- Para quais órgãos e para qual escalão territorial é que tais funções foram desconcentradas: sector público, sector privado, ou semi-público? São órgãos localizados no escalão provincial, distrital, de posto administrativo ou de localidade?
- Que funções, serviços etc foram desconcentrados no sector das águas e de obras públicas?
- Será que os órgãos para quais as funções foram desconcentradas têm capacidade para exercer tais funções?
- A que órgãos e a que utentes eles prestam contas?
- Até que ponto a construção de estradas e na construção de fontes e sistemas de água toma em conta a redução de risco de desastres?
- Que padrões são utilizados na construção de tais infra-estruturas nas zonas propensas aos riscos de calamidades tais como terramotos, deslisamentos de terras, cheias e outros tipos de desastres?

Recolha de Informação

Os Termos de Referência recomendaram o uso combinado de vários métodos na recolha de dados necessários para a realização da pesquisa. A equipa de consultoria concordou com isso e acrescentou o uso do método de diagnóstico rápido e focalizado, que foi feito através de uma revisão documental e de entrevistas semi-estruturadas com actores-chave. As entrevistas semi-estruturadas são uma ferramenta que tem muita sintonia com o enfoque de diagnóstico rápido e focalizado. Elas permitem construir rapidamente uma base de informação relevante através do diálogo com actores-chave do processo em estudo: o impacto da descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação.

	← Retrospectiva	Ligação com o futuro →
O Positivo:	Sucesso: O que teve bons resultados.	Potencialidades: O que podemos continuar a fazer.
O Negativo:	Fracasso: O que não teve resultados.	Obstáculos: O que impede avanços.

Estes assuntos estratégicos têm uma relação directa com os elementos da visão, dos meios e recursos disponíveis, os aspectos críticos da realidade, assim como as oportunidades existentes nos contextos locais.



Esquema de Análise de Informação Recolhida

Para a análise da informação recolhida nas duas províncias, foram tomadas quatro variáveis ou aspectos-chave: (i) pertinência, (ii) efectividade, (iii) impacto e (iv) sustentabilidade. As perguntas-chave para cada uma das quatro variáveis são:

1. **Pertinência:** Até que ponto a descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação tem tido impacto positivo ou negativo na vida dos cidadãos, sobretudo para extractos sociais mais pobres? Será que tais iniciativas reflectem os objectivos definidos pelo governo central?
2. **Efectividade:** Até que ponto a descentralização dos fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação têm alcançado os seus objectivos principais? Até

que ponto tais fundos têm sido inovadores? Que tipos de problemas surgiram no uso dos fundos sectoriais e como tais problemas foram resolvidos?

3. **Impacto:** Que tipo de mudanças se evidenciaram e se verificaram na descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação? Que efeitos positivos ou negativos se registaram desde a descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação?
4. **Sustentabilidade:** Que medidas foram tomadas para garantir a sustentabilidade dos resultados (sucesso) alcançados? Será que os regulamentos e as instruções utilizados reflectem adequadamente os objectivos definidos na descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação? Será que o processo de descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação conduz ao fortalecimento das capacidades dos cidadãos, das comunidades e das estruturas municipais, distritais e provinciais? O que deve ser feito para melhorar a implementação da descentralização de fundos sectoriais de estradas, águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação?

Apoiando-se nas perguntas de cada uma das quatro variáveis, o Relatório Final apresenta um resumo das respostas obtidas em cada uma das duas províncias visitadas. O resumo, em cada uma das variáveis, basear-se-á no cruzamento dos pontos de vista de cada actor-chave entrevistado. Dadas as diferenças que cada uma das províncias apresenta, foi preciso cruzar tal informação província por província.

Anexo 2: Resumo sobre a Descentralização e Administração Pública em Moçambique

Breves Definições do Conceito de Descentralização

No seu sentido lato, descentralização é a transferência de funções, responsabilidades, e às vezes do poder, dos escalões superiores do Estado para os escalões inferiores, dentro da cadeia de governação. Tal transferência pode ocorrer em três formas principais: (i) desconcentração ou descentralização administrativa, (ii) devolução ou descentralização democrática, e (iii) descentralização fiscal (Manor, 1999: 5-7). James Manor define claramente estes três tipos principais de descentralização:

- *Desconcentração* ou *descentralização administrativa* é a dispersão de funções, responsabilidades e funcionários dos escalões superiores para os escalões inferiores do governo. É a relocação dos funcionários dos escalões superiores do governo nos diferentes pontos do território nacional com vista a fortificar a autoridade do governo. Na desconcentração, o governo central não cede qualquer poder uma vez que tais funcionários simplesmente cumprem tarefas e implementam as decisões tomadas pelo governo central. Todas as linhas de comando são de cima-para-baixo e a prestação de contas é de baixo-para-cima.
- *Devolução* ou *descentralização democrática* é a transferência do poder (tomada de decisão), funções e recursos do governo central para governos locais, que são eleitos pelas comunidades locais e prestam contas à elas. A devolução cede a autoridade de decisão e influência às instituições democraticamente eleitas, através de mecanismos legais de partilha do poder entre o governo central e os governos locais. A devolução envolve a cedência de personalidade legal, áreas de competência legalmente definidas, autonomia de cobrar impostos, incluindo o direito de ter orçamento e competência legislativa.
- *Descentralização fiscal* é a transferência de recursos fiscais para os escalões inferiores do governo. A descentralização fiscal 'cede influência sobre orçamentos e decisões financeiras', que podem ser confiadas aos 'funcionários desconcentrados, mas que só prestam contas aos superiores dos escalões superiores, ou aos nomeados não-eleitos, escolhidos superiormente' (Manor, 1999: 6).

Os primeiros dois tipos principais de descentralização, a desconcentração e a devolução, são os que ocorrem e se evidenciam actualmente em Moçambique. A desconcentração é dirigida aos órgãos locais do Estado: províncias, distritos, postos administrativos, e localidades (Lei No. 8/2003), enquanto que a devolução é dirigida aos municípios (Lei No. 2/97).

A desconcentração em Moçambique realiza-se ao nível *territorial* (províncias, distritos, postos administrativos e localidades), *sectorial* (sectores específicos, tais como educação, saúde, agricultura, etc), e *financeiro* (desconcentração de recursos financeiros para as províncias e os distritos).

A descentralização fiscal pressupõe mover a governação para mais perto das pessoas e isto requer o fortalecimento das finanças dos governos municipais e distritais. A ideia é dar as instituições locais o poder de taxaço e responsabilização no dispêndio dos diversos recursos à sua disposição, permitindo que elas decidam sobre o nível e a estrutura dos seus orçamentos. Supõe-se, deste modo, que as instituições locais terão maior capacidade de resposta às demandas da população em termos de prestação de melhores serviços, de maneira

que ela possa estar mais satisfeita e participe activamente na vida política do país. A descentralização fiscal requer que instituições locais tenham uma autonomia na tomada de decisões fiscais.¹¹

Resumo sobre o Processo da Descentralização em Moçambique

Moçambique herdou do sistema colonial um modelo de administração e governação altamente centralizado. O regime colonial em Moçambique tinha falta de recursos e por isso grande parte do território nacional era administrado indirectamente, através de companhias majestáticas de capitais estrangeiros. Esta forma de administração e governação continuou virtualmente intactas mesmo até aos períodos de ocupação efectiva (finais do século 19) e do pós-independência (1975-1989).

Com a entrada em vigor da Constituição da República de 1990, que consagrou uma democracia multipartidária e um estado de direito em Moçambique, o governo moçambicano reconheceu a descentralização do sistema político-administrativo como um dos pressupostos para uma governação democrática, maior participação dos cidadãos na vida política, e um desenvolvimento cada vez mais sustentável do país.

Com efeito, desde os anos 80, vários estudos e discussões foram feitos com vista a compreensão sistemática das implicações políticas e económicas que o articulado na Constituição traria na organização administrativa do país. Isto resultou na aprovação da Lei 3/94 sobre os distritos municipais rurais e urbanos, que depois das eleições de 1994 foi revogada.

Em 1996, o parlamento multipartidário introduziu a emenda constitucional (Lei 9/96), que criou um quadro legal para a co-existência, ao nível local, de órgãos locais do Estado (províncias, distritos, postos administrativos e localidades) e autarquias ou municípios nas cidades, vilas e povoações. Com a promulgação da Lei 2/97 e das Leis 7-11/97 e a realização das primeiras eleições autárquicas em 30 Junho de 1998, foram implantados 33 municípios de cidades e vilas.¹² Contudo, os órgãos locais do Estado continuavam a ter carência de uma legislação específica.

Em 2001, o governo de Moçambique lançou a Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011) que abarca seis áreas principais: (i) racionalização e descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços públicos, (ii) formulação e monitoria de políticas públicas, (iii) profissionalização dos recursos humanos, (iv) melhoria de gestão de finanças públicas e prestação de contas, (v) boa governação e combate à corrupção, e (vi) gestão da reforma.

Com efeito, a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, no que concerne aos principais problemas identificados na área de desconcentração, diz haver:

- Défice de participação das populações na governação nos escalões provincial e distrital, como resultado da não institucionalização das formas de representação e participação das organizações da sociedade civil e do sector privado a esses níveis.
- Carência de institucionalização das formas de representação e participação das comunidades ao nível da base na gestão dos recursos naturais e das actividades socio-económicas do seu interesse, bem

¹¹ Bahl, Roy W. (1999) 'Descentralização Fiscal: Uma Perspectiva Mundial', documento disponível em: www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/ (accessed 30 March 2009).

¹² Com a realização das terceiras eleições autárquicas em 2008, foram municipalizados mais dez vilas, passando o número dos municípios de 33 para 43 presentemente.

como das suas articulações com os escalões locais da administração do estado, ainda que tal se verifique, parcialmente em alguns sectores, tais como o das florestas e fauna bravia (CIRES, sem data: 52).

Uma das consequências directas destas constatações foi a aprovação da Lei No. 8/2003 sobre os Órgãos Locais do Estado e do Decreto No. 11/2005 que estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado. A aprovação destes instrumentos legais foi precedida pela elaboração das Orientações para a Elaboração e Implementação do Plano Distrital de Desenvolvimento, do Guião de Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, do Decreto No. 15/2000 de 20 de Junho, que estabelece as formas de coordenação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, e do Diploma Ministerial No. 107-A/2000 de 25 de Agosto, que aprova o Regulamento do Decreto No. 15/2000.

Foram também criadas neste âmbito as instituições de participação e consulta comunitária (IPCCs), que se norteiam pelos princípios de (i) abrangência demográfica alargada, (ii) representatividade, (iii) diversidade, (iv) independência, (v) capacidade, (vi) funcionalidade, (vii) responsabilidade, e (viii) integração e articulação (MAE/MADER/MPF, 2003: 9-11).

Com a entrada em vigor da nova Constituição multipartidária de 2004, o papel dos órgãos locais do Estado ficou bem vincado (Capítulo IV, Artigos 262, 263, e 264). A estes órgãos foram lhes incumbidos as tarefas de representar o Estado ao nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território, contribuir para a integração e unidade nacionais, promover a utilização dos recursos disponíveis, garantir a participação activa dos cidadãos e incentivar a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades. A eles foram igualmente incumbidos as missões de implementar tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local e nacional (Assembleia da República, 2004: 109).

A par com a referência sobre os órgãos locais do Estado, a Constituição de 2004, aprovada pela Assembleia multipartidária, dedica no seu Título XIV ao Poder Local ou autarquias locais (Artigos 271 a 281). Às autarquias locais foram lhes incumbidas as tarefas ‘... de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano’ (Assembleia da República, 2004: 115).

Ao longo dos últimos dez anos, Moçambique tem vindo a implementar o Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas que iniciou como um programa piloto na província de Nampula e em 2007 foi desenhado o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas que foi antecedido de um processo contínuo de transferência da experiência de Nampula para as províncias do Centro e Norte do país.¹³

De 2005 a 2008, no quadro do Programa Quinquenal do Governo e do PARPA II, e com a aprovação do Plano Estratégico do Sector de Administração Estatal (PESAE), foram desenvolvidas algumas acções enquadradas nos desafios da descentralização, com destaque para as seguintes:

- implementação da LOLE: reestruturação dos governos provinciais e distritais;

¹³ Também dignas de menção são a boa experiência do Programa de Descentralização e Desenvolvimento Rural (PRODER) da GTZ e a boa experiência de descentralização do Banco Mundial no Centro do país, que possibilitaram a criação dos primeiros comités de gestão de risco de calamidades, e que depois foi continuada e estendida pelo INGC para todo o país.

- consolidação da administração autárquica: revisão do pacote autárquico e aprovação da legislação complementar;
- implementação do Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM): capacitação institucional dos municípios;
- extensão dos conselhos consultivos locais a todos distritos, postos administrativos e localidades;
- aprovação da legislação das Assembleias Provinciais;
- introdução de orçamentos de investimento de iniciativa local (OILs) geridos nos distritos, com a participação dos conselhos consultivos locais; e
- aprovação da Lei No. 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico.

Os objectivos definidos tanto na Constituição da República como nos demais instrumentos legais são dignos de mérito, porquanto o estado de direito ora estabelecido deve garantir a participação de todos os cidadãos no exercício da soberania. É neste contexto que se insere o processo de descentralização ora em curso em Moçambique.

Resumo sobre Administração Pública em Moçambique

Sendo a República de Moçambique um Estado unitário, indivisível e inalienável, nos termos da Constituição de 2004 e das anteriores constituições, a administração pública à escala nacional é feita pelos órgãos da soberania e pelos órgãos locais do Estado. Os órgãos da soberania são:

- o Presidente da República;
- a Assembleia da República;
- o Governo;
- os Tribunais; e
- o Conselho Constitucional.

Compete a estes órgãos, exercer a soberania, normar as matérias de âmbito de lei, definir políticas nacionais, e realizar a política unitária do Estado. As competências exclusivas¹⁴ do Estado são exercidas directamente pelos órgãos centrais do Estado em todos os escalões territoriais, enquanto que as não-exclusivas são exercidas por intermédio de dirigentes ou agentes da administração nomeados pelos órgãos centrais, para supervisionar as actividades centrais realizadas num determinado escalão territorial (Artigo 140 da Constituição da República de 2004).

Os órgãos locais do Estado são de escalões de província, distrito, posto administrativo, e de localidade que à luz da Lei 8/2003 e do seu Regulamento exercem (a) funções próprias e (b) funções delegadas.

São nove, as *competências próprias* dos governadores provinciais e cinco *competências próprias* dos governos provinciais (Artigos 17 e 19 da Lei 8/2003, respectivamente).

¹⁴ As competências exclusivas dos órgão centrais do Estado são: a representação do Estado, a definição e organização do território, a defesa nacional, a ordem pública, a fiscalização das fronteiras, a emissão da moeda e relações diplomáticas (Artigo 139 da Constituição da República de 2004).

Aqui são apenas resumidas as competências próprias mais importantes, tanto dos governadores provinciais como dos governos provinciais:

- gestão dos recursos humanos: decidir sobre questões de gestão dos recursos humanos do Estado nas províncias;
- desenvolvimento económico: orientar a elaboração das propostas do plano e orçamento das províncias e dos respectivos balanços de execução;
- no âmbito de saúde e educação: criar unidades de prestação de serviços de saúde primários, bem como escolas primárias do ensino geral;
- aprovação, supervisão e execução dos planos e orçamentos provinciais.

O resumo sobre as *competências delegadas* dos governadores e governos provinciais podem ser apresentadas da seguinte forma:

- representação do Estado ao nível local: representação da autoridade central, supervisão dos serviços da administração do Estado, prestação de contas ao Presidente da República, etc;
- execução e administração: execução da política governamental centralmente definida;
- supervisão dos órgãos locais do Estado dos escalões de distrito, posto administrativo e localidade;
- deliberação sobre a aplicação das decisões centrais; e
- tutela administrativa sobre as autarquias locais ou municípios (ver a Lei 8/2003 e o seu Regulamento e o Artigo 141 da Constituição da República de 2004).

Relacionamento entre os Escalões Territoriais

Basicamente, o relacionamento entre os níveis central, provincial, distrital e outros níveis locais realiza-se com a observância dos princípios de unidade, hierarquia e coordenação institucional. Ao nível central, por exemplo, os ministérios, institutos públicos e outras instituições centrais prestam contas ao Presidente da República por intermédio do Primeiro Ministro. Ao nível provincial, os directores provinciais prestam contas ao governador provincial e aos ministros que superintendem os respectivos sectores. Este é o princípio de dupla subordinação. Ao nível distrital, os directores dos diversos serviços distritais prestam contas ao administrador distrital, que por sua vez presta contas ao governador provincial.

No início de cada ano, os dirigentes dos órgãos centrais enviam aos governadores provinciais um documento de orientação para as actividades sectoriais a serem implementadas em cada província, abarcando as seguintes orientações:

- As orientações de estratégia para as actividades do sector;
- A avaliação da situação; e
- As práticas e recomendações úteis, tendo em conta as experiências realizadas noutras províncias (No. 3 do Artigo 81 do Decreto 11/2005).

Os dirigentes dos órgãos centrais também organizam a difusão das normas vigentes, emitem instruções técnicas e normas de execução, providenciam apoio técnico e assessoria sempre que é solicitada, verificam a conformidade das actividades realizadas pelos sectores locais correspondentes com a lei e os regulamentos, realizam inspecções e emitem juízos de valor sobre o desempenho dos órgão locais, propõem a substituição e

requalificação do pessoal, e organizam acções de formação e actualização (No. 4 do Artigo 81 do Decreto 11/2005).

Por sua vez, os órgãos hierarquicamente inferiores cumprem as orientações e implementam as actividades emanadas dos órgãos centrais do Estado nos respectivos escalões territoriais (províncias, distritos, postos administrativos e localidades) e elaboram relatórios trimestrais que são enviados aos Ministros que superintendem os respectivos sectores, ramos ou áreas de actividades. Por sua vez, os dirigentes dos órgãos centrais avaliam os relatórios recebidos dos dirigentes dos órgãos locais do Estado e tomam decisões correspondentes, anulando ou corrigindo actos ilegais com regras técnicas das actividades (Nos. 1, 5 e 6 do Artigo 81 do Decreto 11/2005).

Anexo 3: Sistema Nacional de Planeamento

A Arquitectura Básica do Sistema de Planificação e Orçamentação em Moçambique

A arquitectura básica do sistema de planificação e orçamentação em Moçambique consiste em três componentes-chave:

1. Instrumentos de planificação estratégica de médio e longo prazos;
2. Plano anual e respectivo orçamento (de curto prazo); e
3. Plano inclusivo e abrangente (todas as actividades, receitas e despesas são previstas no plano).

O Quadro 1 apresenta um resumo sucinto sobre o sistema de planificação e orçamentação em Moçambique.

Quadro 1: Instrumentos de Planificação e Orçamentação e Suas Funções Normativas.

<i>Médio e Longo Prazos</i>	<i>Curto Prazo</i>
<p>Nível Nacional: Instrumentos de política e planificação que definem os objectivos, resultados e alvos para um período de 5 anos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Quinquenal do Governo (2005-2009); 2. Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) II (2006-2009); 3. Planos Estratégicos Sectoriais; 4. Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). <p>O CFMP prevê receitas e despesas durante o período de cinco anos e ajuda a definir os limites das despesas anuais.</p>	<p>Instrumentos anuais de programação e execução das actividades do Governo e despesas públicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plano Económico e Social (PES); 2. Orçamento do Estado (OE). <p>As despesas no orçamento são divididas em centrais e provinciais.</p>
<p>Nível Provincial:</p> <p>O Plano Estratégico Provincial (PEP) orienta as actividades do governo provincial para uma direcção estratégica.</p>	<p>Componentes provinciais dos instrumentos de planificação e orçamentação anuais: PES Provincial; OE Provincial.</p> <p>O PES Provincial é aprovado pelo governo provincial e submetido ao Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD). A função do PES Provincial é justificar as actividades e o orçamento submetidos pelas Direcções Provinciais. Os governos provinciais aprovam as suas propostas de orçamento que depois são enviadas ao MPD, onde são corrigidos e generalizados como componentes provinciais do Orçamento do Estado.</p>
<p>Nível Distrital:</p>	<p>Instrumentos anuais através dos quais os PEDDs são</p>

<p>Planos Estratégicos Distritais de Desenvolvimento (PEDDs) dão uma visão estratégica sobre o desenvolvimento dos distritos e actuam como instrumentos dos governos distritais para a mobilização dos recursos e para negociações com os órgãos centrais do Estado.</p>	<p>implementados: 1. PES Distritais; 2. Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESODs).</p>
<p>Nível Municipal: Os municípios têm instrumentos autónomos de planificação e orçamentação incorporados na Lei 1/2008 sobre as Finanças Municipais.¹⁵</p>	<p>Instrumentos anuais de programação, execução e gestão das actividades e despesas municipais: Plano de Actividades; Orçamento Municipal.</p>

Fonte: Jackson, Bazima and Salomão (2003: 9).

Principais Órgãos de Coordenação do Processo de Planificação e Orçamentação

O processo de coordenação de planificação e orçamentação é assegurado, ao nível central, pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento e pelo Ministério de Finanças, segundo os Decretos Presidenciais Nos. 22 e 23/2005:

O Ministério de Finanças é o órgão do aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Governo, superintende a gestão das finanças públicas, enquanto que o Ministério de Planificação e Desenvolvimento ... 'dirige e coordena o processo de planificação e orienta o desenvolvimento económico e social integrado e equilibrado do país'.

No quadro das suas atribuições relacionadas com a coordenação da preparação de propostas e de outros instrumentos de planeamento de curto, médio e longo prazos, assegurando o envolvimento de outros órgãos e instituições do Estado, da sociedade civil e de parceiros internacionais, o MPD lidera o processo que resulta num plano integrado que identifica um conjunto de objectivos estratégicos e acções prioritárias orientados à redução de pobreza e à promoção de crescimento económico, conhecido por PARPA II (2006-2009) (Macamo e Chaliane, 2008).

¹⁵ A Lei 1/2008 sobre as Finanças Municipais foi aprovada em 2008 em substituição da Lei 11/97 que vigorava até 2007. A aprovação da Lei 1/2008 deveu-se à necessidade de reformular o sistema tributário autárquico e harmonizar com a Lei de Bases do Sistema Tributário, Lei No. 15/2002, de 26 de Julho, bem como introduzir alterações com vista à observância da Lei No. 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei que aprova o Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

Anexo 4: Guião de Entrevistas com Actores-Chave

Sector da Educação

1. Perguntas Gerais

As perguntas gerais que procuraremos ter respostas são:

- Que funções, serviços, etc foram desconcentrados no sector da educação?
- Para quais órgãos e para qual escalão territorial é que tais funções foram desconcentradas: sector público, sector privado, ou semi-público?
- São órgãos localizados no escalão provincial, distrital, de posto administrativo, de localidade, ou ao nível das escolas?
- Será que os órgãos para quais as funções foram desconcentradas têm capacidade para exercer tais funções?
- A que órgãos e a que utentes eles prestam contas?
- Até que ponto a construção de infra-estruturas de educação (salas de aulas, escolas, casas de professores, etc) toma em consideração a redução de risco de desastres?
- Que padrões são utilizados na construção de tais infra-estruturas nas zonas propensas aos riscos de calamidades tais como ciclones, vendavais, cheias e outros tipos de desastres?

2. Perguntas Específicas

Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação

- Podia-me (nos) falar sobre o processo de planificação do Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação?
- Que distritos se beneficiam deste fundo?
- Quais são os instrumentos legais ou normativos que regulam o processo de descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação?
- Qual é metodologia que se usa na atribuição Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação?
- Podia-me (nos) falar sobre os fluxos financeiros que se registam neste âmbito?
- Como é feita a gestão e prestação de contas do Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação?
- Qual é a natureza e o grau de dificuldades no desembolso deste fundo, na aplicação do mesmo e na prestação de contas deste fundo?

- Quais são os critérios usados pelos decisores na alocação de recursos no sector de educação para os níveis provincial, distrital e autárquico?
- Qual é o grau de interligação entre os processos e instrumentos de planificação e orçamentação públicos a nível local (províncias, distritos e autarquias locais) com os instrumentos centrais?
- Até que ponto estes instrumentos estão sendo mais integrados, eficazes e eficientes?
- Quantas salas de aulas foram construídas ou reabilitadas no período em análise?
- Que impacto a construção ou reabilitação de salas de aulas teve na qualidade de vida das populações?
- Que indicadores do desempenho são utilizados para avaliar o impacto?
- Até que ponto tais indicadores se equiparam com os indicadores da pobreza definidos no PARPA II para o sector da educação?
- Quem faz a avaliação do desempenho deste sector no alcance dos indicadores definidos para o sector da educação?

A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação por Parte dos Actores

Que apreciação vocês fazem sobre as Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação, em relação aos aspectos de:

(i) Pertinência

-----.

(ii) Efectividade

-----.

(iii) Impacto

-----.

(iv) Sustentabilidade

-----.

Assuntos Estratégicos

(i) Principais Assuntos Críticos

-----.

(ii) Recursos Disponíveis

-----.

(iii) Oportunidades

-----.

(iv) Elementos de Visão

-----.

Sector das Obras Públicas e Habitação

1. Perguntas Gerais

As perguntas gerais que procuraremos ter respostas são:

- Que funções, serviços, etc foram desconcentrados no sector das obras públicas e habitação?
- Para quais órgãos e para qual escalão territorial é que tais funções foram desconcentradas: sector público, sector privado, ou semi-público?
- São órgãos localizados no escalão provincial, distrital, de posto administrativo ou de localidade?
- Que funções, serviços etc foram desconcentrados no sector das águas e de obras públicas?
- Será que os órgãos para quais as funções foram desconcentradas têm capacidade para exercer tais funções?
- A que órgãos e a que utentes eles prestam contas?
- Até que ponto a construção de estradas, fontes e sistemas de água toma em conta a redução de risco de desastres?
- Que padrões são utilizados na construção de tais infra-estruturas nas zonas propensas aos riscos de calamidades tais como terremotos, deslisamentos de terras, cheias e outros tipos de desastres?

2. Perguntas Específicas

Subsector de Estradas

Descentralização do Fundo de Estradas

- Podia-me (nos) falar dsobre o processo de planificação no Fundo de Estradas?
- Que distritos se beneficiam deste fundo?
- Quais são os instrumentos legais ou normativos que regulam o processo de descentralização do Fundo de Estradas?
- Qual é metodologia que se usa na atribuição Fundo de Estradas?

- Podia-me (nos) falar sobre os fluxos financeiros que se registam neste âmbito?
- Como é feita a gestão e prestação de contas do Fundo de Estradas?
- Qual é a natureza e o grau de dificuldades no desembolso deste fundo, na aplicação do mesmo e na prestação de contas no sector de Estradas?
- Quais são os critérios usados pelos decisores na alocação de recursos no sector de Estradas para os níveis provincial, distrital e autárquico?
- Qual é o grau de interligação entre os processos e instrumentos de planificação e orçamentação públicos a nível local (províncias, distritos e autarquias locais) com os instrumentos centrais?
- Até que ponto estes instrumentos estão sendo mais integrados, eficazes e eficientes?
- Quantas estradas foram construídas ou reabilitadas no período em análise?
- Que impacto a construção ou reabilitação de estradas teve na qualidade de vida das populações?
- Que indicadores do desempenho são utilizados para avaliar o impacto?
- Até que ponto tais indicadores se equiparam com os indicadores da pobreza definidos no PARPA II para o sector das estradas?
- Quem faz a avaliação no desempenho deste sector no alcance dos indicadores definidos?

A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Estradas por Parte dos Actores

Que apreciação vocês fazem sobre as Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Estradas, em relação aos aspectos de:

(i) Pertinência

-----.

(ii) Efectividade

-----.

(iii) Impacto

-----.

(iv) Sustentabilidade

-----.

Assuntos Estratégicos

(i) Principais Assuntos Críticos

-----.

(ii) Recursos Disponíveis

-----.

(iii) Oportunidades

-----.

(iv) Elementos de Visão

-----.

Subsector de Águas

Descentralização de Fundos de Águas

- Podia-me (nos) falar sobre o processo de planificação do Fundo de Águas?
- Que distritos se beneficiam deste fundo?
- Quais são os instrumentos legais ou normativos que regulam o processo de descentralização do Fundo de Águas?
- Qual é metodologia que se usa na atribuição Fundo de Águas?
- Podia-me (nos) falar sobre os fluxos financeiros que se registam neste âmbito?
- Como é feita a gestão e prestação de contas do Fundo de Águas?
- Qual é a natureza e o grau de dificuldades no desembolso deste fundo, na aplicação do mesmo e na prestação de contas no sector de Águas?
- Quais são os critérios usados pelos decisores na alocação de recursos no sector de Águas para os níveis provincial, distrital e autárquico?
- Qual é o grau de interligação entre os processos e instrumentos de planificação e orçamentação públicos a nível local (províncias, distritos e autarquias locais) com os instrumentos centrais?
- Até que ponto estes instrumentos estão sendo mais integrados, eficazes e eficientes?
- Quantas fontes e sistemas de água foram construídas ou reabilitadas no período em análise?
- Que impacto a construção ou reabilitação de fontes e sistemas de água teve na qualidade de vida das populações?
- Que indicadores do desempenho são utilizados para avaliar o impacto?

- Até que ponto tais indicadores se equiparam com os indicadores da pobreza definidos no PARPA II para o sector de águas?
- Quem faz a avaliação no desempenho deste sector no alcance dos indicadores definidos para este sector de águas?

A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Águas por Parte dos Actores

Que apreciação vocês fazem sobre as Actuais Iniciativas de Descentralização do Fundo de Águas, em relação aos aspectos de:

(i) Pertinência

-----.

(ii) Efectividade

-----.

(iii) Impacto

-----.

(iv) Sustentabilidade

-----.

Assuntos Estratégicos

(i) Principais Assuntos Críticos

-----.

(ii) Recursos Disponíveis

-----.

(iii) Oportunidades

-----.

(iv) Elementos de Visão

-----.

Sistematização da Informação a Ser Recolhida nas Províncias

A informação recolhida no decurso da realização deve ser sentitizada no final da pesquisa de campo obedecendo a seguinte estrutura.

4. Descentralização dos Fundos Sectoriais de Estradas, Águas e de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação

4.1 Descentralização de Fundos de Estradas

4.1.1 O Processo de Planificação do Fundo de Estradas

Metodologia de Atribuição do Fundo de Estradas

Fluxos Financeiros

Gestão e Prestação de Contas

4.1.2 A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização dos Fundos de Estradas por Parte dos

Actores-Chave

(i) Pertinência

(ii) Efectividade

(iii) Impacto

(iv) Sustentabilidade

4.1.3 Assuntos Estratégicos

(i) Principais Assuntos Críticos

(ii) Recursos Disponíveis

(iii) Oportunidades

(iv) Elementos de Visão

-----.

4.2 Descentralização de Fundos de Águas

4.2.1 O Processo de Planificação do Fundo de Águas

Metodologia de Atribuição do Fundo de Águas

-----.

Fluxos Financeiros

-----.

Gestão e Prestação de Contas

-----.

4.2.2 A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização dos Fundos de Águas por Parte dos Actores-Chave

(i) Pertinência

-----.

(ii) Efectividade

-----.

(iii) Impacto

-----.

(iv) Sustentabilidade

-----.

4.2.3 Assuntos Estratégicos

(i) Principais Assuntos Críticos

-----.

(ii) Recursos Disponíveis

-----.

(iii) Oportunidades

-----.

(iv) Elementos de Visão

-----.

4.3 Descentralização de Fundos de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação

4.3.1 O Processo de Planificação do Fundo de Construção de Infra-Estruturas de Educação Metodologia de Atribuição do Fundo de Construção de Infra-Estruturas de Educação

-----.

Fluxos Financeiros

-----.

Gestão e Prestação de Contas

-----.

4.3.2 A Apreciação das Actuais Iniciativas de Descentralização dos Fundos de Construção Acelerada de Infra-Estruturas de Educação por Parte dos Actores

(i) Pertinência

-----.

(ii) Efectividade

-----.

(iii) Impacto

-----.

(iv) Sustentabilidade

-----.

4.3.3 Assuntos Estratégicos

(i) Principais Assuntos Críticos

-----.

(ii) Recursos Disponíveis

-----.

(iii) Oportunidades

-----.

(iv) Elementos de Visão

-----.

5. Conclusões e Recomendações

5.1 Principais Conclusões

Descentralização do Fundo de Estradas

-----.

Descentralização do Fundo de Águas

-----.

Descentralização do Fundo de Construção Acelerada de Infra-estruturas de Educação

-----.

5.2 Lições Aprendidas

-----.

5.3 Recomendações

-----.

Anexo 5: Termos de Referência

INTRODUÇÃO

No âmbito dos Mecanismos e Instrumentos de Monitoria e Avaliação, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) prevê a preparação de um Relatório de Avaliação de Impacto (RAI). O propósito do RAI é sintetizar informação sobre a pobreza e a evolução de indicadores sócio-económicos a partir de fontes disponíveis e analisar esta informação com uma visão particular para atribuir causa e efeito.

O PARPA afirma que *“pobreza não é somente carência de meios materiais, mas sim falta de acesso aos serviços, exclusão da tomada de decisões, falta de participação. O bom funcionamento das instituições do Estado, a sua capacidade de aproximar os serviços aos cidadãos ... tem uma grande relevância para a redução da pobreza ...”*(§253).¹⁶

Ligado a este factor o PARPA identifica *“no capítulo de descentralização e desconcentração o desafio que se coloca ao Estado resultante da definição do distrito como unidade de planificação orçamental e a relação desta visão com o processo de reestruturação funcional aos níveis central e provincial”* (§260).¹⁷

O termo de descentralização engloba uma variedade de conceitos. Geralmente, é a transferência de autoridade e de responsabilidades e de funções da administração central, para as organizações governamentais subordinadas ou quase autónomas e/ou para o sector privado.

Há vários tipos de descentralização: a descentralização política, administrativa, a descentralização do mercado e a descentralização das finanças.

As finanças são uma componente fundamental para o sucesso da descentralização. Para que as administrações locais e as organizações privadas possam exercer de maneira eficaz as funções administrativas descentralizadas, devem dispor de rendimentos de um nível adequado - que provêm seja de fonte local, ou seja de uma transferência do governo central - do mesmo modo que elas devem ter o poder de decisão sobre às despesas.

No geral, segundo a teoria, no contexto da descentralização de finanças, é conferida aos governos locais, em certa medida, o poder de decisão e autonomia sobre às receitas e despesas. Para os governos locais a descentralização das finanças pode implicar: a) auto-financiamento ou cobrança de custos fazendo pagar os utentes pelos serviços fornecidos; b) co-financiamento ou arranjos de co-produção através dos quais os utentes participam no fornecimento dos serviços e de infra-estruturas através de contribuições financeiras ou mão de obra c) aumento de receitas locais pelas taxas sobre as propriedades ou sobre as vendas ou ainda pelos impostos indirectos; d) transferências inter-administrações através das quais se enviam uma porção das receitas gerais dos impostos colectados pelo governo central para as governos locais para necessidades gerais ou específicas; e) autorizações aos municípios de solicitar empréstimos bancários e mobilização de recursos pelo Governo Central ou Local (mediante cauções).

¹⁶ República de Moçambique, PARPA II, p. 73.

¹⁷ Idem, p. 74.

Baseado nestes pressupostos o Governo de Moçambique em articulação com vários parceiros de cooperação tem vindo, de forma gradual, a descentralizar e desconcentrar alguns fundos para os níveis locais de governação (Provinciais, Distritais e Autárquicos) como forma de impulsionar o desenvolvimento local, através da maior participação e envolvimento das comunidades locais e deste modo reduzir a pobreza no País.

São exemplos deste processo, a descentralização dos fundos sectoriais de estradas, de águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação, objectos deste termos de referência.

O processo de descentralização em Moçambique é ainda muito novo. Os passos dados até ao momento, precisam de ser consolidados. É necessário que de uma maneira objectiva se faça uma análise do que foi feito, por forma a capitalizar-se os aspectos positivos e corrigirem-se os negativos.

No âmbito da elaboração do Relatório de Avaliação do Impacto do PARPA II prevê-se a contratação de serviços de consultoria externa para realizar uma pesquisa sobre o impacto da descentralização dos fundos sectoriais, especificamente nos sectores de estradas (Autarquias Locais e Distritos), de águas (Distritos) e de infra-estruturas de educação (Provincias), para os Órgãos Locais do Estado e as Autarquias Locais, tendo como foco a sua contribuição para a melhoria da provisão de serviços dos sectores de estradas, águas e educação.

Contudo, uma grande limitação é o reduzido tempo disponível para a execução da consultoria, de tal forma que a qualidade da pesquisa dependerá, em grande medida, da contribuição activa das entidades e pessoas envolvidas na facilitação de encontros e acesso a informação, e no envio de comentários em tempo útil.

CONTEXTO

A descentralização de fundos de estradas, de águas e de infra-estruturas no sector de educação é resultado do aprofundamento de processos de descentralização e desconcentração em curso no país. Tem abrigo na Lei 8/2003 de 19 de Maio e do regulamento 11/2005 de 10 de Junho, onde está definido que o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique.

O orçamento de investimento complementa o orçamento de funcionamento de qualquer unidade orçamental tal como está previsto na legislação em vigor no País. Antes do distrito ser considerado unidade orçamental, os recursos eram afectados à Administração do Distrito. As Direcções Distritais recebiam recursos transferidos dos seus respectivos sectores provinciais de tutela.

Nestas condições, as possibilidades financeiras do distrito eram bastante limitadas. As dotações recebidas a partir das Direcções Provinciais de Plano e Finanças (DPPFs) cobriam essencialmente o pagamento dos salários dos funcionários afectos às Administrações Distritais e de algumas despesas de funcionamento tais como água, energia e compra de algum material de expediente. As despesas de investimento eram inscritas a partir das antigas Direcções Provinciais de Apoio e Controlo, cobrindo essencialmente pequenas reabilitações e reposição das infra-estruturas da administração local no período pós-guerra. O investimento público na área social era realizado a partir de dotações sectoriais muito

dependentes dos planos elaborados centralmente, além daquele que provinha de Organizações Não-Governamentais (ONGs) muitas vezes desenquadradas nas prioridades localmente definidas.

Entretanto, em algumas províncias já existiam orçamentos de investimento “*off budget*” no âmbito da implementação de projectos de planificação e finanças descentralizadas por parte do Ministério da Planificação e Desenvolvimento, a nível central, e Direcções Provinciais do Plano e Finanças, a nível Provincial, nomeadamente em Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala, com apoio de parceiros internacionais (Banco Mundial, PNUD, UNCDF, GTZ, UNOPS-PDHL, entre outros).

As intervenções das obras de estradas sob a responsabilidade dos Governos Provincial e Distrital já se encontram descentralizados, estando as acções sendo implementadas desde o início do ano de 2008; Para as autarquias locais o processo está acontecendo há mais tempo.

A atribuição de orçamento distrital e a descentralização de fundos sectoriais, de entre os quais o de estradas, de águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação, vem suprir a lacuna e ajudar a resolver problemas que se prendem com o desenvolvimento local com celeridade, porquanto as competências para decidir e os recursos foram e estão sendo descentralizadas.

OBJECTIVO GERAL DA CONSULTORIA

A Consultoria ora pretendida tem em vista avaliar a prestação de serviços ao cidadão como resultado da descentralização de fundos de estradas, de águas e de construção acelerada de infra-estruturas de educação para os distritos e as autarquias locais; visa ainda avaliar o impacto que estas medidas estão a ter na qualidade de vida das comunidades, tendo em consideração as expectativas de todos os extractos sociais, sobretudo dos mais pobres.

OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar e analisar instrumentos legais e/ou normativos existentes que regulam processo de descentralização em geral e nestes sectores (estradas, águas e educação) em particular;
- Avaliar a natureza e o grau de dificuldades no desembolso dos fundos, aplicação dos mesmos e prestação de contas no sector de estradas, águas e educação;
- Analisar os critérios usados pelos decisores na alocação de recursos nos sectores/áreas em análise (estradas, águas e infra-estruturas de educação) para os níveis provincial, distrital e autárquico;
- Analisar os processos e instrumentos de planificação e orçamentação públicos a nível local (províncias, distritos e autarquias locais) e a inter-relação destes com todos instrumentos centrais, verificando até que ponto estes estão sendo mais integrados, eficazes e eficientes;
- Analisar dados qualitativos e quantitativos disponíveis em termos construção de estradas, construção e reabilitação de fontes e sistemas de água, e salas de aulas construídas ou reabilitadas no período em análise;
- Estabelecer uma comparação com indicadores da pobreza definidos no PARPA II nas áreas de estradas, águas e educação.

METODOLOGIA

Como o objectivo do estudo é avaliar o impacto dos fundos descentralizados nos sectores de estradas, águas e educação no quadro do programa de redução da pobreza, sugere-se que a consultoria faça uma revisão dos relatórios e estudos disponíveis, apresentando alguns estudos de caso, nos diferentes níveis de governo nacional, provincial, distrital e autárquico.

Na fase de instalação (*inception phase*) do estudo, os consultores deverão discutir com os membros do Grupo de Trabalho e dos Grupos de Gestão dos Pilares da Governação e do Capital Humano e outras entidades interessadas, a relevância e pertinência da inclusão dos diferentes sectores, em especial do das águas, no escopo do estudo. As conclusões e recomendações referentes a esta questão deverão ser claramente apresentadas no relatório de instalação, a apresentar até o final da primeira semana de trabalho.

Os consultores deverão ter em conta os diferentes níveis/esferas de governo e administração envolvidos na descentralização de fundos e implementação das actividades em cada um dos sectores em análise, ou seja, na análise é importante distinguir claramente para cada sector os níveis de governo em que a descentralização de fundos se processa.

Os consultores poderão propor uma adequada metodologia para a recolha de dados, no entanto deverão garantir a participação no processo de consulta e auscultação de entidades envolvidas no processo de transferência de responsabilidades e recursos, nomeadamente, instituições do nível central, provincial, distrital e autárquico, bem como representantes da sociedade civil e parceiros de cooperação.

Os consultores igualmente poderão optar pela combinação de vários métodos necessários para a realização das tarefas definidas nestes Termos de Referência. Sendo assim, estes TdR propõem:

- O uso de fontes secundárias de informação: literatura académica, documentos oficiais do governo e de outras instituições de Moçambique, relatórios de consultoria e outros estudos sobre a descentralização em Moçambique, documentos de doadores e agências internacionais;
- O uso de métodos e técnicas específicos na recolha de dados: estudos de casos, discussão com grupos focais, entrevistas semi-estruturadas e análise de documentos..
- Entrevistas e sessões de discussão com entidades relevante à nível nacional (p.e. representantes de sectores);
- Realização de visitas de campo limitadas (pelo menos duas províncias, dois distritos e dois municípios)¹⁸, onde os consultores realizarão de entrevistas e sessões de discussão com actores relevantes de nível provincial, distrital e autárquico.

Espera-se que no final desta consultoria, os consultores possam:

¹⁸ Face as limitações em termos de tempo e fundos, assim como atendendo ao vulto de intervenções nos sectores de estradas, águas e educação, o Grupo de Técnico de Acompanhamento do Estudo recomendou (reunião de 21.07.2009) que, na versão minimalista, as duas províncias seleccionadas sejam as Províncias de Nampula e Gaza.

- Apresentar um diagnóstico geral da situação actual da descentralização de fundos nos sectores de estradas, águas e educação (construção acelerada de salas de aulas);
- Indicar os obstáculos e constrangimentos do processo de descentralização de fundos;
- Apresentar propostas para melhorar a eficiência e o impacto da descentralização de fundos, bem como da sua implementação ao nível local;
- Apresentar as lições aprendidas e recomendações para melhoria do processo de descentralização de fundos.

PROCEDIMENTOS E LOGÍSTICA

A pesquisa será efectuada por dois consultores ou então um consultor coadjuvado por dois assistentes num período de 6 semanas.

Os consultores estarão baseados na Cidade de Maputo, com deslocações para fora (outras províncias/distritos/municípios) no âmbito da realização trabalho de campo. Os assistentes, de preferência, deverão estar baseados nas províncias seleccionadas.

Demais procedimentos e aspectos logísticos serão definidos em estreita concertação entre as entidades envolvidas (MAE, MFP/UTRESP, MPD/DNEAP, MF, MEC, MOPH, ANE, Fundo de Estradas e entidades financiadoras), na fase de contratação, assim como na fase de instalação (*inception*).

MODALIDADES DE GESTÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Os consultores terão como pessoas de referência os pontos focais do Governo, dos Parceiros de Cooperação e da Sociedade Civil que trabalham sob supervisão do Chefe e Co-chefe do Pilar, assim como a(s) pessoa(s) indicada(s) pela entidade financiadora.

Demais modalidades de gestão e condições de trabalho serão definidas após concertação com estas entidades financiadoras.

QUALIFICAÇÕES E CONHECIMENTOS ESPECIALIZADOS

- Mínima qualificação de Mestrado em Finanças Públicas, Administração Pública, Estudos de Desenvolvimento, ou uma área relevante das Ciências Sociais;
- Dez anos de experiência comprovada na área de descentralização;
- Fluência em Português e Inglês falado e escrito;
- Profundo conhecimento sobre a experiência de descentralização em Moçambique;
- Comprovada competência na avaliação e monitoria das actividades multi-sectoriais na área de descentralização;
- Comprovada criatividade e espírito de diálogo com todos os actores e as instituições envolvidos na implementação da descentralização em Moçambique;

- Alto perfil de investigação na área da descentralização nas áreas de estradas e educação e outras áreas;
- Experiência de trabalhar em equipa e com grupos multi-sectoriais;
- Alta capacidade de comunicação, sensibilidade ao temperamento de outras pessoas e capacidade de ouvir as opiniões de outras pessoas.

PRAZOS E REQUISITOS

A pesquisa será efectuada por dois consultores ou então um consultor coadjuvado por dois assistentes num período de 6 semanas.

A versão final do relatório deverá ser entregue até 27 de Agosto de 2009.

Cronograma indicativo:

- 1 semana de preparação e definição do trabalho e revisão de literatura
- 2 semanas de recolha e sistematização do dados, realização de entrevistas e sessões de discussão com os actores relevantes a nível central (governo, parceiros, sociedade civil)
- 1 semanas de trabalho no campo a nível provincial, distrital e autárquico (entrevistas e sessões de discussão com grupos focais)
- 1 semana para preparar primeiro esboço do relatório
- 1 semana para preparar o relatório final

Os consultores deverão apresentar um relatório inicial (*inception report*) até o final da primeira semana de trabalho, em que comentarão os Termos de Referência e especificarão a metodologia, estrutura do trabalho, lista de entidades/pessoas a contactar/entrevistar nos diferentes níveis de governo, lista dos documentos consultados e/ou a consultar.

O resultado final será um relatório não superior a 40 páginas em português, com um sumário executivo que não excede 4 páginas.

O primeiro esboço do produto final será fornecido ao Governo, aos parceiros de cooperação e da sociedade civil, 10 dias antes do prazo final, para as contrapartes fornecer os seus comentários dentro de 3 dias. O esboço poderá ser apresentado num encontro a que serão convidados membros do Governo, representantes dos parceiros da cooperação e da sociedade civil. Na base dos comentários escritos das diferentes contrapartes, e das contribuições do encontro, os consultores deverão preparar a versão final do relatório.

A versão final do relatório deverá ser entregue até 27 de Agosto e deverá documentar e distinguir claramente os resultados, conclusões, recomendações e as principais lições aprendidas.

Todos os produtos serão fornecidos em versão electrónica (ficheiro Office Word) e impressa, na língua portuguesa, conforme vier a ser oportunamente acordado com o MPD.

Produtos:

Os produtos a serem entregues são:

- Relatório inicial (*inception report*), incluindo uma base de dados completa sobre a área em estudo;
- Primeiro esboço do relatório final
- Relatório final com os resultados, conclusões, recomendações e lições aprendidas chaves ;
- Anexos (guiões de entrevistas, estudos de caso, etc.)

Lista preliminar de referências

(a completar e actualizar na fase inicial da pesquisa)

- República de Moçambique, Programa Quinquenal do Governo 2005-2009. Maputo, Março 2005.
- República de Moçambique, Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA, II). Maio 2006.
- República de Moçambique, Agenda 2025, Visão e Estratégias da Nação. Comité de Conselheiros. Maputo 2003.
- Plano Económico e Social (PES), 2006 a 2009
- Balanço do PES, 2006 a 2008
- Orçamento do Estado, 2008 a 2009
- República de Moçambique, Balanço de Meio Termo do Programa do Governo 2005-2009. Março 2009.
- Aide-Mémoire das Revisões Semestral e Conjunta, (incluindo os Anexos: Relatórios dos Grupos de Trabalho) 2006, 2007, 2008
- QAD (Governo) 2006 até 2009
- República de Moçambique, Estratégia Global de Reforma do Sector Público 2001-2011, Maputo 2001 (CIRESP).
- República de Moçambique, Plano Estratégico do Sector da Administração Estatal, 2006-2010. (Proposta). Maputo, Outubro 2005
- Relatório de Auto-Avaliação do País (Mecanismo Africano de Revisão de Pares, APRM/MARP)
- G20, Relatório Anual da Pobreza 2004, 2005, 2006

- Legislação relevante
- Estudos e relatórios relevantes de outras entidades governamentais, da sociedade e cooperação internacional

