

AP. 138

138. AP

2004



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
(FLCS)

Aida Marina da Rocha Lopes Coelho

**Descentralização Fiscal: O caso do Município da Manhica.
1998:2003**

Dissertação Apresentada Como Requisito Parcial para Obtenção do Grau
de Licenciatura em Administração Pública pela Universidade Eduardo
Mondlane

Supervisor

Dr. Emílio Rungo

Emílio José Rungo
Maputo, Setembro de 2004

U.E.M. - UFICS	
R. E.	5626
DATA	28/09/07
AQUISIÇÃO	oferta
COTA	AP-138

ÍNDICE

DECLARAÇÃO	I
DEDICATÓRIA	II
AGRADECIMENTOS	III
ABREVIATURAS	IV
RESUMO	V
CAPÍTULO I	3
1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Estrutura e Organização do Trabalho	4
1.2. Contexto do Estudo	5
1.2.1. Os Municípios e o seu Marco Legal.....	7
1.2.2. Bases Legais das Finanças Municipais	9
1.3. O Problema	12
1.4. Relevância do Tema	13
1.5. Objectivos do Estudo.....	14
1.5.1. Objectivo Geral	14
1.5.2. Objectivos Específicos	14
1.6. Delimitação do Estudo.....	15
1.7. Questão de Partida	15
1.8. Hipótese	15
CAPÍTULO II	16
2. REVISÃO DA LITERATURA E DEFINIÇÃO DE CONCEITOS	16
2.1. Processo de Descentralização: Tendências de Debate	19
2.2. Definição de Conceitos Relevantes	21
2.2.1. Descentralização.....	21
2.2.1.1. Desconcentração ou Descentralização Administrativa.....	21
2.2.1.2. Descentralização Fiscal.....	22
2.2.1.3. Devolução ou Descentralização Democrática.....	22
2.2.2. Município	22
2.2.3. Autonomia Local.....	23
2.2.4. Autonomia Financeira	24
2.2.5. Receitas	25
2.2.6. Despesas	26
CAPÍTULO III	27
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	27
3.1. Metodologia de Investigação.....	27
3.2. Perfil da Vila da Manhica	29
3.2.1. Constituição legal do Conselho Municipal da Vila da Manhica	29
3.2.3. Localização Geográfica.....	29
3.2.4. População	29
3.2.5. Infra-estruturas Económicas e Sociais	30
3.2.6. Composição do Município	30
CAPÍTULO IV	32

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	32
4.1. Fontes de Receitas à Disposição do Conselho Municipal da Vila da Manhiça.....	32
4.2. Dificuldades e Constrangimentos para a Adopção e Implementação de Projectos de Desenvolvimento de Iniciativa Local	34
4.3. Projectos de Iniciativa de Desenvolvimento Local e Orçamento do Município da Vila da Manhiça	39
CAPÍTULO V.....	44
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	44
5.1. Conclusões Gerais	44
5.1.1. Conclusões Específicas	45
5.2. Recomendações	45
5.2.1. Ao Município da Vila da Manhiça.....	45
5.2.2. Aos Órgãos Tutelares	46
6. BIBLIOGRAFIA.....	48

ANEXOS

Anexo 1	Resumo dos Impostos Municipais
Anexo 2	Principais Taxas de Serviços e Licenças
Anexo 3	Guião de Entrevistas
Anexo 4	Lista dos Entrevistados
Anexo 5	Mapa do Distrito da Manhiça
Anexo 6	Balancete Anual de Receitas Cobradas pelo CMVM
Anexo 7	Despesas do CMVM
Anexo 8	Principais Investimentos Públicos Realizados pelo CMVM nos anos 1998 a 2003

DECLARAÇÃO

Declaro que este Projecto de Investigação nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Aida Marina Coelho

Aida Coelho

Maputo, Setembro de 2004

DEDICATÓRIA

Dedico o fruto do presente esforço ao meu pai José Coelho e a minha mãe Sofia Coelho, aos meus irmãos Cidália, Marta, Júnior e Yazalde, fontes de inspiração e de renovada confiança em todos os momentos, na assertividade do empenho requerido para a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Quero endereçar agradecimentos especiais àqueles que, duma forma muito especial, deram um contributo valioso para a materialização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu supervisor, o **Dr. Emílio Rungo**, que, com muita dedicação, deu o melhor de si para que este trabalho se tornasse realidade.

Agradeço, igualmente, ao meu professor e amigo, **dr. Padil Salimo**, que sem reservas, aceitou dar os seus comentários e sugestões com vista ao melhoramento do trabalho; ao **dr. António Xavier**, que com muita amizade, ao longo do curso e durante a realização deste trabalho, deu todo seu apoio para que estes se efectivassem. A vocês e a todos os meus professores, os meus sinceros agradecimentos.

Regista-se um agradecimento especial aos profissionais das instituições pesquisadas pela atenção e boa vontade dedicadas aos pedidos de respostas às questões relativas à pesquisa de campo. Sem este imprescindível auxílio tal tarefa não poderia ter sido concluída.

Finalmente, agradeço aos meus colegas em particular, a Marta Chande, Fredson Bacar e ao Paulo Graça que muito me apoiaram ao longo do curso.

ABREVIATURAS

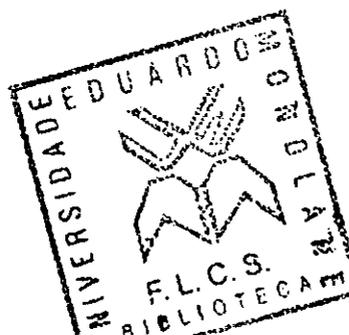
AM	Assembleia Municipal
CMVM	Conselho Municipal da Vila da Manhiça
DNDA	Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico (dentro do MAE)
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
IPA	Imposto Pessoal Autárquico
IPRA	Imposto Predial Autárquico
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPF	Ministério do Plano e Finanças
ONG's	Organizações Não Governamentais

RESUMO

O presente trabalho com o tema “Descentralização fiscal: o caso do município da Manhiça”, tem como objectivo realizar um diagnóstico crítico da capacidade do município da Manhiça na provisão de recursos financeiros para a implementação eficaz de projectos de desenvolvimento local ao longo dos últimos cinco anos. Com esta análise, procura-se conhecer a capacidade financeira do município para fazer face às responsabilidades no atendimento das demandas sociais, especialmente a partir de 1998, quando o governo central coloca em prática o processo de descentralização.

O artigo 19 da lei 9/96 de 22 de Novembro estabelece que os Municípios têm finanças e património próprios. A lei preconiza, consoante o seu desempenho tributário, a repartição equilibrada dos recursos públicos via transferência gradual dos recursos pelo Estado, e a arrecadação de receitas localmente. Contudo, a existência de um vínculo financeiro com o Estado, a fraca capacidade de arrecadação de receitas fiscais a nível local, coloca ainda o município da Manhiça dependente financeiramente e sem capacidades de iniciar e implementar projectos de desenvolvimento concebidos a nível local. Para resolver o problema de que resulta o presente trabalho, com base em análise bibliográfica e entrevistas, foi avaliado o valor da receita corrente, capacidade tributária própria do município, de modo a verificar se todo o potencial de arrecadação disponível tem sido explorado de maneira satisfatória. Verificou-se assim, se os impostos de responsabilidade do município estão sendo cobrados ou se a receita provém na sua maioria das transferências do governo central.

Os resultados do trabalho mostram que o município enfrenta constrangimentos financeiros significativos e falta-lhe especialmente os fundos de investimento necessários para atacar sistematicamente problemas crónicos de falta de infra-estrutura e serviços urbanos de qualidade. Durante os cinco anos de vigência do primeiro mandato, os fundos usados para financiar os “pequenos” programas de desenvolvimento local foram na sua totalidade financiados por fundos transferidos do governo central, mais concretamente do *Fundo de Investimento de Iniciativa Local*.



Apresenta-se, no trabalho, como uma das recomendações, a necessidade de reversão da atitude dos munícipes (comunidade, agentes económicos) em relação à sua participação nos assuntos do município, bem como no melhoramento da débil situação financeira em que se encontra o município, factor que influi directamente no baixo desenvolvimento da economia do município. Isto implicaria uma melhoria nas condições de vida dos munícipes e a redução da dependência do município em relação ao governo central.

CAPÍTULO I

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação resulta de uma pesquisa sobre a descentralização financeira que é considerada nas abordagens sobre a descentralização como vantagem na geração de recursos locais para a promoção do desenvolvimento resolvendo, em parte, a deficiente gestão local em Moçambique. Em decorrência da metodologia e dos recursos disponíveis, o esforço da pesquisa se concentrou em apenas um município do país, o Município da Vila da Manhica.

A reforma política e administrativa em Moçambique é tida como um instrumento de mais valia para a promoção do desenvolvimento sócio-económico sustentável, melhorando assim, a qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Desde 1994, com a realização das primeiras eleições democráticas, o Governo moçambicano vem criando condições necessárias para a concretização do processo de descentralização. Foram criados e formalizados instrumentos legais, definidos critérios, seleccionados e demarcados os municípios a serem criados. Em Junho de 1998 com a realização das primeiras eleições autárquicas, os municípios passaram a possuir, por direito, autonomia para gerir a sua administração¹.

É dentro do contexto de uma autonomia financeira, que se pretende analisar a capacidade de gestão municipal rumo a sua auto-sustentabilidade, e o impacto dessa mesma autonomia na prestação de serviços essenciais aos munícipes e na promoção do desenvolvimento local.

Um dos grandes desafios para a efectivação da descentralização consiste na atribuição e alocação aos governos locais, de recursos que lhes permitem cumprir um papel efectivo no desenvolvimento das comunidades locais, capacitando-os em termos de recursos humanos, materiais e financeiros para a prestação de bens e serviços públicos aos munícipes (atribuições e competência dos governos locais).

¹ Para uma análise mais pormenorizada sobre a autonomia municipal pode-se ver em: MAE (1999: 25)

Portanto, se as autarquias não tiverem recursos para a realização das tarefas que lhes são atribuídas, a sua existência não passará de pura ficção, ou seja, não passarão de entidades desconcentradas da esfera superior (Cistac: 2001).

A relevância dada as receitas decorre do facto delas serem o garante da materialização da descentralização, ou seja, grande parte dos gastos que o município pode fazer depende das receitas que ele pode obter (Cistac: 2001).

Portanto, o estudo pretende fazer uma análise crítica do processo de descentralização financeira, dos resultados, das vantagens e problemas que dela decorrem, tendo como objecto de estudo o município da Vila da Manhiça.

Justifica-se a necessidade da descentralização defendendo os seguintes princípios fundamentais: a) administração opera tanto melhor quanto mais próximo se encontrar dos seus constituintes; b) provisão pública mais adequada às preferências dos munícipes. Destes dois princípios fundamentais decorre que as responsabilidades de desenvolvimento local deverão ser atribuídas ao nível mais baixo da estrutura administrativa, capazes de buscar e/ou preservar a eficiência (Moreira, Vital: 1997).

1.1. Estrutura e Organização do Trabalho

O presente estudo dará enfoque específico à capacidade do município da vila da Manhiça na provisão de recursos financeiros para a implementação eficaz dos projectos de desenvolvimento local.

Para atingir os objectivos preconizados, o trabalho está dividido em 5 capítulos, nomeadamente: no primeiro capítulo consta uma breve contextualização do tema em análise, o assunto objecto da pesquisa, a delimitação do tema, os objectivos, o problema, a hipótese e a justificativa para a realização desta pesquisa.

O capítulo 2 traz a revisão da literatura, as correntes teóricas que destrinçam o tema e os conceitos relevantes.

O capítulo 3 para além da metodologia a ser utilizada, traz uma breve caracterização do local do presente estudo.

É dentro do capítulo 4 onde os dados colectados por intermédio da pesquisa bibliográfica e entrevistas, são apresentados e analisados. Este capítulo permite concluir se a hipótese sugerida foi ou não confirmada, bem como se os objectivos traçados foram atingidos.

A conclusão do estudo e as respectivas recomendações a serem feitas em face daquilo que foi constatado, vêm inseridas no capítulo 5. Após estes pontos, são relacionadas as fontes bibliográficas das obras pesquisadas para realização deste estudo, e por fim os anexos.

1.2. Contexto do Estudo

Desde os anos 80, muitos países africanos vivem um período marcado por profundas mudanças, no campo político e económico. A democratização do continente está associada, em termos gerais, ao abandono do modelo socialista altamente centralizado onde o poder de decisão administrativa estava reservado apenas aos órgãos superiores da administração central, dando assim, espaço à crescente abertura das economias ao exterior e a introdução da economia de mercado, à revisão do tamanho e funções do poder do Estado.

Por mais diferentes que sejam os países, a reforma do Estado apresenta como uma das suas características mais comuns e marcantes a descentralização fiscal, entendida como a participação crescente dos níveis de governo locais na geração e alocação dos recursos públicos e, principalmente, na tomada de decisões das acções governamentais (Moreira, Vital: 1997).

O Governo de Moçambique tem estado empenhado, desde 1987, num Programa de Reabilitação Económica (PRE), que mais tarde, em 1990, teve o acréscimo da componente social (PRES), materializado pela introdução de reformas no sistema, rumo a uma economia do mercado. O objectivo fundamental é o de conseguir uma estabilização a nível nacional e internacional, e o relançamento da economia de uma forma duradoira e sustentável (Castelo-Branco: 1994).

O papel do Estado na economia é paulatinamente reduzido, e maior espaço é criado para a intervenção de agentes económicos privados. Pretende-se dinamizar a economia e, ao mesmo tempo permitir ao Estado concentrar os seus esforços no fornecimento de bens e serviços básicos e, elaborar e implementar programas estratégicos de desenvolvimento (Castelo-Branco: 1994)

Por outro lado, neste contexto de programas de reformas, prossegue-se com as reformas no campo político que são materializadas com a entrada em vigor de uma nova Constituição em 1990. Esta, marca a abertura democrática, eleições livres e directas em 1994 (Macuane: 2000).

Foi no entanto, a Constituição de 1990 (Título IV) que consolidou e legitimou a tendência à descentralização e à municipalização. Além de, pela primeira vez, reconhecer os municípios como órgãos do poder local, a Constituição de 1990 conferiu maiores autonomia e responsabilidades a estes órgãos.

Dentre os princípios da reforma², destaca-se a necessidade da descentralização da administração pública, com a transferência de deveres e obrigações dos níveis mais altos de governo, para os níveis mais baixos, neste caso para os municípios. Mazula et al. (1998:14), argumenta que os factores que amparam, teoricamente, o princípio da descentralização podem ser agrupados nas seguintes categorias, designadamente a política, técnico-administrativa e financeira:³

- a) *política*: possibilita a participação directa do cidadão na tomada de decisão político-administrativa, reforçando a democracia participativa, ou, pelo menos, aproxima-o ao centro de decisão;
- b) *técnico-administrativa*: o número médio de fases e de intervenientes num processo administrativo gracioso diminui; diminuirão, por isso, as necessidades globais de agentes

² Note-se que a agenda da reforma prevê dentre outros, a eliminação de funções governamentais; privatização; planeamento estratégico; redução da folha de pessoal; corte em despesas com custeios e investimento, etc. (Souza, 1998)

³ o autor para além destas três categorias apresenta mais duas, a económica e a sociológica; mas por uma questão metodológica para a realização deste trabalho optou-se pelas categorias acima apresentadas.

administrativos e, conseqüentemente, de gastos administrativos provocados por cada decisão;

- c) *financeira*: a consciência de que a disponibilidade de muitos recursos depende da sua boa cobrança, incentivará o ente descentralizado a melhorar os mecanismos de embolso e a reforçar a pressão sobre os contribuintes: Estes por seu turno, sentir-se-ão legitimados a exigir melhores serviços, o que levará a um acréscimo de produtividade da Administração, que por sua vez trará um aumento das receitas.

As mudanças ocorridas com esse processo de reformas criaram condições favoráveis para o envolvimento das comunidades locais e a adopção de métodos participativos no processo de governação. Contudo, um sistema desta natureza requer a adopção de uma forma de organização dos governos locais, em que estes possuam uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Moreira, Vital: 1997).

Porém, para que a descentralização seja real, é preciso que o governo local, ou seja, o município, reúna as condições financeiras, administrativas e políticas para assumir as novas responsabilidades que lhe são confiadas.

1.2.1. Os Municípios e o seu Marco Legal

A Constituição de 1990 representou um marco no processo de descentralização política em Moçambique, ao reconhecer os municípios como Órgãos de Poder Local (a Constituição se refere à esta matéria no título IV, artigo 188 e seguintes).

Ainda na tentativa de impulsionar as providências de natureza técnica e administrativas necessárias para viabilizar e tornar efectivo o modelo descentralizado que se pretendia, em Agosto de 1994, a Assembleia da República analisou e aprovou a proposta do Conselho de Ministros sobre os órgãos locais, dando origem à Lei 3/94 de 13 de Setembro, que institucionaliza a criação dos distritos municipais dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Esta lei, também conhecida como “Quadro Institucional dos Distritos Municipais” constituiu o primeiro instrumento jurídico para a efectiva reforma administrativa. Paralelamente, vinha sendo desenvolvido o processo de reforma

administrativa no âmbito do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), aprovado pelo Governo em 1992 e financiado pelo Banco Mundial.

Em 1996, efectuou-se uma emenda constitucional no que diz respeito ao poder local, concretizada pela Lei 9/96, promulgada pela Assembleia da República em 22 de Novembro. Esta, introduz pela primeira vez, o conceito de "poder local" como um meio para a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. Esta revisão constitucional permitiu que fosse analisado e aprovado um conjunto de diplomas legais que vieram a constituir-se no chamado "Pacote Autárquico". Integram este "pacote" as leis que disciplinam o funcionamento dos municípios de maneira geral, das quais destacamos: a Lei das Autarquias locais (Lei 2/97 de 18 de Fevereiro) e a Lei das Finanças Autárquicas que define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias (Lei 11/97, de 31 de Maio, com entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1998).

Em Junho de 1998 com a realização das primeiras eleições autárquicas, dá-se o início à fase de implementação concreta das autarquias em Moçambique, estas correspondem aos municípios, nomeadamente, cidades e vilas; e povoações, designadamente, sedes dos postos administrativos. Actualmente, existem 33 municípios, dos quais 23 cidades e 10 vilas, e gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Segundo a lei fundamental, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. No plano jurídico, elas são tidas como sendo pessoas colectivas de população e território, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações.

Para a prossecução desses interesses, os órgãos das autarquias locais são dotados de diversas competências que asseguram a autogestão dos recursos de que dispõe, o que representa a autonomia local.

É importante referir que "a autonomia financeira e patrimonial traduz-se na faculdade dos municípios serem dotados de finanças próprias, geridas de forma autónoma, através dos órgãos representativos, isto é, os municípios podem: a) elaborar, aprovar, alterar e executar os seus orçamentos de acordo com os planos de actividades; b) dispor de receitas próprias e

arrecadar outras que lhes sejam destinadas por lei; c) ordenar e processar despesa orçamental; d) realizar investimentos públicos; e) elaborar e aprovar as respectivas contas de gerência; f) gerir o património autárquico; g) contrair empréstimos nos termos da lei" (Hassan: 2002).

Na sua esfera de competências (das autarquias) incluem-se, por exemplo, a autonomia para obter receitas próprias, de obter meios financeiros não dependentes das transferências do Governo, competências de gestão e afectação dessas receitas. No entanto, a Legislação Autárquica (*Pacote Autárquico*) traz algumas definições que incidem directamente sobre as atribuições dos municípios. Entre elas pode-se destacar: desenvolvimento económico e social local; meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; abastecimento público; saúde; educação; cultura, tempos livres e desporto; policia da autarquia; urbanização, construção e habitação.(2/97, art.6)

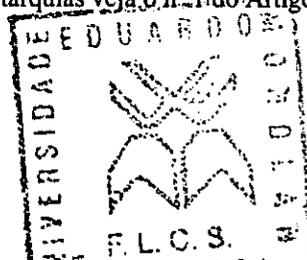
No que diz respeito ao investimento público, a sua esfera de competências incluem por exemplo: rodovias, passeios e rede viária; habitação económica e social; instalações dos serviços públicos; mercados e feiras (11/97, art. 25)

A interferência do Governo Central ou de qualquer outro órgão do Estado no desempenho das autarquias resume-se no controlo da Legalidade e é exercido pelo órgão de tutela, nomeadamente, o Ministério da Administração Estatal e o Ministério do Plano e Finanças, sempre de acordo com a Lei.⁴ A expressão dessa tutela no domínio das finanças locais é particularmente dedicada ao controlo e fiscalização do orçamento autárquico.

1.2.2. Bases Legais das Finanças Municipais

No quadro da repartição dos recursos públicos, as Autarquias Locais dispõe de receitas próprias, beneficiando ainda de receitas provenientes dos impostos do Estado. As transferências financeiras do Estado para os municípios correspondem nomeadamente, ao Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e ao Fundo de Investimento de Iniciativa Local

⁴ Para melhor esclarecimento sobre os órgãos tutelares das autarquias veja o nº.1 do Artigo 8 da Lei nº 7/97, de 31 de Maio.



(FIIL). Os municípios podem ainda recorrer a empréstimos⁵ junto de organismos especializados (ex.: Bancos)⁶.

O FCA é objecto de uma dotação própria inscrita no orçamento do Estado e corresponde a um valor situado entre 1,5% e 3% das receitas fiscais realizadas no respectivo ano económico. A sua distribuição pelos municípios considera, entre outros factores, a sua população, a sua área territorial, o seu índice de desempenho tributário e o índice de desenvolvimento ponderado da autarquia. O montante que couber a cada autarquia é transferido para a respectiva tesouraria em duodécimos até ao dia 15 de cada mês.

O FIIL é um fundo que o Governo central disponibiliza anualmente às autarquias com o objectivo de participar nas despesas relativas ao investimento. De acordo com n.º 2 do Artigo 11 da Lei 1/2003 que aprova o Orçamento do Estado, a atribuição deste fundo às autarquias obedece ao regime, delimitação e coordenação de actuações do Estado e da administração autárquica, nos termos previstos nos artigos 21 e 22 da Lei 11/97, de 31 de Maio, e os seguintes critérios: a) proporcionalidade directa do número de habitantes de cada autarquia; b) área territorial da autarquia; e c) impacto económico e social.

À luz da Lei 11/97 de 31 de Maio, os municípios moçambicanos são dotados de dois (2) instrumentos legais para a cobrança de receitas próprias: o *Código Tributário Autárquico* e o *Código de Postura Municipal*.⁷

O Código Tributário Autárquico elaborado em conformidade com as disposições da mesma lei, foi aprovado pelo Conselho de Ministros no dia 21 de Dezembro, através do Decreto Lei 52/2000. Este, regula as relações tributárias da administração autárquica com os cidadãos e as empresas instaladas na área da autarquia.

⁵ Os empréstimos contraídos só podem ser a curto prazo para acorrer a dificuldades ocasionais de tesouraria, não podendo o seu montante exceder o equivalente a dois duodécimos da verba que cada uma delas couber nas transferências do FCA. Estes deverão ser amortizados até ao termo do exercício.

⁶ No que diz respeito aos empréstimos veja: Lei 11/97 de 31 de Maio, Artigos 14 à 17

⁷ Códigos de Postura Municipal são modelos de posturas camarárias que abrangem as diversas áreas de actuação de responsabilidade dos órgãos municipais. Ex. normas para o funcionamento de cemitérios, mercados e matadouros; apresenta também um role de actividades sujeitas à cobrança de taxas para a concessão de licenças prévias, (Moreira, Vital: 1997).

De acordo com o Código Tributário Autárquico, ao abrigo do artigo 5 secção 1 do capítulo II, os municípios gozam da prerrogativa de cobrar os seguintes impostos:

- a) Imposto Pessoal Autárquico
- b) Imposto Predial Autárquico
- c) Taxa por Actividade Económica
- d) Imposto Autárquico de Comércio e Indústria
- e) Imposto sobre os Rendimentos de Trabalho-Secção B.

No seu n.º 1 do Artigo n.º6 (Derramas)⁸, afirma que para além dos impostos enunciados no artigo anterior, podem ainda as autarquias locais lançar derramas incidentes sobre as colectas da Contribuição Industrial e Predial, de acordo com autorização dada pelo Conselho de Ministros. No n.º2 do mesmo artigo, afirma que as derramas terão um carácter excepcional e o produto da cobrança só será usado apenas nas condições autorizadas pelo Conselho de Ministros:

- a) projecto de investimento das autarquias locais;
- b) despesas extraordinários com a reabilitação das infra-estruturas;
- c) reparação dos efeitos de situação de calamidade pública.

O n.º 3 do mesmo artigo afirma que o montante a cobrar não deverá exceder o limite de 15% da verba principal dos impostos referidos no n.º 1 deste artigo. E o artigo n.º 7 da secção 2, do capítulo 2 afirma que as autarquias locais para além dos impostos regulados neste código e dos actuais códigos de postura podem cobrar as seguintes taxas:

- a) Realização de infra-estrutura e equipamento simples;
- b) Concessão de licenças de loteamento, de execução de obras particulares, de ocupação da via pública por motivos de obras e de utilização de edifícios;
- c) Uso e aproveitamento do solo da autarquia;
- d) Ocupação e aproveitamento do domínio público sob administração da autarquia e aproveitamento dos bens de utilização pública;

⁸ Derrama é um imposto local, autárquico, que corresponde a um valor adicional de uma percentagem sobre a colecta do imposto da contribuição industrial e contribuição predial para fazer face a situações determinadas pela lei (Nunes: 2001)

- e) Prestação de serviços públicos;
- f) Ocupação e utilização de locais reservados nos mercados e feiras;
- g) Autorização da venda ambulante na vias e recintos públicos;
- h) Aferição e conferição de pesos, medidas e aparelhos de medição;
- i) Estacionamento de veículos em parques e outros locais a esse fim destinado.

O segundo dispositivo que os municípios têm para regular a cobrança de receitas é o Código de Postura Municipal. No caso específico do Município da Vila da Manhica este foi aprovado pela Assembleia Municipal, órgão competente para o efeito, e entrou em vigor a 03 de Janeiro de 2001. As taxas e licenças que mais se destacam são: uso e aproveitamento do solo; ocupação e utilização de Mercado; estacionamento de veículos; realização de enterros; abastecimento de água; coimas e multas e execução de obras particulares (Mais detalhes sobre a cobertura e a situação actual de colecta das taxas e impostos acima apresentados, vide no anexo 1 e 2).

1.3. O Problema

Depois de transcorridos praticamente quinze anos de forte centralização tributária por parte do governo central, os anos 90 marcaram o momento de reversão desse processo dando espaço assim a descentralização da receita tributária e dos encargos.

Com a Emenda constitucional (Lei 9/96 de 22 de Novembro), iniciou-se um conjunto de transformações de carácter formal-legal, com vista a definição do processo de implementação do processo de descentralização.

O artigo 19 da mesma lei estabelece que os Municípios têm finanças e património próprios. A lei preconiza, consoante o seu desempenho tributário, a repartição equilibrada dos recursos públicos via transferência gradual dos recursos pelo Estado, e a arrecadação de receitas localmente. Contudo, a existência de um vinculo financeiro com o Estado, a fraca capacidade de arrecadação de receitas fiscais a nível local, coloca ainda o município da Manhica dependente financeiramente e sem capacidades de iniciar e implementar projectos de desenvolvimento concebidos a nível local.

1.4. Relevância do Tema

A escolha do tema decorre do facto de a descentralização democrática ser um facto relativamente novo em Moçambique, onde esta é tida como uma das componentes chaves para a eficiência e efectividade das políticas do Governo ao nível das comunidades. De referir que a questão da descentralização em Moçambique surge num momento em que há uma necessidade de mudanças na administração pública, tida como ineficiente, com graves problemas de capacidade ao nível de recursos humanos e financeiros, desenquadrada da realidade sócio-económica do país e geralmente inapropriada as necessidades dos cidadãos. Surge assim, como necessidade de promoção do desenvolvimento económico e social harmonioso. E a presente pesquisa enquadra-se nesse esforço de modo a melhorar a governação local.

Do ponto de vista teórico, esta proposta para análise da capacidade financeira dos municípios na provisão de bens e serviços públicos, a partir das mudanças introduzidas pelo processo de descentralização, foi conduzida por uma preocupação, raramente privilegiada nas discussões sobre o desenvolvimento local. As análises feitas por pesquisadores/estudiosos em Moçambique têm, em geral, focalizado aspectos como a integração da participação comunitária no processo de planificação⁹, mecanismos de prestação de contas a nível das comunidades locais, a questão da abstenção no processo eleitoral (Baloi e Macuane:1998). Pretende-se assim, com o presente estudo, preencher essa lacuna que existe no debate sobre a questão financeira dos municípios. E, espera-se também, contribuir para os próximos estudos que queiram abordar a mesma temática.

Já no final dos primeiros cinco anos de municipalização em Moçambique (1998-2003), a sustentabilidade dos municípios continua frágil. Assim, em termos práticos, espera-se que os gestores do município da vila da Manhiça tirem as ilações necessárias e busquem acima de tudo, superar os obstáculos que lhes são colocados na execução das tarefas decorrentes da descentralização democrática.

⁹ Toma-se como exemplo o relatório produzido por Patrick W. Matakala e Eunice Cavane, "Identificação de Melhores Práticas na Animação e Participação Comunitária no Processo de Planificação Distrital; Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas, Junho de 2002, Maputo.

Escolheu-se o município da Manhiça como objecto de análise por este fazer parte do grande grupo de municípios de pequena dimensão, em termos territoriais e de infra-estrutura económica, em Moçambique. E por outro lado, escasseiam os estudos de caso sobre esta vila nesta matéria e, é importante verificar até que ponto a vila da Manhiça está a saber tirar proveito da autonomia financeira que possui. Sendo assim, a análise do processo de descentralização como parte da democratização em Moçambique torna-se crucial para entender a capacidade dos Municípios em responder às demandas dos cidadãos.

1.5. Objectivos do Estudo

O presente estudo constitui uma breve análise do processo de descentralização em curso em Moçambique, para tal, constituem objectivos do nosso trabalho os seguintes:

1.5.1. Objectivo Geral

O presente trabalho de pesquisa pretende fazer uma análise crítica da capacidade do município da Manhiça na provisão de recursos financeiros para a implementação de projectos de desenvolvimento local.

1.5.2. Objectivos Específicos

Como objectivos específicos deste trabalho, destacam-se os seguintes:

- a) Identificar e analisar as fontes de receitas à disposição do Conselho Municipal da Vila da Manhiça;
- b) Avaliar as dificuldades e constrangimentos do Município da Manhiça na colecta de receitas fiscais locais;
- c) Avaliar o grau de cumprimento dos programas de desenvolvimento de iniciativa local, do Município da Manhiça, tendo como base os recursos financeiros disponíveis;
- d) Apresentar recomendações e propostas para melhorar o desempenho do Conselho municipal da Manhiça em prol dos munícipes.

1.6. Delimitação do Estudo

Para a execução eficaz e eficiente dos serviços, os Municípios dependem da sua capacidade institucional nomeadamente: os seus recursos humanos, financeiros e patrimoniais. Embora haja uma interdependência entre estes recursos, este trabalho focará especificamente as finanças locais dos municípios como um dos meios para garantir a provisão de serviços aos cidadãos.

Por uma questão metodológica delimitamos o estudo em termos temporais ao período 1998-2003, período em que os municípios começam efectivamente a funcionar em Moçambique. Volvidos cerca de cinco anos de experiência julga-se importante avaliar o seu desempenho tomando a questão financeira como variável fundamental para a efectivação da descentralização. E, em termos espaciais, o estudo cinge-se à Vila da Manhiça, por razões evocadas na justificação da temática.

1.7. Questão de Partida

A seguinte questão serviu de guia a este projecto:

Em que medida a dependência financeira, e a fraca capacidade de arrecadação de receitas a nível local, no Município da Manhiça, dificulta a adopção e implementação de projectos de desenvolvimento de iniciativa local.

1.8. Hipótese

A fraca capacidade de arrecadação de recursos financeiros e a dependência do município da Manhiça às transferências efectuadas pelo governo central reduzem a sua capacidade de adopção e implementação de projectos de desenvolvimento local.

CAPÍTULO II

2. REVISÃO DA LITERATURA E DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

Descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica autonomia que não se confunde com soberania (soberania é atributo exclusivo dos estados nacionais) (Mello: 1990). A descentralização envolve a transferência de poderes da esfera superior para níveis mais baixos de governo.

A emergência de consensos acerca da descentralização como questão fundamental no processo de desenvolvimento local, chama atenção à responsabilidade dos governos centrais para a sua adoção. Acredita-se que, com ela, os recursos sejam alocados mais eficientemente e que o controle da sua aplicação se faça de maneira mais explícita e ampla possível, entre os vários actores da sociedade. Ou seja, uma das justificativas apresentadas para a implementação de estratégias de descentralização política é o aperfeiçoamento democrático e favorecimento do desenvolvimento local.

A questão da descentralização é discutida com bastante evidência. Rondinelli, citado por Masalila (in Lundin e Machava: 1996) define descentralização como “a transferência ou delegação da autoridade judicial e política para efeitos de planeamento, tomada de decisões e gestão de actividades públicas do governo central a suas agências, a organização no terreno de tais agências, unidades subordinadas do governo, empresas públicas semi-autónomas ou autoridades de desenvolvimento regional, governos autónomos ou organizações não-governamentais”.

Prud'homme (2001) identifica cinco importantes instrumentos para a efectivação da descentralização:

- a) *Alocação de responsabilidades;*
- b) *Alocação de impostos/taxas;*
- c) *Transferência de poderes ou autoridade;*
- d) *Controle do Governo Central*
- e) *Regras para eleições do governo central*

Considerar estes cinco pontos sobre os instrumentos da descentralização, mostra claramente que se trata de analisar um processo extremamente complexo. O presente estudo centra-se directamente sobre o segundo e terceiro ponto, relativos a alocação de impostos/taxas e a transferência de poderes ou autoridade. Segundo Conyers (1990), por um lado, a descentralização é relativamente efectuada se esta incluir a descentralização do poder de tomar decisões, alocação de recursos necessários para a implementação e execução dessas decisões. Por outro lado, é importante referir a importância dos impostos e taxas, no financiamento de bens e serviços públicos.

Um segundo ponto de que também depende a descentralização é a necessidade desta ser acompanhada de algum controle sobre os recursos financeiros. Muitas vezes as finanças são usadas para analisar o grau de autonomia dos governos locais, em relação aos órgãos centrais; quanto maior for a dependência das estruturas locais em termos de recursos financeiros aos órgãos centrais, mais limitada é a sua capacidade em termos de planificação das metas a atingir, os respectivos recursos locais a mobilizar, o processo de tomada de decisão e a sua implementação (Moreira: 1997).

A meta principal desta descentralização de recursos financeiros é mover a governação para mais perto das pessoas, e isto requer, tal como já foi referenciado em parágrafos anteriores, um fortalecimento das finanças dos governos locais. A ideia é dar para os governos locais algum poder de taxaço e responsabilidade no dispêndio, e permitindo a eles decidir sobre o nível e estrutura de seus orçamentos. Deste modo, as pessoas no nível mais baixo de governo serão capazes de escolher o tipo de governo que elas quiserem e participarão mais activamente da governação. O resultado líquido deveria ser melhores serviços do governo local e um eleitorado mais satisfeito. A descentralização fiscal requer governos locais com alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes (Bahl:1999).

Para Bahl (1999), a descentralização fiscal faz com que o governo se aproxime das pessoas o que muda a confiança nos governos locais e nas decisões em relação ao nível e a combinação de impostos e despesas. Isto é um benefício para o governo local pois, por um lado, as pessoas se tornam mais dispostas a pagar impostos se elas receberem os serviços que almejam, por outro lado, considerando que os eleitores pagam pelos serviços públicos locais

na forma de impostos e encargos do usuário, eles sentem que podem controlar os funcionários locais responsáveis pela oferta de serviços de certa quantidade e qualidade aceitáveis.

De acordo com Mello, L.(1991), para capturar os benefícios da descentralização fiscal são imprescindíveis os seguintes requisitos:

- a) *Governo eleito pela população*. Este requisito prevalece independentemente da forma de organização de governo adotada localmente.
- b) *Competência do governo local para administrar os seus serviços e outros assuntos locais*, por exemplo, manutenção das estradas, recolha de lixo, iluminação pública, licenças de construção, etc.
- c) *Receitas suficientes para que os governos locais possam desempenhar um papel efectivo*. Essas receitas caracterizam-se, normalmente, por ser próprias da autarquia e transferidas pelas esferas superiores.
- d) *Ausência de subordinação administrativa dos governos locais as esferas superiores e, portanto, de controle prévio sobre os actos dos governos locais*. Estes devem estar subordinados à lei e não a uma autoridade de outro nível (Mello, L.:1991).

A questão da descentralização não comporta apenas pontos consensuais, esta é por sua vez alvo de críticas por parte tanto de autoridades governamentais como em meios académicos.

Para Guambe (in Magode: 1996), segundo determinados círculos¹⁰, a transferência, para os municípios, de certos poderes causaria o esbanjamento ou o uso indevido de recursos, a arrogância e o abuso do poder e a gestão do processo de desenvolvimento local segundo princípios que precipitariam realidades socialmente desastrosas. Ainda a favor deste argumento, explora-se a circunstância de que os governos locais não possuem qualquer tradição municipalista nem capacidade técnica para exercerem tal autonomia. Considerando estes aspectos como limitantes do processo de descentralização, esta linha de pensamento chama a atenção para a necessidade de uma forte tutela do Governo central sobre os municípios.

Por outro lado, de acordo com Masalila (in: Lundin e Machava: 1996), críticos afirmam que a descentralização caso não seja adequadamente concebida pode levar a desequilíbrios regionais, trazendo daí conflitos e desintegração regional, pode também gerar falhas devido a incapacidade inadequada dos governos locais. Contudo, se não for devidamente concebida, a descentralização pode ajudar a aumentar o peso da tomada de decisões entre os diferentes níveis de governo, permitindo assim ao Governo Central coordenar e delinear as políticas a nível central.

A questão central da discussão não é refutar a conclusão de que a descentralização pode trazer benefícios, mas identificar situações nas quais essa política pode não trazer resultados esperados.

Assim, para vários estudiosos, o movimento em direcção a uma estrutura de governo mais descentralizada, é necessário ter bem definidos os objectivos, os princípios no qual a estratégia que o governo adoptou para realizar essa transferência de poderes, para que a partir dos resultados alcançados se possa medir o impacto do processo. Em outras palavras é preciso ter metas claras e bem mensuráveis.

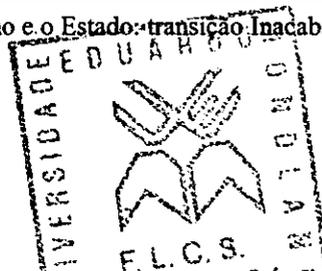
2.1. Processo de Descentralização: Tendências de Debate

O trabalho focaliza duas perspectivas teóricas que discutem a questão da descentralização democrática, a saber: a Escola Institucionalista e a Escola Procedimentalista ou Funcionalista.

O Governo moçambicano, na esteira da abordagem institucionalista, entende que, “a descentralização garante aos membros das comunidades locais as condições necessárias para a tomada e realização das decisões no plano do desenvolvimento económico, social e cultural a nível local, visando a satisfação das necessidades específicas e iniciativas próprias e a activa participação dos cidadãos residentes nos respectivos territórios de jurisdição” (MAE: 1999).

Portanto, segundo esta perspectiva, a criação de instituições dotadas de competências, recursos humanos e materiais, garantem a resolução dos problemas a nível local. Há uma

¹⁰ Neste caso Guambe (in: "Moçambique, Etnicidades, Nacionalismo e o Estado: transição Inacabada"; CEEI e



entrega aos actores locais de poder para tomarem decisões e resolverem problemas quotidianos sem interferências do governo central. Esta perspectiva pressupõe a existência de esferas de poder autónomas, sem subalternidade a outra, existindo apenas relações de complementaridade e cooperação na implementação de projecto nacional de desenvolvimento, (Muthien et al.: 2000).

A perspectiva institucionalista alicerça o seu fundamento na relação causal entre descentralização e desenvolvimento local. Para os percursores desta escola a descentralização se efectiva quando o Estado transfere um conjunto de tarefas e cria condições materiais, financeiras e humanas para o exercício das competências definidas por lei.

Por sua vez, a abordagem procedimentalista, é aquela que enfatiza a análise da articulação dos diferentes actores e intervenientes na prossecução dos objectivos da organização. Todos os agentes envolvidos no processo de tomada de decisão ao nível organizacional devem interagir de acordo com as regras reguladoras existentes na organização. Todas organizações têm objectivos por alcançar, sendo que a perspectiva procedimentalista releva a consideração dos processos internos para a prossecução dos objectivos definidos. Concretamente, focalizando os municípios esta perspectiva pode ajudar a analisar a capacidade interna destes na prossecução dos objectivos que se resumem na satisfação das necessidades dos cidadãos locais, (Muthien et al.: 2000).

Manor citando Smith (in Guambe e Weimer: 1998) analisa o funcionamento das instituições resultantes da descentralização democrática considerando que a devolução só pode funcionar se não houver fraca capacidade de gestão, fraca qualidade dos funcionários públicos e meios inadequados de coordenação e cooperação dentro do município na sua qualidade de organização social.

Portanto, passadas em revista as duas tendências de debate sobre a problemática da descentralização democrática, e para efeitos do presente trabalho, adoptaremos a perspectiva funcionalista ou procedimentalista, pois, como se assume na hipótese, a fraca capacidade de arrecadação de recursos financeiros e a dependência do município da Manhiça às transferências efectuadas pelo governo central reduzem a sua capacidade de adopção e

ISRE, 1996) refere-se a debates surgidos em Moçambique.

implementação de projectos de desenvolvimento local. O que se nota não é a inexistência de instituições ao nível local mas o foco do problema reside na fraca capacidade de satisfazer as necessidades da população na sua área de jurisdição.

2.2. Definição de Conceitos Relevantes

Ao longo do presente trabalho, faremos o uso de alguns conceitos chave cuja definição achamos relevante.

2.2.1. Descentralização

Pode-se entender por descentralização, como uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo. Assim, ela se diferencia da “pura e simples desconcentração”. “Isso porque a desconcentração não afecta necessariamente a distribuição do poder decisório, actuando muitas vezes, no plano fisico-territorial (...). A descentralização, sim, envolve precisamente uma questão de deslocamento de centros decisórios”, (Lobo: 1998). Seguindo a adaptação da tipologia de Rondinelli feita por Parker (Manor: 1998), podemos considerar três tipos de descentralização:

2.2.1.1. Desconcentração ou Descentralização Administrativa

A noção de desconcentração ou descentralização administrativa “diz respeito à dispersão dos agentes de escalões superiores do governo nas áreas dos escalões inferiores”; (Manor: 1998). O autor enfatiza a desconcentração de competências decisórias e organizativas à entidades administrativas inferiores.

Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõe a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isto é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

2.2.1.2. Descentralização Fiscal

A descentralização Fiscal refere-se às “transferências fiscais decrescentes através das quais escalões mais altos dum sistema cedem influências a escalões inferiores em termos de orçamento e decisões financeiras, ou seja, decisões que dizem respeito a modalidade de aquisição de receitas e realização de despesas (Manor: 1998).

Defende-se a necessidade deste tipo de descentralização justificando-se que ela pode contribuir para uma melhor afectação dos recursos públicos, pois ela permite adequar a quantidade dos bens e serviços colectivos ás preferências das populações locais. Ninguém melhor que os agentes locais está em condições de conhecer as preferências das populações sob tutela directa.

2.2.1.3. Devolução ou Descentralização Democrática

Devolução ou descentralização democrática implica a “transferência de recursos e de poderes (e muitas vezes de tarefas) para as autoridades de escalões inferiores que são muito ou completamente independentes dos escalões superiores do governo e que são democráticas de certo modo e a um certo grau” (idem:15-16). Esta modalidade de descentralização se caracteriza pela transferência/devolução de poderes decisórios, financeiros e patrimoniais a actores em níveis mais baixos de governo, seguindo o princípio de que o nível hierárquico mais alto só deve executar aquilo que o nível mais baixo não pode, delegando ao máximo o poder local, aos municípios. A devolução significa assim, uma nova configuração de direitos e obrigações ao nível local.

As autarquias em Moçambique com a sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial enquadram-se neste modelo de devolução/descentralização democrática.

2.2.2. Município

Outro conceito também importante, é o de Município, também chamado de *Autarquia Local*, que é definido por Canotilho e Moreira, citado por Nunes (2001) como sendo formas de administração autónoma que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos, e não interesses do Estado, sendo que os primeiros são os que dizem respeito às populações de uma

determinada circunscrição territorial, e os segundos dizem respeito aos cidadãos de uma maneira geral, considerado e denominado interesse geral.

Pela definição acima apresentada, a existência de Autarquias Locais está intimamente associada à satisfação das necessidades colectivas de âmbito local, determinadas pelo espaço geográfico a que dizem respeito.

Dessa mesma definição, pode-se igualmente deduzir que a sua importância resulta do facto de os representantes locais, os autarcas, possuírem conhecimentos fundamentais para a resolução dos problemas das populações, estando eles mais próximos das populações, conhecem mais profundamente as suas necessidades e as suas preferências específicas.

2.2.3. Autonomia Local

A Lei Constitucional consagra a existência de autarquias locais, ao abrigo constitucional da autonomia local, segundo a qual é reconhecida a existência de assuntos próprios (privados) das comunidades locais em relação aos quais elas dispõem de uma faculdade de direcção político-administrativa para determinar livremente os próprios fins (art.188 nº 1, CRM).

Reconhece-se assim às comunidades locais uma verdadeira autonomia, instituindo-se uma administração autónoma distinta da administração do Estado. As autarquias não existem para prosseguir interesses gerais do Estado, mas para prosseguir interesses próprios das populações respectivas, através de órgãos próprios (eleitos pelas populações integrantes das colectividades).

Quer dizer, que apesar do Estado Moçambicano ser um Estado unitário, admite ao nível administrativo a sua descentralização, corporizada em autarquias locais, que aparecem definidas como “pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado” (art. 189º, nº 2, CRM).

Souza (1998), parafraseando as definições já desenvolvidas por King e Pierre (1990), Page (1991) e Rofman (1990), apresenta as seguintes definições chaves sobre a autonomia local a saber:

King e Pierre (in Souza,1998:12) definem autonomia local como sendo a “capacidade dos governos locais para formularem e executarem as políticas públicas sob a sua competência, independentemente de considerações externas”.

Page (in Souza:1998) define o mesmo conceito como sendo a “capacidade dos governos locais de tomarem decisões sobre os serviços por eles oferecidos, sem a interferência do centro, e também como a capacidade para influenciar políticas nacionais que afectem seus interesses”.

Segundo Rofman (in Souza:1998), “o conceito de autonomia expressa-se em três dimensões distintas, porém convergentes. São elas: a político-institucional, como expressão do poder político real, representando a cidadania local e expressando as forças políticas e sociais locais; a económico financeira, em que os municípios precisam dispor de recursos necessários ao desenvolvimento das acções locais, que estarão respaldadas em receita própria e não na receita do governo central; e, por fim, a de prestação de serviços, onde a divisão da prestação de serviços entre as três esferas de governo¹¹ é sintoma de intenção ou não de resgate da autonomia municipal”.

Dentro das definições de autonomia local acima identificadas a que melhor se enquadra ao presente trabalho, por esta ser mais abrangente, é a de Rofman. Este autor procura conciliar os três “pilares” considerados fulcrais no que se refere ao funcionamento de serviços urbanos e municipais.

2.2.4. Autonomia Financeira

Para Labie (in Cistac, 2001), este conceito reveste-se de uma dupla dimensão, sendo uma de natureza jurídica e outra material:

- a) A dimensão jurídica consiste no reconhecimento de livre poder de decisão das Autarquias locais tanto em matéria de receitas como em despesas, poder que não deve ser travado pelos controlos muito estritos da parte do Estado;
- b) Por outro lado, a dimensão material consiste na "possibilidade para as autarquias locais de assegurar a cobertura das suas próprias despesas por recursos próprios sem ser obrigado a

¹ As três esferas de governo a que Rofman se refere são aplicáveis para o caso brasileiro, nomeadamente: federal, estadual e autárquico.

recorrer para equilibrar os seus orçamentos aos subsídios do Estado". Este conceito¹² é importante na medida em que nos possibilita compreender a natureza da autonomia financeira que constitui um aspecto relevante no presente estudo.

A este conceito de autonomia financeira, estão ligados os seguintes aspectos (Franco: 1993): a *autonomia patrimonial* (ter património próprio e/ou poder tomar decisões relativas ao património público de que dispõe); a *autonomia orçamental* (poder de ter orçamento próprio, gerindo as correspondentes despesas e receitas); a *autonomia de tesouraria* (poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento); a *autonomia creditícia* (poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso ao crédito, embora aqui se exija muitas vezes uma autorização do governo central).

A autonomia financeira consiste assim, na liberdade de gestão, por parte dos municípios, segundo orçamentos próprios, podendo ainda realizar autonomamente as despesas necessárias à prossecução das suas actividades.

2.2.5. Receitas

Entretanto, outro conceito também importante utilizado ao longo do trabalho é o de *Receitas* que se define como sendo "qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo" (Franco: 1993).

Ainda no que diz respeito ao conceito de receitas, Cistac (2001), distingue dois grandes grupos de receitas, sendo umas que ele considera de *receitas de carácter fiscal*, que são os impostos, e as *receitas de carácter não fiscal*, que são aquelas que decorrem da prestação de serviços municipais e cobrança de algumas taxas, sendo estas últimas cobradas pelos municípios.

¹² De referir que esta autonomia financeira refere-se a independência material em relação ao Estado, enquanto que a definição anterior refere-se a capacidade jurídica das autarquias em matéria financeira.

2.2.6. Despesas

No âmbito das despesas realizadas pelos municípios, distinguem-se duas grandes rubricas nomeadamente, as *despesas correntes* que são as realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos municipais (despesas de pessoal, aquisição de bens duradouros e não duradouros, aquisição de serviços e outras actividades correntes), e por outro lado, os municípios realizam as *despesas de capital* que são as realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir activos reais, abrangendo, entre outras acções, o planeamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. (Nunes: 2001)

CAPÍTULO III

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1. Metodologia de Investigação

O objectivo do presente estudo foi basicamente procurar captar as percepções e os significados da descentralização, neste caso específico da capacidade de gestão¹³ dos municípios, com base nas percepções dos actores desse processo, tanto a nível central assim como local.

No que diz respeito a metodologia, o presente estudo teve fundamentalmente três momentos: a revisão bibliográfica, que constituiu o primeiro momento da pesquisa, materializou-se essencialmente na leitura e análise de diversas obras, leis, revistas e documentação (relatórios contendo tópicos de discussão em Workshops, informações especiais do MAE), que abordam a questão da descentralização democrática em Moçambique e no mundo em geral. Em paralelo a este processo elaborou-se o instrumento de campo (guião de entrevistas).

Após a revisão bibliográfica, seguiu-se a recolha de dados na vila da Manhiça. De referir, que a pesquisa de campo realizou-se de Maio a Junho, com algumas interrupções. Para a recolha de dados privilegiamos as entrevistas do tipo semi-estruturadas, por estas permitirem ao entrevistado expressar-se de uma forma livre nas questões colocadas e por deixar o campo aberto a respostas diferentes daquelas que o investigador teria podido explicitamente prever no seu trabalho de construção.

Assim foram realizadas um total de 08 entrevistas a membros do Conselho Municipal (vereadores, presidente do Conselho Municipal, membros da Assembleia Municipal, funcionários do Conselho municipal); foram feitas 2 (duas) aos membros dos órgãos centrais, ou seja, 1 (uma) ao Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico do Ministério da Administração Estatal e a outra ao Chefe da Repartição do Orçamento Provincial da Direcção Nacional do Plano e Orçamento (Ministério do Plano e Finanças).

Entrevistou-se também, alguns residentes e agentes económicos locais (constituídos por trabalhadores assalariados, empresários e vendedores do mercado), com o intuito de saber qual é a avaliação que estes, na posição de contribuintes, fazem em relação ao desempenho e aos problemas do município, no qual eles fazem parte. Em termos gerais, a amostra escolhida para a realização do presente estudo é constituída por um total de 22 entrevistados. (vide no anexo 3 o guião das entrevistas, e no anexo 4 a relação nominal dos entrevistados).

O terceiro e último momento do presente estudo é referente a análise, interpretação da informação recolhida e a redacção final do texto.

Tendo em conta o grau de complexidade do tema em análise, a população alvo para as entrevistas foi seleccionada com base no papel que estes como munícipes desempenham, isto no que diz respeito a sua contribuição na melhoria do sistema de gestão municipal. Assim, o tipo da amostra foi intencional, na medida em que procurava entrevistar as pessoas que detinham a informação que precisava para a concretização da pesquisa.

Em termos de dificuldades encontradas na realização deste trabalho, destaca-se em primeiro lugar o facto de a institucionalização dos órgãos do poder local estar numa fase inicial, facto que tem contribuído para a escassez de material informativo acerca do processo de descentralização democrática em Moçambique, mais especificamente acerca do desempenho municipal.

Um segundo obstáculo prendeu-se com a indisponibilidade de certas instituições em conceder algumas informações e materiais já publicados. Houve também indisponibilidade por parte de alguns munícipes em conceder a entrevista. O facto de a autora do presente trabalho não falar nem perceber a língua local; a exiguidade de fundos para a realização da pesquisa, o que poderia ter permitido alargar o tempo e o número de entrevistados para enriquecer mais o trabalho, constituíram também constrangimentos no acto da realização da pesquisa.

¹³ Entenda-se *capacidade de gestão* como a capacidade de realização, mediante estratégias e mecanismos descentralizados e democráticos voltados á provisão, manutenção e administração dos recursos e serviços públicos, com vista ao desenvolvimento social (melhoria da qualidade de vida), (Lubambo, C.)

3.2. Perfil da Vila da Manhiça

3.2.1. Constituição legal do Conselho Municipal da Vila da Manhiça

A vila da Manhiça foi criada pela portaria nº 918, de 28 de Setembro de 1918. Mais tarde, a portaria nº 11.978 de 18 de Maio de 1957, extinguiu a Circunscrição e criou em sua área o Conselho do mesmo nome, dotado de uma Câmara Municipal que entrou em funcionamento em 1958. Pelo mesmo diploma, a Circunscrição foi elevada a categoria de Vila-sede do Conselho. Após a independência de Moçambique, as Leis 6/78 e 7/78 de 22 de Abril, extinguíram a vila e transformaram a Câmara Municipal em Conselho Executivo Distrital. Pouco depois, a Lei 9/87 de 25 de Abril restabelece a vila sendo mais tarde elevada à categoria de cidade do nível "D". Em 1994, a vila foi transformada em Distrito Municipal (Lei 3/94 de 13 de Setembro) revogada pela Lei 2/97 que elevou-a à categoria de Município (DNDA, 2002:35).

3.2.3. Localização Geográfica

A vila da Manhiça, sede do distrito do mesmo nome, situa-se à cerca de 80 km à norte da cidade de Maputo ao longo da Estrada Nacional nº1. A vila é limitada ao norte pelo posto administrativo 3 de Fevereiro, ao sul pela localidade de Maciane, a leste está o posto administrativo de Calanga, e a oeste pelos distritos de Magude e Moamba (DNDA, 2002:35).

A vila possui um elevado potencial agrícola cujo desenvolvimento é facilitado pela sua integração na rede de estradas da região. As principais actividades económicas são a agricultura e o comércio (DNDA, 2002:35).

3.2.4. População

A sua população é estimada em 18 000 habitantes em 1997, distribuída por uma superfície de cerca de 250 km², a vila possui uma estrutura composta por um núcleo urbano e uma vasta zona rural em redor totalizando 3 bairros (bairro nº 1, 2, e 3) e 9 povoações (Chafutene, Chibucutso, Manhiça, Matelene, Mulentsua, Nhambi, Ribangua, Ribyane, e Tsatse) (DNDA, 2002:35). (Vide o anexo 5 onde consta o mapa da divisão administrativa do distrito da Manhiça)



3.2.5. Infra-estruturas Económicas e Sociais

Do ponto de vista económico e social o município embora esteja virado para a agricultura e comércio, possui algumas pequenas unidades de transformação industrial primárias. Do ponto de vista comercial, a vila possui 17 lojas, 5 restaurantes, 20 bares e quiosques, 2 mercados públicos e postos comerciais espalhados pela vila. E do ponto de vista social a vila da Manhiça possui uma rede escolar composta por 7 escolas, 6 do ensino primário do primeiro grau e uma do ensino secundário/ médio. Na área da saúde conta com um hospital rural, maternidade, um centro e um posto de saúde (DNDA, 2002:36).

3.2.6. Composição do Município

O Município da Manhiça é um órgão de poder local do Estado com autonomia administrativa, patrimonial e financeira, constituído na base da aprovação da Lei 2/97. Tal como os outros municípios do país, é composto por três órgãos básicos: a) a *Assembleia Municipal* é o órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos, composta por um presidente e seus membros, eleitos por sufrágio universal; b) o *Conselho Municipal*, que é um órgão colegial constituído pelo Presidente do Conselho Municipal e por vereadores por ele escolhidos e nomeados; c) o *Presidente do Conselho Municipal* é o órgão executivo singular, eleito por voto directo e pessoal dos cidadãos eleitores residentes na respectiva circunscrição territorial. Para além destes órgãos, o município possui uma estrutura de apoio executivo, constituído por um corpo de funcionários a ele afecto, encarregue da execução das decisões tomadas pelo Conselho Municipal. O município pode contar, para além destes, com estruturas de apoio técnico e administrativo à Assembleia Municipal.

A Assembleia Municipal é composta por 13 membros. Este órgão é responsável pela aprovação do relatório de contas do ano anterior e pela aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte, e por outro lado, trata de questões específicas quando solicitados pelos munícipes.

O Conselho Municipal é o órgão executivo colegial do Município da Vila da Manhiça que é constituído por: uma Presidente, e quatro vereadores, que se encontram divididos pelos seguintes pelouros: (Agricultura, Meio Ambiente e Obras Públicas; Construção, Urbanização

e Ordem Pública; Educação, Cultura e Assuntos Sociais; Finanças, Actividades Económicas e Patrimoniais).

No exercício das suas actividades, cada vereador supervisa os serviços respectivos no Município bem como coordena e articula as actividades cuja competência é exclusiva do município. Para além destes quatro vereadores, o CMVM possui uma máquina administrativa e de apoio a Presidente da edilidade compreendendo: Secretaria Geral; Gabinete de Apoio a Presidente; Serviço de Salubridade e Mercado; Serviço de Abastecimento de Água; e Finanças.

CAPÍTULO IV

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo faz-se a apresentação dos resultados do trabalho de campo, trazendo evidências para provar a assunção feita no início do trabalho que constitui o seu móbil. Faz-se uma análise qualitativa dos dados colectados no Município da vila da Manhiça à luz das teorias apresentadas no debate teórico.

4.1. Fontes de Receitas à Disposição do Conselho Municipal da Vila da Manhiça

O Município da Manhiça como qualquer outro município tem como objectivo básico a promoção do desenvolvimento local, trazendo a administração pública perto dos cidadãos e envolvê-los no processo de tomada de decisões. A concretização destes objectivos passa pela existência de receitas à disposição dos municípios. Especificamente de acordo com um dos entrevistados:

“anualmente recebemos do governo central transferências que correspondem ao fundo de compensação autárquica que serve para financiar despesas correntes do município, e o fundo de investimento que serve para financiar pequenos investimentos ao nível local.” (Arão Xerinda, Vereador da área financeira, entrevistado no dia 5 de Maio de 2003).

De acordo com o Ministério do Plano e Finanças os Municípios têm por direito, como consta na Lei 11/97, a receber transferências do Estado para suportar despesas locais e colmatar a fraca capacidade de contribuição local para o funcionamento dos municípios. Especificamente para o município da Manhiça desde 1998 ano da entrada em funcionamento até ao ano 2003, foram transferidos um total de cerca de 3.934.707.000,00 de meticais correspondente ao FCA, e cerca de 1.686.900.000,00 de meticais referente ao FIIL¹⁴, (para mais detalhes concernentes às transferências, vide na tabela mais abaixo).

Para além destes fundos vindos do Estado o município tem mecanismos locais de arrecadação de receitas como mostra um dos entrevistados:

“localmente cobramos o imposto pessoal autárquico, taxa por realização de infra-estruturas e equipamentos simples, taxa de concessão de licença e loteamento, de execução de obras particulares e de ocupação de vias públicas, taxa de uso e aproveitamento de solos de autarquia, taxa de utilização de locais reservados para mercados e feiras, taxa de estacionamento de veículos em parques”, (Arão Xerinda, ibidem).

Para além das taxas identificadas pelo vereador, o município de acordo com a lei 11/97 deve cobrar, o que não está a acontecer neste momento, o imposto predial autárquico, o imposto autárquico sobre o comércio e indústria e o imposto de rendimento de trabalho-secção B. A taxa para a actividade económica, também prevista na mesma lei, está neste momento a ser cobrada de uma forma parcial, ou seja, é cobrada apenas aos agentes económicos de pequena dimensão, pois os outros pagam directamente a DPPF de Maputo. O imposto pessoal¹⁵ autárquico é o único imposto que se encontra actualmente a ser cobrado pelo CMVM, mas as receitas reportadas na vila indicam que os níveis de cobertura são muito baixos, devido largamente a mecanismos de colecta ineficazes. De acordo com Paulo Macamo¹⁶ a permanência desta responsabilidade no governo central permite colmatar os desequilíbrios existentes entre os municípios. Nesta primeira fase de implementação da autarcização, isto permitirá a criação de bases independentes de sustentabilidade dos municípios, o que poderá ser transferido paulatinamente.

Soari (1999) afirma que existe uma contradição entre a prática e o discurso, os governos centrais mantêm um vínculo financeiro como forma de evitar uma total autonomia dos municípios a longo prazo. Na mesma linha Rapoo (in Muthien et al., 2000) afirma que o medo de formação de possíveis esferas desobedientes ao governo central motiva a manutenção deste vínculo financeiro, porque a descentralização não se compadece com agendas ocultas dos governos centrais, visto que por um lado defende a entrega do poder, enquanto que por outro adoptam estratégias de controle. O ideal seria a entrega total dos poderes aos municípios, havendo uma autonomia total no processo de tomada de decisões, implementação de projectos de desenvolvimento, arrecadação de receitas, *inter alia*, mas tudo

¹⁴ Note-se que no ano de 1998 este fundo não foi desembolsado para este município. Este começou a ser transferido apenas em 1999.

¹⁵ Note-se, por exemplo, no ano de 2003 apenas **147 indivíduos** é que pagaram este imposto. (in: Balancete Anual de Receitas Cobradas e Despesas Pagas durante o ano de 2003).

¹⁶ Chefe de Repartição do Orçamento Provincial, MPF, entrevistado no dia 4 de Junho de 2003.

em consonância com o projecto nacional de desenvolvimento¹⁷. O que devia existir são complementaridades e coordenação e não dependência de nenhuma esfera de governo em relação ao outro no que diz respeito as receitas para a implementação de projectos de desenvolvimento.

De acordo com o vereador de Finanças (Arão Xerinda), a existência de muitas taxas a serem pagas pela comunidade, aliada ao elevado nível de pobreza e debilidade financeira de grande parte das famílias residentes nas casas pertencentes ao Estado, faz com que o município não cobre, por exemplo, o imposto predial autárquico, como forma de minimizar o sofrimento das famílias, abdicando deste modo de uma fonte de receitas.

A pobreza é vista como constrangimento no processo de desenvolvimento, há uma incapacidade da comunidade em participar activamente no processo de gestão do município, deixando o município financeiramente debilitado. Existe uma desfasagem entre a demanda pelos serviços e a capacidade de contribuição para o seu fornecimento. O Pacote Autárquico, brochura nº 1 (1999) foca as expectativas que devem existir entre os munícipes e o governo local. Na promoção do desenvolvimento local é obrigação dos munícipes contribuir para a sua efectivação, não podendo exigir serviços pelos quais não contribuem e é obrigação do município oferecer serviços para os quais existe uma participação activa dos cidadãos. A situação do município da Manhiça coloca-o incapacitado para promover projectos de desenvolvimento local devido à falta de receitas para o financiamento destes projectos.

4.2. Dificuldades e Constrangimentos para a Adopção e Implementação de Projectos de Desenvolvimento de Iniciativa Local

O município da Manhiça, tal como uma grande parte dos municípios do país, têm a sua disposição tributos que se aplicam sobre actividades eminentemente urbanas, como o Imposto Predial Autárquico, Imposto Autárquico de Comércio e Industria, Imposto Pessoal Autárquico e entre outros. Entretanto, este município como a grande maioria dos municípios

¹⁷ Para o caso de Moçambique nesta primeira fase de municipalização o ideal seria difícil de aplicar visto que existe uma coincidência em todos os municípios da linha ideológica, isto é, todos pertencem ao mesmo partido, sendo que os municípios nunca iriam funcionar como contrabalanço do governo central, a política do governo central mesmo que ponha em causa os interesses locais é corroborada. A não participação dos partidos de oposição em 1998 permitiu uma vitória da Frelimo em todos os municípios, mas com uma abstenção de 85%, (

do país é de base económica rural. Esta situação prejudica o próprio município, visto que praticamente não consegue cobrar estes impostos, sobrevivendo basicamente de rendimento de serviços (mercados, bancas, talhões, cemitérios, salubridade e outras licenças).

Muthien, et al. (2000), considera que a criação de esferas de governo quer local quer provincial tem como objectivo trazer a administração junto das comunidades, tornar a prestação de serviços eficiente e eficaz. Porém, os governos locais enfrentam dificuldades, principalmente na sua primeira fase de existência, desde a falta de recursos financeiros, humanos e materiais por um lado, e por outro, a falta de uma cultura participativa da comunidade no processo de tomada de decisão e na gestão municipal. O espírito de passividade alimentado pelos governos centralizantes durante os primeiros anos de independência prevalece, há muita expectativa em volta dos governos sem de facto haver uma correspondência dos actores locais. Um dos entrevistados considera:

“O município sobrevive na base de transferências do governo central, localmente as pessoas têm dificuldades de contribuir. Sempre querem receber serviços sem nenhuma participação. Fala-se da incapacidade do município em remover lixo diariamente, mas sempre mobilizamos as pessoas para contribuírem pagando as taxas e os impostos afim de tornar a actividade sustentável, mas enfrentamos muitas dificuldades.” (Paulo Macamo, Chefe de Repartição do Orçamento Provincial, MPF, entrevistado no dia 4 de Junho de 2003).

Os municípios guiados pelo princípio de autonomia não podem tomar decisões que ferem os interesses nacionais, nem promover desigualdades no processo de desenvolvimento. É na base deste argumento que em Moçambique o governo central mantém o controlo financeiro dos governos locais através de transferências e prestação de contas referentes a implementação dos projectos de desenvolvimento. Esta dependência das transferências pelo governo central limita a iniciativa local como mostra um dos entrevistados:

“Às vezes queremos implementar projectos de interesse local mas ficamos sem saber se haverá financiamento ou não. Por exemplo gostaríamos de reabilitar as estradas aqui na Manhica, mas o orçamento é sempre exíguo, só nos permite implementar pequenos projectos

como a limpeza diária, manutenção das vias ainda em bom estado de conservação.” (Laura Xadrequ, Presidente do Município, entrevistada a 05 de Maio de 2003).

Poderia se afirmar que este vínculo financeiro constitui um dos instrumentos à disposição do governo central para evitar a existência de governos verdadeiramente autónomos com capacidade de tomar decisões independentes. Sempre haverá uma dependência em relação à vontade dos governos centrais, interferindo nos assuntos internos da outra esfera. Muthien (2000) considera que cada esfera de governo deveria criar sua capacidade de gestão e de tomada de decisões de modo a adoptar políticas que respondem às demandas locais. A interferência do governo central conduz ao abandono do projecto local de desenvolvimento e a assunção da agenda do governo central. Este vínculo financeiro e a incapacidade do governo local em desenvolver projectos de desenvolvimento devido a dependência orçamental em relação ao governo central, contradiz com o princípio de descentralização e autonomização dos municípios pois, o que deveria existir, na prática, era a coordenação e cooperação mas não subalternidade.

Localmente o município da Manhiça demonstra uma fragilidade interna no seu funcionamento o que dificulta ainda mais a sua independência em relação ao governo central. O município tem falta de meios humanos e materiais para a arrecadação de receitas fiscais localmente. Os recursos humanos são exíguos havendo pessoal apenas para actividades de manutenção interna da instituição, com fraco domínio da legislação municipal e baixo nível de formação académica e, principalmente sem nenhuma formação na área em que estes exercem as suas funções. Em termos de meios materiais não há capacidade para ir ao encontro dos munícipes e recolher os impostos e as taxas. Localmente, só existe uma carrinha que anda com a presidente e alguns carrinhos de mão para a recolha de lixo. O município devido à falta de recursos humanos capacitados não possui mecanismos eficazes de controlo contabilístico para o registo de receitas colectadas e das despesas efectuadas.

"O nosso município é economicamente pobre, sobrevivemos basicamente do FCA, e temos outras receitas, que de certo modo posso dizer que complementam as transferências do governo central, receitas como as arrecadadas nos mercados, transportadores semi-colectivos e mais algumas taxas, mas estas não chegam a cobrir a totalidade das despesas de

prestação de serviços a terceiros. Por exemplo, o consumo de energia pelas bombas de captação de água e seus acessórios, telecomunicações, manutenção e reparação de viaturas aqui do CMVM". Por outro lado, na sua extensão este município nada tem que possa ajudar para o aumento das receitas, pois grande parte do território é mata densa que nada tem de especial senão o belo horizonte que a paisagem oferece (Arão Xerinda, ibidem).

Muthien et al. (2000) considera que embora a descentralização tenha vantagens, a situação acima descrita demonstra graves deficiências e traz críticas ao sistema visto que os municípios não têm capacidade de gestão, há falta de uma liderança administrativa eficaz, há uma incapacidade institucional, mecanismos inadequados de contabilidade, falta de mecanismos de controlo financeiro, o que conduz os municípios a desempenharem ineficazmente as suas funções e responsabilidades, levando os críticos a proporem a sua abolição. Perante estas dificuldades não existe uma verdadeira autonomia, sempre "acopulam-se" ao governo central para a tomada de decisões e implementação de projectos de desenvolvimento a nível local. O próprio Ministério da Administração Estatal é céptico quanto a continuidade e sustentabilidade dos municípios como mostra o Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico:

"Os municípios demonstram fragilidades, primeiro de gestão, do domínio da legislação, incapacidade de geração de receitas a nível local. Isto não por culpa própria dos municípios, são resultado do processo democrático em curso no país, não houve uma avaliação exaustiva das condições de cada zona, as pessoas depararam-se com uma situação inesperada e vão aprendendo com erros. E acredito que com o tempo vão melhorar, mas os municípios que não mostrarem sustentabilidade financeira talvez será necessário voltar a situação anterior, e este poderá ser o caso da Manhiça." (José Guambe, Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico no MAE, entrevistado no dia 20 de Maio de 2003).

As dificuldades da Manhiça centram-se na fragilidade da base tributária, isto é, insuficiência de infra-estruturas e contribuintes. A pobreza das pessoas faz com que tenham dificuldades de participar na geração de receitas do município como mostra um dos entrevistados:

"Acredito que os munícipes têm a consciência de que devem pagar os impostos e taxas que o município cobra, mas é difícil, por exemplo no meu caso, não trabalho e não tenho como

pagar estas taxas. Estas receitas são úteis porque é com elas que o município pode melhorar a situação da vila. Mas muita gente como eu tem dificuldades de pagar.”(Ana Helena Macandza, Residente da Manhiça, entrevistada no dia 25 de Maio de 2004).

No entanto, importa salientar que ciente das dificuldades que tem enfrentado e que consequentemente contribuem para o seu fraco desenvolvimento, o próprio município por forma a melhorar a sua actual condição propôs ao governo central que se alargasse o município integrando parte que outrora pertencera ao Posto Administrativo Sede da Manhiça, o que permitiria, para além do crescimento da área autárquica, o aumento do número de municípios, aumento das infra-estruturas sócio-económicas, como a participação da empresa Maragra e outras no desenvolvimento do município, aumento das fontes de receitas e a consequente melhoria das condições para o desenvolvimento rápido e equilibrado do município.¹⁸ A zona proposta para anexação, compreendendo a localidade de Maciana, para além de possuir algumas infra-estruturas sócio-económicas (lojas, mercados, uma empresa açucareira, escolas, um posto de saúde, etc.) possui cerca de 22.154 habitantes e uma área total de 17,3 Km².¹⁹

Os dados colectados mostram dificuldades do município da Manhiça em se auto-sustentar financeiramente. Isto leva a concluir que o processo de formação dos municípios seguiu uma lógica de cima para baixo, não foi resultado do amadurecimento das comunidades, ou seja, não é um processo endógeno, razão pela qual o governo central reconhecendo esta situação estabeleceu uma legislação vinculativa financeiramente. O município da Manhiça é exemplo deste não amadurecimento, pois ainda há falta de recursos humanos capacitados para fazer uma gestão eficiente e eficaz. A descentralização é resultado de um processo político exógeno às comunidades locais, pretende satisfazer interesses políticos, ainda há falta de uma consciência participativa da comunidade no processo político.

¹⁸ O CMVM elaborou em documento a proposta de delimitação da vila da Manhiça em Setembro de 2002, até a data da realização desta pesquisa o governo central ainda não havia dado uma resposta formal em relação a este assunto.

¹⁹ Dados obtidos no documento oficial do CMVM de Setembro de 2002; "Proposta da nova delimitação do município da vila da Manhiça".

4.3. Projectos de Iniciativa de Desenvolvimento Local e Orçamento do Município da Vila da Manhiça

Nas autarquias locais torna-se necessário que as receitas a cobrar e as despesas a realizar sejam previstas num documento financeiro o orçamento.

O orçamento autárquico é um documento financeiro, aprovado e executado pelos órgãos da própria autarquia. Este orçamento é elaborado com base em metas e objectivos a prosseguir pelas autarquias em cada ano, ou ao longo de vários anos, e que aparecem definidos no plano de actividades, que é o meio privilegiado e orientador de toda a acção das autarquias, (Nunes, Elisa: 2001).

O município da vila da Manhiça, pelas características que possui, para além da actividade agrícola e comercial, possui ainda algumas pequenas unidades de transformação industrial primárias, transporte, pesca e serviços. Estas actividades, para além de gerar emprego, são uma importante contribuição, uma vez que uma das fontes de recursos para o funcionamento do município provém dos impostos e taxas pagas por empresas e cidadãos que residem na vila. Actualmente, as receitas provenientes dos impostos e taxas próprias do CMVM são insuficientes para cobrir as despesas do próprio CMVM, que por sinal exclui importantes áreas que deveriam ser custeadas por estes fundos como é o caso da educação e saúde e saneamento, que actualmente as suas despesas são suportadas pelas transferências efectuadas pelo Governo Central.

Sendo uma região pobre e com uma baixa capacidade tributária e elevada necessidade de dispêndios, tem recaído sobre o governo central a responsabilidade em arcar com as despesas de investimento em projectos de grande envergadura, como construção de estradas, escolas, hospitais, etc. O governo do município da vila da Manhiça, por sua vez, tem colocado maior ênfase em pequenos projectos com benefícios locais, tal como construção e reabilitação de mercados, provisão de água potável em pequenas áreas, reabilitação e manutenção de edifícios municipais e áreas de recreação.

Devido a especificidade do próprio município, anteriormente identificadas, as receitas cobradas são muito exíguas, basicamente, as suas receitas provém de rendimentos de

serviços, taxas e multas e de transferências efectuadas pelo governo central, da qual se destaca o FCA, (Veja no anexo 6 o mapa de receitas e o anexo 7 o mapa das despesas referentes ao ano de 2003).

Assiste-se, no município da vila da Manhiça, a um movimento ascendente e contínuo de suas receitas orçamentárias ao longo dos anos 1998-2003, destacando-se o ano de 2003. Mas, o que preocupa é o facto de esses resultados estarem a reflectir exclusivamente a evolução das receitas de transferência, posto que entre 1998 e 2003 foi transferido para este município um total de 5.621.607.000,00 de meticais, e localmente foram arrecadadas um total de cerca de 3.172.624.299,00 meticais. As receitas de transferências têm sido assim, a principal fonte de sustentação financeira deste município em todos esses anos.

Para uma melhor compreensão do que aconteceu no período em análise, será apresentada na tabela a seguir, a composição das receitas orçamentárias.

Tabela nº 1

Receitas Orçamentárias do Município da Vila da Manhiça

(em Meticais)

Anos	Receitas Orçamentárias	Variação Anual (%)	Receitas Próprias	Variação Anual (%)	Receitas de Transferências (FCA e FILL)
1998	361.151.341,00	-	81.051.341,00	-	280.100.000,00
1999	1.272.663.417,00	252,39%	387.863.417,00	378,54%	884.800.000,00
2000	1.361.725.000,00	7,00%	339.431.000,00	-12,49%	1.022.294.000,00
2001	1.520.666.000,00	11,67%	491.200.000,00	44,71%	1.029.466.000,00
2002	2.318.330.300,00	52,45%	1.141.130.300,00	132,31%	1.177.200.000,00
2003	1.959.695.241,00	-15,47%	731.948.241,00	-35,86%	1.227.747.000,00
Total	8.794.231.299,00		3.172.624.299,00		5.621.607.000,00

Fonte: Mapa de Balançetes Anuais de Receitas Cobradas e Despesas Pagas do CMVM.

Percebe-se assim uma fraca participação das receitas próprias, correspondendo a 36,08 % no total dos recursos orçamentários entre os anos de 1998 e 2003, evidenciando o grau de dificuldade que enfrenta este município para romper com a dependência que ainda mantém com o governo central, o que faz supor que a tão almejada autonomia financeira está longe de ser alcançada.

Diante dos números acima apresentados, não é demasiado afirmar que, não obstante as pressões da sociedade para melhores serviços públicos, o município da Manhiça ainda não conseguiu alcançar um nível de arrecadação razoável, sobrevivendo basicamente do FCA e do FIIL.

Para manter a máquina administrativa em funcionamento, os municípios realizam despesas, enquadradas na rubrica *despesas correntes*, que vem consumindo, no caso concreto do município em análise, a parcela mais expressiva dos recursos disponíveis, o que evidencia a baixa capacidade de investimento nessa esfera de governo. Ou seja, os investimentos nos sectores sociais, como a educação e cultura, saúde e saneamento, não têm sido prioridade nos planos de acção do município, em detrimento das ditas áreas económicas e institucionais, (veja no anexo 8 alguns projectos desenvolvidos pelo CMVM durante o período em análise).

Durante o primeiro mandato deste município, há que se destacar os gastos com o pessoal, que correspondem a um máximo de cerca de 49 % do total de suas receitas. As despesas de funcionamento e administrativos representam 32,45 % do total das receitas, e as despesas de investimento (capital) corresponde a apenas 16,85 %.

Assim, importa para análise que se pretende, fazer uma apresentação sumária das despesas deste município.

Tabela nº 2

Quadro das Despesas do Conselho Municipal da Vila da Manhiça

(em Meticais)

Rubricas	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gastos com o Pessoal	119.830.020,00	589.553.000,00	750.878.000,00	668.700.000,00	1.046.797.396,00	1.147.769.493,00
Gastos de Funcionamento e Administrativos	222.970.760,00	533.339.000,00	313.332.000,00	535.900.000,00	762.055.954,00	486.624.993,00
Despesas de Capital	...	122.508.000,00	294.100.000,00	271.700.000,00	364.800.000,00	429.200.000,00
Total	342.800.780,00	1.245.400.000,00	1.358.310.000,00	1.476.300.000,00	2.173.653.350,00	2.063.594.486,00

Fonte: Mapa de Balancetes Anuais de Receitas Cobradas e Despesas Pagas do CMVM.

Importa referir que as despesas de investimentos realizadas durante a vigência do primeiro mandato deste município, foram custeadas apenas pelo Fundo de Investimento de Iniciativa Local, transferido pelo governo central. As receitas cobradas localmente e o FCA, são basicamente usadas para o pagamento das despesas com o pessoal, principalmente as despesas de salários, e para o custeio das despesas de funcionamento do próprio município. E mesmo assim, o FIIL foi na sua maioria usado para a manutenção do património do município, na reabilitação e apetrechamento do edifício do conselho municipal e a residência oficial da presidente, e não necessariamente em projectos sociais, como a educação e cultura, saúde e saneamento.

Depara-se assim, com uma clara situação de dependência deste município em relação às transferências efectuadas pelo governo central, senão vejamos:

“este órgão ressentiu alguns problemas sobretudo a partir de Junho de 2002 até ao final do ano, caracterizados pelo corte do valor requisitado/mês na ordem dos 88 milhões de meticais para 63.783.000,00 MT, o que significou trabalhar-se com um défice orçamental a partir desse período”.(Yolanda Mahumana, encarregada da Contabilidade do CMVM, entrevistada no dia 25 de Novembro de 2003).

Ainda na mesma linha de pensamento, e de acordo com a encarregada da Contabilidade do CMVM:

“um dos grandes problemas que afectou o conselho municipal no corrente ano, foi a não transferência pela DPPF-Maputo do reforço aprovado pela Assembleia da República para o ano em exercício no valor de 291.000.000,00 MT, apesar de um conjunto de esforços realizados, o que fez com que alguns pagamentos a trabalhadores e terceiros não tivessem sido honrados”.

Para melhor clarificar a mensagem passada pela encarregada da Contabilidade do CMVM, é apresentado o quadro abaixo, onde consta uma análise das receitas colectadas (receitas tributárias) e das despesas correntes do município ao longo dos primeiros cinco anos de municipalização:

Tabela nº 3

Análise das Receitas Tributárias e das Despesas Correntes (1998-2003)

(em Meticais)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total de Receitas Colectadas	a	81.051.341,00	387.863.417,00	339.431.000,00	491.200.000,00	1.141.130.300,00	731.948.241,00
Total de Despesas Correntes	b	342.800.780,00	1.122.892.000,00	1.064.210.000,00	1.204.600.000,00	1.808.853.350,00	1.634.394.486,00
Gastos com o Pessoal		119.830.020,00	589.553.000,00	750.878.000,00	668.700.000,00	1.046.797.396,00	1.147.769.493,00
Gastos de Funcionamento e Administrativos		222.970.760,00	533.339.000,00	313.332.000,00	535.900.000,00	762.055.954,00	486.624.993,00
c=(a-b) se a>b= Superávit; a<b= Défice	c	-261.749.439,00	-735.028.583,00	-724.779.000,00	-713.400.000,00	-667.723.050,00	-902.446.245,00

Fonte: Mapa de Balancetes Anuais de Receitas Cobradas e Despesas Pagas do CMVM.

A tabela acima apresentada pode facilmente comprovar a situação de penúria económica-financeira que o CMVM enfrenta. Se fosse depender apenas de sua arrecadação, a vila não teria dinheiro sequer para custear as suas actividades correntes. A sua tábua de salvação tem sido as transferências efectuadas pelo governo Central, principalmente o FCA. Este município não tem condições de se sustentar sem os recursos transferidos. Mesmo com as transferências efectuadas pelo governo Central, as suas receitas estão longe de satisfazer as necessidades da vila.

Esta situação mostra que o processo de formação dos municípios não respeitou a existência de condições mínimas em termos de base económica capaz de gerar receitas suficientes para a prossecução das suas atribuições em termos de prestação de serviços às comunidades. O município da vila da Manhiça é exemplo disso pois, apresenta inúmeras dificuldades que passam desde, a carência de infra-estruturas, equipamentos, recursos humanos e financeiros para a prestação de serviços essenciais a população residente neste município.

CAPÍTULO V

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. Conclusões Gerais

A hipótese do trabalho foi a de que: "A fraca capacidade de arrecadação de recursos financeiros e a dependência do município da Manhiça às transferências efectuadas pelo governo central reduzem a sua capacidade de adopção e implementação de projectos de desenvolvimento local".

Os resultados do trabalho revelam que de um modo geral existe um fraco desempenho do Município da Manhiça no que diz respeito a cobrança de receitas próprias. Esta situação verifica-se na medida em que, o município não possui um cadastro organizado da sua base tributária, ou seja, não se conhece com exactidão o número de pessoas e as actividades que estas desempenham, não tem controle do número de viaturas que fazem uso do parque de estacionamento do município. Assim, apesar da base tributária do município ser fraca, o potencial de arrecadação disponível não tem sido explorado de maneira satisfatória.

Para além deste aspecto, existem também aqueles que dependem da postura individual dos munícipes, no que diz respeito ao pagamento das taxas, visto que há munícipes que não cumprem com as suas obrigações em termos de pagamento de taxas estabelecidas no código tributário e no código de postura municipal.

A estes factores acima mencionados alia-se a falta de pessoal qualificado nos sectores de administração e finanças, sem o mínimo de formação em matéria de contabilidade ou gestão financeira, o que constitui o nó de estrangulamento na gestão financeira e patrimonial do município. Note-se que o próprio vereador para a área das finanças não tem nenhuma formação em contabilidade, tendo apenas passado, tal como outros funcionários dos municípios a nível do país por seminários de capacitação de curta duração, basicamente no que diz respeito a Legislação Autárquica, promovidos pelo MAE e certas ONG's.

Esta situação traz grandes consequências negativas no desempenho do município, uma vez que as receitas são a principal fonte de despesas que o município pode fazer. E se o município não faz grandes despesas de investimento por limitações financeiras então, pode-se concluir

que as promessas positivas da descentralização estão sendo desvirtuadas, ou seja, não tem havido uma relação directa entre a descentralização democrática e o desenvolvimento municipal.

No entanto, o fraco poder aquisitivo da maioria da população residente no município, conjugada com a fragilidade da base tributária do município da Manhiça, em geral leva a concluir que este município continuará, por um tempo indeterminado, a depender das transferências do Estado.

5.1.1. Conclusões Específicas

Apesar de o município da vila da Manhiça gozar da prerrogativa de dispor de impostos e outras receitas próprias, sofre constrangimentos de ordem financeira, o que condiciona as suas atribuições, mais concretamente no que diz respeito a elaboração e implementação de projectos de iniciativa local. Por sua vez, a sua autonomia em termos de planificação, tomada de decisões e alocação de recursos está também condicionada. O município apresenta uma clara dependência em relação aos fundos disponibilizados pelo governo central. Os fundos a disposição deste município, tanto os atribuídos formalmente pelo Orçamento geral do Estado como os arrecadados localmente, não são suficientes para levar a cabo as suas actividades, de modo que a sua prestação de serviços seja eficiente.

Pode-se também concluir que a dependência deste município em relação às transferências do governo central pode ser um dos factores que contribuem para o desincentivo à obtenção de fontes próprias de recursos. Este passa a considerar as transferências como um substituto das taxas e impostos locais, reduzindo assim, a sua autonomia financeira.

5.2. Recomendações

5.2.1. Ao Município da Vila da Manhiça

As melhorias verificadas ao longo deste mandato podem ser testemunhadas pela recuperação física de algumas infra-estruturas, manutenção de estradas, recolha de resíduos sólidos, saneamento do meio.

No entanto, importa referir que o sucesso do município da vila da Manhiça passará evidentemente pela reversão da atitude dos munícipes (comunidade, agentes económicos) em relação à sua participação nos assuntos do município, bem como no melhoramento da débil situação financeira em que se encontra o município, factor que influi directamente no baixo desenvolvimento da economia do município.

Os titulares dos órgãos do município da Manhiça devem assumir o papel de agentes facilitadores e dinamizadores da economia local, estimulando as iniciativas privadas para a realização de actividades económicas produtivas. Pois, o surgimento de novos empreendimentos sócio-económicos no município, cria externalidades positivas uma vez que contribuem para gerar emprego, o que aumenta o rendimento das famílias, contribuindo assim, para aumentar a capacidade tributária activa do município.

O conhecimento do perfil sócio-económico e das potencialidades do município é crucial porque permitirá a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento do município, onde todas as potenciais iniciativas de negócios públicos e privados estejam enquadrados. É preciso assim, que o CMVM organize o cadastro de todas as potenciais fontes de receitas que possui (número de indivíduos, estabelecimentos comerciais e hoteleiros, edifícios, viaturas).

Para uma melhor prestação de serviços, também é necessária a qualificação dos funcionários, através de treinamento e consciencialização da importância de seu trabalho, o aperfeiçoamento dos processos e sistemas acompanhados do controle diário da melhoria, através da identificação e solução diária dos problemas. É preciso capacitar, em especial, o pessoal ligado a área das finanças, em áreas de orçamentação e controle financeiro, planeamento, mecanismos de colecta e rendimentos, entre outras.

5.2.2. Aos Órgãos Tutelares

Realização de auditorias às contas do município por forma a saber-se se as normas transparência e de boa gestão, estão sendo cumpridas ou não, se os fundos alocados ao município estão sendo devidamente usados. Este procedimento melhoraria a confiança em relação ao município, no que diz respeito a sua capacidade de gestão dos recursos, o que permitiria ao governo central flexibilizar o processo de transferência de alguns impostos

previstos no Código Tributário que continuam a ser cobrados pelas repartições Provincial das Finanças.

Rever a autonomia deste município (devido a sua baixa capacidade financeira): poder-se-ia fixar uma meta mínima para a relação entre arrecadação própria e receita total do município. Se o município não atingir essa meta, dentro do prazo de (digamos) 10 anos perderia a autonomia. Isso permitiria que este município fizesse um esforço de arrecadação e ficaria menos dependente das transferências, e por outro lado, teria mais fundos para investir em projectos de desenvolvimento que beneficiem directamente as populações locais.

6. BIBLIOGRAFIA

1. **ACNUR/ PNUD** (1997), Perfis de Desenvolvimento Distrital, Distrito da Manhiça, Província de Maputo.
2. **ALVES, A. e COSSA, B.** (1999); Guião das Autarquias Locais, Projecto de Descentralização e Democratização, 2ª edição, GTZ/MAE.
3. **ABRHAMSSON, H, e NILSON, A.** (1995); Ordem Mundial Futura: "Empowerment" e Espaço de Manobra; Padrgu & CEEI-ISRI, Maputo.
4. **AMARAL, Diogo F. do;** Curso de Direito Administrativo (2000); Vol. I, 2ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra.
5. **AMARAL, Wanda** (1999) (comp.). Guia para apresentação de teses, dissertações, trabalhos de graduação, Livraria Universitária, UEM, 2ª edição, Maputo.
6. **BANCO MUNDIAL** (2000), "Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000. No Limiar do Século XXI", Capítulo 5- Descentralização: Um Novo Conceito de Governo". Washington Press. pp. 111-130.
7. **BALOI, Obede S., e MACUANE, José J.** (2000), Relatório Final da Conferência Internacional sobre Eleições Autárquicas em Moçambique; Maputo, 30 de Novembro a 02 de Dezembro de 1998.
8. **BOLETIM DA REPÚBLICA**, Lei 11/97, de 31 de Maio, 4º Suplemento, I Série, n.º 22, 31 DE Maio de 1997.
9. **CASTELO-BRANCO, C.** (1994); Moçambique: Perspectivas Económicas Moçambique; UEM , Maputo.
10. **CIRESP-Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público** (2001); Estratégia Global da Reforma o Sector Público: 2001- 2011; Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

11. CISTAC, Gilles; O Anteprojecto de Leis dos Órgãos Locais do Estado e o Processo de Autarcização: Questões Estratégicas e Comentários; Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização, PADEM-MOZ 54, Mesa Redonda sobre o Anteprojecto de Lei dos Órgãos Locais do Estado.
12. _____(2001); Manual de Direito das Autarquias, Maputo.
13. CONYERS, D. (1990), "Centralization and Development Planning: a Comparative Perspective". In: Valk, P. De e Wekwetw, K.H. (eds.) (1990), *Decentralizing for Participatory Planning? Comparing Experiences of Zimbabwe and other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*, Great Britain: Gower Publishing Company Ltd.
14. EUROPEAN PARLIAMENTARIANS FOR AFRICA (2001). Sustainable Democracy and Human rights.Os "Laboratórios" do Processo Moçambicano de Autarcização. Ocasional Paper Series 9.
15. FARIA, Fernanda e CHICHAVA, Ana (1999). Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique.(Document de réflexion ECDPM 12). Maastricht: ECDPM.
16. GUAMBE, José M. A Reforma dos Órgãos Locais, Vantagens e Riscos da Descentralização, in MAZULA, Aguiar et al. (1980). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regimes Jurídicos*, Lisboa _ Maputo.
17. GUAMBE, José M.; O Problema de Descentralização Política num Contexto Democrático em Moçambique. In: Magode, José (1996); *Moçambique: Etnicidades, Nacionalismo e o Estado_ Transição Inacabada*; Fundação Friedrich Ebert, Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, Maputo, pp. 45-165.



18. **GUAMBE, José M. e WEIMER, Bernhard** (eds.) (1998), "Programa de Reforma dos Órgãos Locais", *As Promessas e as Limitações da Descentralização*, Manor, James, Texto de Discussão nº 6, Maputo.
19. **GUAMBE, José M.** (2003). 1º Curso de relações fiscais intergovernamentais em Moçambique: Financiamento dos municípios, a importância das transferências intergovernamentais no desenvolvimento municipal; Maputo.
20. **GUAMBE, José M.** (1998), "Programa de reforma dos Órgãos Locais-Descentralização e Autonomia Municipal em Moçambique", Texto de Discussão N.º 4, Ministério da Administração Estatal, Maputo.
21. **GUAMBE, José M. e WEIMER, Bernhard** (eds.) (1999), "Guião das Autarquias Locais", Alves, Armando T. E Cossa, Benedito, R., MAE, 3ª Edição, Maputo.
22. **GUAMBE, José M. e LOREIRO, José D.**, "A Problemática do Financiamento dos Municípios", MAE Especial.
23. **GRANDVOINET, Hélène** (2002), "A Nova Configuração do Sector Público, a Descentralização e o Fortalecimento dos Governos Locais", Praia, Cabo Verde.
24. **HASSAN, Minoz**; Finanças Municipais. In Workshp sobre a cobertura jornalística do processo de descentralização. Cooperação Suíça_ Programa de Apoio à Descentralização e municipalização (padem). Xai- Xai, 4-7 de Março de 2002.
25. **LOBO, Theresa**, (1998). Descentralização_ Uma alternativa de Mudança. In Revista de Administração Pública- Janeiro-Março. Rio de Janeiro.
26. **LUNDIN, Iraê B., e MACHAVA, Francisco J.** (1996); Descentralização e Administração Municipal: Descrição e Desenvolvimento de Ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus; Fundação Friedrich Ebert & Ministério da Administração Estatal, Moçambique.

27. **MACUANE, José J.** (2000), *Instituições e Democratização no Contexto Africano: Multipartidarismo e Organizações Legislativas em Moçambique (1994-1999)*; UEM.
28. **MANOR, James** (1998). *A Promessa e as Limitações da Descentralização*, in **GUAMBE, José e WEIMER, Bernhard** (Ed.). *Texto de discussão nº 6*, PROL, MAE.
29. **MAZULA, Aguiar et all** (1998), “*Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regiem Jurídico*”, Lisboa-Maputo.
30. **MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL** (1999). *Pacote Autárquico, Brochura I*, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
31. **MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL/Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico** (2002). *Folha Informativa dos Municípios II*, Maputo.
32. _____ (2000). *II Reunião Nacional dos Municípios, Pequenos Libombos – Maputo*.
33. **MOREIRA, Vital** (1997), *Administração Autónoma e Associações Públicas*; Coimbra Editora.
34. **NUNES, Elisa R.** (2001), *Finanças Locais em Angola- Conceitos Básicos e Elementos Essenciais para o sistema Financeiro das Futuras Autarquias Locais*, Fundação Friedrich Ebert.
35. **QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc V.** (1998). *Manual de investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, Lisboa, 2ª edição.
36. **PÉREZ, José A.** (1998), “*Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Elitismo Centro-americano*”, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Serie Política Fiscal 107, Santiago de Chile.
37. **PRUD’HOMME, Rémy** (2001), “*Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fical Relations*”, *Conférence sur la Décentralisation et la Gouvernance en Afrique*, Capetown.

38. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Constituição (1990). 2ª edição, Imprensa Nacional de Moçambique.
39. **SOIRI, Lina** (1999). Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza, Documento de reflexão nº 13, ECDPM.
40. **SOSA FRANCO, António** (1993) Finanças Públicas e Direito Financeiro; Vol. I, 4ª Edição, Coimbra: Almedina.
41. **SMOKE, Paul** (2001), "Overview of Decentralization an Workshop Theme Linkages", Conférence sur la Décentralisation et la Gouvernance en Afrique, Capetown.
42. **SPECTOR, Nelson** (1997). Manual para a redacção de teses, dissertações e projectos de pesquisa, Guanabara Koogan, Rio de Janeiro.
43. **VELLOSO, João P. et all** (1995), "Descentralização, Eficiência e Equidade", *Políticas Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro.
44. **WATY, Teodoro Andrade** (2002). Introdução ao Direito Fiscal, W&W-Editora, Maputo.

Documentos Tirados da Internet

45. **BAHL, Roy W.** (1999), "Descentralização Fiscal: Uma Perspectiva Mundial", <http://www.worldbank.org>
46. **BORDIN, Luís C.** (2002), "Padrões Tributários Internacionais", <http://www.ibam.org.br>
47. **CARVALHO, David F.**, "Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na Década de 90". <http://www.economia.ufpr.br>

48. LUBAMBO, Cátia W., "Reforma do estado e Capacidade de Gestão Pública nos Municípios Nordestinos". <http://www.fundaj.gov.br>
49. Receitas Municipais, <http://www.ibam.org.br>
50. SOUZA, Celina (1998), "Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local", <http://www.cienciapolitica.org.br>

Documentos do Conselho Municipal da Vila da Manhiça

51. Conselho Municipal da Vila da Manhiça (2001), Código de Posturas Municipais.
52. _____ (2002), Proposta da Nova Delimitação do Município da Vila da Manhiça.
53. _____ (2000), Mapa de Informação Financeira Referente ao Ano Económico de 1999.
54. _____ (2001), Mapa de Balancetes Anuais de Receitas Cobradas e Despesas Pagas Durante o Ano 2000.
55. _____ (2002) Mapa de Receitas e Despesas Referentes ao Ano 2001.
56. _____ (2003) Mapa de Receitas e Despesas Referentes ao Ano 2002.
57. _____ (2004), Balancete Anual de Receitas Cobradas e Despesas Pagas Durante o Ano 2003.
58. _____ (2002), Relatório Balanço dos Quatro Anos de Mandato- 1998/2002.
59. República Popular de Moçambique, Distrito da Manhiça (1999), Conta Corrente das Receitas Cobradas e das Despesas Efectuadas durante o III Trimestre de 1998, Modelo n° 9 (Port. N.° 6846, de 22-3-947).

Resumo dos Impostos Municipais

Imposto Local e Base Legal	Regulamentos	Implementação actual
<p data-bbox="256 390 561 420">Imposto Pessoal Autárquico</p> <p data-bbox="256 455 370 513">Lei 11/97 Art. 50-53</p>	<p data-bbox="634 390 984 669">Este substitui o Imposto de Reconstrução Nacional (IRN). É pago por todos os cidadãos e estrangeiros residentes na cidade entre os 18-60 anos de idade e com capacidade laboral. Os residentes são considerados todas as pessoas com domicílio na cidade.</p> <p data-bbox="634 704 984 855">A Assembleia Municipal define o valor do IPA e a taxa não deverá exceder 20% do salário mínimo nacional, mensal par aos trabalhadores industriais.</p> <p data-bbox="634 890 984 1101">O imposto pode ser pago em dinheiro ou em espécie nos termos e datas estabelecidas pela AM; a percentagem do imposto colectado (até 10%) pode ser usado para cobrir os custos da cobrança.</p>	<p data-bbox="1016 390 1370 576">Em cada bairro, o Secretário é responsável pela cobrança do imposto; emite recibos e retém uma parte das receitas como pagamento de incentivo (max. 10%).</p> <p data-bbox="1016 611 1370 669">A Taxa actual é de 15.000,00Mt por ano.</p> <p data-bbox="1016 704 1370 855">O IPA é também cobrado quando as pessoas procuram adquirir outras licenças e são solicitadas a apresentar provas de pagamento.</p>
<p data-bbox="256 1110 553 1141">Imposto Predial Autárquico</p> <p data-bbox="256 1175 370 1234">Lei 11/97 Art. 54-61</p>	<p data-bbox="634 1110 984 1645">O imposto é cobrado sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos situados no território da respectiva autarquia. Prédios urbanos são definidos como àqueles pertencentes a uma pessoa singular ou colectiva, ; seja susceptível de produzir rendimentos e seja afecto a quaisquer fins que não sejam a agricultura, silvicultura e pecuária. Os prédios sujeitos ao IPRA são: habitacionais, comerciais, industriais ou para o exercício de actividades profissionais independentes, terrenos para construção.</p> <p data-bbox="634 1680 984 1796">As taxas do IPRA são definidas pela AM e devem-se situar entre 0,2 % e 1% do valor da propriedade.</p> <p data-bbox="634 1831 984 2017">O artigo 61 também estabelece um imposto para terra não aproveitada (terra urbana não explorada) que pode ser de 20%-100% da renda anual da propriedade.</p>	<p data-bbox="1016 1110 1370 1261">Este imposto é neste momento cobrado pela Direcção Provincial de Plano e Finanças de Maputo, e nunca reverteu a favor do CMVM.</p>

<p>Taxa por Actividade Económica</p> <p>Lei 11/97 Art. 62-64</p>	<p>É uma taxa devida pelo exercício de qualquer actividade comercial ou industrial incluindo prestação de serviços, na área da respectiva autarquia, desde que exercido num estabelecimento.</p> <p>As taxas são definidas anualmente pela AM e a taxa poderá ser paga de uma vez em Janeiro ou em três parcelas ao longo do ano.</p>	<p>É cobrado apenas a alguns pequenos agentes económicos, pois os outros pagam impostos directamente a DPPF de Maputo. Estes pequenos agentes pagam mensalmente ao município, no mínimo, uma taxa de 90.000,00 MT.</p>
<p>Imposto Autárquico sobre Comércio e Indústria</p> <p>Lei 11/97 Art. 65-66</p>	<p>Este imposto é devido pelos actuais contribuintes da Contribuição Industrial C, que exerçam a sua actividade nas circunscrições territoriais das autarquias. Estas incluem empresas de pequena escala, auto-emprego, empresas familiares, vendedores de rua e artesãos.</p> <p>As taxas são fixas anualmente pela AM. Para as empresas com instalações fixas a taxa pode variar entre 1-10 vezes o salário mínimo nacional; e 0,5-10 vezes para os trabalhadores da indústria, consoante a natureza e as condições do exercício da actividade e os correspondentes rendimentos normais, no caso de actividade exercida sem estabelecimento ou em regime de indústria doméstica.</p>	<p>Neste momento está a ser cobrado pela DPPF de Maputo como imposto de contribuição industrial - Classe C; estas receitas não são transferidas para o CMVM:</p>
<p>Imposto de Rendimento de Trabalho- secção B</p> <p>Lei 11/97 Art. 67</p>	<p>Este imposto incide sobre o rendimento imputável à actividade económica das cooperativas de produção, as cooperativas de serviço e as explorações individuais agrícolas silvícolas e pecuárias.</p> <p>As taxas são anualmente fixadas por deliberação da AM.</p>	<p>Não está a ser cobrado neste momento.</p>

Fonte: Lei 11/97; e observações da autora.

Principais Taxas de Serviços e Licenças (seleccionados)

Licenças Comerciais	Taxa Fixa (Mt)	Taxa Anual (Mt)
Licença de mercado (por 1m ² - dentro do mercado)-diária	3.000,00	
Licença de mercado (por 1m ² - fora do mercado)- diária	5.000,00	
Licença para Letreiros (Reclames destinados a comercialização)		60.000,00
Licença para venda em lugar fixo na via pública, por m ²		235.000,00
Licença para casa de espectáculos fixa, podendo ser paga em duodécimos		450.000,00
Bebidas tradicionais	140.000,00	
Oficinas (mês)	200.000,00	
Licença de operação 24h (mês)	100.000,00	
Licença para gasolneiras		150.000,00

Licenças de Construção	Taxa Fixa (Mt)	Taxa Anual (Mt)
Construção de habitação, dependências, fossa e vedação por m ²	500.000,00	
Licença para construção de edifício destinado ao comércio e indústria	120.000,00	
Transformação de portas ou janelas	300.000,00	
Licença para demolições	800.000,00	
Vistoria para a utilização de fossas sépticas	250.000,00	

Licença de Terras	Taxa Fixa (Mt)	Taxa Anual (Mt)
Taxa de serviços nos talhões para habitação m ²	2.500,00	
Taxa de serviços nos talhões para fins económicos m ²	5.000,00	
Taxa de concessão de terrenos para exploração	3.125.000,00	
Trepasse de talhão para construção	1.000.000,00	
Trepasse de talhão para exploração agrícola	1.500.000,00	

Outras Licenças e Taxas	Taxa Fixa (Mt)	Taxa Anual (Mt)
Licença para engraxadores		250.000,00
Aluguer de carro mortuário	80.000,00	
Licença de condução de velocípedes		80.000,00

Fonte: Código de Posturas; CMVM (2001)

GUIÃO DE ENTREVISTAS

1. GRUPO ALVO

1. Presidente e membros do Conselho Municipal;
2. Membros da Assembleia Municipal;
3. Elementos da população como, vendedores, moradores, empresários, professores;
4. Quadros superiores do MAE, nomeadamente, Direcção Nacional das Autarquias, e o pessoal responsável pelas autarquias e seu orçamento no MPF.

2. Entrevistas aos membros do Conselho Municipal

1.1 . Presidente do Conselho Municipal

- Identificação do entrevistado
- Que leitura faz da mudança de Conselho Executivo para Conselho municipal?
- E em termos de autonomia financeira?
- Quais os serviços prestados à população por este órgão?
- Qual é a estimativa da população alvo do serviços prestados por este órgão?
- Que percentagem da população alvo é atendida pelo serviço?
- Que gastos incorrem na composição dos serviços?
- Gastos totais nos anos de 1998 à 2002
- Como os serviços são financiados? Transferências do governo central; por fundos próprios; outros
- De quem é a responsabilidade de execução dos serviços (governo central, governo provincial, conselho municipal)
- O conselho municipal está apto para gerir as actividades que lhes cabem?/ atribuições que lhes são conferidas?
- Qual a percentagem das actividades desenvolvidas pelo município que são custeadas pelos recursos financeiros provenientes do FCA?
- E de fundos próprios?
- E de outros fundos?
- Quais as diferentes fontes de financiamento? Para onde são canalizados?
- Quem é o responsável pela gestão dos fundos, o Governo central ou a autarquia?

- Como é feito o desembolso dos fundos quando há necessidade de implementação de projectos, há algum inconveniente neste processo?
- Como é feita a arrecadação de receitas a nível do município?
- Quais as estimativas em termos de valores mensais, trimestrais ou anuais?
- Quanto fica em termos percentuais para a autarquia e quanto vai para o governo central? Que constrangimentos isso cria? Quais as suas vantagens?
- Quais são as limitações do município no processo de arrecadação de receitas fiscais?
- Quantas pessoas têm para efeitos de colecta de receitas ou de impostos? De onde vêm as pessoas envolvidas?
- Quantas/quais são as áreas sujeitas a fiscalização? Qual a dimensão de cobertura dessas áreas? Como os munícipes acolhem estes procedimentos?

2.2. Vereadores do CM

- Identificação do entrevistado (nome, profissão, função, sexo)
- Acha que existem neste município condições (recursos humanos, materiais e financeiros) para fazer face ao processo de descentralização/autarcização?
- Sim ou não, e porquê?
- Como é que o município organiza o processo de cobrança de receitas?
- Tem havido um contacto prévio aos munícipes antes de qualquer processo de aprovação de projectos submetidos à Assembleia Municipal? Quem faz este tipo de trabalho?
- Tem havido reclamações por parte dos munícipes sobre o tipo de projectos aprovados a serem implementados? Há um espaço de reclamações?
- Acha que as fontes que o município possui são suficientes para satisfazer as necessidades locais, ou há necessidades de encontrar outras?
- Quais?
- Quais são as áreas prioritárias de investimento?
- Quais os mecanismos de controlo das receitas e das despesas do município? Como é que eles funcionam?
- Como o CM está organizado para a colecta de receitas próprias?
- Qual é o grau de cumprimento dos programas de desenvolvimento local, virado para a satisfação das demandas dos munícipes?

- Com os recursos disponíveis, consegue o município responder as demandas das populações locais/ dar respostas aos desafios colocados a luz da legislação autárquica no que diz respeito às suas atribuições
- Acha suficiente os tipos de impostos e taxas que a lei proporciona aos municípios, ou acha que se deveriam acrescentar mais alguns?
- É tradição haver cursos de capacitação ou seminários de treinamento para os funcionários do município ligados a área financeira?

3. Membros da Assembleia Municipal

- Identificação do entrevistado (nome, profissão, função, sexo)
- Acha que existem neste município condições (recursos humanos, materiais e financeiros) para fazer face ao processo de descentralização/autarcização?
- Acha que as fontes que o município possui são suficientes para satisfazer as necessidades locais, ou há necessidades de encontrar outras?
- Quais?
- Quais são as áreas prioritárias de investimento?
- É tradição haver cursos de capacitação ou seminários de treinamento para os funcionários do município ligados a área financeira?

4. Entrevistas aos elementos da população como, vendedores, moradores, empresários, professores

- Identificação do entrevistado (nome, profissão, função, sexo, idade)
- Quais os grandes problemas que os munícipes enfrentam? Porquê?
- Desde a entrada em funcionamento das autarquias em 1998, nota algum progresso, no que diz respeito a satisfação das necessidades dos munícipes?
- Já alguma vez se beneficiou de algum programa/projecto de desenvolvimento criado pelo Conselho Municipal?
- Acha que o município deveria dirigir os seus esforços para alguma área específica? Qual?
- Nota alguma mudança/benefício da autonomia financeira concedida aos municípios?
- Qual é o conhecimento que tem do Código Tributário Autárquico?
- Sente-se incentivado a continuar a contribuir em impostos ou taxas para o município?

- Vê os seus interesses reflectidos nos serviços prestados pelo Conselho municipal?
- Que sugestões deixaria para o Conselho Municipal melhorar o seu processo de gestão financeira?
- O que acha que deveria melhorar em termos legais, posse de recursos, nos próximos mandatos?

5. Entrevista aos quadros superiores do MAE e do MPF (pessoal responsável pelas autarquias e seu orçamento).

1. Identificação do entrevistado (nome, função, profissão, sexo)
2. Quais são os problemas mais comuns que os municípios enfrentam?
3. De que estes problemas derivam? Quais as são medidas tomadas? Qual o seu resultado?
4. Qual é o diagnóstico que se faz após 5 anos de implementação dos municípios?
5. Qual o plano que têm para consolidar os municípios financeiramente?
6. Qual é o significado do princípio do gradualismo?
7. Até quando o governo central pretende continuar a ceder faseadamente a autonomia patrimonial e financeira aos municípios?

LISTA DOS ENTREVISTADOS

Conselho Municipal da Vila da Manhiça

1. Laura D. Tamele Xadrequ
Presidente do Conselho Municipal
2. Arão António Xerinda
Vereador da Indústria, Comércio, Turismo, Recursos Humanos, Administração e Finanças
3. Hipólito Lourenço Benfica
Vereador de Construção, Habitação e Serviços Urbanos
4. Zacarias António Mbeve
Vereador dos Assuntos Sociais, Género e Ambiente
5. Paulino Ernesto Siteo
Vereador da Agricultura, Pescas, energia, Transportes e Comunicações
6. Salvador Estevão Langa
Chefe do Gabinete da Presidente do Conselho Municipal
7. Yolanda C. mahumane
Encarregada de Contabilidade
8. Enoque Vicente Massango
Cobrador
9. Deolinda Manhiça
Vice Presidente da Assembleia Municipal

População Residente no Município

10. Ana Helena Macandza
Lojista de profissão, proprietária de uma loja e restaurante
11. José Alberto Canda
Panificador e empresário (pastelaria, discoteca, takeaway, snackbar).
12. Manuel Grachinha Rondão

Morador

13. Graça Francisco Ngovele

Moradora

14. Armando Matias Monjane

Vendedor no mercado municipal

15. Maria da Graça Matola

Vendedora de mercado municipal

16. Carmona Macamo

Empresário, proprietário de uma oficina (serralharia mecânica).

17. Margarida Carolina

Proprietária de um bar

18. Mário Mbatsana

Vendedor no mercado informal

19. Anselmo Chilaule

Morador

20. Sousa Melembe

Professor de Matemática na Escola Primária Completa 3 de Fevereiro

Governo Central

21. Paulo Macamo

Chefe da Repartição do Orçamento Provincial e Autarquia

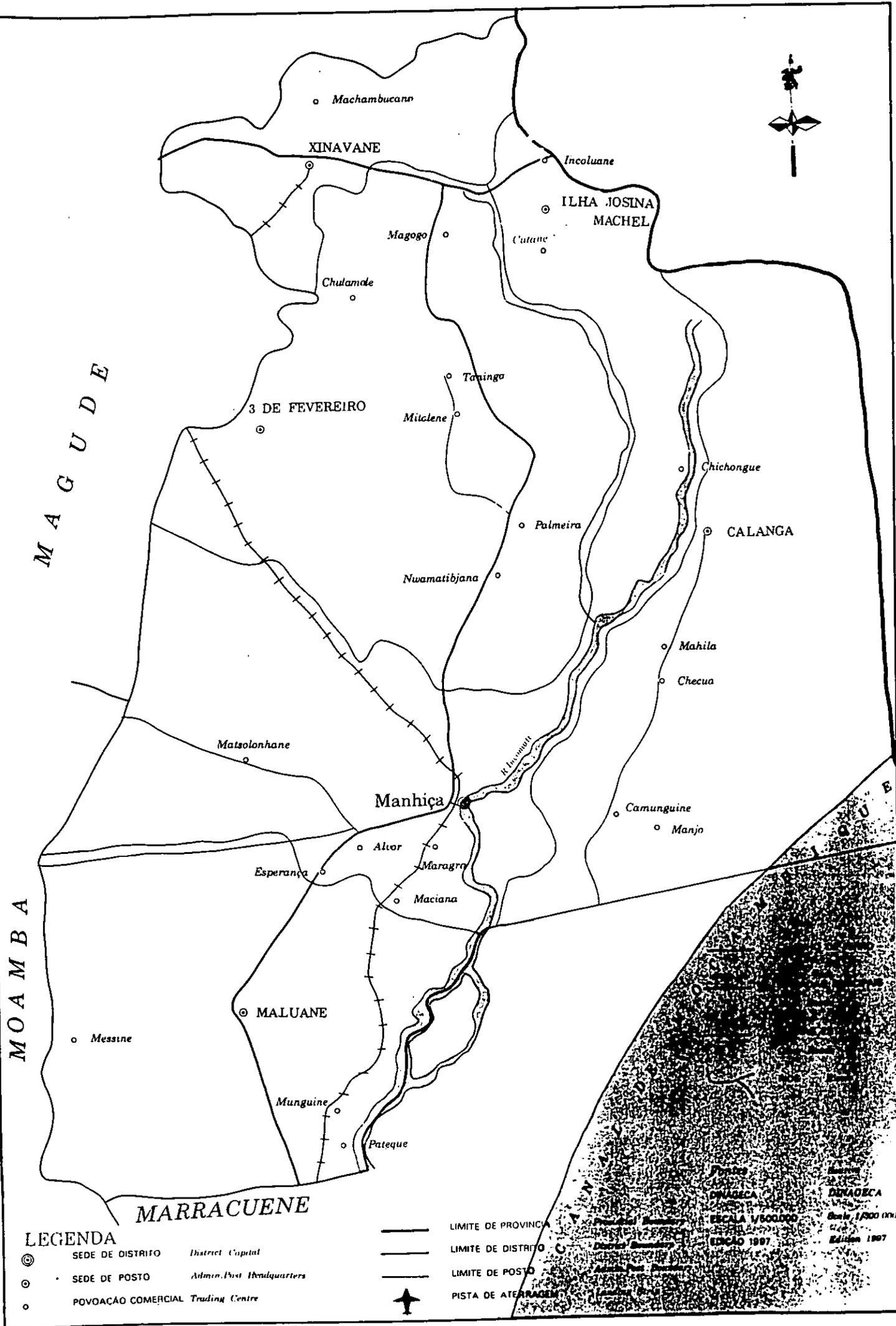
Ministério do Plano e Finanças

22. José Guambe

Director Nacional de Desenvolvimento Autárquico

Ministério da Administração Estatal





MAGUDE

MOAMBA

MARRACUENE

LEGENDA

- ⊙ SEDE DE DISTRITO *District Capital*
- ⊙ SEDE DE POSTO *Admin. Post Headquarters*
- POVOAÇÃO COMERCIAL *Trading Centre*

- LIMITE DE PROVINCIA
- == LIMITE DE DISTRITO
- - - LIMITE DE POSTO
- ✈ PISTA DE ATERRAGEM

ESCALA 1/50000
 EDIÇÃO 1987
 Edição 1987

Balancete de Receitas Cobradas Durante o Ano de 2003

RECEITA	VALOR
Imposto Pessoal Autárquico	2.200.000,00
Execução de Obras Particulares	1.850.000,00
Uso e Aproveitamento do Solo	11.300.000,00
Ocupação e Utilização de Mercado	409.310.500,00
Estacionamento de Veículos	48.071.000,00
Relização de Enterros	2.880.000,00
Outras	204.798.000,00
Abastecimento de Água	49.844.241,00
Coimas e Multas	1.694.500,00
Total de Receitas Colectadas	731.948.241,00
Fundo de Compensação Autárquica	782.147.000,00
Fundo de Investimento de Iniciativa Local	445.600.000,00
Total de Transferências	1.227.747.000,00
Total Geral	1.959.695.241,00

Fonte: Balancete de Receitas Cobradas e Despesas Pagas Durante o Ano de 2003; CMVM.

IV . I DESPESAS (em mil contos)

111001	- Vencimento pessoal do quadro	122,8
111002	- Vencimento pessoal fora quadro....	725,3
111004	- Vencimento pessoal ag. Aposent....	14,4
111006	- Gratificação de chefia	10,6
111099	- Outras remunerações.....	117,6
112001	- Ajudas de custo.....	12,4
112002	- Ajudas de custo fora do país.....	2,7
112005	- Representação.....	101,2
112006	- Manutenção e rep. Viaturas.....	34,1
112008	- Subsídio de funeral.....	8,7
112009	- Outras.....	40,8
121001	- Combustível e lubrificantes.....	121,8
121002	- Manutenção e rep. Imóveis.....	13,3
121003	- Manutenção e rep equipam.....	9,3
121005	- Material não durad escritorio.....	54,1
121006	- Material durad escritorio.....	0,125
121008	- Outros bens não duradoiros.....	3,7
122001	- Comunicações.....	44,8
122099	- Representação.....	31,7
122012	- Electricidade.....	164,1

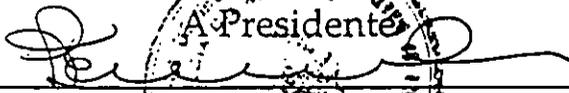
IV . II DESPESAS COM OS FUNDOS DE INVESTIMENTO (em mil contos)

As despesas com este Fundo totalizaram 429,2 e foram realizadas nas seguintes actividades:

- Abertura do furo no ex-Aeródromo.... 247,6
- Reparação de duas viaturas e manutenção do tractor 135,8
- Pagamento de trab de demarcação do ex- aeródromo fase2..... 45,8

De uma forma geral, estas foram as actividades realizadas pelo Conselho Municipal esperando melhor apreciação de V.Excias.

Vila da Manhica, aos 29 de Março de 2004.

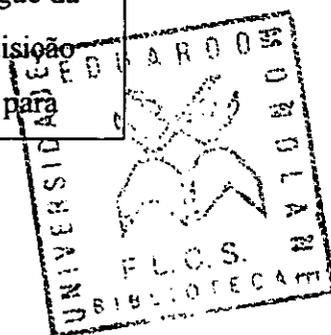

 Laura Daniel Tamele Xadrique



Principais Investimentos Públicos Realizados pelo Conselho Municipal da Vila da Manhiça durante os anos 1998 a 2003

Os principais investimentos públicos realizados por este órgão municipal com vista ao melhoramento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão residentes na autarquia:

Serviços Específicos	Projectos Desenvolvidos
Provisão/construção de infra-estruturas gerais	<p>No âmbito da Educação foram desenvolvidos os seguintes projectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construção de um pavilhão com quatro salas de aulas anexas à Escola de Machecane (no âmbito da geminação com a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia); ▪ Construção e reabilitação de escolas; ▪ Construção de 02 escolas do EP1 e 01 do EPC; ▪ Reabilitação da rua Vila Nova de Gaia; ▪ Reabilitação do jardim infantil; ▪ Reabilitação do Matadouro Municipal; ▪ Construção e reabilitação de alpendres na paragem dos transportes semi-colectivos e nos mercados; ▪ Construção e reabilitação de mercados ▪ Conclusão das obras do clube da Manhiça; ▪ Construção de um monumento; ▪ Reabilitação da morgue da casa mortuária e aquisição de carrinhos de mão para



	<p>serviços funerários;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Provisão de zonas de expansão habitacional com talhões; ▪ demarcados, arruamentos e espaços para fins sócio-económicos <p><i>Note-se que uma das escolas do EPI foi construída com fundos doados pelo Município da Vila Nova de Gaia-Portugal.</i></p>
Saneamento Básico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construção de seis poços a céu aberto nas zonas de Nhambi, Timaquene, Chibucutsi, Mitilene e dois em Balucueene; ▪ Abertura de um furo de água no ex-aeródromo; ▪ Montagem e manutenção de bombas de água; ▪ Aquisição de equipamento de recolha de lixo, como carrinhos de mão.
Saúde Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ construção de quatro postos de saúde comunitários nos bairros Chibucutso, Mitilene, Timaquene e Nhambi.
Gestão Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arborização do jardim, escolas e artérias da urbe.

Fonte: Conselho Municipal da Vila da Manhiça.