

GUIÃO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS NO FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS

Encomendado por:
MECANISMO DE APOIO A SOCIEDADE CIVIL

Elaborado por:
MAP CONSULTORIA Lda

Maputo, Agosto de 2014



Tel: +258 21 486794
Fax: +258 21 486795
Cel: +258 82 304 9946 | +258 84 398 3782
E-mail: masc@masc.org.mz

Av. Zimbabwe, 1374
CP 4296
Moçambique - Maputo

**Titulo: GUIÃO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CIDADÃOS NO
FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS**

Autores: Padil Salimo e Liria Langa

Coordenação: Padil Salimo

Agradecimentos

A MAP Consultoria Lda, endereça o seu profundo agradecimento ao MASC pela escolha para a concepção do presente guião de consulta e participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento das Assembleias Provinciais. Um especial agradecimento ao Ministério da Administração Estatal, e a todas as pessoas contactadas para a consulta de informações e partilha de experiências sobre as Assembleias Provinciais.

Abreviaturas

APs	Assembleias Provinciais
CCL	Conselho Consultivo Local
CRM	Constituição da República de Moçambique
DANIDA	Agência Dinamarquesa Desenvolvimento Internacional
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MASC	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
OSC	Organização da Sociedade Civil
PES	Plano Economico e Social
PESOD	Plano Economico e Social e Orçamento Distrital
PESOP	Plano Economico e Social e Orçamento Provincial
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional

Índice

Abreviaturas.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1 Contexto do guião.....	6
1.2 Objectivos do guião.....	7
1.3 Metodologia de elaboração do guião.....	8
1.4 Grupo alvo	8
2. A GOVERNAÇÃO PARTICIPATIVA A NIVEL PROVINCIAL	9
2.1 Órgãos locais do Estado	9
2.1.1 Quais são os órgãos da máquina do Estado na Província?	10
3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLEIA PROVINCIAL.....	12
3.1 Organização da Assembleia Provincial.....	12
3.2 O Papel da Assembleia Provincial	14
3.3 Funcionamento da Assembleia Provincial.....	16
3.3.1 Sessões da Assembleia Provincial.....	16
3.3.2 Plenário.....	17
3.3.3 A Mesa da Assembleia Provincial	18
3.3.4 Comissões de Trabalho	18
3.3.5 A Fiscalização pela Assembleia Provincial	19
3.5.6 Processos e Mecanismos de Tomada de Decisões da Assembleia Provincial	20
4. RELACIONAMENTO DA ASSEMBLEIA PROVINCIAL COM O GOVERNO PROVINCIAL E COM CIDADÃOS	22
4.1 Relacionamento com o Governo Provincial.....	22
4.2 Relacionamento com os Cidadãos e Sociedade Civil	22
4.2.1 Meios de Consulta e Comunicação entre os Membros da Assembleia Provincial e Cidadãos.....	23
5. COMO A SOCIEDADE CIVIL PODE ALARGAR AS SUAS INTERVENÇÕES NA ÁREA DE MONITORIA E ADVOCACIA DAS ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS?	25

1. INTRODUÇÃO

O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) é um projecto financiado pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), Cooperação Irlandesa (Irish Aid), Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e pela Agência Dinamarquesa Desenvolvimento Internacional (DANIDA) que trabalha com vista a melhorar a governação e prestação de contas aos cidadãos moçambicanos, através do fortalecimento e diversificação do engajamento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) moçambicanas na monitoria e advocacia sobre a governação.

O estudo de Base elaborado pelo MASC em 2008 constatou que as OSC apresentavam grandes fragilidades nas áreas ligadas a monitoria e advocacia, governação interna e ferramentas de monitoria e advocacia da governação. Estas constatações foram determinantes para um melhor enquadramento das estratégias de actuação do MASC na área da governação.

O presente guião é um instrumento que tem em vista dotar as OSC e cidadãos de modo geral, de conhecimentos sobre o funcionamento das Assembleias Provinciais de maneira a facilitar a sua participação e a alargar as suas intervenções na área de monitoria e advocacia da governação a nível provincial.

O guião apresenta aspectos relacionados com a estrutura, características, funções, e responsabilidades das Assembleias Provinciais; e indica quais são as oportunidades existentes que possam ser utilizadas pelas OSC para estabelecer diálogo com os membros das Assembleias Provinciais, e promover acções com vista a melhoria do processo de prestação de serviços às comunidades locais através da advocacia de políticas.

O guião está estruturado em cinco secções, nomeadamente a parte introdutória que inclui a descrição do contexto da elaboração do guião, dos objectivos, a metodologia e indicação do grupo alvo do guião; a segunda secção, aborda a estrutura e formas de organização do governo provincial; a terceira secção descreve diversos elementos relacionados com a organização e funcionamento da Assembleia Provincial e as etapas de tomada de decisões; a quarta secção aponta as formas como a AP se relaciona com o Governo Provincial e com as Organizações da sociedade civil e cidadãos, salientando os caminhos que os cidadãos e OSC podem seguir para melhor participarem e influenciar decisões da AP a favor dos interesses de desenvolvimento da Província e das comunidades; e por último, a quinta secção, descreve as possibilidades de alargamento de mecanismos de monitoria e advocacia da governação a nível.

1.1 Contexto do guião

A aprovação da primeira constituição democrática em Moçambique permitiu a introdução de reformas profundas na governação que viriam a alterar o modo de relacionamento entre o Estado e os cidadãos. Efectivamente, o processo de democratização no país deu espaço para a implementação de processos de descentralização e desconcentração e novos mecanismos

de governação e participação dos cidadãos e da sociedade civil surgiram. É nesse contexto que é aprovada a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), através da Lei 8/2003, de 19 de Maio, e seu respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto 11/2005, de 10 de Junho.

A Lei dos Órgãos Locais do Estado determina que os órgãos Locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito.

A aprovação da LOLE representou um salto importante no quadro da governação participativa, ao trazer os cidadãos para perto da esfera decisória, através da sua participação em conselhos consultivos locais (CCL). A Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004, prevê a criação das Assembleias Provinciais (APs), conforme estabelecido no seu artigo 142. É através da Lei 5/2007, de 9 de Fevereiro que é estabelecido o quadro jurídico legal para a implantação das AP. E através dessa lei, também foi definida a composição, organização, funcionamento e competências das APs. As APs são consideradas como instituições de representação política dos interesses das populações a nível provincial e de fiscalização e controle do governo provincial¹. Foi nas eleições gerais presidenciais e legislativas de 2009, que também foram eleitas as primeiras APs.

O quadro legal da descentralização e desconcentração favorece a interacção entre a Administração Pública e o cidadão, e abre espaço para a monitoria da governação, exigência de prestação de contas, e melhoria da qualidade de serviços prestados pelos Governos Locais. O fraco conhecimento da legislação, dos mecanismos de participação, e do funcionamento dos órgãos locais e das Assembleias Provinciais pelas OSC e cidadãos, têm dado mostras de ausência de iniciativas para a utilização das estruturas, e espaços existentes para o diálogo e exercício de advocacia a favor das comunidades.²

É na base destas constatações que o MASC concluiu que era importante a elaboração de um guião sobre o funcionamento das assembleias provinciais, acreditando-se que o mesmo servirá de base para a disseminação de informação junto às OSC e cidadãos no geral de modo que possam ter conhecimento e domínio sobre a forma como elas estão estruturadas e como funcionam, para que a partir daí se possa estimular maior interacção entre as OSC e as APs, e promover uma maior compreensão das oportunidades existentes para a advocacia da governação a nível provincial.

1.2 Objectivos do guião

O presente guião tem como objectivos:

¹ Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (2013). Lições dos Primeiros Anos de Funcionamento das Assembleias Provinciais em Moçambique: Estudo de Caso das provinciais de Manica e Zambézia 2010-2011

² MASC (2014). Termos de Referência da Consultoria. Guião de Funcionamento das Assembleias Provinciais e Municipais e dos Conselhos Consultivos.

- (i) Apresentar a estrutura e as características e funcionamento das Assembleias Provinciais;
- (ii) Descrever as estratégias de trabalho dos membros das Assembleias Provinciais;
- (iii) Indicar os mecanismos de interação entre os membros das Assembleias Provinciais com as comunidades; e
- (iv) Identificar os processo e/ou mecanismo de tomada de decisões.

1.3 Metodologia de elaboração do guião

No processo de elaboração deste guião obedeceu os seguintes processos:

- Revisão da literatura relevante sobre participação, governação e prestação de contas;
- Revisão da legislação sobre a organização e funcionamento dos órgãos províncias e sobre as Assembleias províncias, em particular;
- Revisão de documentos e relatórios sobre processos de desenvolvimento local, incluindo documentos de planificação a nível provincial; e
- Consulta aos actores relevantes que trabalham com as Assembleias Provinciais.

1.4 Grupo alvo

O presente guião foi concebido como instrumento de apoio ao trabalho das Organizações da Sociedade Civil e cidadãos de modo a que tenham conhecimento e domínio sobre a estrutura, organização e funcionamento das Assembleias Provinciais, e abrir campo para uma melhor orientação das OSC e cidadãos na articulação com as Assembleias Provinciais e por essa via participarem mais activamente nos processos de advocacia de políticas e mudanças a nível local.

2. A GOVERNAÇÃO PARTICIPATIVA A NÍVEL PROVINCIAL

A governação participativa é um modelo de gestão que pressupõe a coordenação entre os actores e grupos sociais na busca de soluções para o bem-estar das comunidades locais.

Em Moçambique, os governos locais a vários níveis (provincial, distrital e municipal) são obrigados legalmente a promover a participação dos cidadãos na gestão do desenvolvimento.

Os processos de governação participativa a nível provincial são regulados pelos seguintes instrumentos legais e normativos:

- Constituição da República de Moçambique (artigos 141 e 142);
- Lei 8/2003 de 19 de Maio, Lei dos Órgãos Locais dos Estado (LOLE);
- Decreto 11/2005 de 10 de Junho, Regulamento da LOLE;
- Lei 5/2007, de 9 de Fevereiro, Lei que estabelece o quadro jurídico legal para a implantação das Assembleias Provinciais e define a sua composição, organização, funcionamento e competência.
- Lei n. 7-2012 de 8 de Fevereiro, Aprova a Lei de Base Organização e Funcionamento da Administração Publica
- Lei 11/2012, de 8 de Fevereiro – procede à revisão pontual da Lei 08/03, de 19 de Maio, Lei dos Órgãos Locais
- Lei 4/2013 de 22 de Fevereiro, Lei que estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros das assembleias provinciais;
- Guião do Observatório de Desenvolvimento.

2.1 Órgãos locais do Estado

O que são órgãos do Estado?

Órgãos locais do Estado são aqueles criados com a função de representação do Estado ao nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território (Artigo 262 da CRM)

A organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da descentralização e desconcentração.

Diz-se descentralização, quando há transferência de poder de decisão e/ou prestação de serviços à uma entidade que funciona sem qualquer subordinação a uma outra, por exemplo, as decisões tomadas e/ou serviços prestados pelos órgãos municipais.

Ao contrário, se diz desconcentração, para se referir a transferência de poder de decisão e/ou prestação de serviços por um órgão dentro de uma mesma entidade, e que actua na base de uma relação hierárquica e de subordinação.

No âmbito do seu funcionamento, os órgãos locais do Estado garantem a participação activa dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades (n.º 2 do artigo 263 da CRM).

2.1.1 Quais são os órgãos da máquina do Estado na Província?

A máquina do Estado na Província é composta pelos seguintes órgãos:

- a) O Governador Provincial;
- b) O Governo Provincial.

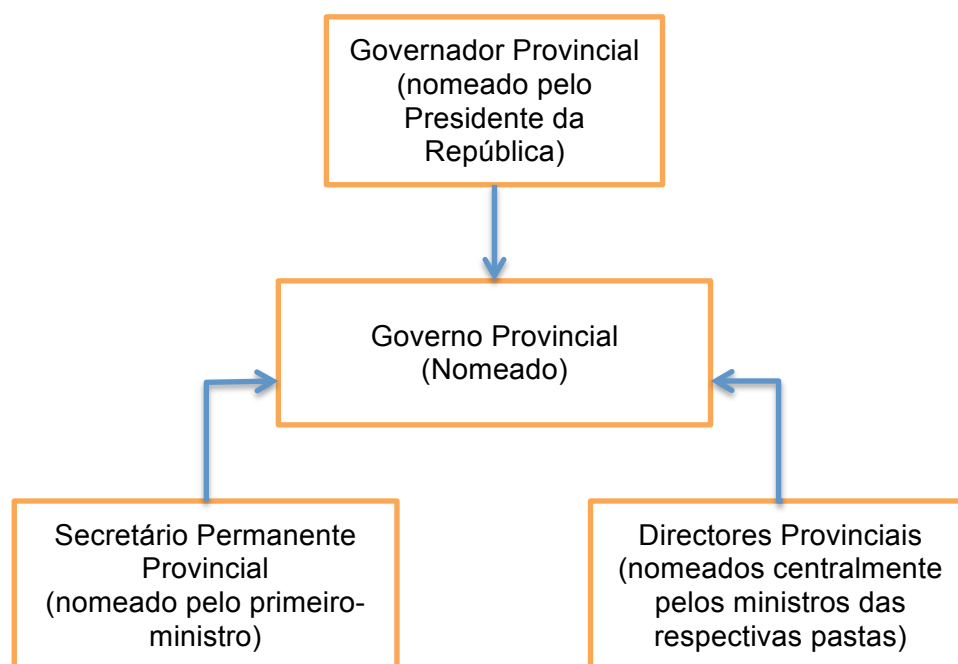
O Governo Provincial é composto pelo Governador da Província, Secretário Permanente, Directores Provinciais e outros responsáveis de nível Provincial.

O Governo Provincial é o representante da autoridade administrativa central do Estado a nível local, e é responsável pela execução na província, das acções e políticas definidas a nível central.

O Governo Provincial, tem a responsabilidade de aprovar a proposta do plano e orçamento provincial, supervisionar a sua execução, e supervisionar os órgãos locais do Estado dos escalões de distrito, posto administrativo e localidade.³

O Gráfico a seguir apresenta a estrutura mínima que deve assegurar a realização de funções básicas na prestação de serviços às populações na Província.

Gráfico 1: Estrutura dos Órgãos Locais do Estado – Província



³ Artigo 19 da LOLE, Lei 8/2003

A informação sobre a estrutura de organização do Governo Provincial é importante para qualquer cidadão que quer poder participar na governação, fazendo uso deste modo, do seu direito de cidadão. É nesses termos que este capítulo surge como parte integrante deste guião. Na caixa abaixo, vem resumidamente indicado o cidadão o que deve reter como o mais importante.

Nota sobre alguns elementos a reter neste secção do guião:

O a sociedade civil e os cidadãos têm direito de participar na governação, através de contribuições em termos de ideias e acções, também tem o direito de exigir melhores serviços e qualidade de vida, bem como solicitar a prestação de contas por parte do governo. É preciso entender que as coisas que acontecem na Província, são resultado da intervenção, ou das formas de como o governo funciona. Na Província, a máquina do Estado é composta por dois órgãos, que são:

- i) Governador Provincial; e
- ii) Governo Provincial.

O Governador é um órgão singular, uma vez que é composto por uma pessoa; e o Governo Provincial é um órgão colegial, isto é, uma colectividade ou grupo.

São parte do Governo Provincial, o Governador, o Secretário Permanente, e os Directores Provinciais.

A implementação de planos e orçamentos é responsabilidade do Governo Provincial, e por isso, a sociedade civil e cidadãos precisam saber quais são as entidades que integram o governo. É com o governo que se pode dialogar sobre questões específicas que interessam as comunidades e é deles que se espera exigir prestação de contas sobre decisões tomadas e acções realizadas, e é o Governo Provincial o órgão que é sujeito a fiscalização e controlo pela Apresentação Provincial.

3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLEIA PROVINCIAL

O que é uma Assembleia Provincial?

A Assembleia Provincial é o órgão de representação democrática, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos. (Artigo 1 da Lei 5/2007, de 9 de Fevereiro)

As regras para o funcionamento da Assembleia Provincial são estabelecidas por um documento chamado Regimento. Este documento é aprovado pelos membros da AP.

Como são escolhidos os membros da Assembleia Provincial e o que eles representam?

Como já foi referido acima, a Assembleia Provincial é um órgão que nasce de um processo de eleição feita pelos cidadãos com 18 anos ou mais, residentes no território da Província. A Assembleia Provincial tem um mandato que dura 5 anos.

As pessoas eleitas para as APs são chamadas **membros da Assembleia Provincial**. Os membros da Assembleia Provincial são escolhidos entre os cidadãos que residem na Província e que representam partidos políticos, coligações de partidos ou grupos de cidadãos (artigo 2 da Lei 5/2007).

Os membros da AP representam tanto a Província, bem como o círculo eleitoral que corresponde ao distrito pelo qual são eleitos (artigo 5 da Lei 5/2007). O número de membros por círculo eleitoral varia de acordo com o número de eleitores.

A caixa abaixo mostra as diferenças entre números de membros da AP entre distritos da mesma Província.

Como foi referido acima, todos os distritos da Província, têm e devem ter representação nas APs. O número de membros por círculos eleitorais depende do número de eleitores (recenseados) em cada distrito. Por exemplo a Província de Niassa, tem 16 distritos, e o Distrito de Cuamba possui 12 membros na AP, enquanto os distritos de Mavogo e Mecula tem cada um apenas 1 membro na AP e a cidade de Lichinga tem 10 membros na AP.

3.1 Organização da Assembleia Provincial

A Assembleia Provincial está organizada em três órgãos. É através desses órgãos que funciona a Assembleia Provincial. E cada um dos órgãos desempenha uma função. Os órgãos a que se referem são os seguintes:

- Plenário
- Mesa da Assembleia

- Comissões de Trabalho

O que é que cada um destes órgãos é? A resposta a esta pergunta encontra-se na caixa que se segue abaixo.

Nota:

Para compreender o que é cada um dos órgãos da AP apresentados acima, olhemos para a descrição que vem em baixo.

- **O Plenário** é o órgão máximo e representa todos os membros reunidos em sessão da Assembleia Provincial. O Plenário só toma decisões quando estiverem presentes a maioria dos membros da Assembleia provincial (nº 1 do Artigo 72), e as deliberações são tomadas por maioria de votos dos membros presentes (nº 2 do Artigo 72).
- **A Mesa da Assembleia Provincial** é o órgão que dirige a Assembleia Provincial e é constituída pelo Presidente e Vice-Presidente, pelos chefes das bancadas e por mais 3 a 7 membros eleitos pela assembleia provincial. Estes membros que variam entre (3 a 7), as regras para a determinação do número encontram-se definidas nas alíneas a), b) e c) do nº 1 do Artigo 89 conjugado com o Artigo 33.
- **As comissões de trabalho** são órgãos internos da Assembleia provincial que são criadas sob proposta da Mesa da Assembleia Provincial (nº 1 do Artigo 102), com funções de efectuar estudos e elaborar pareceres sobre matéria da sua especialidade, preparar projectos de decisão e acompanhar o trabalho dos órgãos e instituições da sua área de actividades. As comissões são muito importantes na actividade da Assembleia Provincial, porque são elas que com base nos seus pareceres acabam por influenciar as decisões do plenário.

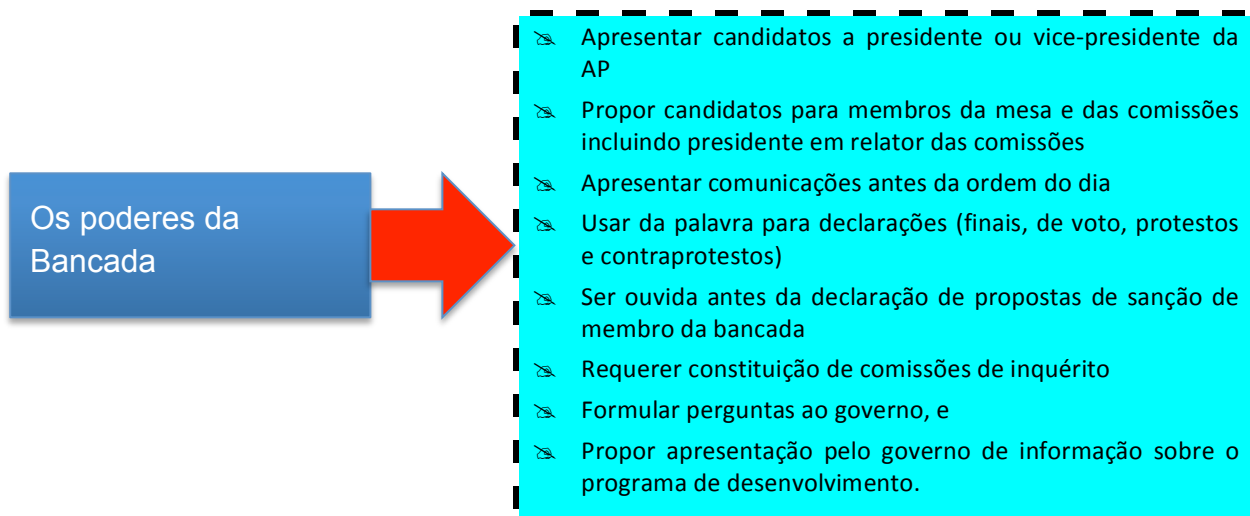
Existem outras formas de organização nas Assembleias Provinciais?

Existem sim outras formas de organização interna das Assembleias Provinciais. Por exemplo, os membros das Assembleias Provinciais estão organizados em bancadas, que representam um partido político, ou uma coligação de partidos, ou grupos de cidadãos.

Bancadas correspondem ao agrupamento de membros da AP que pertence a mesma representação partidária, ou coligação de partidos, ou o mesmo grupo de cidadãos e que são dirigidos por um chefe e vice-chefe de bancada. As bancadas tem a vantagem de puder indicar seus membros para integrarem a mesa e as comissões, bem como, membros para ocupar as posições de chefia ou de relator e formularem posições sobre assuntos em discussão na AP.

Para a formação e reconhecimento da bancada é preciso que o partido, coligação de partido ou grupo de cidadãos, tenha conseguido fazer eleger pelo menos cinco membros para a AP. Quando o partido, ou coligação, ou grupo de cidadãos não tem conseguido ter um mínimo de 5 membros, então ela não pode se constituir em bancada. (Ver o Artigo 42 da Lei 5/2007).

Se um membro da AP não faz parte de nenhuma bancada, ele não pode ter qualquer papel na AP, porque fica impedido de participar. Assim, os poderes da bancada, que vem descritos na caixa abaixo, os membros da AP não integram uma bancada não podem exercer.



3.2 O Papel da Assembleia Provincial

Que competências tem a Assembleia Provincial?

A Assembleia Provincial tem várias competências que se encontram detalhadas do Artigo 36 até ao Artigo 41 da Lei 5/2007, Secção III. As caixas que se seguem, apresentam partes seleccionadas de cada um dos seis áreas ou âmbitos de competências das Assembleias Provinciais:



3.3 Funcionamento da Assembleia Provincial

3.3.1 Sessões da Assembleia Provincial

Quantas sessões a Assembleia Provincial realiza por ano? A Assembleia Provincial realiza apenas duas sessões ordinárias por ano. A **primeira sessão ordinária** destina-se a aprovação do relatório de execução do plano e orçamento do ano anterior, e a **segunda sessão**, é para a aprovação do plano e orçamento para o ano seguinte, refere-se aqui ao PESOP.

Os planos e orçamentos, e os relatórios de balanço são os documentos de base para a fiscalização, controlo, e audição da Assembleia Provincial ao Governo Provincial.

A AP também se reúne em sessões extraordinárias, por iniciativa da Mesa ou por requerimento de qualquer dos seguintes órgãos:

- a) Do Governo Provincial;
- b) De um terço dos membros da AP em efectividade de funções;
- c) Do Ministro que superintende na administração local do Estado.

Sessão Extraordinária é aquela que é realizada em data não estipulada no regimento, por meio de convocação especial dos interessados e feita pelo órgão administrativo da instituição ou por quem de direito, para deliberar sobre assunto urgente.

O presidente da AP convoca a Assembleia Provincial no prazo de dez dias, contados a partir da data em que recebe o pedido, devendo a sessão realizar-se no prazo de trinta dias contados desde a data da convocação.

As sessões extraordinárias da AP não devem exceder dez dias e nelas devem ser tratados apenas assuntos para os quais tenha sido convocada. Veja abaixo, exemplo de um caso de convocação de sessão extraordinária.



Durante a época chuvosa 2013 estimava-se que em Nampula seriam afectadas mais de 211 mil pessoas pelas calamidades naturais, número que representa 10% da população desta Província. Assim, a Assembleia Provincial viu-se obrigada, nos termos das suas competências, a convocar uma sessão extraordinária para apreciação do plano de contingência do Governo Provincial para fazer face a eventuais situações de calamidades naturais. Na sessão extraordinária, deliberou-se que a delegação do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) a nível da Província de Nampula deveria iniciar um trabalho de sensibilização das populações sobre a observância das medidas de prevenção, e aprovação do plano de contingências.

3.3.2 Plenário

O Plenário realiza sessões nas quais os membros da Assembleia Provincial se reúnem para discutir e votar os projectos após terem sido analisados pelas comissões de trabalho. As deliberações da Assembleia Provincial tomam a forma de Resolução ou Moção (Artigo 80).

Resolução é o documento administrativo normativo que espelha as matérias que constituem decisões da competência específica do órgão relativamente aos assuntos tratados. Uma moção refere-se a um documento que aplaude ou repudia um acto ou omissão do Poder Público a nível provincial.

A Assembleia Provincial toma decisões quando se encontram presentes a maioria dos seus membros. As deliberações são tomadas por maioria de votos dos membros presentes.

Os cidadãos têm direito de participar das sessões da Assembleia Provincial?

O n.º 1 do Artigo 50, da 5/2007, diz que as sessões da Assembleia Provincial são públicas. Isto significa que os cidadãos podem participar. Há sessões que podem ocorrer a portas fechadas, ou seja, não são públicas.

Nos casos em que as sessões da assembleia provincial são abertas, o presidente da AP pode convocar cidadãos julgados necessários para esclarecimento de questões relacionadas com o assunto em discussão (artigo 55 da lei 5/2007).

Não há muita clareza sobre os motivos que justificam situações de sessões a portas fechadas.

A Lei 5/2007, não deixa muito claro quais as condições em que a Assembleia Provincial declara uma sessão a porta fechada. Pode-se porém procurar ver se o regimento da AP indica quais as situações. A prerrogativa de deliberar que a sessão seja a porta fechada é do plenário, mas a proposta pode vir de qualquer bancada. A única clareza que existe em relação a proibição de participação do cidadão numa sessão da AP, está relacionada com pessoas que perturbem o funcionamento (n.º 2 do Artigo 50), mas no caso, é interdita aquela pessoa acusada de perturbar o funcionamento da AP.

Qual é o prazo de convocação da Assembleia Provincial e divulgação da sua agenda?

Compete ao Presidente da Assembleia Provincial convocar os membros da AP para as sessões. A convocatória é feita com a antecedência mínima de pelo menos 15 dias, e a cada membro é enviada também a agenda da respectiva sessão e os documentos do assunto agendado. Há situações em que por razões várias que os documentos não são enviados, e nesse caso, obriga-se ao órgão a deixar disponível para consulta na sede do órgão. (Ver o Artigo 52).

As sessões extraordinárias são convocadas pelo Presidente da Assembleia Provincial. A convocatória aos membros da AP é divulgada no prazo de dez dias, a contar da data da recepção do pedido, devendo a sessão realizar-se no prazo de trinta dias a contar da data da convocação. (n.º 2 do artigo 48).

Em que documento ficam registados os assuntos debatidos nas sessões da Assembleia Provincial?

Para cada reunião da AP é escrita uma acta. Na acta regista-se basicamente os resultados do debate que tenham tido lugar e as decisões tomadas na sessão. As actas são públicas.

3.3.3 A Mesa da Assembleia Provincial

A preparação das sessões da Assembleia Provincial é da competência da Mesa da AP, que é convocada e dirigida pelo presidente e um porta-voz.

A Mesa reúne-se ordinariamente duas vezes por mês e, extraordinariamente, quando necessário.

A Mesa da AP tem várias competências, entre as quais se destacam as seguintes:

- Coordenar as actividades das comissões de trabalho;
- Coordenar as relações entre a AP e instituições públicas;
- Preparar e organizar as sessões da Assembleia Provincial;
- Apoiar o presidente da AP no exercício das suas funções;
- Analisar e submeter ao plenário propostas de programa anual.

As deliberações da mesa são tomadas pela maioria simples dos votos dos membros presentes, que só ocorre com a presença da maioria dos seus membros (n.º 4 do Artigo 89, da Lei 5/2007).

3.3.4 Comissões de Trabalho

As comissões de trabalho são órgãos que a nível da Assembleia Provincial tem responsabilidade pela análise especializada de assuntos. Eles são muito importantes para o processo decisório na AP, porque é o órgão de onde inicia a análise das propostas que depois seguem para o debate no plenário. As comissões de trabalho são constituídas por um mínimo de 5 e um máximo de 15 membros escolhidos pelas bancadas.

Veja na caixa ao lado as competências das comissões de trabalho.

As comissões de trabalho têm as seguintes funções:

- ✍ Elaborar pareceres e estudos sobre matérias de sua competência;
- ✍ Preparar projectos de decisão e acompanhar o trabalho dos órgãos e instituições da área de sua competência;
- ✍ Fiscalizar actividades dos órgãos do governo provincial;
- ✍ Apresentar propostas de resoluções e moções.
- ✍ Convocar os membros do governo provincial, pessoas individuais ou colectivas para o cumprimento da sua missão;
- ✍ Visitar organismos governamentais, civis, militares e paramilitares, empresas, serviços públicos ou privados; e
- ✍ Ter acesso a documentos confidenciais, mediante requerimento.

As comissões de trabalho podem tomar iniciativa de inquéritos, e controlo da execução de projectos ou planos pelas instituições públicas a nível provincial.

Como forma de assegurar a participação dos cidadãos, as comissões de trabalho podem promover reuniões, e encontros de discussão e aprofundamentos de assuntos com os cidadãos.

3.3.5 A Fiscalização pela Assembleia Provincial

Uma das actividades muito importantes no exercício do mandato da Assembleia Provincial é a fiscalização da acção do governo provincial. A nível provincial existem, entre vários, dois instrumentos importantes da acção do Governo que devem ser objecto de fiscalização da Assembleia Provincial, que são:

- O Plano Economico e Social (PES)
- O Orçamento Provincial

No exercício da sua actividade de fiscalização, a Assembleia Provincial coordena com as comissões especializadas para se dirigirem, por exemplo, aos distritos para se informarem sobre o grau de cumprimento dos Planos Económicos e Sociais e Orçamentos dos Distritos (PESOD).

Do trabalho realizado pela Assembleia provincial devem ser produzidos relatórios que evidenciam as principais constatações encontradas no terreno que depois devem ser enviadas ao Governo Provincial.

3.5.6 Processos e Mecanismos de Tomada de Decisões da Assembleia Provincial

O processo de tomada de decisão na Assembleia provincial segue uma sequência de etapas que formam a decisão. O esquema abaixo, ilustra as fases do processo decisório na Assembleia Provincial:



Figura 1: Fluxograma da Tomada de Decisão na Assembleia Provincial

Fase 1: Apresentação do Projecto

O Plenário inicia os trabalhos à hora fixada, desde que esteja presente a maioria simples dos membros da Assembleia Provincial. Verificado o *quórum*, a Assembleia faz a apreciação e aprovação da agenda da sessão. (artigo 54 da Lei 5/2007).

Quórum é o número de votos necessários para a aprovação ou rejeição de um determinado projecto ou programa pela Assembleia Provincial.

Fase 2: *Discussão do Projecto*

Após a aprovação da agenda da sessão segue a fase de discussão ou debate sobre o assunto em questão. Os membros da Assembleia Provincial e representantes do Governo Provincial (convocados) têm direito ao uso da palavra para fazer conhecer a sua opinião em relação aos assuntos discutidos. O encerramento da discussão de um determinado ponto de agenda compete ao presidente da Assembleia Provincial, mas a maioria dos membros presentes deve concordar com o pedido de encerramento.

Fase 3: *Votação e Deliberação*

Terminada a discussão, anuncia-se o início da votação. As bancadas da Assembleia Provincial têm direito a apresentar declarações de voto com o objectivo de esclarecer o sentido da sua

votação. Nenhum membro deve votar mais de uma vez. Não devem participar da votação membros em situações de conflito de interesse.

As votações realizam-se por uma das seguintes formas:

- a) Por escrutínio secreto (sempre que se realizarem eleições, quando estejam em causa juízos de valor, ou para assuntos em que a Assembleia tenha deliberado que assim seja.
- b) Por cartão de voto levantado (esta é a forma normal de voto pela AP).

Concluída a votação, a Assembleia já pode tomar decisões. A Assembleia Provincial delibera quando se encontra presente a maioria dos seus membros. Considera-se vontade da Assembleia Provincial aquela que tiver mais votos dos membros presentes.

Fase 4: *Publicação das Deliberações*

As matérias que foram objecto de discussão e deliberação pela Assembleia Provincial devem ser de conhecimento dos interessados. Para isso, elas devem ser:

- Afixadas por edictal, em lugar específico e de acesso público, durante 30 dias consecutivos;
- Publicadas no Boletim da República;
- Divulgadas no jornal de maior circulação na província (quando afectam de forma geral os cidadãos).

Nota sobre o que é importante saber nesta 3ª secção do guião:

Uma condição importante para a participação da sociedade civil e dos cidadãos no funcionamento das Assembleias Provinciais passa pelo conhecimento de como é que elas estão organizadas, quais são as estruturas internas e que forma funcionam.

A nível da organização interna, a Assembleia Provincial é estruturada em Plenário, a Mesa da Assembleia Provincial, e Comissões de Trabalho. O plenário é o órgão máximo na tomada de decisões. A Mesa da Assembleia funciona como órgão dirigente da Assembleia Provincial. Ela define por exemplo a agenda da sessão da Assembleia Provincial. As Comissões de Trabalho são grupos especializados, e qualquer projecto antes de ser discutido em plenário é primeiro discutido nas comissões de trabalho especializadas no assunto e emitem pareceres e só depois vão ao debate e aprovação pelo plenário.

Todos estes órgãos podem ser uma porta de entrada para influenciar mudanças; mas as comissões de trabalho são a melhor porta de entrada, elas em princípio têm que buscar informações nas comunidades, em organizações da sociedade civil, e em instituições através de consultas e audições.

As Assembleias Provinciais podem se reunir ordinariamente apenas 2 vezes durante o ano. Mas elas podem se reunir extraordinariamente as vezes que for preciso. Neste sentido, as organizações da sociedade civil e cidadãos podem se organizar e discutir os assuntos que lhes interessam defender, e apresentar às comissões ou a mesa da assembleia.

4. RELACIONAMENTO DA ASSEMBLEIA PROVINCIAL COM O GOVERNO PROVINCIAL E COM CIDADÃOS

4.1 Relacionamento com o Governo Provincial

A Constituição da República de Moçambique cria as Assembleias Provinciais e confere-lhes o poder de fazer a fiscalização da acção do Governo a nível Provincial e observar o cumprimento das leis.

Normalmente, a Assembleia Provincial deve partilhar a sua agenda de trabalho com as instituições relevantes no exercício do seu mandato, sendo uma delas o Governo Provincial.

A Assembleia Provincial tem, igualmente, a obrigação de comunicar todas as deliberações das suas reuniões ao Governo Provincial, no prazo de sete dias após a sua realização. A informação deve mencionar os órgãos responsáveis pela sua execução e prazos previstos.

Por sua vez, o executivo provincial deve prestar contas, regularmente, à Assembleia Provincial sobre a execução de actividades planificadas para um determinado período de realização.

Como é que funciona o processo de audição ao Governo Provincial? A caixa ao lado explica o processo.

A prática de prestação de contas é um acto de elevada importância no processo democrático, e constitui oportunidade para a AP poder cobrar ao Governo Provincial as promessas e compromissos em torno da realização dos objectivos de desenvolvimento da província. Para haver audição ao governo, a AP convoca o Governador Provincial e os membros do Governo Provincial para a sessão da Assembleia Provincial. Assim, em sessão plenária, o Governo apresenta o relatório de execução de actividades do Plano Económico, Social e de Orçamento Provincial (PESOP), ou o seu relatório de balanço. Após a apresentação, abre-se o espaço para os membros das bancadas levantarem questões ao governo provincial relacionadas com matérias abordadas na apresentação do PESOP e no relatório balanço. No final, a AP emite recomendações ao governo provincial.

4.2 Relacionamento com os Cidadãos e Sociedade Civil

As Assembleias Provinciais são órgãos que vêm reforçar a participação dos cidadãos e da sociedade civil nos processos de governação local. De acordo com a Lei 5/2007, as APs devem incentivar a participação dos cidadãos e de pessoas colectivas (alínea b do nº 2 do artigo 36). A participação a que se refere neste corresponde a necessidade dos cidadãos ou grupos de cidadãos e organizações da sociedade civil de intervir activamente nos processos de tomada de decisão que afectam o desenvolvimento e a vida das comunidades locais.

Um dos mecanismos que permite a participação dos cidadãos no trabalho da Assembleia Provincial são as auscultações, previstas na Lei 5/2007. O artigo 114 da Lei das Assembleias Provinciais abre espaço para que, sobre determinadas circunstâncias, a Assembleia Provincial ausculte o sentimento dos cidadãos.

A Lei 5/2007 dá indicações de situações que o órgão pode auscultar cidadãos e/ou a sociedade civil. Como também deixa explícito as oportunidades de participação por parte dos cidadãos no funcionamento da AP em função do facto das sessões serem públicas; as oportunidades de apresentar petições, queixas, ou propostas sobre assuntos de interesse dos cidadãos; a possibilidade de solicitação de cidadãos ligados a matérias específicas para auscultação; mas também através das reuniões e encontros que os membros das comissões de trabalho devem realizar durante o exercício de suas actividades de auscultação e fiscalização.

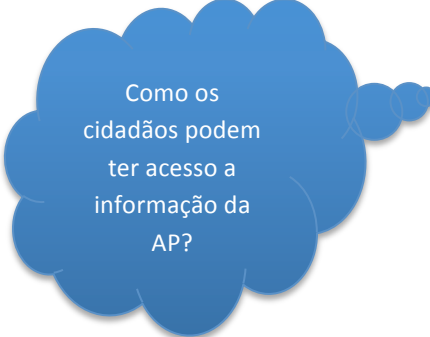
- ✎ Como princípio, os membros da Assembleia Provincial devem manter um contacto permanente com os seus eleitores para que tomem conhecimento dos principais problemas e preocupações que estes enfrentam, de modo a que possam tomar as medidas necessárias para a melhoria das condições de vida dos cidadãos da sua Província, que são àqueles a quem eles representam.
- ✎ As audiências também podem ser realizadas por iniciativa dos cidadãos. Os cidadãos individualmente ou em grupo podem apresentar à Assembleia Provincial, por escrito ou oralmente, petições, queixas e reclamações que pretendam submeter para apreciação da Assembleia Provincial (artigo 81 da Lei 5/2007).
- ✎ A Assembleia Provincial pode ouvir os cidadãos peticionários para obtenção de informações e depoimentos sobre o assunto apresentado por estes.

4.2.1 Meios de Consulta e Comunicação entre os Membros da Assembleia Provincial e Cidadãos

O acesso a informação constitui um elemento fundamental para o trabalho de monitoria e advocacia da governação. No âmbito do relacionamento com os cidadãos, as comissões de trabalho devem, na realização do seu trabalho, procurar estreitar relações com os cidadãos, podendo promover reuniões nos locais de trabalho e de residência para tratarem de questões relevantes, divulgar as decisões tomadas pela assembleia, em vista a participação activa na sua implementação (nº4 do artigo 103 da Lei 5/2007).

Como os cidadãos podem ter acesso a informação produzida pela Assembleia Provincial?

A Assembleia Provincial deve publicar todas as matérias que tenham sido objecto de sua deliberação.



Como os cidadãos podem ter acesso a informação da AP?

Estas são algumas formas que podem ser usadas para ter acesso a informação produzida pela AP:

- Os cidadãos e OSC podem ter acesso às decisões da Assembleia Provincial na sede deste órgão, onde são afixados por edital, as deliberações do órgão, durante 30 dias consecutivos após a deliberação;
- Os cidadãos e OSC podem, também, consultar as informações nos Boletins da República nos casos em que as decisões da Assembleias são publicadas neste documento;
- Importa destacar que, no caso em que as decisões da Assembleia Provincial afectam de modo geral aos cidadãos, este órgão tem a obrigatoriedade de fazer a sua publicação no jornal de maior circulação da província, para além de afixá-las no lugar de costume (n.º 3 do artigo 78 da Lei 5/2007);
- Qualquer cidadão que demonstre interesse pode consultar as actas das sessões da AP, desde que faça um pedido ao secretário técnico da AP (artigo 77 da Lei 5/2007).

Existem casos em que a Assembleia Provincial não pode satisfazer o pedido dos cidadãos. Se esta situação ocorrer, os cidadãos precisam de saber qual é o fundamento da recusa. O n.º 3 do Artigo 77 diz que “a recusa de facultar o acesso de qualquer cidadão às actas deve ser fundamentada por escrito”.

O que os cidadãos podem fazer nesse caso? Uma saída é o cidadão a quem tenha sido recusado o acesso às actas, apresentar uma reclamação ao presidente da AP, demonstrando o interesse legítimo no pedido formulado.

Nota sobre aspectos importantes a saber nesta quarta secção do guião:

A participação só pode ter melhor resultado quando a sociedade civil tem conhecimento sobre as questões e decisões tomadas pelos órgãos com os quais querem interagir para melhor influenciar mudanças. Portanto, as fontes de acesso a informação devem ser conhecidas. Por exemplo, o guião informa que informações resultantes das decisões da Assembleia Provincial são publicadas em edital que é afixado na sede da Assembleia; também existem deliberações publicadas em Boletim da República; como também há deliberações que podem estar publicadas nos jornais de maior circulação na Província, para além de que pode-se requerer o acesso a informação no Secretariado da Assembleias Provincial.

No entanto, para participar, a lei estabelece diferentes formas de oportunidade, nomeadamente, pode-se participar fazendo-se presente nas sessões da Assembleia Provincial que são públicas salvo em casos em que há uma clara decisão de que ela possa decorrer a portas fechadas; pode-se também participar nas audições e consultadas realizadas pelas Comissões de Trabalho; bem como os cidadãos podem igualmente participar através da apresentação de propostas, petições, e queixas que são entregues junto ao Secretariado Técnico da Assembleia Provincial.

5. COMO A SOCIEDADE CIVIL PODE ALARGAR AS SUAS INTERVENÇÕES NA ÁREA DE MONITORIA E ADVOCACIA DAS ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS?

- ✗ As Assembleias Provinciais são um importante mecanismo de fortalecimento dos sistema democrático, e uma garantia para a boa governação. Elas reflectem uma oportunidades para que as OSC e cidadãos possam participar dos processos de governação e influenciar as decisões dos órgãos provinciais.
- ✗ Os membros das Assembleias Provinciais representam os interesses dos cidadãos a nível provincial e no âmbito das suas competências de fiscalização da acção dos governos provinciais, devem como princípio, procurar defender interesses dos cidadãos. É por isso que os membros da Assembleia Provincial deve ouvir o que os cidadãos pensam e consideram necessário ser feito no âmbito dos projectos, iniciativas e prioridades de desenvolvimento da Província.
- ✗ Desta forma, as OSC e cidadãos devem manter um contacto (permanente se possível) com os membros das Assembleias Provinciais, entanto que seus representantes legítimos, de modo a informa-los e influenciar as decisões em relação a implementação dos programas de desenvolvimento a nível provincial.
- ✗ Os cidadãos e OSC devem usar os mecanismos legais e espaços abertos para o seu envolvimento no diálogo sobre políticas. Por exemplo, participando nas sessões da AP, nas audições promovidas pelas comissões ao Governo Provincial, nas auscultações e reuniões e etc.
- ✗ Mas também podem expor os seus problemas e propostas sobre questões de interesse a nível local, através de cartas, petições, ou solicitação de encontros com o órgão para expor de forma verbal as suas preocupações.

Como as OSC podem se fazer ouvir e influenciar decisões aos membros das Assembleias provinciais e desta forma influenciar decisões?

- ✗ Existem diversas maneiras pelas quais as OSC podem fazer-se ouvir junto aos membros da Assembleia provincial. Por exemplo, as OSC podem seleccionar temas, áreas ou sectores de actividades onde elas se propõe a realizar acções de monitoria participativa.
- ✗ Com base nas evidências colhidas as OSC podem produzir estudos, ou posições, e propostas escritas, bem como usar do conhecimento e da informação que dispõe para influenciar as decisões e assuntos da AP.

- ✕ Podem igualmente usar como via para influenciar decisões os Conselhos Consultivos Locais que normalmente são utilizados como mecanismo de consulta por parte dos governos e também da Assembleia Provincial.

- ✕ Considera-se que a sociedade civil influencia decisões quando ela é capaz de fazer reivindicações que atraem a atenção do público e dos fazedores de políticas.