

## C. Aspectos legais da monitoria da governação local pela sociedade civil

Eduardo Chiziane

### (i) Introdução

Participar provém do latim *participare* e significa “tomar ou ter parte em, associar-se a,... fazer saber, dar parte de.”<sup>1</sup>. A participação pode ocorrer em vários campos, nomeadamente político<sup>2</sup>, económico<sup>3</sup> e administrativo. Esta última é que prenderá a nossa atenção.

Monitorar significa fazer acompanhamento, controlar a implementação de alguma actividade, plano, programa, etc.

Segundo Emilia MACHAIEIE<sup>4</sup> e outros, “a participação comunitária é o processo de envolvimento dos cidadãos na governação local, com vista a garantir boa governação”. A participação é ainda uma forma de grupos anteriormente excluídos do processo decisório terem a possibilidade e a capacidade de influenciar (e não de decidir?) sobre questões que lhes afectam directamente.

A Constituição da República de Moçambique (CRM) estabelece, no artigo 251/2 que “A Administração Pública (AP) promove a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação dos serviços aos cidadãos”.

<sup>1</sup> Universal “Dicionário de Língua Portuguesa”, Maputo, 2005, pp. 1130

<sup>2</sup> A Constituição da República de Moçambique (CRM) - 2004, fala da participação política no Capítulo IV do Título III. Assim, o artigo 73, a propósito das eleições, fixa o princípio da permanente participação democrática dos cidadãos nos pleitos eleitorais, referendos e na vida da nação. Na verdade, a noção *permanente participação* pode transmitir a ideia da inclusão neste ponto da participação também na vida administrativa. Contudo, pensamos que não é este o propósito deste título, porque existe um tratamento específico da participação dos cidadãos na gestão administrativa ao nível dos OLE, em sede do Título XII, Capítulo IV.

<sup>3</sup> FRANCO, J. e MARTINS, H “Dicionário de conceitos e princípios jurídicos” Almedina. Coimbra, 1995, pp. 645. Aqui a participação económica é definida como “o princípio segundo o qual o pessoal de uma empresa tem interesses na vida desta”. Podemos aqui destacar a participação financeira - dá-se a “participação financeira ou noutras empresas, quando a primeira possui quotas ou acções de outra ou outras empresas participando, assim, no seu capital.”

<sup>4</sup> Emilia MACHAIEIE e autores “Participação comunitária e prestação de contas na Governação local”, AWEPA, 2004.

Este enunciado reforça a relação AP e cidadãos e constitucionaliza a participação como mecanismo de gestão pública.

O artigo 263/2 da Constituição da República de Moçambique (CRM), fixando os princípios organizatórios dos Órgãos Locais do Estado (OLE), estabelece que “No seu funcionamento, os órgãos locais do Estado, promovendo a utilização dos recursos disponíveis, garantem a participação activa dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades”. Este artigo traduz a vertente da participação do cidadão na gestão administrativa.

O artigo 3/3 da Lei 8/2003 de 19 de Maio, quando define os princípios sobre a organização e funcionamento dos OLE retoma o enunciado constitucional dizendo: “No seu funcionamento, os Órgãos Locais do Estado (OLE)...garantem a participação activa dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades...”

O Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE), aprovado pelo Decreto do Conselho de Ministros N° 11/2005, de 10 de Junho, trata da cidadania e participação em 22 artigos. Corresponde ao segundo maior título do regulamento. Isto demonstra a importância que o Estado dá hoje à afirmação da cidadania e participação.

Ao nível Municipal existe igualmente um espaço para a participação da Sociedade Civil; contudo, o seu regime jurídico carece ainda de aprofundamento e melhoramento.

Será que a estrutura de participação da Sociedade Civil e comunitária prevista na legislação sobre os órgãos locais do Estado permite assegurar a prestação de contas dos Órgãos Locais do Estado (OLE) junto às comunidades, as Organizações da Sociedade Civil Como assegurar o equilíbrio entre a necessidade da celeridade, princípio da rapidez na tomada de decisões, e às exigências da promoção da Cidadania e Participação, muitas vezes caracterizados por uma articulação morosa e conflituosa?

A natureza das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) ou dos Conselhos de Consulta Comunitária precisa de ser melhor explicitada.

A nossa abordagem focalizará sobre a interpretação e explicação das disposições jurídicas da legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (OLE) e Órgãos das Autarquias Locais (OAL) relacionadas com a *cidadania, participação e monitoria da Governação Local*, através da colocação de problemas à volta da aplicação ou compreensão do regime jurídico correspondente, bem como a avaliação do nível de implementação da legislação tendo em conta o tema (Parte I). O estudo analisará as percepções sobre a natureza dos Conselhos de Consulta Comunitária - órgão de consulta apenas ou órgão decisório (Parte II) e, finalmente,

falaremos da necessidade de assegurar a participação dos Conselhos de Consulta Comunitária (CCC) na fase da implementação dos Planos de Desenvolvimento Distrital (Parte III).

## A. AO NÍVEL DOS ÓRGÃOS LOCAIS DO ESTADO (OLE) - DISTRITO E PROVINCIA

amos descrever os mecanismos legais do sistema de cidadania e participação, previsto para a interacção entre a Sociedade Civil e os Governos Distrital e Provincial.

### 1. Mecanismos de interacção entre a Sociedade Civil e o Governo Distrital

#### 1. 1. As Fontes legais

O artigo 3/3 da Lei 8/2003, sobre os princípios de organização e funcionamento da Administração Pública (AP), prescreve que “no seu funcionamento, ... a AP observa os princípios da boa administração, ...e garante a *participação* activa dos cidadãos, incentiva a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades...”. É fundamental associar o princípio da participação aos outros princípios ligados à organização e funcionamento da Administração Pública (AP), como o princípio da desconcentração e da desburocratização administrativas, etc., sem os quais a participação é insustentável. Na verdade, a cidadania e participação integram-se nesta cadeia de princípios complementares que se impõe à AP hoje.

A apresentação dos princípios sobre a Cidadania e Participação (CP) pela lei desacompanhados de apresentação do seu teor ou conteúdo pode tornar aqueles princípios estéreis e inúteis. Por isso, o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE) vai cuidar da concretização dos princípios da CP.

Na construção do sistema de cidadania e participação, o legislador prevê três níveis ou momentos de articulação entre os cidadãos: comunidades locais e os Órgãos Locais do Estado (OLE).

A filosofia subjacente no Regulamento da Lei dos Órgãos do Estado (RELOLE) com a inserção de um capítulo sobre comunidades e outro sobre a articulação dos Órgãos Locais do Estado (OLE) e comunidades locais levamos a fazer duas observações. Primeiro, nos dois capítulos sobressai a ideia da consulta; por isso, interroga-nos porquê esta separação. Segundo, a diferença é ligeira, e sugere-nos apenas a ideia de que no capítulo sobre as comunidades, estes sujeitos são encarados de uma forma passiva. São consultados. Não têm uma vida própria. Enquanto no capítulo sobre a

articulação, as comunidades são vistas de forma activa, os seus líderes, as autoridades comunitárias “administram” as suas áreas respectivas a bem das populações, colaborando com os OLE. Enfim, articulam com estes últimos.

Assim, o Decreto, RELOLE, fala de:

## 1.2. Consulta aberta à Sociedade Civil

A consulta a aberta à Sociedade Civil e aos cidadãos<sup>5</sup> realiza-se tendo como base certos princípios (1.2.1.), vendo a forma e o âmbito da consulta aberta (1.2.2.), focalizados sobre a elaboração de determinados documentos (1.2.4.) e reconhecendo a necessidade de partilha de certos bens do domínio público (1.2.3.).

### 1.2.1. Princípios relativos à consulta a Sociedade Civil

“Os OLE devem assegurar a participação dos cidadãos, comunidades locais, associações e outras formas de organização social,...na formação das decisões que lhes disserem respeito” - artigo 100/1 do RELOLE. Segundo este artigo, Órgãos Locais do Estado serão os Governos Distritais, o Chefe do Posto Administrativo e o Chefe de Localidade.

Os termos associações e outras formas de organização social são uma referência clara da necessidade de assegurar a participação da Sociedade Civil. Assim, assegurar a participação da Sociedade Civil, dos cidadãos... é uma obrigação para os OLE.

A Sociedade Civil apenas participa na formação da decisão, sendo o dever de tomar a decisão da responsabilidade da Administração Pública. As matérias sobre as quais se pode exercer a consulta é muito ampla. Na verdade, o artigo que estamos a citar apenas refere que os *cidadãos participam...na formação das decisões que lhes disserem respeito*.

Em síntese, podemos falar de dois princípios:

- O princípio da participação (já foi descrito)
- E o princípio da colaboração

O artigo 102 trata do princípio da colaboração dos OLE com os particulares e as comunidades. O conceito de Sociedade Civil enquadra-se muito bem

---

<sup>5</sup> Artigos 100 a 103 do RELOLE

o termo "particulares". O conteúdo do princípio da colaboração destaca a seguinte finalidade: assegurar a participação adequada da Sociedade Civil no desenvolvimento local. Para que isto seja possível a norma impõe:

- O dever dos OLE de prestar informações e esclarecimentos que a Sociedade Civil e outros actores precisem para orientar a sua participação;
- O dever de apoiar e estimular as iniciativas da Sociedade Civil e receber e considerar as suas sugestões e informações.

O artigo 102 estabelece ainda o princípio da responsabilidade aos OLE pelas informações prestadas por escrito à Sociedade Civil.

### 1.2.2. Forma e âmbito da consulta aberta

A ideia central da consulta aberta é de criar um campo muito amplo de matérias sobre as quais os Governos locais e as autoridades locais podem solicitar a consulta, desde que se trate de questões essenciais, de interesse comum. Contudo, existe o perigo de a Sociedade Civil e os Governos locais divergirem quanto ao entendimento sobre o que seja questão essencial para a comunidade. A consulta realiza-se através de reuniões e da criação de comités comunitários.

Em síntese, podemos citar o artigo 100/2 do REOLE: "A consulta aos cidadãos realiza-se através da reunião de criação de comités comunitários sobre qualquer assunto de interesse local".

### 1.2.3. A necessidade de partilha de certos bens privativos do domínio público para efeitos cívicos

Num contexto de falta de instalações como é nosso país, o REOLE estabeleceu a necessidade de partilha ou utilização comum de certas instalações entre os OLE e a Sociedade Civil para efeitos cívicos. Sendo o pedido de utilização feito aos dirigentes do respectivo órgão local.

Em síntese, notam-se os precisos termos do artigo 101:

Nº 1 "As instalações dos órgãos locais do Estado podem ser utilizadas para fins cívicos por associações e sindicatos". Significa, por exemplo, que o Estado pode dar ordens caso se verifique uma recusa de acesso às instalações aqui referidas.

Nº 2 "Os pedidos de utilização são feitos por requerimento dirigido aos dirigentes do respectivo órgão local".

#### 1.2.4. A consulta à Sociedade Civil na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Distrital (PDD)

A elaboração de planos de desenvolvimento local deve ser feita numa perspectiva participativa. Por isso, o artigo 103, na sua epígrafe, fala em Desenvolvimento local participativo.

Este artigo, no seu n°1, estabelece que “Os PDDs são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito”.

O n°2 impõe o critério da necessidade na elaboração dos planos de desenvolvimento local: “os programas de desenvolvimento local participativo respondem às necessidades específicas do distrito e complementam as previstas no Plano do Governo”.

E, por fim, nos termos do n°3 do mesmo artigo, os Programas de desenvolvimento local participativo devem:

- Estar em harmonia com o Programa quinquenal do Governo, o PES e o Plano Estratégico Provincial...;
- Assegurar os meios para a sua execução através de recursos humanos, materiais e financeiros;
- Apresentar indicadores que permitam avaliar a conformidade e o cumprimento das políticas públicas e o nível da sua execução.

Duas observações: a primeira, parece que de 5 em 5 anos os PEDIS deverão ser ajustados ao programa quinquenal do Governo. É um exercício necessário, porém, dispendioso. Segundo, os processos e metodologias de elaboração dos PDDs dos três distritos indicados tiveram que ser revistos para se ajustarem ao artigo 103, em particular porque constatou-se, na fase anterior a 2005, que os projectos de PDDs em referência não tinham beneficiado da participação popular ou da Sociedade Civil e precisavam de ser harmonizados ao programa quinquenal do governo, constituído após as eleições de 2004. Estes factores explicam a aprovação, só este ano, dos PDDs daqueles distritos.

O país assistiu a um processo de elaboração de PDD onde se procurou mobilizar a participação da população. Podemos afirmar, com segurança, que a primeira e mais ampla possibilidade de participação comunitária no contexto da implementação do RELOLE se manifestou neste empolgante processo de elaboração de PDDs e implementação dos PPFs no país. Contudo, é difícil medir ou falar da eficácia e eficiência participativa deste processo.

### **1.3.3.4. Conclusão parcial**

O desenvolvimento da gestão participativa vai influenciar positivamente na democratização da Administração Distrital. O nosso país tem uma tradição profundamente paternalista. O Estado continua a providência de quase tudo e mostra os caminhos a seguir. Este aspecto poderá nesta fase incipiente do funcionamento das Instituições de Participação DE Consulta Comunitária influenciar a participação da Sociedade Civil. Contudo, é importante que as Organizações da Sociedade Civil se auto-organizem e concertem suas posições, desviando-se das influências do Estado. As Organizações da Sociedade Civil devem, hoje, lutar pela sua autonomia; só assim estarão em condições de propor políticas alternativas, fiscalizar o Governo e contribuir com ideias originais na solução dos problemas locais. A co-responsabilização da Sociedade Civil e do Governo Distrital pelas soluções saídas dos Conselhos Locais é um aspecto a considerar. É verdade que a construção da co-responsabilidade encontra dificuldade, em primeiro lugar, porque os Conselhos Consultivos Locais são apenas espaços de consulta. Quem depois toma a decisão é o Governo Distrital. Se assim é, então, na óptica da Sociedade Civil é o Governo Distrital que deve responder pela execução das "suas" decisões. Em segundo lugar, o procedimento participativo fixado na lei apenas obriga o Governo Distrital a consultar à Sociedade Civil em duas fases: na fase da formação das diferentes decisões - PES, Orçamento, Plano de investimento ...e na fase da prestação de contas (artigo 122/2 alíneas d), e) g) e l) do RELOLE - 2005)<sup>6</sup>. Neste quadro, nota-se a falta de comunicação OSC-Governo Distrital na fase da implementação das decisões. Este aspecto pode provocar estranheza em relação ao resultado por parte das OSC e da Comunidade e, logicamente, a Sociedade Civil não se identificará com os resultados de acções onde ela não teve oportunidade de intervir na fase da sua implementação. Por isso, é preciso criar espaços para a participação das OSC, se for possível, ao nível da execução das decisões.

## **1.4. Consulta à Sociedade Civil integrada nas Instituições de Participação e Consulta Comunitária**

### **1.4.1. Formas de organização das comunidades**

São formas de organização comunitária segundo o artigo 110 do RELOLE:

- Conselho Local;

---

<sup>6</sup> Segundo este artigo, as funções dos Conselhos Locais incluem as seguintes tarefas: apreciar e dar parecer sobre as propostas dos planos Distritais de Desenvolvimento, apreciar e dar parecer sobre as propostas do plano económico e social e do orçamento, aprovar o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital.



- Fórum Local;
- Comités comunitários;
- Fundos comunitários.

Podem existir outros mecanismos informais de organização das comunidades. O interesse do estudo e conhecimento destas formas assenta na ideia simples da possibilidade de integração pela Sociedade Civil em qualquer destas formas indicadas formalmente ou noutras formas de organização definidas pela comunidade.

#### **1.4.1.1. Conselho Local**

Segundo o artigo 111 do REOLE, o Conselho Local é “um órgão de consulta das autoridades da administração local na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso, das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias”.

Elementos do Conceito:

- Natureza consultiva do CC.;
- O CC é um órgão de consulta da administração local;
- Visa a busca de soluções para questões fundamentais de desenvolvimento;
- Necessidade de Participação das autoridades comunitárias, Sociedade Civil, etc.

#### **1.4.1.2. Fórum Local**

O artigo 112 do REOLE refere que o fórum local é “uma instituição da Sociedade Civil que tem como objectivo organizar os representantes das comunidades e dos grupos de interesse locais para permitir que eles definam as suas prioridades”.

Elementos do conceito:

- É uma instituição da Sociedade Civil, não é uma instituição dos governos locais;
- Tem por objectivo organizar os representantes das comunidades e grupos de interesse local;
- Visa mobilizar a definição de prioridades pelos actores indicados acima.

Parece que o fim legal dos fóruns locais é bastante restritivo. Julgamos que nada impede que dentro do fórum local se desenvolva igualmente uma concertação da Sociedade Civil sobre a busca de soluções para o desenvolvimento.

Em conclusão, os Fóruns Locais actuam em duas vertentes principais: de acção colectiva e de representação. Na primeira vertente, os Fóruns Locais servem para organizar a iniciativa própria das comunidades locais na resolução dos seus problemas. Na segunda vertente, os Fóruns Locais permitem a priorização dos problemas enfrentados pelas comunidades e a sua transmissão para instâncias em escalões superiores através dos Órgãos Locais do Estado e dos Conselhos Consultivos correspondentes.

Mais especificamente, os Fóruns Locais actuam no sentido de:

- Motivar as comunidades na identificação e discussão das potencialidades, problemas e na busca de soluções para os mesmos;
- Organizar a deliberação por representantes comunitários sobre a priorização dos problemas e das soluções propostas;
- Organizar a acção colectiva e mobilizar os recursos próprios das populações locais na resolução de questões de interesse comum e na promoção do desenvolvimento das comunidades;
- Fazer circular informação pertinente entre os Conselhos Consultivos, os Órgãos Locais do Estado e as comunidades rurais através dos seus representantes;
- Acompanhar a execução de acções previstas nos Planos Distritais e assegurar o cumprimento pelos vários intervenientes (Administração, empreiteiros e comunidades) das suas respectivas obrigações;
- Servir de elo de ligação entre as ONG's e outros intervenientes no desenvolvimento rural junto às comunidades locais; e
- Fazer-se representar ao nível dos Conselhos Consultivos de Posto Administrativo e do Distrito.

#### 1.4.1.3. Comitês comunitários

Segundo o artigo 113/1 do RELOLE, os Comitês comunitários “são formas de organização das populações para permitir que as comunidades se mobilizem na identificação e procura de soluções dos seus problemas, podendo encaminhar outras preocupações às estruturas pertinentes do sector público.”

Elementos do conceito:

- Instituição ligada às populações;
- Objectivo: mobilizar as comunidades na identificação e procura de soluções para os seus problemas.

O n.º 2 do mesmo artigo abre a possibilidade de os comités comunitários participarem nas seguintes actividades adicionais: gestão da terra e outros recursos naturais, das escolas, dos postos de saúde e outras instituições de natureza não lucrativa de âmbito local.

#### **1.4.1.4. Fundos de Desenvolvimento**

Segundo o artigo 114/1 do RELOLE, as "...comunidades podem criar fundos de desenvolvimento comunitário vocacionados para interesses próprios das respectivas comunidades". A iniciativa da criação do fundo deve ser da própria comunidade e comunicada ao Chefe do Posto Administrativo. O procedimento administrativo para a constituição do fundo comunitário é relativamente simplificado, porque o registo faz - se na Sede do Posto Administrativo. A relativa proximidade das comunidades à Sede do Posto é a justificação da atribuição do poder de registo da constituição do Fundo. A comunicação feita junto ao Chefe do Posto de constituição do fundo deve incluir a indicação da data da decisão, a relação dos participantes à reunião e os objectivos do Fundo.

Os Fundos de Desenvolvimento Comunitário podem receber financiamento de fundos próprios das comunidades e de qualquer entidade nacional ou estrangeira. É preciso estimular o registo dos Fundos Comunitários, primeiro para responsabilizar os associados e gestores do Fundo e, segundo, porque assim se tornam credíveis para receber financiamento da própria comunidade e outras entidades nacionais ou estrangeiras, como refere o artigo 114/5.

Dentro destas 4 formas, destaca-se o Conselho Local. As funções e a composição fixada para esta forma mostram a importância que se lhe confere. Contudo, achamos que se deveria estimular a constituição dos fundos comunitários pela importância que possuem na captação de poupança e realização de pequenos investimentos.

## **1.4.2. As bases regulamentares da articulação entre a Sociedade Civil e os OLE. Os Conselhos Locais**

### **1.4.2.1 A integração da Sociedade Civil nos Conselhos Locais. Antecedentes**

O antecedente mais próximo da integração da Sociedade Civil nos conselhos locais ao nível do RELOLE é a análise da articulação dos OLE e as comunidades,<sup>7</sup> que é estruturada tendo como base os seguintes eixos: princípios mínimos sobre a articulação e as áreas de articulação.

#### **1.4.2.1.1. Princípios gerais sobre a articulação**

Princípios Fundamentais da Organização para a Consulta e Participação Comunitária:

- Os OLE, no desempenho das suas funções administrativas, observam o bloco da legalidade (Constituição, as leis e os regulamentos sobre a matéria) - Artigo 115/1 do RELOLE;
- A articulação visa a auscultação de opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação na concepção e implementação dos programas económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local. - Artigo 115/2 do RELOLE.

#### **1.4.2.1.2. Áreas de articulação**

São objecto de articulação as actividades que concorram para a consolidação da unidade nacional, produção de bens materiais e de serviços com vista à satisfação das necessidades básicas de vida e de desenvolvimento local, nomeadamente: paz, justiça e harmonia social, recenseamento e registo das populações, educação cívica e elevação do espírito patriótico, uso e aproveitamento da terra, emprego, segurança alimentar, habitação própria, saúde pública, educação e cultura, meio ambiente, abertura e manutenção de vias de acesso.

### **1.4.2.2. Organização e funcionamento dos Conselhos Locais (CL) e o lugar da Sociedade Civil**

A descrição legal da organização e funcionamento dos CL é feita através do conhecimento das disposições do RELOLE e do "Guia para Organização e Funcionamento na Participação e Consulta Comunitária na Planificação

---

<sup>7</sup> Artigos 115 à 122 do RELOLE.

Distrital do Ministério da Administração Estatal, Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças” de 2003.

Ao nível do REOLE tomámos em atenção: a apresentação dos princípios Fundamentais da Organização para a Consulta e Participação Comunitária, os níveis de conselhos locais criados pelo REOLE, princípios de constituição, composição, periodicidade das reuniões), Mesa e funções do Conselho Local.

#### **1.4.2.2.1. Princípios Fundamentais da Organização para a Consulta e Participação Comunitária**

No âmbito do presente trabalho, considera-se a participação comunitária como o processo através do qual pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, têm oportunidade de influenciar as decisões que lhes afectam.

- **O Princípio da Participação**

As Instituições de Participação e Consulta e Comunitária devem ser baseadas num processo através do qual pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, influenciam as decisões que lhes afectam. Ou seja, o processo de consulta e participação deve trazer para o processo de decisão as preocupações de todas as pessoas que se querem fazer ouvir, o que implica abrangência, equidade e respeito pelas formas de organização legítimas existentes desde que não se contradigam com as leis vigentes no país.

- **O Princípio de Representatividade**

Os membros da IPCC devem representar segmentos específicos da produção do distrito, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse.

- **O Princípio da Diversidade**

A composição da IPCC deve reflectir em geral a constituição da população local, em termos de género, cultura, religião, ocupação, idade, classe social, etc.

- **O Princípio de Independência**

Para que a IPCC reflecta sobre as preocupações reais das populações, deve definir a sua própria agenda e as suas próprias prioridades e não deve ser dominada por nenhuma outra instituição ou força social.

### • O Princípio da Capacidade

A IPCC deve ser capaz de mobilizar os melhores recursos humanos disponíveis no local correspondente.

### • O Princípio da Capacidade

A IPCC deve ter uma estrutura simples, transparente, eficiente e sustentável para facilitar o seu funcionamento e flexibilidade da resposta.

### • O Princípio de Responsabilidade

A IPCC deve representar duma forma fiel as preocupações das comunidades e da Sociedade Civil no seu diálogo com titulares dos Órgãos Locais do Estado. No mesmo sentido, os representantes das comunidades nas IPCC's podem e devem assegurar que os planos propostos pelo governo reflectem adequadamente os anseios e preferências da comunidade.

### • O Princípio da Integração e Articulação

A IPCC deve servir como uma instância de coordenação entre os vários intervenientes no ramo de desenvolvimento local - governamentais e não - governamentais, internos e externos, públicos e privados - para aglutinar os seus esforços e promover sinergias entre as suas acções.

Em resumo, os princípios em que assentam as IPCC's são os de igualdade de tratamento dos cidadãos, direito à diferença, a transparência e o princípio do diálogo. Por outras palavras, os diversos actores e sectores das comunidades devem estar representados nos órgãos que planificam, implementam e monitoram a planificação e o desenvolvimento ao nível do distrito, posto administrativo e localidade. Isto tem por finalidade garantir o desenvolvimento social, económico e cultural das comunidades locais de acordo como os seus interesses.

#### 1.4.2.2.2. Níveis de conselhos locais criados pelo REOLE

Segundo o artigo 117 do REOLE, a participação e consulta comunitária são feitas através dos Conselhos Locais dos níveis de:

- Distrito;
- Posto Administrativo;
- Localidade;
- Povoação.

Duas observações: primeiro, os conselhos de nível de povoação não foram ainda constituídos. Segundo, o administrador distrital é responsável pela

institucionalização dos CLs dos níveis distritais e inferiores, nos termos do artigo 117/2 do RELOLE.

#### 1.4.2.2.3. Princípios de constituição

O princípio da *proporcionalidade* na integração nos conselhos locais. Segundo o artigo 118/1 do RELOLE, “integram os conselhos locais:

- Autoridades comunitárias,
- Os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural.

A escolha destes últimos é feita pelo CL ou fórum de escalão inferior na proporção da população de cada escalão territorial; por isso, na composição existe um número máximo e mínimo, p. ex.: O Conselho Local de Localidade é composto por um mínimo de 10 e máximo de 20 pessoas.

O princípio da *representação dos diversos actores e sectores*. O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da Sociedade Civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores.

A representação da mulher. Deve ser garantida uma representação da mulher nunca inferior a 30%. - 118/2 do RELOLE.

#### 1.4.2.2.4. O processo da criação dos Conselhos e Fóruns Locais

O processo de constituição das IPCC's começa ao nível das comunidades com a criação de CDC's e Fóruns Locais que enviam os seus representantes para o Conselho Local da Localidade. O CCL escolhe os seus delegados no CPLA, o CLPA para o CLD.

O processo da escolha de representantes dos grupos de interesse e estratos sociais deve ser legitimado pelas comunidades em vez de ser por nomeação.

#### 1.4.2.2.5. Composição

Segundo o artigo 119 do RELOLE, a composição dos CL's ao nível dos níveis Distrital, Posto Administrativo e Localidade é a seguinte:

1. O Conselho Local de Distrito é composto por um número mínimo de 30 e um máximo de 50 pessoas;

2. O Conselho Local de Posto Administrativo é composto por um número mínimo de 20 e um máximo de 40 pessoas;
3. O Conselho Local de Localidade é composto por um número mínimo de 10 e um máximo de 20 pessoas.

### **A questão da composição no GUIÃO para a organização e funcionamento da participação e consulta comunitária**

Um dos aspectos mais importantes e mais sensíveis relacionados com as instituições de consulta comunitária é a questão da sua composição.

Para permitir que o diálogo entre os representantes do aparelho de Estado e os representantes das comunidades e a Sociedade Civil local seja coerente, a continuidade na participação dos elementos dos Conselhos Consultivos Locais é fundamental. Tal continuidade permite que os assuntos abordados e as decisões tomadas nas sessões anteriores dos Conselhos possam ser efectivamente acompanhados nas sessões subsequentes. Mais ainda, permite um processo de aprendizagem pela experiência dos membros dos Conselhos Consultivos, bem como dos Fóruns e Comitês, o que resulta no aumento das suas capacidades e na melhoria da sua actuação.

É difícil chegar-se a uma especificação padronizada sobre a composição das instituições de participação e consulta. A diversidade das condições sociais dos Distritos requer alguma flexibilidade nas normas sobre o número e o critério de selecção dos elementos dos fóruns e conselhos consultivos. Ao mesmo tempo, é necessário estabelecer algumas linhas de orientação para assegurar que os fóruns e conselhos organizados localmente satisfaçam um padrão mínimo em termos de composição.

A seguir apresentam-se as linhas de organização para as instituições de participação e consulta comunitária a cada escalão:

#### **Sobre a Composição dos Conselhos Consultivos do Distrito:**

- i. Número de Elementos: de 30 a 50 pessoas;
- ii. critério para selecção: 20 a 30 representantes provenientes de Conselhos Consultivos dos Postos Administrativos (7 a 12 de cada), dos quais:
  - um mínimo de  $2/3$  seleccionados pela Sociedade Civil, com pelo menos um elemento proveniente de cada



localidade e um máximo de 1/3 sendo Autoridades Comunitárias.

- 4 a 8 pessoas influentes da Sociedade Civil convidadas pelo Administrador do Distrito para assegurar a representação de actores/sectores importantes na vida do distrito.
  - 7 a 10 elementos do Governo Distrital alargado aos chefes de Postos Administrativos.
- iii. Dimensão do género: pelo menos 25% dos elementos devem ser mulheres;
- iv. Normas sobre Funcionários: não mais de 30% dos elementos devem ser funcionários públicos;
- v. Normas sobre Partidos Políticos: nenhum elemento será seleccionado para representar algum partido político; contudo, ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão duma pessoa seleccionada por outros critérios.

A independência dos membros da Sociedade Civil escolhidos pelo Administrador Distrital é suspeita, devido a esquemas eventuais de lealdade que podem estar na base da escolha.

### **Sobre a Composição dos Conselhos Consultivos do Posto Administrativo:**

- i. Número de elementos: de 20 a 40 pessoas;
- ii. Critérios de selecção: 12 a 24 representados pelos Fóruns Locais (5 a 8 de cada), dos quais:
- Um mínimo de 1/2 destes representantes dos FL's seleccionados pelos grupos de interesse e um máximo de 1/3 sendo Autoridades Comunitárias;
  - 3 a 6 pessoas influentes da Sociedade Civil convidadas pelo Chefe do Posto para assegurar a representação de actores/sectores importantes na vida do Posto Administrativo;
  - 3 a 6 pessoas de entre Chefe do Posto, Chefes de Localidade ou outros funcionários públicos do Posto Administrativo.

- iii. Dimensão do género: Pelo menos 30% dos elementos devem ser mulheres;
- iv. Norma sobre funcionários: não mais do que 25% dos elementos devem ser funcionários públicos;
- v. Norma sobre Partidos Políticos: nenhum elemento será seleccionado para representar algum partido político; mas ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão duma pessoa seleccionada com base em outros critérios.

Do FL para o CCPA, o Chefe de Posto terá a responsabilidade de assegurar a selecção e indicação dos outros elementos na base das normas aqui definidas. Do CCPA para o CCD, essa responsabilidade é do Administrador do Distrito.

### **Composição dos Fóruns Locais ou Conselho Local de localidade:**

Pela sua natureza, os Fóruns Locais são instituições da Sociedade Civil cujas características devem reflectir as características sociais e formas de organização de cada zona. Por essa razão, não se especificam as normas sobre a sua composição da mesma forma que são especificadas para os Conselhos Consultivos. Entretanto, os mesmos princípios citados no capítulo 5 devem orientar a organização e funcionamento dos FLs como uma instância importante das IPCC's.

Por isso, recomenda-se que os Fóruns Locais sejam organizados tomando em conta as seguintes considerações:

- *O número de elementos deve ser suficiente para garantir a boa representatividade sem dificultar a possibilidade de se reunir com uma periodicidade adequada;*
- *Os principais grupos de interesse, quer de natureza económica, quer social, devem ser representados efectivamente;*
- *As Autoridades Comunitárias devem ser representadas sem excluir outros indivíduos influentes seleccionados ao nível local (líderes religiosos, comerciantes, curandeiros, professores, enfermeiros, extensionistas, etc.);*
- *A participação adequada de mulheres deve ser garantida;*

- *O número de funcionários públicos deve ser limitado para assegurar espaço suficiente para os cidadãos beneficiários dos serviços públicos serem representados;*
- *Aos partidos políticos não devem ser atribuídos lugares como tal, sem, contudo, impedir que algum membro de um partido seja seleccionado na base de outros critérios.*

O processo de selecção dos elementos dos Fóruns e Conselhos terá o apoio da Administração Local e das organizações e projectos que trabalham no distrito. Entrando em parcerias com as autoridades comunitárias e outros actores locais de importância, levarão a cabo consultas através das quais serão identificados os grupos de interesse e as pessoas importantes na vida social e económica da zona na base dos bens dos quais se indicarem os representantes para participar no Fórum local.

#### **1.4.2.2.6. Periodicidade das reuniões e funcionamento**

A periodicidade das reuniões é tratada no artigo 120 do REOLE e detalhada como se segue:

- Os Conselhos Locais de Distrito, de Posto Administrativo e de Localidade devem reunir pelo menos duas vezes por ano;
- A primeira reunião anual, a ter lugar durante o primeiro trimestre do ano, deve apreciar o relatório de implementação dos planos do ano anterior e aprovar o plano do ano corrente;
- A segunda sessão reúne no terceiro trimestre de cada ano para fazer o balanço dos planos em implementação;
- Outras reuniões poderão ser estabelecidas pelo respectivo Conselho para tratar assuntos de interesse local.

A Sociedade Civil deve estar consciente desta periodicidade das reuniões dos CL's e preparar-se antecipadamente para cada uma delas. A segunda sessão, que faz o balanço dos planos em implementação, é muito importante porque permite a Sociedade Civil fazer o acompanhamento das actividades das autoridades locais.

Em relação às sessões do CCD, por causa da sua importância no processo de planificação distrital, prevêem-se pelo menos duas sessões por ano, que terão uma agenda principalmente ligada a este processo.

- A primeira sessão, durante o primeiro trimestre do ano, para a apreciação do relatório da implementação dos Planos do ano anterior e para a aprovação dos planos anuais; e

- Uma segunda sessão, durante o terceiro trimestre do ano, para fazer o balanço dos planos em implementação, quando necessário, actualizá-los.

Dependendo das exigências e prioridades em cada distrito, mais sessões poderão ser convocadas pelo Administrador do Distrito.

Em relação às sessões do CCPA, normalmente serão convocadas aproximadamente um mês antes das sessões do CCD para permitir que os assuntos de interesse local sejam abordados e esclarecidos para a sua apresentação nas sessões do CCD. Outras sessões poderão ser convocadas pelo Chefe do Posto Administrativo.

Quanto aos Fóruns Locais, prevê-se que as suas sessões sejam mais frequentes por duas razões: primeira, os FL's terão um papel mais operacional em relação ao desenvolvimento e a governação local do que os CCD's e CCPA's. Uma vez que o FL permite a mobilização directa de acção comunitária para resolver situações de importância local, pode-se prever que se reunam mais frequentemente.

A segunda razão pela qual se prevêem mais sessões dos FL's é a sua importância na identificação de prioridades no âmbito do processo de planificação distrital. Durante o último trimestre de cada ano, será oportuna a auscultação, em todas as localidades, através da qual a Equipa Técnica de Planificação Distrital terá a informação necessária para a elaboração da proposta do Plano Anual de Investimento para apresentação ao CCD no primeiro trimestre do ano seguinte. Em condições normais, uma a duas sessões do FL poderão ser necessárias para permitir a preparação das suas propostas, permitindo, deste modo, a sua apreciação ao nível distrital.

#### **1.4.2.2.7. Aspectos Operacionais para as Sessões dos Fóruns e Conselhos Consultivos Locais segundo o GUIÃO**

##### **Quem preside às sessões?**

Os CCD's e CCPA's terão uma Mesa do Conselho com a responsabilidade de presidi-las. A mesa é composta pelo Administrador do Distrito e mais dois elementos que não são funcionários públicos. Os membros da Mesa serão seleccionados de dois anos por uma sessão da plenária do Conselho Consultivo.

Para os CCPA's, também se vai seleccionar uma Mesa com responsabilidade de presidir as sessões. A Mesa do CCPA deve incluir o Chefe de Posto mais dois elementos não funcionários públicos, seleccionados pelos membros do CCPA de dois em dois anos.

No caso de Fórum Local, tomando em conta a sua natureza de instituição da Sociedade Civil, recomenda-se que a presidência da sua Mesa seja

exercida por um dos seus elementos da Sociedade Civil, apesar de o Chefe da Localidade fazer parte desta Mesa.

Esta medida visa fortalecer a independência dos Fóruns com um espaço próprio para os representantes comunitários esclarecerem as suas preocupações e prioridades antes de iniciar o diálogo com os representantes dos Órgãos Locais do Estado a partir do CCPA. A selecção da Mesa do Fórum Local normalmente será feita numa sessão plenária do Fórum.

#### **Quem convoca as sessões?**

As sessões do CCD e do CCPA devem ser convocadas pelo Administrador e Chefe do Posto, respectivamente. No caso do Fórum Local, as sessões serão convocadas pela Mesa do Fórum, por iniciativa própria ou na base duma sugestão do Administrador, Chefe do Posto, ou Chefe da Localidade. Para qualquer IPCC, um terço dos seus membros podem tomar a iniciativa de propor a realização de uma sessão.

#### **Como se define a agenda das sessões?**

A Mesa dos Conselhos Consultivos e Fóruns terá a responsabilidade de elaborar a agenda para as sessões. Em coordenação com a Administração do Distrito, as Autoridades Comunitárias, as ONG's e projectos que actuam no Distrito, a Mesa solicita sugestões ordinárias. Normalmente, a agenda para as sessões dos CCD's e CCPA's deve ser divulgada, tal como as convocatórias, com pelo menos duas semanas de antecedência.

#### **Qual é o processo de deliberação e de decisão nas sessões?**

A Mesa terá a responsabilidade de orientar as sessões dos Conselhos e Fóruns. Ela estabelece a sequência dos assuntos a tratar - levando-a à aprovação do CC no início de cada sessão - dá direito de uso da palavra e conduz os debates duma forma que permite uma participação equitativa, ou seja, igual dos membros, bem como a chegada a decisões duma forma eficiente. Para assuntos relacionados com a planificação distrital, depois da apreciação das propostas e/ou relatórios apresentados pela Administração do Distrito, o Conselho deve apreciar uma proposta de parecer sobre a matéria em causa.

Cada IPCC estabelecerá a metodologia própria para tomada de decisões.

### **O que resulta das sessões?**

Deve ser elaborada uma acta para cada uma das sessões dos Conselhos e Fóruns. A acta deve documentar resultados da discussão ou deliberação em relação a cada item na agenda da sessão, outros assuntos de importância abordados durante a sessão e sugestões de assuntos para a agenda da sessão seguinte. Uma semana depois de cada sessão a acta respectiva deve ser divulgada através de um edital publicamente disponível e igualmente transmitida à Administração do Distrito.

### **A Mesa**

Os Conselhos Locais de Distrito, Posto Administrativo e Localidade têm uma Mesa com responsabilidade de presidir às respectivas reuniões.

Em cada escalão territorial, a Mesa é composta pelo dirigente do órgão local e por 2 vogais escolhidos pelo respectivo conselho, de entre os seus membros.

O Conselho Consultivo Distrital do Búzi é dirigido por uma personalidade da Sociedade Civil. Provavelmente é um caso único no país. Esta situação é contrária à regra pasmada no artigo 121/2 do RELOLE. Apesar de positiva esta situação do ponto de vista da importância que a Sociedade Civil representa no Búzi, é necessário repor a legalidade devido às implicações sobretudo financeiras, que a situação traz. Este representante está a reivindicar um tratamento salarial. Entretanto, o princípio do trabalho prestado dentro dos conselhos consultivos pelos membros provenientes da Sociedade Civil é voluntarista.

#### **1.4.2.2.8. Âmbito de actuação ou Funções do Conselho Local**

As funções do Conselho local são descritas no artigo 122 do RELOLE. Estas funções são divididas em funções cívico -económico - ou sociais e funções colaborativas e de fiscalização.

#### **Dentro das funções cívico-económicas ou sociais temos:**

- a) No domínio cívico: educação cívica e patriótica, convivência e justiça social;
- b) No domínio social: saúde pública, educação, cultura e solidariedade;
- c) No domínio económico: a segurança alimentar, abertura e manutenção de vias de acesso, fomento de produção e

comercialização agrícola e pecuária, comércio, indústria e outras oportunidades para o emprego e negócios locais;

- d) No domínio dos recursos naturais: uso e aproveitamento da terra, recursos hídricos, florestas, fauna bravia e meio ambiente.

#### As funções colaborativas e de fiscalização

Estas funções correspondem a verdadeiros poderes funcionais<sup>8</sup>. Aqui, destacamos os seguintes poderes colaborativos complementares e de fiscalização:

- a) Colaborar com as autoridades distritais na divulgação da informação relevante ao desenvolvimento local e assegurar a sua transmissão às comunidades locais do distrito;
- b) Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e planos distritais de desenvolvimento e apreciar relatórios sobre a planificação, destacando a qualidade da participação das comunidades locais e dos grupos de interesse do distrito;
- c) Apreciar e dar parecer sobre as propostas dos planos distritais de desenvolvimento;
- d) Apreciar e dar parecer sobre as propostas do Plano Económico e Social e do Orçamento;
- e) Aprovar o Plano de Actividades e o respectivo Relatório de Prestação de Contas da gerência do desenvolvimento distrital;
- f) Apreciar as propostas de investimento privado e de concessões de exploração de recursos naturais, do direito de uso e aproveitamento da terra.

Duas observações se impõem neste momento da nossa análise: primeiro, este quadro revela a grandeza das funções e responsabilidades dos membros dos CL's, o que implica uma necessidade de assistência técnica aos Conselhos Locais sobre matérias tão técnicas e complexas ou a sua formação.

---

<sup>8</sup> Apesar do REOLE falar de funções e tarefas, entendo que estamos em presença de verdadeiros poderes funcionais, competências, que devem apenas ser exercidos pelos Conselhos Locais.

Segundo, é preciso analisar a eventualidade da verificação de um vício ou falta de consulta aos CL's para se pronunciar sobre aquelas matérias. Qual é o efeito jurídico?

Primeiro, é preciso qualificar aquelas poderes funcionais. Serão requisitos de forma ou de procedimento? Segundo o Prof. Cistac, a imposição da consulta através dos Conselhos Locais corresponde a uma formalidade obrigatória para validade do acto; tem a ver com a legalidade externa que se impõe na elaboração de determinadas decisões da autoridade administrativa local. "A omissão desta formalidade essencial por parte da administração local torna o acto ilegal, por força do vício de procedimento presente. A falta de consulta pode levar à anulação do acto, da decisão. Este vício pode ser sanado com o cumprimento posterior da formalidade omitida."<sup>9</sup>

### 1.5. A Prestação de contas na Governação Distrital

O REOLE institucionalizou um verdadeiro sistema de prestação de contas à Sociedade Civil pelos Governos Distritais. Segundo Celina Souza (1999), a "Prestação de contas...é a capacidade das instituições e dos gestores públicos (neste caso autoridades administrativas distritais) prestarem contas sobre as suas decisões e actos à Sociedade. Enfim, é o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas acções".

O artigo 122/2, alínea g), estabelece que os Conselhos Locais (instituição de que a Sociedade Civil faz parte) tenham como funções: "Aprovar o plano de actividades e o respectivo Relatório de Prestação de Contas da gerência do desenvolvimento distrital."

Este dispositivo confere à Sociedade Civil o Direito de intervir em dois momentos decisivos da governação distrital: *primeiro*, na aprovação do plano de actividades e *segundo*, na aprovação do Relatório de Prestação de Contas de gerência.

Podemo-nos interrogar sobre as *consequências jurídicas e políticas* de uma eventual falta de *aprovação do Relatório de Prestação de Contas de gerência pela CCC*.

No plano jurídico, a eventual falta de aprovação teria como efeito a possível responsabilização civil, disciplinar e criminal, consoante a gravidade das violações, dos gestores públicos distritais pela má gestão verificada.

---

<sup>9</sup> CISTAC, G. "Lições Policopiadas de Direito Administrativo", FD-UEM (Não publicadas) 2005, pp. 109 -111.



No plano político, a falta de aprovação da conta de gerência pode implicar a perda de legitimidade das autoridades administrativas distritais e o esvaziamento do conteúdo democrático da governação local; enfim, pode implicar a perda de confiança da comunidade, da Sociedade Civil nos seus dirigentes.

Estes mecanismos deveriam ser reforçados pela possibilidade da Sociedade Civil intervir na fase da implementação do plano de actividade distrital e PES Distrital, pois, assim fica assegurada a transparência necessária à boa governação Local. Como defende Machaieie e outros<sup>10</sup> “a prestação de contas sobre um processo que não é transparente tem pouca utilidade governativa”. A transparência materializa-se com a publicidade da actividade governativa distrital e a possibilidade da Sociedade Civil poder intervir na fase de implementação dos diferentes planos de desenvolvimento local.

A Sociedade Civil tem, contudo, a possibilidade de participar na implementação dos planos, como estabelece o artigo 122/2, alínea c): “participar no processo de preparação, implementação e controlo dos ... planos distritais de desenvolvimento...”. A participação aqui é apresentada como um fenómeno omnipresente, pois ela ocorre em três momentos.

## 2. Mecanismos de interacção entre a Sociedade Civil e o Governo Provincial

Os mecanismos de interacção são juridicamente mais fortes ao nível do distrito, isto é, detalhados e com procedimentos claros assentes na consagração do dever de consultar a Sociedade Civil.

Entretanto, ao nível provincial os mecanismos previstos são reduzidos; não se consagra um dever de consultar, mas pelo contrário, o governador tem a responsabilidade de criar organismos consultivos ou organizar fóruns junto à Sociedade Civil.

Este ponto é analisado em dois momentos:

---

<sup>10</sup> Emília Machaieie e outros - “Participação comunitária e prestação de contas na Governação Local” AWEPA, 2004, p. 12.

## 2.1 As possibilidades de interação fixada no RELOLE

O artigo 20 do RELOLE estabelece que no âmbito da participação e consulta, compete ao Governador Provincial:

- a) Criar, ao nível do respectivo território, organismos consultivos em matéria económica e social para garantir a participação dos operadores desses sectores;
- b) ....
- c) Organizar fóruns de consulta sobre assuntos ou temas de interesse provincial”.

Os organismos consultivos em matéria económica e social são estruturas mais genéricas e abrem a possibilidade de várias OSC's interagirem com o Governo Provincial. Os Fóruns de Consulta são mais temáticos, p. ex.: o governador pode organizar um fórum de consulta sobre o SIDA, criminalidade, etc.

Dada a importância que a gestão participativa assume hoje, ao nível da acção governativa, o Governador Provincial deveria criar o mais rapidamente possível organismos consultivos para garantir a participação e consulta, também essenciais, ao nível provincial. Assim, compete às OSC's fazer pressão nesse sentido.

No quadro da coordenação interna dos OLE's, isto é, entre as autoridades de nível do Posto Administrativo, do Distrito e da Província, abre-se a possibilidade do Conselho de Coordenação convidar entidades ou personalidades que o dirigente do órgão local entender em razão da matéria, segundo o artigo 67/6 do RELOLE.

## 2.2 A Experiência da interação entre o Governo Provincial e a Sociedade Civil - PARPA e Observatório da Pobreza e Consultas Temáticas

### 2.2.1. PARPA e Observatório da Pobreza

Desde a fase da concepção do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, PARPA, o Governo Central de Moçambique tem procurado a participação e diálogo com a Sociedade Civil. O *Observatório da Pobreza* foi criado pelo Governo Central em 2003, com a intenção de constituir uma plataforma para debate aberto entre o governo e a Sociedade Civil. Por isso se reconheceu que "...como um instrumento vital para o aprimoramento da governação em todas as suas dimensões, a livre discussão dos problemas da população pode ajudar o governo a fortalecer

as suas políticas, melhorar a provisão dos serviços públicos, melhorar a administração e clarificar o papel do Estado numa sociedade livre” (Diogo, 2003, p. 11, citado por RAP, Relatório Anual da Pobreza 2004.).

Aquando do primeiro painel do Observatório da Pobreza (de nível central e provincial), foi pedido à Sociedade Civil que trouxesse as suas análises sobre a problemática da pobreza, para que o debate saísse enriquecido e, juntos, pudessem reflectir sobre como fazer mais e melhor.

A *metodologia de concertação prévia* da Sociedade Civil na apresentação dos seus pontos de vista sobre o combate a pobreza é salutar. Assim, no âmbito do Observatório da Pobreza, em 2003, por exemplo, as várias organizações da Sociedade Civil que participaram no primeiro painel do Observatório da Pobreza, o G20, reuniram-se várias vezes e decidiram, colectivamente, elaborar um relatório que trouxesse as preocupações da sociedade, as sugestões e propostas concretas de intervenção. Assim, crentes das confissões religiosas, trabalhadores sindicalizados, empresários registados em várias associações, camponeses membros de inúmeras associações e cidadãos que integram organizações da Sociedade Civil recolheram a opinião de mais de dez mil pessoas em 85 dos 128 distritos rurais e em 17 centros urbanos de Moçambique e discutiram, entre si, em dez seminários provinciais e num seminário nacional, para produzirem e apresentarem as suas propostas para o combate à Pobreza. (G20, Relatório Anual da Pobreza, 2004, p. 5).

Neste contexto, constituíram-se, por exemplo, nas 10 Províncias do país, os Observatórios Provinciais de Pobreza em 2005.

### **2.2.2. As consultas temáticas**

A falta de constituição pelo Governador Provincial de organismos consultivos gerais segundo o artigo 20 do RELOLE para garantir a participação e consulta tem favorecido a manutenção de consultas temáticas pelos Governos Provinciais. Estas consultas caracterizam-se por sectorialmente mobilizarem as consultas à Sociedade Civil, p. ex. : nas da segurança, direitos humanos, Sida, etc. As OSC's ligadas a estas áreas são convocadas para apresentar os seus pontos de vista sobre planos ligados a estas matérias.

Contudo, a Sociedade Civil deve consolidar este espaço e lutar pela constituição dos organismos previstos no RELOLE.

## B. AO NÍVEL DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS (OAL) - MUNICÍPIOS

### 1. As bases legais da participação da Sociedade Civil

Os fundamentos legais da participação da Sociedade Civil ao nível da Governação autárquica constam dos seguintes textos legais:

- A Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004;
- Lei n°2/97, de 18/02: aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais;
- Decreto do Conselho de Ministros n° 51/2004, de 01/12: aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios.

Contudo, estes textos legais não asseguram uma ampla participação da Sociedade Civil ao nível da Governação autárquica, como acontece na Governação Distrital.

### 2. Os mecanismos formais da participação da Sociedade Civil na governação Municipal

#### 2.1 Auscultação da Sociedade Civil pelo Conselho Municipal

O número 2 do artigo 28, lei 2/97, de 13 de Fevereiro, estipula que no desempenho das suas funções, os órgãos de autarquia locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais.

Este ponto é muito importante para aquilo que se chama de agregação de preferências. É que a Sociedade Civil pode ter as suas prioridades do Município. Esta diferença de prioridades pode dever-se ao facto de que, em muitos casos, a Sociedade Civil define as suas prioridades em função das necessidades, enquanto as autoridades municipais definem as prioridades em função das necessidades e também de vários constrangimentos, como materiais e financeiros. (Machaieie e outros, 2004).

Então, as autoridades municipais têm neste dispositivo legal a oportunidade para dialogar com a comunidade para a conciliação de prioridades. A título de exemplo, a comunidade, a Sociedade Civil, pode ter como prioridade a construção de um centro de saúde, enquanto as autoridades municipais entendem ser de maior prioridade a ampliação da escola primária do 1º grau para passar a ser uma escola primária completa (de 1º e 2º graus).

Para que isto possa funcionar, é necessário que o município promova no início de cada ano encontros com a Sociedade Civil, as autoridades comunitárias ou líderes comunitários, devendo avisá-los com muito tempo de antecedência, por forma a que estas autoridades ou líderes comunitárias possam, por sua vez, consultar os seus pares, (o seu "povo") sobre o que querem que seja feito e como querem que seja feito.

A alínea c) do número 1 do artigo 96, da lei 2/97, de 18 de Fevereiro, estabelece que são deveres dos órgãos autárquicos contactarem as populações da autarquia.

Isto significa que as autoridades municipais devem colocar-se à disposição da Sociedade Civil, das comunidades, para que estas possam apresentar os seus problemas. Há vários espaços e níveis para este contacto, desde os mercados, os campos de futebol, os hospitais, as feiras agrícolas, comerciais, as escolas, as igrejas, etc.

Ou seja, as autoridades municipais devem aproveitar todos os espaços possíveis para entrar em contacto com os munícipes, apresentando os seus planos e ouvindo as sensibilidades dos munícipes sobre esses planos.

A comunidade sente muita satisfação e encorajada a participar mais nas iniciativas municipais quando vê que a sua opinião serviu para mudar o curso de uma determinada acção municipal. Por exemplo, se os munícipes virem que as suas opiniões serviram para que se mudasse a localização do fontenário de água de um determinado bairro, enquanto inicialmente tinha sido feita a projecção de construção para outro bairro.

Para além de contactar os munícipes sobre a realização de um determinado empreendimento, é necessário dar prioridade àqueles grupos a quem a decisão de construção de um determinado empreendimento afecta directamente.

## **2.2. Participação da Sociedade Civil nas sessões da Assembleia Municipal e iniciativa para convocar as sessões da Assembleia Municipal**

### **2.2.1. Participação nas sessões**

Artigo 44 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, estabelece que as sessões da Assembleia Municipal são públicas.

O carácter público das sessões significa que todos os munícipes, Sociedade Civil, sem discriminação de qualquer tipo, podem assistir às sessões da AM, *sem direito à palavra*. Destas sessões, os munícipes, a Sociedade Civil, podem ficar a saber sobre os vários assuntos discutidos e a forma como foram abordados, bem como as deliberações e decisões deste órgão. (Machaieie e outros, 2004)

Se, por exemplo, a deliberação for do seu agrado, podem procurar os membros da AM nos seus bairros de residência, por forma a que os possam influenciá-los a não tomar uma decisão que vai ao encontro dos seus interesses ou expectativas. Ou mesmo, podem os influenciar a não tomar determinada decisão que, tomada, podia prejudicar certos grupos da Sociedade Civil.

### **2.2.2. Iniciativa para Convocar as sessões da Assembleia Municipal**

A alínea c) do número 1, artigo 74 da lei 2/97, de 18 de Fevereiro, estabelece que a Assembleia Municipal pode reunir-se extraordinariamente, a requerimento de, pelo menos, 5% de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município.

Esta disposição traduz a ideia de que os munícipes podem forçar a Assembleia a reunir-se para discutir um determinado assunto, desde que apresente um abaixo-assinado composto por pelo menos 5% do total da população eleitoral do município.

As potencialidades ou possibilidades reais de aplicação prática deste mecanismo varia de lugar para lugar, dadas as condições diversificadas dos municípios moçambicanos.

### 2.2.3. Garantias políticas e administrativas oferecidas à Sociedade Civil

As garantias políticas são as possibilidades de contestação colocadas à disposição da sociedade junto aos órgãos políticos (Assembleias, Governador, etc.), por violação de direitos e as garantias administrativas seriam as possibilidades de contestação colocada à disposição da sociedade junto aos órgãos governativos ou administrativos (Governos Provinciais, Municipais, etc), por violação de direitos.

Artigo 110, lei 2/97, de Fevereiro, estabelece que os cidadãos moradores no município podem apresentar, individualmente ou através de organizações sociais, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações ou petições à Assembleia Municipal. É um exemplo de *garantia política*.

Se a Assembleia estiver de acordo, um representante do peticionário e dos cidadãos moradores poderá participar nos debates que eventualmente tiverem lugar. Portanto, os municípios podem, através dos mecanismos aqui previstos, contactar a Assembleia Municipal. Mas, para que este dispositivo possa funcionar, é preciso que o Município crie os mecanismos que incentivam este contacto.

*A título de exemplo, o Município de Maputo inaugurou um serviço que se chama "Balcão do Muncipe". Este serviço está aberto todos os dias úteis, nas horas de serviço, para atender e registar qualquer reclamação dos muncipes.*

*Os municípios podem adoptar formas variadas para pôr em prática este dispositivo legal. Por exemplo, os municípios podem colocar caixas de sugestões/reclamação nos principais centros de concentração de pessoas, como mercados, campos de futebol, centros de saúde, instituições públicas, etc.*

Não há uma fórmula única para pôr em prática este dispositivo. Tudo depende das potencialidades e facilidades existentes em cada município. Mas, o importante é deixar claro que cada município deve criar formas de captar a todo, momento aquilo que são as preocupações ou contribuições dos muncipes, para o enriquecimento da governação local.

#### 2.2.4. O papel dinamizador dos membros da Assembleia Municipal

Os membros da AM têm um papel importante a desempenhar na publicitação das sessões da AM, bem como de assuntos a serem debatidos em cada uma das sessões deste órgão.

Isto equivale a dizer que mais do que esperar que os munícipes fiquem a saber das sessões através dos mecanismos de publicitação previstos (publicação da actividade de AM nas vitrinas, para o efeito concebidas), os membros da Assembleia devem tomar a iniciativa de informar os munícipes nos seus bairros de residência sobre as sessões da Assembleia Municipal, os temas a serem discutidos, bem como a importância da participação da Sociedade Civil nas referidas sessões.

Porque, ao invés de esperar que os munícipes participem, assistindo às sessões da Assembleia Municipal ou contactando os membros da Assembleia Municipal para apresentarem os seus pontos de vista sobre os assuntos em debate, é necessário que membros das Assembleias Municipais assumam uma atitude de *promoção da participação dos munícipes*, porque a maioria dos munícipes tem poucos conhecimentos sobre o processo de governação local, no geral, e dos mecanismos de participação comunitária, em particular.

Neste caso, indo em grupos específicos de interesse, os membros da Assembleia Municipal podem informar os vários grupos sobre o dia em que serão debatidos os assuntos do seu interesse, como sejam a fixação das taxas ou licenças municipais a pagar por mês. Dos vários grupos que podem ser contactados, destacamos: os vendedores ambulantes, os proprietários das barracas, as associações dos transportadores, os sapateiros, os grupos de *xitique*,<sup>11</sup> os *tchova xita duma*,<sup>12</sup> os carpinteiros.

Tomando uma decisão que diga respeito a um determinado grupo na sua presença, faz com que esse mesmo grupo se sinta identificado com a decisão e, em consequência disso, se sente muito motivado a pagar uma determinada taxa, se a decisão em causa referir-se à fixação de uma taxa municipal.

---

<sup>11</sup> Mecanismo informal de captação de poupança e distribuição de crédito no seio de determinados grupos sociais, em Moçambique.

<sup>12</sup> Carrinha de Roda que funciona através da força humana.



### **2.3. Participação da Sociedade Civil nos Conselhos Consultivos Municipais**

O Decreto do Conselho de Ministros n° 51/2004, de 01 de Dezembro, aprovou o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios. Este Regulamento criou uma nova estrutura. O Conselho Consultivo.

A sua natureza e funções são descritas no artigo 22. Quanto à natureza, o n°1 estabelece que “O Conselho Consultivo é convocado e dirigido pelo Presidente do Conselho Municipal e é o órgão através do qual coordena, planifica, organiza e controla as actividades do Município.”

As suas funções (n°2) são:

- a) “Pronunciar-se sobre propostas de políticas, planos e programas de actividades e avaliar os respectivos relatórios de execução”; e
- b) “Estudar e planificar a execução das decisões da Assembleia e do Conselho Municipal em relação aos objectivos principais do desenvolvimento estratégico do município.”

O n°4 do artigo 22 estabelece que “em função da agenda de trabalhos, podem ser convidados a participar nas sessões do Conselho Consultivo representantes das autoridades comunitárias e da Sociedade Civil ou outras individualidades a serem indicadas pelo Presidente do Conselho Municipal”.

Este artigo abre a possibilidade da participação da Sociedade Civil nos Conselhos Consultivos Municipais. Contudo, esta participação é avaliada discricionariamente pelo Presidente do Conselho Municipal. Não se consagra a obrigação de consultar para o Município e o direito de participar para a Sociedade Civil.

### **2.4. Articulação e participação aberta da Sociedade Civil na governação Municipal**

O artigo 27 do Decreto do Conselho de Ministros n°51/2004, de 01 de Dezembro, aprovou o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios, estabelece formas mais abertas de articulação e participação da Sociedade Civil na governação Municipal.

Assim, se refere:

1. As autarquias locais desenvolvem formas de articulação e participação das autoridades comunitárias, sector privado e outras formas de organização da Sociedade Civil, na realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das comunidades.

2. As autarquias locais devem criar condições para que os munícipes sejam permanentemente informados sobre as grandes decisões municipais, nomeadamente sobre os planos de expansão, arrecadação e aplicação de recursos financeiros e a realização de programas de trabalho.

### **3. Mecanismos informais da participação da Sociedade Civil na governação Municipal**

Para além dos mecanismos formais de participação comunitária na governação local, existem os mecanismos informais de participação comunitária, onde a participação se processa através de mecanismos informais, directamente ligada ao estilo de liderança de cada autarquia. Pois, argumenta-se que quanto mais democrática e participativa for a liderança de um autarca, mais será a abertura/vontade de contactar os munícipes em todos os espaços possíveis. (Nuvunga e outros, 2004).

Em todos os espaços em que o autarca se encontra estará sempre a atender/ouvir as preocupações/reacções dos munícipes sobre a sua governação e divulgar as realizações da sua governação. Fazem parte dos espaços em que se pode processar a participação informal, de entre outros, os seguintes: campos de futebol, campos de basquetebol, mercados, hospitais, passeios, igrejas e outros lugares de lazer.

### **4. Mecanismos práticos para o envolvimento da Sociedade Civil na Governação Municipal**

Nos seus esforços de garantir que os munícipes encontrem cada vez mais espaços para a expressão dos seus anseios, as suas necessidades, prioridades, os autarcas podem organizar, para efeitos de participação, as autarquias em unidades territoriais mais pequenas, como os distritos urbanos, os bairros, os quarteirões, até às comissões de moradores.

A organização das autarquias em unidades mais pequenas permite que se tenha sensibilidade das preocupações das comunidades até a mais pequena unidade, permitindo, assim, que se tenha a opinião de quase todos os munícipes.

Muitas autarquias que tiverem esta experiência distribuíram os membros da Assembleia Municipal por estas unidades mais pequenas, dependendo do número de assento da Assembleia Municipal, algumas autarquias responsabilizaram os membros da Assembleia até ao nível de distrito urbano ou bairro, nomeando-os como superintendentes dessas áreas.

A sua tarefa é manter um contacto permanente com os munícipes das áreas de que são superintendentes ou responsáveis, colhendo as preocupações dos munícipes e divulgando as acções/deliberações da Assembleia Municipal.

O município de Maputo, por exemplo, dividiu os vários vereadores por zonas de superintendência, ou seja, os vereadores são superintendentes de algumas zonas, sobretudo os seus bairros de residência. Fazem este trabalho em acumulação com a vereação de uma determinada área municipal.

A divisão dos membros da Assembleia Municipal pelos vários postos administrativos/distritos urbanos ou bairros foi muito explorada na primeira experiência de governação e é apontada como tendo criado alguns espaços reais de participação comunitária, no sentido em que os membros da Assembleia acabavam agindo como verdadeiros porta-vozes ou, até, fazendo advocacia nas sessões da Assembleia Municipal sobre os problemas por que passam os munícipes das suas constituências.

As Assembleias Municipais podem iniciar as suas sessões ordinárias ouvindo os diversos membros sobre a situação nos respectivos bairros e, assim, os órgãos autárquicos ficam em sintonia com o estado social da autarquia, o que permite uma tomada de decisões que vão ao encontro das reais necessidades dos munícipes.

Assim, para a escolha dos líderes para estes Conselhos Comunitários é necessário que se tenha em conta a vontade da comunidade. Deste modo, é necessário que a composição desses conselhos reflecta a realidade da comunidade, isto é, torna-se necessário que todos os grupos existentes na comunidade estejam devidamente representados e que as suas opiniões sejam respeitadas. Damos, aqui maior destaque para a promoção da mulher na sua relação com o homem, dado que muitas decisões tomadas por órgãos em que predominam os homens afectam directamente a mulher.

Através destes conselhos locais de consulta, os órgãos municipais podem apresentar os seus planos para que sejam partilhados com a comunidade antes da sua implementação. Nestes conselhos, os órgãos municipais podem apresentar também as suas limitações em termos de recursos para a realização de um certo empreendimento, como seja, a construção de uma escola primária.

## 5. Prestação de contas na Governação Municipal

### 5.1. Conceito de Prestação de Contas

Segundo Souza (1999), a Prestação de Contas é o equivalente político do argumento da eficiência. É a capacidade das instituições e dos gestores públicos (ex: Autoridades Municipais) de prestar contas sobre as suas decisões e actos à sociedade. É o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas acções.

Enfim, a Prestação de Contas é a responsabilidade dos gestores de um programa, providenciam evidências às populações de que o programa é efectivo e está em conformidade com as exigências legais.

Para os objectivos do presente estudo, a Prestação de Contas é o momento em que os Gestores Públicos (ex.: Autoridades Municipais, etc.) apresentam aos órgãos de tutela e aos munícipes (incluindo a Sociedade Civil) os resultados das suas realizações, justificam as suas escolhas, os gastos financeiros e os constrangimentos que tiveram na realização das acções previstas.

### 5.2. A Prestação de Contas tem dois sentidos

Aquele em que as Autoridades Municipais prestam contas aos órgãos de tutela e aquele em que os Autoridades Municipais devem prestar contas aos munícipes.

Na prestação de contas, as Autoridades Municipais devem dizer não só o que fazem ou fizeram, mas também e, sobretudo, por que é que o fizeram, as alternativas que haviam e quanto é que gastaram ou vão gastar pelas realizações.

*Esta prestação de contas vai muito além das contas financeiras, apesar de este fazer parte do conceito. A título de exemplo, um determinado Programa Municipal pode ter tido um excelente desempenho financeiro (em termos de ter as despesas devidamente justificadas), mas apresentar resultados muito negativos, ou seja, os resultados situarem-se muito longe daquilo que inicialmente estava previsto, ou vice-versa.*