



Programa de Monitoria  
de Responsabilização Social  
nos Municípios.



# Mapeamento Inicial de Base

## MuniSAM

MUNICÍPIO DO GURUÉ

Aly Elias Lálá e Deborah Capela de Oliveira | MuniSAM | Outubro 2016

## Índice

Sumário Executivo.....	02
Introdução .....	05
O Município de Gurué.....	05
A SITUAÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO SOCIAL POR COMPONENTE .....	09
COMPONENTE A – Maior resistência às Mudanças Climáticas e sistemas sustentáveis de Gestão de Resíduos sólidos urbanos .....	09
COMPONENTE B – Gestão Financeira.....	155
COMPONENTE C – Governação Municipal e Participação dos cidadãos .....	22
Conclusões e Reflexões Finais .....	30
Anexos.....	333
Anexo A - Bibliografia .....	333
Anexo B - Lista de Entrevistados.....	344

## Índice de Figuras

Figura 1 – Vista das plantações de chá no Município do Gurué .....	7
Figura 2 – A família Motomela (Albino e a sua esposa) .....	13
Figura 3 – Situação de erosão em volta da casa da família Motomela .....	13
Figura 4 – Membros da AJOPEM durante entrevista com a equipa de pesquisa.....	15
Figura 5 – Presidente do Conselho Municipal .....	16
Figura 6 – Vereador de Administração e Finanças .....	18
Figura 7 – Membros da Assembleia Municipal durante a entrevista com a equipa de pesquisa.....	22
Figura 8 – Sala de sessões da Assembleia Municipal.....	25
Figura 9 – Vice-Presidente da Assembleia Municipal.....	25
Figura 10 – Vitrina da Assembleia com o calendário das sessões afixado.....	26

## LISTA DE ABREVIATURAS

MuniSAM	Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios
SAMCom	Comité de Monitoria de Responsabilização Social
PRODEM	Programa de Desenvolvimento Municipal
PDA	Programa de Desenvolvimento Autárquico
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique

CM	Conselho Municipal
AM	Assembleia Municipal
OIDP	Observatório Internacional de Democracia Participativa
FMI	Fundo Monetário Internacional
OSC	Organizações da Sociedade Civil
DUATS	Direito de Uso e Aproveitamento de Terras
AJOPEM	Associação dos Jovens Religiosos para a Evangelização de Melodias
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
DPTADER	Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
FIA	Fundo de Investimento Autárquico
AT	Autoridade Tributária
IPRA	Imposto Predial Autárquico
IPA	Imposto Pessoal Autárquico
UGEA	Unidade Gestora Executora de Aquisições
PGIRSU	Plano de Gestão Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos

## AGRADECIMENTOS

A CONCERN Universal Moçambique endereça um especial agradecimento ao Presidente do Conselho Municipal da Cidade do Gurué, o qual abriu as portas da instituição que dirige e facilitou o acesso aos entrevistados e à documentação relevante. Ao Chefe do Gabinete do Presidente, aos Vereadores contactados e a toda equipa do Conselho Municipal, à Assembleia Municipal, aos funcionários da Rádio local, ao Secretário do Bairro 1º de Maio e aos demais representantes da sociedade civil o nosso muito obrigado por nos terem fornecido notas importantes que servirão como referência à equipa na utilização da abordagem de responsabilização social no âmbito do Programa de Desenvolvimento Municipal - PRODEM.

A todas as pessoas e entidades que partilharam connosco a sua opinião e contributo tornando possível o presente mapeamento, **Muito Obrigado em nome de toda a equipa MuniSAM.**

## Sumário Executivo

O presente relatório é referente a um exercício de Mapeamento Inicial no âmbito da implementação do Programa MuniSAM – Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios, integrado a partir de Janeiro de 2016 no PRODEM – Programa de Desenvolvimento Municipal, um programa do Governo de Moçambique que conta com o apoio de quatro parceiros internacionais de desenvolvimento (Dinamarca, Suíça, Suécia e Irlanda). O MuniSAM está integrado dentro da componente de Participação do Cidadão, a Componente C, mas também é implementado numa perspectiva transversal, abrangendo, deste modo, as

Componentes A (maior resistência às Mudanças Climáticas e sistemas sustentáveis de Gestão de Resíduos sólidos urbanos) e B (Gestão Financeira) do PRODEM.

O relatório de mapeamento inicial pretende oferecer uma descrição detalhada da actual situação da capacidade e engajamento entre Conselho Municipal, Assembleia Municipal e Municípios em volta dos processos de gestão dos recursos públicos e no nível de satisfação das necessidades dos Municípios através da provisão de serviços públicos aos mesmos. As constatações do presente Relatório serão também utilizadas para comparar o progresso que venha a ser alcançado pelo Programa MuniSAM, para efeitos de monitoria e avaliação e de medição de impacto. A visita de campo ao Município do Gurué foi realizada em Outubro de 2016.

Cada uma das secções e subsecções do relatório pretende fornecer um retrato abrangente sobre a actual situação no que respeita à capacidade de envolvimento no nível municipal, entre órgãos municipais e municípios, mas, mais especificamente, o relatório procura avaliar a capacidade das partes interessadas para participarem efectivamente em torno dos processos de Responsabilização Social que dizem respeito às três Componentes A, B e C. O relatório foi estruturado de modo a fornecer um conjunto de constatações de base relativas a cada uma das Componentes referidas.

Para que a análise fosse possível foi consultada uma série de documentação relevante e contactos com intervenientes e partes interessadas chave foram realizados em Maputo e no Gurué. A visita de campo ao Município do Gurué foi realizada entre os dias 09 e 13 de Outubro de 2016. Foi também efectuada uma análise aprofundada ao quadro jurídico-legal e institucional relacionado com cada um dos processos de responsabilização social no nível municipal e as normas aplicáveis a cada um dos processos de responsabilização social foram mapeadas.

Notamos que a influência político-partidária causa alguma instabilidade em termos de coordenação entre o governo distrital e o municipal, existindo do lado do Município muitas queixas sobre a dificuldade de interacção entre os dois níveis de governação o que causa, segundo entrevistados, vários desafios a nível da realização e cumprimento de actividades planificadas pelo Município. Ademais, a não-transferência de competências em certas áreas como educação e saúde tem sido áreas de difícil acesso e conseqüente mau desempenho para o Município.

Os Vereadores contactados demonstraram possuir conhecimento e capacidade de intervenção sobre as matérias referentes às suas vereações (Finanças, Meio Ambiente e Urbanização) carecendo ainda de apoio em termos de capacitação e *know-how* para melhor exercerem as suas funções. Por outro lado os membros da Assembleia Municipal do Gurué necessitam de bastante reforço em termos de capacitações a todos os níveis de actuação – legislação, funcionamento, matérias ambientais, finanças, entre outras. Todos os membros dos órgãos municipais

contactados demonstraram abertura significativa para com a iniciativa de promoção de participação dos cidadãos. Sentimos que os órgãos municipais e entidades contactadas durante o exercício têm uma enorme expectativa que as actividades previstas venham a apoiar a autarquia a ultrapassar os seus principais desafios.

As intervenções da sociedade civil estão mais centradas a nível do distrito e em áreas como saúde comunitária, educação e religião. Os secretários de bairro actuais (nomeados aquando da tomada de posse do MDM no Gurué) enfrentam enormes desafios que resultam na existência de uma dupla governação a nível dos bairros – secretários de bairro do MDM e secretários de bairro da FRELIMO – o que aliado a outros factores, tem resultado no afastamento entre munícipes e Órgãos Municipais. A nossa percepção é que há uma enorme necessidade de se criar uma ponte de interacção entre o Conselho Municipal e os munícipes e que o Programa deverá contribuir para a criação de um ambiente mais estável de governação e de maior coordenação entre governo municipal e sociedade civil local.

A última secção do presente documento aborda com maior detalhe e explicação as constatações por cada uma das componentes do PRODEM.

## Introdução

A 20 de Dezembro 2012, o Governo de Moçambique aprovou, através da Resolução n.º 40/2012, a Política e Estratégia de Descentralização (PED) que se fundamenta nos princípios constitucionais com base na Lei e na experiência prática de descentralização e combina vários processos que se desenvolvem em sinergia para garantir a participação das comunidades, o desenvolvimento local e a melhoria da prestação de serviços. A PED estabelece que em Moçambique a descentralização é feita através: (i) das Autarquias Locais (ALs); (ii) dos Órgãos Locais do Estado (OLEs); e, (iii) das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs).

As autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado (n.º 2 do artigo 1 da Lei n.º 2/97, de 18 de e n.º 1 do artigo 70 da LEBOPA) e desenvolvem as suas actividades no quadro da unicidade do Estado.

O processo de Municipalização em Moçambique teve início em 1997 com o principal objectivo de combater a pobreza no país através do estabelecimento de Autarquias e da desconcentração dos poderes centrais do Estado para instituições locais autónomas, mais próximas dos cidadãos que pudessem responder de forma mais eficiente às necessidades dos mesmos através do aumento e da melhoria, da prestação de serviços a nível local. Este foi um processo gradual que teve até então 3 fases principais nas quais: em 1998 quando foram criadas as primeiras 33 autarquias; em 2008 quando nasce uma segunda geração de 10 autarquias; e, em 2013, quando mais 10 autarquias foram criadas perfazendo assim um total de 53 autarquias.

Bernhard Weimer<sup>1</sup>, argumenta que apesar das dificuldades sentidas a municipalização em Moçambique tem vindo a trazer algumas mudanças nos últimos 20 anos, sejam elas, entre outras, a implementação de processos de planificação e orçamentação a nível local, progressos consideráveis na prestação de serviços básicos (apesar da evidente escassez de recursos), a criação de um enquadramento fiscal para as autarquias e, o estabelecimento de eleições municipais como parte da agenda política nacional. Importa no entanto salientar, os desafios apontados pelo autor como seja: a evidente falta de recursos humanos, financeiros e infra-estruturais dos Municípios (principalmente nas áreas de capacidade técnica, uso de terra, gestão ambiental, justiça e governação); a gestão transparente das finanças municipais; os processos de geração de receitas; e, a ausência, na estratégia de descentralização nacional, de políticas que reflectam as ideias, interesses e

---

<sup>1</sup> Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados. IESE, Organização Bernhard Weimer (vários autores), 2012.

preferências estratégicas não apenas do Estado Central mas também das Autarquias locais, bem como da sociedade civil local.

O contexto actual em Moçambique tem sido pautado por instabilidade a todos os níveis, político-militar<sup>2</sup> e económico-financeira causada por uma crise sem precedentes no país na gestão de recursos públicos. Segundo uma apresentação feita pelo Ministério das Finanças aos Credores, em Outubro de 2016, o crescimento em Moçambique diminuiu no ano 2016 e a última previsão de crescimento do PIB real reflecte uma queda para 3,7% como resultado: da queda das receitas de exportação devido à moderação dos preços globais de mercadorias, especialmente alumínio e carvão, principal produto de exportação do país; do menor influxo de Investimento Estrangeiro Directo relacionado com o atraso nos investimentos dos megaprojectos devido aos baixos preços das mercadorias; da baixa produtividade agrícola devido à seca causada pelo "El Niño", que também resultou no aumento da pressão inflacionária; da redução das despesas públicas; e, do aumento da tensão política.

Tudo o acima discutido, tem efeitos consideráveis na vida do cidadão comum e constitui um cenário no qual o movimento de Responsabilização Social pode jogar um papel ainda mais importante ao promover a aproximação entre governados e governantes criando condições de colaboração e trabalho conjunto e promovendo a criação de novos espaços democráticos para um engajamento marcado por uma abordagem de diálogo construtivo entre todos os actores municipais. Numa altura de instabilidade é importante continuar a olhar para iniciativas de Responsabilização Social como uma abordagem que promove um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável<sup>3</sup>.

Acreditamos que iniciativas como o PRODEM podem contribuir não apenas para reforçar o quadro institucional das autarquias abrangidas mas também responder às lacunas existentes na implementação de mecanismos de engajamento cívico os quais inibem o desenvolvimento local e a boa governação almejados. O pressuposto principal do MuniSAM é que com o reforço das capacidades de engajamento dos municípios a pressão cívica exercida sobre os órgãos municipais irá aumentar e, conseqüentemente, melhorar a qualidade dos serviços municipais prestados. A experiência do MuniSAM até agora demonstrou que iniciativas de Responsabilização Social e engajamento cívico podem melhorar a governação municipal e os processos de gestão de recursos públicos. O desafio permanece, sem dúvida, em assegurar a institucionalização de mecanismos de participação conduzidos pelos actores cívicos para que as intervenções de Responsabilização

---

<sup>2</sup> Moçambique vive uma situação de incerteza política com conflitos armados entre o Governo e o maior partido de oposição, Renamo (Resistência Nacional Moçambicana), sobretudo nas províncias do centro e norte do país (Sofala, Manica, Tete, Zambézia, Nampula e mais recentemente Niassa).

<sup>3</sup> Reflections on Social Accountability, Catalysing democratic governance to accelerate progress towards the Millennium Development Goals. UNDP (2013).

Social possam ser traduzidas em benefícios reais para as mulheres e homens, rapazes e raparigas, munícipes de Moçambique.

O Governo por seu lado, demonstra compreensão sobre a necessidade de, no que diz respeito à melhoria da estratégia de descentralização no país, aumentar a capacidade, a transparência e a Responsabilização Social na gestão (obtenção e utilização) de recursos municipais, pensamento que se reflecte nos discursos e intervenções de vários órgãos do Estado como por exemplo o da Ministra da Administração Estatal e Função Pública quando argumenta que “a política de descentralização de Moçambique tem como o principal enfoque a governação participativa”.

Parece-nos ainda, porém, que a visão estratégica do processo de municipalização em Moçambique não é de igual clareza e entendimento para todas as partes interessadas e actores no processo, principalmente a nível local (Municípios) onde ainda é possível encontrar alguma resistência por parte dos gestores municipais na adopção destes princípios e abertura para com iniciativas desta natureza. Permanecem ainda, desafios tanto no nível de controlo na gestão da coisa pública quanto na participação cívica.

### O Município do Gurué

O Município da Cidade do Gurué situa-se na Zona Norte da Província da Zambézia, na chamada “zona montanhosa” – a presença do maciço montanhoso do Namuli (onde nasce o Rio Licungo), a Norte do Município que é o factor principal e determinante do relevo e da paisagem do Município. As suas limitações são a Norte com a Localidade de Mucunha, a Sul com a Localidade de Muximua, a Este com Mepuagiu e a Oeste com Muagiu, e tem uma área territorial de 107 km<sup>2</sup>.

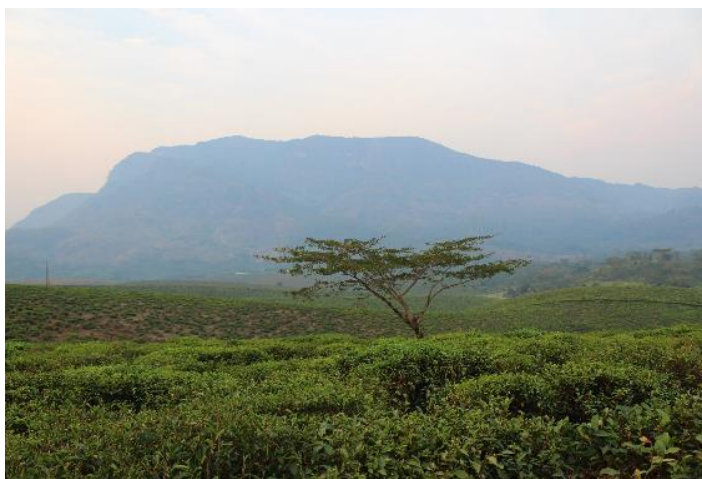


Figura 1 – Vista das plantações de chá no Município do Gurué



Possui uma população de 52 174 habitantes (com cerca de 52,1% homens e 47,9% mulheres), conforme o censo 2007. O Município atrai população de Localidades e Distritos vizinhos devido à existência de algumas fontes de emprego, energia eléctrica, equipamentos e serviços – provavelmente um dos factores seja também a emigração em direcção a centros urbanos maiores tais como Mocuba, Quelimane e Cuamba.

O Gurué está dividido em 3 (três) Localidades Administrativas, com um total de 23 (vinte e três) Bairros Municipais: Artes Ofícios; Barragem; Cimento; Coconhua; Comtap; Escola Secundária; Moneia; Muela; Serra; 25 de Junho; 1º de Maio; Murrece; Miaco; Cooperativa; Lussa; Nacuacue; Namelemete; UP4, UP5, UP6, Eucaliptal, Malessane e Veletas UP3.

O relevo do Município é intensamente ondulado na zona ocupada pelo aglomerado urbano (o que causa desafios ao ordenamento territorial do Município), marcado principalmente por encostas com muito declínio e vales profundos. Este Município é, devido às características da sua vegetação, principalmente constituído por culturas de rendimento, chá e árvores de fruta tais como mangueiras e bananeiras, e muitas delas pertencem a companhias que exploram estas culturas. O sector industrial conta com unidades de produção (as chamadas UPs) de produção e processamento de chá e feijão *boere*. As empresas chazeiras actualmente activas são: SDZ – Sociedade de Desenvolvimento da Zambézia e a do Grupo Gulamo. O comércio informal joga um papel importante para a sobrevivência das populações especialmente a venda informal de peixe seco e de outros bens e produtos.

Juridicamente a sua Assembleia Municipal é composta por 21 membros, dos quais 11 são da bancada do MDM e 10 da FRELIMO, 13 mulheres e 8 homens. Por outro lado o Conselho Municipal é constituído por 4 vereações nomeadamente: Administração e Finanças; Serviços Urbanos, Salubridade, Meio Ambiente e Cemitérios; Construção, Urbanização e Infra-estruturas; e Educação e Cultura, Juventude e Desportos e Saúde.

Segundo activistas da AJOPEM (Associação dos Jovens Religiosos para a Evangelização de Melodias), cujo trabalho predomina nas áreas de saúde e educação comunitária, existia um grande problema de analfabetismo mas que hoje, metade da população já está alfabetizada fruto do esforço do Distrito através de uma parceria estabelecida com as igrejas locais que disponibilizam as suas salas de oração para aulas de alfabetização. Os membros da AJOPEM explicam ainda que os principais desafios colocados à saúde das comunidades do Gurué são: os casamentos prematuros (desde os 10 anos de idade); a incidência da prostituição no Distrito que resultam em altos índices de HIV; cólera e diarreia causada pelo uso da água do poço

pois a capacidade de abastecimento de água pelo Município não é suficiente; e, malária.

## A SITUAÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO SOCIAL POR COMPONENTE

### COMPONENTE A - MAIOR RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SISTEMAS SUSTENTÁVEIS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

A presente subsecção procura avaliar o grau de engajamento dos cidadãos nas matérias abrangidas por esta componente, olhando, entre outras, para as seguintes dimensões:

- A existência de grupos cívicos que trabalham em matérias ambientais e de espaços de diálogo apropriados;
  - O grau de entendimento, conhecimento e capacidade de munícipes e órgãos municipais à volta de questões ambientais;
  - A existência de planos específicos e a sua monitoria pelos cidadãos;
  - A divulgação de informação relevante pelos órgãos municipais;
  - Existência de boas práticas e locais de tratamento de resíduos;
  - A actual situação de ordenamento territorial.
1. De acordo com o PCM a área ambiental é uma área na qual o CM coloca grande enfoque devido ao tipo de região montanhosa que causa graves problemas de erosão – principalmente em épocas chuvosas em que a velocidade da água que escorre pela montanha causa graves danos ao Município – e conseqüentemente desafios ao sistema gestão de resíduos sólidos e ao ordenamento territorial do Município.

#### Situação actual da Gestão de Resíduos Sólidos no Município

1. Os principais desafios relacionados com o sistema de gestão de resíduos sólidos são a falta de meios de recolha de lixo, a falta de locais de depósito e a dificuldade, causada pelo desordenamento dos bairros e do tipo de região, para o Município entrar para recolher lixo nos bairros.
2. Existe um Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos que foi elaborado em parceria com o MICOA, o qual já foi partilhado e aprovado pela AM mas que ainda não é implementado porque ainda estão à espera, segundo o PCM do desembolso de fundos pelo PRODEM – planificaram aquisição de equipamento (tractores) – para a implementação do dito plano que cobre o período de 14 meses (entre 2016 e 2017).

3. O mesmo foi partilhado com a equipa e será um importante instrumento de monitoria de GRS aquando da criação do SAMCom (Comité de Monitoria de Responsabilização Social) neste Município.
4. Segundo o Vereador dos Serviços Urbanos, Salubridade, Meio Ambiente e Cemitérios actualmente o CM possui apenas um tractor (adquirido com fundos da FIA) que empurra o lixo para uma vala (um aterro à entrada da cidade) onde o lixo é depositado e depois queimado.
5. Nos bairros fazem recolha primária, ou seja, a comunidade tira e põe nos lugares próprios para que a viatura do CM passe e recolha (CM sensibiliza a hora de depósito de lixo e de recolha aos munícipes e como estes devem depositar os seus resíduos nos lugares certos para as viaturas poderem passar).

*“Temos muitos desafios em termos de meio ambiente e esta vereação enfrenta enormes dificuldades para solucionar estes desafios. Temos lacunas na recolha de lixo por falta de transportes de recolha, os transportes que alugamos não conseguem entrar nos bairros por causa das vias de acesso que são muito más e estão muito afectadas pela erosão, não conseguimos seleccionar e separar os resíduos sólidos então para queimar demora mais tempo.”*

(Seninho Baze – Vereador da área dos Serviços Urbanos, Salubridade, Meio Ambiente e Cemitérios)

6. Estas viaturas, de acordo com a explicação do Edil, não são do CM mas sim de comerciantes locais que as alugam ao CM por um preço baixo [pois também eles pretendem contribuir para a limpeza da sua cidade] uma vez que o CM não possui tractores para este efeito – bairros são de difícil acesso a camiões.
7. Segundo o Edil ainda não fazem nenhuma separação de lixo mas tem um projecto de separação do lixo no acto de descarregamento no aterro – ao qual não foi possível ter acesso.

#### Situação actual de Ordenamento Territorial no Município

8. O edil explicou à equipa que os enormes desafios relacionados com o ordenamento territorial têm representado uma grande preocupação para o Município: *“a origem da Cidade do Gurulé não tinha como concepção acomodar a população, era só para fazer os seus intentos como fábricas e plantações de chá. Então a cidade está rodeada de plantações de chá e a*

*população não tem espaço para construir mas eles querem estar perto dos serviços e por isso acabam por espalhar-se por entre as plantações criando um grande desordenamento. Também está aliado a isto os problemas de erosão que causam muitos desafios de segurança à comunidade.”*

9. Conforme expõem os técnicos da área de Urbanização e Cadastro os principais desafios enfrentados pelo Município nesta área são a falta de equipamento topográfico e a falta de espaço para construção ordenada e reassentamento dos bairros em pior situação de segurança.
10. Os entrevistados explicaram que o CM está actualmente a negociar com empresas de chá para cedência de espaços para criar zonas de expansão, reassentar as pessoas e atribuir DUATS. Os técnicos contactados partilharam ainda que a maior parte das áreas do município pertencem a empresas – raio do município é grande mas as empresas estão dentro da área do Município.

*“O Município está numa zona de muito relevo, invasão das áreas pelas comunidades, ordenamento territorial exigiria muita maquinaria para desacentuar o declínio e isso iria custar muito dinheiro – tudo isto nos impede de fazer ordenamento. A maior parte das comunidades saem das zonas rurais onde não tem acesso a nenhum serviço, a nenhum bem, por isso aproximam-se da cidade e quando chegam aqui só constroem em qualquer lugar e depois tirar é um grande problema. Quando as empresas todas trabalhavam os trabalhadores viviam nos acampamentos ordenados promovidos pelas empresas mas agora com o fim destas empresas está um caos. Tentamos localizar as áreas onde estas pessoas estão a construir de forma desordenada para tentar impedir.”*

(Luís Pedro da Silva – Chefe do Cadastro do CM)

11. Não existe ainda um plano de ordenamento territorial mas segundo os funcionários da vereação os mesmos vão ter apoio de uma equipa do CM da Beira que vai trazer equipamento para fazer o levantamento de necessidades e depois em parceria com o CM do Gurué desenhar possíveis estratégias.
12. A área total do Município é 107 km<sup>2</sup> dos quais o Município só explora 10%. O CM está neste momento a tentar negociar com o governo para solucionar esta situação mas nunca obtiveram respostas do distrito. *“ Fizemos tantos pedidos a nível provincial para nos virem apoiar neste sentido mas até hoje nunca apareceram. O CM tem falado com algumas empresas para que nos cedam*

*algumas áreas mas eles estão a pedir 500 meticais por planta de chá. O governo diz-nos para negociarmos com as empresas mas as empresas querem fundos para negociar que o CM não tem e o governo sabe disso.”*

13. O Presidente do CM partilha ainda que uma das empresas (Companhia de Zambeze) disponibilizou uma zona ao CM para urbanização e construção de um parque de estacionamento e um mercado para descongestionar o centro da cidade mas estão a encontrar várias dificuldades por parte da comunidade que se apoderou do espaço para construir casas.

#### Situação actual de Resiliência a Mudanças Climáticas

14. O Chefe do Gabinete do Presidente do CM identificou os bairros 1º de Maio, Moneia e Barragem como exemplos dos bairros que enfrentam maiores desafios devido ao avanço da erosão dos vendavais que assolam o Município e que por consequência estão mais sujeitos a desabamento de casas – muitas vezes causando a morte de munícipes.
15. O mesmo explica ainda que *“quando fazemos auscultações os munícipes pedem-nos muita ajuda neste sentido mas o CM não tem fundos para realizar este trabalho de reordenamento dos bairros, gostaríamos de conseguir ultrapassar este desafio mas não temos fundos para tal.”*
16. A equipa deslocou-se ao bairro 1º de Maio, onde segundo o Secretário de Bairro Inácio Bernardo, residem cerca de 3 mil famílias.
17. Durante a visita deslocamo-nos até à residência da Família Albino Motemolela que está há 9 anos a viver neste bairro num local de grande inclinação e muito afectado pela erosão conforme é possível verificar-se pelas imagens abaixo. Apesar de terem plantado árvores de fruta e de sombra em volta da casa conforme sensibilização do CM a acção tem-se demonstrado insuficiente para travar o fenómeno.



Figura 2 – A família Motomela (Albino e a sua esposa)

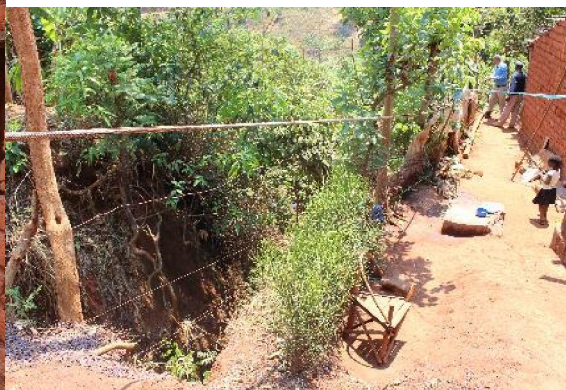


Figura 3 – Situação de erosão em volta da casa da família Motomela

*“Sabemos que podemos desabar, todos os dias vemos o chão rachar mais dia após dia mas não temos outro sitio onde podemos viver, pior é a época da chuva que está para chegar porque sempre há tragédias.”*

*(Albino Motemolela)*

18. De acordo com os técnicos da vereação de Gestão Urbana, Saneamento e Gestão funerária não existe um Plano de Resiliência a Mudanças Climáticas – de acordo com os seus testemunhos o DPTADR nunca veio apoiar esse processo.

#### Espaços de discussão e interacção entre órgãos municipais e munícipes e divulgação de informação sobre matérias ambientais

19. Os únicos espaços de interacção entre órgãos municipais e munícipes em volta de matérias do meio ambiente existentes são as auscultações realizadas pelo CM aos munícipes através de encontros / reuniões nos bairros nos quais se discutem os desafios e possíveis estratégias de mitigação (adopção de boas práticas pelos munícipes que podem ajudar a diminuir os riscos como por exemplo o plantio de árvores de fruta, entre outras).
20. Segundo o Edil a vereação de saúde e meio ambiente têm visitado os bairros de forma regular para identificar os casos mais urgentes e canalizar informação ao CM para encontrar possíveis soluções.
21. A percepção da equipa é de que estes espaços de discussão em torno destas matérias são insuficientes. Apesar das visitas regulares ao terreno pelo CM, corroboradas pelo Secretário do Bairro contactado, o Sr. Inácio Bernardo, os espaços criados para interacção entre munícipes e CM não é suficiente pois

as reuniões nos bairros são caracterizadas pela fraca participação dos munícipes causada pela dualidade de governação dos secretários dos bairros que existe. Quando o secretário do bairro eleito pelo governo municipal (MDM) convoca munícipes apenas os apoiantes do partido MDM comparecem aliado ao facto de muitos munícipes acreditarem que estes encontros são de carácter político e preferirem manter-se à parte destes espaços.

22. O Presidente do CM demonstra acreditar que os Líderes comunitários são transmissores das mensagens dos munícipes ao CM e vice-versa e explica que apesar de ainda não existirem espaços de discussão específicos para matérias relacionadas com o meio ambiente estes temas são debatidos durante os 5 encontros anuais planificados pelo CM com Secretários de bairro e ao nível da presidência aberta em que o órgão executivo e os seus gestores visitam todos os bairros municipais (cerca de 3 vezes por ano).
23. Conforme explicaram o Presidente do CM, o Chefe do Gabinete do Presidente, os Vereadores e demais técnicos contactados o CM realiza campanhas de sensibilização para evitar a construção desordenada e em zonas de risco mas enfrentam muitas frustrações neste sentido pois os munícipes colocam perguntas (*onde vamos morar?*) e pedidos (*o que vocês CM vão fazer para resolver esta situação?*) aos quais não tem respostas nem soluções por falta de meios (humanos de certa parte, físicos pois não existe mais espaço no Município mas maioritariamente financeiros).
24. Nestas acções de sensibilização o CM faz chamadas de atenção à comunidade sobre os malefícios da erosão, educação cívica sobre a gestão de resíduos sólidos, uso das valas de drenagem, entre outros. Segundo os entrevistados esta vereação enfrenta muitas dificuldades como a falta de meios de transporte para deslocação o que afecta a regularidade dos trabalhos pela vereação.
25. Explicaram ainda que existia o projecto de formar 6 agentes ambientais a nível de cada bairro para trabalharem como uma ponte entre o CM e a comunidade mas que o CM não reuniu os fundos necessários para realizar esta capacitação – apesar de já terem identificado munícipes para realizar este trabalho que iria consistir em acções de educação cívica, apoio na canalização dos desafios enfrentados pelas comunidades e divulgação e disseminação de mensagens para a população (e vice-versa).

26. A divulgação de informação sobre estas matérias ainda é fraca, apesar de serem debatidos estes assuntos nos encontros nos bairros, nas sensibilizações mencionadas pelo CM, e da disseminação de mensagens através da rádio comunitária. O facto de não existirem espaços de publicação pública (vulgo jornais de parede) contribui para o fraco conhecimento e acesso a informação pelos munícipes nesta área.

#### Capacidade dos membros da Assembleia Municipal

27. Em termos de capacidade dos membros da AM para fiscalizar estas áreas ainda existe muito espaço para melhoria e necessidade de apoio em termos de capacitação e trocas de experiência com outros municípios com similaridades. A título de exemplo dos desafios enfrentados em termos de capacitação, os membros desta AM nunca tiveram acesso a nenhuma formação nesta área.

28. Aliado à dificuldade, em termo de capacidade da AM, para fiscalizar as acções do CM, está o facto de não existir no Município do Gurué organizações da sociedade civil que trabalhem nesta área e que possam assim, impulsionar a procura de soluções para os desafios enfrentados.

Contactados alguns membros da AJOPEM (Associação dos Jovens Religiosos para a Evangelização de Melodias) os mesmos confirmaram que não existe uma sociedade civil organizada que trabalhe a nível (e em parceria com o) do município e que, tais razões podem de certa forma, entre outras, estar associadas a questões políticas.



Figura 4 – Membros da AJOPEM durante entrevista com a equipa de pesquisa

#### COMPONENTE B - GESTÃO FINANCEIRA

Para a presente subsecção a equipa analisou o contexto fiscal do Município de Pemba para compreender:

- A realização - a respectiva frequência - de campanhas de sensibilização fiscal;



- A tendência da cobrança de receitas e taxas municipais;
- O nível de acesso a informação tributaria municipal relevante, incluindo o acesso a informação fiscal auditada;
- O engajamento entre os órgãos municipais para abordar e discutir questões fiscais.

#### Conhecimento dos munícipes sobre a importância do pagamento de taxas e impostos municipais

29. De acordo com o Vereador de Administração e Finanças verifica-se, no Município do Gurué, uma grande resistência por parte dos munícipes (e dos comerciantes, maioritariamente informais) quanto ao pagamento de impostos, taxas e multas.
30. O mesmo explica que parte deste desafio prende-se à falta de coordenação entre instituições do governo tanto a nível local como a nível da Província (Autoridade Tributária): *“No mês passado veio o director provincial da AT pedir ao CM um espaço novo de funcionamento e nós explicamos que podíamos dar o espaço mas que eles não estão a colaborar connosco pois mandamos as reclamações e as multas e a AT local não cumpre o seu papel. O director explicou AT Distrital responde directamente ao nível provincial mas actuam a nível local mas que a directora já deveria ter dado seguimento. Ele levou esta mensagem e agora já temos resultados, as próprias finanças é que já estão a cobrar as multas acumuladas.”*
31. O Presidente do CM explica que a fraca familiaridade com a importância de contribuir através de taxas e impostos municipais representa um grande desafio para este CM.

“Temos muitas dificuldades por causa de ideias erradas sobre esta contribuição porque acreditam que não deveria ser o Município a cobrar mas sim o Distrito – desde 2014 por exemplo que todas as lojas não pagam os seus impostos, tentamos levar ao Tribunal Fiscal mas ainda não tivemos resposta. Só conseguimos cobrar com os informais nos mercados mas o grande potencial está com estas empresas de chá por exemplo que deveriam estar a pagar. Isto causa muitos desafios”.



Figura 5 – Presidente do Conselho Municipal

*“Com esta iniciativa do MuniSAM esperamos que as coisas melhorem e que nos ajude a sensibilizar os potenciais contribuintes com as suas obrigações fiscais. Eles têm também de parar de considerar mais as finanças do que o Município, tudo isto é por questões políticas, mas todos nós somos moçambicanos quando vamos ao registo reconhecer um Bilhete de Identidade estava a 5 meticais agora está a 20 mas todos pagam ninguém reclama, mas quando é o Município a fazer é um problema – nem sempre é questão de falta de conhecimento mas questão de falta de consideração pelo papel dos Municípios”.*

(Elísio Pedro Alexandre – Vereador de Administração e Finanças)

### Tendência de cobrança de receitas e taxas e impostos municipais

32. A falta de coordenação e o ambiente de instabilidade do qual se queixaram os entrevistados entre o Município e o Distrito está a causar desafios enormes no que diz respeito à capacidade de criação de receitas do Município do Gurué afectando por consequência a capacidade do CM em prestar serviços básicos aos seus munícipes – a título de exemplo a ambulância que o CM adquiriu para auxiliar o apoio de transporte de doentes dos bairros para o hospital está de momento parada por falta de fundos para combustível.
33. A cobrança do IPA está a ser feita através da retenção da fonte – nos salários das empresas, e os secretários dos bairros cobram aos munícipes quanto estes procuram emitir declarações, etc., no entanto, os desafios causados pela dualidade de governação sentida a nível dos bairros (secretários de bairro do MDM e secretários de bairro da FRELIMO) também se fazem sentir a nível da colecta de receitas – antigos secretários empossados pelo outro partido político ainda acreditam ser os efectivos secretários e por isso cobram pelas declarações aos munícipes que os procuram (munícipes apoiantes da FRELIMO) e não canalizam ao Município<sup>4</sup>.
34. O Município ainda não cobra o IPRA pois, segundo os entrevistados, ainda estão no processo de capacitação e treinamento de técnicos para realizar esta colecta.

<sup>4</sup> A equipa constatou através da análise de documentação que este tema foi debatido em algumas sessões da AM pelos membros dos Órgãos Municipais cujas discussões foram registadas em acta, sendo uma delas a Acta da V sessão Ordinária da AM a 11 de Dezembro de 2014.

35. O Vereador explicou que o CM ainda não possui um plano de angariação de receitas e que apenas conseguem arrecadar cerca de 50% do seu potencial tributário.

*“Em 2014 tivemos 6,5 / 7 milhões, em 2015 conseguimos atingir 8 milhões e pouco. Tínhamos uma previsão de 13 ou 14 mas só conseguimos 6, para nós é mau. O IPRA é um imposto de difícil cobrança por exemplo. Imposto de turismo por exemplo existe um problema do nível de percepção entre os níveis de governação, onde é que o estabelecimento vai tirar a sua licença? Pode ser na Província e depois só vir explorar aqui e por isso a cobrança é difícil mas podes cobrar a taxa por actividade económica, agora turismo não vai pagar porque vai alegar que já pagou ou na Província ou no Distrito.”*



Figura 6 – Vereador de Administração e Finanças

36. A equipa de pesquisa não pode deixar de mencionar que acredita ser crucial a necessidade de uma formação extensiva nesta área aquando do início da implementação do MuniSAM neste Município – cobrança de impostos, revisão da tabela, responsabilidade de cada nível de governação na cobrança e colecta, papel da Policia Camarária na cobrança de multas e fiscalização de pagamento de taxas (motorizadas, automóveis, etc.).
37. Quanto aos sistemas de cobrança actualmente implementados no Município o Vereador explicou que existe uma equipa formada pelo CM de cobradores que passam diariamente pelos mercados e lojas a fazer esta cobrança.
38. Surpreendentemente a equipa de pesquisa constatou que apenas existem nesta equipa de cobradores dois homens, quando questionamos o Vereador sobre o porquê de terem empregado tantas mulheres e tão poucos homens este explicou-nos que desde logo percebeu que as mulheres tinham métodos menos agressivos de cobrança e que desde que optaram por esta metodologia já não recebiam queixas por parte dos munícipes de agressividade no acto de cobrança.

39. O CM adquiriu um Sistema de cobrança electrónico (o mesmo que os Municípios da Beira e Quelimane usam), um para receitas e um para despesas.
40. Segundo o Vereador de Administração e Finanças *“este sistema ainda não comunica com o banco, no entanto a vantagem do uso do sistema é que se uma rubrica não tem fundos não permite a emissão de cheques. No sistema de receita é feita a cobrança durante o dia e no dia seguinte é feito o depósito e temos de ir logo actualizar diariamente, temos de anexar o talão de depósito à actualização diária para se perceber o que foi colectado e o que entrou na conta. Temos um responsável pelo sistema de receita que depois de fazer a sua parte passa o documento ao responsável de despesa que deve fazer a sua parte. Temos também o sistema de salários que assume automaticamente descontos, aumentos, apenas lança o nome e categoria do trabalhador e já tens os cálculos e o valor a pagar”*.

**Realização de campanhas de sensibilização fiscal, existência de espaços de discussão e interacção entre órgãos municipais e munícipes, acesso a informação e divulgação de informação sobre matérias fiscais**

41. Ainda segundo o vereador, o Município carece de muito apoio de sensibilização nesta área pois parte desta resistência, assume, é devido ao desconhecimento pelos munícipes do que devem pagar, porque devem pagar e onde / a que instituições devem pagar mas também em grande parte ao desconhecimento do papel e do funcionamento dos Municípios.
42. Ainda não são realizadas campanhas de sensibilização fiscal junto dos munícipes devido aos desafios que o Município enfrenta em termos de recursos financeiros, e consequentemente humanos.
43. No que diz respeito à divulgação o Vereador explica que publicam informação sobre finanças na vitrina do edifício do CM – nomeadamente a disponibilização do plano e orçamento, a revisão orçamental e conta gerência para consulta do público e afixam também os mapas diários de arrecadação de receitas.
44. No entanto afirma que as pessoas não compreendem a informação nem procuram consultá-la e que nunca aconteceu um munícipe vir levantar questões ou pedir para consultar os documentos.

*“Colamos nas vitrinas as colectas semanais e os outros documentos [plano, orçamento, conta de gerência e relatório de execução] são disponibilizados para consulta mediante solicitação. Alguns munícipes sabem que existem estes documentos mas não tem interesse em consultar, outros não sabem – preferem ver o que está a ser executado nas ruas nos bairros e não no papel, o nível académico e de conhecimento dos munícipes também é baixo e isso afecta o interesse dos munícipes.”*

(Orlando Janeiro – Presidente do CM do Gurué)

*“Algumas pessoas pagam os seus impostos, eu por exemplo pago o imposto de circulação de viaturas no Município mas o IPA paguei na administração do distrito porque no dia em que eu fui ao Município eles ainda não tinham senhas de IPA mas como tinha uma viagem para Nampula tinha de ter esta senha. Nos bairros os munícipes do MDM pagam aos secretários eleitos neste mandato do MDM e estes canalizam ao Município mas os afiliados à FRELIMO pagam aos antigos secretários que canalizam à administração do Distrito e não ao Município. Muitos munícipes por outro lado não pagam mas é por não saberem, a quem pagar, onde pagar e o que pagar só a taxa de lixo é que é fácil pois paga-se na factura da energia.”*

(Membro da AJOPEM)

45. Não existem espaços específicos para discutir questões de finanças municipais com os munícipes e contribuintes em geral mas o Vereador assume que estes seriam de grande importância para clarificar os munícipes sobre assuntos fiscais mas também criar clarificação sobre o que deve-se pagar, quem deve pagar e onde deve ser pago.

#### Capacidade dos membros da Assembleia Municipal para fiscalizar matérias de gestão financeira

46. A gestão do orçamento da AM é feita pelo CM mas apenas pelo facto de, segundo o Vereador, a Lei não especificar que a AM tenha autonomia de gestão.
47. Ainda de acordo com o Vereador os membros da Comissão de Administração e Finanças deslocam-se mensalmente à vereação para pedir informações sobre a realização de actividades.

48. Actores de ambos os órgãos municipais (CM e AM) mencionaram que existe um espírito de parceria e coordenação entre as instituições que representam. A título de exemplo este ano a baixa arrecadação de receitas causou o atraso dos salários dos membros da AM e o CM contactou a AM para que juntos desenhassem um plano de visitas e sensibilização nos bairros para perceberem os motivos da descida e combaterem a fim de aumentarem as receitas para que os salários pudessem ser pagos.
49. No que toca à capacidade de fiscalização por parte dos membros da AM no que diz respeito à componente de gestão financeira o Vereador admite que lhes falta ainda alguma capacidade técnica para analisar e fiscalizar informação financeira mas que mesmo assim os membros demonstram muito interesse em procurar explicações e esclarecimentos que lhes possam ser úteis em melhorar o seu entendimento nestas matérias.
50. Os membros da AM no geral, e da Comissão de Administração e Finanças em específico explicam que nunca tiveram acesso a nenhuma formação sobre questões técnicas da cobrança das taxas e dos impostos.

*“Não temos certos conhecimentos que são necessários para termos um melhor papel nesta área e por isso sentimos muitas dificuldades técnicas para fiscalizar estas áreas. Vamos às bancas procuramos saber algumas questões como por exemplo se existe resistência por parte dos comerciantes no pagamento das taxas, através das senhas, escrevemos nos nossos relatórios e apresentamos na sessão, interagimos com CM para termos os balancetes para verificar as receitas que foram colectadas e sensibilizamos os munícipes para melhorar a sua contribuição.”*

(Iva Mira – Chefe da Comissão de Finanças da Assembleia Municipal)

51. Segundo o Vereador e os membros da AM contactados as recomendações deixadas pelas auditorias nunca foram partilhadas com eles via relatórios mas são no entanto partilhadas e discutidas através de reuniões para explicar a necessidade de melhoria (recomendações).
52. De acordo com o Vereador de Finanças e com o Presidente do CM as Auditorias deixaram muitas recomendações quanto aos concursos, gestão no

controlo das informações – viabilidade da própria informação (devido a dualidade de governação. O Presidente do CM mencionou que só em 2015 receberam 5 auditorias, mostrando-se surpreendido pela quantidade de auditorias que receberam quando comparado com outros Municípios.

#### Capacidade da Sociedade civil para monitorar matérias de gestão financeira

53. Não existe nenhum grupo da sociedade civil, nem nenhuma instituição para além da Assembleia Municipal que realize um acompanhamento, monitoria a esta área de gestão financeira, ou mesmo que apoie os órgãos municipais em matérias de campanhas de sensibilização e divulgação e disseminação de informação sobre estas matérias.

*“Infelizmente nenhuma associação ou organização colabora com os órgãos municipais nem nos contacta e bem que precisávamos delas para fazermos a ponte ao nível dos bairros, não temos estes grupos e isso tem aumentado a dificuldades que o CM tem para divulgar informação e chegar até lá.”*

(Álvaro Bartolomeu Atissa – Presidente da AM do Gurué)



Figura 7 – Membros da Assembleia Municipal durante a entrevista com a equipa de pesquisa

### COMPONENTE C - GOVERNAÇÃO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

Esta subsecção representa o principal enfoque da intervenção do MuniSAM junto do PRODEM – Responsabilização Social, a Monitoria pelos Cidadãos aos processos de gestão de recursos públicos e o engajamento dos mesmos nos processos de governação municipal. Assim, a equipa analisou os seguintes aspectos:

- O conhecimento pelos cidadãos municipais e funcionários dos Órgãos Municipais sobre direitos e deveres e sobre práticas de responsabilização social;
- A existência de grupos cívicos envolvidos em processos de monitoria de responsabilização social e de governação municipal e a avaliação do seu nível de conhecimento e engajamento em torno dos mesmos;
- O nível de interacção e engajamento entre Grupos cívicos e Órgãos Municipais em torno dos processos de monitoria de responsabilização social e de governação municipal;

- Nível de conhecimento e de capacidade das Assembleias Municipais (assim como das Comissões de trabalho) e dos Conselhos Municipais para realizarem em pleno, as suas funções;
- As dimensões da participação dos munícipes nos espaços de funcionamento promovidos pelos Órgãos municipais e o conseqüente nível e capacidade de engajamento pelos cidadãos municipais;
- Tipos de, e espaços existentes de divulgação e disseminação de informação aos munícipes em geral.

**Nível de conhecimento, por parte dos munícipes sobre os seus direitos e deveres, matérias de governação municipal e práticas de responsabilização social**

54. Em entrevista com membros da AJOPEM a equipa pode perceber que, da parte dos munícipes existe pouco domínio sobre aqueles que são os seus direitos como cidadãos. *“Não sabemos os nossos direitos enquanto munícipes porque nunca nos deram essa informação.”*
55. Por outro lado, no entanto, no que diz respeito aos seus deveres, se os cidadãos estão por um lado conscientes das suas responsabilidades, como por exemplo no combate à erosão a nível dos bairros e na remoção e colocação do lixo das suas casas para os locais apropriados, no que diz respeito aos seus deveres fiscais existe ainda um grande vazio, e por isso, um enorme trabalho que precisa ser feito – através da implementação da iniciativa do MuniSAM.
56. Quanto ao nível de conhecimento sobre o conceito e práticas de responsabilização social (tanto por parte dos munícipes como por parte dos representantes do órgãos municipais) podemos afirmar que o mesmo é praticamente nulo e acreditamos que este vazio possa ser derivado do facto de nenhuma OSC local trabalhar no âmbito de responsabilização social nem em matérias de governação e gestão de recursos ao nível Municipal, a bem dizer.

*“Do nosso conhecimento nenhuma organização ou grupo fazem auditoria social e monitoria à nossa execução, desempenho. Não temos criados grupos cívicos porque não temos um fundo específico para este efeito então não temos criado estes grupos. Mas temos grupos que nos apoiam com ideias, comerciantes, transportadores, religiosos. Não interagimos assim com nenhuma organização de forma permanente em nenhuma matéria.”*

(Orlando Janeiro – Presidente do CM)



## Relação entre Órgãos Municipais e nível de capacidade dos membros da Assembleia Municipal e do Conselho Municipal

57. Segundo o PCM o relacionamento entre o CM e a AM é considerado bastante saudável e o mesmo reafirma o que outros entrevistados já haviam constatado, que a capacidade e o conhecimento dos membros da AM para fiscalizar as vereações varia de comissão para comissão e que aquelas que exigem uma fiscalização mais técnica são as que representam maior desafio para os membros do órgão fiscalizador.
58. O Edil afirmou ainda que o próprio elenco do CM enfrenta enormes desafios de capacitação causados pelo domínio da influência política partidária na instituição.
59. Ademais, explica que *“quando tomamos posse a nossa ideia era incluímos todos, aqueles que conhecem mais de certas áreas, independentemente do partido, mas depois quando tomavam pastas não demonstravam intenção de continuar, renunciaram, e muitos até eram técnicos durante o mandato anterior [da FRELIMO] e nós oferecemos melhores posições de chefia, mas abandonavam por motivos não justificados devido a pressões externas do seu partido, outros ficaram mas não queriam ensinar nem ajudar. Temos vindo a tentar internamente melhorar as nossas capacidades pouco a pouco, através dos poucos quadros antigos que ficaram. A oposição fazia pressão externa para que nós não tivéssemos um bom desempenho em termos de funcionamento e pudessem provocar umas intercalares e isso tem sido uma grande pressão para nós”*.
60. As áreas mais prioritárias, segundo os funcionários do CM que foram entrevistados são os processos de colecta de receitas, a área de recursos humanos, a UGEA, entre outros.
61. De acordo com o Presidente da AM cada comissão tem o seu plano de trabalho que remete à Mesa da AM assim como tem também o seu próprio calendário de encontros (que acontece de duas em duas semanas em todos os 23 bairros municipais).
62. Nestes encontros as comissões vão à comunidade observar e auscultar os munícipes de acordo com a sua área de trabalho e produzem um relatório que é apresentado à Mesa da AM e que depois é apresentado durante a sessão plenária seguinte.



Figura 8 – Sala de sessões da Assembleia Municipal

63. Segundo os membros da AM contactados as maiores dificuldades de funcionamento desta instituição são: as enormes necessidades de capacitação; a falta de meios de transporte para deslocações ao terreno; a falta de material de trabalho básico; entre outras.

*“Precisamos de uma formação que nos oriente sobre esta colectânea e que nos explique como trabalhar em comissão, em termos de cada cargo, como devemos agir enquanto membros e acima de tudo precisamos de ter um entendimento comum aquilo que significa ser membro da AM e como devemos trabalhar para melhor discutirmos nas sessões, actuarmos e trabalharmos nas comissões e produzirmos informação”.*

(Delfino Fonseca Juriasse – Vice-Presidente da AM do Gurulé)



Figura 9 – Vice-Presidente da Assembleia Municipal

*“Em termos de formação nós nunca tivemos, ainda não fomos beneficiados deste tipo de capacitações mas em termos de domínio temos as nossas habilidades próprias, por exemplo, eu sou um técnico de saúde então eu ajudo a orientar os colegas nas áreas relacionadas com gestão de resíduos sólidos. Mas lembramos ao PRODEM que para fiscalizarmos a implementação do plano de gestão de resíduos sólidos precisávamos de capacitação.”*

(Suberano Fevereiro Jone – Membro da Comissão de Saúde e representante do Chefe da Bancada da FRELIMO)

64. No entanto, e apesar das dificuldades enfrentadas, os membros da AM demonstraram ter perfeita noção do seu papel e responsabilidade para com os munícipes no que diz respeito à canalização de informação que recolhem nos bairros sobre as preocupações e necessidades dos munícipes para o CM durante as discussões entre os órgãos nas sessões da AM.

#### Funcionamento da Assembleia Municipal

65. O calendário das sessões da AM é apresentado no início do ano, é distribuído por todos os membros, CM, direcção estatal, entre outras instituições e afixado na vitrina das instalações do órgão.

N.º DE SESSÕES	DIAS DE SESSÕES	MESES DE SESSÕES	ANO DAS SESSÕES
I SESSÃO	30 - 31	MARÇO	2016
II SESSÃO	26 - 27	MAIO	2016
III SESSÃO	18 - 19	AGOSTO	2016
IV SESSÃO	27 - 28	OUTUBRO	2016
V SESSÃO	5 - 6	DEZEMBRO	2016

Gurúé, 17 de Janeiro de 2016  
O Presidente  
Alberto Bastos da Silva

MUNICÍPIO DE GURUÉ  
ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Figura 10 – Vitrina da Assembleia com o calendário das sessões afixado

66. No entanto, segundo os membros das Comissões são poucos os cidadãos que compreendem como poderiam usufruir deste espaço e por isso a participação dos munícipes nas sessões é baixa – tentam apesar disto colmatar esta lacuna convidando lideranças a níveis dos bairros que tem como principal responsabilidade disseminar as sessões (agenda, conteúdos, deliberações) aos cidadãos dos bairros que representam.
67. A divulgação que fazem não é apenas na vitrina e através dos líderes comunitários, pois segundo os membros da AM e os locutores da Rádio Comunitária, as datas, agendas e deliberações das sessões da AM são também divulgadas na rádio. No entanto os membros entrevistados partilharam com a equipa que persistem alguns desafios na sua relação com a rádio local, em grande parte segundo os mesmos devido a questões políticas.

*“Nós [Assembleia Municipal] é que fazemos tudo para a informação ser divulgada na rádio não são eles que procuram, a rádio é que devia transmitir aquilo que observou mas temos conflitos na divulgação da informação porque é difícil termos um repórter a vir aqui colocar questões, nós compreendemos porque ao nível local temos muito estes litígios políticos. Havia uma rádio dos padres que fazia muita divulgação do que se passava no Município mas também houve influência para não se passar notícias relacionadas com a governação local para não influenciar ou apoiar este ou aquele partido.”*

(Júlia Xavier – Chefe da Comissão de Saúde, Educação, Meio Ambiente)

*“A rádio que existe é de carácter muito política, eles vêm que está a ser feito um bom trabalho pelos órgãos mas como quem está a fazer é o partido B não tem valor, não se envolvem, não apoiam, não participam, não divulgam. Quando o CM era FRELIMO todos os trabalhos, até uma vassoura oferecida ou uma comissão que foi fazer limpeza tudo era divulgado. Por exemplo, o Município adquiriu ambulância para ajudar os munícipes mas a rádio não divulga, esta ambulância foi adquirida pelo CM para apoiar o transporte dos doentes para o hospital mas esta informação nunca foi divulgada.”*

(Delfino Fonseca Juriasse – Vice-presidente da AM)

68. A partilha de documentos pelo CM nem sempre é feita atempadamente o que causa atrasos na realização das sessões pois, segundo explica o PAM, os

documentos devem ser avaliados 10 dias antes da sessão pela Comissão Permanente e, quando há atrasos na partilha a AM opta por adiar “ (...) *as sessões para podermos ter os dias necessários para avaliar os documentos*”.

69. A AM tem recebido petições que vem principalmente por parte de funcionários do CM quando estes não conseguem resolver o problema com a instituição executiva, ou da parte de empresas com reclamações relacionadas com o CM, mas não recebem por parte dos munícipes porque conforme já foi acima mencionado estes não estão bem informados sobre as competências da instituição.
70. Quanto ao tratamento que tem dado a estas petições os entrevistados explicaram que reencaminham as petições ao CM e canalizam também o seu parecer, no entanto, no fim, a decisão final e a resolução das questões deve partir do CM.
71. As comissões de trabalho têm acesso ao Plano Municipal global mas não tem acesso aos planos específicos, como por exemplo o PIGRSU. Segundo os membros das comissões ainda não existe divulgação do plano e orçamento aos munícipes cara a cara. Os membros da AM explicaram que tem conhecimento de que os documentos estão disponíveis para consulta mas admitem que os munícipes não têm interesse em ver planos apenas em verem “*as coisas a serem feitas*”.
72. Sobre as auditorias e a partilha de relatórios Álvaro Bartolomeu Atissa Presidente da AM afirma que “*sabemos que as auditorias chegam cá, somos o Município que mais recebe auditorias a nível do Estado, mas nunca um auditor chegou até nós e nunca tivemos acesso aos relatórios de auditoria.*”
73. Quando discutida a questão da falta de transferência de competências para o nível municipal nas áreas de saúde e educação o Chefe da comissão desta área mencionou as dificuldades que a sua comissão enfrenta ao tentar entrar nestas instituições (escolas, centros de saúde) para realizarem actividades de fiscalização quanto à provisão de serviços e condições das instituições: “*não conseguimos entrar nas escolas, mandamos cartas para o sector Distrital mas ainda não recebemos autorização. Este é um sector que não pertence à jurisdição do Município mas nós como comissão de trabalho da área devemos fiscalizar esta área mas somos impedidos.*”
74. As comissões de trabalho não têm TdR para reger o seu trabalho mas afirmam que este documento faria sentido e que iria acima de tudo apoiar para que todos tivessem não apenas o mesmo entendimento sobre a aplicação da

legislação mas também, que todas as comissões pelo país fora se regessem pela mesma metodologia e abordagem de trabalho contribuindo para uma maior consolidação e influência do seu trabalho mas também interactivo com a população ao nível das várias matérias que tratam.

#### Nível de participação, e engajamento, dos cidadãos na governação municipal

75. No que diz respeito à interacção entre os munícipes e Órgãos Municipais o Vice-presidente da AM menciona que existem também alguns desafios pois os munícipes desconhecem as funções, tanto dos membros da AM assim como dos membros do CM e por isso nem sempre conseguem viabilizar a forma de apoiar os munícipes (muitas vezes segundo o entrevistado porque os próprios munícipes não os procuram para solucionar certas situações nas quais a AM poderia ser útil).
76. Este sentimento foi corrugado pelos membros da AJOPEM que afirmaram que as comunidades municipais, e até certo ponto, eles próprios, não conhecem os membros dos órgãos municipais assim como desconhecem as funções dos mesmos.
77. No entanto, os membros da AM contactados explicaram que sentem que os munícipes querem participar pois quando vão aos bairros encontram muitas pessoas que procuram contribuir com soluções pensadas a nível dos bairros para lidar com os desafios que enfrentam. Afirmam ainda que os munícipes dos Gurué querem ver o Município a desenvolver-se.
78. Segundo os membros da AM os espaços que existem para interacção entre AM e munícipes são os encontros cara a cara na rua, a participação nas sessões da AM, nos encontros de governação participativa nos bairros que são realizados de 3 em 3 meses e promovidos pelo CM para divulgação dos resultados alcançados e planos de trabalho.
79. Os membros AJOPEM afirmam, pelo contrário, que nunca ouviram falar de visitas realizadas pela AM aos bairros. Já participaram sim em encontros promovidos pelo Presidente do CM nos bairros mas conformam a fraca participação dos munícipes e mencionam que a situação é consequência da dualidade de governação a nível dos bairros:

*“O Presidente do CM costuma visitar as comunidades aqui no meu bairro, já participei numa reunião que ele organizou aqui no bairro, o secretário do bairro é que convocou os munícipes mas só os afiliados do MDM é que participaram, todos os outros munícipes que são de outros partidos não participam. Todos aqui sabem que cada bairro tem dois secretários, um MDM e um FRELIMO, quando eles fazem*

*comunicados para encontros os munícipes já sabemos que se o encontro é promovido pelo MDM só vão afiliados do MDM e vice-versa.”*

80. Ainda segundo de acordo com os entrevistados da AJOPEM os principais assuntos discutidos durante os encontros do Presidente do CM nos bairros são sobre esta questão da dualidade de governação<sup>5</sup> local nos bairros, divulgação de mensagens chave sobre aspectos de saúde, meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e receitas. É também nestes encontros que os munícipes encontram espaço para partilhar os principais desafios que enfrentam a nível dos seus bairros e as suas principais necessidades para garantir a melhoria das suas vidas.

## Conclusões e Reflexões Finais

Esta secção apresenta um sumário das principais constatações relativas ao quadro de responsabilização social e aos principais desafios, por Componente, no município da Cidade do Gurué.

Antes de sumarizar as principais constatações a equipa considera muito importante mencionar o tema muito discutido durante a recolha de informação e realização de entrevistas que foi a questão da instabilidade de governação que existe entre os níveis Municipal e Distrital, assim como os desafios em termos de coordenação e governação que esta situação trás como consequência para o desenvolvimento do Município. Abaixo alguns testemunhos de membros da AJOPEM quanto a esta situação:

*“Dentro do Município há falta de cooperação com o Governo por causa da oposição política. O Município é gerido pelo MDM e a governação do Distrito pela FRELIMO e por causa disto um funcionário do Governo do Distrito se entra em cooperação com o Município pode perder o emprego. Sabemos de onde vêm a resistência, vem do Governo do Distrito que não quer colaborar com o Município porque alguns trabalhos que o Município faz são abertos beneficiam os munícipes e o Governo Distrital quer sabotar os projectos do Município para eles não terem sucesso.”*

*“Sabe os Munícipes não são ignorantes quanto a esta situação, eles sabem disto e percebem que existe esta luta e que esta luta os prejudica a eles.”*

---

<sup>5</sup> Segundo alguns entrevistados esta questão da dualidade prende-se com o facto de, alegadamente, existir alguma resistência à aceitação dos novos secretários eleitos uma vez que no acto do reconhecimento dos Secretários eleitos pelo Município eleito (liderado pelo partido MDM) o representante do Distrito não ter estado presente. No entanto a equipa pesquisou o Regulamento de Organização e Funcionamento das Estruturas Administrativas dos Bairros Municipais (datado de Março de 2015) que, no seu artigo 3, determina que o reconhecimento e legitimação do secretário devem ser feitos pelo PCM na presença do Chefe do Gabinete do Presidente ou do Assessor do Presidente, e do Chefe da Localidade – excluindo a imperiosidade do representante do Distrito e assim consecutivamente os motivos por detrás do não reconhecimento das “novas” estruturas.

*“Quando os doentes que contactavam a ambulância do Município chegavam ao hospital eram mal tratados pelo pessoal de saúde. Isto era uma situação muito grave e depois de muitas queixas dos doentes o Município envolveu a Igreja para mediar a situação e a Igreja foi reunir com o Governo Distrital para advogar para o fim desta resistência e desta atitude pelos funcionários de saúde porque a saúde não é uma questão política é um direito dos munícipes.”*

Consideramos sem dúvida, crucial que o programa MuniSAM trabalhe em prol da melhoria desta instabilidade promovendo espaços de interacção comuns (capacitações, campanhas de sensibilização, espaços de diálogo) entre ambos os níveis de governação. Esperamos assim que a iniciativa do MuniSAM tenha o potencial de contribuir para a aproximação entre as partes através da criação de relações e de maior abertura para coordenação e interacção entre instituições, tendo como objectivo final o bem-estar dos munícipes e o desenvolvimento da cidade do Gurué.

De um modo geral, constatamos que os Representantes dos Órgãos Municipais se mostraram muito abertos a esta iniciativa, e a bem dizer, a qualquer iniciativa que pretenda apoiar o desenvolvimento das suas instituições. Foi possível perceber que os actores contactados esperam que o MuniSAM possa apoiar os Órgãos Municipais a mitigar os desafios enfrentados pelo Município e a promover maior engajamento e participação do cidadão em matérias de governação municipal. De facto todos os funcionários municipais contactados demonstraram perceber o potencial deste engajamento e participação na melhoria e desenvolvimento do Município.

Notamos que os vereadores contactados demonstraram possuir algum nível de conhecimento sobre as matérias referentes às suas vereações e comissões de trabalho, havendo espaço, no entanto, para ainda muita melhoria e apoio, principalmente nas áreas de:

- Meio ambiente (*combate à erosão, promoção de trocas de experiência e espaços de discussão entre governo municipal e distrital para combate ao desordenamento territorial que causa diversos desafios em termos de segurança das comunidades assim como procura de soluções a nível local, potencial do futuro SAMCom – Comité de Monitoria de Responsabilização Social – do Gurué no apoio à implementação e na monitoria do PGIRSU, entre outros*);
- Gestão financeira (*melhoria do sistema de cobranças, divulgação de informação fiscal com base na abordagem de direitos e deveres dos cidadãos, revisão da tabela de taxas cobradas e divisão clara de competências quanto à cobrança de receitas pelo nível Municipal e Distrital*);
- Participação do cidadão (*melhoria dos meios de divulgação de informação aos munícipes e consequentemente do acesso a informação pelos munícipes, promoção da potencialidade da rádio na melhoria do acesso a informação,*



*papel interventivo do MuniSAM na melhoria da dualidade de governação nos bairros, maior aproximação da AM aos munícipes, reforço em termos de capacitação dos membros dos órgãos municipais sobre Responsabilização Social, papel e responsabilidades, entre outros).*

Por fim, o Município do Gurué não possui uma sociedade civil ainda bem estabelecida (e a bem dizer, organizada) e as poucas que existem estão viradas para o nível do Distrito e para áreas de saúde e educação comunitária, e do fórum religioso mas nenhum a nível de governação municipal. Esta lacuna poderá ser minimizada com a criação e capacitação do SAMCom (Comité de Monitoria de Responsabilização Social) do Gurué.

Espera-se que as actividades planificadas no âmbito do PRODEM contribuam para resolver parte significativa das questões encontradas. É preciso reduzir o afastamento entre os níveis de governação e a dualidade governação nos bairros de modo a que seja possível melhorar (e aumentar) o nível de participação dos munícipes nos espaços de governação municipal mas também de melhorar o conhecimento, por parte dos munícipes, sobre os papéis, responsabilidades e funções dos membros e funcionários dos órgãos municipais.

É necessário fortalecer as organizações locais da sociedade civil para intervirem nos assuntos sob a alçada do Conselho Municipal e recomendamos o envolvimento de representantes das chefias comunitárias, do Conselho Municipal, da Assembleia Municipal, do Governo / Administração distrital e de membros de organizações da Sociedade Civil nos processos de capacitação em responsabilização social. Esperamos que a intervenção de responsabilização social proposta pela implementação da metodologia do MuniSAM e do PRODEM possa contribuir para oferecer outra dinâmica ao Município da Cidade do Gurué.

A transparência nas contas públicas e processos decisórios, o acesso à informação e a participação do cidadão são alguns dos elementos fundamentais da boa governação. E um pouco por todo o mundo, há registo do impacto que a má governação tem sobre a vida dos Estados. Exemplos incluem crises políticas cíclicas, crises nos preços de produtos básicos, crises na qualidade dos serviços públicos prestados, a queda do nível de vida dos cidadãos, o aumento da pressão sobre os grupos mais vulneráveis, a ausência de integridade pública, entre vários outros males. Quando falamos de Responsabilização Social no nível municipal, estamos a falar sobre a oportunidade que os munícipes têm, conforme estabelece a Constituição da República e demais legislação, de interagir com os entes públicos municipais à volta da forma como estes executam as decisões, acções e contas municipais para a satisfação das necessidades dos munícipes. Esta é a finalidade da Componente de Responsabilização Social no âmbito do PRODEM.

## Anexos

### Anexo A - Bibliografia

Nº	Descrição
1	Plano de Actividades, acções e orçamento para o Ano de 2015
2	Relatório de Actividades realizadas 2015 (Janeiro 2016)
3	Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos – CMCG (Janeiro 2016)
4	Regimento do Gurué – CMCG
5	Regulamento de Organização e Funcionamento das Estruturas Administrativas dos Bairros Municipais
6	Acta da II sessão ordinária da AMCG, 28/04/2014
7	Acta da V sessão ordinária da AMCG, 11/12/2015
8	Conta de Gerência 2014 e 2015
9	Balancetes referentes ao Ano 2014, 2015 e 2016
10	Deliberação nº 15/2014, AMGC, sobre a Apreciação e aprovação do plano de actividades e orçamento para o exercício económico de 2015, a 11 de Dezembro de 2014
11	Deliberação nº 4/2016, AMGC, sobre a Aprovação do relatório das actividades realizadas no 1º semestre de 2016, a 26 de Agosto de 2016
12	Resolução nº 09/2015, AMCG, sobre a aprovação do Plano de Actividades de 2016, ao 14 de Dezembro de 2015

## Anexo B - Lista de Entrevistados

Nº	Nome	Cargo	Contacto
1	Miguel Brás	Chefe do Gabinete do PCM	843533010
2	Orlando Janeiro	PCM	842327969
3	Álvaro Bartolomeu Atissa	PAM	842330481
4	Sónia Zaido Burano	Secretária AM	8610164212
5	Delfino Fonseca Juriasse	Vice-presidente da AM	845333664
6	Isabel Lino	Chefe da Bancada do MDM	842225795
7	Júlia Xavier	Chefe da Comissão de Saúde, Educação, Meio Ambiente	845773175
8	Suberano Fevereiro Jone	Membro da comissão de Saúde e representante do Chefe da Bancada da FRELIMO	825226796
9	Iva Mira	Chefe da Comissão de Finanças	844784894
10	Elísio Pedro Alexandre	Vereador de Administração e Finanças	848194942
11	Seninho Baze		840597300
12	Fátima Gambarela	Chefe do Sector do Meio Ambiente	846159629
13	Afonso Rui Mucova	Técnico do Meio Ambiente	866280037
14	Walton Anatol Roberto	Técnico de Saúde	842014802
15	Luís Pedro da Silva	Chefe do Cadastro	826743260
16	Abdul José Constantino	Técnico do Cadastro	825680403
17	Rui Luís Nhampo	Técnico do Cadastro	8424392041
18	Hélder Manuel	Técnico do Cadastro	828256900
19	Sérgio José Faz Bem	Técnico do Cadastro	863601243
20	Inácio Bernardo	Secretário do Bairro 1º de Maio	865790897
21	Justino José Luís	Repórter e locutor da rádio Comunitária	846838078
22	Carrasco Ugélio	Repórter e locutor da rádio Comunitária	849632533
23	Berto Gregório	Repórter e locutor da rádio Comunitária	846255068
24	Alfredo Tomussone	Programa infantil e desportivo / presidente do parlamento infantil do Distrito da Rádio Comunitária	846991226
25	Colegas da AJOPEM	Associação dos Jovens Religiosos para a Evangelização de Melodias	

Mapeamento Inicial de Base, Município do Gurulé

