



Programa de Monitoria
de Responsabilização Social
nos Municípios.



Mapeamento Inicial de Base MuniSAM

MUNICÍPIO DE MALEMA

Aly Elias Lalá e Deborah Capela de Oliveira | MuniSAM | Dezembro 2016

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS	2
AGRADECIMENTOS	3
Sumário Executivo	4
Introdução.....	6
<i>O Município de MALEMA - Celeiro da Província de Nampula.....</i>	8
A SITUAÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO SOCIAL POR COMPONENTE	11
Componente a - Maior resistência às Mudanças Climáticas e sistemas sustentáveis de Gestão de Resíduos sólidos urbanos.....	11
<i>Situação actual de Resiliência a Mudanças Climáticas.....</i>	12
<i>Situação actual de Ordenamento Territorial no Município</i>	13
<i>Situação actual da Gestão de Resíduos Sólidos no Município.....</i>	15
<i>Espaços de discussão e interacção entre órgãos municipais e munícipes e divulgação de informação sobre matérias ambientais.....</i>	17
<i>Capacidade dos membros da Assembleia Municipal.....</i>	19
Componente b - Gestão financeira.....	19
<i>Tendência de cobrança de receitas e taxas e impostos municipais</i>	19
<i>Conhecimento dos munícipes sobre a importância do pagamento de taxas e impostos municipais</i>	20
<i>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.....</i>	21
<i>Capacidade dos órgãos municipais em matérias de gestão financeira.....</i>	22
Componente c - Governança Municipal e participação dos cidadãos	23
<i>Nível de participação dos munícipes, de conhecimento sobre os seus direitos e deveres, matérias de governação municipal e práticas de responsabilização social.....</i>	24
<i>Relação entre Órgãos Municipais, capacidade dos seus membros e funcionamento da Assembleia Municipal.....</i>	26
Conclusões e Reflexões Finais	27
Anexos	32
Anexo A - Lista de Entrevistados.....	32
ÍNDICE FIGURAS	
Figura 1 - Pormenor da entrada da zona de cimento da Vila de Malema	9
Figura 2 - Vista Parcial do Município de Malema[Google Maps].....	10

Figura 3- Pormenor da Pavimentação de uma das Vias Principais de Malema.....	13
Figura 4 - Lata de lixo providenciada pelo CM de Malema.	15
Figura 5 - Vista frontal do edifício da Assembleia Municipal.....	25

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
MAE-FP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
PESOM	Plano Económico e Social Municipal
MITADER	Ministério de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
EDM	Electricidade de Moçambique
PRM	Polícia da República de Moçambique
FCA	Fundo de Compensação Autárquico
IAV	Imposto Autárquico de Veículos
SISA	Imposto sobre a transmissão onerosa do direito de propriedade sobre bens imóveis, ou de outros direitos parcelares

IPA	Imposto Pessoal Autárquico
IPRA	Imposto Predial Autárquico

AGRADECIMENTOS

A CONCERN Universal Moçambique endereça um especial agradecimento ao Presidente do Conselho Municipal de Malema, o qual abriu as portas da instituição que dirige e facilitou o acesso aos entrevistados e à documentação relevante. A todos aqueles por nós contactados 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 Municípes em volta dos processos de gestão dos recursos públicos e no nível de satisfação das necessidades dos Municípes 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

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 municípes, 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 do PRODEM. 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 estabelecidos contactos com intervenientes e partes interessadas chave em Malema. A visita de campo ao Município de Malema foi realizada entre os dias 18 e 21 de Setembro 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.

Foi possível constatar na autarquia uma série de problemas que vão desde a erosão de certas zonas, às dificuldades no processo de saneamento do meio (mais especificamente, na gestão de resíduos sólidos), a construção desordenada e as deficientes vias de acesso. Um encontro com jovens residentes em Malema levanta uma preocupação séria com a falta de oportunidades de emprego e a fraca participação destes nos processos de governação.

Notamos em Malema uma sociedade civil quase inexistente. As poucas intervenções de natureza “civil” incluem a Rádio Comunitária, a Geração BIZ, a SNJ (se bem que esta última tem alguma representatividade política). Não obtivemos registo de associações adicionais durante a nossa estadia.

A viagem de trabalho a Malema coincidiu com um importante encontro de quadros que decorria em Nampula, pelo que não foi possível explorar um número mais abrangente e representativo de vozes no município.

O Presidente do Conselho Municipal da Vila de Malema, Ângelo Jerónimo da Fonseca refere, todavia, que uma iniciativa de promoção da participação cívica como o MuniSAM é relevante porque segundo o mesmo, a participação dos munícipes e o acompanhamento, pelos mesmos, da gestão municipal, é importante porque os munícipes são a razão de ser do Conselho Municipal, o qual, acresce, não existe sem aqueles.

Notamos ainda um sério problema de capacidades por parte da Assembleia Municipal para poder cumprir cabalmente com as funções a si atribuídas. Mais especificamente, a Assembleia Municipal necessita de ver reforçadas as suas capacidades na área de infra-estruturas, equipamento de trabalho e capacitação sobre como exercer esse mesmo papel.

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 LEBOFA) 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 Weimer¹, 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

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

políticas que reflectam as ideias, interesses e 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-militar² 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 sustentável³.

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 munícipes 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 Social possam ser traduzidas em

² Moçambique vive uma situação de incerteza política com conflitos armados entre o Governo e o maior partido da oposição, RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) sobretudo nas Províncias do Centro e Norte do país (Sofala, Tete, Zambézia, Nampula e mais recentemente Niassa).

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

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 de MALEMA - Celeiro da Província de Nampula

A criação do Município de Malema foi aprovada por via da Lei nº 11/2013 de 3 de Junho, e em 2014 a autarquia começou a funcionar, tendo o seu Estatuto Orgânico, Regulamento Interno e Quadro de Pessoal aprovados nesse mesmo ano. Esta autarquia faz parte da mais recente geração de autarquias criadas em Moçambique como parte do processo em curso de descentralização administrativa. Ainda não existem suficientes dados demográficos disponíveis sobre a autarquia, mas Malema é parte do território do Distrito de Malema, ocupando, principalmente, o território da Vila Sede do Distrito de Malema⁴. Malema está situado no extremo Ocidental da província de Nampula, possui um relevo predominantemente de planalto e altamente acidentado.

É uma das autarquias menos povoadas da província de Nampula e a sua economia orbita à volta:

- a. Agricultura - Malema possui condições óptimas para a prática da agricultura, com especial enfoque para a produção de culturas de rendimento e de subsistência, nomeadamente, milho, mapira, algodão, tabaco e feijão manteiga⁵. As suas excelentes condições para a prática da agricultura conferem-lhe o título de Celeiro da Província de Nampula.

⁴ Por essa razão a equipa do estudo optou por utilizar como referência o último perfil distrital oficial de Malema, edição de 2005, para a caracterização do distrito e dos hábitos da sua população.

⁵ PESOM 2016, página 3.

- b. Comércio / Indústria - Há pequenas instalações moageiras, padarias e a empresa Silos de Malema que processa cereais⁶.
- c. Comércio informal - Por ser zona de corredor, podem ser encontrados nos mercados locais artigos diversos plásticos, electrodomésticos, bicicletas, etc. Contudo, pelo mesmo motivo acima referido, Malema serve também de um importante entreposto comercial para os produtos agrícolas provenientes de outros distritos e província, sendo frequente, por exemplo, encontrar hortícolas produzidas em Alto Molocué ou outros distritos.



Figura 1 - Pormenor da entrada da zona de cimento da Vila de Malema

Malema é parte do Corredor de Desenvolvimento de Nacala, sendo atravessada pela estrada nacional N13 (Nampula - Cuamba) e pela linha férrea Nacala - Entre-Lagos. Um grupo de jovens com quem conversamos refere que um dos principais desafios enfrentados em Malema é a falta de emprego para os jovens⁷. Isso tem perpetuado as práticas de casamento prematuro. Dados reportados sobre o primeiro semestre de 2013 pelo Centro de Saúde de Malema indicam que cerca de 99 raparigas com idade inferior a 16 anos terão comparecido a consultas pré-natais; e que ente Janeiro e Junho

⁶ Idem.

⁷ Este dado é baseado numa entrevista a um grupo de jovens. Não foi possível encontrar dados estatísticos para efeitos corroboração.

de 2013 foram realizados 1202 partos no Centro de Saúde de Malema, dos quais, aproximadamente 5% eram raparigas abaixo dos 16 anos de idade⁸.

Para agravar, o índice de HIV entre jovens é percebido como estando a aumentar⁹, sendo as mais afectadas as raparigas entre os 15 e 20 anos de idade. Casos de cólera e malária são também frequentes na autarquia.

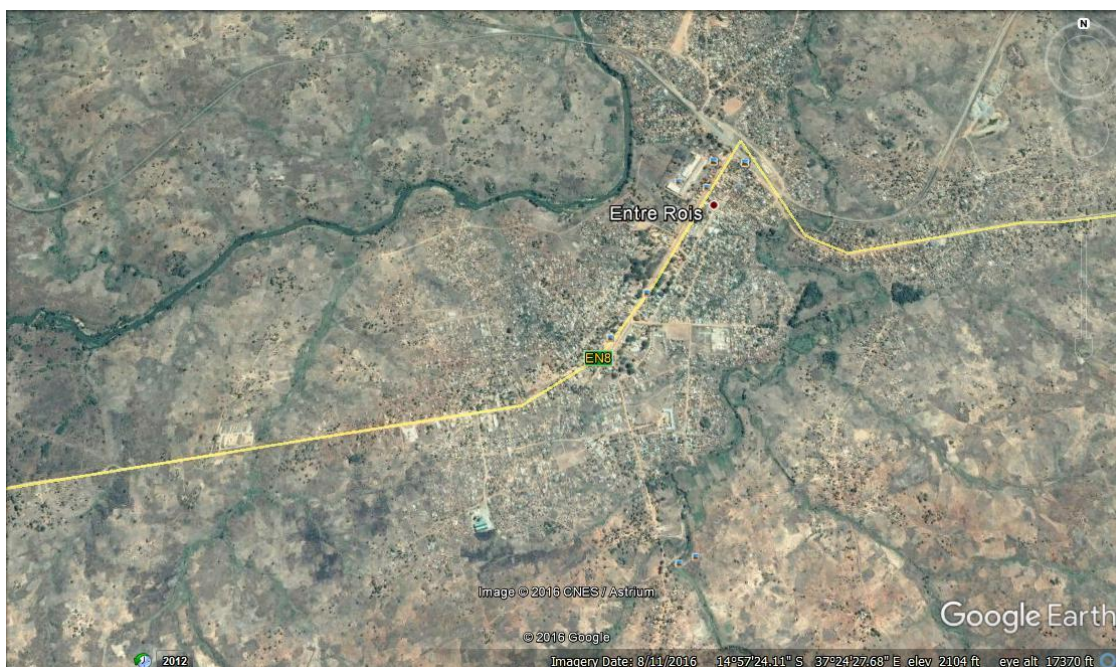


Figura 2 - Vista Parcial do Município de Malema[Google Maps]

Apesar da rota Nampula - Malema ser de fácil de acesso, dentro da Vila as vias de acesso ainda são deficientes. Com efeito, o Presidente do CM refere como prioridades da sua governação o ordenamento territorial e a melhoria das vias de acesso dentro da autarquia. A sua população é predominantemente de etnia Macua-Shirima e a religião predominante é a muçulmana.

⁸ Raparigas em Malema: Do casamento precoce ao futuro incerto, Jornal Notícias, edição de 22 de Novembro de 2013.

⁹ A equipa não teve acesso a dados sobre os índices de seroprevalência no distrito / município, mas as pessoas contactadas mostram ter a percepção de estar a aumentar. Este facto é corroborado pelo artigo do Notícias ora citado.

As primeiras eleições municipais foram marcadas por um elevado índice de abstenção (com cerca de 71.2 % dos eleitores não foi às urnas)¹⁰. A sua Assembleia Municipal é formada por 13 membros, 6 mulheres e 5 homens, da FRELIMO, e 2 homens do MDM.

O Conselho Municipal é constituído por 4 vereações, nomeadamente:

- (i) Vereação de Desenvolvimento Económico Local, a qual vela pelas áreas de comércio, Indústria, Turismo e Agricultura;
- (ii) Vereação de Administração, Finanças, Património e Fiscalização, a qual vela pela Contabilidade, Recursos Humanos e Atendimento, Arquivo e Expediente;
- (iii) Vereação de Infra-estruturas, Construção e Urbanização, a qual vela pelas áreas de Construção e Planeamento Físico, Abastecimento de Água e Energia, Infra-estrutura e Transporte (incluindo licenciamento e equipamentos); e
- (iv) Vereação de Desenvolvimento Social e Meio Ambiente, a qual vela pelas áreas de Saúde, Acção Social e Género, Educação, Juventude, Desportos e Tecnologia e Meio Ambiente.

A capacidade do CM de arrecadação de receitas é bastante reduzida e o Conselho Municipal terá de encontrar formas sustentáveis para aumentar o nível de cobrança. Apesar destes desafios, o Presidente do CM Malema referiu que a autarquia tem estado a registar melhorias desde a sua criação, no abastecimento de água (estando prevista a instalação de um novo sistema de água), na melhoria de vias de acesso, no aumento de bairro de expansão, alargamento da cobertura da rede eléctrica, e a construção de 2 novos mercados¹¹.

A SITUAÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO SOCIAL POR COMPONENTE

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

Esta subsecção avalia 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;

¹⁰ Eleições Autárquicas de 2013, Participação e Representação de Homens e Mulheres, OSÓRIO, Conceição *et* MACUÁCUA, Ernesto, WLSA Moçambique, Maputo 2014.

¹¹ Vide entrevista pela MIRAMAR, publicada a 02 de Outubro de 2016

in: <http://www.miramar.co.mz/Noticias/Municipio-de-Malema-regista-crescimento>.

- 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 locais de tratamento de resíduos;
 - A actual situação de ordenamento territorial.
1. A preocupação com os problemas ambientais em Malema só foi possível aferir em conversa com o Presidente do Conselho Municipal e com a Vereadora de Administração e Finanças. Notamos que esta não é (pelo menos não o parece ser), uma preocupação comum entre os munícipes e órgãos municipais.

Situação actual de Resiliência a Mudanças Climáticas

2. Contudo, o Presidente do Conselho Municipal afirma que, em termos ambientais, Malema está posicionada numa ilha de terras acidentadas e o meio ambiente é uma preocupação. O principal risco ambiental que enfrenta é a erosão, mais notável durante a época das chuvas. Tal erosão é causada por dois factores: a natureza acidentada do terreno; e, as práticas de construção em zonas impróprias e de forma desordenada.
3. Outro risco que afecta a segurança de algumas comunidades é a ocorrência de cheias nas zonas mais baixas. O Presidente conta que o CM chegou a apresentar ao PRODEM uma proposta de construção de valas de drenagem à base de betão para o escoamento das águas no tempo chuvoso e para o plantio de eucaliptos nas zonas baixas. Tal proposta não foi aprovada e o CM começou a construção das valas com recurso a fundos próprios, mas encontra-se longe de alcançar a meta desejada.
4. O Conselho Municipal da Vila de Malema não possui qualquer plano integrado de resiliência a mudanças climáticas ou de manejo ambiental em uso. Com efeito, o PESOM 2016 deste município não inclui qualquer actividade relacionada com o meio ambiente, com a resiliência climática, nem mesmo faz referência à construção de valas de drenagem.

Situação actual de Ordenamento Territorial no Município

5. Apesar do crescimento da Vila de Malema desde a sua transformação em autarquia há praticamente apenas dois anos, o Conselho Municipal ainda é incapaz de suprir todas as necessidades das comunidades municipais e de oferecer os serviços mais básicos. As suas prioridades estão, neste momento, colocadas¹² em estimular a actividade comercial local, fonte importante de receitas



Figura 3- Pormenor da Pavimentação de uma das Vias Principais de Malema

- municipais; estimular o crescimento da produção agrícola; melhorar as vias de acesso e pavimentar as principais artérias do município; consolidar a força policial municipal; melhorar o acesso a água de 25% a 80%; criar o cadastro municipal e implementar zonas de expansão; e apetrechar o centro de saúde de Malema com equipamento de frio para a morgue.
6. Os nossos entrevistados afirmam que Malema tem vindo a crescer muito ao longo dos anos. O problema é que muitas residências foram construídas de forma desordenada. Um dos desafios encontrados no actual processo de expansão é que muitos dos bairros já tinham começado a crescer sem qualquer tipo de ordenamento territorial e neste momento, ao tentar corrigir este problema o conselho municipal tem estado a entrar em conflito com muitas famílias, porque, para assegurar um devido reordenamento, algumas famílias tem de ser reassentadas.
7. Dado, as suas limitações financeiras, o Presidente do CM explica que a compensação pelo reassentamento não é feita em dinheiro. Depois de identificada a nova zona, o CM providencia os materiais de construção necessários e cada família ergue as suas próprias casas.

¹² PESOM 2016, página 4.

8. O vereador para a área de Infra-estruturas confirma que o ordenamento territorial e a criação de zonas de expansão é um dos grandes desafios do município. O mesmo afirmou que a autarquia possui mais de 40 bairros devido à natureza desordenada dos assentamentos populacionais. Neste momento, referiu, está a ser finalizado um plano de estrutura e de urbanização com o apoio do MITADER.
9. A urbanização da vila é um desafio contínuo, acresce, e tem havido muitos impasses porque muitos dos bairros já estão estabelecidos sem o devido ordenamento. No Bairro da Pedreira (um dos bairros de expansão), afirma, já tem o plano de estrutura e o plano de pormenor. Através de fundos do PRODEM será levado a cabo um projecto de parcelamento deste bairro. Acima de 200 talhões serão parcelados e disponibilizados apenas para fins habitacionais.
10. O processo de elaboração do Plano de Estrutura teve início 2014. O CM havia então preparado um plano de estrutura apenas para o Bairro da Pedreira. Quando remeteu o mesmo para o MAEFP e MITADER para ratificação, o MITADER sugeriu algumas emendas e a inclusão no plano da proposta de estruturação de todo o território municipal. Assim, em Abril de 2016, uma equipa mista do MITADER (nível central e provincial) trabalhou com a vereação em todo o território municipal para a colecta de dados e submeteu ao CM uma nova proposta de plano de estrutura.
11. O Plano de Estrutura irá apoiar o Conselho Municipal na gestão do seu território e estabelecer os parâmetros de utilização do mesmo. O vereador afirmou que este processo irá elevar os padrões de construção de residências. Por exemplo, o mesmo contou-nos que *a ideia é de quem requerer terreno na pedreira poderá apresentar um projecto para residência de alvenaria, queremos construir uma cidade em Malema.*
12. Este posicionamento é interessante, e a médio / longo prazo poderá contribuir para aumentar as receitas municipais (quer provenientes da atribuição de licenças de construção, bem assim, no pagamento do IPRA e de outras taxas aplicáveis).
13. Ademais, tomando em consideração que Malema possui zonas de inundação, o Conselho Municipal pretende dar prioridade aos residentes desses bairros, especialmente mulheres, na atribuição de talhões das zonas de expansão. O planeamento foi feito de tal forma a reservar determinados espaços como “reservas

do Estado” para a edificação de infra-estruturas sociais como escolas e centros de saúde.

Situação actual da Gestão de Resíduos Sólidos no Município

14. No que toca à gestão de resíduos sólidos, conforme pudemos auscultar junto dos nossos entrevistados, este ainda é um grande desafio. O Conselho Municipal ainda padece de recursos limitados para cumprir cabalmente com esta tarefa. Apesar disso, e de acordo com o Presidente do Conselho Municipal, *estamos a conseguir manter a recolha, temos zonas de concentração de lixo nos bairros e fazemos a recolha com um tractor e um camião basculante adquirido com fundos próprios. Temos três lixeiras¹³ e fazemos a limpeza diariamente.*
15. Com efeito, é possível notar que as principais artérias da zona central da Vila são submetidas a limpeza mais frequente. O Presidente explicou também que os mesmos veículos são utilizados para a reabilitação das vias de acesso.



Figura 4 - Lata de lixo providenciada pelo CM de Malema.

¹³ As lixeiras não são exactamente aterros. São apenas locais designados pelo CM para o depósito de lixo e a sua queima a céu aberto. Uma das lixeiras, de facto, está a ser aterrada para fechar uma cratera e posterior parcelamento e redistribuição da terra.

16. O Conselho Municipal promove campanhas de limpeza junto dos bairros, normalmente aos sábados – um bairro por cada sábado – em que todos os munícipes, incluindo membros da Assembleia Municipal participam. Estas actividades são comunicadas por via de avisos junto da vitrina do Conselho Municipal, dos mercados e são também comunicados por via da rádio comunitária local.
17. O lixo é depositado em uma das três lixeiras acima referidas e não há qualquer iniciativa e / ou actividade de separação de resíduos sólidos. Ademais, a maior parte dos nossos entrevistados afirma nunca ter ouvido falar de práticas de separação de resíduos sólidos.
18. Apesar de uma boa recolha de lixo na zona central da autarquia, há um outro problema que afecta a mesma: a resistência da população em adoptar melhores práticas de higiene pessoal. Os nossos entrevistados referem que a prática do fecalismo a céu aberto ainda é comum. Com efeito, numa perspectiva mais abrangente, a AIAS (Administração das Infra-estruturas de Água e Saneamento) indica que a maioria dos munícipes das autarquias de Nampula, no geral, quase 65 %, pratica fecalismo a céu aberto.
19. A AIAS avança em referir que apenas 30% da população faz as suas necessidades biológicas com recurso a latrinas tradicionais, sem a devida qualidade, e apenas 5% fá-lo com recurso a fossas sépticas, e, recomenda que haja um incremento orçamental nos municípios da província¹⁴ para a linha do saneamento, sugerindo intervenções específicas, nomeadamente: (i) a melhoria da qualidade das latrinas tradicionais existentes; (ii) a construção massiva de retretes; (iii) a aquisição de meios móveis para sucção das lamas fecais; (iv) a gestão sustentável dos sistemas de saneamento; e (v) outras acções de curto, médio e longo prazo¹⁵.
20. Com efeito as práticas de higiene dos munícipes em Malema já foi causa de surtos de cólera no passado, especialmente durante a época chuvosa. Apesar das constantes campanhas de sensibilização das populações levadas a cabo principalmente por brigadas provinciais, as populações são renitentes em alterar os seus hábitos e comportamentos, chegando mesmo a acusar os serviços públicos

¹⁴ Angoche, Ilha de Moçambique, Nampula, Nacala-Porto, Monapo e Malema.

¹⁵ Nampula - Fecalismo a céu aberto continua prática comum, Jornal Notícias, edição de 22 de Agosto de 2015

de estarem a envenenar os munícipes e / ou a acusar anciãos de actos de feitiçaria como causa dos casos de cólera.

21. É por isso, importante que as intervenções relacionadas com os hábitos e comportamentos de saneamento junto dos futuros membros do SAMCom e junto dos munícipes, em geral, sejam mais cautelosas, já que simples actos de sensibilização em prol da saúde dos munícipes pode ter efeitos contrários.

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

22. Não há espaços de sensibilização dos munícipes sobre a adopção de boas práticas ambientais e de saneamento. Ademais, não há espaços de diálogo onde o Conselho Municipal possa interagir com os munícipes à volta de questões ambientais e de saneamento.
23. Foi possível perceber das entrevistas realizadas, quer a nível da rádio comunitária, quer da Assembleia Municipal, bem assim de pessoas civis, que as comunidades não têm uma participação efectiva no processo de auscultação pública e que a sua difusão esteve aquém do necessário.
24. Processos de consulta e auscultação pública podem, muitas vezes, ser demorados e acrescentar passos, contudo, estes processos são cruciais por forma a assegurar o interesse público e a protecção de interesses individuais antes da realização de actos por entidades públicas. Ademais, assegura legitimidade do processo, aumenta o sentimento de participação e apropriação¹⁶. Acima de tudo, um processo de consulta mais transparente teria assegurado um maior acautelamento das necessidades das comunidades municipais.
25. Durante a visita de campo o vereador da área de urbanização contou-nos que dois dias antes o CM tinha organizado uma sessão de consulta pública para a partilha do plano de estrutura e a recolha de contributos. Segundo o mesmo, nesta consulta pública foram convidados membros da sociedade civil (incluindo líderes religiosos e comunitários), algumas instituições como a EDM, a PRM, a empresa de água.

¹⁶ Isto é relevante porque Malema já foi palco de divergências fatais entre a população e agentes do Estado. E em outras províncias do país já pudemos assistir a actos de sabotagem e de resistência à mudança como resultado de imposição de regras e processos às populações locais, ainda que tais regras e processos venham satisfazer as necessidades das mesmas.

26. Entretanto, ao analisarmos a forma como o conceito de sociedade civil é percebido, percebemos que sociedade civil (ou comunidade civil) compreende os líderes comunitários, os líderes religiosos, os agentes económicos e pessoas de influência.
27. Com efeito, a própria rádio comunitária, que deveria ter servido de elo de comunicação do evento não teve conhecimento do mesmo. A Assembleia Municipal, órgão de monitoria e supervisão também não teve qualquer envolvimento directo na elaboração do Plano de Estrutura e do Plano de Pormenor. Os membros da Assembleia Municipal contactados desconheciam que dois dias antes tinha sido realizado tal evento. Os munícipes também não tiveram qualquer intervenção directa.
28. A intervenção do MuniSAM / PRODEM terá que investir na sensibilização junto das autoridades municipais que as necessidades das comunidades (individuais e colectivas) estão em constante mudança, pelo que um processo detalhado e devidamente justificado de análise de necessidades têm de ser conduzido junto das comunidades numa base anual, independentemente de qualquer intervenção de auscultação numa base quinquenal. É também recomendável que o Conselho Municipal seja mais proactivo na comunicação com todas as partes interessadas no processo de governação municipal em Malema.
29. No que toca à mobilização da comunicação, Malema possui uma Rádio e Centro Multimédia Comunitário a funcionar (fase experimental) desde 21 de Julho de 2015. A sua cobertura ultrapassa os limites do distrito de Malema. A Rádio avançou com algumas ideias de colaboração com o CM que ainda não saíram da fase de proposta. A primeira é a realização de debates radiofónicos onde os principais assuntos do dia na gestão municipal seriam abordados.
30. A Rádio diz que já convidaram o conselho municipal mas, por motivos de agenda, nunca puderam aparecer. A segunda proposta, é um programa denominado Visão Geral, onde pretendem promover diálogo entre os membros da AM (representantes de todos os partidos na AM) e os munícipes. Esta última está à espera de homologação pelos partidos dos membros convidados. A Rádio esclarece, receia ser vista como fonte de discórdia política, por isso prefere acautelar todas e as devidas autorizações para o efeito.

31. No geral, segundo soubemos a Rádio tem procurado ajudar os munícipes a estarem a par dos desenvolvimentos na autarquia através dos noticiários. Os seus repórteres conduzem entrevistas aos munícipes na via pública e nos mercados e sempre que um problema é levantado eles noticiam e contactam a contraparte relevante junto das autoridades municipais para obter as devidas explicações e clarificações.
32. A intervenção da Rádio Comunitária ilustra claramente o papel que a comunicação entre governantes e governados - algo que não está a acontecer em pleno - pode desempenhar para promover a participação dos munícipes nos assuntos que dizem respeito ao seu quotidiano e à forma como as autoridades municipais as abordam.

Capacidade dos membros da Assembleia Municipal

33. A capacidade da Comissão de Trabalho da AM que supervisiona esta área é bastante limitada. De um modo geral, os próprios membros da AM revelam que, desde a sua tomada de posse, nunca receberam qualquer tipo de formação que pudesse servir de orientação relativamente às suas funções.

COMPONENTE B - GESTÃO FINANCEIRA

Para a presente subsecção a equipa analisou o contexto fiscal do Município de Malema 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 tributária municipal relevante, incluindo o acesso a informação fiscal auditada;
- O engajamento entre os órgãos municipais para abordar e discutir questões fiscais.

Tendência de cobrança de receitas e taxas e impostos municipais

34. De acordo com os contactos realizados em Malema, o Conselho Municipal tem enormes dificuldades em cobrar o nível programado de receitas. Vários factores podem ser apontados, segundo os nossos entrevistados: a actual crise económica e financeira enfrentada pelo país (a expressão *não há dinheiro* foi utilizada várias vezes pelos nossos entrevistados); o reduzido volume de negócios formais; e, a indisponibilidade dos comerciantes em contribuir com as suas obrigações tributárias municipais.

35. Contudo, a informação sobre as receitas diárias colectadas é publicada nas vitrinas do Conselho Municipal. Para o seu funcionamento, para além das receitas próprias, o CM, conta com o apoio de transferências de nível central, essenciais para o cumprimento das actividades planificadas nos seus planos anuais. Esses desembolsos têm registado um atraso comparativamente aos anos anteriores; e não tem, de todo, recebido o desembolso das despesas de investimento (Fundo de Estrada e FCA).
36. Actualmente, o CM ainda não efectua a cobrança de determinados impostos que podem constituir uma importante fonte de recursos, como sejam, o IAV, o IPRA e o SISA. O Presidente do CM partilhou com a nossa equipa que estão, neste momento, a criar as necessárias condições para o efeito. Esta autarquia poderá também beneficiar-se da experiência de muitas autarquias de dimensão semelhante e aprender dos seus respectivos processos de introdução destes impostos. Os desenvolvimentos recentes que estão a ocorrer na área da introdução de bairros de expansão, e os respectivos requisitos de construção, poderão trazer uma nova dinâmica para a cobrança do Imposto Predial Autárquico e para o Imposto de SISA¹⁷.
37. A vereadora de finanças afirma que de acordo com as previsões de 2015, as receitas próprias cobriam 13.64% do total de necessidades previstas, enquanto, em 2016, a projecção de receita cobre apenas 7.28% do total de despesas previstas. Parte das causas está relacionada com a resistência dos munícipes em cumprir com as suas obrigações tributárias municipais, à fraca sensibilização fiscal dos munícipes por parte do CM (a AM é o único órgão que tem realizado actividades de sensibilização junto dos agentes económicos duas vezes ao ano); e à fraca actividade comercial formal na vila.

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

38. A chefe da comissão de finanças na Assembleia Municipal refere que os munícipes compreendem a importância do pagamento de impostos e taxas municipais. Porém, sem precisar o volume de não pagadores, refere que há um número elevado de pessoas que não paga as suas obrigações fiscais, *é teimosia deles (!)*, segundo a mesma.

¹⁷ Vide parágrafo 12 do presente relatório.

39. A nível da Tesouraria do CM ainda há muitos munícipes que não estão dispostos a pagar. Muitos dos potenciais contribuintes desconhecem a existência de obrigações municipais e outros são, simplesmente, renitentes em pagar os impostos. Mas o Conselho Municipal não possui uma base de dados organizada que contenha o registo dos contribuintes cumpridores, e dos potenciais contribuintes. A existência de um instrumento dessa natureza poderia trazer imensas vantagens para o CM desde à planificação de receitas (e das potenciais iniciativas do Conselho Municipal) à definição de estratégias apropriadas de angariação de receitas.
40. Torna-se, por isso, impossível para o Conselho Municipal determinar quantos contribuintes existem; quem paga; quem devia estar a pagar, mas não paga; como angariar mais recursos; em diante. Por outro lado, à excepção das actividades de sensibilização feitas pela Assembleia Municipal, o Conselho Municipal ainda não tem uma estratégia definida para a angariação de receitas próprias.
41. Munícipes contactados pela nossa equipa retratam também situações de abuso de poder por parte dos agentes de cobrança e da polícia municipal, onde, por exemplo, um agente da polícia municipal terá arrancado uma galinha a um idoso que vinha de bicicleta porque este não foi capaz de apresentar uma licença de velocípede.

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

42. As brigadas das comissões de trabalho da Assembleia Municipal fazem campanhas de sensibilização junto das comunidades. Durante a visita do presente estudo, estava em curso uma campanha de verificação de conformidade fiscal municipal denominada Operação Stop, onde os condutores de motorizadas e velocípedes são submetidos a um processo de triagem para verificar se as taxas de veículo relevantes foram ou não pagas. Em situações onde estas não tenham

Após a cobrança, os valores colectados pelos agentes de via pública são depositados na conta do Conselho Municipal e os respectivos talões de depósito apresentados à Tesouraria. Por sua vez, as receitas diárias colectadas são afixadas na vitrina principal do Conselho Municipal, após a confirmação da Vereadora da área.

sido pagas, os veículos são recolhidos e devolvidos aos seus respectivos proprietários após o pagamento dos valores devidos (incluindo multa). Esta é uma medida drástica e desesperada que demonstra a incapacidade de gerar receitas próprias de forma regular e a indisposição para cumprir com as suas obrigações por parte dos munícipes.

43. Os membros da Assembleia Municipal também realizam, duas vezes por ano, uma vez por semestre, encontros de sensibilização fiscal junto de comerciantes, proprietários de barracas, e outros actores do sector informal, mas não sabem dizer qual tem sido o impacto destas actividades.
44. Ademais, apesar de a informação sobre as colectas diárias, não existe um engajamento efectivo entre o Conselho Municipal e os munícipes à volta do processo de planificação estratégica, planificação anual, análise de necessidades, angariação e alocação de receitas, execução das despensas e colecta de receitas.
45. A intervenção do MuniSAM / PRODEM neste processo poderia aproveitar o facto de o Conselho Municipal disponibilizar para consulta as receitas colectadas e os relatórios anuais (não se limitando apenas à partilha das contas de gerência) para criar uma dinâmica de engajamento mais activa e efectiva, tomando como elementos orientadores os subprocessos acima referidos.
46. Estimular um maior engajamento poderá trazer imensos benefícios para o Conselho Municipal: pode aumentar o volume de receitas cobradas como uma maior transparência na execução do orçamento; pode aproximar os órgãos municipais e os munícipes e facilitar a introdução das várias reformas que estão em curso neste momento; e, aumentar a legitimidade do executivo municipal aos olhos das comunidades municipais.

Capacidade dos órgãos municipais em matérias de gestão financeira

47. Acresce, se analisarmos os documentos orçamentais do CM, que as componentes de planificação e orçamentação são, ainda, deficientes. Há pagamentos, por exemplo, dos membros da AM, que não se encontram reflectidos nos documentos orçamentais.
48. Por outro lado, a imprecisão de dados demográficos dentro da autarquia dificulta a realização de uma devida projecção das receitas necessárias, das actividades que devem ser planificadas, dos problemas existentes e o seu impacto real por bairro

municipal. Espera-se, como é óbvio, que muitas das dificuldades no âmbito da gestão financeira sejam ultrapassadas rapidamente uma vez que o município ainda está a estabelecer-se e muitos dos erros de processo poderão ser corrigidos com o decurso do tempo.

49. Os membros da AM referem que precisam de apoio nesta área. Muitas vezes, quando lêem os documentos orçamentais e encontram rubricas como, “despesas diversas”, ficam sem compreender o que isso significa.
50. Esta deficiência de capacidade não é apenas limitada a “outras despesas”, mas a todas as componentes do orçamento municipal. Gostaríamos, pois, de recomendar a capacitação dos membros da assembleia municipal em técnicas de interpretação do orçamento.

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.

“A participação do cidadão é importante, o município não se pode lançar sem a população, praticamente, quem alimenta o município é o cidadão, quer com a contribuição monetária (para aqueles que tem algumas actividades) quanto a isso, não há como, até porque eles é que são a maior força de manter este município. Se eles não participam não contribuem, não há motivo disto ser!”

(Ângelo Jerónimo – Presidente do Conselho Municipal da Vila de Malema)

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

51. Em Malema, notamos uma grande vontade de participação por parte das pessoas comuns com que conversamos. Sentimos a mesma percepção por parte dos munícipes de que o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal não são órgãos abertos.
52. Nestas condições, é preciso ser-se cauteloso o suficiente para poder traçar a diferença entre percepções e factos. Realizamos, por isso, um encontro com 6 jovens de Malema para obter as suas percepções. Para além disso, durante as entrevistas realizadas junto dos órgãos municipais, questionamos sempre sobre o domínio do conceito de responsabilização social. Pudemos notar que de ambos os lados da moeda (munícipes e órgãos municipais) o conceito de responsabilização social é vago. Mas pudemos notar, quando conversamos com o Presidente do Conselho Municipal que existe uma abertura muito grande para a participação.
53. Apesar da abertura do Presidente e dos insistentes comentários recebidos de vários entrevistados sobre a importância da participação do cidadão, esta participação, à excepção das visitas de presidência aberta às comunidades pelo Presidente do Conselho Municipal, é praticamente inexistente.
54. Do lado dos munícipes contactados pareceu-nos também que o conhecimento do conceito de responsabilização social e das suas *nuances* não é forte. Esta deficiência é uma oportunidade única de intervenção para o MuniSAM / PRODEM.



Figura 5 - Vista frontal do edifício da Assembleia Municipal

55. A Assembleia Municipal é o espaço, por excelência, onde este engajamento de responsabilização social poderia estar a acontecer. Contudo, conforme já referido neste relatório, as pessoas convidadas a participar nas sessões são as autoridades distritais, os líderes comunitários, os líderes religiosos, determinados agentes comerciais e algumas pessoas de influência. Apesar dos avisos da realização de sessões ordinárias ser afixado junto do edifício da Assembleia Municipal com 15 dias de antecedência¹⁸, as pessoas não sabem que podem participar.
56. Ademais, a participação dos munícipes é limitada pelo facto de as sessões não serem devidamente anunciadas. Os membros da Radio Comunitária referiram que não são convidados a participar, apenas foram convidados, no passado, para fazer a cobertura da abertura e encerramento das sessões da Assembleia.
57. Mais recentemente, afirmaram que não tem tomado conhecimento da realização das sessões da assembleia. Há, claramente, um desconhecimento das obrigações e

¹⁸ Os artigos 41.3 e 73.3 da Lei nº 2/97 mandam aprovar o calendário das sessões ordinárias na primeira sessão do ano. Dada a publicidade das sessões estabelecida pela mesma Lei nos artigos 44 e 76, as boas práticas encontradas em outros municípios (por exemplo, Cuamba, Mocuba, etc.) recomendam que o calendário das sessões ordinárias seja afixado junto da vitrina da Assembleia Municipal.

direitos que cada um dos lados da oferta e da procura na governação municipal possui nesta dialéctica. Mais uma vez, há na Assembleia Municipal, uma enorme oportunidade de estimular a participação e a responsabilização social.

Relação entre Órgãos Municipais, capacidade dos seus membros e funcionamento da Assembleia Municipal

58. Os membros da Assembleia Municipal afirmaram que apesar de terem participado em actividades de partilha de experiência com as Assembleias Municipais de Mocuba e da Ilha de Moçambique, nunca tiveram qualquer formação sobre (i) como exercer a sua função de supervisão e fiscalização; (ii) educação ambiental, (iii) liderança, (iv) sensibilização fiscal e angariação de receitas, e outras áreas importantes para o seu funcionamento efectivo.
59. Estas são áreas que irão, acreditamos, encontrar cobertura no âmbito das formações programadas pela equipa da Concern Universal. Dada a deficiência de capacidades encontrada na Assembleia Municipal, será prudente considerar a realização de eventos de formação dedicados aos membros da Assembleia Municipal sobre o papel que os seus membros desempenham no âmbito dos processos de responsabilização social - sem prejuízo da participação de membros da AM nas formações onde irão participar os SAMComs.
60. Os membros da AM responderam que já terão recebido, por duas vezes, reclamações relacionadas com o uso e aproveitamento da terra. A AM normalmente canaliza o caso ao CM para resolver o assunto, e tenta realizar junto das partes envolvidas a devida sensibilização para resolver os conflitos existentes. Segundo a AM, tem sido possível resolver os assuntos desta forma, mas manifestaram a vontade de receber algum tipo de capacitação nesta matéria.
61. Apesar de os membros da Assembleia Municipal tecerem comentários ao relacionamento entre este órgão e o Conselho Municipal, há um espaço significativo para a melhoria da comunicação entre estes. Por exemplo, conforme referimo-nos anteriormente ao longo do texto do presente relatório, houve uma sessão de consulta pública para a aprovação do Plano de Urbanização, porém, os membros da Assembleia Municipal consultados não tinham qualquer conhecimento de tal evento de consulta pública. A comunicação é essencial para assegurar a eficiência no funcionamento dos órgãos municipais.

62. Tal como acontece em vários municípios abrangidos pelo trabalho do MuniSAM, mais uma vez, a equipa de pesquisa ficou com a percepção que os mesmos não compreendem muito bem a sua função de fiscalização.
63. Quando analisamos o papel da Assembleia Municipal podemos chegar à conclusão de que a Assembleia Municipal concentra os seus esforços de interacção comunitária na divulgação dos Planos e Realizações do CM e não propriamente, na monitoria e fiscalização efectiva do desempenho do CM. A função de monitoria, supervisão e fiscalização confunde-se com aquele de monitorado, supervisionado e fiscalizado. Tal como recomendados em outras autarquias, é imperioso que as formações previstas no âmbito do programa assegurem que as funções do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal sejam tratadas como funções complementares, porém, diversas.
64. Analisando esta questão, é fácil concluir que há esta confusão porque (a) a Assembleia Municipal nunca recebeu formação para exercer as suas funções de monitoria, supervisão e fiscalização; (b) os membros deste órgão não possuem as devidas capacidades para cabalmente realizarem este papel; (c) os membros deste órgão não têm acesso às ferramentas necessárias (por exemplo, acesso aos relatórios e recomendações de auditoria) para exercerem o seu papel.
65. Estes factores deixam os membros deste órgão fiscalizador num vazio de funções em que os mesmos não têm outra escolha senão realizar actividades básicas que acreditam ser benéficas para os munícipes. Estes elementos, aliados à fraca participação cívica nas sessões impede a utilização das sessões da AM como um verdadeiro espaço de diálogo para os problemas que afligem os munícipes de Malema.

Conclusões e Reflexões Finais

A presente secção procede o breve sumário das principais constatações relativas ao quadro de responsabilização social e aos principais desafios, por Componente, no município da Vila de Malema, em Nampula.

Malema está a braços com desafios típicos de uma nova autarquia ou de qualquer organização jovem:

- (a) Os recursos financeiros à sua disponibilidade, quer para despesas de funcionamento, bem assim, para despesas de investimento, está longe de suprir as suas necessidades;
- (b) A sua capacidade de colecta de receitas próprias é ainda incipiente. Quando analisamos as matrizes dos planos anuais de 2015 e 2016, notamos que há uma descida na sua previsão de capacidade de colecta de receitas próprias. Vários factores estão associados a isto. A ignorância tributária dos munícipes; a sua resistência em cumprir com as suas obrigações tributárias municipais; o tipo de tratamento oferecido pelos agentes de cobrança; a falta de uma estratégia clara de angariação de recursos pelo Conselho Municipal; o reduzido volume de negócios na Vila; entre outros. Uma boa comunicação entre o executivo municipal e os munícipes pode também fazer toda a diferença em estimular os contribuintes a pagarem taxas e impostos municipais;
- (c) Deficiências de capacidade, quer do lado do Conselho Municipal como da Assembleia Municipal. No caso do Conselho Municipal, as recomendações deixadas pelos auditores e órgãos de controle interno e pelos auditores externos devem desempenhar um papel didáctico importantíssimo. Do lado da Assembleia Municipal, será crucial assegurar que este órgão assuma as suas funções de monitoria, supervisão e fiscalização das actividades do Conselho Municipal. É verdade que a Assembleia Municipal e o Conselho Municipal são órgãos da mesma entidade pública, mas entre estas deve existir uma clara separação de poderes.

A intervenção de organizações da sociedade civil na vida municipal é inexistente. Isto deve-se principalmente ao facto de não haver OSCs estabelecidas na Vila. Esperamos que com a criação dos SAMComs previstos no âmbito do MuniSAM / PRODEM possamos assistir uma dinâmica diferente entre governados e governantes municipais. Alguns entrevistados referiram que a conotação política ainda é uma preocupação, mas, ao mesmo tempo, sentimos da liderança dos órgãos municipais, uma enorme vontade de trabalhar directamente com os munícipes. Somos de opinião que, em Malema, este factor não deixa de ser um risco, mas o seu impacto não será determinante.

Constatações Comuns a cada uma das componentes:

- a. Malema não tem sociedade civil organizada e a comunicação entre os órgãos municipais e munícipes é limitada;

- b. Ausência de conhecimento e interesse sobre as funções desempenhadas pelo município e sobre o papel que o munícipe deve desempenhar em qualquer uma das componentes do programa.

Mais especificamente, por componente, encontramos as seguintes constatações:

Componente	Constatações
<p>Componente A - Maior Resistência às Mudanças Climáticas e Sistemas Sustentáveis de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos</p>	<p>Não há um conhecimento forte sobre a resiliência às mudanças climáticas. Com efeito, mesmo quando falamos de questões ambientais não pareceu ressonar muito com os munícipes e com certos membros dos órgãos municipais. O principal problema ambiental constatado é a erosão dos solos e a ocorrência de cheias em zonas mais baixas.</p>
	<p>Malema é uma autarquia com mais de 40 bairros. Contudo alguns destes bairros são tão pequenos e o número de pessoas reduzido. Tal resulta da inexistência, no passado, de um plano de urbanização. Malema irá ter de passar por um processo de requalificação do seu território. O Conselho Municipal está a criar 4 zonas de expansão e está a finalizar, com o apoio do MITADER, um Plano de Estrutura para Malema.</p>
	<p>A colecta de resíduos é feita diariamente na zona central da Vila. Mas nos bairros, principalmente onde as vias de acesso são fracas, a recolha é insuficiente e irregular. A autarquia não possui recursos suficientes para a actividade de recolha e a maior parte do pessoal de colecta é sazonal.</p>
	<p>O acesso a informação, no geral, é ainda deficiente. O referido Plano de Estrutura Urbana passou, recentemente, por uma fase de consulta pública onde apenas participou um grupo restrito de actores. Durante a visita de campo percebemos que Malema ainda não tem planos ambientais, planos de resiliência e planos de saneamento.</p>
	<p>A cobrança de receitas pelo Município ainda é insuficiente para satisfazer as suas necessidades de despesas. O</p>

<p>Componente B – Gestão Financeira</p>	<p>Conselho Municipal ainda não possui uma base de dados sobre os seus potenciais contribuintes.</p> <hr/> <p>Algumas deficiências encontradas incluem (a) a existência de lacunas no processo de planificação e previsão de receitas, (b) a ausência de um plano de arrecadação de receitas municipais, (c) e ao não pagamento de impostos e taxas municipais, (d) existem situações de actuação imprópria por parte dos agentes de cobrança na via pública e da polícia municipal. Este é um dos pontos de atenção e acompanhamento pelo SAMCom. Ademais, não há um espaço estruturado ou regular onde órgãos municipais e munícipes possam abordar, interagir à volta de matérias de gestão financeira.</p> <hr/> <p>Os relatórios e / ou recomendações deixadas pelas auditorias efectuadas ao CM não são partilhadas com o AM. Esta partilha é de extrema importância pois poderia permitir à AM exercer mais cabalmente as suas funções de fiscalização.</p>
<p>Componente C – Governança Municipal e Participação dos Cidadãos</p>	<p>Não há espaços de diálogo para abordar os desafios da autarquia com todas as partes interessadas relevantes.</p> <hr/> <p>Os membros da AM partilharam que precisam de ver reforçadas as suas capacidades nas seguintes áreas: (a) conhecimento sobre o conceito de Responsabilização Social, (b) reforço para um maior domínio das suas funções como órgão de supervisão, por comissão, (c) carecem de um documento orientador sobre os processos que devem ser usados, quer pela AM, bem assim, pelas comissões, para melhor exercerem actividades a si atribuídas por Lei, e (d) têm sérias dificuldades de funcionamento em termos de equipamento e infra-estrutura.</p> <hr/> <p>Nas sessões da AM não participam munícipes. Apesar de as sessões serem anunciadas por escrito na vitrina da AM, as mesmas não são suficientemente publicitadas e há alguma limitação para a participação de quaisquer interessados nas mesmas.</p>

Actualmente, a AM exerce mais um papel de divulgador e sensibilizador (ao invés de fiscalizador) das actividades do CM

Espera-se que as actividades, planificadas no âmbito do PRODEM, possam contribuir para resolver parte significativa das questões encontradas. Acima de tudo, espera-se que tais intervenções estimulem o alcance de um ambiente socialmente responsável onde munícipes e órgãos municipais interagem como parceiros em prol do desenvolvimento do município e da satisfação das necessidades e preocupações das comunidades municipais.

A comunicação entre os órgãos municipais e entre estes e os munícipes será crucial para oferecer legitimidade ao CM e à AM, mas também para facilitar a construção de uma relação de confiança e parceria sólida entre estes actores, factor essencial para o desenvolvimento e crescimento saudável desta vila. Conforme referiu um dos nossos entrevistados, *e a gente sempre costuma dizer que hoje em dia para alguém trabalhar bem precisa difundir aquilo que está a fazer. Você trabalhar sem fazer a difusão das suas actividades quase que não está a fazer nada. E muitas vezes acaba criando choques, a própria população não percebe mesmo o que você está a fazer. Tem faltado este elo de ligação.*

Esperamos, por isso, que a intervenção de responsabilização social proposta pela implementação da metodologia do MuniSAM e do PRODEM possa contribuir para trazer soluções para os desafios existentes e oferecer outra dinâmica ao Município da Vila de Malema.

Anexos

Anexo A - Lista de Entrevistados

Nº	Nome	Cargo	Contacto
1	Ângelo Jerónimo Fonseca	Presidente do Conselho Municipal	84 38 39 429
2	Serafina Cumia	Vereadora de Administração e Finanças	84 31 42 480 82 45 26 050
3	Maria Irene	Auxiliar de Tesouraria	86 21 23 230
4	Vasco João Jaime	Agente de Serviço - Tesouraria	84 17 70 150
5	Sumaila Miriade Baúa	Fiscal de Via Pública	86 85 91 606
6	Ofélio António Pedro	Fiscal de Via Pública	86 31 79 240
7	Momade Buanauassi Cunvare	Tesoureiro	82 80 18 382
8	Mateus Nselele	Vereador de Urbanização, Planeamento Territorial, Água, Energia, Trânsito Rodoviário, e Estradas e Pontes	84 74 48 130
9	Artur Paena	Vice-presidente da Assembleia Municipal	87 27 97 972
10	Laurinda Marchoca	Chefe da Comissão de Urbanização e Infra-Estrutura	84 21 89 241
11	Aurora Manuel	Chefe da Comissão de Administração e Finanças	86 13 58 472
12	Odítio Ernesto	Secretário da Mesa da Assembleia Municipal	

Mapeamento Inicial de Base

Município de Malema



Programa de Monitoria
de Responsabilização Social
nos Municípios.



