



Mapeamento Inicial de Base

MuniSAM

MUNICÍPIO DE PEMBA

Aly Lálá e Deborah Capela | MuniSAM | Julho 2016

INDICE

Índice

| | |
|---|----|
| Sumário Executivo..... | 3 |
| Introdução..... | 5 |
| Antecedentes gerais | 5 |
| O Município de Pemba | 7 |
| A SITUAÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO SOCIAL POR COMPONENTE | 9 |
| COMPONENTE A – Maior resistência às Mudanças Climáticas e sistemas sustentáveis de Gestão de Resíduos sólidos urbanos | 9 |
| COMPONENTE B – Gestão Financeira..... | 18 |
| COMPONENTE C – Governação Municipal e Participação dos cidadãos..... | 22 |
| Conclusões e Reflexões Finais | 29 |
| Anexos | 34 |
| Anexo A - Bibliografia | 34 |
| Anexo B - Lista de Entrevistados | 35 |

Índice de Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Vista sobre o quintal de uma residência no Bairro Paquitequete | 08 |
| Figura 2 – Contentor para o depósito do Lixo..... | 163 |
| Figura 3 – Casas no Bairro Paquitequete construídas em zonas de grande perigo de desabamento..... | 17 |
| Figura 4 – Vereador apresentando o mapa de susceptibilidades a calamidades no bairro de Pemba..... | 17 |
| Figuras 5 e 6 – O impacto do lixo nas infra-estruturas de drenagem | 18 |
| Figura 7 – Pesquisador do MuniSAM (à esquerda) com o Vereador de Finanças (à direita) | 20 |
| Figura 8 – Escada de Participação de Sherry Arnstein | 28 |

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 |
| USAID | Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional |
| CCAP | Programa de Adaptação Climática em Cidades Costeiras – USAID |
| OSC | Organizações da Sociedade Civil |
| AMA | Associação do Meio Ambiente |
| MULEIDE | Associação Mulher, Lei e Desenvolvimento |
| FOCADE | Fórum das Organizações de Cabo Delgado |
| DUATS | Direito de Uso e Aproveitamento de Terras |
| DATA | Departamento de Administração do Território Autárquico |
| CC | Conselhos Consultivos |
| PERPU | Plano de Redução de Pobreza Urbana |
| NUIT | Número Único de Identificação Tributária |

AGRADECIMENTOS

A CONCERN Universal Moçambique endereça um especial agradecimento ao Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Pemba, o qual abriu as portas da instituição que dirige e facilitou - na impossibilidade de receber-nos pessoalmente - o acesso aos entrevistados e a documentação relevante. Os vereadores contactados e a toda equipa do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e alguns representantes da sociedade civil ofereceram-nos 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, o nosso **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. A visita de campo ao Município de Pemba foi realizada em Abril 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 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. 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 em Pemba. 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 os vereadores contactados demonstraram possuir um conhecimento e domínio profundo e das matérias referentes às suas vereações (Finanças, Meio Ambiente e Urbanização). Os mesmos demonstram ainda abertura significativa para com a iniciativa de promoção de participação dos cidadãos. Sentimos que os órgãos municipais e entidades contactadas durante o exercício tem uma enorme

expectativa que as actividades previstas venham a apoiar a autarquia a ultrapassar os seus principais desafios.

A nossa percepção é ainda que há uma necessidade de agilizar a coordenação e comunicação entre o Conselho Municipal e as organizações da sociedade civil, por forma a suprimir o clima de desconfiança que pudemos perceber através dos contactos com organizações de sociedade civil. A última secção do presente documento aborda com maior detalhe e explicação as constatações por cada uma das componentes do PRODEM.

Introdução

ANTECEDENTES GERAIS

Moçambique é um país que enveredou, desde 1997, num processo de municipalização¹, o qual vem sendo gradualmente implementado. Se, por um lado, o estabelecimento de autarquias tem como fim desconcentrar certos poderes do Estado para entidades públicas autónomas; por outro, o objectivo é de aproximar a prestação de serviços básicos ao cidadão. Assim, questões como o ensino primário, a prestação de serviços primários de saúde, a gestão de resíduos sólidos e, entre outros, a adopção e controle da utilização de formas de estar ambientalmente sustentáveis, devem estar sob a alçada do município.

O Decreto 33/2006 estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias, contudo este processo tem sido demasiadamente lento.

As primeiras 33 autarquias foram criadas em 1998. Uma segunda geração nasceu em 2008, cerca de 10 autarquias. Mais 10 foram criadas em 2013, perfazendo um total de 53 autarquias. A Cidade de Pemba faz parte das primeiras autarquias criadas por força da Lei 10/97 de 31 de Maio.

Um estudo realizado em 2009 sobre as lições aprendidas nos primeiros dez anos de autarquização² concluiu que os municípios enfrentavam (riam) sérios problemas em áreas específicas como sejam, na gestão financeira, em recursos humanos, na gestão de resíduos sólidos, pobreza urbana, e na prestação integrada de serviços. ***Estes desafios permanecem até hoje, e permanecem também pertinentes as questões principais de análise que o estudo colocava:*** (a) o impacto da urbanização em Moçambique e no futuro? (b) os principais desafios, constrangimentos, soluções e oportunidades enfrentados pelos municípios? (c) como responder a tais desafios? (d) qual o papel do Governo, da ANAMM e dos Parceiros de Cooperação na criação de um clima mais propício a que os municípios funcionem com eficácia? (e) como podem as agências de ajuda ao desenvolvimento dar melhor apoio ao desenvolvimento autárquico e quais as lições aprendidas até ao presente?

Apesar de ser certo que o processo de descentralização municipal veio para ficar e expandir, muitas destas questões continuaram, e continuam, actualmente, sem resposta e poucas evidências sólidas existem para depreender-se que tenha havido um forte impacto sobre os desafios então identificados. Durante o Seminário Nacional de Governação Municipal Participativa em preparação da 16ª Conferência

¹ Com a aprovação do Decreto nº 33/2006 de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias Locais.

² Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década, MAE (Ministério da Administração Estatal), ANAMM, SDC, Banco Mundial, GTZ, ADA, Embaixada Real da Dinamarca, UCL-DPU e UN-Habitat, vários autores, 2009.

da ODP³, a Ministra da Administração Estatal e Função Pública, Carmelita Namachilua sublinhou que os desafios prioritários para os Municípios moçambicanos são - numa perspectiva de provisão de serviços de qualidade e alívio da pobreza -, entre outros, (a) o ordenamento territorial e a gestão do solo urbano; (b) o aumento de receitas próprias; (c) o saneamento do meio; (d) a adaptação às mudanças climáticas e (f) a responsabilização social dos municípios e autarcas no desenvolvimento das suas cidades e vilas.

A ministra apregouo que é importante estimular que as autarquias assumam a sua responsabilidade em melhorar o exercício das suas funções. Adianta-se ainda, determinando que os Municípios devem prestar serviços de qualidade aos municípios, e, devem empreender-se no aumento da sua capacidade de geração local de receitas por forma a reduzir a actual excessiva dependência nas transferências pelo Governo Central (para funcionamento e investimento, em estradas e fundos de iniciativa local).

O Governo está bem claro sobre a necessidade de aumentar capacidade, a transparência e a responsabilização social na gestão (obtenção e utilização) de recursos municipais. Parece-nos porém que a visão estratégica do processo de municipalização em Moçambique ainda não é clara e igual 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. Poderia este ser, um dos eixos estratégicos para a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) no seu próximo plano de longo prazo.

Permanecem desafios a nível de controlo na gestão da coisa pública e na participação cívica, os quais aliás não são mais do que um reflexo de toda a conjuntura da governação em Moçambique, a nível distrital, provincial e central. Moçambique atravessa uma crise sem precedente de gestão de recursos públicos. De acordo com o FMI, para Moçambique previa-se um crescimento económico de 6.5 por cento em 2016. E em Dezembro de 2015, afirmou que o país registaria, entre outros um crescimento robusto⁴. Todavia, a actual conjuntura político-económica mundial não tem permitido materializar as projecções financeiras dos países, principalmente no continente africano. Os sistemas de governação existentes, por serem ainda frágeis, apenas exacerbaram o impacto da referida conjuntura. Se, por um lado, iniciativas que antecederam ao PRODEM (e.g. PDA, P-13, etc.) contribuíram para reforçar o quadro institucional das autarquias abrangidas, rápido notou-se que ausências de

³ Observatório Internacional de Democracia Participativa.

⁴ Por favor, consulte IMF Executive Board Completes Fifth PSI Review, Approves US\$282.9 Million Credit Facility and Concludes 2015 Article IV Consultation with Mozambique, Press Release No. 15/580, December 18, 2015

mecanismos de engajamento cívico inibem o desenvolvimento e boa-governança almejados.

Acreditar que, com o reforço das capacidades de engajamento dos munícipes a pressão cívica exercida sobre os órgãos municipais irá mudar e, conseqüentemente, irá alterar-se a qualidade dos serviços municipais prestados foi um dos principais *motus* do MuniSAM, que demonstrou que iniciativas de Responsabilização Social e engajamento cívico podem melhorar a governação municipal e os processos de gestão de recursos públicos. O PRODEM, que por sua vez, coloca ênfase tanto no reforço institucional como na promoção da Responsabilização Social integrou a abordagem utilizada pelo MuniSAM na sua Componente de governação participativa.

O desafio permanece, sem dúvida, em assegurar que toda a reforma em curso no país e que as intervenções de Responsabilização Social possam ser traduzidas em benefícios reais para os munícipes de Moçambique.

O Município de Pemba

Pemba é a cidade capital da Província de Cabo Delgado, no norte de Moçambique. É uma autarquia de categoria C e tem uma superfície de 19 km². Possui cerca de 127 967 habitantes, provenientes⁵, na sua maioria das etnias Amaça, Makuas islamizados, Mwani da costa, Makuas Ameto de Montepuez e Makuas propriamente dito.

A cidade de Pemba está dividida em 12 Bairros (Paquitiquete, Ingonane, Cimento, Natite, Cariacó, Alto Gingone, Eduardo Mondlane, Mahate, Chuíba, Josina Machel, Maringanha e Muxara). A sua Assembleia Municipal possui 39 membros, 29 da FRELIMO⁶ e 10 do MDM⁷.

Paquitiquete foi a aldeia a partir da qual originou a Cidade de Pemba (outrora Porto Amélia). É, contudo, o bairro mais pobre e com os piores índices de saneamento. Para agravar, várias secções do bairro são afectadas pelas subidas de maré, inundando quintais e residências e impedindo a adopção de práticas apropriadas de saneamento.

⁵ Website da Direcção Provincial de Turismo de Cabo Delgado (http://www.turismocd.gov.mz/cabo/pemba/pemba_pt.htm) e Perfil das Primeiras 33 Autarquias de Moçambique.

⁶ FRELIMO (Partido Político) – Frente de Libertação de Moçambique.

⁷ MDM (Partido Político) – Movimento Democrático de Moçambique.



Figura 1 – vista sobre o quintal de uma residência no Bairro Paquitequete

Pemba é uma cidade portuária e uma das maiores baías naturais do mundo. Possui uma localização geográfica favorável à navegação, mas conserva o seu ecossistema natural único por não ter feito parte das rotas comerciais tradicionais ao longo dos séculos. Até, sensivelmente, à última década, e apesar de a localização do Porto de Pemba ser estratégico de acesso aos mercados da região, a actividade comercial era limitada. As suas condições não são favoráveis para a prática da agricultura.

Mais recentemente, com o início da exploração de hidrocarbonetos, e com a chegada de grandes empresas do ramo, a Cidade ganhou uma nova dinâmica e instalou-se uma demanda crescente por imobiliário para escritórios e residências. Esta nova dinâmica atraiu profissionais de diversas áreas de apoio provenientes de regiões do país e do estrangeiro. Em 2015, estava previsto o início de obras de construção de um novo porto e de uma base logística para servir, principalmente, as empresas de exploração de hidrocarbonetos.

Pemba é, hoje, bastante diferente e é notável a crescente urbanização um pouco pelos vários bairros municipais. O seu Plano Estratégico 2014-2018, tendo em mente os desafios sócio-económicos e o potencial da Cidade, traça acções assentes em 4 pilares:

- (a) Desenvolvimento institucional;
- (b) Desenvolvimento económico local;
- (c) Desenvolvimento de infra-estruturas públicas municipais; e
- (d) Desenvolvimento humano.

Estudos recentes apontam para um enorme potencial de crescimento económico em três grandes áreas, nomeadamente, o desenvolvimento do processamento agro-alimentar, o desenvolvimento da indústria e do turismo. Os objectivos do PRODEM, através das suas componentes, estão alinhados às necessidades do plano estratégico do Município.

No entanto, Pemba terá de ser capaz de vencer os desafios mencionados nas sub-secções seguintes por forma a alcançar as metas do referido Plano Estratégico e para aproveitar o seu potencial sócio-económico e o bem-estar dos seus munícipes.

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 sub-secção 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 locais de tratamento de resíduos;
 - A actual situação de ordenamento territorial.
1. De um modo geral, Pemba encontra-se num momento de viragem no que toca ao saneamento e gestão ambiental. É um município que está a registar uma crescente exigência de serviços municipais básicos devido ao crescimento do seu parque residencial e industrial. Para além do apoio a ser prestado no âmbito do PRODEM (em continuação das actividades do PDA), há a intervenção de parceiros como a USAID, na componente ambiental.

2. Há uma intervenção limitada por algumas Organizações da Sociedade Civil nesta área e o comportamento do munícipe face ao saneamento e meio-ambiente ainda constitui um desafio. O vereador da área de Mudanças Climáticas, Saneamento e Águas (que acumula também a vereação de Juventude, Deporto, Cultura e Turismo) partilhou com a equipa que o Município procura trabalhar em parceria com organizações locais que trabalham na área do Meio Ambiente e explicou que com quem tem interagido mais e com quem se sentem mais envolvidos é a AMA (Associação do Meio Ambiente).
3. De acordo com o vereador esta organização tem conhecimento sobre matérias de ambiente e capacidades louváveis para realizarem o seu trabalho. O mesmo entrevistado explica ainda que a AMA trabalha a nível dos bairros através de pontos focais e que já realizaram formações em que convidaram o Conselho Municipal.
4. Quando contactado pela equipa o coordenador da AMA confirmou que na área do Meio Ambiente tem havido esta interacção e coordenação que se traduz no envolvimento e convites mútuos das acções realizadas tanto por esta organização como pelo Conselho Municipal nestas matérias mas que no fundo há uma necessidade enorme de se passar da teoria a prática. O entrevistado partilhou que tem feito ‘alguma’ monitoria na área de saneamento mas que ainda não conseguiram chegar a um nível de responsabilização aceitável por parte do executivo.
5. O mesmo acresce que em termos de expansão, a Cidade de Pemba está a crescer bastante, para Oeste, mas não se está a fazer o devido acompanhamento como, por exemplo, na provisão de serviços básicos como o arruamento, o abastecimento de água, o fornecimento de corrente eléctrica e que muitas pessoas vivem em situação de electricidade e acesso a água deficientes.
6. No entanto, de acordo com um dos nossos entrevistados a coordenação com a Sociedade Civil não é efectiva e as organizações locais estão a enfraquecer. O mesmo explica que nenhuma organização faz uma monitoria efectiva às actividades realizadas pelo Conselho Municipal na área de Meio Ambiente e que na realidade a maior parte das organizações trabalha no nível distrital e não no municipal – situação partilhada por todas as organizações contactadas mesmo aquelas que trabalham na área de governação.
7. Existe um plano de Resiliência a Mudanças Climáticas que foi elaborado através de uma parceria estabelecida entre o Conselho Municipal de Pemba e a USAID onde esta última financia um projecto-piloto designado CCAP (*Coastal Cities Adaptation Project* ou Programa de Adaptação Climática em Cidades Costeiras),

o qual é também implementado - de forma piloto - na cidade de Quelimane⁸ e tem como objectivo tornar as cidades mais resilientes a mudanças climáticas).

8. Para tal, as suas iniciativas tem a ver com a implantação de infra-estruturas verdes e resilientes, com a preparação e implementação de planos locais de adaptação e a implantação de um sistema integrado de informação urbana, por via do qual o município torna-se mais activo. Através deste sistema, criou-se uma plataforma *online* através da qual os municípios poderão interagir diariamente com o Conselho Municipal, enviando informações e dados sobre a situação dos bairros em termos de salubridade, de limpezas de valas de drenagem, recolha de lixo, entre outros. Esta plataforma contém um sistema de aviso de prévio (ou de alerta de eventos extremos conforme referiu-se o nosso entrevistado)⁹. No momento do trabalho de campo, o sistema encontrava-se parado.

9. De acordo com o mesmo, este plano foi elaborado com base em auscultações públicas de duas semanas¹⁰ realizadas aos 12 bairros municipais numa pesquisa que envolveu municípios e líderes comunitários (no entanto não envolveu outras organizações locais) e foi resultado de uma solicitação do Conselho Municipal de Pemba para um plano específico devido à falta de directrizes para ultrapassar os desafios sentidos.

“Sinto que ainda existe uma descoordenação entre as próprias vereações do Conselho Municipal, vejam que muitos funcionários não sabem ainda que já existe este Plano. É necessário criar-se antes de tudo um departamento onde encontramos todos os documentos e planos.”

(Danilo Singano – Oficial da USAID para o CCAP)

10. Para efeitos da referida auscultação foram consultados municípios (através da criação de núcleos urbanos, peri-urbanos e rurais), instituições do Estado e organizações da sociedade civil, explicou. As discussões foram harmonizadas e validadas numa sessão de um dia. Das constatações deste processo resultaram acções e objectivos estratégicos. O processo foi gerido por um comité de

⁸ De acordo com o nosso entrevistado, estes pilotos foram seleccionadas tendo como critério algumas características comuns como o fecalismo a céu aberto, a localização costeira, as condições de saneamento e os riscos climáticos.

⁹ Alojado em Data Winner e colocado à disponibilidade do Conselho Municipal para utilizar conforme às suas necessidades.

¹⁰ Formado por aproximadamente 10 elementos, é um órgão presidido pelo Presidente do Conselho Municipal e aconselha, entre outros, sobre como o Plano pode ser disseminado, sobre o processo de angariação de fundos, sobre o processo de monitoria. É prudente que haja uma interacção entre este comité e/ou projecto para assegurar uma coordenação apropriada, unir esforços e evitar a duplicação de acções. O nosso entrevistado referiu que o projecto irá implementar uma linha que irá trabalhar com organizações locais, rádios comunitárias, dramaturgos, como uma iniciativa transversal e complementar ao projecto.

aconselhamento e foi produzido um documento estratégico de resiliência que terá sido submetido para apreciação em sessão da Assembleia Municipal.

11. Adicionalmente, explica ainda que as actividades deste plano poderão (ou não) ser inclusas no Plano Anual do Município 2017¹¹. Contudo, sublinha, que cada actividade será, por seu turno, enviada à vereação responsável pela sua execução e já existe uma Estratégia de Implementação e um Plano de Monitoria.
12. Este programa da USAID para além de apoiar a elaborar o plano e execução pelo Municípios irá também preparar pacotes de formação (em Adaptação às Mudanças Climáticas em sala de aula e *online*) para os quadros do Conselho e Assembleia Municipal com o objectivo de apoiar funcionários na melhor implementação do plano.
13. Ainda não existem, no entanto, espaços de diálogo próprios para interacção entre o Conselho Municipal e os munícipes em volta do Plano Municipal de resiliência a Mudanças Climáticas, no entanto, durante as visitas do executivo aos bairros tanto o Presidente do Conselho Municipal como os vereadores aproveitam para discutir aspectos relacionados com as matérias.
14. O plano ainda não está disponível para consulta pois aguarda ainda a aprovação pela Assembleia Municipal (Abril 2016).
15. De acordo com o oficial da USAID a falta de uma estratégia de comunicação e as deficientes condições de documentação de arquivos (físicos e electrónicos) são causas para a fraca disseminação de mensagens aos munícipes sobre matérias ambientais. De facto, a equipa auscultou junto da sociedade civil que estes têm acesso muito limitado a este tipo de informação e quando há programas radiofónicos e *spots* televisivos os mesmos não são realizados de forma regular.
16. Existe também um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que foi elaborado em parceria com o PRODEM e um Plano de Recolha de Lixo para lidar com este enorme desafio do Município. De acordo com o vereador de Economia e Finanças para lidar com o grave problema de gestão de resíduos sólidos que se verifica na Cidade de Pemba o Município contratou uma empresa privada para fazer a recolha do lixo em pontos identificados pelo Conselho Municipal (cerca de 60 %). O vereador de Mudanças Climáticas explicou que estão a trabalhar nas zonas periféricas (cerca de 40% de cobertura do Município) através de uma associação que faz a recolha nos locais de difícil acesso através do uso de “txovas”.

¹¹ Algumas já estão incorporadas no Plano de Desenvolvimento Municipal, por exemplo, o Mapa de Vulnerabilidade (a ser implementado desde Março de 2015), e já encontram-se em implementação.

17. Ademais, Pemba ainda não possui qualquer actividade de reciclagem e separação do lixo mas o Vereador da área aproveitou para partilhar que depois da época das chuvas o Conselho Municipal pretende abrir uma nova lixeira situada a 12 km da Cidade de Pemba



Figura 2 - Contentor para o depósito de lixo

18. Foi também recentemente lançada a Campanha 'Eu amo o meu Bairro' que foca questões de saneamento. Nesta campanha, de acordo com o vereador, todos os sábados é eleito um Bairro onde são realizadas jornadas de limpeza, sessões de teatro e o Presidente do Conselho Municipal marca presença para dar palestras e falar aos munícipes sobre questões de saneamento.
19. De acordo com o vereador da área estas campanhas têm tido tanto sucesso que recentemente quando se elege um bairro para a realização da actividade os bairros vizinhos juntam-se. A equipa de pesquisa procurou confirmar a realização destes eventos mas não obteve confirmação sobre o mesmo.
20. Os entrevistados explicaram que o Conselho Municipal procura obter maior aproximação e envolvimento dos Líderes comunitários e Conselhos Consultivos, que esperam vir a tornar-se um mecanismo cada vez mais eficiente na ligação entre executivo e munícipes – sentimos que esta abordagem não olha para a sociedade civil organizada como uma ponte entre órgãos municipais e munícipes.

21. Em termos de divulgação de informação esta vereação usa todos os meios disponíveis nomeadamente: um jornal mensal que divulga informação sobre as actividades levadas a cabo pelo Conselho Municipal; programas radiofónicos semanais em línguas locais (rádio Moçambique, rádio Wimbe e rádio Sem Fronteiras); *spots* televisivos, quando justificável, e palestras sempre que o executivo realiza visitas aos bairros.
22. De acordo com o vereador de Mudanças Climáticas, Saneamento e Águas “os *municípes hoje estão mais activos e começam a reclamar. Os nossos números de telefone estão disponíveis ao público pois colocamos nas vitrinas e divulgamos nas palestras que fazemos, eles ligam (...) ligam a reclamar de vários assuntos como por exemplo o carro não passar há muitos dias para recolher lixo*”.
23. No entanto todas as organizações da sociedade civil contactadas foram unânimes em afirmar que quando existe a divulgação mencionada pelo Conselho Municipal a mesma é insuficiente pois não faz uso dos mecanismos mais apropriados para disseminar informação aos municípes – apesar de tantos mecanismos terem sido reportados pelo órgão executivo os entrevistados contactados afirmaram não ter conhecimento de grande parte deles. Como resultado continua a verificar-se uma fraca adopção de boas práticas para evitar agravar as condições do meio ambiente dos bairros.
24. Um dos nossos entrevistados da sociedade civil refere que a experiência com o Conselho Municipal é promissória, porque o órgão abre espaço para ouvir e debater com a sociedade civil. Indica, contudo, que o que costuma faltar são planos reais de seguimento de tais debates e sugestões. Os planos, projectos e legislação relevante não são devidamente divulgados aos municípes. Estes, consequentemente, ficam sem perceber, afinal quais são os fundamentos que orientam a actuação do município¹².
25. As conversas mantidas (tanto com OSC como CM e AM) sugerem que a metodologia do MuniSAM pode vir a ser bastante útil para ultrapassar situações como esta. Quer com a intensificação de actividades de sensibilização, bem assim, através do estabelecimento de mecanismos efectivos de debate entre autoridades municipais e municípes.
26. Os vereadores entrevistados explicaram que existem activistas dinamizados pelo Conselho Municipal nos bairros que fazem palestras sobre o tema, peças de teatro e sensibilização dos municípes. No entanto, as actividades de

¹² Um dos nossos entrevistados refere-se à construção de infra-estruturas em áreas municipais outrora consideradas zonas de reserva como um exemplo de falta de comunicação efectiva entre CM e municípes.

sensibilização são ainda um desafio para o Conselho Municipal e espera-se que o MuniSAM possa ajudar a preencher esta lacuna ao promover sensibilizações mais regulares a nível dos bairros. De acordo com os vereadores o Conselho Municipal não tem esta capacidade, nem em termos de recursos financeiros nem humanos.

27. Os espaços de diálogo que existem de disseminação de informação às comunidades, funcionários municipais e representantes da sociedade civil sobre questões de posse, uso e aproveitamento da terra: *herança, transferência, trespasse*, ainda são insuficientes e remetem-se apenas a encontros entre Conselho Municipal e líderes comunitários - quem trata deste tipo de assuntos a nível dos bairros são os próprios secretários de bairro. De acordo com uma das nossas entrevistadas, os maiores problemas de ordenamento estão relacionados com a cedência de espaços pelos líderes comunitários sem proceder à devida consulta comunitária e sem analisar se tais espaços são apropriados para habitação.

28. A equipa acredita que esta descentralização de decisões relacionadas com posse, uso e aproveitamento de terra aos Líderes comunitários trás consequências negativas para o actual (des)ordenamento dos bairros. Estes líderes não estão nem capacitados nem instruídos para tomar decisões com base em conhecimentos adequados. Acreditamos por isso que esta matéria deveria ser tratada mais de perto pelo Conselho Municipal e pela Vereação de tutela uma vez que o desordenamento dos bairros tem implicações graves para a Gestão de Resíduos Sólidos, a Erosão, Mudanças Climáticas, entre outros.

“Bairros como o Paquitequete sofrem de gravíssimos problemas de ordenamento territorial e consequentemente de saneamento, de lixo... Não compreendemos, não existe um controle, as pessoas já foram reassentadas de lá mas voltaram a instalar-se no mesmo local. Nós [MULEIDE] fizemos lá uma jornada de limpeza mas não resolveu nada, tem de haver maior regularidade”.
(Delfina Naeite – Coordenadora Provincial da MULEIDE)

29. O Coordenador da AMA também discute a eficácia do papel dos Líderes comunitários e explica que os munícipes de Pemba são oriundos de várias partes do país e até de outros países Africanos, muitas vezes sem a mesma educação cívica e com culturas e práticas distintas o que resulta muitas vezes na resistência em acatar as mensagens que tanto Conselho Municipal como organizações da sociedade civil tentam transmitir. Segundo discute o entrevistado, as sensibilizações ainda não são suficientes, as mesmas devem ser muito mais regulares, exaustivas quanto aos conteúdos debatidos, devem ser muito mais abrangentes e deveriam reunir executivo, sociedade civil organizada, Líderes

comunitários e municipais para que se atinja um entendimento comum, e consequentemente uma mudança de pensamento.



Figura 3 – Casas no Bairro Paquitequete construídas em zonas de grande perigo de desabamento

30. Segundo o vereador de Solo Urbano o Conselho Municipal usa de momento todos os instrumentos possíveis para tomar decisões de gestão em torno de matérias de solo urbano, nomeadamente:
- a. Constituição, os instrumentos de Política de Ordenamento Territorial a nível Nacional, o Regulamento de Gestão de Solos urbanos nas autarquias;
 - b. Mapa de vulnerabilidade dos bairros da Cidade de Pemba - mapeamento da vulnerabilidade enquanto à exposição dos bairros municipais às mudanças climáticas.

É com base nestes instrumentos, que, de acordo com o vereador, o Conselho Municipal toma decisões, quanto aos pedidos de DUATS (e pedidos de construção) que são emitidos por municipais através de líderes comunitários, régulos e chefes de quarteirão.

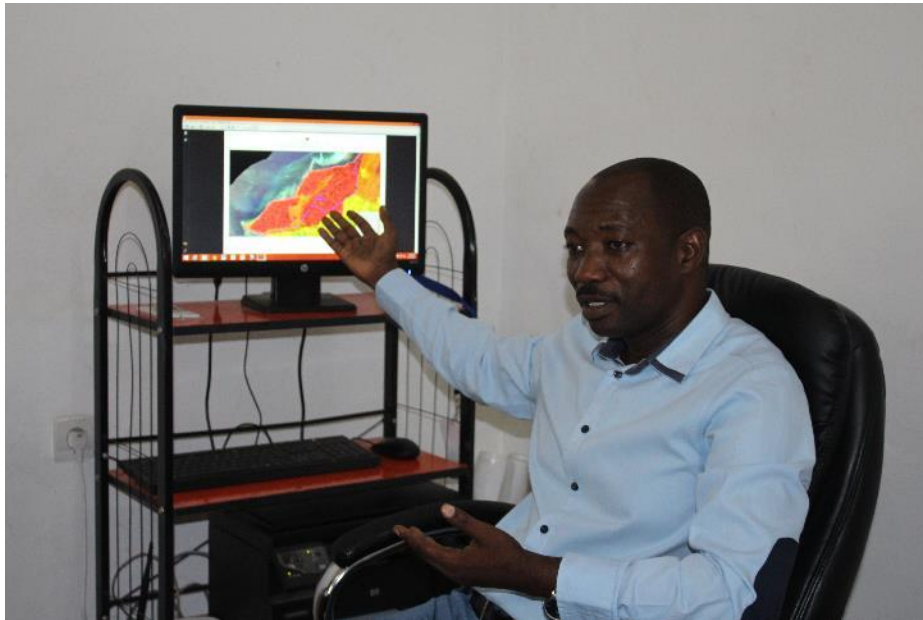


Figura 4 - Vereador apresentando o mapa de susceptibilidade a calamidades na Cidade de Pemba

31. No entanto, apesar do alegado uso destes instrumentos, o Coordenador da AMA explica que, grande parte dos problemas relacionados com o desordenamento da Cidade de Pemba estão relacionados com a falta de um Plano concreto de Ordenamento Territorial. Apesar de louvar os esforços recentes do CM o entrevistado explica que:

“(...) a planta da Cidade em 1978 já previa que as zonas mais habitadas hoje seriam muito vulneráveis. Ora podemos dizer que a culpa é dos munícipes que não respeitam, não ouvem e constroem em qualquer lugar mas temos também de responsabilizar o Conselho Municipal pela falta de controle que está a exercer nesta área. Acredito que a vossa abordagem de responsabilização social possa vir a ajudar o Município a ultrapassar grande parte dos desafios que sentimos pois muitos estão relacionados com a falta de responsabilização dos gestores municipais”.

32. O entrevistado vai mais longe ao afirmar que a falta de aplicação de normas municipais também resulta do descuido dos próprios líderes ao nível dos bairros. O mesmo, sublinha ainda que a realização de auditorias sociais no âmbito das intervenções do PRODEM será benéfica quer para o Conselho Municipal (obrigando-o a agir de forma mais responsável) quer para os munícipes, porque irá permitir sensibilizá-los e mudar alguns hábitos nocivos ao ambiente.
33. Esperamos, por isso, que a mesma venha estimular um maior diálogo entre ambos os lados da governação municipal nesta autarquia.

| Desafios - Componente A | Descrição |
|--|---|
| Ordenamento Territorial | A construção desordenada e o fraco ordenamento territorial dos bairros municipais (em parte devido à cedência sem os devidos conhecimentos de aspectos técnicos de terra pelos líderes comunitários) tem causado danos graves como a erosão, construções desordenadas, desabamento de casas, disputas entre munícipes sobre posse de terra, entre outros. |
| Gestão de Resíduos Sólidos e Saneamento | Munícipes depositam lixo nas valas de drenagem e quando chove o lixo todo vai para o mar. De acordo com a Coordenadora da MULEIDE esta prática usada pelos munícipes é propositada para “ <i>não terem trabalho de ir colocar o lixo nos contentores, assim, quando chove aproveitam a boleia da água para tirar lixo de perto das suas casas</i> ”. |



Figuras 5 e 6 - O impacto do lixo nas infra-estruturas de drenagem

COMPONENTE B - GESTÃO FINANCEIRA

Para a presente sub-secção 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.

34. De acordo com o vereador de Finanças, o *principal factor de autonomização dos municípios é o seu potencial para a colecta de receitas*. O mesmo refere que, actualmente, Pemba cobra apenas uma ínfima parte do seu potencial de cobrança - apenas 17%. *“O problema é que o Conselho Municipal não tem ainda um cadastro preciso dos contribuintes e/ou do seu potencial de arrecadação de receitas próprias”*.
35. Por este motivo, o Conselho Municipal estava, à altura deste mapeamento, a criar uma base de dados de contribuintes. O seu orçamento para a contratação de uma empresa para o efeito era extremamente limitado, por isso, firmaram um protocolo com uma Universidade local e desenvolveram um projecto com 100 estudantes¹³ onde os mesmos se dirigiam ao terreno para realizar inquéritos e efectuar um levantamento dos dados nos bairros.
36. Esta é uma acção que tem como meta melhorar a colecta de receitas próprias e visa também trazer melhorias significativas para o processo de Planificação habilitando o Conselho Municipal a projectar melhor as suas actividades com base numa perspectiva mais real dos recursos locais que terá ao seu dispor.

“Se o Município não melhorar os processos de colecta de recursos e por outro lado continuar a aumentar a estrutura de custos então estaremos a perpetuar a pobreza em que a maior parte dos Municípios em Moçambique se encontra, o que mais esperamos da implementação de um programa como o MuniSAM é o seu apoio e contribuição na melhoria dos fundos arrecadados pelo Município. O processo de autarquização em Moçambique tem sido marcado por uma abordagem (...) que insiste em apenas olhar para a melhoria do sector de despesas e não para o sector de receitas que é o único que pode contribuir para o empoderamento e a independência dos Municípios, este é que deve ser o principal objectivo da Municipalização.”

(Vereador de Finanças do Conselho Municipal de Pemba, Minoz Hassam)

¹³ Estes foram recrutados pelo Conselho Municipal ao abrigo de um protocolo com uma universidade local. O CM oferece uma ajuda de custos simbólica e os inquiridores efectuem o levantamento de todos os prédios, das publicidades e identificam todas as prováveis fontes de taxas e impostos municipais. Esta é a alternativa que o município encontrou face a um orçamento de 700.000 USD, proposto por uma empresa privada. Ao abrigo do referido protocolo o CM irá despende um orçamento total de 20.000 USD, quase 98% mais baixo que o preço inicial.

37. Aliado a este processo de mapeamento, o CM iniciou, recentemente um processo de informatização da gestão de receitas através do aluguer de um *software* de gestão de receitas¹⁴ que permite cobrir todas as receitas próprias. O programa tem um sistema de cadastro (por via do NUIT do contribuinte) e uma vez feito o registo o sistema notifica sobre as obrigações dos contribuintes. Tudo isto trará benefícios significativos para a gestão e arrecadação de receitas municipais em Pemba.

38. Os munícipes, segundo o vereador, têm conhecimento limitado sobre a importância do pagamento de taxas e impostos. Tal afecta negativamente a autonomia do Município, pois *“não basta ter autonomia política temos de ser economicamente autónomos também”*.



Figura 7 – Pesquisador do MuniSAM (à esquerda) com Vereador de Finanças (à direita)

39. O mesmo acresce que este é o principal desafio da autarquia: consciencializar os munícipes sobre o quadro legal de arrecadação de receitas e da importância do pagamento das taxas e impostos municipais. Acresce que, por exemplo, o IPRA (imposto predial autárquico) não é cobrado apropriadamente há 30 anos e que o nível de cobrança do mesmo é de apenas 1% do seu potencial.

40. Para além do referido desconhecimento, existe também uma forte resistência por parte dos munícipes em pagar os seus impostos. Os munícipes questionam: *porque é que temos de pagar impostos ao Conselho Municipal se já pagamos à Autoridade Tributária?* Estas preocupações são legítimas. É, por isso, *essencial* incluí-las em iniciativas de sensibilização e divulgação sobre o processo de municipalização e desconcentração fiscal.

41. Outro factor para o não pagamento, pelos munícipes, dos seus impostos, prende-se com o facto de estes não reconhecerem melhorias nas suas vidas e no seu bem-estar. A este respeito o vereador de Finanças deixou claro que as pessoas nunca vão estar dispostas a pagar impostos e taxas quando não recebem serviços. Segundo o mesmo, outro desafio que contribui para a baixa arrecadação de

¹⁴ O programa cobre apenas as receitas próprias e não abrange as receitas resultantes das transferências de nível central, nomeadamente, FIIL, PERPU, FE e FCA.

receitas está relacionado com o facto de o Município apenas cobrar aos comerciantes informais ao em vez de cobrar ao sector privado pois *“existe um conformismo por parte dos Municípios em diversificar as suas fontes de cobrança”*. Acresce que a prática que normalmente existe é de os Municípios irem buscar recursos junto daqueles que mais incentivos fiscais precisam, ignorando entidades com real capacidade de contribuição.

42. Pemba não possui um plano de angariação de receitas e sensibilização, nem realizam sessões de sensibilização fiscal nos bairros devido à escassez de recursos humanos para realizar esta actividade mas divulgam *spots* publicitários através da televisão e das rádios locais sobre o processo de cobrança e arrecadação de receitas e o calendário do pagamento de taxas e impostos.
43. A tendência de subida do nível de cobrança de receitas no exercício anterior e no exercício em curso foi de 4% a 5%, o que demonstra de acordo com o vereador de Finanças um crescimento homogéneo das receitas próprias devido ao recente crescimento económico do Município causado pelo aumento de residentes municipais. A descida de receitas sentida entre 2015 e 2016 foi consequência das calamidades sentidas nesse ajo que afectaram a economia local, no entanto o Conselho Municipal procurou fontes alternativas como os Bancos.
44. Quanto à divulgação de informação sobre receitas colectadas o entrevistado assume que este processo tem ainda muito espaço para melhoria - *apenas divulgam nas vitrinas do Conselho Municipal no entanto quando a equipa foi confirmar não encontrou lá nenhum documento, situação que poderá estar relacionada com o facto de o edificio se encontrar em obras aquando da nossa visita* - e assume que uma maior e melhor divulgação acarreta o potencial de mobilizar maior número de contribuintes.
45. Assim, o Conselho Municipal planeia divulgar informação sobre receitas colectadas em tempo real através de um aparelho televisor que será montado nas suas instalações assim que o sistema informático estiver pronto e regularizado. Isto irá, de acordo com o nosso entrevistado, estimular uma maior credibilidade junto dos contribuintes municipais. Este sistema irá também permitir publicar dados mensais sobre as receitas cobradas e as despesas efectuadas, aumentando, deste modo a transparência no processo de gestão de receitas e despesas.
46. Os munícipes não têm conhecimento e clareza sobre o Plano e Orçamento do Município muito mais pela falta de *“interesse por parte dos munícipes em consultar esta informação”* do que pela falta de acesso, segundo os entrevistados funcionários do Conselho Municipal. O vereador assume que esta falta de interesse pode ser causada pela inexistência de momentos em que estes

documentos possam ser discutidos com os munícipes pois segundo o que foi possível apurar não existem de momento, espaços efectivo para divulgação e discussão dessa informação entre Conselho Municipal e munícipes.

47. Vários entrevistados foram unânimes em afirmar que os membros da Assembleia Municipal não possuem a capacidade devida para fiscalizar a execução dos planos e orçamento municipal. Tal limitação está fortemente ligada à falta de aproveitamento das capacidades internas dos membros – existem membros formados nas áreas fiscalizadas pelas comissões de trabalho mas devido à sua filiação política, os seus conhecimentos não são “correctamente aproveitados”.
48. Segundo a Presidente da Assembleia Municipal apesar de os membros da Assembleia Municipal terem formação académica razoável (havendo alguns com formação superior) nem todos estão a desempenhar funções na Assembleia junto das suas respectivas áreas de formação. Como resultado, alguns entrevistados afirmam que os membros da Assembleia tem capacidade descritiva mas não analítica, ou seja, não conseguem comentar nem rever tabelas de operações financeiras, gráficos, rácios, etc., e tendem apenas a aprovar documentos e acções do Conselho Municipal sem qualquer capacidade crítica.
49. Outros entrevistados (da sociedade civil organizada) foram também unânimes em afirmar que não existe nenhum tipo de *feedback* entre os membros da Assembleia Municipal e as comunidades.

COMPONENTE C - GOVERNAÇÃO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

Esta sub-secção 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.
50. Em entrevista com o Chefe do Departamento de Administração do Território Autárquico (DATA) foi possível compreender que a participação do cidadão em matérias de governação municipal é possível através dos Conselhos Consultivos que foram revitalizados pelo Conselho Municipal de Pemba - com o intuito de melhorar o nível de engajamento dos cidadãos.
51. O entrevistado explica que os Conselhos Consultivos têm como principais responsabilidades canalizar para o Conselho Municipal as principais preocupações e necessidades dos munícipes, e em conjunto com o órgão executivo, procurar soluções dentro dos recursos disponíveis. Assume, todavia, que estes CCs ainda não são muito eficientes pois os Postos Administrativos ainda não foram formalizados, o que, acontecendo, poderá alterar o actual cenário.
52. Alguns entrevistados da sociedade civil organizada, referem também que os Conselhos Consultivos não são suficientemente efectivos na busca de soluções a nível das comunidades. Ademais, os mesmos não realizam a devida auscultação, por um lado, e monitoria, por outro, das actividades financiadas pelo PERPU (Plano de Redução de Pobreza Urbana).
53. Os Conselhos Consultivos só são efectivos em levar informação dos munícipes ao Conselho Municipal se as informações são de carácter informativo, por exemplo "*no nosso bairro temos necessidades de água*", no entanto não conseguem quando são informações críticas, por exemplo, "*prometeram água há dois anos, mas ainda não temos...*" - muito devido ao cunho político com que são criados.
54. Também apuramos que assuntos críticos mais sensíveis como por exemplo casos relacionados com corrupção são ainda menos prováveis de serem levantados e que nunca os assuntos são levados de volta aos munícipes. As razões por detrás destes cenários são o medo de represálias políticas e devido ao facto de o posto ser voluntário que tende a que os membros não se dêem ao trabalho. Outra nota importante no que toca a este assunto é o facto de os Conselhos Consultivos apenas discutirem em torno dos "7 biliões" e não sobre o desenvolvimento local.

“Os Conselhos Consultivos precisam ser consolidados ainda, inicialmente eles só olhavam para o orçamento no âmbito do PERPU, e por isso falta-lhes capacidade para apoiar áreas como o ambiente, a urbanização, entre outros”

55. Quanto à coordenação entre o DATA e os Órgãos Municipais o entrevistado admite que possuem uma boa relação e coordenação e explica que quanto ao Conselho Municipal o DATA é consultado em situações pontuais e convidados para a maior parte dos eventos, no entanto muitas vezes o órgão executivo tende a esquecer a estrutura da tutela administrativa questionando a sua autonomia perante o DATA; quanto à Assembleia Municipal existe boa coordenação, o DATA participa em todas as sessões da Assembleia e recebe as resoluções para que possam emitir os seus pareceres internos e entregar tudo ao Gabinete da Governadora.
56. Durante a realização das entrevistas com as organizações AMA, MULEIDE e FOCADE a equipa pode perceber que a sociedade civil organizada em Pemba é forte, capacitada e com o conhecimento suficiente para realizar o seu papel crítico e activo na vida Municipal. No entanto, foi possível captar também através das entrevistas que a maior parte das acções das organizações estão mais concentradas a nível Distrital.
57. As organizações do FOCADE (do qual fazem parte, entre outras, a Kulima, Heipo, Progresso, Congresso Islâmico, Solidarmed, CESC, ADEMO, Helvetas e Fundação Wiwanana) partilharam com a equipa que a interacção e coordenação entre as organizações da sociedade civil e os órgãos municipais na área de Governação praticamente não existe, facto confirmado por outra OSC local: *“Ninguém sabe de nada que se passa no Município, não há envolvimento nem participação dos munícipes nem da sociedade civil organizada, não há partilha de informação, nem auscultação nem prestação de contas pelo Conselho Municipal”*.

“Eles [CM] têm feito algum trabalho com os munícipes a nível dos bairros mas não com a Sociedade Civil organizada. Mas mesmo esse trabalho que fazem com os munícipes não sei até que ponto reflecte um bom engajamento. Por exemplo, nunca soube de nenhuma auscultação em torno dos problemas enfrentados pelos munícipes nos bairros residenciais em que vivem. Sentimos que há receio por parte do CM neste tipo de interacção, talvez não seja falta de vontade, talvez seja apenas falta de experiência sobre como dialogar com munícipes”.

(Membro do FOCADE)

58. Por outro lado, de acordo com a MULEIDE os próprios doadores são a causa do seu foco a nível Distrital, havendo sempre uma maior tendência para trabalhar nos Distritos ao invés do Município e também pelo facto de que a maior parte das Organizações Não-Governamentais em Cabo Delgado serem internacionais e por isso optarem por não se envolverem muito no fórum municipal e em participar em eventos de muito cunho político.
59. Em termos de participação dos munícipes todas as organizações contactadas foram unânimes em afirmar que os munícipes raramente participam na gestão municipal ou sequer em actividades organizadas pela sociedade civil pois as mensagens da sociedade civil organizada são abafadas e por isso nunca chegam aos munícipes. Existe também por outro lado alguma perseguição e desmoralização para aqueles que tentam “falar” o que justifica a fraca participação dos munícipes em marchas e outros eventos organizados pelas Organizações da sociedade civil.

“Não digo medo, mas em termos políticos é difícil esta participação. Vejam que quando a Sociedade Civil organiza por exemplo uma marcha os munícipes não aparecem, e quando o Conselho Municipal organiza um evento a Sociedade Civil não participa porque não somos convidados, nem sabíamos desse grande encontro de dirigentes municipais que vai acontecer esta semana em Pemba. Não existe conexão, nem coordenação. Somos conotados como oposição, estamos a andar para trás quando devíamos andar para a frente”.

(Membros do FOCADE)

60. Foi possível perceber a dependência que o Conselho Municipal tem nos Líderes Comunitários e nos Conselhos Consultivos para interagir e disseminar

informação aos munícipes o que deixa a equipa com algumas dúvidas quanto à efectividade destes mecanismos na melhoria da participação e engajamento dos cidadãos tendo a conta as limitações acima discutidas.

61. Os membros entrevistados da Assembleia Municipal de Pemba afirmaram que as suas sessões são abertas para a participação das organizações da sociedade civil e restantes munícipes e que o seu calendário está exposto na vitrina (facto comprovado pela equipa assim como estava exposto também a acta da última sessão). No entanto as organizações da sociedade civil contactadas afirmaram que nunca participaram em nenhuma sessão e uma das organizações membro do FOCADÉ partilhou que estão há dois anos à espera da resposta da Assembleia Municipal para um pedido de encontro.
62. Em termos de capacidade a Presidente da Assembleia Municipal refere que, nem sempre os membros possuem a devida formação para as respectivas comissões de trabalho em que estão inseridos. A percepção da sociedade civil é mais dura. Muitos afirmam que os membros da Assembleia não possuem quase nenhuma capacidade para realizarem o seu papel fiscalizador e que desconhecem as suas funções. Outros acrescentam que estes *“andam à deriva”*.
63. Os membros da Assembleia Municipal foram abertos ao confessar que, desde 2014, quando assumiram funções nunca tiveram qualquer formação. Mais, indicam que *“a capacitação, para nós, é prioritária. Em todas as áreas, não consigo apontar uma como mais importante que outra, até em como interagir com os munícipes nós precisamos de apoio. O desconhecimento de leis também é um défice nosso, guiamo-nos pela Lei 2/97”*. Como principais desafios, sublinham a necessidade de capacitação e de apoio na interacção com a sociedade civil, quer com organizações como com os munícipes.
64. As suas relações com o Conselho Municipal são boas. Em termos processuais afirmaram receber os documentos para as sessões, por vezes, até com 45 dias de antecedência, e realçaram também o facto de o Conselho Municipal acatar muitas das suas recomendações chegando mesmo a confessar quando *“cometem alguns erros”*. Para o seu funcionamento, a Assembleia Municipal possui um orçamento anual, o qual é parte integrante do orçamento do Conselho Municipal. A sua gestão é feita pelo Conselho Municipal, e é disponibilizado sempre que solicitado, excepto na falta de liquidez já que o seu financiamento depende do nível de colecta de receitas próprias.
65. A Presidente da Assembleia Municipal sublinhou a importância da governação participativa, de que *“tudo tem de descer aos bairros, porque o município pode construir uma escola quando a prioridade nesse bairro é o acesso a água”*. Segundo a mesma, *“temos de estar juntos na programação, nos bairros, na Assembleia e*

nós mesmos temos de fazer com que as coisas aconteçam, e, quando acontecem, é preciso manter. No final do ano é preciso divulgar o que foi feito, o que não foi feito, e os motivos”.

“Não há divulgação do plano e orçamento. Talvez afixem lá no Município mas eu, nenhum munícipe vai lá consultar. Na verdade esses documentos deviam estar ao alcance da base, nos bairros senão ninguém vai ter coragem de ir lá pedir e ninguém vai consultar também porque ninguém diz ao munícipe que a informação está lá. Só aí os órgãos municipais poderão afirmar que ninguém lá vai. E mesmo assim corria o risco de ser conotado como um desocupado, um confuso. Mesmo nós, organizações da sociedade civil, dançamos para ter acesso a documentos”.

(Membros do FOCADE)

66. Os nossos entrevistados da sociedade civil, contudo, afirmam que não existe divulgação do Plano e Orçamento, pelo menos, não a nível dos bairros. Ademais, afirmam nunca ter tido acesso ao Plano e Orçamento, à conta de gerência, ou a colecta diária de receitas.

“Pode até ser que afixem no Conselho Municipal mas nenhum munícipe vai lá consultar. Na verdade, os documentos deveriam estar ao alcance das bases, nos bairros, porque ninguém tem coragem de ir lá consultar e também porque como é que o munícipe vai saber que os documentos estão lá? Só aí o Conselho Municipal pode dizer que o munícipe e a sociedade civil organizada não foram consultar porque não querem. Além disso ainda não há abertura para esta consulta, quem for lá procurar Planos e Orçamentos pode ser conotado como um desocupado, um confuso. Ainda não há esta cultura e por isso ainda existe desconfiança”.

(MULEIDE)

67. Os membros de Organizações da Sociedade Civil explicam que ainda existe um profundo enraizamento político a nível das estruturas dos bairros e que isso tem graves implicações para a descentralização da governação municipal em Pemba.
68. A Presidente da Assembleia Municipal reconhece que é preciso que órgãos municipais e munícipes falem a mesma língua, mas reconhece que a Assembleia

Municipal carece de formação específica nessa área. A mesma refere que o poder local deve servir para resolver assuntos locais; que é preciso ter consciência que, para haver sucesso, é preciso envolver as pessoas, porque há coisas que não requerem custos mas que podem ser feitas para melhorar a vida das pessoas. Acresce ainda que, apesar de as actividades dos Planos Anuais serem retiradas dos Planos Quinquenais, e considerando que as necessidades das comunidades encontram-se em constante mutação, referiu que as autoridades municipais auscultam, junto das comunidades, as actividades de impacto, as que poderão fazer a diferença.

69. Um dos membros da sociedade civil consultado refere que é necessário que os planos municipais requeiram a participação do cidadão e que seja obrigatório que a participação cívica seja um requisito na elaboração de planos municipais. Afirma que até existem espaços radiofónicos onde se abre espaço para debates municipais, contudo, caso os debates estiverem a ferir “entidades” podem ser cortados imediatamente. Mesmo em relação ao observatório provincial, conta que são realizados encontros prévios para diluir e esclarecer os assuntos a conversar; e que os órgãos municipais acreditam que participação é ser convocado pelos mesmos sem um papel activo da sociedade civil. Afirma existir *uma mão invisível no poder*, fala-se por conveniência, mas não é necessariamente aquilo que se pretende dizer; poucas pessoas têm coragem de falar.

70. Quando solicitado a posicionar a participação efectiva da Sociedade Civil em

Pemba, um dos nossos entrevistados afirma que o poder desta é aparente: existe alguma parceira com os órgãos municipais e as consultas são feitas de forma muito estratégica e não efectivas (terapêutica). O seu poder é muito simbólico porque as organizações da sociedade civil não têm qualquer influência sobre as decisões do governo municipal. Na escala de 0-10 em participação o nosso entrevistado colocaria em 3,5. Esta não é uma classificação determinante a absoluta, é baseada em percepções. Mas muitos munícipes manifestaram um mesmo posicionamento quando

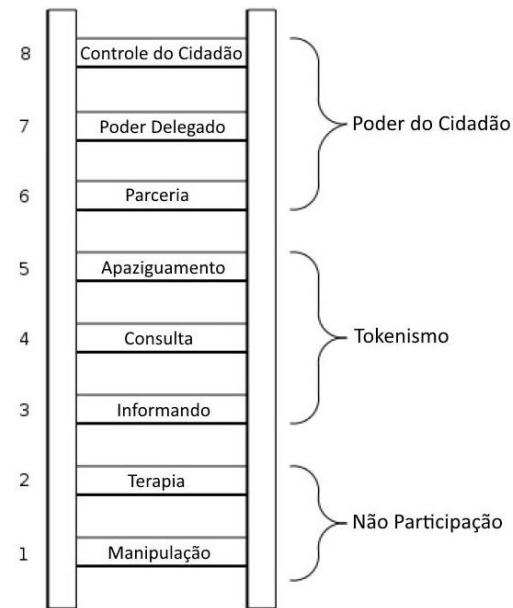


Figura 8 - Escada de Participação de Sherry Arnstein

inquiridos sobre o grau de participação. Estas percepções são relevantes e devem orientar a actuação dos órgãos municipais na sua interacção com os munícipes.

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 de Pemba.

Face ao acima exposto, de um modo geral, notamos que os vereadores contactados demonstraram possuir um conhecimento e domínio profundo das matérias referentes às suas vereações (Finanças, Meio Ambiente e Urbanização). Os mesmos demonstram ainda abertura significativa para com a iniciativa de promoção de participação do cidadão. Sentimos durante o exercício que os órgãos municipais e entidades contactadas têm uma enorme expectativa de que as actividades previstas venham a apoiar a autarquia a ultrapassar os seus principais desafios.

A nossa percepção é ainda que há uma necessidade de agilizar a coordenação e comunicação entre o Conselho Municipal e as organizações da sociedade civil, por forma a eliminar o clima de desconfiança que pudemos perceber do lado da sociedade civil.

Abaixo partilhamos, de forma resumida, algumas das principais constatações do mapeamento.

Constatações Comuns a cada uma das componentes:

- a. Pemba possui uma sociedade civil bem estabelecida, apesar de, nos últimos anos estar a enfraquecer. Possui uma coligação, formada em 1998, o Fórum das Organizações de Cabo Delgado (FOCADE), para promover o desenvolvimento de Organizações da Sociedade Civil, da boa governação e direitos do cidadão, entre outros. O FOCADE é formado por 54 membros, mas o seu foco de intervenção têm sido, principalmente, nas acções de nível provincial, ou seja, sob a alçada do Governo da Província. Tem um papel activo no Observatório de Desenvolvimento Provincial, mas uma participação insignificante nas sessões da Assembleia Municipal. Esta lacuna poderá ser minimizada com a criação e capacitação do SAMCom de Pemba. Existem ainda, para além do FOCADE organizações fortes, organizadas e com o foco bem definido naqueles que são os seus objectivos de apoio ao desenvolvimento de Pemba (MULEIDE, AMA);
- b. Ausência de conhecimento e interesse sobre a intervenção do município e o papel que o município deve desempenhar em qualquer uma das componentes do programa. Este facto deve-se ao hábito que os cidadãos em Moçambique têm, na sua maioria, de que a provisão de serviços públicos compete apenas ao Estado e que o cidadão é mero agente passivo do processo. A realização de campanhas de sensibilização sobre os direitos e deveres dos munícipes no âmbito da responsabilização social pode ser chave para ultrapassar esta realidade;
- c. O ambiente político-social em Pemba é, ainda, sensível à participação. Muitos entrevistados referiram-se ao temor em participar, à conotação política ou,

simplesmente, que participar não *adianta nada*. A utilização de uma abordagem baseada em direitos e deveres pode ser uma ferramenta adequada em contextos de receio em participar e/ou de conotação política das actividades de grupos cívicos.

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>A ausência de conhecimento e interesse nesta componente tem impacto sobre o comportamento dos munícipes no que toca ao meio ambiente. A questão das deficientes práticas de gestão de resíduos urbanos ainda constitui um problema sério e tem consequências para a saúde dos munícipes. Recentemente, o Conselho Municipal terceirizou o serviço de recolha de resíduos urbanos, contudo o mesmo ainda não consegue abranger todos os bairros, OU por insuficiência de meios, OU pela dificuldade de acesso em muitas das zonas da autarquia</p> <hr/> <p>À excepção dos Conselhos Consultivos Municipais, os quais apenas abordam questões relacionadas com o PERPU, não há espaço estruturado ou regular onde órgãos municipais e munícipes possam abordar, interagir e discutir matérias ambientais</p> <hr/> <p>Esta autarquia encontra-se a implementar, desde 2015, no âmbito de uma parceria com a USAID (CCAP), um Plano de Adaptação e Resiliência a Mudanças Climáticas. Uma das primeiras intervenções do SAMCom pode ser, sem limitação, a monitoria às suas actividades. O Conselho Municipal não possui mecanismos de reciclagem ou separação de lixo doméstico</p> <hr/> <p>O acesso a informação sobre aspectos climáticos e gestão de resíduos sólidos ainda é limitado. Contudo, no âmbito do projecto acima referido, prevê-se a entrada em funcionamento de um sistema de alerta de eventos extremos. O CCAP produziu também um sistema integrado de informação urbana, o qual, apesar de não se encontrar em funcionamento, é uma importante fonte de informação para o processo de auditorias sociais, mas também, de captura de percepções dos munícipes sobre a qualidade dos serviços prestados pelo Conselho Municipal</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Componente B – Gestão Financeira</p> | <p>A cobrança de receitas pelo Município ainda não ultrapassa os 17% do seu potencial. Isto deve-se, entre outros, a (a) lacunas no processo de planificação e previsão de receitas, à (b) ausência de um plano de arrecadação de receitas municipais, (c) ausência de um plano de sensibilização e, (d) à falta de motivação para o pagamento de impostos e taxas municipais pelos munícipes (falou-se mesmo em resistência em pagar). Não pudemos apurar se o Conselho Municipal possui um mecanismo eficiente para a prevenção, identificação, tratamento e correcção de situações irregulares no processo de cobrança. Contudo, constou-nos que está em curso um processo de reestruturação da gestão da arrecadação de receitas municipais, especialmente das receitas próprias, e acreditamos que eventualmente este aspecto será tratado. De qualquer modo, este deve ser um dos pontos de atenção do SAMCom de Pemba</p> <hr/> <p>Não existe um espaço estruturado ou regular onde órgãos municipais e munícipes possam abordar, interagir à volta de matérias de gestão financeira e os espaços e meios existentes de divulgação de informação desta ainda carecem de muita melhoria</p> <hr/> <p>Os relatórios e/ou recomendações deixadas pelas auditorias efectuadas ao Conselho Municipal não são partilhadas com a Assembleia. Esta partilha é de extrema importância pois poderia permitir à Assembleia Municipal exercer mais cabalmente as suas funções de fiscalização</p> |
| <p>Componente C – Governança Municipal e Participação dos Cidadãos</p> | <p>Apesar de existirem Conselhos Consultivos dinamizados pelo Conselho Municipal, estes apenas servem para abordar questões ligadas ao PERPU. Os mesmos não exploram de forma efectiva a interacção com as comunidades municipais nem canalizam a informação entre órgãos municipais e munícipes e vice-versa. No que diz respeito ao processo de auscultação e canalização de necessidades para alimentação do Plano do Município a sua participação tem tido um impacto nulo. Profundo enraizamento político das estruturas a nível dos bairros</p> <hr/> <p>Apesar de os membros da Assembleia Municipal exercerem o seu papel de representantes dos munícipes, algumas necessidades de reforço de capacidades ficaram salientes, nomeadamente, (a) o conhecimento sobre o</p> |

conceito de Responsabilização Social, (b) o reforço para um maior domínio das suas funções como órgão de supervisão, por comissão, e, (c) carecem de um documento orientador sobre os processos que devem ser usados, quer pela Assembleia, bem assim, pelas comissões, para melhor exercerem actividades a si atribuídas por Lei

Ainda é reduzido o número de munícipes e organizações da sociedade civil que participam nas sessões da Assembleia Municipal

Ainda existe um clima de desconfiança entre Órgãos Municipais e Sociedade Civil e um certo receio em participar (por parte dos munícipes) em matérias de gestão municipal

Falta de clareza por parte dos munícipes sobre o Plano e Orçamento Municipais e falta de divulgação a nível dos bairros sobre estes importantes documentos

A participação efectiva da Sociedade Civil em Pemba ainda é aparente e simbólica

Espera-se que as actividades planificadas no âmbito do PRODEM contribuam para resolver parte significativa das questões encontradas. É preciso reduzir a crescente separação entre munícipes e órgãos municipais de modo a que, de forma sistémica, os municípios abrangidos pelo PRODEM possam contribuir para permitir desenvolver relações efectivas, inclusivas e de colaboração entre estes actores na procura por soluções aos problemas mais prementes.

Fortalecer as organizações locais da sociedade civil para intervirem nos assuntos sob a alçada do Conselho Municipal é igualmente importante. Recomendamos o envolvimento de representantes das chefias comunitárias, do Conselho Municipal, da Assembleia Municipal e de membros de organizações da Sociedade Civil como MULEIDE, AMA ou FOCADE¹⁵ nos processos de capacitação em responsabilização social. O SAMCom de Pemba deve ter um papel relevante na sensibilização fiscal. A planificação das suas intervenções deve tomar em consideração a dimensão territorial da Cidade de Pemba. Este facto pode requerer a utilização da experiência de pessoas familiarizadas com a governação e participação cívica na província, em

¹⁵ Tomando em consideração a importância da equidade do género, achamos prudente que, a nível das organizações da sociedade civil existentes em Pemba, a MULEIDE poderá ser uma parceira crucial para esta intervenção pois, entre outros (a) poderá assegurar a questão da igualdade e equidade de género; (b) possui uma experiência de 25 anos de intervenção em prol de grupos desfavorecidos, liderança e democracia, (c) tem uma experiência adequada de interacção com órgãos de governação na provincial, (d) possui escritórios próprios, o que é um factor importante em termos de sustentabilidade.

geral, e no município de Pemba, em especial. A fraca coordenação entre OSCs e Governo Municipal exige que o programa trabalhe para contribuir para a melhoria deste cenário, envolvendo sempre que possível a sociedade civil organizada nas actividades em parceria com os órgãos municipais e trabalhar no sentido de desmistificar a “*dificuldade de trabalhar a nível Municipal*”. Uma vez que os Conselhos Consultivos são estruturas já existentes achamos prudente trabalhar em coordenação com os mesmos, de forma a alinharmo-nos à estratégia do Conselho Municipal e ao mesmo tempo tendo a oportunidade de os capacitar e contribuir para a melhoria do seu papel a nível de base.

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 de Pemba.

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 Estratégico do Conselho Municipal da Cidade de Pemba |
| 2 | Boletim Informativo “Pemba”, edição nº 4, Conselho Municipal da Cidade de Pemba |
| 3 | Acta da V sessão ordinária da AMCP, Acta nº 05/2015, Dezembro 2014 |
| 4 | Acta da VI sessão ordinária da AMCP, Acta nº 01/2015, Abril 2015 |
| 5 | Resolução nº 01/2015, sobre o balanço e a Conta de Gerência do Conselho Municipal referentes ao exercício de 2014, Assembleia Municipal da Cidade da Pemba, aos 09 de Abril de 2015 |
| 6 | Resolução nº 13/2015, sobre o Plano Económico e Social e Orçamento Municipal 2016, Assembleia Municipal da Cidade da Pemba, aos 15 de Dezembro de 2015 |

Anexo B - Lista de Entrevistados

| Nº | Nome | Cargo | Contacto |
|----|------------------------------|---|-----------|
| 1 | Fátima Correia Chipiquete | Chefe do Gabinete do Presidente do CM | 824724940 |
| 4 | Minoz Hassam | Vereador de Finanças | 843144210 |
| 5 | Benedito Emílio João António | Chefe do DATA | 824566320 |
| 6 | Florêncio Luís | FOCADE (Associação HEIPO) | 827309431 |
| 7 | Rodrigues Nganga | FOCADE (PROGRESSO) | 825980841 |
| 8 | Thomas Hurley | FOCADE (SOLIDARMED) | 823436180 |
| 9 | Nassuveleche Dulá | FOCADE (Congresso Islâmico de Moçambique) | 826601390 |
| 10 | Paulina Modesto | FOCADE (CESC) | 825894576 |
| 11 | Horácio Daniel Mwembe | FOCADE (ADEMO) | 878317113 |
| 12 | Jorge José Sousa | FOCADE | 824908080 |
| 13 | José Carlos Samuel | FOCADE (Fundação WIWANANA) | 866109131 |
| 14 | Caibane Combo | Vereador da área de Mudanças Climáticas, Saneamento e águas e da área de Juventude, Desporto, Cultura e Turismo | 823972659 |
| 15 | Delfina Naeite | Coordenadora Provincial da MULEIDE | 843636365 |
| 16 | Tomás Langa | Coordenador da AMA | 848206031 |
| 17 | Marques Naba | Vereador de Solo Urbano | |
| 18 | Danilo Singano | Representante da USAID no Projecto de Mudanças Climáticas no CM | 821227970 |
| 19 | Muanarera Abdala Anif | Presidente da Assembleia Municipal | |
| 20 | Faquiho Jamusse | Vice-Presidente da Assembleia Municipal | 828761293 |
| 21 | José Njaz | Secretário da Assembleia Municipal | 825411923 |
| 22 | Fátima Faige | Membro da Comissão do Meio Ambiente | 829972156 |
| 23 | José Jesus | Chefe da Comissão de Finanças | 861448771 |

Mapeamento Inicial de Base, Município de Pemba

