

# Conteúdo

Um olhar sobre a Implementação do Programa MuniSam .....	04
Responsabilização Social .....	04
O que é o MuniSam? .....	05
Resultado dos programas MuniSam .....	07
Desenvolvimento de Capacidades .....	08
Teoria de Mudança .....	10
Fases de Implementação do MuniSam .....	12
Advocacia e tendências do quadro jurídico-institucional .....	12
Sustentabilidade das ações do Programa .....	16
Impacto alcançado, Reflexões e Lições Aprendidas do MuniSAM .....	19

# Um olhar sobre a Metodologia de Implementação do Programa MuniSAM

## Responsabilização Social

Quando falamos de Responsabilização Social estamos a falar da relação entre Governantes e Cidadãos, na qual os Governantes devem informar e produzir explicações e justificações sobre as decisões tomadas no uso de recursos públicos e os Cidadãos têm o direito a rever tais justificações e explicações e a exigir clarificações sobre a forma como os recursos disponíveis estão a ser usados para responder às suas necessidades mais prementes.

Num cenário ideal, os processos de gestão de recursos públicos são geridos de forma participativa, inclusiva e com base na avaliação real das necessidades dos

cidadãos, onde governantes e governados interagem, através de espaços de diálogo construtivo, baseado em evidências da realidade local. Para tal, é crucial: assegurar um equilíbrio de capacidades entre actores do lado da demanda e da resposta à demanda; ter em consideração o contexto; e, assegurar uma interacção entre os actores dinâmica e sistémica focada na melhoria da qualidade de vida dos Cidadãos.

Mais recentemente, quer em Moçambique, quer a nível global, tem havido um vibrante e intenso debate sobre o papel da sociedade civil na exigência de maior responsabilização e transparência pública. No seio da sociedade civil moçambicana e dos actores para o desenvolvimento registamos maior interesse na promoção, apoio e implementação de programas de responsabilização social. As intervenções de responsabilização social têm, pois, sido consideradas a via mais apropriada na solução dos desafios na governação.

Nos últimos anos a economia Moçambicana registou taxas de crescimento promissoras mas o país permanece incapaz de promover o nível desejável de redução da pobreza, e ocupa actualmente, a 178ª posição no Índice de desenvolvimento humano<sup>1</sup>. Do lado do Estado iniciativas de cunho legislativo têm sido empreendidas para progressivamente instalar uma cultura de maior acesso a informação, participação, engajamento e integridade na função pública, carregando consigo potencial para (i) alterar a forma como a obtenção de informação é realizada; (ii) mudar a forma como o exercício ao direito de monitoria da integridade pública é efectuado; (iii) e afirmar o direito à participação activa na gestão pública.

Com as eleições realizadas a 15 de Outubro de 2014, no início de 2015 tomou posse um novo elenco governamental. Mudanças foram registadas a nível do Executivo, dos Governos Provinciais, e da Administração Local e dos órgãos legislativos e fiscalizadores. As declarações do actual Presidente da República espelham um espírito de maior promoção da participação do cidadão, da institucionalização dos mecanismos de transparência e do combate à corrupção e à criação de novos canais de colaboração e diálogo entre governo e sociedade civil. O cenário é prom-

"A nossa abordagem de Responsabilização Social está intrínseca ao princípio de Boa Governação e representa uma forma de governação na qual actores não-estatais, incluindo grupos cívicos, podem engajar-se activamente com funcionários públicos e prestadores de serviços nos processos de governação em relação à gestão eficaz dos recursos públicos e à provisão responsável de serviços públicos."

Imbwanga Mapoko, Director do MuniSAM (Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios)

<sup>1</sup> Vide índice de Desenvolvimento Humano, 2014.

issor, pois, os actuais desafios na protecção social e em áreas básicas, aliados a uma governação deficitária apenas incrementam a pobreza e desigualdade.

As intervenções da Concern Universal Moçambique na área de responsabilização social possibilitaram a criação de uma reserva de recursos e formadores em responsabilização social, cuja capacitação decorreu através de uma parceria com a Universidade de Rhodes, em Grahamstown, na África do Sul, junto do PSAM (**Public Service Accountability Monitor**). As competências dos mesmos tem sido revisitadas e recicladas através de workshops de reciclagem promovidos pelo PSAM com as organizações parceiras e em eventos de trocas de experiência com outras organizações e programas que implementam iniciativas de responsabilização social.

- Em 2009 Parceria com o PSAM e início do processo de formação do pessoal da Concern Universal Moçambique em metodologia e ferramentas de responsabilização social;
- Em 2010 a Concern Universal promoveu o uso prático das ferramentas de responsabilização social ao nível distrital / provincial (Niassa) com o financiamento da Fundação Ford, União Europeia e MASC;
- 2010 - 2013: Concern Universal traduz e adapta as ferramentas de responsabilização social do PSAM à realidade moçambicana;
- 2010 - 2015: Participação em conferências, workshops nacionais, regionais e internacionais dos praticantes na área de responsabilização social;
- 2012 - 2015: Promoção de monitoria de responsabilização social a nível dos Municípios (Metangula e Cuamba - Niassa, Mocuba e Quelimane - Zambézia, Mocímboa da Praia e Montepuez - Cabo Delgado) com financiamento da SDC;
- 2013 - actualmente: Promoção de monitoria de responsabilização social no sector de saúde - nível distrital, provincial (Niassa e Zambézia) e nacional com financiamento de Banco Mundial;
- 2013: Concern Universal junta-se ao GPSA (Global Partnership for Social Accountabilty) promovido pelo Banco Mundial e participa na plataforma de conhecimento e aprendizagem a nível mundial;
- Participação em trocas de experiência dentro de Moçambique, na Região (África do Sul, Tanzânia), no Continente (Quênia) e Internacional (Reino Unido, Estados Unidos) e no âmbito da cooperação Sul-Sul (México, Brasil) - onde a Concern Universal pode partilhar as suas experiências e aprender com participantes oriundos de várias partes do mundo;
- Membros da CIVICUS (Aliança Global para Participação Cívica).

## ○ que é o MuniSAM?

○ Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios (MuniSAM) está a ser implementado pela Concern Universal Moçambique desde Fevereiro de 2012, em colaboração com as organizações da sociedade civil (OSC) locais e com o financiamento da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC). ○ Programa foi criado e concebido com o objectivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos municipais através da sua participação nos processos de gestão de recursos públicos a nível municipal. A longo prazo, esperamos que as acções desenvolvidas resultem num ambiente propício à responsabilização social, onde os municípios têm acesso a serviços públicos eficientes, de qualidade e que responda às suas principais necessidades e ansiedades. Os

Municípios abrangidos pelo Programa no período de 2012-2015 foram Metangula e Cuamba na Província do Niassa, Quelimane e Mocuba na Província da Zambézia e Mocímboa da Praia e Montepuez na Província de Cabo Delgado. Desde a sua génese o MuniSAM estabeleceu uma relação de complementaridade com o Programa de Desenvolvimento Autárquico - PDA (2011-2014). A estratégia do Programa de Desenvolvimento dos Municípios (PRODEM) 2016-2017 - que dá continuidade ao PDA, coloca ênfase na promoção do engajamento do cidadão e responsabilização social, e propõe-se a dar continuidade à abordagem e metodologia implementada pelo Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios (MuniSAM).

## Resultados do Programa MuniSAM

**1. Aumento da Capacidade dos funcionários municipais e dos prestadores de serviços para a produção de justificações e explicações baseadas em evidências sobre o uso dos recursos disponíveis para satisfazer as necessidades sociais e para engajar cidadãos e grupos sociais**

**2. Aumento da capacidade dos cidadãos e grupos sociais para se engajarem nos processos de gestão de recursos públicos, articular as necessidades, recomendar acções para responder às necessidades, pedir justificações e explicações recebidas e assegurar acções correctivas como resposta às evidências do uso ineficaz dos recursos disponíveis**

**MLHORIA DE  
QUALIDADE DA  
VIDA DO CIDADÃO**

**3. Aumento da capacidade dos intervenientes no lado de oferta e demanda para assegurar uma integração mais eficaz e sistemática entre os processos de gestão de recursos públicos municipais e os outros níveis de governação**

**A médio e longo prazo o mesmo vai trazer uma gestão de recursos públicos e provisão de serviços mais eficiente e responsável**

Helena Skember (Representante Nacional da Concern Universal em Moçambique) refere que “a implementação deste Programa foi feita com base numa abordagem construtiva, não conflituosa, multidimensional e de aprendizagem contínua cujos pilares de interacção assentam no diálogo e uso de evidências entre os actores envolvidos na intervenção nomeadamente os cidadãos organizados em grupos cívicos, os funcionários e gestores municipais, as comunidades municipais e as assembleias que as representam. Esta perspectiva surge da necessidade de aproximar os actores de ambos os lados, e de por fim a um ambiente de desconfiança e afastamento com que nos deparamos no início da implementação do MuniSAM”. Em termos técnicos e metodológicos, a actual abordagem da Concern Universal Moçambique foi adoptada e adaptada em colaboração com Colm Allan, o antigo director do então Centro de Responsabilização Social da Universidade de Rhodes (África do Sul) tendo produzido materiais e ferramentas para o desenvolvimento de capacidades de organizações da sociedade civil locais abarcando os 5 processos de gestão de recursos públicos, abaixo indicados.



“A abordagem implementada tem como base a integração eficaz e sistemática entre os 5 processos do Ciclo de Responsabilização Social e entre os vários níveis de governação. Esta abordagem permite-nos olhar para prestação social de contas como resultado do equilíbrio na capacidade do lado da demanda (cidadão, grupos cívicos) e do lado da resposta à demanda (Governo), assente numa interacção forte entre os actores de ambos os lados.”

(Agostinho Cigarro, formador do MuniSAM)

A principal estratégia do MuniSAM para tornar o cenário de Responsabilização Social em realidade é a formação e o desenvolvimento contínuo de capacidades dos intervenientes-chave (SAMComs - comités de monitoria de responsabilização social criados em cada Município-alvo no âmbito da implementação do Programa, funcionários dos Conselhos Municipais e das Assembleias Municipais) no Ciclo de Responsabilização Social e no uso de ferramentas que promovem e estimulam a participação baseada em evidências, uma participação que traduz-se no acompanhamento e na monitoria pelos cidadãos das acções dos entes públicos municipais e no engajamento entre governantes e governados.

Os SAMComs - **comités de monitoria de responsabilização social** - são constituídos em todos os Municípios-alvo do Programa por membros representantes de todos os bairros Municipais e são eleitos (com devida representatividade de género) pelos residentes dos seus bairros. São dirigidos por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário. Cada SAMCom é organizado em Subcomités, os quais são formados de acordo com a estrutura de vereações do respectivo Conselho Municipal. Os SAMComs reúnem-se regularmente com os presidentes e vereadores, assembleias municipais, lideranças locais e tradicionais, e o mais importante, com as próprias comunidades, numa tentativa de criar oportunidades para que a voz destas últimas possam ser canalizada para as autoridades municipais servindo de elo de ligação entre todos os actores dentro da autarquia. Os SAMComs trabalham voluntariamente em prol da realização dos direitos sociais e económicos (por exemplo, cuidados de saúde, direito à educação básica, habitação digna, água, emprego, etc.) e do desenvolvimento económico dos seus Municípios. São regidos por um Código de Conduta que permite definir uma série de normas, regras, procedimentos e comportamentos aceites por todos para promover maior eficiência e impacto na implementação das actividades dos SAMComs, por um lado, e obrigar que os seus membros ajam de forma isenta e apolítica no exercício das suas funções no grupo, por outro.

A abordagem do MuniSAM requer que munícipes, organizações da sociedade civil e outros actores não-estatais tenham a capacidade de adoptar ferramentas que lhes permitam interagir em cada um dos vários processos de gestão de recursos públicos. Do mesmo modo, os titulares de cargos municipais têm de ser capazes de fornecer justificações e explicações aos munícipes sobre as decisões tomadas na gestão e uso de tais recursos. Acreditamos que o desenvolvimento de capacidades aliado à subsequente interacção pode também contribuir para mudanças na forma de pensar e na forma de agir destes intervenientes. **“A decisão de envolver os funcionários dos órgãos municipais nas nossas formações surgiu após a realização de que para ser possível efectivar a participação dos SAMComs nos processos de gestão de recursos municipais era também necessário garantir que os funcionários municipais possuíssem as capacidades necessárias que lhes permitissem compreender, e de certa forma aceitar, o trabalho desenvolvido por estes comités”**, defende Esvénia Viola (Formadora do MuniSAM). O MuniSAM pretende, pois, contribuir para aumentar o conhecimento dos actores de ambos os lados (demanda e resposta à demanda) sobre responsabilização social, e fornecer as capacidades necessárias para um engajamento construtivo, responsável e eficiente entre os mesmos em volta dos processos de gestão e de aspectos de governação municipal. A combinação de ferramentas inovadoras como histórias digitais<sup>2</sup> e **outcome journals** permite também registar lições, criar aprendizagens e realizar uma monitoria e avaliação mais adequada.

Para cada um dos 6 (seis) Municípios abrangidos pelo Programa até a data foram realizados estudos de base para se obter um retrato da situação real sobre: os processos de responsabilização social; a capacidade do lado da demanda (Assembleia Municipal, OSC e grupos cívicos) e da resposta à demanda (Conselho Municipal) para interagir entre si à volta dos referidos processos; e da responsabilização e transparência relativa à utilização de recursos públicos. Este exercício envolve a consulta de documentação relevante (e existente) e realização de entrevistas aos actores-chave

<sup>2</sup> Histórias digitais constituem ferramentas essenciais de sensibilização, advocacia e de medição de progresso das actividades do Programa e da mudança que o mesmo cria nas comunidades-alvo. Estas são histórias digitais estritamente preparadas pelos beneficiários directos da iniciativa e contadas na primeira pessoa.

com base num guião previamente elaborado e discutido e uma análise do quadro social, político e económico. De uma maneira geral, todos os estudos de base realizados determinaram que os desafios encontrados constituíam, sem limitação, as principais barreiras que deveriam ser ultrapassadas pelo Programa para que a governação municipal nesses municípios pudesse ser socialmente mais responsável:

- a) **Receio** (da parte dos membros da Assembleia Municipal e dos actores cívicos) de **interagir, de uma forma mais participativa, e de questionar**, a forma como a gestão dos recursos públicos municipais era levada a cabo principalmente devido ao receio de possíveis conotações políticas como resultado de tal engajamento e do eventual estigma que poderia resultar do mesmo.
- b) A percepção de que o Conselho Municipal não reconhecia na totalidade a legitimidade do papel da Assembleia Municipal ou dos grupos cívicos no envolvimento (ou no exercício da supervisão) nos cinco processos de governação e de gestão de recursos públicos.
- c) O **desconhecimento generalizado das provisões jurídico-legais existentes**, nomeadamente, da Constituição e de outros instrumentos jurídicos e oportunidades, especialmente aqueles instrumentos que promovem a participação cívica na gestão de recursos públicos.
- d) A **falta de conhecimento sobre os processos de gestão de recursos públicos** no - sem limitação - nível municipal, nomeadamente sobre os processos de avaliação de necessidades; planificação estratégica e orçamentação; execução orçamental; contabilidade, elaboração dos relatórios e controlo interno; auditoria externa; supervisão; e revisão de políticas e estratégias (incluindo a nível central, provincial e distrital).
- e) A **falta de ferramentas e instrumentos de monitoria e engajamento** em cada um dos processos de gestão de recursos públicos;
- f) Os membros da sociedade civil possuíam a percepção de que o seu envolvimento nos processos de planificação até à data não se traduzia em resultados ou mudanças tangíveis. Os membros da sociedade civil expressaram a opinião de que os seus contributos ao longo dos anos têm sido **sistematicamente negligenciados**, originando um sentimento de **frustração com os processos** e desencorajando a sua participação.
- g) **Ausência de capacidade organizacional dos grupos** cívicos para representarem devidamente as suas comunidades e para articularem as suas necessidades.
- h) Em **termos institucionais existiam desafios** como: (i) uma comunicação efectiva dentro do Conselho Municipal e entre este e a Assembleia Municipal e os munícipes; (ii) a existência de pessoal técnico e qualificados para as várias funções de gestão municipal; (iii) a existência de um funcionário responsável pela execução da função de controlo interno; e, (iv) à exiguidade orçamental para prestar serviços públicos municipais de forma mais eficiente.

## Desenvolvimento de Capacidades

Os processos de responsabilização social são dinâmicos e tendem a variar de acordo com o contexto. Tendo este facto em mente, a equipa de formadores do MuniSAM readapta e reavalia, de forma contínua e regular, o material usado para ministrar as formações sobre o Ciclo de Responsabilização Social de forma a garantir que o mesmo esteja adequado às realidades e variáveis locais. Tais ajustes tomam em consideração não apenas as particularidades dos membros dos SAMComs, mas também o grau de literacia das comunidades municipais pretendendo assim, flexibilizar e simplificar o conteúdo das matérias. As formações contam com a participação de membros dos SAMComs

e de funcionários das Assembleias e Conselhos Municipais dos Municípios abrangidos e têm a duração de cinco (5) dias para os membros dos SAMComs e quatro (4) dias para os funcionários dos Órgãos Municipais. A estratégia adoptada pelas equipas de formadores foi a de abranger em simultâneo membros dos SAMComs e funcionários dos Órgãos Municipais, e apenas separá-los durante o processo de capacitação sobre a ferramenta de Auditoria Social, sessão em que apenas participaram os SAMComs, uma vez que serão eles que irão implementar a mesma. Estas capacitações são facilitadas por equipas compostas pelos formadores do MuniSAM. Os temas abordados durante estas formações são os cinco (5) processos do Ciclo de Responsabilização Social, nomeadamente: Planificação Estratégica (Análise das Necessidades e Alocação de Recursos); Gestão de Despesas; Gestão de Desempenho; Integridade Pública; Fiscalização ou Supervisão:

### 1 Planificação Estratégica, Análise de Necessidades e Alocação de Recursos

Este processo assegura (a) a identificação das necessidades de forma consultiva, realística e abrangente; (b) a colecta eficaz de recursos; (c) a elaboração de um plano estratégico que responda às necessidades mais prementes dos cidadãos; (d) a planificação e orçamentação das actividades de forma precisa e responsável. Porque o Plano Estratégico orienta o executivo municipal a médio/longo prazo, é importante que as necessidades mais prementes dos municípios sejam actualizadas ano após ano de forma participativa e que estes participem na definição de prioridades considerando os recursos disponíveis (o quê, quando, porquê e como).

### 2 Gestão de Despesas

Após a alocação e disponibilização de recursos para as actividades planificadas, o Conselho Municipal pode começar a gastar o orçamento para executar as suas actividades. O próximo passo é assegurar que a despesa dos fundos alocados seja gerida de forma eficiente, rigorosamente reportada e sujeita a uma auditoria externa. Deve ainda haver um sistema de controlos internos para assegurar que os fundos sejam geridos de forma responsável e eficiente (para atender as necessidades) e identificar os eventuais riscos.

### 3 Gestão de Desempenho

Neste processo os órgãos municipais devem assegurar que as actividades planeadas sejam implementadas de forma efectiva, eficaz e responsável, e, acima de tudo, que as metas e o impacto planificado sejam alcançados. Este processo implica a monitoria do desempenho dos titulares dos cargos municipais, dos chefes de departamento, dos técnicos e funcionários. O ponto de partida deve ser um acordo de desempenho celebrado no início de cada ano. O desempenho deve ser avaliado regularmente e as deficiências no desempenho devem ser resolvidas para assegurar a máxima utilização dos recursos financeiros e materiais disponíveis.

### 4 Integridade Pública

Neste processo medidas efectivas devem ser levadas a cabo com o objectivo de identificar e prevenir conflitos de interesse e qualquer outro acto de corrupção no uso de recursos públicos, identificar como os recursos públicos disponíveis estão a ser usados para satisfazer interesses privados, e para implementar medidas correctivas para lidar com o mau desempenho e o abuso de recursos públicos dos gestores municipais.

## 5 Fiscalização ou Supervisão

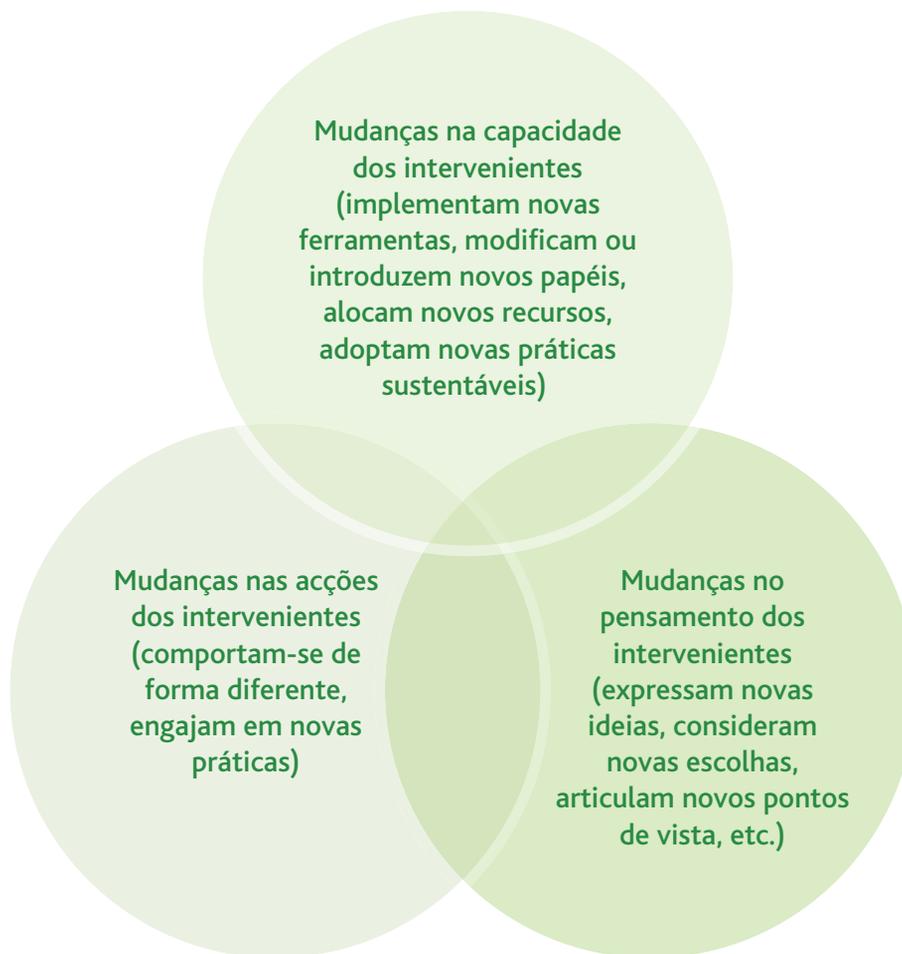
Este é o processo em que as auditorias externas realizadas sobre o uso de recursos públicos precisam ser rigorosamente escrutinadas pelos órgãos de supervisão e em que são feitas recomendações realísticas, baseadas em evidências, de forma a fortalecer e melhorar a provisão de serviços. É o processo em que as actividades e a sua implementação devem ser supervisionadas e monitoradas profundamente (pelos órgãos municipais e pela sociedade civil) de forma a assegurar que o uso de recursos públicos irá atingir de forma correcta e eficiente as necessidades dos cidadãos.

Durante as formações sobre os 5 Processos do Ciclo de Responsabilização Social a equipa de Formadores deve ser capaz de analisar quais as capacidades e limitações do seu grupo-alvo. De entre as limitações encontradas pelos formadores do MuniSAM, seguem-se abaixo as que tem constituído maiores desafios para os SAMComs:

- a) **Análise Orçamental** – apesar de ser crucial acompanhar este processo, já que uma fraca gestão de despesas resulta na má alocação dos fundos públicos e tem consequências na qualidade da prestação de serviços aos munícipes, ainda é difícil acompanhá-lo e monitorá-lo devido à ainda existente limitação na divulgação e explicação de informação contabilística ao longo da execução. Este processo pressupõe também um nível avançado de formação contabilística para a percepção aprofundada da informação contida nos orçamentos e relatórios. Apesar disso, os SAMComs têm sido capazes de exercer uma análise aos orçamentos e interagir com os órgãos municipais em volta das suas constatações, verificando se as actividades planificadas estão a ser realizadas e se os valores alocados estão ou não a ser gastos nas mesmas. Esta informação é utilizada como instrumento de advocacia para a satisfação das necessidades dos munícipes, através da participação dos SAMComs nas sessões das Assembleias Municipais e durante as Audições Públicas.
- b) **Análise de Desempenho** – apesar de o quadro jurídico-institucional definir princípios e processos de gestão de desempenho, a sua implementação no nível municipal tem uma natureza analógica e gradual, pelo que ainda não é uma realidade, principalmente nas autarquias mais pequenas. Isto levou a equipa a avaliar o desempenho mediante o cumprimento das metas estabelecidas nos planos estratégicos e anuais, e a verificação no terreno das obras e actividades planificadas. Essas constatações são utilizadas para dialogar com os vereadores e perceber as condições que afectam a sua plena execução. Os dados recolhidos são inseridos nos relatórios de Auditoria Social e partilhados durante as Audições Públicas.
- c) **Análise de Integridade Pública** – dada a sensibilidade que assombra este processo, ainda tem sido muito difícil monitorá-lo. É muito difícil disseminar e tratar abertamente aspectos relacionados com a divulgação de bens dos titulares, com as irregularidades e potenciais ilicitudes no processo de aquisições, ou ainda a divulgação das medidas correctivas adoptadas em prol da realização das necessidades dos munícipes e do cumprimento das promessas eleitorais. Estes direitos são assegurados pelas Leis aprovadas, nomeadamente, a Lei de Proibição Pública, o Regulamento de Aquisições e a Lei do Acesso a Informação, contudo, apenas superficialmente e lentamente tem sido possível acompanhar este processo.

## Teoria de Mudança

A Teoria da Mudança do MuniSAM prevê uma intervenção que resulte em mudanças de comportamentos e relações nas pessoas, nos processos organizacionais ou institucionais, em ambos os lados da demanda e da resposta à demanda:



O desenvolvimento de capacidades é uma tentativa de responder aos desafios existentes na implementação de actividades relacionadas com a componente de boa governação municipal. A Teoria de Mudança desenhada no âmbito da implementação do MuniSAM apontou como principal problema o facto de as necessidades dos residentes municipais não estarem a ser adequadamente realizadas dentro dos recursos disponíveis, resultando em pobreza contínua e ausência de equidade e justiça social. Existe uma falta de habilidades e conhecimentos, generalizada, sobre como funcionam os processos de gestão municipal e por isso a Teoria de Mudança do MuniSAM acredita que o reforço dessas habilidades e conhecimentos pode contribuir para estimular maior engajamento e diálogo, entre funcionários municipais e cidadãos.

A Teoria de Mudança do MuniSAM é única para todos os municípios-alvo facilitando a sua testagem e readaptação, quando necessária. As mudanças no pensamento, acções e capacidade das partes interessadas nos processos de gestão de recursos públicos (a curto prazo) e mais eficazes e responsáveis processos de gestão de recursos públicos e prestação de serviços (a longo prazo) são o principal indicador de resultados. O Programa MuniSAM está actualmente (2015) no processo de introdução de um sistema de Monitoria, Avaliação & Aprendizagem informatizada assente na Teoria de Mudança do Programa. Esta ferramenta está a permitir acompanhar em tempo real as actividades programadas em todos os Municípios do Programa e a acomodar o mesmo tipo de acompanhamento no caso de adicionamento de mais Municípios.

## Fases de Implementação do MuniSAM

A implementação do MuniSAM compreende uma estrutura tripartida, conforme a seguir representado:

A fase de **pré-engajamento** envolve contactos e encontros estratégicos com as estruturas nacionais, provinciais, distritais e municipais para dar a conhecer os objectivos da iniciativa e criar as relações necessárias para a sua boa implementação. Tem enfoque na **mobilização dos SAMcoms** (comités de monitoria de responsabilização social) – que são treinados e continuamente apoiados (através da abordagem “*aprender fazendo*”) e no treinamento dos membros das Assembleias e Conselhos Municipais.

A fase de **engajamento** inicia com a realização efectiva de **Auditorias Sociais** e termina com a **Audição Pública**, um evento organizado e liderado por cidadãos e com a participação de oficiais dos Conselho Municipais e das Assembleias Municipais e ainda com presença do Governo Distrital. Neste evento é apresentado o relatório de auditoria social sobre o desempenho dos gestores municipais.

As actividades pós audição pública fazem parte da fase de **seguimento** e traduzem-se no **acompanhamento dos compromissos assumidos** pelos representantes do Conselho Municipal sobre as recomendações feitas pelos SAMComs durante as Audições Públicas.

“Um aspecto muito importante de programas de responsabilização social e governação é a utilização de uma abordagem sistémica e integrada entre os 5 processos de Gestão de Recursos Públicos, pois essa é a única forma de assegurar que as actividades em cada processo não sejam meros actos isolados. Desta forma é possível assegurar que a ligação entre as fases de implementação do MuniSAM, pré-engajamento, engajamento e seguimento, seja mais efectiva e exista maior comunicação entre cada um dos processos de responsabilização social”.

(Domingos Vidal - Formador do MuniSAM)

Na **fase de pré-engajamento** são estabelecidos contactos a nível central, provincial, distrital e posteriormente municipal para apresentar o Programa, objectivos e metodologia de implementação às autoridades públicas e as comunidades abrangidas. Por ser uma intervenção inovadora o entendimento do conceito de responsabilização social por parte de todas as partes interessadas é crucial<sup>3</sup>. Esta fase também envolve a realização de uma cerimónia oficial de lançamento para assegurar que todas as partes interessadas conhecem o Programa e os passos que se avizinham e permite também que os Conselhos Municipais abrangidos compreendam que a iniciativa faz parte dos esforços do Governo para a promoção da participação cívica na gestão de recursos públicos. Este processo não é simples. Muitas vezes aspectos ligados à sobreposição de agendas e a falta de disponibilidade por parte das autoridades públicas relevantes podem atrasar o início de algumas actividades e o processo requer perseverança por parte da equipa. Em Cabo Delgado, por exemplo, o processo de pré-engajamento demorou mais tempo que o previsto porque a Secretaria Permanente Provincial pretendia que o Programa fosse estendido para municípios adicionais, principalmente onde não existem programas de apoio. Foi necessário efectuar diligências junto da Secretaria Provincial para explicar os critérios de selecção dos municípios-alvo e advogar para a emissão de uma autorização especial para podermos assim dar início às actividades de implementação do MuniSAM em Cabo Delgado. É nesta fase que os **Comités de Monitoria de Responsabilização Social (SAMComs)** são criados e capacitados no Ciclo de Responsabilização Social.

Na **fase de engajamento** são realizadas as **Auditorias Sociais**, um exercício através do qual os SAMComs analisam os planos e relatórios dos Conselhos Municipais e seleccionam as actividades que irão auditar. O processo inicia com a solicitação, por escrito, da documentação relevante (Plano Económico e Social e respectivo orçamento e o Relatório de Balanço), aos respectivos Conselhos Municipais para consulta e escrutínio. O SAMCom divide-se então em subcomités (correspondentes a cada Vereação) que em separado analisam as actividades correspondentes às suas vereações. Analisados os documentos disponibilizados, cada subcomité requisita encontros com os Vereadores da área correspondente à Vereação que estão a auditar, para esclarecimento de dúvidas. Segue-se a monitoria e a recolha de evidências no terreno e a produção de relatórios com as constatações e recomendações de cada subcomité. Estes são depois compilados pelo Presidente, Vice-Presidente e Secretário num relatório global (relatório de Auditoria Social). Uma versão preliminar é partilhada com os órgãos municipais e as constatações são discutidas com cada Vereador. Nesta altura os SAMComs devem solicitar, por escrito, a marcação de uma data para a realização do evento da **Audição Pública**. Uma vez que esta seja indicada pelo Conselho Municipal realiza-se a Audição Pública, um espaço privilegiado de responsabilização e interacção entre os gestores Municipais e os seus munícipes e também um modelo inovador de governação participativa.

Durante este evento os SAMComs apresentam o relatório de Auditoria Social ao elenco municipal e os Vereadores são chamados a responder às constatações e recomendações abordadas no relatório de Auditoria Social e prestarem contas aos munícipes presentes sobre o seu desempenho no ano anterior. O objectivo final das Audições Públicas é a assinatura pelo Presidente do Conselho Municipal (ou o representante do mesmo) de um compromisso sobre as medidas que serão tomadas para resolver as questões levantadas - matriz de recomendações. Esta matriz comprova o compromisso assumido pelos Conselhos Municipais mas também permite que os SAMComs façam o devido seguimento.

<sup>3</sup> A implementação do MuniSAM teve início na Província do Niassa teve origem no facto de a Concern Universal ter sede em Lichinga e ser por isso a Província mais apropriada para testar os primeiros passos da implementação da metodologia e aplicar as adaptações necessárias. A Concern Universal é a única organização internacional com sede no país na Província do Niassa. A Concern possui também escritórios de apoio em Chimoio e em Maputo.

Na **fase de seguimento** os SAMComs monitoram o grau de realização dos compromissos assumidos após as Audições Públicas com base numa matriz de recomendações elaborada pelos SAMComs, e assinada pelo representante do Conselho Municipal durante os eventos. Esta matriz comprova o compromisso assumido pelos Conselhos Municipais mas também permite que os SAMComs façam o devido seguimento. Este seguimento traduz-se em contactos periódicos com os Presidentes e Vereadores dos Conselhos Municipais com o objectivo de obter informações sobre quais serão as actividades a ser implementadas para resolver as questões expostas nas matrizes de recomendações e na monitoria no terreno para verificar o grau de cumprimento das actividades. As evidências recolhidas são depois canalizadas para os Órgãos Municipais e alimentam o processo de Auditoria Social seguinte. Isto significa que depois da primeira Audição Pública algumas das actividades das primeiras duas fases (pré-engajamento e engajamento) estão directamente relacionadas com as constatações da fase de seguimento, fechando o ciclo de auditoria social. É através deste acompanhamento que os Municípios organizados através dos SAMComs podem responsabilizar os Conselhos Municipais por actividades publicamente assumidas como prioritárias. Ao mesmo tempo permite que qualquer parte interessada possa medir o impacto das acções do Programa na melhoria da prestação social de contas nos Municípios-alvo do Programa.

“A monitoria dos processos de gestão de recursos públicos, por grupos da sociedade civil organizados, permite: avaliar se as necessidades e prioridades dos cidadãos são reflectidas nos planos estratégicos dos Municípios e evitar uma má alocação dos recursos disponíveis; a implementação de acções correctivas sempre que ocorrem irregularidades na gestão de recursos públicos; identificar os riscos, fraquezas e erros de desempenho dos funcionários e gestores municipais e assegurar a qualidade na prestação de serviços públicos; identificar e denunciar o mau uso e/ou abuso de recursos e bens públicos; por fim, uma supervisão fraca cria espaço para actos de corrupção, ilegalidades, conflito de interesses e uso inapropriado de fundos públicos que consequentemente irão afectar negativamente a provisão de serviços aos cidadãos impedindo que os mesmos satisfaçam as suas necessidades mais prementes.”

(Francisco Tábua - Formador Principal do MuniSAM)

## Advocacia e tendências do quadro jurídico-institucional

A Concern Universal reconhece que não é possível trazer mudanças duradouras trabalhando sozinhos por isso o recurso a coligações e alianças é uma componente crítica e crucial para uma intervenção bem-sucedida, especialmente em termos de influência de questões de natureza mais sistémica, tais como as questões legislativas. Neste sentido, é fundamental que os programas e iniciativas de responsabilização social procurem alianças e coligações estratégicas, para uma maior partilha de conhecimentos, experiências, lições aprendidas e estratégias aplicadas para ultrapassar os desafios encontrados. É nesse âmbito que a Concern Universal mantém contactos regulares com o Ministério da Administração Estatal e da Função Pública, Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico, com duas comissões da Assembleia da República (2ª Comissão - Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade e a 4ª Comissão - Comissão da Administração Pública e Poder Local), Centro de Estudos e Formação Parlamentar, Tribunal Administrativo, e outras instituições como a ANAMM (Associação Nacional dos Municípios de Moçambique). Trabalhamos também em rede com organizações envolvidas em programas de governação e responsabilização social (PSAM, CIP, MASC, CESC, CEP, SKELEKANI, GIG, G20)<sup>4</sup>. Os contactos e

parcerias estabelecidas com as instituições e organizações mencionadas tem o objectivo de influenciar a alteração e/ou aprovação de novos instrumentos jurídicos e políticos que promovam a melhoria da participação cívica na governação municipal.

No que diz respeito ao campo legislativo que tentamos influenciar alguma evolução tem sido sentida, tais como, a aprovação em 2012 da Lei Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública (LEBOFA), em 2013 da Lei da Probidade Pública (LPP) e em 2014 da Lei de Direito à Informação (LDI). Estas leis reforçam os princípios basilares da boa-governança, nomeadamente, o acesso a informação e transparência da administração pública, a participação activa do cidadão no acompanhamento das actividades das instituições públicas e integridade na execução dos recursos públicos. Outra lei importante é a Lei 1/2008 (Lei das Finanças Autárquicas) que contém normas diversas relacionadas com a participação do cidadão ou com o simples direito de acesso a informação pública relevante, fidedigna e de forma atempada. Desafios subsistem no que diz respeito à participação pública, pois a maioria dos cidadãos ainda teme envolver-se em mecanismos participativos, tais como: (i) exigir informações públicas; (ii) participar na monitoria da gestão e supervisão dos recursos públicos; (iii) exigir uma melhor prestação de serviços básicos; entre outros. Esta situação é agravada pelo facto de que embora a legislação preveja a participação, ela não estabelece claramente (i) como a participação deve ocorrer e nem (ii) a obrigação de divulgar informações relevantes e prestar esclarecimentos sobre como os recursos públicos são utilizados e porque eles são usados de uma determinada forma.

Aliado a esta situação está o facto de que ainda não existe qualquer consequência jurídica que obrigue o Governo a agir face aos resultados encontrados pelos cidadãos, assim, revela-se muito importante estabelecer laços mais fortes com os mecanismos legislativos. Será também necessário identificar ferramentas / abordagens específicas que integrem aspectos preventivos e acções correctivas de modo a sensibilizar os governantes e advogar para a diminuição de má conduta ou negligência que possam ter consequências jurídicas. As autarquias carecem de orientação, por via de uma política e/ou estratégia nacional de participação, que estabeleça o posicionamento do Estado Moçambicano face à participação do cidadão. Algumas das propostas de advocacia incluem: a (a) alteração da Lei 1/2008 nas provisões relacionadas com a participação e acesso a informação pública; (b) a aprovação de uma política / estratégia nacional de participação e transparência, de modo a reflectir o posicionamento do Estado relativamente a estas matérias e que sirva de garantia aos cidadãos; e, (c) a sensibilização de órgãos como a Assembleia da República e a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) relativamente à importância de tais alterações e/ou elaboração de textos legislativos ou políticas sobre a participação cívica.

Com a integração da abordagem e metodologia de monitoria de responsabilização social implementada pelo MuniSAM no Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM), abrem-se novas oportunidades para acções de advocacia junto das instituições de tutela para a institucionalização de mecanismos de participação a nível municipal e para a introdução de um processo de gestão de mudanças na função pública. Por ser um Programa do Governo (co-financiado pelos Doadores) o mesmo pode proporcionar maior legitimidade às iniciativas de responsabilização social e assegurar, em princípio, maior abertura e colaboração dos órgãos municipais e outros intervenientes.

<sup>4</sup> CIP - Centro de Integridade Pública; MASC – Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil; CESC – Centro de Apoio de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil; CEP – Cidadania e Participação; GIG – Grupo Informal de Governação; G20 – Grupo de Organizações da Sociedade Civil Moçambicanas que integram a plataforma do Observatório de Desenvolvimento.

## Sustentabilidade das acções do Programa

O trabalho em parceria entre os lados da demanda e resposta à demanda constitui um pilar para garantir a sustentabilidade das acções do Programa ao criar relações e promover um ambiente de confiança e interacção (entre órgãos municipais e sociedade civil) num ambiente político municipal marcado pela desconfiança e onde actores da sociedade civil são facilmente confundidos como sendo da oposição. A metodologia adoptada resultou no aumento da participação dos cidadãos, organizados através dos SAMComs, nos processos de gestão e governação a nível municipal, e em simultâneo, no aumento da capacidade dos funcionários e gestores municipais, resultando numa maior abertura ao diálogo e à consulta pública.

A questão da sustentabilidade vai, contudo, para além de aspectos ligados ao desenvolvimento de capacidades e é uma das principais preocupações da Concern Universal na actual discussão sobre o futuro. **Como podemos, na prática, assegurar a sustentabilidade?** Devem ser considerados (i) aspectos relacionados com os processos - como assegurar a continuação das actividades de monitoria de responsabilização social, como assegurar a continuação das actividades de auditoria social e a realização das audições públicas; (ii) o ambiente de confiança e interacção entre actores de ambos os lados da demanda proporcionados pelas intervenções do programa; e, (iii) aspectos financeiros e institucionais tendo em consideração a natureza do trabalho voluntário dos SAMComs e a natureza dos seus membros (relativamente jovens, sem recursos financeiros, sem local de trabalho próprio, etc.).

Tendo em mente aspectos de sustentabilidade foram realizadas actividades de capacitação de reciclagem em todos os municípios do Programa. Nas mesmas procurou-se abranger não apenas os membros do SAMCom mas também um número maior de representantes dos órgãos municipais recém-saídos das últimas eleições autárquicas. A Concern Universal está actualmente a finalizar o processo de constituição dos SAMComs como associações de modo a que estes possam angariar fundos de outras fontes e levar a assegurar o seu auto sustento institucional. O Programa inclui acções contínuas de acompanhamento técnico, "on job training" na criação de relacionamentos entre os SAMComs e os Órgãos Municipais, durante o processo de auditoria social, na realização dos eventos de Audições Públicas, na Constituição dos SAMComs como associações, com o objectivo de assegurar a consolidação dos processos e actividades e promover capacitação contínua.

## Impacto alcançado, Reflexões e Lições Aprendidas do MuniSAM

Os 4 (quatro) anos de execução do MuniSAM criaram uma boa base para aprendizagem e reflexão sobre aspectos de metodologia e abordagem de iniciativas de Responsabilização Social em Moçambique que poderão ser úteis para os actuais e os novos actores no sector de responsabilização social. Actualmente cidadãos nos 6 (seis) Municípios, organizados em grupos cívicos de monitoria de governação local (SAMcoms) e reconhecidos oficialmente pelos Governos Municipais dos Municípios em que actuam, estão a monitorar os planos e orçamentos Municipais e envolvem-se num diálogo regular e construtivo baseado em evidências com os Órgãos Municipais. O Programa MuniSAM abriu os canais para uma maior participação dos cidadãos na gestão Municipal e uma maior responsabilização por parte do Governo Municipal nos Municípios-alvo. Os gestores municipais começaram a disponibilizar ao público planos e orçamentos e a envolver-se em discussões baseadas em evidências com grupos de cidadãos sobre

a identificação de necessidades e implementação do plano e orçamento Municipal. Isto ilustra o tipo de mudanças na inter-relação entre o lado da demanda e da resposta à demanda, nos Municípios-alvo bem como as dinâmicas positivas no que diz respeito a mudanças na forma de agir / estar e de pensar dos intervenientes de ambos os lados.

Algumas das aprendizagens e reflexões geradas pelo MuniSAM foram:

- a) A importância de entender que iniciativas de responsabilização social não são um conjunto de actividades lineares, técnicas, previsíveis, mas sim intervenções complexas, sistemáticas e sistémicas que são tanto sobre a construção de relacionamentos como sobre o desenvolvimento de capacidades dos actores para implementarem mecanismos e ferramentas técnicas de responsabilização social - tendo em conta os níveis de conhecimento local e as lacunas e incorporar acções abrangentes e contínuas de reforço das capacidades, assistência técnica assim como estratégias de acompanhamento em todas as intervenções de responsabilização social.
- b) No coração da abordagem de responsabilização social deve estar um diálogo construtivo orientado pelos resultados e soluções. Os actores envolvidos na monitoria de desempenho dos governantes (cidadãos, grupos cívicos) devem ser capazes de não somente analisar o desempenho dos gestores municipais mas também de oferecer sugestões que ajudem os governantes a responder devidamente às necessidades das comunidades.
- c) Para além dos actores do lado da demanda e da resposta à demanda é necessário envolver outros actores / instituições que são críticos nas intervenções de responsabilização social, pelo seu poder de influência para causar mudanças na legislação. São estas as instituições responsáveis pelos processos de supervisão, fiscalização e de prestação de contas, como a Assembleia da República, o Tribunal Administrativo e outras entidades com mandato de promoção da integridade pública.
- d) As iniciativas de responsabilização social devem fornecer evidências que irão servir como incentivos tanto para os cidadãos como para o Governo. É importante para ambos os lados compreenderem o benefício e o valor da prática de responsabilização social. Os cidadãos podem ver ganhos significativos através da melhoria da prestação de serviços. Os prestadores de serviços e funcionários públicos podem encontrar incentivos no aumento da base tributária e através da melhoria da sua legitimidade.
- e) O alinhamento com o quadro legal e as políticas e procedimentos institucionais são essenciais para a implementação de programas de responsabilização social. Neste sentido é importante que todos os intervenientes conheçam as políticas, a legislação e os procedimentos para que o alinhamento da iniciativa com o quadro legal seja facilmente operacionalizado.
- f) O carácter inovador deste tipo de programas requer um elemento de flexibilidade na concepção das actividades e orçamentos, a fim de aumentar a capacidade de reagir às mudanças de contexto, aos desafios e constrangimentos encontrados durante a implementação das actividades e lições aprendidas ao longo do processo. Além disso, o empenho pessoal, dedicação e "know-how" são ingredientes importantes na receita de responsabilização social. É obrigatório garantir que existe um orçamento que permita melhorar e actualizar constantemente as competências das equipas implementadoras.
- g) A interligação entre os direitos e deveres dos cidadãos proporciona uma maior compreensão e apropriação da cultura de cidadania e do exercício desta, o cidadão não tem apenas o direito de exigir melhores serviços mas também o dever de pagar os seus impostos, que por seu turno devem contribuir e ser canalizados de forma eficiente pelos governantes para a provisão de melhores e mais serviços.