



Estudo de Caso: Interacção dos SAMComs em torno dos Processos de Responsabilização Social

Elaborado pela Equipe de
Pesquisa do Programa MuniSAM
(Aly Elias Lálá e
Deborah Capela de Oliveira)
Concern Universal Moçambique
Cabo Delgado, Março/Abril
2015

FICHA TÉCNICA

Título: Estudo de Caso: Interação dos SAMComs em torno dos Processos de Responsabilização Social

Elaboração: Aly Elías Lálá e Deborah Capela de Oliveira - Pesquisadores do Programa MuniSAM

Propriedade: Concern Universal Moçambique

Layout e Impressão: Publifix Edições

Junho / Julho - 2015

Conteúdo

Introdução	04
MuniSAM, promovendo a eficiência e a efectividade dos processos de Gestão de Recursos Públicos	04
Contextualização e Objectivo do Estudo	05
Metodologia adoptada para a realização deste Estudo	07
Os 5 Processos do Ciclo de Responsabilização Social	08
Os Municípios seleccionados	10
Interação dos SAMComs em torno dos Processos de Responsabilização Social	12
1. Contribuindo para a Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos	12
2. O Acompanhamento da Gestão de Despesas Municipais	16
3. Seguindo de Perto o Desempenho do Conselho Municipal	19
4. Assegurando uma Actuação Integra dos Órgãos Municipais	21
5. A Supervisão das Actividades do Conselho Municipal	23
CONCLUSÃO	26
Novas conquistas, novas perspectivas e novas oportunidades	26

INTRODUÇÃO

MuniSAM: promovendo a eficiência e a efectividade dos processos de Gestão de Recursos Públicos

A Concern Universal Moçambique está a implementar 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), o **Programa denominado “Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios - (MuniSAM)”**. O principal objectivo do MuniSAM é a *“melhoria da qualidade de vida dos cidadãos nos Municípios seleccionados através do reforço da responsabilização social e capacidade de resposta às necessidades sociais dos processos de gestão dos recursos públicos”*. Este programa está a ser implementado em 6 (seis) Municípios do Centro e Norte de Moçambique nomeadamente, em Mocuba e Quelimane (Província da Zambézia), Cuamba e Metangula (Província de Niassa) e em Montepuez e Mocimboa da Praia (Província de Cabo Delgado). O MuniSAM representa uma forma de **manifestação de cidadania dos munícipes organizados e reunidos em Comités de Monitoria de Responsabilização Social (SAMComs) e contribui para a materialização do direito à Responsabilização Social**: o direito de exigir explicações e justificações sobre o uso dos recursos públicos para satisfação das necessidades e dos direitos dos cidadãos. O programa procura estimular a participação cívica nos 5 (cinco) processos de gestão de recursos públicos municipais fortalecendo as capacidades, e influenciando as atitudes e as acções dos gestores e funcionários municipais, com vista à produção de justificações e explicações sobre como os recursos disponíveis são convertidos em serviços, e como estes respondem às necessidades e direitos mais prementes dos cidadãos.

A Teoria de Mudança do MuniSAM assume que os arranjos políticos e institucionais do Estado existentes só podem ter sucesso se os processos de gestão de recursos públicos forem eficientes e efectivos, para tal, os mesmos têm de ocorrer de forma participativa, devem responder às necessidades dos cidadãos e ser socialmente responsáveis. O programa foi concebido, por isso, numa óptica de: (i) influenciar mudanças na capacidade dos actores do lado da demanda (cidadãos, grupos da sociedade civil) e do lado da resposta à demanda (funcionários e gestores municipais) que resultem na participação efectiva dos cidadãos nos processos de gestão de recursos públicos municipais; (ii) influenciar mudanças no pensamento dos actores de ambos os lados no reconhecimento do direito cívico de pedir e de obter justificações e explicações sobre o uso dos recursos públicos disponíveis para a satisfação das necessidades dos cidadãos bem como, o direito de acesso à informação e de engajamento entre munícipes e autoridades municipais baseado em evidências; (iii) e, influenciar mudanças nas acções dos actores de ambos os lados da intervenção para que estes adoptem novos comportamentos e engajem em novas práticas.

Município de Montepuez



SAMComs - Comitês de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios

Os **SAMComs** são grupos compostos por membros das comunidades, representativos de todos os bairros municipais, com interesse na realização dos direitos sociais e económicos dos munícipes (i.e. cuidados de saúde, direito das crianças à educação básica, moradia, água, emprego, etc.) e preocupados com o desenvolvimento económico e gestão dos recursos públicos ao nível dos respectivos Municípios. Os membros dos SAMComs 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 suas actividades. Cada SAMCom está dividido em Subcomitês, os quais são constituídos em correspondência às vereações do respectivo Conselho Municipal, permitindo acompanhar as principais áreas de intervenção do Município de forma mais especializada e dedicada. Reúnem-se regularmente com os Conselhos Municipais, Assembleias Municipais, lideranças locais e tradicionais, e o mais importante, com as próprias comunidades, servindo assim de um importante elo de ligação entre todos os actores na autarquia.

Passos de Implementação do MuniSAM

A implementação do MuniSAM envolve três fases principais, nomeadamente o **pré-engajamento**, **engajamento** e **seguimento**. A fase de **pré-engajamento** envolve os contactos e encontros estratégicos com as estruturas nacionais, provinciais e municipais para dar a conhecer os objectivos da iniciativa e criar as relações necessárias para a sua boa implementação. Esta fase tem enfoque na mobilização dos SAMComs – Comitês de Monitoria de Responsabilização Social – que são treinados e continuamente apoiados (através da abordagem “*aprender fazendo*”) para: analisar os planos e orçamentos anuais dos Municípios; fazer a comparação com os relatórios de execução / despesas anuais Municipais; identificar assuntos críticos apoiadas em evidências colectadas no campo; e elaborar um relatório com os resultados. Além disso, com o objectivo de garantir maior equilíbrio entre os lados da demanda e da resposta à demanda, em termos de conhecimentos e habilidades, o MuniSAM faculta o treinamento necessário a membros das Assembleias Municipais e dos Conselhos Municipais. A fase de **engajamento** inicia com a realização efectiva de Auditorias Sociais e termina com a Audição Pública, um evento organizado por cidadãos e com a participação de oficiais do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal. Neste evento em que os gestores municipais se submetem ao escrutínio dos cidadãos é também apresentado o relatório de auditoria social realizado pelo SAMCom sobre o desempenho dos gestores municipais do seu Município, no ano anterior. Este processo pretende alimentar o processo de planificação e orçamentação municipal para o ano seguinte, na sequência da assinatura de um compromisso público por parte 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. É através deste acompanhamento que os SAMComs garantem que as recomendações que não forem cumpridas nesse mesmo ano financeiro são incluídas no Plano e Orçamento do ano seguinte.

Contextualização e Objectivo do Estudo

Na definição da sua abordagem de implementação e escolha dos Municípios-alvo do programa, o MuniSAM estabeleceu, desde o início, complementaridade com o Programa de Desenvolvimento Autárquico - PDA¹. A concepção inicial do MuniSAM previa que as acções do programa abrangessem, de forma gradual, um total de 8 (oito) Municípios ao longo dos 3 (três) anos de implementação, no entanto, a equipa decidiu consolidar o trabalho em 6 (seis) dos 8

¹ O PDA foi implementado, entre 2011 a 2014, por instituições como Associação Nacional dos Municípios, Ministério da Administração Estatal, Ministério para Coordenação da Acção Ambiental, Ministério das Finanças, entre outras, em 13 Municípios de Moçambique e contou com o financiamento da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento

(oito) Municípios inicialmente previstos. Esta decisão deveu-se, entre outros, ao facto de as eleições Municipais (2013) terem trazido mudanças e novos elencos, tornando-se assim necessário investir tempo e recursos para fazer conhecer o Programa às novas estruturas Municipais e Provinciais e consolidar as acções desenvolvidas nos primeiros dois anos do Programa. Assim, no 1º ano o programa abrangeu 4 (quatro) Municípios (Cuamba, Metangula, Mocuba e Quelimane), e, no 2º ano, outros 2 (dois) (Montepuez e Mocímboa da Praia), perfazendo assim um total de 6 (seis) Municípios.

Para a realização do presente Estudo de Caso foram seleccionados os Municípios da Província de Cabo Delgado, Montepuez e Mocímboa da Praia, os últimos abrangidos na implementação do programa.



Mapa ilustrativo dos Municípios abrangidos pelo MuniSAM (dentro dos 13 abrangidos pelo PDA)

Cooperação (SDC), Embaixada da Dinamarca em Moçambique (DANIDA), Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento (ADA) e a Embaixada da Irlanda. Este programa tinha como principal objectivo contribuir para a redução da pobreza urbana e melhoria das condições de vida das mulheres e homens vulneráveis, através da melhoria da qualidade de serviços, do fortalecimento da autonomia e do desenvolvimento equilibrado e sustentável dos Municípios, e enfrentando os desafios resultantes das mudanças climáticas e suas implicações para o meio ambiente.

Metodologia adoptada para a realização deste Estudo

Para efeitos de elaboração deste documento a equipa de pesquisadores do MuniSAM realizou visitas de campo aos Municípios seleccionados (Março/Abril de 2015) onde auscultou a opinião de alguns intervenientes-chave do programa, nomeadamente actores cívicos (membros dos SAMComs e de outras Organizações da Sociedade Civil), funcionários e gestores municipais de Montepuez e Mocímboa da Praia e outros actores relevantes. Esta interacção foi feita com base em entrevistas estruturadas e semiestruturadas, individuais e colectivas, com o objectivo de obter uma perspectiva abrangente das realizações, dos resultados alcançados e da perspectiva pessoal e colectiva de actores-chave para o programa. A equipa consultou e analisou também documentos elaborados no âmbito do programa, relatórios de avaliação externa do MuniSAM, e outra documentação e legislação relevante. Maior atenção foi dada a mudanças e *nuances* específicas nos 05 processos do Ciclo de Responsabilização Social que terão resultado da interacção entre o Governo Municipal e os SAMcoms dos Municípios-alvo deste Estudo de Caso.

Este trabalho está estruturado em 3 (três) partes, nomeadamente:

- (i) A **Introdução**: onde apresentamos o programa MuniSAM e a sua Teoria de Mudança, os SAMComs e as fases de Implementação do Programa; discutimos a contextualização, os objectivos e a metodologia adoptada para a elaboração do presente documento; descrevemos os 5 (cinco) processos do Ciclo de Responsabilização Social; e, analisamos as constatações gerais retratadas pelos Levantamentos de Base dos dois Municípios-alvo deste Estudo;
- (ii) O Capítulo sobre a **Interacção dos SAMComs em torno dos Processos de Responsabilização Social**: em que exploramos e analisamos as intervenções e acções dos SAMComs em volta dos processos do Ciclo de Responsabilização Social e as consequentes mudanças sentidas, em cada Município, e em cada processo;
- (iii) A **Conclusão**: em que analisamos as **novas conquistas, novas perspectivas e novas oportunidades** que surgem através da implementação desta iniciativa nos Municípios-alvo do programa e de forma sucinta, realçamos as mudanças que resultaram das acções do MuniSAM e o potencial deste tipo de iniciativas para o desenvolvimento dos Municípios em Moçambique.



Os 5 Processos do Ciclo de Responsabilização Social

Nesta secção abordamos os 5 (cinco) processos do Ciclo de Responsabilização Social para que o leitor possa compreender como cada processo deveria funcionar e a interligação que existe entre os mesmos. A abordagem sobre o Ciclo de Responsabilização Social, implementada pela Concern Universal Moçambique desde 2012, presume que para uma integração eficaz e sistemática dos processos de gestão de recursos públicos dentro dos diferentes níveis de governação (Município, Distrito, Província e nível Nacional) nos processos do Ciclo é necessário: (i) existir uma forte interligação e complementaridade entre todos os processos do Ciclo; (ii) uma forte interacção entre actores do lado da demanda e resposta à demanda; (iii) alinhar o Ciclo de Responsabilização Social ao calendário do Ciclo de Planificação e Orçamentação de Moçambique.

Processo 5: 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. Uma supervisão fraca cria espaço para actos de corrupção, ilegalidades, conflito de interesses e uso inapropriado de fundos públicos que consequentemente irá afectar a provisão de serviços aos cidadãos.

5. Supervisão

4. Gestão de Integridade Pública

Processo 4: Gestão de 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. A monitoria deste processo por parte dos cidadãos e grupos cívicos é de extrema importância uma vez que o processo de Integridade Pública está fortemente relacionado com casos de mau uso e/ou abuso de recursos e bens públicos e assim poder-se prevenir situações de corrupção que irão consequentemente afectar de forma muito negativa a provisão de serviços aos cidadãos e impedir que os mesmos possam realizar as suas necessidades e direitos.

Processo 1: Análise das Necessidades, Planificação, Colecta e Alocação de Recursos

O ponto de partida do Ciclo de Responsabilização Social é o Processo 1 que deve assegurar que: a identificação das necessidades é feita de forma realística e abrangente; os recursos disponíveis são colectados de forma eficaz; a elaboração do plano estratégico responda àquelas que são as necessidades mais prementes dos cidadãos; e as actividades planeadas são orçadas de forma precisa e responsável. O Plano Estratégico deve servir como um mapa para os gestores municipais definirem as actividades que serão priorizadas, deve definir o que os gestores municipais planeiam fazer com os recursos disponíveis (o quê, quando, porquê e como) ao longo do ano financeiro futuro e deve incluir um conjunto claro de objectivos a alcançar, bem como a maneira como estes irão ser alcançados.

A alocação de recursos deve identificar e distribuir os recursos disponíveis pelas actividades prioritárias permitindo que os cidadãos realizem progressivamente os seus direitos e as suas necessidades dentro dos recursos disponíveis. A monitoria deste processo permite avaliar se as necessidades e prioridades dos cidadãos são reflectidas no plano estratégico do Município e evitar uma má alocação dos recursos disponíveis, o que consequentemente terá um impacto bastante negativo na prestação de serviços aos cidadãos.

ses das
idades,
o, colecta e
e recursos

2. Gestão de Despesas

3. Gestão de Desempenho

Processo 2: Gestão de Despesas

Uma vez que os recursos disponíveis foram alocados para implementar 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 é gerida de uma forma eficiente, que essa despesa seja rigorosamente reportada e que seja sujeita a uma auditoria externa. Devem existir também controlos internos em vigor que garantam que os fundos são geridos de forma responsável e eficiente (para atender as necessidades) e identificar os eventuais riscos. Este processo assegura que a despesa esteja alinhada com o que consta no plano e no orçamento, para verificar se os gestores municipais gastaram os recursos disponíveis de forma a permitir que os cidadãos realizem as suas necessidades e os seus direitos. Uma Gestão de Despesas fraca resulta na má alocação dos fundos públicos e como consequência na fraca qualidade da prestação de serviços aos municípios. A monitoria deste processo por parte dos órgãos fiscalizadores e de cidadãos ou grupos da sociedade civil é crucial pois eles podem pedir uma acção correctiva se os recursos não estiverem a ser efectivamente utilizados para atender as necessidades das pessoas.

Processo 3: Gestão de Desempenho

Neste processo os actores devem garantir que as actividades planeadas são implementadas de forma efectiva, eficaz e responsável, que o desempenho dos gestores na implementação dos planos estratégicos é monitorado, reportado e auditado, e que, os oficiais executam as suas responsabilidades e entregam produtos e serviços de acordo com os interesses dos cidadãos, de tal forma que lhes permita realizar as suas necessidades e direitos. Este processo requer uma monitoria contínua e a produção de relatórios sobre a execução das actividades e objectivos estabelecidos nos planos estratégicos e monitoria da prestação de serviços. A monitoria e os relatórios devem identificar os riscos, fraquezas e erros que possam resultar na aplicação ineficaz de actividades necessárias, recomendar acções correctivas e, para poder-se produzir lições e sugestões de como fazer melhor no futuro. Se este processo não é monitorado, não haverá qualidade na prestação de serviços públicos e os gestores municipais poderão agir como quiserem e não no interesse dos cidadãos.

Os Municípios Seleccionados

Montepuez é um Município de categoria D e é o segundo Município mais importante de Cabo Delgado. A sua população é de origem Macua, mas com alguma composição Maconde e Ungoni. Tem cerca de 708,89 habitantes / km² (1997), uma área aproximada de 79 km² e encontra-se administrativamente dividido em 17 bairros municipais. Mocímboa da Praia é um Município de Vila, situado no distrito do mesmo nome, ao extremo Norte da Província de Cabo Delgado. A maioria dos habitantes de Mocímboa da Praia pertence ao subgrupo étnico da grande família Swahili, denominado Mwani (Gente do Mar), como resultado de relações socioculturais e históricas remotas com os povos Árabe-Swahili. Tem cerca de 40.863 habitantes (1997), uma área de aproximadamente 24.000 km² e encontra-se administrativamente dividido em 11 bairros.



Os Levantamentos de Base, de Montepuez e Mocímboa da Praia, elaborados no âmbito do início de implementação do MuniSAM nestes dois Municípios, revelam-nos que anteriormente ao programa, os actores cívicos (cidadãos no geral e membros de organizações da Sociedade Civil), não tinham capacidade suficiente para interagirem com as autoridades municipais, e em alguns casos, até com a própria comunidade, e assim desempenharem um papel mais efectivo e relevante na gestão de recursos públicos. A falta de conhecimento sobre os processos do Ciclo de Responsabilização Social e a falta de conhecimento e fraca apropriação de ferramentas de monitoria impediam o engajamento efectivo por parte dos actores cívicos com os órgãos municipais em torno dos processos de Gestão de Recursos Públicos. Verificava-se também, um receio (por parte dos membros da Assembleia Municipal e dos actores cívicos) de interagir, de 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. Ao mesmo tempo, a sociedade civil em Montepuez e em Mocímboa da Praia encontrava-se mais virada para intervenções e iniciativas fora do território Municipal (âmbito Distrital). Por parte dos Órgãos Municipais, registava-se uma fraca capacidade de comunicação entre os Conselhos Municipais e as Assembleias Municipais, e entre estes e os cidadãos e grupos da Sociedade Civil. Esta situação resultava em grande parte das lacunas na existência de pessoal técnico qualificado para as várias funções de gestão municipal. Como consequência, os funcionários e gestores municipais revelavam, na época, grande dificuldade em prestar serviços públicos municipais com qualidade e de forma mais eficiente.

Desde então, os Comitês de Monitoria de Responsabilização Social (SAMComs) dos dois Municípios da Província de Cabo Delgado foram constituídos e dotados com conhecimentos, habilidades e ferramentas de responsabilização social e apetrechados com uma maior capacidade de análise de documentos municipais e de monitoria dos processos de gestão de recursos públicos. Os SAMComs (de Montepuez e Mocímboa da Praia) já promoveram, até ao momento da realização deste estudo, actividades junto das suas comunidades, do Conselho Municipal e Assembleia Municipal, realizaram um exercício de auditoria social, e, em Fevereiro de 2015, realizaram as Audições Públicas nos seus respectivos Municípios.

Pesquisa no Bairro de Napai - Montepuez



Membros do SAMCom de Mocímboa da Praia

Membros do SAMCom de Montepuez



Interacção dos SAMComs em torno dos Processos de Responsabilização Social

A secção que se segue tem como principais objectivos documentar e retratar a experiência de implementação e os avanços do MuniSAM nos Municípios-alvo deste Estudo, e, avaliar o impacto global do programa nos 5 (cinco) processos de Gestão de Recursos Públicos, no que diz respeito: (i) à participação dos munícipes (organizados em comités de monitoria de responsabilização social) nos processos; (ii) à qualidade dessa participação (capacidade dos membros dos SAMComs em participar nestes processos); (iii) e, ao impacto que tal participação tem na eficiência e efectividade da governação democrática e inclusiva e na qualidade da prestação de serviços aos munícipes nos Municípios-alvo do estudo.

I. Contribuindo para a Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos

Cenário ideal

Este processo deve iniciar com uma identificação e análise de necessidades detalhada para que os planos estratégicos dos Municípios e a alocação de recursos sejam baseados nas necessidades mais prementes da população. Os recursos financeiros, os recursos humanos, os requisitos infra-estruturais deverão ser então decididos, e um conjunto de indicadores de desempenho mensuráveis – para que os produtos sejam alcançados – deverá ser identificado. Os recursos disponíveis devem incluir fundos provenientes da colecta local de receitas (para além das transferências pelo Governo Central) pelo que os Municípios deverão colectar receitas, de forma eficiente, provenientes de uma série de fontes, incluindo multas, taxas, licenças, impostos e avaliações especiais. Estas receitas devem ser recebidas (por via de um processo simples de pagamento) de uma forma atempada, creditadas ao fundo apropriado e depositadas na conta bancária apropriada, o mais rapidamente possível. Os gestores devem também ter em conta a importância de realizarem uma análise detalhada (e contínua ao longo do ano financeiro) dos desafios e dos constrangimentos de recursos enfrentados pelo Município e da sua actual capacidade de prestar os serviços.

Município de Mocimboa da Praia



Situação no início do Projecto (2013)

Os Levantamentos de Base constataram que o processo de planificação, tanto em Montepuez como em Mocímboa da Praia, envolvia um mecanismo de consulta onde participavam Líderes comunitários e tradicionais, com uma limitada participação da Sociedade Civil. Ademais, o Município de Montepuez introduziu, em fins de 2013, o uso de inquéritos de avaliação de necessidades, para efeitos de planificação anual. Quando analisámos, contudo, os Planos e os respectivos relatórios de Balanço, produzidos por ambos os Municípios, tornou-se evidente que os processos de definição estratégica das prioridades não eram feitos com recurso a diagnósticos rigorosos da situação real – visível na definição dos objectivos e de metas pouco sustentadas (sem uma base de evidências forte). Como resultado, os relatórios de Balanço não conseguiam oferecer um retrato preciso das realizações dos Municípios, dificultando a compreensão de como era o cenário anterior, as actividades empreendidas, e o resultado / impacto alcançado. Em ambos os Municípios também a partilha de informação e discussão com o público sobre as necessidades, prioridades e proposta de Plano e Orçamento era bastante limitada. As receitas próprias colectadas pelos Municípios não eram suficientes e a previsibilidade de fontes de financiamento era deficiente.



Cristóvão Linguís

Situação actual (2015)

Hoje, podemos notar uma mudança no retrato referente ao engajamento dos munícipes com as autoridades municipais, em ambos os Municípios. Estas mudanças resultaram, de acordo com os testemunhos e informações colhidas, da cada vez mais forte e eficaz interacção entre SAMComs e Órgãos Municipais, em grande parte resultado da abordagem de formações conjuntas. Esta abordagem adoptada pela equipa pretendia promover maior aproximação entre os membros dos SAMComs, dos Conselhos Municipais e Assembleias Municipais, para que os mesmos pudessem compreender melhor o trabalho efectuado por cada um, e esperando contribuir para um engajamento mais activo e regular entre os actores.

“Preocupam-se [SAMCom] em atingir metas daquilo que pretendemos concretizar, dão contributos positivos e ajudam com indicadores que eles retiram do seu trabalho com a comunidade. Uma das lições que tirei das formações deste ano foi que uma boa gestão municipal começa no desenho do plano e do orçamento e como só se pode fazer despesa na base daquilo que planificámos, como relacionar despesas e o plano, mas também, o que priorizar. Através destas formações aprendi como planificar o orçamento da minha própria casa.”

(Cristóvão Linguís – Vereador do Meio Ambiente do Conselho Municipal de Montepuez)

Como resultado desta aproximação e engajamento, os SAMComs de Montepuez e Mocímboa da Praia realizam, a convite dos Conselhos e Assembleias Municipais, visitas às comunidades para realizarem auscultações das necessidades e preocupações das mesmas. A participação dos SAMComs nestas visitas têm vindo a resultar numa planificação mais realística e abrangente, baseada naque-

las que são as mais prementes necessidades das comunidades. De acordo com os entrevistados em ambos os Municípios, o facto de os membros dos SAMComs fazerem parte das comunidades permiti-lhes realizar esta auscultação melhor que qualquer serviço técnico disponível para o efeito nos Órgãos Municipais, transmitindo de forma mais efectiva as preocupações dos munícipes e oferecendo soluções para as ultrapassar, ou para, pelo menos, amenizá-las.

“Este grupo tem vindo aqui ao nosso bairro para auscultar a comunidade e nós como líderes da comunidade trabalhamos com eles, partilhamos ideias e temos estado juntos nas sessões da Assembleia, no fundo, acompanhamos o trabalho uns dos outros. Eles estão do lado do Conselho Municipal mas também do lado das comunidades, veja que eles trazem informação que as comunidades desconheciam, coisas que nem o Conselho Municipal nem nós que somos líderes destas comunidades sabíamos como canalizar para eles. Com eles há mais transparência.”

(Uaite Ali – Chefe do Bairro de Nacate, Montepuez)

Em Montepuez, o SAMCom já teve a oportunidade de contribuir para o processo de planificação através da interacção com os órgãos municipais e da participação nas sessões da Assembleia Municipal com vista a influenciar o conteúdo dos Planos Anuais. A título de exemplo, para o Plano de actividades de 2015 o SAMCom foi consultado e constatou a necessidade de se construir mais salas de aula na Escola do Bairro Ncorripo e a inexistência de um posto de saúde num bairro recentemente abrangido pelo Município. Estas actividades foram aprovadas pelo Conselho Municipal e incluídas no Plano de Actividades do Município para 2015.

“Onde a intervenção é de muita força dá mais vida ao trabalho, eles ajudam e nos só podemos estar abertos. Na minha área estou aberto para eles [SAMCom] e eles por sua vez estão sempre aqui no Conselho Municipal para pedir informações ou partilhar opiniões / constatações. Servem de nosso espelho na comunidade pois colhem a sensibilidade da comunidade e reportam a nós que somos o executivo informando-nos sobre as principais dificuldades e necessidades da comunidade e dão ideias de como podemos ultrapassá-las.”

(Cristóvão Linguís – Vereador do Meio Ambiente do Conselho Municipal de Montepuez)

No caso de Mocímboa da Praia, apesar de o SAMcom não ter tido ainda a oportunidade de contribuir para a planificação anual, já interage com o Conselho e a Assembleia Municipal numa base regular (é convidado permanente das sessões da Assembleia Municipal e tem direito a palavra) na partilha das constatações identificadas durante as suas actividades a nível das comunidades. Esta interacção tem vindo a resultar em vários pedidos, por parte do Conselho Municipal, para que o SAMCom realize sensibilizações e palestras nas comunidades sobre os principais problemas que afectam o Município da Vila de Mocímboa da Praia. Espera-se por isso, e de acordo com os Órgãos Municipais contactados, que possam constituir actores indispensáveis para o processo de planificação para o ano financeiro 2016.

“Temos vindo a discutir com o SAMCom a questão da construção desordenada e do saneamento do meio para criarmos soluções e sensibilizarmos as comunidades sobre questões como o feccalismo a céu aberto, a limpeza do lixo. Eles como são parte da comunidade dão palestras às pessoas nos bairros, nos mercados, falam de problemas de lixo, de saneamento, de taxas e impostos e da limpeza do município.”

(Fernando Neves – Presidente do Conselho Municipal de Mocímboa da Praia)

“Antes não sabíamos o que acontecia no nosso Município. Hoje, através deste programa existe muito mais foco no Município. O presidente do Conselho Municipal antes não entendia que órgãos municipais e sociedade civil podem e devem trabalhar juntos, hoje já compreende tanto é que somos convidados para participar em eventos e actividades levadas a cabo pelo Conselho Municipal. Ele [Presidente do Conselho Municipal de Mocímboa da Praia] está a ficar aberto porque hoje entende o nosso papel, o nosso trabalho.”

(Amina Momade – Tesoureira do SAMCom de Mocímboa da Praia)

Como se torna possível perceber, através dos testemunhos partilhados com a equipa, em ambos os Municípios, tanto os Conselhos Municipais como as Assembleias Municipais, demonstraram abertura e uma forte expectativa para trabalhar com os SAMComs na aferição das necessidades dos Munícipes. Ademais, ambos os SAMComs são agora convidados permanentes das sessões da Assembleia Municipal e com direito a palavra. Estes convites foram feitos, em

ambos os Municípios, através de uma carta elaborada pelas Assembleias Municipais e endereçada aos respectivos SAMComs, que convidava os grupos a participarem nas suas sessões. Nestas sessões, ambos os SAMComs já tiveram acesso a palavra, e apesar de não existir nenhuma obrigatoriedade legal para tal, já contribuem de forma regular nas decisões tomadas neste espaço.

“A formação trouxe mudanças na mentalidade dos membros da Assembleia, sentimos que esta é a razão da abertura deles.”
(Susana Domingos Nkumi – Membro do SAMCom de Mocímboa da Praia)

No que diz respeito à colecta de recursos, ambos os Municípios reconhecem o importante contributo que o trabalho desenvolvido pelos SAMComs tem trazido para o aumento de receitas colectadas pelos Conselhos Municipais de Montepuez e Mocímboa da Praia. De acordo com Aly Issa, secretário do SAMCom de Montepuez, este reconhecimento resulta das sensibilizações sobre questões de pagamento de impostos e taxas que os SAMComs realizam nas suas visitas às comunidades, *“neste momento estamos a fazer um trabalho que dá continuidade ao trabalho do Conselho Municipal, nós vamos depois de eles passarem nos bairros e explicamos de novo à comunidade a importância de eles pagarem os seus impostos e como é que isso contribui para os recursos do Município. Nós somos do bairro, quando vão lá pessoas do Conselho Municipal a comunidade acha que eles são chefes e que não podem discutir nada com eles, connosco não é assim.”*

Situação idêntica foi também encontrada em Mocímboa da Praia, em que o Conselho Municipal começa a compreender as vantagens que a participação do SAMCom, nas actividades realizadas pelo Conselho Municipal, podem trazer para o desenvolvimento do Município. De acordo com Susana Domingos Nkumi, membro do SAMCom da Vila de Mocímboa da Praia, *“na sessão da Assembleia eles disseram que as receitas estavam a aumentar por causa do nosso trabalho na comunidade”*. De acordo com o Presidente do Conselho Municipal de Mocímboa da Praia, o Sr. Fernando Neves, *“através do SAMCom conseguimos maior participação por parte da comunidade e conseguimos por exemplo através das sensibilizações que eles fazem nos bairros que as comunidades entendam que as receitas geradas através do pagamento de impostos não nos beneficia a nós como Conselho Municipal mas a todos como munícipes. As receitas estão a aumentar sim, é um facto, mas ainda podemos e precisamos de melhorar mais e de arrecadar mais receitas próprias para não dependermos tanto de financiamentos.”*

“Nós por exemplo fomos com o SAMCom fazer a sensibilização de pagamentos de impostos e percebemos que as comunidades ouvem mais o SAMCom porque este grupo é composto por membros de residentes dos bairros em que actuam.”

(Victor Zacarias – Presidente da Assembleia Municipal de Mocímboa da Praia)

Um exemplo que ilustra as novas dinâmicas, sugestões e criatividade trazidas pela participação dos SAMComs aconteceu num dos encontros de sensibilização fiscal numa comunidade no Município de Montepuez, em que um dos membros do SAMCom, o Sr. Félix Quarenta, levou consigo o recibo de pagamento de imposto da sua esposa (Dona Julieta Aquimo) para mostrar às mulheres presentes no encontro que também as mulheres devem pagar os seus impostos.

De acordo com o Vereador de Economia e Desenvolvimento do Conselho Municipal de Montepuez, o Sr. Altaf Amade Yacub, este aumento resulta também, para além da forte campanha de sensibilização fiscal liderada pelo SAMCom, do crescente aumento de confiança por parte dos munícipes para com o Conselho Municipal. Esta situação resulta por sua vez, de acordo com o mesmo, da crescente abertura do Conselho Municipal para



Félix Quarenta (Membro do SAMCom de Montepuez)



com a Sociedade Civil e munícipes e do aumento de transparência desta instituição. A título de exemplo, agora o Conselho Municipal afixa, nas vitrinas das suas instalações, as tabelas referentes às taxas e impostos colectados. (Vide foto à esquerda)

“O SAMCom está a melhorar a transparência na governação do nosso Município, vejam que eles pedem para que a informação esteja disponível ao público e agora já temos a nossa recolha de receitas exposta na entrada do Conselho Municipal. Estávamos atrasados nestes aspectos mas agora estamos a mudar. Hoje publicamos os actos, decisões do Conselho Municipal e as receitas colectadas por actividade económica. Ao mesmo tempo a relação com a Sociedade Civil está mais estreita. Nós trabalhamos para os munícipes e os munícipes estão representados neste grupo, o SAMCom.”

(Bento Júnior – Chefe do Departamento de Planificação do Conselho Municipal de Montepuez)

2. O Acompanhamento da Gestão de Despesas Municipais



Situação do lixo em alguns bairros de Mocimboa da Praia



Situação de Erosão em alguns bairros de Montepuez

Cenário ideal

Quando um orçamento é alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais para a implementação de produtos e actividades listadas nos planos estratégicos, e o mesmo tenha sido aprovado pela Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e os gestores seniores devem rastrear a utilização dos fundos em conformidade com o orçamento aprovado. Para o efeito, os gestores devem submeter relatórios mensais de execução de despesas para permitir que os gestores financeiros, incluindo auditores internos, possam identificar riscos da gestão dos fundos que possam criar obstáculos à prestação de serviços. Os chefes dos vários departamentos de prestação de serviços, programas e projectos (incluindo provedores de serviços em regime de terceirização) devem providenciar relatórios mensais breves e relatórios trimestrais mais detalhados sobre a despesa ao Conselho Municipal. O Conselho Municipal deverá manter-se actualizado sobre qualquer execução de despesas abaixo ou acima do planeado e sobre quaisquer fraquezas no controlo financeiro ou sobre quaisquer outros riscos que poderão afectar a prestação dos serviços e o alcance das metas.

Sensibilização sobre pagamento de taxas e impostos
num mercado do Município de Montepuez



Formação dos Membros do SAMCom de Montepuez
sobre Processo de Gestão das Despesas

Situação no início do Projecto (2013)

De acordo com os respectivos Levantamentos de Base, os relatórios mensais, trimestrais e semestrais da despesa, em ambos os Municípios, não eram publicados mas eram reflectidos na conta de Gerência, contudo, apesar de a Lei 1/2008 permitir a sua consulta, esta não era disponibilizada para o efeito - antes, ou depois da sua aprovação. As Assembleias Municipais não possuíam todas as capacidades técnicas necessárias para monitorar as demonstrações financeiras e do lado dos actores cívicos havia um receio de solicitar Planos, Orçamentos e Relatórios dado o risco de estigmatização ou conotação política e, uma possibilidade de consequente exclusão. Acima de tudo existia entre os Órgãos Municipais e munícipes uma limitada capacidade e competência técnica para um engajamento efectivo entre os mesmos à volta do processo de Gestão de Despesa orientado para a satisfação das necessidades dos munícipes. De salientar também, que associado a esta limitada capacidade e competência por parte dos actores de ambos os lados da demanda e da resposta à demanda existia também um receio e desconfiança (de ambos os lados) que impediam, de forma crítica, o engajamento entre órgãos municipais e sociedade civil.

Situação actual (2015)

Actualmente é possível afirmar que muitas mudanças ocorreram no que diz respeito ao engajamento entre Órgãos Municipais e munícipes (representados pelos SAMComs) em volta deste processo, resultado da crescente aproximação entre os actores e a drástica diminuição da desconfiança que existia entre os mesmos, que impedia que existisse maior colaboração e interacção. O receio, por parte dos munícipes (SAMComs), de solicitarem documentos relevantes para a monitoria deste processo, é hoje praticamente inexistente e muitos documentos são já fornecidos para consulta pública. Ao mesmo tempo, a crescente interacção entre SAMComs e Assembleias Mu-

nicipais e as formações fornecidas aos membros das Assembleias Municipais, fizeram com que os últimos reconheçam cada vez mais o seu papel fiscalizador e adquiram novas habilidades para monitorar demonstrações financeiras.

Tanto o SAMCom de Montepuez como o SAMCom de Mocímboa da Praia já começam a dar passos significativos para as suas intervenções neste processo ao fazerem, por exemplo, uma análise das despesas efectuadas pelo respectivo Conselho Municipal quando analisam os relatórios de Actividades e os relatórios de Balanço. As constatações que resultaram deste exercício foram apresentadas pelos SAMComs durante as Audições Públicas, bem como as recomendações de que os documentos deveriam apresentar maior detalhe no que diz respeito ao orçamento alocado e gasto por actividade planificada, de modo a permitir um melhor acompanhamento da execução da despesa – bem como explicações sobre a despesa efectuada pelos Conselhos Municipais.

“SAMCom explicou-nos que tínhamos uma forma pouco clara de apresentar as actividades e os respectivos orçamentos e explicaram que estes têm de vir plasmados como no plano, ou seja, não reportar só as actividades realizadas mas também as não realizadas e apresentar explicações para tal. Dantes só apresentávamos as actividades realizadas mas hoje sabemos que temos de apresentar e explicar as que realizamos mas também as que não realizamos e justificar em que gastámos o orçamento que havíamos planeado para aquelas actividades.”

(Fernando Neves – Presidente do Conselho Municipal de Mocímboa da Praia)

Ao partilharem as suas constatações da análise de documentos relevantes para este processo com os membros da Assembleia Municipal, os SAMComs acabam por oferecer um importante suporte aos mesmos, apoiando-os no seu papel de fiscalizadores. O Presidente da Assembleia Municipal de Mocímboa da Praia, Vítor Zacarias, sugeriu, durante a nossa visita, que espera uma ainda maior colaboração e coordenação com o SAMCom, uma vez que *“o SAMCom tem contribuído muito para a monitoria do plano e orçamento e apontam quando há alguma coisa que não está bem, partilham o que eles constataam no terreno quando vão à procura de evidências e ajudam-nos assim a fazer melhor o nosso trabalho. Foi por isso que os convidámos para as nossas sessões, queremos ouvir as contribuições deles sobre o que se passa no nosso Município e como podemos melhorar a vida municipal e o desenvolvimento do Município. Recomendo sempre ao SAMCom que continuem a trabalhar em coordenação connosco, a nível de actividades e partilha de informação, pois é preciso uniformizar a informação e evitar duplicação de actividades. Os relatórios também devem conter informação que esteja alinhada para que o conteúdo das nossas iniciativas de fiscalização não percam força.”*

(Vítor Zacarias, Presidente da Assembleia Municipal de Mocímboa da Praia)



Escola Primária do Bairro de Nacate - Montepuez

O interesse em colaborar e coordenar as suas actividades com os SAMComs, demonstra mudanças significativas no que diz respeito à abertura dos Órgãos Municipais para a participação cívica, ao reconhecimento da importância e das vantagens que tal participação traz para o desenvolvimento do Município e ao aumento da transparência das acções dos Conselhos e Assembleias Municipais. Continuamos, contudo, a encontrar ainda limitações no acompanhamento da Gestão de Despesas uma vez que o uso de ferramentas, como a análise orçamental, é ainda significativamente limitada dado o grau de literacia dos membros dos SAMComs de Montepuez e de Mocímboa da Praia, pelo que neste momento a intervenção de ambos os comités nesta área tem-se limitado à comparação das actividades descritas no orçamento, com aquelas descritas nos relatórios de Actividades. Acreditamos no entanto, que através da capacitação contínua e a consolidação dos conhecimentos adquiridos até a data, os membros de ambos os SAMComs têm o potencial de virem a apropriar-se de ferramentas e habilidades necessárias para realizarem uma Análise Orçamental mais profunda.

Apesar destas limitações ainda existirem, a equipe constatou que os receios e desconfiças que impediam um engajamento mais efectivo entre os actores-chave (Órgãos Municipais e sociedade civil) têm vindo a diminuir drasticamente permitindo aproximá-los e criando o ambiente ideal para uma colaboração e coordenação eficiente entre os mesmos. De acordo com o vereador de Economia e Desenvolvimento de Montepuez, o Sr. Altaf Amade Yacub, a participação do SAMCom de Montepuez nas sessões da Assembleia Municipal representa por si só uma oportunidade para realizarem um rastreio da despesa, ao assistirem à apresentação do relatório de Execução do Conselho Municipal, e ao mesmo tempo que, a sua participação nas sessões permite-lhes encontrar o espaço e o momento para influenciar a provisão de justificações e explicações sobre o uso de recursos públicos e influenciar a adopção de medidas rectificativas para a planificação e orçamentação futura.

“Quando lemos o relatório de balanço discordámos em muitas coisas, por exemplo, havia contradições entre o que o Conselho Municipal reportava como realizado e aquilo que nós encontramos no terreno, obras que eles diziam ter concluído e nós mostramos com evidências [fotos] que não era assim, que não estavam no fundo concluídas. Então explicámos que tínhamos de saber para poder entender onde se gastou aquele orçamento que estava planeado. Na audição pedimos esclarecimentos, como por exemplo, sobre as novas instalações do Conselho Municipal que estão ali há muito tempo e que ainda não foram ocupadas, foi aí que eles explicaram que o empreiteiro havia recebido todo o dinheiro no mandato passado e fugiu sem concluir a obra. Nós explicamos a eles que só deveriam ter pago 50% e os outros 50% deveriam ter sido pagos só no acto da finalização das obras.”

(Maria de Lurdes Namarrocolo – Coordenadora da AMEC, Coordenadora da Plataforma da Sociedade Civil de Montepuez e Conselheira do SAMCom)



Município de Montepuez

3. Seguindo de Perto o Desempenho do Conselho Municipal

Cenário ideal

Quando inicia o processo de execução de um Orçamento aprovado alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais, o Conselho Municipal e os gestores seniores devem reportar o seu desempenho na implementação dos objectivos e produtos listados nos planos estratégicos. Estes devem explicar e justificar os actuais níveis de implementação e quaisquer casos de desempenho ineficiente e indicar as medidas correctivas adoptadas. Contratos de trabalho detalhados e acordos de desempenho deverão ser assinados por todos os membros do quadro e o desempenho real deverá ser revisto ao longo do exercício financeiro. Entre outros aspectos, a gestão efectiva do desempenho requer um número de subsistemas dentro dos Municípios. Tais subsistemas incluem: sistemas efectivos de gestão de recursos humanos; mecanismos fiáveis de reporte do desempenho (com categorias que correspondam àquelas contidas nos

orçamentos e relatórios financeiros); processos efectivos de monitoria e avaliação (incluindo mecanismos regulares de monitoria da prestação de serviços); um ambiente efectivo de controlo interno; e, uma função efectiva de gestão de risco e auditoria interna.

Situação no início do Projecto (2013)

No início da implementação do MuniSAM nos Municípios de Montepuez e Mocímboa da Praia a monitoria do Desempenho (por parte da Assembleia Municipal) concentrava-se apenas na verificação das actividades planificadas versus as realizadas e não olhava para elementos como assiduidade, competências técnicas, empenho, zelo, entre outros, conforme estabelecido nos termos do Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública (SIGEDAP). Nenhum dos Municípios possuía funções de Gestão de Desempenho e de Análise de Risco assim como não previam também a função de Controlo e Verificação Interna. Os relatórios de auditoria não eram disponibilizados às Assembleias Municipais nem ao público e não eram integrados na conta de Gerência para efeitos de consulta. *“Antes bastava o Conselho Municipal tomar posse e já não dizia nada a ninguém, havia um vazio que agora está a deixar de existir.”*

(Aly Issa, Secretário do SAMcom Montepuez)

Situação actual (2015)

O acompanhamento realizado pelos SAMComs, bem como o dos membros das Assembleias Municipais, sobre o desempenho dos gestores e funcionários municipais tem estado concentrado no cruzamento das actividades planeadas com as actividades reportadas, e estas com aquelas realmente realizadas, onde possível. Ainda não se faz qualquer análise de risco ao cumprimento das actividades planificadas, e o caminho a percorrer ainda é longo para que se possa analisar e acompanhar o desempenho na óptica do desempenho individual dos funcionários e como tal traduzir-se numa melhor prestação de serviços aos munícipes. No entanto, a equipa verificou que existe, por parte de ambos os SAMComs, uma crescente noção de que os subsistemas deste processo, acima mencionados, são cruciais para a avaliação do desempenho dos oficiais municipais, da importância que este processo tem no desempenho dos gestores municipais e no potencial correctivo que uma monitoria eficiente e eficaz tem.

A participação dos membros dos SAMComs nas sessões das Assembleias tem contudo, o potencial de influenciar e alertar os membros das Assembleias Municipais para aspectos cruciais na monitoria do processo de Gestão de Desempenho. A monitoria por parte dos membros das Assembleias Municipais é na maior parte das vezes limitado pela sua afiliação política e dependência financeira no órgão fiscalizado (Conselho Municipal), afectando de forma negativa o desempenho dos mesmos. Uma vez que os SAMComs não pertencem a nenhum partido político estes encontram-se mais livres de fazerem intervenções e oferecerem sugestões sem medo de retaliação por parte dos seus partidos.

“Os membros da Assembleia fazem parte de partidos políticos e por isso não implementam o seu papel fiscalizador com tanta voz como os munícipes. O trabalho deles é muito parecido com o nosso mas eles não têm medo de falar, não têm partido logo estão mais livres. Por exemplo, nós fazemos a convocatória para eles participarem nas nossas sessões e eles contribuem muito, tudo o que eles acham que não está certo eles falam, sem medo.”

(Vítor Zacarias, Presidente da Assembleia Municipal de Mocímboa da Praia)



Vítor Zacarias

“Na Assembleia Municipal de Mocimboa da Praia só temos 1 membro que não pertence ao partido FRELIMO, pertence ao MDM. Tem muitas questões importantes levantadas por ele que nós tínhamos medo de que por ele estar sozinho a sua opinião não tivesse relevância e por isso o nosso papel lá também ajuda a resolver estas questões pois quando ele tem ideias boas advogamos para que sejam tomadas em consideração.”

(Anselmo Midjai - Vice-Presidente do SAM-Com de Mocimboa da Praia)

“Os membros da Assembleia pertencem a partidos políticos e devido ao facto de alguns serem pagos pelo Conselho Municipal ficam muito limitados nas suas acções e o SAM-Com é um parceiro forte que tem voz e que não tem ligação política que possa impedir o bom desempenho das suas funções.”

(Aníbal - Membro da Assembleia Municipal de Montepuez)



Aníbal - Membro da Assembleia Municipal de Montepuez

4. Assegurando uma Actuação Integra dos Órgãos Municipais

Cenário ideal

O processo de Gestão da Integridade Pública deve servir para prevenir e corrigir situações de uso ineficiente dos recursos públicos disponíveis e do abuso de recursos públicos (incluindo casos de má conduta, ineficiência, má administração, corrupção e conflitos de interesse). Parte do enfoque deste processo reside na existência de códigos de conduta e de códigos disciplinares e no cumprimento dos seus preceitos. Para além disso, o processo requer o envolvimento contínuo entre as partes interessadas (demanda e resposta à demanda) no que concerne à monitoria de má conduta e implementação de acções correctivas. Requer também o envolvimento contínuo relativo à monitoria da implementação de mecanismos de prevenção concebidos para limitar o escopo dos conflitos de interesse e corrupção a nível dos Municípios. Estes incluem registos da declaração de interesses privados pelos gestores seniores e oficiais do Conselho Municipal e dos membros da Assembleia Municipal. Incluem ainda a implementação transparente e efectiva dos processos de aquisições / concurso (incluindo a submissão de declarações de interesse pelos concorrentes).



Município de Mocimboa da Praia

Situação no início do Projecto (2013)

Conforme acima referido, aquando da realização dos Levantamentos de Base, nenhum dos Municípios possuía qualquer função que permitisse prevenir e corrigir situações de irregularidades no exercício de funções dos representantes dos Órgãos Municipais. Não existia também, nenhum instrumento próprio para orientar a conduta e o desempenho eticamente correcto dos Órgãos Municipais. A aprovação da Lei de Probidade Pública, Lei 16/2012 de 14 de Agosto, representou um passo significativo na adopção de mecanismos de prevenção da corrupção e promoção ética mas a sua efectiva implementação representa ainda um desafio a nível Nacional. Passados dois anos da sua aprovação, a mesma ainda não está regulamentada e os Órgãos necessários para a sua implementação criados, ou seja, não tem como esta Lei ser cumprida e começar a produzir os efeitos pretendidos.

Situação actual (2015)

Apesar de os Municípios-alvo ainda não possuírem as funções e os mecanismos necessários que permitam realizar uma Gestão de Integridade Pública efectiva e eficiente, os SAMComs de ambos os Municípios já começam a solicitar informação relacionada com a monitoria no processo de Gestão da Integridade Pública como dados sobre os concursos, adjudicações, obras inacabadas, etc. *“Antes nada era comunicado a nós, o Presidente combinava com os empreiteiros e pronto não estávamos informados mas agora não, agora para escolher um empreiteiro queremos que eles [o Conselho Municipal] nos consultem para nós procurarmos saber se esse empreiteiro tem todos os documentos em dia, o alvará, o caderno de encargos, certidão tributária das finanças e certidão da segurança social.”*

(Maria de Lurdes Namarrocolo – Coordenadora da AMEC, Coordenadora da Plataforma da Sociedade Civil de Montepuez e Conselheira do SAMCom)

Município de Mocimboa da Praia





Ismael Alawi

No entanto, a equipa acredita no papel que os SAM-Coms podem desempenhar nas sessões da Assembleia Municipal causando maior efectividade neste processo. Ao participarem nas sessões das Assembleias Municipais os SAMComs podem alertar para a ocorrência de possíveis actos de corrupção, desvio ou ilegalidades uma vez que o seu carácter apartidário permite-os alertar os restantes participantes das sessões da Assembleia para os responsáveis pelos mesmos, sem receio de retaliação. Por outro lado, através das capacitações fornecidas pelo programa, os SAMComs começam a ganhar cada vez maior consciência sobre aspectos de Integridade Pública e aproveitam a sua participação em espaços de interacção com os órgãos municipais para os alertar sobre mecanismos de prevenção de actos corruptos e/ou ilegais e a sobre a promoção ética das acções dos actores do lado da resposta à demanda.

“Lá na sessão da Assembleia Municipal quando apresentaram o relatório de execução do Conselho Municipal eu intervim e expliquei que tinha uma recomendação, que o relatório tinha de identificar o número de funcionários do Conselho Municipal, a sua função, o seu desempenho, o tipo de contrato de trabalho, quantos são efectivos e quantos não são, e como foi feita a contratação, se por concurso, se uma decisão interna. Queremos saber o peso, o encargo, que o Conselho Municipal tem quanto aos recursos humanos para podermos avaliar se não são gastos a mais ou se são os necessários [se respondem à demanda do Município].”

(Ismael Alawi, Presidente do SAMCom de Mocimboa da Praia)

“Sinto mudanças, a maior, o facto de o SAMCom participar nas sessões da Assembleia Municipal, até tem direito a palavra, isso é um ganho que temos de defender porque foi adquirido com muito esforço e nunca aconteceu antes no Município. Até os convites da Assembleia chegam com antecedência, dá tempo para nos prepararmos, mostra que eles esperam alguma contribuição, debate, informação da nossa parte e nós sentimo-nos reconhecidos”.

(Maria de Lurdes Namarrocolo – Coordenadora da AMEC, Coordenadora da Plataforma da Sociedade Civil de Montepuez e Conselheira do SAMCom)



Maria de Lurdes Namarrocolo

5. A Supervisão das Actividades do Conselho Municipal

Cenário Ideal

Idealmente, a Assembleia Municipal deverá proceder ao escrutínio da conta de desempenho fornecida pelo Conselho Municipal junto do seu relatório anual através da comparação com as acções constantes nos planos estratégicos aprovados e na avaliação de necessidades municipais. A Assembleia Municipal deve rever e avaliar a base de evidências

das justificações e explicações que o Conselho Municipal avançou sobre decisões e desempenho. Estas deverão ser revistas em conjunto com as constatações das auditorias externas, incluindo qualquer ênfase de relevo e as recomendações de medidas correctivas. A Assembleia Municipal deverá então efectuar recomendações baseadas em evidências ao Presidente do Conselho Municipal, as quais deverão ser usadas para melhorar o desempenho do Conselho e fortalecer a provisão de serviços. A Assembleia Municipal deverá envolver-se com actores cívicos e com os grupos de interesse numa base contínua de modo a promover uma supervisão efectiva da implementação dos programas projectos municipais e a monitorar a implementação de medidas correctivas em resposta às recomendações baseadas em evidências efetuadas pelos auditores externos, pela Assembleia Municipal e pelos grupos cívicos. O Tribunal Administrativo tem, por sua vez, a responsabilidade de conduzir uma auditoria externa independente e rigorosa às despesas e ao desempenho em cada departamento, programa ou Projecto Municipal.

Situação no início do Projecto (2013)

A avaliação das contas dos Conselhos Municipais de Montepuez e de Mocímboa da Praia e do desempenho era feita pela Inspeção Geral Finanças e as Contas de Gerência julgadas pelo Tribunal Administrativo. As Contas de Gerência não eram partilhadas e não continham o ponto de situação em relação às constatações e/ou recomendações dos auditores (internos ou externos). Isto significa que os membros das Assembleias Municipais (e os grupos cívicos), os quais carecem de capacidade técnica, não se encontravam em posição apropriada para controlar as fraquezas identificadas durante as auditorias nem para responsabilizar o Conselho Municipal – uma vez que não tinham acesso à Conta de Gerência, nem estas continham as constatações e/ou recomendações dos auditores.

Situação Actual (2015)

Os vários processos do Ciclo de Responsabilização Social encontram-se interligados entre si e contribuem uns para a eficiência dos outros. O processo de supervisão, no entanto, é o mais abrangente de todos, porque é aquele que assegura a verificação da conformidade de actos, documentos, legalidade, eficiência de todos os outros processos. Com base nisto, e apesar de as Contas de Gerência não serem ainda disponibilizadas para consulta pública, a participação dos SAMComs de Montepuez e de Mocímboa da Praia, de forma activa na supervisão, seja através da participação nas sessões das Assembleias Municipais, ou da promoção das Audições Públicas, é, e tem sido, extremamente importante para contribuir para impulsionar uma governação socialmente responsável a nível destes dois municípios. Esta constatação baseia-se na premissa de que embora o Conselho Municipal deva implementar os 5 (cinco) processos de gestão de recursos públicos para prestarem serviços aos seus cidadãos de forma responsável e eficaz, eles também devem ser responsabilizados pelo uso dos fundos públicos.

Tanto Montepuez como Mocímboa da Praia realizaram as suas primeiras Audições Públicas em Fevereiro do corrente ano e apesar de as audições representarem um instrumento de monitoria e interacção ex-post, ou seja, após o fim do exercício fiscal, neste caso, as audições, apesar de realizadas em 2015, eram referentes ao Plano e Orçamento de 2013. Contudo, o mérito das mesmas foi reconhecido pelos representantes dos Órgãos Municipais e SAMComs de ambos os Municípios. De acordo com Fernando Neves, Presidente do Conselho Municipal de Mocímboa da Praia *“o SAMCom é um vector para o cumprimento integral do plano e orçamento. Trouxe o evento da Audição Pública onde pudemos ter um debate franco e aberto, apesar de termos discutido o relatório de balanço de 2013. Saímos todos felizes, estamos sempre a aprender.”*

Os cidadãos não só têm o direito de ver os seus direitos socioeconómicos realizados tendo em conta os recursos disponíveis, mas também têm o direito de exigir justificações sobre a forma como os recursos públicos são usados na realização desses direitos. Com base no que foi acima discutido, a realização das Audições Públicas em ambos os Municípios, revela que os SAMComs podem, e estão, a contribuir para melhorar o desempenho, a todos os níveis, dos Órgãos Municipais uma vez que as constatações realçadas durante as Audições, e o escrutínio a que submetem os gestores municipais, contribuem para alertar sobre acções incorrectas e servem como impulsionadores para serem tomadas medidas correctivas.

“Estamos a interagir com os Órgãos Municipais e eles connosco mas depois da Audição Pública todos nos conhecem e entendem o que é o nosso trabalho. Antes prometiam fazer coisas e não faziam. Hoje podemos ir lá pressionar, somos bem recebidos, abrem as portas para nós, convidam-nos para as actividades que organizam, pedem-nos para realizarmos sensibilizações e envolvem-nos em algumas discussões sobre os problemas do Município. O nosso trabalho é aquilo que agora se chama de governação participativa e o Conselho Municipal agora entende e aceita isso.”

(Amina Momade – Tesoureira do SAMCom de Mocímboa da Praia)

“Muitos Conselhos Municipais têm muito receio de grupos como este [SAMCom] porque eles quando fazem esta monitoria, esta auditoria aos nossos planos, às nossas actividades, aos nossos relatórios, acabam revelando coisas reportadas que não são reais, vejam, quando eles auditaram o ano 2013 vieram até nós lá no Conselho Municipal para nos dar o relatório antes da audição pública e lá, nesse relatório que eles produziram, eles apontavam para muitas falhas, lacunas, dados aleatórios que só de olhar via-se que não eram reais. Daí termos pedido para a audição ser feita de 3 em 3 meses, porque a importância desta iniciativa é isso de impedir que os erros continuem, para estarmos a tempo sempre de rectificar o que eles apontam como errado”.

(Altaf Amade Yacub – Vereador de Economia e Desenvolvimento do Conselho Municipal de Montepuez)

“Queremos uma governação triangular com a mesma linguagem, esta governação triangular acontece entre o Conselho Municipal, a Assembleia e os munícipes, representados pelo SAMCom. Em reuniões públicas nos bairros solicitamos a presença deles [SAMCom] e eles dão ideias para juntos corrigirmos os problemas em prol das gerações futuras. Qualquer apoio que precisarem de nós, no que diz respeito à governação, estamos abertos.”

(Fernando Neves – Presidente do Conselho Municipal de Mocímboa da Praia)



Município de Montepuez



Conclusão

Novas conquistas, novas perspectivas e novas oportunidades

O MuniSAM é, na sua essência, um programa de fortalecimento de capacidades de engajamento entre munícipes e Órgãos Municipais à volta da gestão dos recursos públicos disponíveis para a melhor satisfação das necessidades dos munícipes. Vai, contudo, muito mais além da simples formação e capacitação de grupos de monitoria de Responsabilização Social. Procura fortalecer laços de parceria, confiança mútua, promover a interacção constante e firme entre os vários actores municipais, e capturar lições para influenciar mudanças na forma de pensar e agir no nível Municipal, por um lado, e, por outro, para influenciar melhorias sistémicas de nível Nacional no processo de Municipalização. A experiência de participação dos cidadãos a nível dos Municípios-alvo era, de acordo com os Levantamentos de Base elaborados no âmbito do início de implementação do programa, praticamente inexistente e limitava-se à simples e simbólica auscultação dos munícipes durante as presidências abertas. A participação cívica nos processos de Gestão Municipal não era portanto, uma realidade. Hoje este cenário apresenta outros sinais, novas perspectivas começam a desenhar-se e os munícipes sentem que têm o poder e a capacidade de, no mínimo, submeter sugestões aos Órgãos Municipais. Estes, por sua vez, começam a compreender que têm nos munícipes e nos grupos cívicos parceiros indispensáveis e interdependentes para a sua actuação durante o mandato.

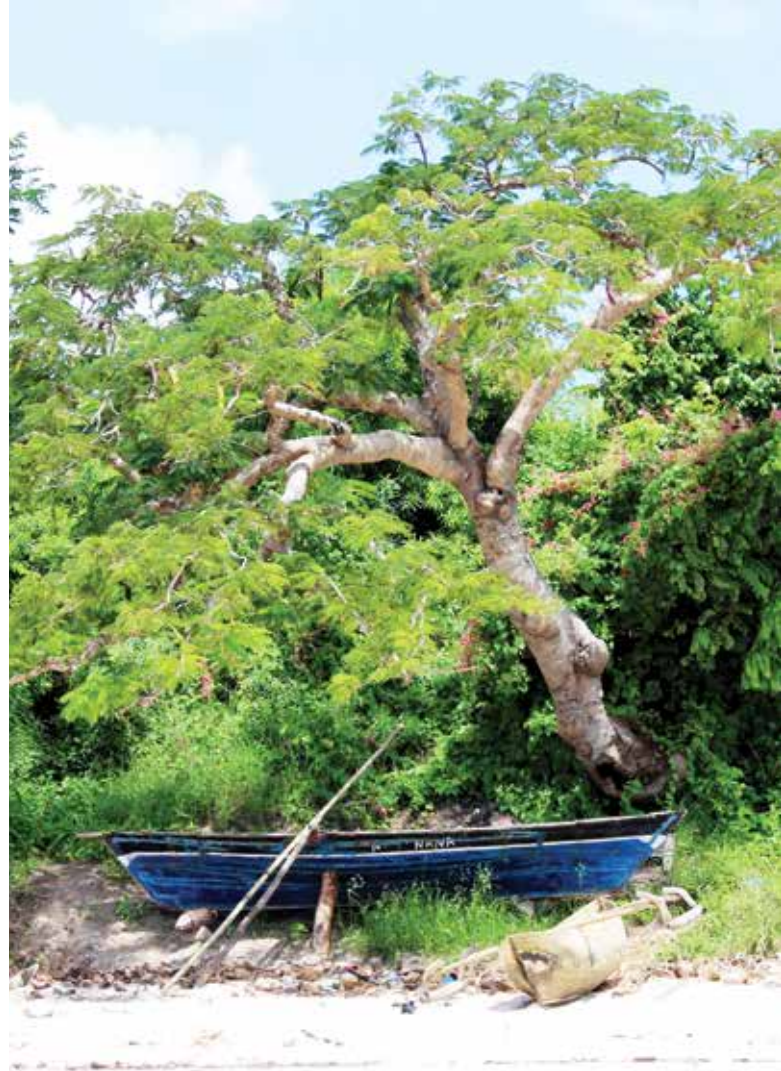
Hoje, é possível afirmar que parte dos desafios encontrados no início do programa estão a ser ultrapassados, como sejam, por exemplo, o receio de participação e de requisitar a consulta de documentos municipais devido a conotações políticas e consequente estigma, a falta de capacidade para interpretar instrumentos de governação Municipal, a abordagem de engajamento, entre outros. Entre os ganhos alcançados pelo programa podemos nomear:

- (i) O estabelecimento de uma forte parceria entre os SAMComs e os Órgãos Municipais, onde os membros dos SAMComs têm as portas abertas para interagir com vereadores e funcionários das várias áreas do Conselho Municipal e, por outro lado, os próprios Órgãos Municipais apontam os SAMComs como parceiros importantes na realização das suas actividades;

Município de Montepuez



- (ii) Maior provisão de informação aos munícipes sobre as actividades dos Conselhos Municipais para a realização das suas actividades de monitoria e auditoria social, nomeadamente os Planos, Relatórios e Receitas Diárias Colectadas que são hoje disponibilizados para consulta em ambos os Municípios. Ademais, verifica-se uma crescente abertura, por parte dos Órgãos Municipais de Montepuez e Mocímboa da Praia, para a interacção com os munícipes referindo-se às auscultações nas comunidades, sensibilizações, Auditorias Sociais e Audições Públicas levadas a cabo pelos SAM-Coms como ferramentas importantes para a sua governação;
- (iii) A realização de Audições Públicas, onde munícipes e Órgãos Municipais encontram-se para a prestação de contas pelo Conselho Municipal nas suas áreas de actuação. As Audições Públicas, se institucionalizadas, e regulares, podem contribuir significativamente para o momento mais crucial do Ciclo de Responsabilização Social, a Planificação;
- (iv) A participação cívica nos processos de Gestão, cada vez mais efectiva e eficiente, que resultam em processos de gestão municipal socialmente mais responsáveis e na provisão de serviços com maior qualidade que permitem que os cidadãos realizem os seus direitos e necessidades dentro dos recursos disponíveis.



Município de Mocímboa da Praia

Iniciativas como o MuniSAM são indispensáveis para o desenvolvimento sustentável dos Municípios em Moçambique. Em todo o mundo há um crescente reconhecimento da intervenção dos cidadãos na gestão de recursos públicos como uma ferramenta importante para a melhoria da governação, da transparência, do engajamento entre lado da demanda e o lado da resposta à demanda. Por outro lado, é geralmente reconhecida a importância que a municipalização tem para a boa governação pois aproxima os serviços públicos dos cidadãos. O engajamento em si não é o fim-último que se pretende alcançar, é, outrossim, uma solução viável, quicá a mais apropriada e justa, para que todos os esforços empreendidos com recurso a fundos públicos possam ser traduzidos em serviços públicos que respondam às necessidades e anseios mais prementes dos cidadãos, em geral. Este tipo de iniciativas revela-se assim crucial para que se instale na vida Municipal em Moçambique uma maior, e mais forte, demanda de prestação social de contas. Sem uma demanda forte e informada, por parte de grupos cívicos e outros actores interessados, de justificações, explicações e medidas correctivas, as perspectivas de uma prestação social e responsável de contas reduzem-se drasticamente.

Uma demanda fraca ou ineficaz de prestação social de contas dentro de cada um dos 5 (cinco) processos vai resultar previsivelmente, na implementação ineficaz e ineficiente, e consequentemente na fraqueza da implementação destes processos. Por seu turno, a fraqueza de qualquer um dos processos, exerce um efeito de dominó na implementação dos restantes processos e resulta na fraqueza da capacidade do Município em prestar serviços públicos com qualidade e de forma responsável aos munícipes.



Implementado por:



Financiado por:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC