

AP. 121

121. AP



2006

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

Análise da contribuição da AWEPA para as políticas do Governo na área de descentralização.

Fernando Francisco Xerinda
12/12/2006

Supervisor: Prof. Dr. Bernhard Weimer

Autor: Fernando Francisco Xerinda

U.E.M. - UFICS
R. E. 5628
DATA 18/09/07
AQUISIÇÃO oferta
COTA AP-121

Maputo, Novembro de 2006

ÍNDICE

A— Declaração de honra -----	i
B— Agradecimentos-----	ii
C— Dedicatória-----	iii
D— Abreviaturas-----	iv
E— Resumo-----	v

CAPÍTULO-I

1. INTRODUÇÃO-----	03
1.1. Contexto-----	04
1.2. Objecto do Estudo-----	06
1.3. Relevância do Tema-----	06
1.4. Delimitação do Tema-----	07
1.5. Problema-----	07
1.6. Objectivos do Estudo-----	08

CAPÍTULO-II

2. METODOLOGIA-----	09
2.1. Pesquisa bibliográfica-----	09
2.2. Pesquisa de campo-----	09

CAPÍTULO-III

3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL -----	10
3.1. Quadro Teórico -----	10
3.2. Quadro Conceptual -----	12

CAPÍTULO-IV

4. DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: QUADRO INSTITUCIONAL-LEGAL E POLÍTICAS-----	15
4.1. Quadro institucional-legal-----	15
4.2. Políticas governamentais de descentralização-----	19

CAPÍTULO-V

5. ESTUDO DE CASO-----	24
5.1. Perfil da AWEPA-----	24
5.2. Historial-----	24
5.3. Membros da AWEPA e atribuições-----	25
5.4. Programas de Capacitação Parlamentar p/ Moçambique-----	25
5.5. AWEPA em Moçambique-----	26
5.6. Apresentação dos resultados de Pesquisa-----	32
5.7. Análise dos resultados de pesquisa-----	43

CAPÍTULO VI

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS-----	46
6.1. Conclusões-----	46
6.2. Recomendações -----	47
7. BIBLIOGRAFIA -----	49
8. ANEXOS -----	53

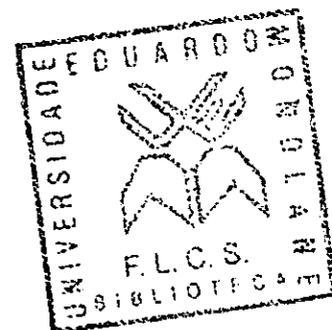
I-Questionário

II-Quadros da AWEPA em Moçambique

III-Alguns financiadores da AWEPA

IV-Lei n^o 2/ 97 de 18 de Fevereiro

V-Lei n^o 8/ 2003 de 19 de Maio



Declaração de Honra

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada na essência, para a obtenção de qualquer grau acadêmico e, que ela constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto as citações e na bibliografia as fontes que utilizei,

Fernando Francisco Xerinda

Agradecimentos

Agradeço ao meu supervisor Prof. Doutor Bernhard Weimer, pela extrema dedicação e paciência na elaboração deste trabalho, e pelo rigor nas discussões, correcções, sugestões e metodologias imprescindíveis na elaboração do mesmo.

A AWEPA e seus funcionários, especialmente à Dra. Rosita Alberto pela ajuda durante a fase de recolha do material (publicações, e diversos artigos) publicados na e sobre AWEPA, e na fase da entrevista concedida que foi muito útil para a efectivação do presente trabalho.

À minha família, especialmente ao meu pai Francisco Xerinda e à minha mãe Albertina Houana., pelo apoio; um agradecimento especial para a Telma que sempre acreditou em mim e no sucesso da minha carreira estudantil .

Mando também um agradecimento de “luxo” a todos professores do Departamento de Ciência Política e Administração Pública, da FLECS que incutiram em mim o rigor científico

A todos meus colegas que directa e indirectamente contribuíram para que este trabalho fosse possível o meu

Muito Obrigado

Dedicatória

Dedico este trabalho especialmente à minha pequena Anísia, ao Marvin e ao Stélio que durante a minha formação apoiaram-me com todo carinho e amor; e que constituem a esperança do amanhã.

Abreviaturas

AWEPA	Associação de Parlamentares Europeus para África
MAE	Ministério da Administração Estatal
FMI	Fundo Monetário Internacional
BM	Banco Mundial
PROL	Projecto de Reforma dos Órgãos Locais
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público
CIRESP	Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público
ONG	Organização não- governamental
GTZ	Cooperação Técnica Alemã (Gessellschaft Für Technische Zusammenarbeit)
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
OLEs	Órgãos Locais do Estado
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
CNE	Comissão Nacional de Eleições

Resumo

Esta pesquisa visa analisar a contribuição da AWEPA para as políticas do governo na área de municipalização nos períodos 2000 e 2005.

O objectivo central da pesquisa é analisar o modelo de relacionamento entre o governo e seus parceiros internacionais de cooperação, tomando como estudo de caso a AWEPA, no contexto de descentralização em Moçambique.

A discussão foi orientada com base na perspectiva funcionalista ou procedimentalista da descentralização, uma vez que esta perspectiva é mais habilitada a analisar o funcionamento das instituições resultantes da descentralização democrática, que articulam e coordenam as suas actividades em busca de interesses e objectivos comuns.

A pesquisa revelou que há boa articulação entre o governo e a AWEPA, e a experiência deste processo de descentralização no país trouxe, de facto, um dinamismo comparativamente aos anteriores Conselhos Municipais, pois o processo autárquico está conseguindo minimizar os problemas locais que afligem aos munícipes.

Capítulo I

1. Introdução

A escolha do tema resultou da necessidade de se aprofundar os estudos sobre a descentralização democrática ou devolução que nos últimos tempos tem merecido muita atenção por parte da sociedade em geral, dos académicos e dos munícipes em particular.

A escolha da AWEPA como estudo de caso, resulta do facto desta organização internacional envolver-se, desde meados dos anos 80, nos processos de reconciliação e democratização no país e ainda, de ter realizado vários estudos de avaliação da implementação deste processo de descentralização; portanto, é nossa intenção fazer a análise da contribuição desta organização, parceiro do Governo, para as políticas deste último no processo de descentralização.

Desde 1998 até hoje, a AWEPA desenvolveu e implementou um programa de Formação de Capacidade do Governo Local. Membros da Assembleia Local e do Conselho foram formados e vieram a familiarizar-se com base prática e legal funcionamento dos órgãos eleitos localmente (Awepa, 2001:5).

Para fazer uma análise sobre este processo, a literatura aconselha-nos com muita clareza que temos que evitar manter posicionamentos simplistas acerca da descentralização, que nas várias realidades sempre mostrou ser um assunto complexo, que precisa de uma abordagem diferenciada. (Macuane & Weimer, 2003:35).

Entretanto, “ *qualquer avaliação da descentralização, em geral, e da autarcização, em particular, em Moçambique tem de ter em conta que este processo é bastante novo. Apenas, em 1994, a vontade do partido no poder (na altura ainda um regime mono-partidário) para descentralizar o sistema de Administração Pública, criou-se um quadro legal (lei 3/94) sucedido por uma emenda constitucional, que consagrou constitucionalmente o poder local, ou seja, as autarquias.*” (Weimer, 2002:2).

Por outro lado, o “quadro legal « Pacote autárquico» (MAE, 1998) foi promulgada em 1997, e apenas em Agosto de 1998, depois das primeiras eleições autárquicas de Junho do mesmo ano, foram formalmente criadas as primeiras 33 autarquias em Moçambique”. (Idem).

É intenção deste ensaio pesquisar, a nível teórico, que modelo a adoptar para uma efectiva sustentabilidade das autarquias em Moçambique, e, a nível prático, verificar como é feita a articulação das Políticas do Governo e a AWEPA no concernente ao processo da autarcização.

Para o efeito, além da revisão bibliográfica, faremos uma pesquisa empírica na AWEPA, com vista a termos subsídios da articulação e coordenação existentes no âmbito da contribuição que este organismo internacional tem dado a esta estratégia de descentralização.

Contudo, propomos como modelo teórico de análise a perspectiva funcionalista ou procedimentalista, na medida em que esta, segundo (Manor 1998), “*ênfatiza a análise da articulação dos diferentes actores e intervenientes na prossecução dos objectivos da organização*”, caso concreto, entre o Governo e a AWEPA, no processo de descentralização.

A partir deste modelo pode-se falar da articulação de interesses entre os órgãos do Estado e as organizações internacionais no processo de desenvolvimento, uma vez que estas últimas detém maior poder económico-financeiro e técnico que os órgãos do Estado; o que leva a que as instituições em estudo procurassem sempre este precioso apoio para a prossecução dos seus objectivos.

1.1. Contexto

O Estado moçambicano proclamado logo após a independência, herdou do passado colonial, uma estrutura administrativa baseada no princípio da centralização, que passou a

influenciar e a determinar toda a vida política, económica e social do país (Chichava, 2003: 46).

O “escangalhamento do aparelho do Estado Colonial” preconizado logo em 1975, reflectiu a necessidade de diferenciação do modelo anterior, um processo de mudança radical para uma nova ordem, que tinha na Administração Pública o seu instrumento formal principal na implementação das Políticas do Governo. (Idem).

Como resultado da situação em que o país se encontrava, e dada a necessidade de trazer o fluxo de apoio, o Estado moçambicano entrou em 1984 para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), sob a condição de se chegar a um acordo sobre o Programa de Reabilitação Económica (Abrahamsson, 1992).

Com a introdução do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), em 1987, fizeram-se sentir profundas alterações na política, economia e na sociedade moçambicana em geral, que logo deixaram bem evidente que o processo de recuperação do país passava necessariamente pela melhoria da qualidade de gestão, com particular ênfase na concepção das políticas públicas e num melhor desempenho da Administração Pública.

Com a adopção de uma nova Constituição a 30 de Novembro de 1990, consagrando o Estado de Direito, introduziu princípios de igualdade, legalidade e controle da constitucionalidade, e abre o país para a economia de mercado, marcando um ponto de viragem também na necessidade de se adequar a estrutura, conteúdo de trabalho e funcionamento do aparelho do Estado, para além de uma nova dinâmica nas relações entre os agentes da Administração Pública e os cidadãos.

Mais tarde, com a assinatura do acordo de paz em Roma, a 4/ 10/1992 (Abrahamsson, H. e Nilsson, Anders, 1998), colocando um ponto final à guerra civil que se alastrava a 16 anos, criaram-se condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização.

Por outro lado, o processo da Reforma da Administração Pública em Moçambique, tem estado a prosseguir através dos esforços empreendidos pelo Governo. É daí que o Governo aprovou o decreto 6/2000 de 4 de Abril, onde a Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP), com a finalidade de melhorar a descentralização e o processo de prestação de serviços; melhorar a monitoração e formulação de Políticas Públicas; profissionalização do sector público; promover a boa governação e combate à corrupção; e por fim, melhorar o processo de programação orçamental e gestão de finanças públicas onde se destacam a melhoria de prestação de contas, o uso racional e adequado dos bens públicos e actualização da legislatura sobre as normas de uso e conservação do património. (CIRESP, 2001).

1.2. Objecto do Estudo

O estudo tem como objecto analisar a contribuição da AWEPA para as políticas do Governo na área de descentralização em Moçambique, na qualidade de organização internacional que tem dado seu apoio para a sua efectivação.

1.3. Relevância do Tema

O nosso interesse pelo tema decorre do facto da descentralização democrática ser um facto relativamente novo em Moçambique e ter se efectivado a apenas dois mandatos da municipalização.

Dai que haja a necessidade de se aprofundar os estudos sobre a descentralização por forma a avaliar a sua aplicação e a contribuição face a vida dos munícipes, e ao mesmo tempo corrigir os erros e manter o que estiver bem. Para tal partimos de dois pressupostos, a saber:

O primeiro sustenta que a descentralização democrática só será eficaz se os municípios tiverem capacidade financeira, administrativa e patrimonial que lhes permitam fazer aos desafios que lhes são colocados e, no segundo pressuposto assumimos que o

conhecimento do pacote autárquico por parte dos representantes dos Municípios trará uma mais-valia para o desenvolvimento das actividades dos mesmos.

Em termos práticos, com este estudo esperamos que os diferentes actores que intervêm neste processo (o Governo e a AWEPA) tirem as ilações necessárias e procurem acima de tudo superar os obstáculos que lhes são colocados na execução das suas tarefas decorrentes da descentralização democrática.

1.4. Delimitação do Tema

Por uma questão metodológica delimitamos o estudo em termos temporais ao período de 2000-2005, uma vez abrangendo os dois períodos do exercício da descentralização democrática em Moçambique.

Particularmente, o estudo é feito sobre AWEPA dado que é um dos parceiros internacionais de cooperação com o Governo, que tem feito estudos à volta deste processo desde a sua efectivação aqui no nosso país, e que teve o mérito de trabalhar com as 33 autarquias, por fim, em termos temáticos debruçaremos sobre a contribuição desta organização às Políticas do Governo no contexto da Reforma do Sector Público e suas implicações no desempenho dos Municípios.

1.5. Problema

A descentralização tem sido o tema mais recorrente das reformas do Estado na maioria dos países em desenvolvimento. Em Moçambique, o processo de descentralização é visto sob vários prismas; contudo, as autoridades governamentais têm recorrido a vários apoios de organizações internacionais no sentido de monitorar a sua execução.

Segundo (Guambe e Loureiro 1997:10) *“vários são os estudos e organismos internacionais que consideram a descentralização, nos diversos graus como uma das melhores formas de organização administrativa com vista ao desenvolvimento equilibrado e participativo”*.

Em 1998, as primeiras eleições locais multi-partidárias em Moçambique tiveram lugar em trinta e três municipalidades. Estas eleições foram o primeiro passo concreto num importante processo de descentralização, introduzindo municipalidades, um Conselho Municipal e Assembleia, e um certo grau de autonomia em relação ao Governo Central.

O Ministério de Administração Estatal e a AWEPA identificaram a necessidade da formação de capacidade dos membros da Assembleia Municipal e o desenvolvimento das suas relações com a sociedade civil, e concordaram em formar uma cooperação multi-anual, definida num memorando de entendimento.

Decorridos sete (7) anos após o início do processo de descentralização em Moçambique, existe um consenso de que a participação popular no processo de tomada de decisão é muito baixa.

Deste modo, a AWEPA, através de um estudo efectuado em trinta e dois (32) municípios, excluindo o município de Maputo devido às suas características próprias e específicas, concluiu que as reuniões da Assembleia Municipal não têm tido uma boa participação dos munícipes, a despeito da Lei 2/97 (artigo 110) prever que elas são públicas (AWEPA, 2001).

Segundo a mesma fonte, a participação nestas reuniões seria essencial, no sentido de se assistir a discussões de questões específicas e, por outro lado, para a apresentação de participações à Assembleia. *Até que ponto a AWEPA tem contribuído para o sucesso do processo de descentralização em Moçambique?*

1.6. Objectivos do estudo

A análise do modelo de relacionamento entre o Governo e seus parceiros Internacionais (neste caso a AWEPA) no contexto da descentralização em Moçambique constitui o objectivo geral.

Objectivos específicos

- a) A pesquisa sobre a aplicação prática do prescrito na lei no que concerne a governação local, constitui o objectivo específico deste ensaio.

- b) Procuraremos reflectir sobre os possíveis constrangimentos institucionais de que o processo de descentralização esteja a enfrentar e encontrar formas de melhorá-lo.

Capítulo II

2. Metodologia

Para a concretização dos objectivos pelos quais foram preconizados, usaremos dois métodos de recolha de informação a saber:

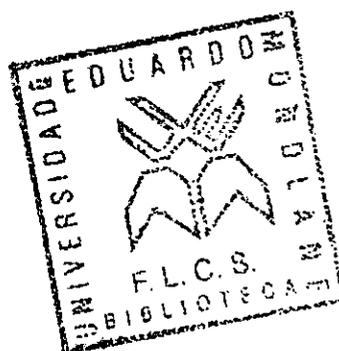
2.1. pesquisa bibliográfica

Este método irá nos ajudar na forma de nos enquadrar teoricamente no processo de recolha de toda a informação no terreno. Para tal, usamos literatura que aborda a questão de descentralização, internet, a legislação vigente no nosso país sobre o assunto em análise através de documentos do Governo e outra literatura que pensamos ser relevante, que aborda a questão a que nos propusemos.

2.2. pesquisa de campo

Como base da nossa pesquisa, usamos todas as publicações produzidas pela AWEPA e seus parceiros, que de uma forma ou de outra, debruçam questões relacionadas com o processo de descentralização em Moçambique.

Este foi um dos métodos que usamos durante a realização deste trabalho. Com este método pretendíamos obter informações pertinentes das publicações feitas pela AWEPA acerca do trabalho que esta organização tem feito como forma de contribuição para este processo no país.



Outro método que usamos foram entrevistas semi-estruturadas direccionadas a quadros seniores da AWEPA que trabalham na área de descentralização e que estejam envolvidas com a implementação do processo no país.

Portanto, entrevistamos uma funcionária que é oficial de programas dos municípios da AWEPA, a Dra. Rosita Alberto, pois segundo a nossa entrevistada, nem todos os quadros da AWEPA estavam em altura de falar sobre algo relacionado com o processo de descentralização.

Daí o uso da amostragem intencional, na medida em que o método da amostragem consiste, basicamente, em seleccionar apenas a indivíduo(s) que dominam a matéria em estudo.

Capítulo III

3. Enquadramento Teórico e Conceptual

3.1. Quadro Teórico

No decurso do presente trabalho iremos usar duas perspectivas teóricas que são importantes na análise desta questão de descentralização, a saber: a **perspectiva institucionalista** e a **perspectiva funcionalista ou procedimentalista**.

Na **perspectiva institucionalista**, (Massalila, 1996:14-16), Massalila enquadra a sua discussão dentro desta perspectiva e sustenta que a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável, que permite a participação das populações num ambiente democrático.

Neste sistema, reconhece-se o envolvimento da população na tomada de decisões não apenas como essencial para o desenvolvimento, mas também como um direito democrático da população.

Esta visão reflecte-se na Política do Governo moçambicano quando assume que, a descentralização garante aos membros das comunidades locais as condições necessárias para a realização das decisões no plano de desenvolvimento económico, social e cultural a nível local, visando a satisfação das necessidades específicas e iniciativas próprias e a activa participação dos cidadãos residentes nos respectivos territórios de jurisdição (MAE, 1999^a).

Apesar do apoio que goza esta abordagem teórica, o processo de descentralização é por si complexo e envolve riscos, no caso de Moçambique, segundo (Guambe, 1998:33-34), “*o primeiro risco resulta da falta da cultura democrática participativa e da cultura municipal; o segundo traduz-se no número reduzido de quadros disponíveis e no seu diminuto grau de preparação académica; e o terceiro resulta da fragilidade financeira ; o quarto prende-se com a ainda insuficiente mobilização das comunidades locais no sentido de sustentarem a descentralização.*”

Na **perspectiva funcionalista ou procedimentalista** a ênfase recai na análise da capacidade de articulação das instituições, ou seja, esta perspectiva enfatiza a análise da articulação dos diferentes apoios e intervenientes na prossecução dos objectivos da organização.

Para (Motta, 1993:13), a densidade de interacção entre as associações/ comunidades e as instituições, a capacidade de buscar consenso e processar os interesses colectivos, para além de serem um valor democrático, influencia a participação das comunidades da gestão pública. E na óptica de (Manor, 1998:15) esta é a perspectiva mais habilitada a analisar o funcionamento das instituições resultantes da descentralização democrática.

Passadas em revista as duas tendências teóricas na nossa análise deste processo de descentralização em Moçambique, adoptaremos essencialmente a perspectiva funcionalista ou procedimentalista, na medida em que responde ao nosso objecto de estudo, pois segundo (Lakatos e Marconi, 1999) citado por (Picardo, 2005), ela vê a sociedade como

um conjunto de instituições em interacção, com o objectivo principal de garantir o perfeito funcionamento do sistema social. Daí que a AWEPA e o Governo articulam as suas actividades na prossecução dos objectivos comuns, como acabamos de constatar durante a nossa análise.

Portanto, o poder político ou fenómeno político para esta perspectiva, surge como sendo um conjunto diferenciado de comportamento de agentes que se inter-relacionam para o funcionamento perfeito da sociedade como um todo.

3.2. Quadro Conceptual

Para o presente trabalho e de acordo com o problema acima colocado alguns conceitos serão operacionalizados de forma sistemática: **conceito de Política, descentralização, desconcentração, Autarquia local, Poder local, delegação.**

(Easton,¹ 1953 :130) considera “ uma **política** (policy) uma teia de decisões que alocam valor”. Mais especificamente, (Jenkins,¹ 1978 :15) vê política como um “conjunto de decisões interrelacionadas, concernindo à selecção de metas e os meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Segundo (Hecl,¹ 1972 :84-85), o conceito de **política** (policy) não é “ auto-evidente”. Ele sugere que “ uma política pode ser considerada como um curso de uma acção ou inacção (ou “não-acção”), mais do que decisões ou acções específicas”.

(Wildavsky,¹ 1979:387) lembra que o termo **política** é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

Do ponto de vista conceptual, a literatura actual afirma a natureza política do conceito de descentralização e define do seguinte modo, segundo Guambe citando Lordello de Mello: “*descentralização é Governo próprio das entidades descentralizadas.*”

¹ Artigo não publicado tirado na Internet

Governo próprio, por sua vez, implica autonomia que não se confunde com soberania (soberania é atributo exclusivo dos Estados nacionais). Num regime de Governo local autónomo, independentemente do tipo de Governo central adoptado (central ou federativo), segundo Guambe citando Lordello de Mello, são imprescindíveis os seguintes requisitos:

- Governo eleito pela população. Este requisito prevalece independentemente da forma de organização de Governo adoptada localmente;
- Competência do Governo local para administrar seus serviços e tudo aquilo de carácter essencialmente local, como por exemplo: iluminação pública, recolha de lixo, limpeza urbana, manutenção de ruas, licenças de construção, fiscalização de obras, etc.

De acordo com as tipologias da descentralização apresentadas por (Manor, 1998) e (Massalila, 1996); Desconcentração, privatização, delegação e devolução encerram conteúdos de alcances díspares e podem significar coisas diferentes.

Assim, Massalila citando Rondinelli, define **descentralização** como “ *a transferência ou delegação da autoridade judicial ou política para efeitos de planeamento, tomada de decisão e gestão de actividades públicas do Governo Central às suas agências, à organização no terreno de tais agências, unidades subordinadas do Governo, empresas públicas semi-autónomas ou autoridades de desenvolvimento regional, governos autónomos ou Organizações Não-Governamentais*”. (Massalila, 1996:13).

Desconcentração ou descentralização administrativa “ diz respeito a dispersão dos agentes superiores do Governo nas áreas de escalões inferiores,” (Manor, 1998). Aqui, o autor enfatiza a desconcentração de competências decisórias e organizativas a entidades administrativas inferiores.

Por outro lado, um outro autor afirma que **desconcentração** “ é uma modalidade da centralização, uma vez que esta transferência para um agente local do Estado, de um poder de decisão até aqui exercido pelo chefe supremo da hierarquia é um processo de ordenamento interno do Estado”. (Cistac, 2001).

Delegação representa a transferência de algumas responsabilidades de programas de desenvolvimento para agências para-estatais (Manor, 1998).

Neste trabalho, ao falarmos da **descentralização** referimo-nos à **descentralização democrática ou devolução**. Isso, segundo (Manor, 1998), é a transferência de recursos e poderes para autoridades de escalões inferiores que são muito ou completamente independentes dos escalões do Governo Central, e que são democráticos de certo modo e a um certo grau.

Em Moçambique, a **descentralização democrática/devolução**, corresponde às autarquias locais que constituem o principal ponto de restauração político-institucional que o país vem perseguindo desde a aprovação da lei 2/97.

Poder Local refere-se às autarquias locais, ou seja, é o poder que resulta da Descentralização por via da Devolução a uma pessoa colectiva de direito público com vista a consecussão de interesses públicos, num determinado espaço territorial, cujos órgãos executivos são representativos e são escolhidos com recurso a votação.

No quadro da descentralização, o artigo 185 da Constituição de 1990 afirma que:

1. **O poder local** tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local; O fortalecimento dos órgãos locais serve o aprofundamento da democracia e constitui para a integração e unidade nacionais.

2. O poder local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

Autarquias locais, são pessoas colectivas de direito público com autonomia patrimonial, administrativa e financeira que, com base num espaço territorial delimitado dentro do território nacional, desempenham funções públicas no interesse e em representação da comunidade aí residente. (Mazula, Aguiar at alli, 1998).

Autarquia local é pessoa colectiva pública dotada de órgãos representados próprios que visam a prossecução dos interesses nacionais e da participação do Estado, nos termos do nº1, do artigo 1, da lei 2/97.

Capítulo IV

4. Descentralização em Moçambique. Quadro institucional-legal e Políticas

4.1. Quadro institucional-legal

Passados três anos após a proclamação da independência de Moçambique, um sistema legal (Leis 5/78, 6/78 e 7/78, de 22 de Abril), substitui o sistema administrativo colonial por outro estruturado em três níveis de organização local do Estado, o provincial, distrital e de localidade.

Nas sedes dos distritos e nas cidades, foram criados os Conselhos Executivos como órgãos executivos de assembleias do povo locais, com os seus respectivos dirigentes a serem nomeados pelo Governo Central (Chichava, 2003:46).

Esforços para desenhar a estratégia da descentralização foram sendo desenvolvidos no MAE, com a aprovação da lei 3/94 (que é Quadro Institucional dos Direitos Municipais), criaram-se as primeiras bases para o processo de descentralização em Moçambique.

Nessa lei, definiram-se dois tipos de distritos municipais: Urbanos, correspondentes à localidades com estatuto de cidades, e Rurais, correspondentes às circunscrições com categoria de distrito.

Segundo (Alves e Cossa, 1997), para implementação da criação das autarquias locais o Governo encarou o problema de saber se poderia fazer-se um corte imediato com a estrutura de então, ou se pelo contrário, a reforma deveria ser gradual.

A opção foi pelo gradualismo na medida em que, por exemplo, para a criação de municípios, aconteceu que a lei 2/97, das autarquias locais, determina que na criação das autarquias deve se ter em conta factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos, bem como a capacidade financeira para a execução das tarefas que lhes cabem.

Um programa de capacitação institucional dos governos locais começou a ganhar corpo com o início, em 1992, da implementação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) financiado pelo Banco Mundial, abrangendo numa primeira fase apenas cinco (5) cidades: Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba, e mais tarde seis (6) distritos seleccionados na base de uma amostragem tipificada pela realização de seminários nacionais e locais, *workshops* e encontros para a auscultação das comunidades, líderes e influentes, sobre as condições de vida e de governabilidade das populações ao nível local, assim como as perspectivas de uma governação participativa dos órgãos locais. (Chichava, 2003:49).

A então emergência dos governos locais sofreu, desde a sua implementação, de constrangimentos diversos. Os recursos financeiros e materiais postos à sua disposição eram insuficientes para fazer face aos grandes desafios que se punham na manutenção das poucas infra-estruturas existentes, para não falar de alguma possibilidade da sua ampliação.

Por outro lado, a falta de recursos humanos tecnicamente capazes para assumir as várias tarefas de gestão tornou difícil a consolidação da independência e a criação de uma cultura administrativa que colocasse a Administração Pública ao serviço do povo.(Chichava, 2003:47).

Passados cerca de 25 anos, a capacidade institucional e a descentralização no quadro mais amplo da implementação dos programas de reforma e modernização administrativa em curso no país, tornou-se de extrema importância, para atingir um melhor desempenho do Governo no combate à Pobreza Absoluta. (Chichava, 2003:48).

Em Moçambique, através de uma emenda constitucional de 1996, introduziu-se um tipo de sistema paralelo de governos locais. Por outro lado, existem, desde 1998 até agora, 33 municípios com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, definida em legislação própria. (Macuane & Weimer, 2003:26).

Os membros das Assembleias Municipais (órgãos representativos) bem como o Presidente do Conselho Municipal (que com os vereadores constitui o órgão executivo) são eleitos directamente na circunscrição municipal.

A filosofia governativa escolhida pelo legislador para as autarquias moçambicanas é a da autonomia, segundo o nº1 do artigo 7 da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, respeitando a subsidiariedade .

Por outro lado, existem os Órgãos Locais do Estado (OLEs), que representam órgãos subordinados ao Governo Central, como o caso das províncias e distritos, bem como os governos e administradores nomeados. (Macuane & Weimer, 2003:26).

O artigo 2 da Lei 8/ 2003 de 19 de Maio, no seu nº1 diz que “os órgãos locais do Estado têm a função de representação do Estado ao nível local para a administração do

desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a unidade e integração nacionais”.

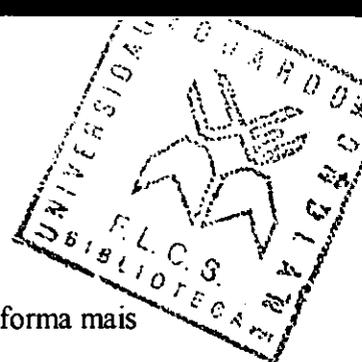
O nº 3 do mesmo artigo diz que “os órgãos locais do Estado garantem, no respectivo território, sem prejuízo da autonomia das autarquias locais, a realização de tarefas e programas económicos, sociais e culturais de interesse local e nacional, observando a Constituição, as deliberações da Assembleia da República, as decisões do Conselho de ministros e dos órgãos do Estado de escalão superior.”

Na sua actuação, os órgãos locais do Estado respeitam a autonomia, as atribuições e competências das autarquias locais, segundo o nº 1 do artigo 9 da mesma Lei. Por outro lado, o nº 2 do mesmo artigo refere que “os órgãos locais do Estado coordenam os seus planos, programas, projectos e acções com os órgãos das autarquias locais compreendidas no respectivo território, visando a realização harmoniosa das suas atribuições e competências.”

Este modelo de governação domina a Administração Pública e territorial moçambicana, e na sua base está a legislação aprovada no período imediatamente posterior à independência, sendo as autarquias a excepção à esta regra. (Macuane & Weimer, 2003:26).

Desde 1996, o governo esforçou-se em procurar um modelo governativo e a legislação correspondente, baseado num princípio de descentralização administrativa ou desconcentração, que acolhe mais proeminentemente a ideia de participação da população local na tomada e implementação de planos de desenvolvimento locais; por exemplo, através de Conselhos Consultivos. (Idem).

Como *output* importante do projecto de Reforma dos Órgãos Locais do Estado, tivemos as propostas de legislação que acabaram sendo aprovadas pelo parlamento moçambicano, a Assembleia da República, em 1997, acção esta que teve de ser precedida por uma



alteração pontual da Constituição da República, introduzindo o Poder Local, a forma mais expressiva do processo de descentralização em Moçambique. (Chichava, J, 2003:49).

O título 4, Poder Local, cujo nº1 do artigo 189 da Constituição da República determina que “Poder Local corresponde a existência de autarquias locais” que poderão designar-se municípios ou povoações (artigo 190) conforme se trata de Cidades e Vilas ou de Postos Administrativos.

Como resultado, um novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais foi aprovado pela emenda constitucional em 1996 (lei 9/96, de 22 de Novembro). No artigo 3 da referida lei, criam-se condições para introdução de um novo.

Dentro dessas modificações do quadro legal, a lei 3/94 foi revogada pela lei 2/97 de Fevereiro, que abriu espaço para a realização das eleições autárquicas a 30 de Junho de 1998, e implementação da descentralização democrática ou municipalização em Moçambique. As autarquias locais de Moçambique são instituídas constitucionalmente em 1990 pelo número 1, do artigo 189, do Título IV, do capítulo X.

4.2. Políticas governamentais de descentralização

No tocante às políticas do Governo no contexto de Reforma do Sector Público, os documentos finais da Conferência Internacional sobre Descentralização e Governança Local em África de 2001, bem como do AGF²-V proporcionam uma radiografia excelente sobre o actual estudo da descentralização em África e os seus desafios. (Macuane & Weimer, 2003:28).

Segundo Chichava (in: Macuane & Weimer (eds), 2003:45) *“Os desafios do processo de descentralização administrativa visam decorrer para uma melhoria de qualidade de prestação de serviços públicos, reforço da participação democrática dos cidadãos aos diversos níveis de governação e reforço do papel do Estado no combate à corrupção,*

² Fifth African Governance Forum (2002)

promovendo a transparência e a prestação de contas, contribuindo assim para uma boa governação, que assegure a participação activa de todos na redução da pobreza absoluta em Moçambique.”

O mesmo autor refere que neste processo de descentralização do país e da governação participativa, papel especial cabe aos governos locais, pois estes estão em melhores condições e vantagens de criar um espaço próprio para a edificação de parcerias necessárias para o desenvolvimento harmonioso das comunidades.

Reconhecendo estes desafios que, no âmbito da implementação do seu plano Quinquenal, o Governo da República de Moçambique decidiu implementar, desde Junho de 2001, uma Estratégia Global da Reforma do Sector Público, que assenta essencialmente nas seguintes vertentes:

- Racionalização e Descentralização das Estruturas e processos administrativos;
- Melhoria do plano de formulação e monitoria de políticas públicas;
- Profissionalização dos funcionários do Sector Público;
- Melhoria da gestão financeira e de prestação de contas;
- Boa governação e combate à corrupção.

Chichava afirma ainda que: *“hoje, os governos locais são frequentemente descritos como sendo de uma fragilidade em termos de definição de competências e responsabilidades, disponibilidade de recursos humanos, técnicos, materiais e financeiros, para além da gestão pouco transparente desses mesmos recursos. Dai ser necessário uma profunda e imediata reflexão e mudanças dos sistemas de governação e gestão que não privilegiam os métodos participativos”*. (Chichava, 2003:46).

A criação de 33 Autarquias (23 cidades e 10 vilas) e a conseqüente realização das primeiras eleições municipais trouxe novas expectativas no processo de consolidação da democracia participativa, mas trouxe em contrapartida, novos e gigantes desafios,

sobretudo na capacitação institucional dos titulares e membros dos órgãos autárquicos em matéria de governação autárquica.

Ciente dessa grande responsabilidade, o Governo Central organizou-se e iniciou um processo de capacitação institucional das autarquias, o qual tem contado com a contribuição valiosa de muitos parceiros internacionais e de organizações não-governamentais. São incontáveis os cursos e seminários de estudo e formação autárquica realizados desde 1998, ano do início do funcionamento das autarquias em Moçambique (Idem).

Ao Governo coloca-se como desafio geral, persistente no curto e longo prazos, vencer a enorme distância existente entre os recursos gerados internamente e as necessidades e exigências do desenvolvimento nacional, por forma a elevar o nível geral de desempenho, tanto do sector público como do privado, um quadro de democratização. (Chichava, 2003:50).

Como desafios específicos, colocam-se a necessidade de aumento significativo e contínuo do nível de oferta de recursos humanos qualificados para fazer face à procura crescente de gestores técnicos nos vários domínios do desenvolvimento sócio-económico e institucional, e a necessidade de prosseguir na concepção e implementação, bem como em integrar e avaliar as várias reformas, visando a desburocratização, racionalização, modernização e melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Como passo para responder a estes desafios, foram definidas três vertentes na reforma administrativa em Moçambique: a racionalização dos recursos humanos, a reforma institucional e a racionalização dos procedimentos administrativos.

A reforma do aparelho administrativo local vai certamente influir na reestruturação do aparelho administrativo central, na medida em que torna imperiosa a revisão das

atribuições e competências dos seus órgãos no âmbito da implementação da política da desconcentração e descentralização.

Entretanto, os governos locais, na actual fragilidade de recursos humanos, financeiros e materiais, têm dificuldades de participar nos projectos de desenvolvimento locais, e garantir o uso eficaz de investimentos em infra-estruturas e serviços.

Um grande desafio nesse sentido é a implementação correcta das Normas do Funcionamento dos Serviços do Estado, aprovadas pelo Decreto nº 30/2001 cuja implementação iniciou no dia 4 de Fevereiro de 2002.

O que se pretende com estas normas só poderá ser alcançado se cada servidor público, cada parceiro de cooperação, cada utente dos serviços públicos estatais, se comprometer a assumir na plenitude que este é o caminho para a mudança que trará benefícios para a sociedade, na medida em que contribuirá para o surgimento de uma Administração Pública moderna, competente, dinâmica, responsável e transparente, com a missão de servir mais e melhor o cidadão (*Chichava, 2003:51*).

Da Cruz (In: Macuane & Weimer.(eds), 2003:53) refere que *“a Reforma do Sector Público moçambicano representa um momento permanente e contínuo de ajustamento do sector público às alterações do contexto global e às políticas básicas do Governo e não pode ser vista como um evento unitário, isolado e delimitado no tempo”*.

No entanto, sem perder de vista que a reforma não pode estar dissociada de uma perspectiva de longo prazo, a estratégia global definida para a condução deste processo estabelece a sua implementação em duas fases que se interligam entre si.

A primeira fase, de 2001 à 2005 destina-se à criação de condições básicas para a transformação profunda do sector público. A segunda fase, de 2005 à 2011, destinar-se-á a rever e/ou desenvolver os programas e projectos realizados ou experimentados na

primeira fase, bem como ampliar os efeitos da reforma iniciada através de programas e projectos de impacto mais amplo. (Da Cruz, 2003:58).

Como complemento do desenvolvimento e implementação da estratégia da reforma, foram realizados no segundo semestre de 2001 quatro estudos analíticos. Estes seguem uma metodologia de pesquisa-acção de modo a influir na reforma no decurso da sua própria implementação. Tais estudos abarcam cada uma das seguintes áreas temáticas:

- O papel do sector público no contexto da reforma, com objectivo de clarificar a nova missão, rever estruturas e legislação, tendo em conta as exigências da profissionalização e modernização;
- Estratégia de descentralização, desconcentração e participação na Governação moçambicana, com objectivo de fornecer os pontos de referência para a elaboração da estratégia de descentralização no quadro da reforma do sector público, abordando-se questões tais como a descentralização autárquica, desconcentração, papel das comunidades, da sociedade, incluindo o movimento associativo do sector público;
- Gestão do processo de políticas, com o objectivo de analisar cientificamente o actual processo de formulação, decisão, implementação, acompanhamento e ajustamento de políticas tendo em conta o novo papel do sector público;
- Política salarial de médio prazo, com o objectivo de propor os elementos fundamentais para a implementação da reforma salarial e as acções no âmbito da gestão de pessoal que irão conduzir a uma maior profissionalização do sector público.

Finalmente, é de destacar que apesar da formação ser instrumento importante de mudança de mentalidades, por si só, não pode mudar a atitude dos funcionários e a cultura administrativa assimilada durante anos. É preciso uma abordagem global, integrada, compreensiva e dinâmica. A Reforma do Sector Público oferece esta possibilidade. (Da Cruz, 2003:63).

Capítulo V

5. Estudo de Caso

5.1. Perfil da AWEPA

AWEPA (European Parliamentarians for Africa)

5.2. Historial

A AWEPA foi fundada em 1984 como campanha internacional para a luta contra o regime do Apartheid na África do Sul, em que formou-se uma rede de unificação das forças da emergência da *The Association of West European Parliamentarians for Action against Apartheid* (AWEPA).

Com o movimento da abolição do Apartheid na África do Sul a AWEPA estendeu as suas actividades a outros países da África e acolheu entre os seus membros, parlamentares de países da Europa Central e Oriental; e começa a se envolver nos direitos humanos e apoio à democratização de países. Apesar de agora ter outra missão, o nome original mantém-se mas como (Awepa, 2004:6-8).

Actualmente, a AWEPA oferece uma plataforma para diálogo e actividades de apoio à democratização e desenvolvimento sustentáveis em África, ao mesmo tempo que mantém os deputados da Europa e África informados sobre as prioridades e preocupações dos líderes em ambas as regiões.

O trabalho da AWEPA concentra-se no desenvolvimento dos recursos humanos e na edificação de capacidade institucional para o suporte da boa governação, desenvolvimento humano, cooperação regional e prevenção de conflitos. (Idem).

Os membros de parlamentos podem e devem desempenhar uma função crucial como elos de ligação entre governos e a sociedade civil, para que a promoção de direitos humanos, democracia e boa governação possa ter sucessos.

Como líderes nacionais e das comunidades, os parlamentares podem facilitar a participação e envolvimento dos seus constituintes no processo político, garantir transparência e responsabilidade no Governo, e unir as forças opostas da sociedade em reconciliação e iniciativas para a restauração da paz. (In: "Parlamento: Pedra Angular da Democracia," AWEPA).

5.3. Membros da AWEPA e atribuições

Os membros da AWEPA são originários do parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais de países membros do Conselho da Europa. A AWEPA tem cerca de 2000 membros que apoiam as prioridades centrais da organização.

Com a sua base e experiência em advocacia e transições democráticas, a AWEPA é uma organização bem equipada para fornecer assistência na área de gestão de conflitos através do desenvolvimento adequado de instituições democráticas. Esta é uma área de trabalho onde a AWEPA tem adquirido perícia especial, em reacção às necessidades específicas, e onde pode oferecer os seus serviços para a restauração da paz.

5.4. Programas de Capacitação Parlamentar p/ Moçambique

As actividades são levadas a cabo com vista ao desenvolvimento de recursos humanos com membros de parlamento e de outros representantes eleitos, assim como para a capacidade institucional de parlamentos e de autoridades locais no âmbito da descentralização.

Estas incluem atenção:

- i) ao papel chave de parlamentos bem organizados, no que respeita à democracia, direitos humanos e a resolução pacífica de conflitos;
- ii) à consecução da igualdade de género em todos os níveis de tomada de decisões;
- iii) à troca de experiência no domínio parlamentar entre África e Europa e;
- iv) à construção de redes parlamentares aos níveis nacional, regional e inter-regional, para acção política e não-governamental.

5.5.AWEPA em Moçambique

Segundo a oficial de Programas dos Municípios da AWEPA, Dra. Rosita Alberto, a AWEPA em Moçambique é constituída por quadros Moçambicanos (anexo 1); e financiada por alguns países Europeus e algumas Organizações Internacionais (anexo 2), Outros parceiros do Governo na área de descentralização, dentre eles destacam-se a DANIDA, a GTZ, o Banco Mundial, a Áustria, a USAID.

A AWEPA contribui para processo de descentralização em Moçambique através de seminários de formação e capacitação de todos os que estão envolvidos neste processo em matéria de legislação autárquica.

Moçambique é um dos países que tem recebido maiores apoios vindos da AWEPA, para a prossecução dos programas de descentralização, boa governação, Assembleia da República entre outros.

Quanto ao orçamento da organização, não nos foi fornecido, segundo a nossa entrevistada, esta é uma questão sensível, e que não nos poderão fornecer, pois estaríamos a entrar em áreas que não nos convém, "rematou", a Dra Rosita Alberto, oficial de programas dos Municípios da AWEPA.

Por isso, foi nos difícil avaliar o impacto custo-eficiência do projecto; contudo não tira o mérito de todo trabalho efectuado por este parceiro do Governo neste processo de municipalização.

O grande mérito da AWEPA, segundo a nossa entrevistada, reside no facto desta organização ter trabalhado directamente com os 33 Municípios. Portanto, a AWEPA capacitou os quadros, treinou-os em matéria de educação cívica, a nível regional e provincial; orientou seminários em todas as províncias usando as leis da municipalização como base na formação dos candidatos às eleições tanto gerais como autárquicas; e a todos que iriam trabalhar directamente neste processo.

A AWEPA trabalhava em coordenação com o governo através do Ministério da Administração Estatal e Ministério das Finanças que, por vezes, os seus técnicos ligados à área de legislação e finanças, respectivamente, apoiavam nos trabalhos em que se exigia conhecimentos sólidos nessas áreas.

A nossa entrevistada afirmou também que as dificuldades não deixaram de existir durante todo o percurso deste processo de autarcização, uma vez que quase que não existiam infra-estruturas.

Disse ainda que não foi fácil começar este processo, pois segundo ela, os próprios órgãos autárquicos sabiam pouco deste processo; e muitas das vezes, quando os quadros da AWEPA fossem fazer seu trabalho de apoio e explicação do processo eram exigidos bens materiais.

Outra grande dificuldade que a AWEPA tem encarado consiste no facto de sempre se realizar todo o trabalho de novo em cada corrida eleitoral uma vez que envolve sempre novas pessoas que irão concorrer.

Segundo Baloi (2003) (in: Macuane & Weimer (eds) 2003:179-183), a AWEPA foi uma das primeiras organizações não governamentais a promover acções de capacitação e formação dos órgãos autárquicos, no âmbito do seu programa de apoio à democratização em Moçambique.

A AWEPA desenvolveu um programa ambicioso de apoio à descentralização que abrangeu a totalidade dos municípios existentes no país. Este programa tinha como objectivos:

- Apoiar os membros das Assembleias e dos Conselhos Municipais a adquirir conhecimentos básicos, desenvolvendo as habilidades necessárias e melhorando o seu relacionamento com o eleitorado e a sociedade civil;
- Elevar a participação das mulheres nos processos locais de tomada de decisão;

- Estimular a participação activa da sociedade civil nos processos locais de tomada de decisão;
- Informar e envolver administradores distritais e outros quadros-chave dos órgãos locais do Estado, como pré-requisito para a implementação subsequente do processo de descentralização;
- Lançar bases para um sistema permanente de formação dos membros das Assembleias e Conselhos Municipais;
- Desenvolver mecanismos para que *feedback* e conhecimentos adicionais sobre o processo de descentralização se tornem disponíveis para o parlamento.

A prossecução desses objectivos, segundo a mesma fonte, foi realizada através de seminários diversos (dirigidos a autarcas ou com participação da sociedade civil; realizados em cada município ou ao nível provincial ou regional, etc), elaboração de materiais (video e brochuras- por exemplo o “Guia Básico das Autarquias locais”) e algumas visitas de estudo dentro do país.

Mas em geral, o programa da AWEPA esteve voltado aos aspectos e agentes políticos da governação local. De acordo com uma avaliação externa desse programa, *“a metodologia utilizada nos seminários de capacitação, porque participativa, abriu espaço para o aprofundamento dos conteúdos, a apresentação das contribuições e críticas dos participantes. Através desta abertura, os oficiais da AWEPA foram melhorando os aspectos organizacionais e os conteúdos dos cursos”*. (Baloí, 2003:184).

Desde a implementação do processo da paz, a AWEPA tem mostrado ser capaz de, rapidamente, mobilizar recursos e parceiros na organização do evento e, em tempo recorde, tem proporcionado uma capacidade administrativa muito aceitável; Segundo (Mazula,1994:5) *“a AWEPA que, parecendo incomodar-nos todas as vezes que nos perguntava pela publicação, testemunha, como sempre, o seu envolvimento activo neste processo de democratização do país”*

No ano de 2003, encorajado por resultados visíveis do protocolo assinado no ano 2000, foram renovados os programas de cooperação com a Assembleia da República, com o objectivo de:

- Organizar workshops para o parlamento e a media;
- Disponibilizando fundos para cursos de treinamento de quadros do secretariado geral;
- Através da publicação do material relativo ao parlamento.

Essas actividades têm decorrido com normalidade e satisfação, segundo o presidente da Assembleia da República, Dr. Eduardo Mulémbwè: “ *Temos esperanças e confiança da nossa parceria com AWEPA. A nossa parceria com AWEPA é estável e constitui uma mais valia para os nossos esforços e de outros parceiros em direcção à modernização do nosso trabalho*”. (Awepa, 2004:23).

Observatório eleitoral das eleições autárquicas em 1998 e 2003

Dentre muitas actividades desencadeadas pela AWEPA, cabe nos destacar o monitoramento das eleições autárquicas em 1998 e 2003, onde a radiografia sobre o processo é descrito no “Boletim sobre o processo político em Moçambique”, por Joseph Hanlon seu editor e pelo editor adjunto Adriano Nuvunga.

Nas suas análises e comentários sobre o processo eleitoral os editores deste boletim, nas eleições autárquicas de 1998, afirmam que o boicote destas por parte da Renamo fez com que esta e o seu presidente Afonso Dlakama perdessem apoio na base bem como na comunidade internacional. E também perdeu a oportunidade de participar, pela primeira vez, num escrutínio para o poder local.

Nas eleições autárquicas de 2003, a Renamo ganhou alguns municípios: as cidades da Beira e Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche. E esta foi a primeira vez que uma organização política eleita no país não é controlada pela Frelimo. Em Marroneu, o presidente do município veio da Renamo e a Assembleia Municipal é presidida por um membro da Frelimo, ou seja, o primeiro teste da cohabitação. (Hanlon & Nuvunga:2003).



Joseph Hanlon nos seus comentários sobre as eleições intercalares de Mocimboa da Praia diz o seguinte: “embora o Conselho Constitucional esteja tecnicamente correcto ao decidir que as queixas da Renamo sobre eleições intercalares de Mocimboa da Praia e as autárquicas de 2003, não mudariam o resultado, observadores independentes também tornaram claro que algumas objecções da Renamo são válidas”.

Em particular, foi claro que houve votos nulos pelo menos em uma assembleia de voto, e provavelmente em quatro. Segundo Hanlon, *“não seria difícil olhar para os nulos para ver se parecem conter marcas de dedos a mais, e a policia podia facilmente comparar estas impressões digitais com os do funcionários da assembleia de voto”*.

O Conselho Constitucional fez notar que na sua decisão sobre a eleição autárquica de 2003, pedia que fosse criado um único registo, mas a CNE e STAE não o fizeram. Assim, declarou que a CNE violou a lei por ter falhado em manter um registo eleitoral exacto e actualizado. (Hanlon, & Nuvunga:2001).

A incapacidade de apresentar resultados distritais, foi também uma violação da lei. A imprensa expôs várias violações graves da lei eleitoral e o Conselho Constitucional criticou veementemente a ausência de investigação e processo judicial sobre estas violações.

Há um largo consenso de que deviam ser feitas algumas melhorias técnicas nas eleições eleitorais, que há questões como a do registo que precisam mais de mais discussão e que há um certo número de erros e inconsistências que precisam de ser resolvidos.

É claro que problemas políticos e técnicos estão estreitamente ligados começando com as questões técnicas, podia ter sido um processo de construção de confiança que podia tornar mais fáceis as posteriores discussões políticas.

Transparência é uma solução técnica e é um problema político. Se os relatórios das reuniões da CNE fossem públicas, teria sido mais difícil para a Renamo complicar e mais difícil à Frelimo passar por cima de preocupações legítimas da Renamo, porque isto passava a ser público. (Hanlon, & Nuvunga:2001)

Com este tipo de controlo, a actual composição da CNE e as suas regras de tomada de decisões tornar-se-iam menos importantes, porque o mau comportamento de cada uma das partes seria público.

Todavia, ambos os lados preferem o secretismo e querem ter a capacidade de manipular o processo sem ninguém saber, e querem ter a capacidade de culpar o outro lado não tendo a imprensa nenhum meio de verificar quem tem razão. Uma vez que ambas as partes preferem o secretismo, torna-se mais importante a questão do consenso e da partidarização dos membros.

A Renamo reconhece que uma falha no passado foi o facto de delegados de lista analfabetos não terem escrito os resultados e agora exigem que o presidente da estação de voto escreva uma cópia do edital para cada um dos delegados de lista presentes de modo a que os partidos possam recolher juntos cópias oficiais dos resultados de cada posto de voto.

Esta é uma exigência sensata, segundo Hanlon, *“é uma resposta técnica racional a um problema real. Ambos os lados deviam aceitar esta proposta e depois avançar para ver se não haverá outras formas técnicas de responder às preocupações da Renamo”*.

“Se fossem criados suficientes mecanismos de verificação deste tipo, a Renamo pode chegar à conclusão que as suas exigiências de partidarização do STAE e a criação de um sistema inviável de decisões por consenso na CNE, possam a ser menos importantes e uma solução política poderia ser mais fácil” (Idem).

5.6. Apresentação dos resultados da pesquisa

A criação das autarquias locais, sem pretender ser uma varinha mágica para os inúmeros problemas por que passavam as cidades, na altura administradas pelos extintos Conselhos Executivos, tem como objectivo final, dentre vários, a consolidação do processo de edificação do Estado moçambicano democrático através da participação da sociedade civil e do cidadão na gestão da coisa pública, partindo do pressuposto de que há incentivos muito fortes para a participação a nível local porque as consequências são mais visíveis e imediatas (Awepa, 2003:264).

Nesta conformidade, passado o primeiro quinquénio de governação local, as 33 autarquias afirmaram-se como um verdadeiro fenómeno político. Segundo autores da AWEPA, " *trata-se de fenómeno político porque tendo se esforçado na incorporação dos valores das sociedades tradicionais e civil na governação local, garantiram, até certo ponto, uma participação real e significativa da população na actividade administrativa, ou seja, criaram e capitalizaram os mecanismos de concretização, na prática, do conceito de participação, contribuindo assim, para a edificação de um Estado moçambicano credível, com suficiente legitimidade e autoridade aos olhos dos cidadãos*". (Awepa, 2003:264).

As autarquias locais, como parte integrante da reforma democrática em consolidação no país, afirmam-se como um campo de treino ou viveiro da democracia: primeiro, proporcionam uma educação política pertinente aos cidadãos, no sentido de direitos e deveres, subjacentes ao modelo democrático; segundo, proporcionam também aos próprios autarcas uma educação política, sobretudo experiência ao nível da transformação de preocupações comuns em agendas de governação local, que pode ser aplicada em espaços de âmbito nacional, como Assembleia da República, naqueles casos em que cheguem a estes espaços. (Idem).

"Num contexto de dificuldades, tais como, falta de recursos financeiros, materiais, desconhecimento de legislação autárquica, infra-estruturas em avançado estado de

degradação, entre outras, as autarquias locais tiveram um nível de realizações surpreendente, sobretudo em sectores como a saúde pública, reabilitação de ruas, educação, etc., contribuindo, desse modo, não só para a redução das graves carências por que passa (va) a população, como também desempenhando, de forma embrionária, o papel de agentes catalizadores de desenvolvimento local” (Awepa, 2003:265).

As autarquias locais, porque devem prestar contas aos cidadãos e aos órgãos de tutela, têm como instrumento orientador da sua actividade governativa um plano quinquenal, a partir do qual devem elaborar os planos operacionais de base anual.

“ Porém, a prática, em quase toda as autarquias, foi diferente, ou seja, estas na sua actividade governativa, não elaboram os planos quinquenais, tendo trabalhado com planos operacionais anuais derivados dos Manifestos Eleitorais, segundo alguns autarcas, tiveram uma elaboração “exterior”, o que não vem retirar o seu mérito, pelo menos no arrolamento dos problemas e necessidades locais”. (Awepa, 2003:265).

A falta de planos quinquenais torna difícil para os munícipes e demais interessados fizeram uma avaliação global do desempenho das autarquias locais, pelo menos em termos de cumprimento das promessas eleitorais, porque não há um instrumento de avaliação quantitativa com o qual se pode fazer uma confrontação, dado que os manifestos eleitorais são um instrumento de manifestação de intenções políticas e, por isso mesmo, do tipo qualitativo. *“Nesta conformidade, a avaliação do desempenho das autarquias locais só é feita com base naquilo que fizeram, o que nem sempre corresponde àquilo que tinha sido prometido” (Awepa, 2003:265).*

Portanto, as auto-avaliações que os autarcas fazem do seu próprio desempenho, expresso, muitas das vezes, em dados estatísticos, (“cumprimos o plano em 80 ou 90 por cento”), como é comum ouvir-se dizer, carecem de uma base instrumental concreta de medição, o que, no entanto, não pretende diminuir, em qualquer aspecto, os feitos das autarquias.

O Estado, reconhecendo as dificuldades próprias de 1ª experiência porque passariam as autarquias, chamou para si parte significativa das atribuições consagradas na lei como sendo das autarquias, através do princípio de gradualismo, no processo de autarcização.

Este arranjo permitiu que as autarquias se concentrassem em assuntos pequenos, mas de grande impacto na vida dos munícipes, como a limpeza das ruas, os cemitérios, a recreação, a reorganização de mercados, o tratamento de jardins públicos, entre outros. (Awepa, 2003:265).

No entanto, a prática evidenciou que apesar da pré-maturidade que caracterizou quase todas as autarquias locais, no primeiro mandato, estas lançaram-se em desafios de realizações muito complexas, sobretudo em sectores como a saúde e educação.

Foi dentro desta perspectiva que muitas autarquias, sobretudo em grandes cidades, estiveram mais atentas em reivindicar financiamentos e apoios externos, sem antes terem explorado com profundidade as potencialidades locais para o aumento das receitas próprias. (Awepa, 2003:265).

Para a tentação de fazer grandes realizações, no lugar de consolidar as pequenas, e das lições destas, partir grandes empreendimentos em futuros mandatos, concorreram muitos factores, de entre os quais a necessidade de mostrar que as autarquias locais estavam efectivamente a trabalhar; porém, em muitas autarquias esteve presente o interesse genuíno de resolver problemas concretos que afectavam os munícipes.

A questão das grandes realizações, em determinadas autarquias, levantou um aspecto interessante da governação autárquica: a localização dos empreendimentos. É que, em determinadas situações, ficou patente uma clara intenção de unir o útil ao agradável, isto é, fazer um determinado empreendimento numa zona com visibilidade pública, ou seja, perto de uma rua, ou mesmo de uma grande avenida. Esta necessidade de publicitação dos

empreendimentos concorreu, de certo modo, para um certo nível de seu subaproveitamento.

Os principais empreendimentos levados a cabo pelas autarquias, sobretudo nas áreas de educação, saúde e abastecimento de água, tiveram como potencial fonte de financiamento o Estado, através do Fundo do Investimento da Iniciativa Local. Para além do Estado, para estes empreendimentos contribuíram as Organizações não-governamentais (ONGs); parceiros externos com outras autarquias e sector privado, predominantemente local. (Awepa, 2003:266).

As receitas próprias (cobranças nos mercados e cobranças de vários licenciamentos, como bicicletas, carrinha de mão, entre outros) tiveram pouco impacto nestas realizações; aliás, foram empregues, sobretudo, juntamente com os Fundos de Compensação Autárquica, nas despesas correntes, como salários, representação e administração.

A fonte de financiamento para os principais empreendimentos das autarquias é útil na medida em que permite uma compreensão daquilo que efectivamente as autarquias fizeram e podem fazer com fundos próprios.

Mesmo assim, deve-se ressaltar o compromisso dos autarcas em fazer uma aplicação séria, responsável e criteriosa dos fundos das várias subversões, pois os investiram em sectores que concorrem para a satisfação das necessidades dos munícipes. (Idem).

Quase todas as autarquias locais coabitam com as ONGs. Esta quase coabitação traduziu-se numa espécie de complementariedade ou de conjugação de energias para a satisfação das necessidades dos munícipes, onde por vezes, as ONGs satisfaziam certas necessidades em apoio aos municípios.

Ou seja, as autarquias locais concretizaram muitas das suas responsabilidades de conjugação de esforços com as ONGs, através de apoios financeiros, materiais e mesmo

de execução de obras, em sectores como a saúde, abastecimento de água, educação e outros. (Awepa,2003:266).

Porém, houve situações de complementariedade por defeito. Trata-se de complementariedade por defeito aquela em que um dos órgãos coabitantes, sobretudo a autarquia, deixa de realizar um determinado empreendimento, por exemplo, a reabilitação de uma represa para abastecimento de água, porque o outro órgão coabitante já reabilitou e não uma situação em que, por via de uma planificação conjunta, se fizesse uma identificação dos problemas e, em função dos meios de que dispõem os órgãos, se procedesse à distribuição de responsabilidades dos municípios.(Idem).

Aliados à necessidade de mostrar-se o trabalho realizado e com ele a possibilidade de mais um mandato, houve certo engrandecimento e sobrevalorização da real dimensão e impacto humildes que são apresentados como se de um grande empreendimento se tratasse.

Este facto alarga-se à qualidade do parque dos empreendimentos das autarquias locais: é que um pouco por todas as autarquias locais os empreendimentos ou realizações, mesmo aquelas que beneficiaram de obras de grande envergadura de reabilitação, sobretudo no sector de estradas, estarão como há cinco anos atrás, ou seja, precisando de reabilitação. (Awepa, 2003:266).

Segundo AWEPA(2003) na maioria das autarquias é notória a preocupação para a melhoria das suas infra-estruturas (reparação de estradas, recolha de resíduos sólidos, embelezamento de espaços públicos, saneamento do meio, etc.), desde a tomada de posse dos primeiros órgãos municipais, mesmo se os recursos de que dispõem são bastante exiguos.

“A exiguidade dos recursos financeiros prende-se, entre outras coisas, com o facto de as autarquias ainda não estarem a exercer em pleno a sua autonomia financeira,

particularmente na vertente da cobrança de alguns impostos e taxas previstas na lei, dada a insuficiência ainda de regulamentação para o efeito”. (Awepa, 2003:266).

Há por isso mesmo, todo um conjunto de constrangimentos que decorre deste processo, que devem constituir objecto de reflexão profunda com vista a identificarem-se formas de suprimento, de entre as quais se destacam:

- A falta de confiança entre os órgãos municipais, que coloca muitas vezes a Assembleia Municipal numa situação de oposição ao presidente do Conselho Municipal e seu elenco;
- Os conflitos de poder/ competência entre os órgãos municipais por um lado e os órgãos locais do poder por outro, com maior enfoque ao nível distrital;
- A falta de clareza na delimitação física da área territorial de algumas autarquias;
- O fraco domínio do pacote legislativo autárquico pelos titulares e membros dos órgãos autárquicos e pelos agentes da Administração Local do Estado.

Volvidos dois anos após o dia 30 de Junho de 1998, altura da realização das primeiras eleições autárquicas em 33 Cidades e Vilas, os resultados iniciais apresentam-se claramente diversificados.

Na melhor das situações, o Governo Municipal eleito está a cumprir com parte substancial das suas promessas, estimulando o uso dos recursos locais, e recorrendo a iniciativas também locais para fazer mais do que parecia possível na situação em que tudo dependia do Governo Central, criando assim melhorias palpáveis na vida dos munícipes.

Na pior das situações, os Governos Locais eleitos transformou em realidade todos os receios que caracterizam a presente fase do processo de Descentralização em Moçambique, promovendo a satisfação dos interesses pessoais de um punhado de membros dos órgãos autárquicos e funcionários (Awepa, 2001:7).

A maior parte dos recém eleitos governos autárquicos apresenta uma mistura daqueles dois aspectos. Os municípios na sua maioria, respondem às exigências ao nível local e melhoram já, de forma assinalável a prestação de serviços.

Alguns muito melhor, comparativamente aos seus predecessores Conselhos Executivos centralmente nomeados para as cidades e vilas;

“Há uma grande variação no que diz respeito às prioridades estabelecidas pelas populações locais; Os recém eleitos Governos locais estão a aprender depressa e a registar melhorias no seu desempenho”. (Awepa, 2001:8).

Satisfação das necessidades locais

A educação tornou-se uma prioridade. Isto talvez seja surpreendente. Embora a Lei das autarquias locais preveja que os Municípios irão eventualmente tornar-se responsáveis pelo ensino primário e pelos cuidados sanitários primários, nada foi feito para a transferência efectiva dessas responsabilidades. (Awepa, 2001:18).

Todavia, praticamente todos os Conselhos Municipais têm um vereador responsável pela educação e fizeram algo para a reabilitação das escolas. Em alguns casos, tratou-se de uma nova pintura ou de mobiliário novo.

Os Conselhos estão igualmente a reabilitar infra-estruturas antigas, particularmente sanitários públicos, que se encontravam abandonadas desde o tempo colonial ou que se haviam degradado. (Awepa, 2001:18).

Os Conselhos Municipais jogaram um certo papel durante situações de emergência, como no caso das cheias em Maputo, Gaza e Inhambane e durante um incêndio em Monapo. De um modo geral, o apoio financeiro vem de fora - do Governo Central, de ONGs ou da comunidade Internacional. (Awepa, 2001:19).

Porém, a ajuda inicial em termos de alimentos, vestuário e abrigo, depende dos vizinhos e de outras pessoas locais, e esse apoio parece mais efectivo quando se verifica o envolvimento do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal.

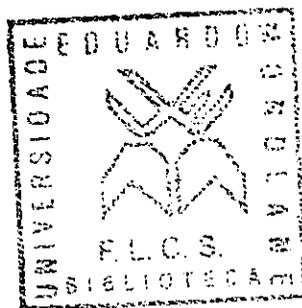
A acomodação para fins sociais constitui uma das áreas de responsabilidade dos Municípios, e isto ficou demonstrado de forma mais comum no Sul do país, onde as vítimas das cheias estão a ser reassentadas em talhões novos e menos vulneráveis (Idem).

Finalmente, a acção mais dramática foi quando o Município da Matola se opôs com êxito ao Governo Central na questão da incineração de pesticidas nos fornos da fábrica local de cimento. Tratava-se de um projecto com financiamento externo para destruir pesticidas obsoletos, e que tinha um forte apoio do Governo. (Awepa, 2001:20).

Porém, houve um protesto dos ambientalistas, que afirmavam que os gases libertos depois da incineração seriam perigosos. O primeiro grupo de pressão ambientalista local de Moçambique, Livaningo, foi criado para lutar contra a proposta.

O Livaningo e o Conselho Municipal organizaram uma série de reuniões públicas e realizaram um estudo ambiental alternativo, que apresentava argumentos contra a incineração. Eventualmente, em Outubro de 2000, o Governo abandonou a ideia e afirmou que não iria incinerar os pesticidas. (Awepa, 2001:20).

Nem todos os Municípios tiveram um bom desempenho. Os Municípios da Matola (apesar do grande destaque por causa da questão da incineração), Angoche, Chimoio e Inhambane situam-se entre aqueles onde as pessoas reclamam que não se registam melhorias, ou onde a situação está mesmo a deteriorar-se. “*A Cidade perde a pouco e pouco a condição de capital mais limpa do país*” podia-se ler num título do Jornal Notícias (31 de Julho de 2000).



O então presidente Municipal, Dário Jane argumentava que a culpa era dos munícipes: “*há uma grande diferença entre o tempo dos Conselhos executivos e agora. Noutro tempo havia o espírito de obediência, mas agora há anarquia e desobediência*”. O Notícias, que claramente discorda, atribui as culpas a nova autarquia: “*muito trabalho, poucos resultados. Há lixo espalhado pela cidade, buracos nas estradas*.” (Awepa, 2001:20).

Mesmo os melhores dentre os novos Municípios, só conseguiram lidar com alguns problemas que herdaram, nos primeiros dois anos e meio (muito embora o aspecto mais interessante do processo seja, particularmente o desemprego provocado pelo encerramento de fábricas e minas nos Municípios tais como, Angoche, Moatize, Mocuba e Gúruè).

A maioria dos Conselhos criou uma polícia municipal que regula os mercados, o comércio ilegal, o depósito incorrecto do lixo, etc., e providencia alguma segurança às instalações municipais.

A maioria dos Conselhos também contratou várias pessoas novas para o trabalho de jardinagem, recolha de lixo, e provisão de outros serviços. De facto, parece que os antigos Conselhos Executivos havia sido privados de recursos, e esta é uma razão porque se haviam tornado ineficazes (Awepa, 2001:21).

Todavia, o recrutamento de pessoal tem sido uma questão controversa nalgumas áreas, com reclamações de que os postos de trabalho foram atribuídos aos familiares ou aos membros do partido Frelimo. Em vários locais realizaram-se protestos públicos.

Numa cidade, o Presidente do Conselho Municipal contratou a sua esposa como guarda-livros, com a justificação de que mais ninguém estava disponível, mas devido à pressão da Assembleia, ele teve que encontrar alguém para a substituir. (Awepa, 2001:21).

Maxixe criou uma comissão conjunta, integrando membros da Assembleia e do Conselho, para fazer o recrutamento da nova polícia municipal.” *Os postos de trabalho foram anunciados e todas as pessoas que foram recrutadas tiveram que ser aprovadas publicamente; alguns membros da comissão tentaram fazer com que os seus familiares fossem contratados, mas houve uma resistência bem sucedida, por parte dos outros membros da comissão*”. Segundo a AWEPA, este é o único exemplo de um sistema de recrutamento genuinamente aberto de que tem conhecimento (Awepa, 2001:21).

Todos os Conselhos e Assembleias dizem que o estabelecimento de ligações com as comunidades é uma prioridade, e todos eles dizem manter reuniões regulares. Na prática, alguns foram muito mais participativos do que outros.

Conflitos de interesses

O actual presidente do Município de Nacala, Manuel dos Santos, eleito pela coligação RENAMO-UNIÃO ELEITORAL, manifestou-se insatisfeito pelo facto de a sua edilidade não colher algum proveito dos impostos cobrados ao porto de Nacala; segundo ele *“depois da oposição ter ganho a autarquia de Nacala, o governo da FRELIMO decidiu instituir o administrador distrital por forma a diminuir os poderes administrativos”* (Semanário Zambéze, 26/Maio/2006:17).

Nalgumas cidades, os Presidentes Municipais e membros das Assembleias argumentavam que tinham sido eleitos para dirigir e para tomar decisões que o que era necessário fazer era óbvio. (Awepa, 2001:27).

Auscultar não era uma prioridade, e em muitos locais os eleitos só agora começam a entender a importância disso. Nalgumas cidades, como Chibuto, as pessoas locais dizem que são consultadas e que se sentem parte do processo político.

Noutros locais, como Chimoio e Angoche, o Presidente do Conselho é tido como arrogante e a sociedade civil encontra-se alienada. Em Moatize, *“as pessoas locais queixaram-se da brutalidade e arbitrariedade da polícia, numa reunião pública*

organizada por uma ONG estrangeira, porque as pessoas reclamavam que o Conselho não as queria ouvir” (Idem).

Em Nampula, o Conselho Municipal instalou uma caixa de reclamações simples e esta está a ser usada. Muitos Municípios usam a rádio local para anunciar reuniões e acções realizadas pelo Conselho e pela Assembleia.” *mas em Mocuba, o programa municipal só vai para o ar, cerca das 10:00h da noite, quando as pessoas já estiverem a dormir”.* (Awepa, 2001:28).

A linha divisória entre a cooperação e a corrupção pode, por vezes, ser muito ténue. Os membros do Conselho e da Assembleia estão em posição de tomar decisões que beneficiem indivíduos, e mesmo a si próprios.

Segundo a avaliação feita pela AWEPA, não constantaram qualquer evidência de corrupção, mas viram vários exemplos de potencial conflito de interesses e falta de transparência. ”

De igual modo, há exemplos de vereadores que são responsáveis por pelouros onde são comerciantes activos, como o turismo. O argumento a favor desta situação é que eles estão melhor equipados para entender o sector; o argumento contra, é que eles têm um interesse pessoal em todas as decisões sobre o sector.(Awepa, 2001:41).

Em muitos Municípios, foram nomeados como vereadores empresários proeminentes, precisamente na esperança de que eles usariam os seus recursos pessoais, incluindo dinheiro e transporte em benefício do Município. (Idem).

Mas, em troca, eles seguramente esperarão que o Governo Municipal realize acções que beneficie também — por exemplo, a atribuição de terra ou de licenças de construção, que de outro modo, não seriam concedidas a alguém que não estivesse tão intimamente ligado ao Governo Municipal.

A realidade de Moçambique hoje, é que os Governos Municipais têm que construir níveis de cooperação com os indivíduos chaves, tanto a nível do Governo local como Central, com o empresariado, e com figuras proeminentes como líderes tradicionais. Para todos eles, a edificação de um Município melhor é uma forma válida de “interesse-próprio”.

A corrupção surge quando este círculo interno começa a tomar decisões que se traduzem em benefício pessoal para os membros do grupo e das suas famílias. Em resumo, a amizade e a cooperação são essenciais para fazer com que os municípios funcionem bem, mas o potencial para a corrupção é tão grande que a transparência e vigilância máximas são também necessárias. (Awepa, 2001:42).

Os Conselhos Executivos nomeados haviam ficado desprovidos de recursos, de pessoal e haviam se tornado desfasados. Na melhor situação, os Governos Municipais eleitos criaram um novo dinamismo e usaram a iniciativa local com sucesso. “Eles respondem até certa medida as necessidades e exigências locais e dispõem de recursos para produzir algum impacto.” (Awepa, 2001:43).

Todavia, o quadro é muito variado. No Chókwè melhorou o sistema de recolha de lixo e a cidade está mais limpa; em Chimoio, a cidade está mais suja. Em Cuamba, o abastecimento de água melhorou, mas esse não foi o caso em Moatize.

Em Monapo, a distribuição de electricidade foi expandida; em Montepuez pouco foi feito para restabelecer a electricidade ou água. Em Manica, o Administrador do distrito lutou contra o estabelecimento do Município e recusou-se a entregar instalações; mais além, no Dondo, a transição foi sem percalços e a transferência dos edifícios foi generosa. (Idem).

5.7 Análise dos resultados da pesquisa

Para a elaboração deste estudo partiu-se do pressuposto de que sendo este processo novo no país, haverá algumas ilações a tirar no contacto entre a AWEPA e o Governo.

O conhecimento da legislação complementar que regula a aplicação da lei das autarquias é fraco; sendo assim, primeiro é fundamental dotar deste pressuposto básico do pacote autárquico a todos os que irão trabalhar directamente neste processo.

Segundo a lei 2/97, das autarquias locais, que determina que na criação das autarquias locais deve se ter em conta factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos, bem como a capacidade financeira para a execução das tarefas que lhes cabem, seria mais eficaz dotar essas áreas territoriais de infra-estruturas, e preparar os quadros através de uma formação de todos os mecanismos do processo.

Como apuramos na nossa pesquisa, há que fazer um enraizamento numa base de apoio por meio da institucionalização de mecanismos de participação da sociedade através de processos contínuos de consulta e prestação de contas e, de uma permanente busca de resultados concretos que tornem claro aos cidadãos que este processo, realmente trouxe melhoria da sua vida.

Verifica-se uma baixa capacidade das autarquias, em geral, de geração de receitas próprias e também a existência de condições, potencialmente propícias para a ocorrência de disputas (em termos de recursos, património e autoridade, entre as autarquias e as administrações locais do Estado onde ambas coexistem).

Contudo, elas respondem até certa medida, às necessidades e exigências locais, e dispõem de recursos para produzir algum impacto; Pese embora verificar-se uma captação deficiente e aplicação racional de receitas decorrentes das taxas previstas na lei, dada a insuficiência ainda da regulamentação para o efeito.

Por definição, a descentralização fundamenta-se na ideia de participação dos interessados na gestão dos próprios assuntos. Neste sentido, (Cistac, 2001:25-26) citando Ancha E. Carneiro coloca claramente a problemática relacionada com a questão e com o interesse da participação do cidadão na vida política da autarquia local escrevendo: "*é importante*

que o acto eleitoral como o principio e o fim da sua participação na vida politica da sua comunidade. Ele deve ser encarado como um acto de compromisso com um projecto comum a nivel comunitário, que leva, necessariamente a um engajamento para a solução de problemas comuns."

Portanto, só é possível, esta democracia local, se o conjunto da população interessada possuir o mínimo de instrução, que necessita, por um lado, de uma politica afirmativa de alfabetização e, por outro lado, de uma campanha intensiva de educação cívica baseada na educação dos cidadãos, enquanto força activa e condutora do processo democrático.

Por isso, é necessário colocar à disposição do cidadão os elementos e as informações necessárias para que ele próprio com consciência desenvolva o seu novo papel dentro da sociedade (Cistac, 2001:25-26).

É evidente que as autarquias locais deverão fazer face a numerosas obrigações para tentar satisfazer as necessidades das suas populações e que prioridades deverão ser determinadas e operadas escolhas.

As autarquias locais podem, por último contar com o apoio do Estado que por outorga de subvenções incita-as a intervirem em tal ou tal área. Estas subvenções podem também ser provenientes de outros doadores quer sejam públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros (Cistac, 1996:84).

Capítulo VI

6. Conclusões e recomendações

6.1. Conclusão

A primeira conclusão que tiramos é de que na melhor situação, os estudos realizados pela AWEPA mostram que os Governos Municipais eleitos criaram um novo dinamismo e usaram a iniciativa local com sucesso.

A parceria entre a AWEPA e o Governo mostra que há uma boa articulação nas políticas deste último na área de descentralização; constatamos que há um certo interesse dos parceiros em criar uma legislação que seja exequível para o nosso contexto.

A avaliação feita por este parceiro do Governo, dá nota positiva a este processo de descentralização democrática no país, pois nota-se uma preocupação por parte dos órgãos municipais em resolver àqueles problemas que enfermam os munícipes, e estes últimos por sua vez, têm procurado pressionar às autoridades municipais naquilo que são efectivamente os seus problemas dentro da autarquia.

O relacionamento entre a AWEPA e o Governo, na nossa óptica, é salutar; como constatamos através da nossa entrevistada, quadro sénior da organização, pois esta organização faz trabalhos de monitoria, faz acompanhamento do processo e promove seminários aos envolvidos neste processo de descentralização.

Esta tem sido uma experiência salutar que trouxe um dinamismo, comparativamente aos anteriores Conselhos Executivos, uma vez o processo autárquico está conseguindo minimizar os problemas locais em que os munícipes os sentem e vêem com facilidade se a solução está sendo feita ou não.

Contudo, os constrangimentos também foram notados uma vez que o processo é ainda novo e a maior parte dos envolvidos desconhece o pacote autárquico que regula este processo, o que vem, de certa forma, criar alguns atritos entre os Órgãos Locais do Estado e o Poder Local.

Todavia, estes e outros aspectos negativos não tiram o mérito deste processo que a AWEPA acompanhou, participou e contribuiu activamente como parceiro do Governo e que na melhor das hipóteses conseguiu dar um apoio eficaz.

6.2 Recomendações

Portanto, fundamentamos que a AWEPA na sua relação com o Governo e suas políticas na área da descentralização é importante fazer a auscultação dos munícipes por forma a saber os verdadeiros problemas que os afligem, as prioridades na sua solução bem como o envolvimento destes por forma a se sentirem fazer parte deste processo.

Cabe aos municípios elevar e capacitar os seus quadros em matéria de conhecimento da legislação autárquica e da capacidade de gestão eficiente das receitas cobradas na autarquia; criar um mecanismo de prestação de contas por parte do município e seus agentes ; elevar e capacitar os munícipes sobre seus direitos e deveres.

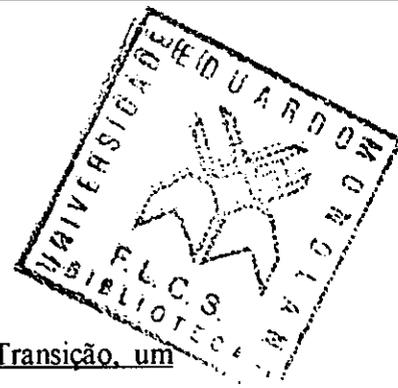
O Município devia auscultar a opinião pública de forma mais prática e capacitar os munícipes sobre seus direitos e deveres através da sua participação nas secções da Assembleia Municipal, dado que estes desconhecem da lei que lhes permitem participar nessas secções.

Este processo de descentralização no contexto da reforma do sector público devia ser de forma participativa, isto é, na implementação desta reforma o funcionário público devia se sentir como sujeito e não objecto da acção na sua contribuição para o sucesso deste processo, na medida em que, é ele que no seu dia a dia, irá entrar em contacto com o utente, e/ou munícipe.

É necessário o estabelecimento de uma legislação nas instituições representativas e essa legislação deve acompanhar as mudanças que possam ocorrer no seio do poder local.

O programa da AWEPA esteve voltado aos aspectos e agentes políticos da governação local, podia envolver mais o autarca.

E os seminários de apoio também deviam incluir a sociedade civil, como forma de envolvê-la nos processos da tomada de decisão.



7. Bibliografia

- ABRAHAMSSON, H. NILSSON, A. (1998): Moçambique em Transição, um estudo da história durante o período 1972-1992, CEGRAF, CEEI-ISRI, Maputo.
- ABRAHAMSSON, H. NILSSON, A. (1998), Ordem Mundial futura e governação em Moçambique: Obstáculos à consolidação do Estado-nação. CEGRAF, CEEI-ISRI, Maputo.
- ALVES, A., COSSA, B. (1997): Guião das autarquias Locais. Projecto de Descentralização e Democratização (PDD). GTZ, Maputo.
- AWEPA (2003) “As Primeiras 33 Autarquias em Moçambique: Realidade, Conquistas, Constrangimentos, Perspectivas”, ML Graphics, Lda., Maputo
- AWEPA (2004) Sustainable Democracy and Human Rights, Occasional Papers Series 12
- AWEPA (2004) Review of AWEPA Activities 2002-2003, 20th Anniversary Special editor
- BALOI, O. S. (2003) Capacitação Institucional e Formação na Descentralização: Que Papel das Instituições de Formação, Empresas Privadas e ONGs? In: MACUANE, J. & WEIMER, B. (2003) (eds) Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional, (MAE) e Agência para o desenvolvimento e cooperação, Maputo, pp179-184
- BOLETIM DA REPÚBLICA, Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997, 2^o Suplemento I-Série N^o 7
- BOLETIM DA REPÚBLICA, Lei nº 8/2003 de 19 de Maio de 2003, Suplemento I-Série N^o 20
- CHICHAVA, J. (2003) Organização e Estratégias de Capacitação Institucional dos Governos Locais: Experiências e Desafios In: MACUANE, J. & WEIMER, B. (2003) (eds) Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional, (MAE) e Agência para o desenvolvimento e cooperação, Maputo, pp 45-51.
- CIRESP (2001) Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público-Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011, Maputo.

- CISTAC, G. (2001) Manual de Direito das Autarquias Locais, Livraria Universitária, Maputo
- CISTAC, G. (1996) Colóquio sobre aspectos jurídicos e financeiros do processo de descentralização em Moçambique, Faculdade de Direito da UEM, Maputo
- DA CRUZ, A. (2003) Reforma do Sector Público in: MACUANE, J. & WEIMER, B. (2003) (eds) Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional, (MAE) e Agência para o desenvolvimento e cooperação, Maputo, pp 53-64.
- GUAMBE, J. (1998) A reforma dos órgãos locais, vantagens e riscos da descentralização. In " As autarquias locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico. Lisboa-Maputo.
- GUAMBE, J. M. (1993) Processo de Descentralização em Moçambique. In Ismail Nazeem, Mayer I. (1997) Local government Management, International, Thomson Publishing.
- HANLON, J., MATUSSE, Â. & ALBERTO, R. (2001) Os Laboratórios do Processo Moçambicano de Autarcização, AWEPA, Occasional Paper Series 9.
- LAKATOS, E.M. & MARCONI, M. A. (1999), Sociologia Geral, 7ª edição, Atlas, São Paulo
- MAE (1999) Pacote Autárquico, Brochura 1.
- Manual de Leis e Regulamentos Sobre Eleições Autárquicas de 2003 em Moçambique, EISA ELECTION HANDBOOK Nº11, South Africa
- MACUANE, J. & WEIMER, B. (2003) Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional, (MAE) e Agência para o desenvolvimento e cooperação, Maputo, pp 25-31
- MASSALILA, B. (1996) Administração Local no Botswana, in Descentralização e Administração Municipal: Descrição e desenvolvimento de ideias sobre alguns modelos africanos e europeus. Uma resenha descritiva de vários autores comentada por Baptista e Machava, F. Moçambique, Fredrich Erbert Stiftung e MAE, Maputo.

- MAZULA, A. e outros (1998); Autarquias locais em Moçambique, antecedentes e regime, Imprensa Nacional; Lisboa – Maputo.
- MAZULA, B. (1994), Dados Estatísticos do Processo Eleitoral, STAE, 1ª edição, Maputo
- MANOR, J. (1998) As Promessas e as limitações da descentralização (MAE), in GUAMBE e WEIMER (eds) Textos de discussão nº6, MAE, *Programa de Reforma dos Órgãos*, Maputo
- MOTTA, P. (1993), Desafios na Gestão Pública Contemporânea-A Questão da Participação e descentralização, Maputo
- PICARDO, R. (2005) Gestão Financeira Municipal: Descentralização e Cobrança da Taxa de Lixo- O caso do Município da Beira (2002-2004)-Trabalho para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, FLECS, UEM.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (1990) Constituição, 2ª Edição, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- WEIMER, B. (2000) Governança Local/ Descentralização. In Governança Democrática em Moçambique: Prioridade para a segunda geração 2002-2006. PNUD, Maputo.
- WEIMER, B. (2002) Autarcização em Moçambique. Alguns Critérios de Avaliação para o Balanço das Primeiras Experiências. In Workshop sobre a Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização. Cooperação Suíça- Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização, Xai-Xai.
- PARLAMENTO: Pedra Angular da Democracia, (folheto informativo publicado pela AWEPA)
- HANLON, J. & NUVUNGA, A.: (Boletim sobre o processo político em Moçambique)- [w.w.w.mozambique.mz/awepa](http://www.mozambique.mz/awepa).; Nº 23-9 de Outubro de 1999; Nº25 de Agosto de 2000; Nº 27-5 de Dezembro de 2001; Nº28-1 de Novembro de 2002; Nº19 Dezembro de 2003; Nº29 de Dezembro de 2003; Nº 1-11 de Outubro de 2004; Nº3-24 de Outubro de 2004; Nº 32-15 de Julho de 2005

INFORMAÇÃO NÃO DIVULGADA

EASTON, D. (1953) The Political System. New York: Wiley

HECLO, H. (1972) Review article: Policy analysis. British Journal of Political Science.

WILDAVSKY, A. (1979) Speaking truth to Power: the art and craft of policy analysis.

Boston

8. Anexos

Guião de Entrevista Semi-estruturada

1. Identificação do entrevistado.

A. AWEPA em Moçambique:

2. Como avalia o grau de implementação do processo de descentralização em Moçambique?

a) De onde vem os recursos humanos da AWEPA?

b) Quem financia a AWEPA?

3. Qual é o Orçamento da AWEPA em Moçambique?

4. Como é feita a contribuição da AWEPA no processo de descentralização?

5. Que avaliação faz, a AWEPA, da sua contribuição para as políticas do Governo no tocante ao processo de descentralização?

6. Tem havido uma boa articulação entre a AWEPA e o Governo na sua relação face às políticas sobre a descentralização?

7. Quais os Constrangimentos que a AWEPA tem encontrado na sua relação com os agentes ligados a este processo?

ANNEXES

AWEPA STAFF

Directorate

Dr. Jeff Balleh, *Director*

Arusha

Linda Baas

Kigali

Déala Mukabaranga

Mr. Wiemer-Jan Hoordveld,

Deputy Director

Brazzaville

Max Fira

Bertille Yoka

Maputo

Angelo Malusse

Rosita Alberto

Zaida Beete

Lazaro Chachualo

Aly Jamal

Telma Mahiquene

José Malavele

Alzira Muchanga

Ivete Tivane

Mr. John McKendry, *Deputy
Director for Programme
Development*

Bujumbura

Jocelyne Hahimana

Angéline Nahimana

Cape Town

Jessica Longwe

Christine Leibach

Teresa de Lima

Marylin Petersen

Nomawethu Xali

Amsterdam

Liselot Bloemen

Henny Boersma

Ayesha de Sousa

Latifa De Waard

Monique Geeve

Geertje Hollenberg

Marc Holkamp

Iloona Kaandorp

Yvette Matthijsen

Mirjam Mouwe

Monique Vogels

Dar es Salaam

Lawrence Makigi

Kampala

Jennifer Kwarisiima

Brussels

Maureen Gees

Annexes

ANNEXES

Contributions Received in 2002-2003



Austria
Belgium
Denmark
Finland
Flanders
Ireland
Netherlands
Norway
Portugal
Spain
Sweden
Switzerland
International AIDS Trust
North-South Centre of the Council of Europe
UNDP
UNHCR
UNICEF
UNOPS
World Bank





BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

2º SUPLEMENTO

IMPRESA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, dando conste, além das indicações necessárias para esse efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: Para publicação no «Boletim da República»

SUMÁRIO

Assembleia da República:

Lei nº 2/97:

Aprova o quadro Jurídico para a implantação das autarquias locais.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei nº 2/97

de 18 de Fevereiro

Havendo necessidade de criar o quadro jurídico legal para a implantação das autarquias locais, ao abrigo do nº 1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina:

CAPÍTULO I

PRINCÍPIOS GERAIS

ARTIGO 1

(Autarquias Locais)

1. Na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

3. As autarquias locais desenvolvem a sua actividade no quadro da unidade do Estado e organizam-se com pleno respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico nacional.

ARTIGO 2

(Categorias)

1. As autarquias locais são os municípios e as povoações.
2. Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas.
3. As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo.
4. A lei poderá estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação.

ARTIGO 3

(Classificação)

As formas de classificação das autarquias locais de cada categoria são definidas por lei.

ARTIGO 4

(Estatuto da cidade capital)

O Estatuto Municipal da cidade capital do país é definido por lei.

ARTIGO 5

(Factores de decisão)

1. A criação e extinção das autarquias locais é regulada por lei, devendo a alteração da respectiva área ser precedida de consulta aos seus órgãos.
2. A Assembleia da República, na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais, deve ter em conta:
 - a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
 - b) interesses de ordem nacional ou local em causa;

ARTIGO 7

(Relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais do Estado)

As relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais do Estado se desenvolvem com observância dos princípios de unidade, hierarquia e coordenação institucional.

ARTIGO 8

(Estrutura orgânica do governo provincial e distrital)

Compete ao Conselho de Ministros definir a estrutura orgânica dos governos provincial e distrital, tendo em consideração as necessidades, potencialidades e capacidades de desenvolvimento da província ou do distrito.

ARTIGO 9

(Coordenação com as autarquias locais)

1. Na sua actuação, os órgãos locais do Estado respeitam a autonomia, as atribuições e competências das autarquias locais.

2. Os órgãos locais do Estado coordenam os seus planos, programas, projectos e acções com os órgãos das autarquias locais compreendidas no respectivo território, visando a realização harmoniosa das suas atribuições e competências.

ARTIGO 10

(Articulação com as autoridades comunitárias)

No desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais do Estado articulam com as autoridades comunitárias, observando estritamente a Constituição da República, as demais leis e os regulamentos sobre a matéria.

CAPÍTULO II

Âmbito territorial

ARTIGO 11

(Província)

1. A província é a maior unidade territorial da organização política, económica e social da administração local do Estado.

2. A província é constituída por distritos, postos administrativos e localidades.

3. A província abrange também as áreas das autarquias locais compreendidas no respectivo território.

ARTIGO 12

(Distrito)

1. O distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique.

2. O distrito é composto por postos administrativos e localidades.

3. O distrito abrange também as áreas das autarquias locais compreendidas no respectivo território.

ARTIGO 13

(Posto administrativo)

1. O posto administrativo é a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito, tendo em vista garantir a aproximação efectiva dos serviços da administração local do Estado às populações e assegurar maior participação dos cidadãos na realização dos interesses locais.

2. O posto administrativo é constituído por localidades.

3. O posto administrativo abrange também as áreas das autarquias locais compreendidas no respectivo território.

ARTIGO 14

(Localidade)

1. A localidade é a unidade territorial base da organização da administração local do Estado e constitui a circunscrição territorial de contacto permanente dos órgãos locais do Estado com as comunidades e respectivas autoridades.

2. A localidade compreende aldeias e outros aglomerados populacionais inseridos no seu território.

CAPÍTULO III

Estruturas dos órgãos locais do Estado

SECÇÃO I

Órgãos da província e aparelho provincial do Estado

ARTIGO 15

(Designação)

São órgãos da administração pública de província:

- a) o Governador Provincial;
- b) o Governo Provincial.

ARTIGO 16

(Governador Provincial)

1. O Governador Provincial é, na respectiva província, o representante da autoridade central da administração do Estado.

2. O Governador Provincial é nomeado, exonerado ou demitido pelo Presidente da República.

3. Nos seus impedimentos ou ausências, o substituto do Governador Provincial é designado pelo Presidente da República.

ARTIGO 17

(Competência do Governador Provincial)

1. Compete ao Governador Provincial:

- a) representar, na província, a autoridade central da administração do Estado;
- b) dirigir o Governo Provincial;
- c) supervisionar os serviços da administração do Estado na província;
- d) dirigir a preparação, execução e controlo do Programa do Governo, do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado na província;
- e) orientar a elaboração das propostas do plano e orçamento da província e do respectivo balanço de execução;
- f) apresentar relatórios periódicos ao Presidente da República sobre a governação e vida sócio-económica e cultural da província;
- g) decidir sobre questões de gestão dos recursos humanos do Estado pertencentes ao quadro de pessoa provincial;
- h) orientar e acompanhar a concepção e implementação de actividades dos agentes da cooperação internacional na província;
- i) criar unidades de prestação de serviços de saúde primários bem como escolas primárias de ensino geral;
- j) tomar providências e dirigir as instruções adequadas ao comandante provincial da Polícia da República de Moçambique, no âmbito da preservação da ordem e segurança públicas;



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Assembleia da República:

Lei n.º 8/2003:

Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 8/2003

de 19 de Maio

Havendo necessidade de se rever o quadro legal dos órgãos do Estado visando estabelecer, no prosseguimento da construção de uma administração pública para o desenvolvimento, novos princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, em conformidade com os artigos 185 e 186, conjugados com o n.º 1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

ARTIGO 1

(Âmbito)

1. A presente Lei estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade.

2. A organização, competência e funcionamento das instituições de defesa e segurança, ordem pública, fiscalização das fronteiras, emissão de moeda e as de relações diplomáticas regem-se por normas ou regras. Regem-se também por normas ou regras próprias, as instituições de finanças públicas, registo civil e notariado, identificação civil e de migração.

ARTIGO 2

(Função dos órgãos locais do Estado)

1. Os órgãos locais do Estado têm a função de representação do Estado ao nível local para a administração do desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a unidade e integração nacionais.

2. Os órgãos locais do Estado, no âmbito das suas funções de direcção estatal, exercem competências de decisão, execução e controlo no respectivo escalão.

3. Os órgãos locais do Estado garantem, no respectivo território, sem prejuízo da autonomia das autarquias locais, a realização de tarefas e programas económicos, sociais e culturais de interesse local e nacional, observando a Constituição, as deliberações da Assembleia da República, as decisões do Conselho de Ministros e dos órgãos do Estado de escalão superior.

ARTIGO 3

(Princípios de organização e funcionamento)

1. A organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e da desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais.

2. Os órgãos locais do Estado observam o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada.

3. No seu funcionamento, a par das normas de funcionamento dos serviços da administração pública legalmente definidas, observam os princípios da boa administração, do respeito pelos direitos subjectivos e pelos interesses legítimos dos administrados, garantem a participação activa dos cidadãos, incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades, aplicando, nomeadamente os recursos ao seu alcance.

ARTIGO 4

(Princípio de legalidade)

1. Os órgãos locais do Estado realizam as suas actividades observando a Constituição da República e demais leis, dentro dos limites das suas competências e em conformidade com os fins para que as mesmas lhes foram conferidas.

2. Os órgãos locais do Estado fazem respeitar as leis e realizam o controlo administrativo no território sob sua jurisdição.

ARTIGO 5

(Princípios de relacionamento)

Nas suas relações com os administrados, os órgãos locais do Estado observam, nomeadamente os princípios da justiça, igualdade de tratamento dos cidadãos perante a lei, imparcialidade, transparência e da proporcionalidade.

ARTIGO 6

(Designação dos dirigentes dos órgãos locais do Estado)

Podem ser dirigentes dos órgãos locais do Estado cidadãos moçambicanos de reconhecido mérito moral e experiência profissional na administração pública, para exercer as suas funções com idoneidade, objectividade, imparcialidade, competência e zelo.

PP 4314

- c) razões de ordem histórica e cultural;
- d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

ARTIGO 6

(Atribuições)

1. As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente:

- a) desenvolvimento económico e social local;
- b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;
- c) abastecimento público;
- d) saúde;
- e) educação;
- f) cultura, tempos livres e desporto;
- g) polícia da autarquia;
- h) urbanização, construção e habitação.

2. A prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e respeita a distribuição de competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas colectivas de direito público, nomeadamente o Estado, determinadas pela presente Lei e por legislação complementar.

ARTIGO 7

(Autonomia)

1. As autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

2. A autonomia administrativa compreende os seguintes poderes:

- a) praticar actos definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial;
- b) criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

3. A autonomia financeira compreende os seguintes poderes:

- a) elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividades e orçamento;
- b) elaborar e aprovar as contas da gerência;
- c) dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que, por lei, forem destinadas às autarquias;
- d) gerir o património autárquico;
- e) recorrer a empréstimo nos termos da legislação em vigor.

4. A autonomia patrimonial consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais.

ARTIGO 8

(Representação do Estado e dos seus serviços)

1. A Administração do Estado poderá manter a sua representação e serviços na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida total ou parcialmente com a da autarquia local.

2. Os serviços referidos no número anterior subordinar-se-ão aos órgãos centrais ou locais do Estado, devendo articular-se com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitem a atribuição que a Administração do Estado partilhe com a autarquia local.



ARTIGO 9

(Tutela)

1. As autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, segundo as formas e nos casos previstos na lei.

2. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos nos termos fixados na lei.

3. O exercício do poder tutelar pode ser ainda aplicado sobre o mérito dos actos administrativos, apenas nos casos e nos termos expressamente previstos na lei.

4. As autarquias locais podem impugnar contenciosamente as ilegalidades cometidas pela autoridade tutelar no exercício dos poderes de tutela.

ARTIGO 10

(Órgão de tutela)

1. O exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais é efectuado através de órgão próprio cuja acção se desenvolva em todo o território nacional.

2. Os pressupostos, requisitos, processo e forma de exercício dos poderes tutelares e seus efeitos são definidos por lei.

ARTIGO 11

(Poder regulamentar)

As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio sobre matéria integrada no quadro das suas atribuições, nos limites da Constituição, de leis e de regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar.

ARTIGO 12

(Dever de fundamentação)

As decisões e deliberações dos órgãos autárquicos que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos, imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, são expressamente fundamentadas.

ARTIGO 13

(Publicidade dos actos)

1. As deliberações e decisões dos órgãos das autarquias são publicadas, mediante afixação, durante trinta dias consecutivos, na sede da autarquia local.

2. Os órgãos das autarquias locais promoverão a criação de um sistema adequado de informação sobre a actividade pública autárquica.

ARTIGO 14

(Legalidade)

A autarquia local desenvolve a sua actividade em estreita obediência à Constituição, aos preceitos legais e regulamentares e aos princípios gerais de direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhes foram conferidos.

ARTIGO 15

(Especialidade)

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar ou decidir no âmbito das suas competências e para a realização das atribuições que lhes são próprias.