



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Licenciatura em Administração Pública

Papel dos Actores Locais no processo

Decisório Municipal

Supervisando: Helton José Gimo António

Supervisor: PhD. José Jaime Macuane

Maputo

Dezembro de 2012

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Licenciatura em Administração Pública

Helton José Gimo António

Papel dos Actores Locais no Processo

Decisório Municipal

Monografia apresentada ao curso de
Administração Pública da Universidade
Eduardo Mondlane, como requisito para
obtenção do grau de Licenciatura.

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Maputo

_____/_____/2012

DECLARAÇÃO

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei para a elaboração do mesmo.

O Licenciando

(Helton José Gimo António)

DEDICATÓRIA

Aos meus Pais: José Gimo António e Margarida Lúcia Biba Gimo António

Aos meus irmãos: Délcio José Luís Gimo, Nádia e Nhanca Margarida Gimo

Que Deus vos Abençoe todos os dias da Vossa Vida

De igual modo, dedico a: Lino Gimo António, Margareth Tembenuca, Albertina Gimo, António Massamba, Isabel Massamba, Lurdes N'tikila, Dário Francisco,

Ana Berta Mazuze,

Tavares Cebola, Joel Elias, Miguel Natha, Eneias Lúcio Joaquim

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo quanto tem feito na vida e na vida dos meus próximos.

Aos meus pais por me inspirarem e servir de guia na minha vida.

Ao meu Supervisor PhDr. José Jaime Macuane, pela disponibilidade e paciência, pela orientação e abordagem ao longo da realização do trabalho e, acima de tudo, pela confiança que depositou em mim.

Agradeço a Margareth Tembenuca Cardoso, Albertina Gimo, Ilda Muchangage, Mauro, Ana Berta Mazuze pelo encorajamento e apoio moral.

Agradeço os meus amigos e colegas que directa ou indirectamente me apoiaram durante a formação: Claudino Godfray, Helenildo Piletiche, Líria Langa, Tavares Cebola, Lurdes Ntikila, Joel, Natha, Anabela Tsandzana, Matilde Ernesto, Karl Schenk, Jamal Pajamiana, Delfino Sualé, Timóteo Ventura (Timo), Violino Viola, Borbelo Gucinho, Borges Mortal, Hélio Ribeiro, Rosário Maliango, Eneias Lúcio Joaquim, Do Rosario, Beleza Calua Gimo.

E, por fim, agradeço aos Senhores Domingos Rufino Vincente e Avelino Luís Mulenga, que desempenharam importante papel na recolha dos dados na Assembleia Municipal da Beira.

Lista de Abreviaturas e Siglas

AM – Assembleia Municipal

AMB – Assembleia Municipal da Beira

CMB – Conselho Municipal da Beira

CP – Comissão Permanente

Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique

GDB – Grupo para Democracia da Beira

MAE – Ministério de Administração Estatal

MDM – Movimento Democrático de Moçambique

PCMB – Presidente do Conselho Municipal da Beira

Pimo – Partido Independente de Moçambique

Renamo – Resistência Nacional de Moçambique

Índice de Tabelas

Tabela 1. Distribuição da população por posto administrativo	31
Tabela 2. Composição das comissões da AMB.....	32
Tabela 3. Evolução das deliberações na AMB	41
Tabela 4. Relação da natureza das proposições e os resultados.	43
Tabela 5. Tipo e resultado das votações na AMB	43
Tabela 6. Proposições emanadas do CMB e deliberada na AMB na III ^a Legislatura	51

Índice de Figura

Gráfico 1. Relação de número e resultado de deliberações	44
--	----

Índice Geral

DECLARAÇÃO	II
Resumo	2
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO	3
1.1 Contextualização	4
1.2 Delimitação da área de estudo.....	7
1.3 Problematização	9
1.4 Objectivos do Trabalho	11
1.5 Hipótese.....	12
1.6 Justificativa	12
CAPÍTULO 2. REVISÃO DE LITERATURA.....	13
CAPÍTULO 3. METODOLOGIA	18
3.1 Conceptualização	20
3.2 Operacionalização das variáveis	22
CAPÍTULO 4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	23
CAPÍTULO 5. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	28
5.1. Quadro Legislativo e Eleitoral dos Municípios.....	28
5.2. Caracterização do Município da Beira	29
5.2.1. História da Cidade da Beira	29
5.2.2. Situação Sócio-Geográfica.....	30
5.3. Descrição dos Dados	31
5.3.1. Organização e Funcionamento da AMB	31
5.3.1.1 Comissão Permanente	33
5.3.1.2 Comissões de Trabalho	34
5.3.1.3 Bancadas	35
5.4. Deliberações da AMB	36
5.5. Evolução das deliberações da AMB.....	37
5.6. Modelo de Organização da AMB.....	45
5.7. Veto Player no Município da Beira.....	47
5.8. As Prioridades do CMB e Natureza das deliberações da AMB	49
CAPÍTULO 6. Conclusão e Recomendação	54
Bibliografia.....	56
ANEXOS	60

Resumo

O estudo do processo decisório municipal num contexto de descentralização e competição política é recente no país. A tentativa de analisar a dinâmica do processo decisório na Assembleia Municipal da Beira enquadra-se no âmbito da compreensão dos factores que podem ou não influenciar o desenvolvimento local. O processo político no município da Beira é bastante diferente dos demais municípios existentes no país, daí a motivação pelo estudo. A compreensão de como se organiza e funciona a AMB, o papel que exerce na sua relação com o Conselho Municipal contribui para uma melhor explicação de como as preferências políticas se distribuem localmente e quais as consequências na aprovação das políticas de desenvolvimento local.

Assim, o estudo das deliberações, estrutura e dinâmica do processo decisório a nível do município da Beira também pretende mostrar outros factores que poderão estar por detrás do sucesso ou não dos governos a nível local no âmbito de descentralização.

PALAVRAS-CHAVE: *Políticas Públicas; Veto Players; Instituições; Relação Conselho Municipal-Assembleia Municipal; processo decisório.*

Papel dos actores locais no processo decisório municipal

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

Estudos relacionados ao processo decisório a nível local num contexto de descentralização em Moçambique ainda são recentes, dado que este fenómeno é novo no país.

A reforma de descentralização, iniciada nos anos 90, permitiu a entrada de novos actores no processo político local, especificamente nos municípios, abrindo espaço para a existência de um processo decisório mais integrado com vista a satisfazer as necessidades colectivas de forma mais célere e eficaz. A forma como a comunidade se encontra organizada, as instituições existentes, a articulação entre elas influenciam no seu desenvolvimento.

Nessas organizações actuam homens que têm consciência e vontade, que colocam perante a si e seus próximos determinados objectivos e se esforçam com vista a alcançá-los. Daí que existem, por vezes, relação de conflito entre eles. E, as instituições são mecanismos encontrados para regular esta relação permitindo cooperação e estabilidade, criando constrangimento nas escolhas, nas decisões, assim como na realização das mesmas.

Neste aspecto, pouca ou quase nenhuma análise se têm feito, no país, a fim de analisar a pertinência da relação destes actores no âmbito de processo decisório a nível local num contexto de descentralização e de governação democrática.

O Município da Beira é um dos muitos casos vividos no país, em que há diferentes grupos políticos lutando para a conquista do poder a nível local. Cooperação, conflito e barganhas entre estes diferentes grupos é notável no momento de aprovação ou não das proposições no órgão representativo mais alto do município, a Assembleia Municipal. Muitas vezes, essa cooperação e negociação, teoricamente, se desenvolvem nas comissões de trabalho existentes na Assembleia.

Assim, o estudo do papel desempenhado pelas instituições, tomadores de decisão, e o relacionamento que estes estabelecem entre si na aprovação ou não das políticas torna-se relevante para a compreensão do processo decisório local.

É no sentido de fazer face a estes desafios que o estudo foi realizado. O cenário político vivido no município da Beira, devido à sua especificidade, em que a maioria legislativa é totalmente diferente do executivo e, onde o partido que compõe o executivo não tem representantes no legislativo, foi o centro das atenções no sentido de compreender a dinâmica da relação que o CMB estabelece com AMB no processo de tomada de decisão que afecta o status quo do município.

O trabalho encontra-se organizado da seguinte maneira: capítulo 1, que faz uma introdução do trabalho, procurando contextualizar, mostrar o problema central, os objectivos e as razões da sua elaboração; capítulo 2 é referente a revisão de literatura, onde procura mostrar de que forma os estudos anteriores foram feitos e quais as variáveis usadas; capítulo 3 é referente a metodologia usada na elaboração do trabalho; capítulo 4 é referente às abordagens escolhidas para a análise do trabalho; capítulo 5 refere-se ao quadro legal da implantação dos municípios em Moçambique; capítulo 6 faz a descrição do município da Beira, desde o historial até as características geográficas e populacional; capítulo 7 faz a descrição dos dados levantados no município da Beira; capítulo 8 analisa o modelo de organização da AMB; e, finalmente, o capítulo 9 estabelece uma relação entre as prioridades do CMB e as deliberações da AMB no âmbito do seu relacionamento.

1.1 Contextualização

O contexto no qual Moçambique alcançou a independência influenciou significativamente no seu posterior desenvolvimento económico, social e político.

À altura da independência nacional, Moçambique herdou uma estrutura económica muito débil caracterizada por: a) uma integração do país na divisão internacional do trabalho como fornecedor de mão-de-obra, provedor de serviços para a região dada a sua localização, receptor do capital estrangeiro, produtor de matérias-primas e fornecer de serviços para servir o desenvolvimento de outras economias; b) uma forte dependência do exterior, traduzida pela necessidade de importar praticamente todos bens de equipamento e de exportar produtos primários ou com pequeno grau de

transformação industrial; c) uma agricultura atrasada, indústria rudimentar e estruturas ferro-portuárias deterioradas; d) uma cobertura sanitária muito pobre¹.

Moçambique herdou também uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização², para exercer um forte domínio e controlo sobre o território moçambicano, reforçando, deste modo, a unidade nacional e a liderança do Partido Frelimo, ao mesmo tempo que procurava alcançar as metas sociais, económicas e políticas.

Assim sendo, o alcance destas metas fez-se acompanhar pelo escangalhamento da administração pública, e através da introdução de um modelo socialista de desenvolvimento económico³, com uma filosofia de governação do tipo *top down*.

Mas, esta filosofia *top down* se revelou inadequada naquele momento, uma vez que começaram a ganhar maior importância questões como: a importância do engajamento cívico na planificação participativa e no processo de formulação de políticas públicas, a necessidade de descentralização, transparência e accountability nas instituições, o reconhecimento da capacidade das comunidades locais na tomada de decisão e solução dos seus problemas⁴, o que outrora não era dada a mínima atenção.

Com uma tendência crescente de se dar ênfase a eficiência e eficácia no processo de governação, o Governo introduziu profundas reformas nos finais dos anos de 1980 e princípios de 1990. Assim, a aprovação da nova Constituição de 1990 abriu espaço para introdução de um novo cenário não só político e económico, como também social e administrativo. Pois, garantiu uma maior participação dos cidadãos no processo de governação através da reforma de descentralização, entre outras. Processo este que tornou-se notável com a emenda constitucional n^o 9/96 incluindo o artigo sobre os órgãos de poder local⁵ que compreendem as autarquias locais.

¹ CHICHAVA, José António da Conceição. *Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional*. Maputo: CAP/ FLCS, 2011, Pg.13

² MAE in Mazula et al (1998: 13)

³ MACUANE, José Jaime. *Gestão da Reforma do sector Público: Política, capacitação institucional e Nova Gestão Pública em Moçambique, 2001-05*. Reino dos Países Baixos. 2006, Pg. 84.

⁴ CANHANGA, Nobre de Jesus. *Os desafios da descentralização e dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais*. Maputo: IESE, 2007. Pg.7.

⁵ Segundo n^o 1 do Artigo 188 da Lei 9/96, o poder local tem como objetivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano. É mais fácil atingir um acordo a nível local, e a intermediação entre a sociedade civil e o Estado.

A descentralização foi tida pelo governo como estratégia para garantir não só a consolidação da democracia, mas também propiciar o desenvolvimento nacional a partir da base, uma vez que permitiria uma maior participação e controlo dos cidadãos na gestão da coisa pública, a articulação das prioridades económicas e sociais locais, aumentando, deste modo, o sentimento de comprometimento com o bem-estar local e nacional, assim como fortalecendo os governos locais⁶.

No debate a respeito da reforma, levantaram-se alguns problemas, dos quais temos: o tipo de descentralização e autonomia pretendida, o sistema de governo autárquico, a estrutura dos órgãos e outros⁷. Daí que, optou-se pela descentralização administrativa, política e financeira⁸ e um sistema de governo autárquico de carácter presidencialista, com existência dos seguintes órgãos: um deliberativo (Assembleia Municipal ou de Povoação) e um executivo subdividido em dois que são o Conselho Municipal ou de povoação e o Presidente do Conselho Municipal ou de povoação.

Portanto, com as instituições municipais criadas, realizaram-se em 1998 as primeiras eleições autárquicas (33 autarquias), em 2003 as segundas e, em 2008 as terceiras (43 autarquias). Assim, algumas autarquias tenderam a ter características específicas, como é o caso da alternância do poder e a existência de instabilidade no processo decisório e de governação. A exemplo disto temos o Município da Beira, no qual, por um lado, está o CM formado basicamente por um partido (o MDM) que não tem representantes na AM e, por outro, uma maioria legislativa formada pelo partido Frelimo, que controla a cerca de três comissões de trabalho e permanente e, conseqüentemente, a agenda decisória.

As políticas de desenvolvimento local reflectem a relação de força existente entre estes actores, bem como a estrutura institucional existente nesta relação.

⁶ CANHANGA, Nobre de Jesus. *Op cit.* Pg.24.

⁷ MAE. Programa de Reforma dos Órgãos Locais. (1992); CANAS, Vitalino. Aspectos Institucionais e Legais do Processo de Descentralização. (1993) In MAZULA, Aguiar e tal. Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime Jurídico. (1998)

⁸ A descentralização é administrativa se as entidades autónomas forem atribuídas apenas competências para tomar decisões definitivas em matéria administrativa; será também política se a entidade autónoma for reconhecida competências para tomar decisões de política atinentes ao território sob sua jurisdição, expressa através de leis, etc. E, é financeira se, para além da tomada de decisão administrativa, a entidade autónoma dispuser de meios financeiros de meios financeiros próprios, património próprio e orçamento próprio, capazes de sustentar a execução dessa decisão administrativa.

É neste contexto que se criou grandes expectativas com a consolidação do processo político nos municípios, particularmente no município da Beira, com vista a garantir uma maior representação dos interesses de diversos grupos locais, a participação e articulação dos atores na gestão municipal.

1.2 Delimitação da área de estudo

Actualmente, no debate sobre o desenvolvimento, tem-se dado muita ênfase a descentralização e o papel dos actores locais no processo de elaboração das políticas locais. Daí o enfoque no desenvolvimento endógeno como mecanismo para elevar o nível de vida dos cidadãos. Em Moçambique, com a descentralização, houve surgimento de novos actores locais com objectivos de prosseguir os interesses locais. Dentre outros actores há que destacar: Presidente do Conselho Municipal; o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal.

A relação que estes órgãos estabelecem entre si e com a sociedade tem uma extrema importância para o desenvolvimento local, porque cada um desempenha papel preponderante no processo político. Daí a necessidade de participação de todos actores não só na identificação das necessidades básicas locais mas também na elaboração e implementação das políticas, uma vez que o fim último é a satisfação e bem-estar de todos. Pois, a não participação de alguns destes actores, a falta de entendimento entre eles, o desconhecimento a cerca do processo político local pode minar e até inibir o bom desenvolvimento local.

A compreensão desta relação torna-se mais interessante se atendermos que o processo decisório centra-se basicamente na Assembleia Municipal. Compete a Assembleia Municipal: aprovar regulamentos e posturas; aprovar o plano de actividades e o orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões; aprovar anualmente o relatório, o balanço e a conta de gerência; aprovar o plano de desenvolvimento municipal⁹.

⁹ N^o 3 do Artigo 45 da Lei n^o 2/97

Nesta relação, há que tomar em conta um elemento determinante na escolha de uma ou outra alternativa: as *preferências dos actores envolvidos* e sobre os quais as decisões recaem.

A preferência dos actores na AMB é uma variável de extrema importância porque as decisões são tomadas dentro de um rol de alternativas, que os decisores devem optar. Se o objectivo dos representantes é garantir a reeleição, então é suposto que as suas decisões se direcionem às preferências dos munícipes, que são os eleitores. Mas, na relação que se estabelece entre a AMB e CMB, principais órgãos decisórios, verifica-se que por um lado está o CMB com as suas preferências de políticas, e por outro está a Assembleia Municipal que aprova ou rejeita tais políticas de desenvolvimento local, num contexto de competição política. A aprovação ou não das proposições na Assembleia dá uma nova dinâmica ao município.

Ora, no Município da Beira verifica-se uma situação em que o partido que detém a maioria na Assembleia Municipal é diferente do partido que forma o governo local (Conselho Municipal¹⁰). Esta composição dos órgãos municipais, num contexto de competição política, pode influenciar bastante no âmbito do processo de aprovação das proposições e, conseqüentemente, nas suas relações.

Pois, a aprovação ou não das proposições na AMB pode gerar constrangimentos a vários níveis: para o desenvolvimento do próprio município; e, conseqüentemente, para a melhoria das condições de vida dos munícipes, para a imagem do Conselho Municipal e do seu Presidente, assim como para a manutenção da própria AMB.

O sistema de comissões é um elemento importante a analisar, uma vez que a sessão plenária da AMB representa o resultado dos trabalhos feitos nas comissões, as comissões se incumbem de estudar e dar pareceres das propostas submetidas á AMB.

Os munícipes sentem directamente o impacto das decisões da AM, sejam elas positivas ou negativas e, teoricamente, fazem a escolha dos membros para AM e para a presidência do município baseando-se no que já se fez e no que esperam que se faça. Daí que torna-se importante conhecer a dinâmica do seu funcionamento no processo de

¹⁰ Actualmente o Conselho Municipal é composto maioritariamente por membros do Partido MDM, que outrora eram membros simpatizantes do Partido Renamo.

tomada de decisão, as prioridades estabelecidas, a natureza das proposições e o seu âmbito e alcance.

1.3 Problematização

Desde os princípios dos anos 90, a reforma de descentralização em curso no país é tida como benéfica, tanto pelos académicos assim como pelos dirigentes políticos, no sentido de viabilizar um desenvolvimento mais integrado a partir da base, com o envolvimento de vários atores a nível local, estimulando o desenvolvimento nacional e o bem-estar de todos os moçambicanos, assim como reduzir a pobreza¹¹.

Porém, as reformas de descentralização têm vindo a ser implementadas num contexto marcado pela persistência de sinais de neopatrimonialismo e de práticas autoritárias, uma vez que há baixo grau de contacto entre as autoridades municipais e munícipes, fraca influência dos munícipes no processo de tomada de decisão, pouco uso de mecanismos existente para denúncia de actos ligados a corrupção, discriminação, maus serviços aos munícipes¹², etc.

Assim, o autor enfatiza que é importante analisar o contexto sócio-político local na implementação da reforma de descentralização, tendo em conta os actores locais.

Embora a descentralização política seja tida como um mecanismo de solução pacífica de conflitos, este processo ainda não está a ter consequências desejadas no município da Beira, uma vez que: existe uma fraca interacção entre o Conselho Municipal, Assembleia Municipal e os munícipes da Beira; os munícipes têm pouca informação sobre a dinâmica de funcionamento dos órgãos municipais; há falta de mecanismos que garantam a inclusão e participação de todos os sectores na discussão dos assuntos de interesse local e gestão municipal; os munícipes desconhecem os seus direitos e deveres para com o município; há uma fraca divulgação das actividades do município¹³.

Por outro lado, a desconfiança que opõe membros da Frelimo e da Renamo na Assembleia Municipal, no âmbito do processo decisório, é grande, daí que há recusa da

¹¹ As instituições internacionais promovem as reformas de descentralização como factor de redução à pobreza nos países africanos sem ao menos se ter em consideração a natureza e os mecanismos de funcionamento do Estado a nível local. (Forquilha, 2007: 05)

¹² Ibidem, Pg.27

¹³ LUMBELA, Sélcia Salomão. *Descentralização política, conflitos e consolidação democrática: Caso do Município da Beira e Dondo (2003-2005)*. Maputo: UEM/ FLCS, 2006. Pg.53.

bancada maioritária em aceitar as ideias da oposição confirmando assim a prática de uma democracia excludente na medida em que as decisões são tomadas através de voto maioritário, sem ter em conta as aspirações da minoria, que desvirtua o real conceito de democracia, podendo minar o processo de desenvolvimento municipal¹⁴.

A autora pretendia enfatizar que, não obstante a existência de regras que favorecem a maioria, que por ventura é um elemento para a existência da democracia, as aspirações daqueles que representam a minoria devem merecer devida consideração. E, é para que haja inclusão e satisfação das aspirações de todos que se optou pela reforma de descentralização.

Com essa abordagem é possível analisar que o sistema de comissões, responsáveis pela colecta de informação de forma minuciosa para a produção de decisões eficientes e eficazes no plenário, é fraco.

Portanto, a falta de articulação, a divergência e a não cooperação entre os principais actores do processo político local pode levar a tomada de decisões de políticas inadequadas, se comparada as reais situações existentes, mantendo-se ou mesmo agravando as condições existentes.

Alguns dos exemplos são, conforme Adelino Timóteo¹⁵, a reprovação para aquisição de 58 motorizadas e 50 bicicletas; reprovação solidária pela bancada da Frelimo na Assembleia Municipal (AM) e pelo Grupo para a Democracia da Beira (GDB), da proposta da aquisição do Cinema Novocine pela edilidade, para ser transformado em auditório e arte da urbe, onde a Renamo foi a única a votar a favor da edilidade, PIMO e PDD abstendo-se.

Mais recentemente, segundo José Chirindza¹⁶, Daviz Simango é acusado de fazer uma má gestão do município. Este jornalista afirma que a relação entre o Conselho Municipal da Beira (CMB) e a Assembleia Municipal (AMB) é de conflito, com as bancadas a unirem-se nas críticas à gestão da edilidade. Simango é acusado de:

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Jornal Canal de Moçambique. **Chumbando aquisição do Novocine pela edilidade: “Frelimo e GDB tentam impedir desenvolvimento da Beira”**. Maputo, Quarta-Feira, 06 de Julho de 2011. Ano 6 - N^o 868, N^o 103 Semanário. Pp 3-4.

¹⁶ Jornal Savana. **Coligação Frelimo/Renamo ataca edil da Beira. Daviz Simango debaixo de críticas**. Maputo, 27 de Abril de 2012. Ano XIX N^o 955. Semanário Independente.

reivindicar conquistas infra-estruturais que não se materializam; por tomar e implementar decisões sem consultar a Assembleia; por desencorajar a prática de agricultura de subsistência no centro da cidade e a concessão de machambas a empresários; de violação sistemática da Lei de Terra, entre outras.

Estas acusações ganham importância se for tomado em consideração a questão de prioridade que cada órgão estabelece para satisfazer. Logo, se os membros da AMB discordam com a forma como o CMB pretende executar os planos previstos, as decisões não serão tomadas a favor e, conseqüentemente, não se implementará nada.

Portanto, este tipo de relação pode ser positiva e negativa simultaneamente. É positiva na medida em que demonstra um controlo e fiscalização das prioridades e realização do CMB pela AMB. Mas, é negativa se tiver em conta o número de projectos reprovados. Projectos estes que na perspectiva do CMB trariam grandes benefícios a urbe.

Portanto, com o trabalho pretende-se analisar *a dinâmica do processo decisório da Assembleia Municipal no Município da Beira e sua influência na aprovação das políticas locais nos períodos compreendidos entre 2009 e 2012.*

1.4 Objectivos do Trabalho

1.4.1 Objectivo Geral

Analisar a dinâmica do processo decisório na Assembleia Municipal da Beira a luz da descentralização no município da Beira e sua influência na aprovação das políticas locais.

1.4.2 Objectivos Específicos

- Conhecer a estrutura e os actores do processo decisório no município da Beira;
- Analisar a influência das instituições nas deliberações da AMB e sua natureza;
- Analisar o papel do sistema de comissões no processo decisório;
- Identificar outros factores que influenciam na aprovação das proposições na AMB.

1.5 Hipótese

O presente trabalho parte do pressuposto de que as instituições existentes estruturam a dinâmica do processo decisório no município e dão vantagem ao partido com maioria dos assentos na AMB influenciando, deste modo, a natureza das deliberações tomadas.

1.6 Justificativa

Moçambique é um país que está em via de desenvolvimento, mas que ainda é assolado profundamente com a pobreza, que caracteriza a grande maioria aqui residente. Também, encontra-se numa fase em que é necessário garantir a existência de certos elementos para a consolidação da democracia¹⁷. Neste sentido, várias são as políticas aprovadas no sentido de incluir todos actores importantes no processo de desenvolvimento social e económico.

Daí a ideia de descentralização com vista a garantir a participação e articulação desses actores no processo político local e promover a satisfação dos seus interesses. Assim, a escolha do município da Beira como caso de estudo deveu-se ao facto de apresentar uma característica específica que a torna diferente de muitos outros municípios no país. A maioria legislativa na AMB é totalmente diferente do grupo que compõe o executivo, daí que a falta de articulação e cooperação entre os actores locais parecem ser uma das causas apontadas como estando a dificultar o processo decisório local e o consequente desenvolvimento económico e social.

A esta é identificada outra como a estabilidade de políticas¹⁸ que impede a mudança da realidade local, na medida em que muitas das políticas traçadas no CMB não são aprovadas na AMB para a sua posterior implementação. Esta é uma informação trazida dos mídias a respeito do Município da Beira.

Assim, a escolha do tema deveu-se ao facto de o Município da Beira apresentar uma característica, em termos políticos, muito particular e diferente dos outros municípios,

¹⁷ Segundo Linz e Stepan (1999: 25-29), para que a democracia seja considerada consolidada: deve haver condições para desenvolvimento de uma sociedade civil livre e activa; deve haver uma sociedade política relativamente autónoma; deve haver estado de direito; deve haver uma burocracia estatal; e, uma sociedade económica institucionalizada. E, isto faz-se acompanhar de rotina institucional, intermediários e acordos políticos.

¹⁸ A estabilidade de políticas, segundo Tsebelis, refere a situação no qual há impossibilidade de se operar uma mudança significativa de política e de status quo, devido a vários fatores, tais como: a falta de acordos, quando o número de veto player é grande, uma significativa distância ideológica entre eles, e existência de coesão.

por apresentar uma composição do órgão executivo (Conselho Municipal) totalmente diferente da existente no órgão deliberativo (Assembleia Municipal), abrindo espaço para existência de uma real relação de balança de peso e contrapesos a nível do processo decisório municipal.

À priori, a relação que o CMB estabelece com AMB parece ser basicamente de conflito, com a Frelimo dominando o processo decisório, conforme se tem noticiado nos órgãos de informação, onde as propostas com origem no Conselho Municipal não tem sido aprovadas na AMB, constringendo deste modo o processo de governação e o desenvolvimento local.

Mas, podem existir outras razões concorrendo para a explicação deste problema. Pois, as prioridades do CMB podem não ser as mesmas com as estabelecidas no CMB; ou mesmo a organização, composição e as regras de funcionamento da AMB podem constringer o trabalho de CMB. O CMB, sendo órgão executivo, necessita do apoio da AMB para que seus programas de desenvolvimento possam se efectivar. Mas, sabendo que são órgãos diferentes, com composição e competências também diferentes, num contexto de competição política, as propostas de projecto podem ou não serem aprovadas.

Assim, o trabalho pretende ser não só um incentivo para outras investigações referentes ao processo decisório ao nível local, na busca de soluções para fazer face aos desafios encontrados, como também dar a conhecer que por detrás das competições político-partidárias podem existir outros fatores que intervém na aprovação ou não dos programas de desenvolvimento local.

CAPÍTULO 2. REVISÃO DE LITERATURA

Durante muito tempo a problemática de desenvolvimento foi analisada pelos académicos, cientistas e até mesmo políticos, uma vez que viam nesse processo a maneira pela qual a sociedade pudesse alcançar a estabilidade e o bem-estar social. Assim, os objectivos do desenvolvimento numa sociedade são:

1. Aumentar a disponibilidade e alargar a distribuição de bens básicos de auto-sustento tais como alimento, habitação, saúde e protecção a todos os membros da sociedade;

2. Elevar o nível de vida, que inclui a criação de empregos, provimento de melhor educação e mais atenção aos valores culturais e humanitários;

3. Expandir a escala de escolhas económicas e sociais para os indivíduos e nações¹⁹.

Assim, o desenvolvimento está ligado a liberdade, auto-estima e a satisfação das necessidades básicas, pois todos os seres humanos devem dotar de meios suficiente para superar a incapacidade que os leva a miséria. Daí que é necessário o desenvolvimento para que as pessoas melhorem a qualidade de vida.

Mas, como que factores influenciam tal desenvolvimento?

Sobre este debate, vários autores mostraram que as instituições existentes na sociedade, em geral, e nos órgãos decisórios, em particular, desempenham um papel determinante para o desenvolvimento, e são a condição indispensável para que haja políticas viáveis e estáveis. Segundo Canhanga (2009:76), tanto Banfield²⁰ e Tocqueville²¹, assim como Putnam²² aprofundaram uma reflexão e mostraram que o sucesso das políticas públicas e dos programas de governação dependem de mecanismos adoptados para que estes estejam em estreita correlação com as complexidades constitucionais e institucionais, descritos como valores, normas, princípios, estilo de vida de grupo populacional ou do sistema político nacional ou internacional.

Estas instituições, que estruturam o jogo político e económico na sociedade, devem ser criadas com vista a assegurar a existência de responsabilidade e confiança na governação, levando a adopção de políticas estáveis pelos órgãos decisórios. Logo, a instituição é parte determinante de desenvolvimento de uma região, mas também pelo agravamento das desigualdades, principalmente quando privilegiam apenas certos grupos.

Mas, mais do que instituições, todos os actores num sistema político, sejam eles eleitores, representantes, ou partidos políticos, influenciam nos resultados das políticas quer directa ou indirectamente, isto por causa das suas preferências sobre os resultados,

¹⁹ TODARO, Michel e SMITH, Stephen. *Economic Development*. 3ª Edição. New York: Addison, 2003.

²⁰ BANFIELD, Edward (1958). *The moral basis of Backward society*. New York, Free Press. New York.

²¹ TOCQUEVILLE, Alex De (2000). *A Democracia na América: sentimentos e opções*. Trad. Eduardo Brandão.

²² PUTNAM, Robert (1996). *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro.

assim como por causa da garantia de reeleição que depende dos resultados das políticas²³.

Portanto, os resultados das políticas são influenciados por dois factores: as *preferências dos actores* envolvidos e a *prevalência das instituições*. Dado que a identidade dos actores e suas preferências são variáveis, enquanto as instituições são mais estáveis, os resultados das políticas variaram dependendo de quem controla o poder político, bem como onde está o status quo.

Pela lógica dos processos decisórios, para que ocorra uma mudança no status quo, deve haver a concordância de um certo número de actores que denomina por *veto player*. Veto Player é um actor individual ou colectivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política levando, conseqüentemente, à mudança do status quo. E, três características desses actores importam nessa abordagem: seu número, sua congruência e sua coesão, isto é, a estabilidade das políticas aumenta com o número de actores envolvidos, com a sua incongruência (divergência de posições) e com a coesão interna a cada um deles²⁴.

Assim, o actor que controla o processo de definição de agenda tem uma significativa vantagem, na medida em que pode seleccionar o ponto que prefere que seja discutido de modo a lhe beneficiar. Este actor pode, por ser racional, simplesmente, definir agenda que lhe dá vantagem competitiva face aos outros actores. Por exemplo: num órgão deliberativo, como a Assembleia Municipal, o actor que define a agenda decisório pode excluir certos pontos que não dê vantagens, optando por outros pontos.

Assim, quem controla a agenda no processo decisório, a nível da Assembleia, tem uma grande probabilidade de alcançar seus objectivos, quando se trata de aprovar ou não as políticas e programas de desenvolvimento. Pois, o actor tenderá a aprovar políticas que o beneficia directamente. Neste ponto, falando acerca dos sistemas de governo²⁵, o controlo da agenda pertence ao legislativo no sistema presidencialista, uma vez que cabe ao legislativo fazer a proposta para o executivo aceitar ou rejeitar, e pertence ao

²³ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political Institution Works?*. United Kingdom, 2002. Pg.33

²⁴ TSEBELIS, George. *Processo decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Multicameralismo e Pluralismo*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1997. Pg. 105.

²⁵ TSEBELIS, George. *Processo decisório em Sistemas Políticos (...)* Op cit. 124

governo no sistema parlamentar, uma vez que cabe ao governo fazer a proposta ao parlamento²⁶.

Contudo, mesmo que governo controle a agenda, pode acontecer que o legislativo introduza constrangimentos significantes para suas escolhas. Ou pode ser que o legislativo emende as propostas que emanam do governo. Pois, o problema entre o governo e o parlamento surge quando o governo tem uma composição diferente da maioria no órgão deliberativo²⁷.

Mas, nem sempre é assim. Há caso em que o governo tem a mesma composição que a maioria no legislativo e ocorre aquilo denomina *paralisia institucional*. Paralisia institucional é a incapacidade de o governo governar, ou a incapacidade de tomar decisões. Este fenómeno é resultado da confrontação política quando existe uma dispersão de recursos de poder entre os atores radicalizados nas suas posições²⁸.

Dando exemplo do município de Angoche, Do Rosário notou que “*apesar de ter a maioria na Assembleia Municipal (17 membros), o que era suficiente para fazer passar todos os projectos para a gestão municipal, a ruptura de equilíbrio entre as instâncias do partido e as instâncias no seio da Assembleia Municipal pela bancada da Renamo (...), a Renamo havia entregue o ouro (...) a Frelimo, na oposição (13 membros) (...)*”. Durante os 4 meses todos os projetos foram reprovados.

Assim, as características dos atores nas diferentes configurações levam, conseqüentemente, à diferentes resultados de políticas, podendo haver ou não mudanças significativas na sociedade.

Mas, fora as instituições existentes, a literatura referente ao comportamento parlamentar enfatiza também as dimensões individuais e colectivas da acção dos parlamentares. De modo a explicar por que o legislativo adopta as políticas que elabora, Arnold²⁹ recorre a análise dos cálculos de custo-benefício, acções e interacção dos cidadãos, líderes de

²⁶ O argumento do autor é que, se o legislativo é forte no Sistema Parlamentar não é por causa da legislação, mas sim é porque o legislativo pode retirar seu apoio ao governo e o substituir. Se o Presidente é forte no Sistema Presidencialista não é por causa do seu poder de legislar, mas por causa do decreto executivo, poder de decidir sobre política externa e outros assuntos.

²⁷ Ibidem, Pg.142

²⁸ Ver Do ROSÁRIO, Domingos Manuel. *Angoche: por uma compreensão da derrota eleitoral da Renamo nas eleições autárquicas de 2008*. Maputo: CAP/ FLCS, 2010: 98-102.

²⁹ Ver ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. Yale University, 1990. Pg.05

coalizão e legisladores. O autor argumenta que os legisladores são particularmente manipulados pelas acções dos líderes de coalizão. Eles são particularmente constringidos pela antecipação das acções dos cidadãos nas eleições futuras.

A teoria de escolhas racionais assume que os membros da assembleia procuram garantir a reeleição. Este é o seu principal objectivo. Isto significa que os legisladores não fazem nada para alcançar seus outros objectivos se as actividades ameaçam o alcance do objectivo principal. Se a reeleição não está em risco, eles estão livres para perseguir outros objectivos.

Arnold enfatiza, sob uma visão de escolha racional, que os legisladores, quando tem de tomar uma decisão, primeiro analisam qual alternativa contribui mais para suas chances de reeleição. Se eles notam uma diferença significativa, então optam pela alternativa que melhor serve os seus interesses. Se eles não notam diferença, então baseiam as suas escolhas em qualquer outro critério que acham relevante.

Assim, pode-se notar que, para a estabilidade das políticas, não basta a existência de instituições e número de partidos políticos na assembleia, pois a aprovação de uma ou de outra política requer a análise dos objectivos dos membros parlamentares, da interacção entre eles e com os cidadãos e das preferências dos cidadãos, a organização do próprio órgão deliberativo.

Quanto a este último ponto, a organização do órgão deliberativo, tem consequências notáveis no processo decisório. Ora, se a intenção é tomar as decisões de forma racional, eficiente e eficaz, torna-se fundamental atender as os custos e os riscos de tomada de decisão, que recaem sobre os que estão fora desse processo³⁰. O problema é minimizar os riscos externos em relação aos custos da tomada de decisão³¹. E, esses riscos não são em função do número de participantes de uma decisão, mas do método de formação do grupo que decide, da sua composição e natureza. Logo, a organização do legislativo influencia nas decisões tomadas.

O tipo de lista no sistema eleitoral influencia significativamente na identificação de uma ou outra versão. Por exemplo: se for um sistema eleitoral de lista fechada, os partidos

³⁰ SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Editora Ática, 1994. Pg. 297

³¹ Os custos internos referem-se aos custos de tempo, energia, etc. E, os riscos se refere a um tipo particular de incerteza percebida em sua periculosidade.

tenderão a exercer grande influência sobre os seus membros. Ao contrário acontece com o sistema eleitoral de lista aberta, em que os eleitores podem votar directamente no candidato, abrindo espaço para uma dinâmica distributivista no sistema de comissões, uma vez que os membros tenderão a aprovar políticas que beneficie seu eleitorado.

Portanto, esta organização pode ou não inibir a aprovação das proposições emanadas do executivo, dependendo da percepção dos actores. As proposições são analisadas numa primeira instância pelas comissões, cada um na sua área de jurisdição, e posteriormente enviadas para o debate em plenário.

Mas, dependendo da estrutura institucional do sistema de comissões, certas proposições podem ou não chegar ao plenário. Daí a necessidade de análise das comissões.

Teoricamente, a importância de sistema de comissões encontra-se na razão de ser o espaço que permite maior intervenção dos membros pertencentes ao legislativo no processo político, uma vez que parte-se de princípio de é onde dispõem de mais tempo para aprofundarem as matérias referentes as suas jurisdições.

CAPÍTULO 3. METODOLOGIA

Tal como me referi, o trabalho é baseado numa análise feita no Município da Beira, nos períodos compreendidos entre 2009 e 2012.

Para analisar o tema do trabalho, procurei privilegiar uma abordagem qualitativa, recorrendo a dados quantitativos para uma melhor compreensão e clareza do problema.

O trabalho foi elaborado baseando-se num conjunto de métodos para facilitar a colecta de dados. Recorreu-se a técnica de entrevista junto à alguns membros da AMB com vista a colher suas sensibilidades sobre o assunto. Este processo foi grandemente complementado pela pesquisa bibliográfica. Múltiplas foram as vantagens que advieram desta combinação.

Ora vejamos: a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, legislações sobre autarquias, actas e deliberações da AMB. Daí que a principal vantagem residiu no facto de permitir

a cobertura de uma gama de fenómenos muito mais amplo do que aquela que se poderia esperar com a observação³².

Realmente, a bibliografia consultada permitiu-me abrir um horizonte maior em relação ao tema, orientando o foco de abordagem e permitindo analisar o que já havia sido escrito a respeito. As fontes bibliográficas permitiram situar melhor o tema e adquirir elevado número de informações no Município da Beira.

A entrevista feita a alguns membros da AMB foi fundamental na compreensão de assuntos ligados a preferência nas aprovações ou reprovações de proposições. A escolha membros da AMB para a entrevista foi precedida de uma selecção de amostra composta maioritariamente por membros da bancada da Frelimo, visto se terem mostrado disponíveis para o fornecimento de informações úteis ao trabalho. Os membros dos outros partidos que fazem e tomam parte do processo decisório, devido às desconfianças partidárias, não se mostraram interessados em contribuir na realização de entrevista.

As principais vantagens neste processo de selecção de amostra foram: redução no custo, pois sendo os dados obtidos apenas de uma fração da população, as despesas foram menores do que as oriundas de uma entrevista com todos os membros; permitiu uma maior rapidez na obtenção de dados, uma vez que se precisava com certa urgência das informações; e, de uma ou de outra forma, permitiu que se chegasse a resultados exactos.

Não obstante os resultados alcançados, essa selecção incorreu certos riscos: (i) obtenção de certas informações tendenciosas, (ii) estudo do problema com uma visão limitada.

Essas dificuldades foram ultrapassadas recorrendo-se à algumas fontes como: funcionários da AMB e de CMB, assim como a busca nos órgãos de informação, tais como jornais e rádio local, actas das comissões e das sessões do plenários assim como as deliberações.

³² GIL, António Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 1999. Pg.65

3.1 Conceptualização

A definição dos conceitos é uma actividade de extrema importância para a compreensão do problema que se está a estudar. Assim, neste trabalho há que definir os seguintes conceitos: políticas públicas e veto players.

1) Políticas Públicas

Apoiando em Lynn (1980) citado por Souza (2006: 24), política pública corresponde a um conjunto de acções do governo que irão produzir efeitos específicos. É importante notar que actividades do governo tendem a influenciar os cidadãos, quer directa ou indirectamente.

Uma das definições clássicas de Políticas Públicas (“public policy”) é dada por Dye: “public policy is whatever governments choose to do or not to do³³”. A partir desta definição, fica claro que trata-se de políticas desenvolvidas pelo governo e outras entidades públicas; trata-se de escolhas que visam produzir resultados; as políticas referem-se ao que os governos fazem, e não ao que tencionam fazer, podendo os outputs serem positivos ou negativos.

Dependendo da natureza das políticas, estas podem encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição. Nesse sentido, Theodor Lowi (1964; 1972)³⁴ citado por Souza (2006: 28) afirma que as políticas públicas podem assumir quatro formatos. O primeiro é o das *políticas distributivas*, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das *políticas regulatórias*, que são as regras que impõem obrigação. Estas são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesses. O terceiro é o das *políticas redistributivas*, que atinge o maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são as políticas sociais universais³⁵, o sistema tributário, previdenciário e são as

³³ ROCHA, J.A. Oliveira. *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

³⁴ LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964

³⁵ No entender de Briguet, Victorino e Horveth Junior (2007: 1), política social é um complexo de preceitos e programas que visam ao bem-estar e ao desenvolvimento da população, assim como à promoção de suas aspirações de progresso social. O conceito de política social é, neste sentido, muito mais abrangente do que o de seguridade social, pois aquele é amplo, alcançando política de habitação, educação, transporte, segurança pública, etc., enquanto o de seguridade social é restrito, circunscrito às

de mais difícil encaminhamento. O quarto o das *políticas constitutivas*, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoio diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente.

Esta tipologia de política é importante para a análise das deliberações tomadas na AMB, uma vez que tais decisões, geralmente, afectam directa ou indirectamente a população. Assim, tendo em conta as competências da AMB e a natureza das suas deliberações, será possível adoptar uma classificação que se espelhe, em parte, nesta tipologia de Lowi.

Mas, o presente trabalho privilegia mais as políticas distributivistas e regulatórias, uma vez que são as que mais se adequam às competências da AMB e de CMB. Pois, assim se conhecerá a natureza das proposições em debate na AMB.

2) Veto Player

O conceito de veto player e políticas tornam-se essenciais neste trabalho porque as políticas são o principal resultado de um sistema político. E, é dentro do sistema político onde os actores expressam as suas preferências com objectivo de alcançar certos fins individuais ou colectivos.

Para aprovar ou mudar políticas no legislativo, um certo número de actores deve concordar com as propostas apresentadas³⁶. Daí a importância do conceito *veto player*.

Veto players são actores individuais ou colectivos cuja concordância é necessária para operar ou não mudança de status quo.

Nesta vertente, Tsebelis identifica dois tipos básicos de veto players: institucional e partidário, sendo estes podendo se dividir, por sua vez, em individual e colectivo. A Constituição de um país pode prever o status de um veto player para actores individuais e colectivos. Se os veto players são gerados pela Constituição e demais legislações, eles serão chamados de *veto player institucional*. Por exemplo: a Constituição pode especificar que a legislação requer a aprovação pelo Presidente, Assembleia. Isto significa que esses 2 actores (individual e colectivo) são veto players. Assim, no âmbito

acções visando a eliminação de necessidade social nas áreas de saúde, assistência social e previdência social.

³⁶ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political Institution Works?*. Op cit, Pg.12

do jogo político dentro do veto player institucional pode-se produzir veto player partidário³⁷.

Portanto, é neste aspecto que se dá importância as regras de tomada de decisão, isto é, o papel das instituições na aprovação das políticas. Pois, a aprovação das políticas nem sempre é com base na unanimidade e, neste caso, o critério da maioria torna-se relevante na medida em que permite a redução no tempo de tomada de decisão. Por vezes, a decisão leva à existência de *estabilidade de política*, que reporta uma situação na qual há dificuldade de se operar uma mudança significativa de status quo, o que pode levar à instabilidade de governo ou de regime.

Tsebelis demonstra que a estabilidade das políticas leva à incapacidade dos governos para mudar o *status quo*, mesmo que essas mudanças sejam necessárias ou desejáveis. Em consequência disso, um governo com múltiplos atores incongruentes e coesos poderá ser substituído por outros atores, de maneira endógena (nos sistemas parlamentaristas) ou de maneira exógena (nos sistemas presidencialistas).

Outro conceito trazido por Tsebelis, no âmbito do processo decisório, é *winsset* do status quo, definido como o conjunto de políticas que podem substituir o actual status quo. A aprovação destas políticas depende em grande parte do posicionamento dos diversos actores inseridos no jogo político e das instituições que regem esse jogo. É assim que caracteriza o processo decisório, principalmente nos órgãos colegiais, como a Assembleia, composta por diversos grupos de interesse com objectivos a alcançar.

3.2 Operacionalização das variáveis

O trabalho pretende essencialmente analisar a dinâmica do processo decisório municipal e a sua influência na aprovação das políticas locais, centrando-se basicamente na análise da AMB, que é o órgão representativo com poderes deliberativo no município.

Assim, considerou-se basicamente duas variáveis fundamentais, sendo primeira a dinâmica das decisões na AMB, que será medida através de número de proposições aprovadas e/ou reprovadas, analisando-se os actores que fazem e tomam parte nesse

³⁷ Ibidem

processo, a sua organização e funcionamento, as regras existentes, e; segunda variável são os projectos a serem implementados após as deliberações.

Ao se analisar esta relação é importante identificar o grau de cooperação entre os partidos na aprovação das proposições; o número de vezes que as decisões são tomadas com base na unanimidade e/ ou maioria a favor ou contra as propostas; a natureza das deliberações da AMB considerando as prioridades do CMB; a forma como as comissões articulam com o plenário tendo em conta as suas competências.

Baseando-me nas competências do CMB e AMB e, fazendo uma combinação com a tipologia de Leis adoptada por Macuane³⁸, as proposições são subdivididos em: sociais, económicos, regimentais, administrativa e orçamentais.

CAPÍTULO 4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A Assembleia é um órgão colegial e representativo, que tem como função primordial elaborar normas gerais e abstractas com vista a garantir uma boa vivência na sociedade, assim como realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo³⁹. Geralmente, é composto por vários grupos e partidos que discutem para a tomada de uma decisão que é aplicada a todos. Estes representantes tentam, na medida do possível, satisfazer os interesses desses grupos que representam. Dai que as suas relações são complexas, uma vez que também os seus membros têm objetivos pessoais a alcançar, chegando a discordarem em relação a diversos pontos da agenda.

Nesse sentido, algumas teorias surgem para explicar o comportamento dos parlamentares no decurso das sessões. Kam encontra três abordagens quando pensa a respeito das causas das discordâncias e da relação das bancadas parlamentares no comportamento parlamentar: *Preference-Driven* [preferência dirigida], *Institucional* e *Sociológica*⁴⁰. E, o que separa essas abordagens são as respostas que cada uma dá as

³⁸ MACUANE, José Jaime. *Instituições e Democratização no contexto Africano: multipartidarismo e organização legislativa em Moçambique (1994-1999)*. Rio de Janeiro, 2000. Pg. 120.

³⁹ PAULO, Vincente e ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3ª Edição Revista e Actualizada. São Paulo: Editora Método, 2008. Pg. 388

⁴⁰ KAM, Christopher J. *Party Discipline and Parliamentary politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Pg.11.

questões: “*que objectivos fazem os membros do Partido desejarem e o que constrange a forma como eles perseguem e alcançam esses objectivos?*” Para o autor, esta questão é o centro de qualquer teoria do comportamento parlamentar, e a resposta que cada abordagem dá a questão merece maior atenção.

A abordagem de ***Preference-Driven*** enfatiza que os resultados do órgão deliberativo (ex: resultado de um voto) são determinados directamente pela agregação de preferências nas bancadas. Isto é, os membros dos partidos têm certas preferências de políticas, e eles simplesmente votam com vista a otimizar essas preferências. Assim, a única coisa que se precisa conhecer para prever o comportamento parlamentar são as preferências dos membros sobre as opções legislativas.

Portanto, Kam demonstra que uma certa distribuição de preferências dentro e entre os Partidos são condição necessárias e suficiente para a coesão partidária⁴¹, e na qual outras condições (como as regras de Senioridade, etc) são desnecessárias.

Enquanto no modelo de Preference-Driven enfatiza-se as preferências de políticas, a ***abordagem institucional*** para o comportamento parlamentar enfatiza que as regras e organizações formais (ex: voto de confiança, o sistema eleitoral, as regras internas dos Partidos Políticos, etc.) alteram a maneira na qual os membros dos Partidos perseguem suas preferências. Em outras palavras, as instituições constroem o comportamento dos parlamentares.

Nos modelos institucionais, as acções dos políticos não seguem directamente suas preferências, mas partem de uma combinação de preferências e constrangimentos institucionais. Daí que é preciso conhecer não só as suas preferências, mas também o seu ambiente institucional.

Citando Tsebelis (2002) e Cox (2000) e Mc Cubbins (2005), Kam refere que os modelos de Agenda-Setting partem da ideia central de que as regras parlamentares fornecem a alguns actores o controlo sobre a agenda parlamentar, que podem usar esse controlo para canalizar as preferências nas bancadas e alcançar os desejos, abrindo portas para que os líderes partidários manipulem a agenda parlamentar.

⁴¹ Para o autor, *Coesão Partidária* refere-se ao ponto no qual os membros do mesmo partido podem ser observados trabalhando juntos para alcançar os objectivos do Partido. No Legislativo, esta refere-se a extensão na qual os membros do mesmo partido votam juntos.

E, a este respeito, inspirado no caso americano e no neo-institucionalismo de escolha racional, Limongi (1994:4) destacou 3 modelos de organização legislativa, que são: distributivista, informacional e partidário.

a) Modelo Distributivista

Conforme mostra Limongi, os parlamentares têm por objetivo principal garantir a sua reeleição, daí que tendem a aprovar políticas e programas de cunho clientelistas⁴². As políticas públicas aprovadas, segundo este modelo, são aquelas que oferecem benefícios tangíveis, diretos e localizados aos seus distritos eleitorais. Daí a relação entre os legisladores ser basicamente de conflito, cada um querendo levar a maior quantidade de benefícios possíveis para seu eleitorado, podendo sair a ganhar se cooperarem. Assim, as políticas são aprovadas mediante troca de votos, que na literatura é conhecida por *logroll*. E, é no *sistema de Comissões* que se encontra o eixo estruturador das atividades legislativas, e permitindo a ocorrência estável das trocas de apoios necessárias à aprovação de políticas distributivistas.

b) Versão Informacional

Segundo Limongi, esta perspectiva parte de dois postulados fundamentais de organização legislativa: o do primado da decisão maioritária e o da incerteza. O postulado da decisão maioritária estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem, em última análise, ser escolhas feitas pela maioria dos seus membros, tanto no ato de votar assim como na escolha das regras. O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados das políticas, estabelece que os legisladores decidem a sorte das políticas sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas aprovadas. Daí que se recomenda a especialização dos legisladores, na sua área de jurisdição, com vista a garantir a redução de incerteza e aprovar as políticas com maior volume de informação possível. Pois, quanto maior a quantidade de informação tornada pública, maior é o debate e melhor é a qualidade da decisão e a política pública a ser adotada.

⁴² Os atores políticos são racionais e só aderem a um jogo do qual podem ter benefícios. Esses benefícios prendem-se a possibilidade de continuarem nos seus cargos ou de alçarem vãos mais altos na hierarquia do poder. Dentro de um jogo institucional (democrático), a possibilidade de continuação no poder só é possível se os que ocupam os cargos forem reeleitos, e para isso devem ter o apoio do eleitorado. (Macuane, 2000)

c) *Versão Partidária*

Para esta versão, as comissões já não constituem o eixo central da organização legislativa se não tomar em conta os próprios partidos. Isto porque o processo legislativo no geral, e o sistema de comissões em particular, regem-se em favor dos interesses dos partidos maioritários, e os membros destes partidos têm maiores vantagens uma vez que o seu acordo é facilitado pelas regras existentes.

Assim, o comportamento parlamentar está configurado e centralizado nos partidos, principalmente os que detém a maioria dos assentos, que tem *capacidade de decidir a agenda decisória*. E neste ponto, as comissões jogam um importante papel controlando a agenda, decidindo unilateralmente, se tiver o poder de fechar as portas, o que será ou não o objeto de decisão, negando ao plenário a possibilidade de ação. Em função do interesse do partido, uma proposição pode ou não ser aprovada.

Tanto a abordagem de Preference-Driven como a Institucionalista são de escolha racional, isto é, assumem que os membros dos partidos parlamentares são maximizadores de utilidade estratégica, sendo guiados pelos cálculos estratégicos de custo-benefício e que são constrangidas por regras formais. Assim, estas abordagens permitem, no presente trabalho, a análise da organização e funcionamento da AMB dentro de uma visão institucional privilegiada. Ora, as regras existentes determinam de que forma os membros nas comissões e plenário da AMB podem cooperar, tomar decisões tendo as suas preferências constrangidas e, de que forma influenciam o processo decisório sabendo que a regra de maioria é que prevalece. Também permitiram analisar a que modelo de organização a AMB se aproxima a partir das competências que as comissões têm.

Já a *Abordagem Sociológica* prevê, Kam citando Kornberg (1967) e Crowe (1983, 1986), as decisões como não sendo necessariamente conscientes, e são tomadas a partir de normas internas da solidariedade e lealdade partidária. Para o autor, os membros parlamentares são socializados nos partidos parlamentares informalmente. A natureza legalmente estruturada dos procedimentos parlamentares com suas ênfases na competição dos grupos, o frequente encontro de comité eleitoral e a constante ênfase na

contribuição dos membros sobre os bens dos meios partidários que, com ou sem regras formais, contribui para a existência altamente disciplinada dos membros.

Assim, o comportamento dos membros parlamentares é constrangido e não determinado pelas normas. Para além do mais, as normas partidárias e parlamentares não se encontram inteiramente separadas das sanções e recompensas formais. Daí que, para esta abordagem, essas instituições formais são realmente secundárias em termos de significância.

Normalmente, os Partidos criam um conjunto de valores e padrões básicos de convivência que, de uma ou de outra forma, influenciam no comportamento dos seus membros, garantindo uma certa fidelidade na hora de tomada de decisão grupal.

Na análise sobre o comportamento parlamentar, estas abordagens podem ser analisadas de forma conjunta, embora havendo certas diferenças entre elas. Enquanto as primeiras duas abordagens (preference-driven e institucional) estão relacionadas a teoria de escolha racional, em que há uma preocupação com os cálculos de custo benefício, também procurando mostrar que a economia é a base da escolha de certas decisões, a abordagem sociológica procura mostrar que os parlamentares não têm escolhas para tomar as decisões.

Para além destas abordagens acima citadas, ainda no âmbito do estudo legislativo, Tsebelis aponta a *Teoria de Veto Players* como sendo fundamental para a compreensão do processo decisório.

Segundo a *Teoria de Veto Players*, resultado das políticas são influenciados por dois factores: *as preferências dos actores* envolvidos e a *prevalências das Instituições*, uma vez que a identidade dos actores e suas preferências são variáveis, enquanto as instituições são mais estáveis, o resultado das Políticas variam dependendo de quem controla o Poder Político, bem como de onde está o Status Quo.

Esta teoria permite a identificação dos actores com poderes de tomar uma posição influenciando o rumo das decisões no município, no geral e na AMB, em particular. A identificação destes actores é importante se se tomar em conta que o processo decisório pode, neste momento, a reflectir a vontade destes actores.

Deste modo, pode-se afirmar que a Teoria de Veto Player constitui um complemento às abordagens anteriormente apresentadas. Por isso, um encruzilhamento destas abordagens levará a uma melhor compreensão e o alcance do objectivo do Trabalho.

CAPÍTULO 5. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

5.1. Quadro Legislativo e Eleitoral dos Municípios

Com uma tendência crescente de se dar ênfase na eficiência e eficácia do processo governativo, e aumentar a participação dos cidadãos na gestão pública no sentido de garantir a sua satisfação e legitimar as decisões políticas, o Governo introduziu profundas reformas estruturais nos finais dos anos de 1980 e década de 90.

Como afirma Weimer (2000:38), neste contexto de reformas estruturais, da revisão constitucional, e o processo de paz, o partido no poder e o seu governo reconheceram a descentralização do sistema político-administrativo como um dos pressupostos para uma governação eficaz e um desenvolvimento mais sustentável.

Os estudos e discussões se materializaram na Lei sobre o Quadro Institucional dos Distritos Municipais aprovada pelo então parlamento monopartidário em 1994 (Lei nº3/94). Esta lei criou bases legais para o processo de descentralização no país. Contudo, a lei peca, conforme Canhanga (2007:9), porque a Constituição aprovada em 1990 não prevê a configuração concreta dos órgãos do Poder Local.

Deste modo, havendo necessidade de introduzir princípios e disposições sobre o Poder Local na Lei Fundamental (a Constituição da República), a Assembleia da República aprovou a Lei 9/96 de 22 de Novembro de 1996. Mas, não se ficou por ali, pois de seguida houve uma série de Leis aprovadas pela AR no sentido de garantir a institucionalização das Autarquias Locais.

E, foi nesta sequência de aprovações que se aprovou a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro (Lei do Quadro Jurídico Legal para a Implantação das Autarquias Locais). Esta lei prevê que os titulares nos órgãos das autarquias são eleitos por sufrágio universal. Porém, não estavam ainda criadas condições para a existência do processo eleitoral, visto não existirem ainda bases institucionais e órgãos que regulassem este processo.

Assim, havendo necessidade de institucionalizar a organização e o funcionamento de órgão de direcção de processos eleitorais, a AR aprovou a Lei 4/97 de 28 de Maio. Na mesma sessão, aprovou-se a Lei 5/97 (Lei de Recenseamento Eleitoral) e a Lei 6/97 (Lei Eleitoral dos Órgãos Autárquicos).

Contudo, criados os mecanismos institucionais para a existência de autarquias locais e de processo que garantam a participação dos cidadãos no eleição dos seus titulares, ou seja, reunidas as condições para a criação de cidade e vila em algumas circunscrições territoriais, a Assembleia da República aprovou a Lei nº10/97 de 31 de Maio referente a criação de municípios locais.

Deste modo, criados os primeiros 33 municípios, decorreram as primeiras eleições autárquicas em todo o país. O município da Beira não foi excepção, onde o poder ficou nas mãos do Partido Frelimo até ao ano de 2003, tendo sido substituído pela Renamo nas segundas eleições autárquicas. E, actualmente o município é governado por Daviz Simango, que concorreu, em 2008, de forma independente, mas que não tem representantes na AMB, onde Frelimo detém a maioria dos assentos.

Num contexto de competição política no município da Beira, esta situação tem implicação a nível da governação, na medida em que a implementação dos projectos do CMB pode requerer um apoio por parte da bancada maioritária. Assim, a Frelimo tem um conjunto de ferramentas a usar a seu favor nesse processo político local.

5.2. Caracterização do Município da Beira

5.2.1. História da Cidade da Beira

De acordo com Lemos (1989: 5), a história da cidade da Beira inscreve-se no contexto Histórico da ocupação efectiva de toda a região central de Moçambique, que Portugal iniciou no último quartel do século XIX, através de uma série de acções de carácter político, administrativo e militar. Acções realizadas directamente, a partir de Lisboa, ou por meio dos seus agentes aqui estabelecidos na Ilha de Moçambique (o governador geral), em Sofala, Quelimane ou Tete (governadores de distrito e seus subordinados).

Segundo Lemos, conforme informação do governador de Sofala, Jorge Pinto de Moraes Sarmiento, que acompanhou a expedição do tenente Luís Inácio, aos 20 de Agosto de

1887, no sítio de Chiveve, margem esquerda do rio Púnguè, foi inaugurada a sede do comando militar do Aruângua.

A sede do comando militar do Aruângua surge com a designação “Beira” no Relatório mensal de Setembro de 1887, datado de 1 de Outubro, a primeira que o tenente Luís Inácio elaborou. Este nome surge em homenagem ao “Príncipe da Beira⁴³”. Assim, com a visita deste, em 20 de Agosto de 1907, Beira elevou-se à categoria de cidade⁴⁴.

5.2.2. Situação Sócio-Geográfica

A cidade da Beira é, conforme MAE (2002: 101), capital da província de Sofala e, tem como limites geográficos o distrito de Dondo a norte, oceano Índico a Sul e Este, e o rio Púnguè a Oeste. A cidade tem uma superfície de 643 Km².

A cidade da Beira conta, de acordo com INE (2009: 10-11), com uma população de cerca de 431.583 habitantes, divididos entre homens (cerca de 219.624) e mulheres (cerca de 211.583).

De acordo com Folha Informativa dos Municípios (2002) e INE (2009: 10-11), o município possui 5 postos administrativos e 26 bairros distribuídos:

1^o Posto Administrativo de Chiveve: Chaimite, Chipangara, Esturro, Macurungo, Macuti, Matacuane, pioneiros e Ponta-Gêa;

2^o Posto Administrativo de Munhava Central: Munhava Central, Vaz, Maraza, Chota e Munanga;

3^o Posto Administrativo de Manga Loforte: Manga Mascarenha, Mungassa, Ndunga, e Muave;

4^o Posto Administrativo de Inhamítua: Alto da Manga, Chingussura, Inhaconjo, Matadouro e Vila Massane;

5^o Posto Administrativo de Nhangau: Nhangau Sede, Nhangoma e Tchonga.

⁴³ D. Luís Filipe, filho primogénito de D. Carlos, nascido a 21 de Março de 1887, foi o 8^o Príncipe da Beira. O tenente Luís Inácio ao desembarcar em Lisboa soube do nascimento do príncipe da Beira, o que fez com que sugerisse a ideia de pôr o nome de “Príncipe da Beira” à sede do comando que ia criar em Moçambique.

⁴⁴ [http://pt.wikipedia.org/wiki/Beira_\(Mo%C3%A7ambique\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Beira_(Mo%C3%A7ambique))

Tabela 1. Distribuição da população por posto administrativo

População/ posto administrativo	Sexo		Total
	Masculino	Feminino	
Posto Admin. Urbano 1	81,956	77,376	159,332
Posto Admin. Urbano 2	44,134	42,814	86,943
Posto Admin. Urbano 3	63,879	62,991	126,87
Posto Admin. Urbano 4	25,076	24,692	49,768
Posto Admin. Urbano 5	4,579	4,086	8,665
Total	219,624	211,959	431,583

Fonte: Adaptada pelo autor com base em dados do INE

5.3. Descrição dos Dados

O presente capítulo é referente a apresentação dos dados encontrados no município da Beira no que diz respeito a AMB como sendo o centro das atenções do processo decisório a nível local.

5.3.1. Organização e Funcionamento da AMB

Segundo art.1 do Regimento da AMB e art.34 da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, a AM é o órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos, que exerce os seus poderes em conformidade com a Constituição e a Lei. É o órgão que representa todos os munícipes residentes na cidade da Beira. É constituída por membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico de cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo. A legislatura AMB tem uma duração de 5 anos⁴⁵, que inicia com o acto da sua instalação no prazo de 15 dias a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

Assim, a legislatura compreende a cinco sessões legislativas ordinárias. Neste contexto, o conceito de legislatura não deve ser confundido com o de sessão legislativa. Sessão legislativa é o período anual de trabalho da AM, enquanto legislatura é o período quinquenal em que ocorre mudança de composição da AM por via de eleições. Enquanto um conceito tem a ver com o período de trabalho da AM, o outro tem que ver com a mudança na composição do órgão.

⁴⁵ A legislatura tem uma duração de cinco anos e termina com a primeira sessão da nova Assembleia.

A AMB está organizada em seguintes órgãos: Plenário, Comissão Permanente, e Comissões de Trabalho. E, na sua actividade, a AMB apoia-se no trabalho/ actividades das bancadas. Actividade parlamentar é toda aquela que é desenvolvida pelo plenário, pela comissão permanente e pelas comissões de trabalho, no exercício das suas competências, incluindo as deslocações aos círculos e fora do município pelos membros da AMB.

O Plenário é o órgão deliberativo máximo da AMB, constituído por todos os membros dos partidos eleitos para AMB e que constituem-se em bancadas, reunidos em sessão. As sessões da AMB são públicas, à excepção dos casos em que a natureza dos assuntos não permite que as sessões possam ser públicas⁴⁶.

A AMB é composta por 45 membros, dos quais 19 são da Frelimo, 18 são da Renamo, 6 da GDB, 1 de PDD e 1 de PIMO. Por sua vez, estes membros estão distribuídos em 6 comissões de trabalho:

Tabela 2. Composição das comissões da AMB

Comissão	Número de membro	Composição	Presidente	Secretario
Plano, Orçamento e Actividade Económica	8	Frelimo (5), Renamo (1), PDD (1), GDB (1)	Frelimo	Renamo
Administração Autárquica, Direitos Humanos e Legalidade	10	GDB (1), Frelimo (2), Renamo (7)	GDB	Frelimo
Assuntos Sociais, Cultura e do Género	6	Frelimo (4), Renamo (1), GDB (1)	Frelimo	Renamo
Desenvolvimento Urbano e Poder Local	7	Renamo (3), Frelimo (2), Pimo (1), GDB (1)	Renamo	Frelimo
Petições, Queixas, reclamações e Sugestões	8	Frelimo (4), Renamo (3), GDB (1)	Frelimo	GDB
Terra, Meio Ambiente e Zonas verdes	5	Renamo (2), Frelimo (2), GDB (1)	Renamo	Frelimo

Fonte: elaborado pelo autor. Composição da Assembleia Municipal da Beira

A AMB realiza sessões ordinárias e extraordinárias. Num total de cinco sessões ordinárias, duas destinam-se, respectivamente, à aprovação do relatório de contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte. O calendário das sessões ordinárias é fixado na primeira sessão ordinária de cada ano.

⁴⁶ N^{os} 1 e 2 do art.42 do Regimento da AMB

A AMB também pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do seu Presidente, por deliberação da Mesa ou a Requerimento⁴⁷: a) por iniciativa do Presidente da AMB; b) Do Conselho Municipal; c) De 50% dos membros da Assembleia em efectividade de funções; d) De pelo menos 5% de cidadão eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município; e) Do Presidente do Conselho Municipal, a pedido dos membros do Conselho de Ministros com poderes de tutela sobre as autarquias locais, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo; f) Por deliberação da Mesa da AMB.

Nas sessões extraordinárias a AMB só poderá tratar dos assuntos específicos para que tenha sido expressamente convocada.

É importante referir que participam nas sessões sem direito a voto: a) o Presidente do Conselho Municipal ou o seu substituto; b) os vereadores, quando forem convidados especificamente.

5.3.1.1 Comissão Permanente

A Comissão Permanente é o órgão da AM que coordena as actividades do Plenário, das comissões de trabalho e de outros grupos. A CP é um órgão técnico criada pelo regimento interno para discutir e votar proposições que são apresentadas a AM. A CP é constituída pelos membros da Mesa, pelos Chefes de Bancadas, pelos Presidentes das Comissões de Trabalho e de outros indicados pelas Bancadas⁴⁸. A Comissão permanente é dirigida e convocada pelo Presidente da AM e, reúne-se mensalmente com pelo menos um terço dos seus membros e, delibera estando presentes mais de metade.

Compete à Comissão Permanente da AM: a) coordenar as actividades das comissões de trabalho; b) coordenar as relações entre a AM e outras instituições; c) preparar e organizar as sessões da AM; d) Apoiar o Presidente da AM no exercício das suas funções; e) submeter a proposta de plano de actividades da AM ao plenário; f) remeter às comissões competentes os projectos e propostas de posturas e demais deliberações e garantir a sua apreciação atempada; g) apreciar os projectos de tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local que a AM pretenda definir; etc.

⁴⁷ Art.42 da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro e Art.37 do Regimento da AMB

⁴⁸ Art.86 do Regimento da Assembleia Municipal

5.3.1.2 Comissões de Trabalho

No desenvolvimento do seu trabalho, a AMB organiza-se em comissões de trabalho, eleitas no plenário. Para além da Comissão Permanente, a AMB possui 6 Comissões de Trabalho para recolha e análise de problemas específicos no âmbito da sua competência. Estas comissões são estabelecidas pelo Regimento, mas a diferença com a CP é que estas surgem devido a grande e diversidade de matéria submetida a AM, para dar celeridade à tramitação dos assuntos. E, as comissões de trabalho funcionam pelo período da legislatura.

Compete às Comissões de Trabalho: elaborar pareceres, propostas, estudos e inquéritos sobre a matéria do seu âmbito de trabalho; pronunciar-se sobre propostas de deliberações, de resoluções e de moção sobre matéria da sua área proveniente de outras entidades; apoiar o exercício da função política da AM; preparar as informações e os relatórios a serem enviados à Mesa e ao Plenário da AM.

As Comissões podem através da Mesa, solicitar colaboração, informações, relatórios e documentos de entidades municipais, instituições e unidades económicas e sociais e aos municípios e recorrer à contratação de especialistas para o apoio que julgarem necessário. E, na realização do seu trabalho, devem procurar estreitar relações com o povo e a sociedade civil, receber contribuições sobre projectos de legislação autárquica e o controlo da sua aplicação.

Assim, no AMB existem 6 comissões: Plano, orçamento e Actividade Económica; Administração Autárquica, Direitos Humanos e de Legalidade; Assuntos Sociais, Culturais e de Género; Desenvolvimento Urbano e Poder Local; Sugestão, Queixa, Reclamação e Petição; e, Terra, Meio Ambiente e Zonas Verde.

Para garantir que as suas tarefas sejam efectivamente realizadas, as comissões de trabalho: reúnem-se, pelo menos, uma vez por mês; e, elaboram programas de trabalho a realizar estabelecendo prioridades. As comissões não só deliberam estando presente mais de metade dos seus membros, como também só tomam iniciativa de inquérito, visitas ou controlo em áreas da sua competência.

As comissões são formadas por um mínimo de três membros, possuindo um presidente e um secretário⁴⁹ com duração de um mandato, não pertencendo à mesma bancada. E o número de presidências das comissões de trabalho é distribuído na proporção de representação das bancadas, começando pela bancada maioritária e, seguindo-se por ordem de representatividade. Isto é, o partido político com mais assentos na AM fica na presidência de maior número de comissões⁵⁰.

De acordo com o disposto no art.94 do Regimento da AMB, compete ao presidente da comissão: presidir e representar a comissão, convocar e dirigir os seus trabalhos, manter e ordem e a disciplina e velar pelo cumprimento dos prazos; propor à Mesa da AM o procedimento disciplinar contra os membros da respectiva comissão; enviar à Mesa da AM a lista de faltas e as justificações apresentadas; pedir a selecção de membros a representar a Comissão em visitas de trabalho fora ou dentro do Município.

Nesse processo, o secretário da comissão coadjuva o presidente e substitui-o nas ausências e impedimentos, elabora síntese das discussões, actas de reuniões de trabalho.

5.3.1.3 Bancadas

Os membros da AM eleitos por cada lista constituem-se em bancadas, que estabelece livremente a sua própria organização.

As bancadas têm direito de: apresentar candidatos para Mesa da AM; designar candidatos para as comissões da AM e propor substituição; designar candidatos para as funções de presidente e de secretário das comissões; usar da palavra para declarações finais, para encerramento de debates, declarações de voto, protestos e contra-protestos; ser ouvido pela mesa antes da deliberação dum proposta de sanção contra um membro da bancada; etc.

Conforme identificado acima, a AMB é constituída por 5 bancadas, que são: Frelimo (19 assentos), Renamo (18 assentos), GDB (6 assentos), Pimo (1 assento) e PDD (1 assento).

⁴⁹ Art. 89 e 93 do Regimento da AMB

⁵⁰ A representação proporcional visa assegurar a representatividade de diferentes forças políticas, que actam na AMB, em todas as comissões.

5.4. Deliberações da AMB

De acordo com a art.102 da Lei 2/98 de 18 de Fevereiro e art.45 do Regimento da Assembleia Municipal, esta só pode deliberar estando presentes mais de metade dos seus membros em efectividade de funções⁵¹. E, as deliberações são tomadas à pluralidade dos votos, traduzindo-se a vontade da AM na posição a favor ou contra quem tiver obtido mais votos.

Mas, pelo que se tem verificado, fora a pluralidade, tendo em consideração as regras de tomada de decisão, muitos dos votos tem por base a unanimidade dos membros da AMB, o que torna o processo mais célere⁵². Pode-se constatar que este processo torna-se célere devido a ausência de representantes na AMB do Presidente do CMB e também porque Frelimo detém a maioria e as decisões tem por base a pluralidade de votos⁵³.

Nenhum membro da AMB presente na reunião incluindo a mesa pode deixar de votar, sem prejuízo do direito à abstenção.

São aprovadas por maioria absoluta dos membros da AMB em efectividade de funções: a) a substituição dos membros da Mesa na totalidade ou individualmente; b) a contração de empréstimos; c) a aprovação da acta; as alterações do Regimento. Ao passo que, são aprovados por maioria de dois terços dos membros as deliberações: a) respeitantes à participação no procedimento de perda de mandato dos órgãos autárquicos ou de dissolução do Conselho Municipal; b) que determinam que as deliberações se tornam executadas a partir de cinco dias do mandato da sua afixação⁵⁴.

Na AMB as votações realizam-se de três formas: por votação nominal, por braço levantado, escrutínio secreto. A votação nominal consiste em o Secretário, por ordem alfabética, chamar cada membro da AMB presente na reunião que responde se vota contra, se abstém ou vota a favor. A votação por escrutínio secreto realiza-se mediante o preenchimento de um boletim de voto que é depositado numa urna existente para esse

⁵¹ Não se considera em efectividade de funções, para efeitos de quórum de deliberação, o membro da AMB que tiver solicitado escusa relativamente à votação de um determinado assunto com o objectivo de evitar situações de incompatibilidade.

⁵² Mateus Saize (Presidente da AMB)

⁵³ N°1 do art.71 do Regimento da AMB

⁵⁴ Art.71 do Regimento Interno.

efeito. A votação por braço levantado consiste em perguntar quem vota contra, a favor e quem se abstém e, os membros levantam os braços manifestando a sua vontade.

As deliberações serão classificadas em 6 categorias, tendo por base a natureza das proposições (assunto) em causa. Mas, é importante referir que fazer uma classificação deste género não é uma tarefa fácil, visto que uma só proposição pode pertencer a mais de uma categoria. Assim sendo, as proposições neste trabalho tomaram a seguinte classificação:

- Orçamental: relativo ao orçamento do Município e/ou da AM; relatório balanço de actividades e contas de gerência; alocação directa de recurso numa área.
- Administrativa: referente à criação ou extinção de órgãos internos, reajuste salarial, plano de carreira e mandatos, celebração de contratos; plano de actividades e calendário das sessões da AMB;
- Económica: actividade industrial e comercial, compra e alienação de bens, plano de desenvolvimento municipal;
- Urbana: delimitação territorial, regulamento de obras, criação de serviços de prestação serviço;
- Social: petição de munícipe submetida a AMB, Saúde, segurança e habitação
- Regimental e Jurídico-legal: regulamento interno, postura municipal, regras.

Para esta classificação, tive em consideração as atribuições e competências da AMB nas suas diversas áreas e, ao mesmo tempo que fiz revisão da classificação feita por Macuane (2000: 107) referentes aos tipos de Leis apresentadas a AR. Portanto, é com base no tipo e resultado de voto e natureza das proposições que se analisa esta parte do trabalho, por cada ano desta última legislatura.

5.5. Evolução das deliberações da AMB

A seguir, são apresentados os dados a respeito da produção das deliberações da AMB na última legislatura (2009 – Setembro de 2012). A análise das deliberações toma por base a classificação das proposições acima descritas e o tipo de voto aplicado a cada proposição ao longo dos últimos quatro anos.

Ano 2009

No ano de 2009 realizaram-se 05 sessões ordinárias, onde se registaram cerca de 12 deliberações e 03 Resoluções. Destas deliberações, tendo em conta o seu resultado, constatou-se que 10 foram referentes à aprovação das proposições e 02 referentes a reprovação. Quanto ao tipo de voto, 06 deliberações foram tomadas tendo por base a unanimidade de votos dos membros da AM, ao passo que outras 06 foram por votos de maioria absoluta. Dos votos de maioria, 04 foram referentes a aprovação e 02 referentes a reprovação.

É importante referir que as duas deliberações, que resultaram em reprovação por voto de maioria, referiam-se ao Relatório Balanço de actividades e contas de Gerência do Exercício 2008 do Conselho Municipal, e a suspensão de apreciação das petições submetidas à AMB por munícipes para permitir o envolvimento completo de CM nas suas respectivas soluções.

As proposições aprovadas, podem ser divididas da seguinte forma:

- Aprovadas por unanimidade: composição das comissões de trabalho, composição da comissão permanente, a 1ª Revisão do Orçamento Municipal de 2009, atribuição de um terreno pelo CMB para efeito de construção de imóvel de habitação em resposta a petição 20/AMB/2009, plano de actividades e orçamento municipal para 2010, e devolução ao CMB de 08 petições de munícipes para melhor tratamento e em coordenação com as respectivas comissões de trabalho da AMB.
- Aprovadas por voto de maioria absoluta: plano de actividades e calendário das sessões da AMB para 2009, revisão da deliberação 51/AMB/07 (referente a restituição do verdadeiro nome histórico da rotunda da Munhava) a pedido da Bancada da Frelimo, introdução de alterações do regimento anterior.
- Aprovada por maioria de 2/3: a perda de mandato de alguns membros da AMB (cerca de 06 membros pertencentes a bancada da Renamo devido a saída para MDM).

Ao passo que, as Resoluções referem-se à ratificação feita pelo Plenário às deliberações da Comissão Permanente a respeito de qualquer assunto. Assim sendo, as 03 Resoluções referem-se à aprovação por maioria absoluta das proposições seguintes: criação de serviço autónomo de saneamento da Beira, criação da comissão Ad-Hoc para

revisão do regimento da AMB a pedido da Bancada da Frelimo, a ratificação da deliberação 01 CP/AMB/09 da comissão permanente da AM sobre orçamento da AM para 2010.

2010

No ano de 2010 realizaram-se 05 sessões ordinárias, onde registaram-se 12 deliberações e 05 resoluções da comissão permanente, totalizando 17. Tendo em conta que as resoluções são ratificadas no plenário da AM, aqui as deliberações são analisadas num todo como do mesmo processo se tratassem. Assim, destas deliberações, tendo em conta o seu resultado, constatou-se que 14 foram referentes a aprovação das proposições e 03 referentes a reprovação. Quanto ao tipo de voto, 14 deliberações foram tomadas tendo por base a unanimidade dos votos dos membros da AM, ao passo que outras 03 foram por votos de maioria absoluta. Dos votos de maioria, as mesmas foram referentes a reprovação das proposições, num total de 03.

Quanto as proposições aprovadas, temos: calendário das sessões ordinárias de 2010, Relatório de atividade de 2009 da AM, 1ª revisão do Orçamento municipal de 2010, composição da comissão mista de Toponímia, plano de desenvolvimento municipal, ratificação da resolução 07/AMB/10 da comissão permanente sobre a estrutura salarial dos titulares e membros dos órgãos autárquicos, 2ª revisão do Orçamento municipal de 2010, planos de atividades e orçamento municipal de 2011, ratificação da resolução 08/AMB/2010 sobre as taxas por atividades económicas e das licenças municipais para indústrias, comércio, turismo, mercado e feiras;

Das resoluções aprovadas na comissão permanente, temos: alteração da data de realização da VIII sessão, a criação da comissão Ad-Hoc para analisar e estudar com profundidade os documentos, plano estratégico e de governação de 2009-2013; a criação da comissão Ad-Hoc para analisar com profundidade os documentos de erguer as estátuas nas praças da paz e da juventude; estrutura salarial dos membros e titulares dos órgãos autárquicos; e a revisão das taxas por atividades económicas e das licenças municipais para indústrias, comércio, turismo, mercado e feiras;

E, quanto as proposição que resultaram na reprovação, as mesmas referiam-se à: relatório balanço de atividades de 2009 do CMB, as contas de gerência de 2009 do

CMB e o regulamento da comissão de substituição da toponímia da cidade da Beira e o projeto de alteração dos nomes das vias e praças do município da Beira.

2011

Como nos anos anteriores, no ano de 2011 decorreram 05 sessões ordinárias, onde registaram-se 14 deliberações pelo plenário na AMB. Essas deliberações foram distribuídas da seguinte forma: quanto aos resultados, 11 deliberações referiam-se a aprovação das proposições e, 03 referiam-se a reprovação. E, quanto a base de votação, 07 foram por unanimidade e 07 por voto de maioria absoluta dos membros da AMB.

Por sua vez, das deliberações aprovadas, 07 foram por unanimidade e 04 por voto de maioria absoluta. Das deliberações referentes a reprovações, as 03 foram por voto de maioria absoluta dos membros da AMB.

Quanto ao assunto das deliberações, temos:

- Deliberações referentes a aprovação: relatório balanço de atividades da AMB no exercício de 2010, calendário das sessões ordinárias da comissão permanente e da AMB no exercício de 2011, limite de afetação e distribuição de recursos financeiros no âmbito de redução da pobreza urbana, pelos postos administrativos municipais⁵⁵ em 2011, proposta de revisão do regimento da AMB, recomendar ao CMB a atribuição de terreno a um peticionário para exercício da sua atividade, atribuição de terreno a um peticionário para efeito de construção de habitação própria, integração de membro de polícia no quadro de pessoal do CMB, 2ª proposta da 1ª revisão do Orçamento municipal, proposta do plano de atividade e Orçamento e calendário das sessões da AMB para 2012, 3ª revisão do Regimento, plano de atividades e Orçamento de 2012.

- Deliberações referente a reprovação: relatório balanço de atividades do CMB, orçamento e contas de gerência municipal no exercício de 2010, a proposta de regulamento de funcionamento da comissão autárquica de avaliação dos prédios urbanos (CAAPU) e zoneamento da cidade da Beira, 1ª revisão do orçamento municipal do exercício económico de 2011.

⁵⁵ Postos administrativos municipais de Chiveve, Munhava, Inhamízia, Manga Loforte e Nhangau.

2012

Até ao mês de Setembro do corrente ano, realizaram-se 2 sessões ordinárias, onde foram aprovadas 04 deliberações, das quais 03 referentes a aprovações e 01 reprovação das proposições. Das proposições aprovadas, as três foram com base em unanimidade de votos, ao passo que a reprovada foi com base na maioria de votos dos membros da AMB.

Quanto ao conteúdo, as aprovadas referem-se a: relatório balanço de atividade e conta de gerência do exercício de 2011 do CMB, relatório balanço das atividades da AMB do ano económico de 2011 e, o calendário das sessões ordinárias da comissão permanente e da AMB. Por outro lado, a reprovação refere-se a proposta do conselho municipal para alteração dos atuais sentidos para sentidos únicos de algumas vias da cidade da Beira.

Resumo das deliberações

Com base nestes dados, é possível saber a natureza dos assuntos que mais dominaram a agenda no âmbito do processo legislativo a nível do município da Beira neste último mandato, desde 2009 aos nossos dias, onde realizaram-se cerca de 17 sessões deliberativas. As deliberações acerca das proposições são analisadas aqui tendo em conta a sua área de abrangência, a partir da classificação de políticas distributivistas e regulatórias de Lowi e cruzando com as competências de AMB e CMB. Para uma análise comparativa da evolução no número das proposições na AMB, temos a seguinte tabela:

Tabela 3. Evolução das deliberações na AMB

Natureza das Proposições (Matéria)	Ano				Total
	2009	2010	2011	2012	
Administrativa	6	6	1	1	14
Orçamentais	3	6	7	2	18
Económica	0	3	0	0	3
Urbana	2	1	0	1	4
Social e cultural	3	0	3	0	6
Regimental e jurídico-legal	1	1	3	0	5
Total	15	17	14	4	50

Assim, entende-se que, até ao presente momento, houve uma maior preocupação com questões orçamentais (correspondendo a 36%), isto porque durante legislatura os tomadores de decisão a nível do município depararam-se com problemas não previstos e que requeriam solução imediata, daí a necessidade de se rever o orçamento. E, por sua vez, a constante reprovação de relatório de balanço e contas de gerências de exercício económico anteriores vindo do CMB, pela bancada da Frelimo e GDB, fez com que por várias vezes fossem tomadas decisões em torno da matéria orçamentária do município.

Conforme a bancada da Frelimo na AMB: a postura assumida pelo Presidente do CMB é veemente condenada por usar recursos do fundo do erário público para promover a sua imagem e o seu partido. A isto se associa o facto de o Presidente do CMB usar viaturas do CMB para se apresentar publicamente como presidente do MDM⁵⁶.

O segundo assunto que dominou a legislatura foi de natureza administrativa, correspondendo a 28%. Neste ponto, nota-se que uma parte considerável das deliberações referiam-se à aprovação do calendário das sessões e criação de comissões de trabalho para resolução de determinados problemas que afetam diretamente os cidadãos.

Portanto, poucas foram as deliberações de natureza económica (6%), social (12%), urbana (8%) e legal (10%), o que demonstra baixo nível de preocupação nessa área. E mais, os 12% das deliberações de natureza social referem-se basicamente à aprovação das petições dadas entradas na AMB pelos munícipes para demonstrar a sua insatisfação com a forma pela qual o CMB tem resolvido os problemas e tem tomado as decisões. A exemplo disto, temos: dum total de cerca de 192 petições dadas entradas na AMB nesta legislatura, 125 antecederam à criação da comissão de sugestões, reclamações, petições e queixas, e 67 após a criação.

Das 67 petições, apenas 07 foram trabalhadas com conclusão. E, das 192 petições encaminhadas à AMB, cerca de metade referem-se ao problema de dupla atribuição de terreno e retirada de terreno (principalmente machambas) aos seus proprietários. Por sua vez, a AMB faz um estudo aprofundado do problema e, depois propõe a solução de uma forma mais adequada.

⁵⁶ Partido Movimento Democrático de Moçambique

Tabela 4. Relação da natureza das proposições e os resultados.

Natureza das Proposições (Matéria)	Resultado das deliberações		Total
	Aprovação	Reprovação	
Administrativa	14	00	14
Orçamentais	13	05	18
Económica	03	00	03
Urbana	03	01	04
Social e cultural	05	01	06
Regimental e jurídico-legal	03	02	05
Total	41	09	50

(*) O elevado número de aprovações na matéria administrativa está ligada a criação de comissões Ad-hoc para realização de estudo de alguns problemas a nível de município.

(**) As reprovações na matéria orçamental referem-se basicamente ao relatório balanço e contas de gerência do exercício económico transato realizado pelo CMB e os pedidos de revisão do Orçamento municipal por parte do CMB. Os relatórios balanço da AMB sempre foram aprovados por unanimidade de voto dos seus membros.

As proposições não mostram um comportamento estável ao longo dos anos em análise, pois foram variando de acordo com as circunstâncias vividas no município e das necessidades dos membros da AMB em particular.

Quanto ao tipo e resultado das votações feitas na AMB, também há que analisar a sua evolução ao longo destes 4 anos:

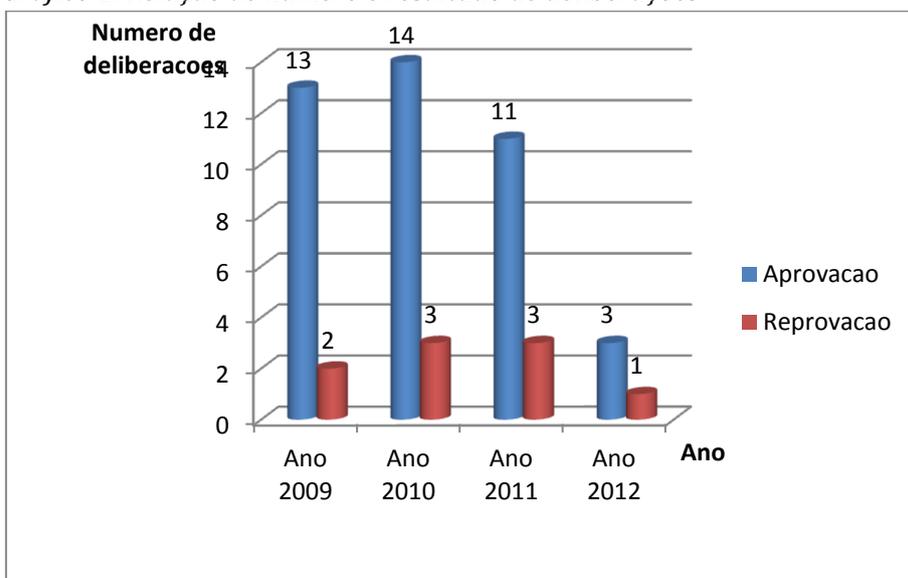
Tabela 5. Tipo e resultado das votações na AMB

Ano	Tipo e Resultado de Votação				Total
	Unanimidade		Maioria		
	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	
2009	06	00	07	02	15
2010	14	00	00	03	17
2011	07	00	04	03	14
2012	03	00	00	01	04
Total	30	00	11	09	50

A tabela acima ilustra a relação dos votos quanto ao tipo e resultado ao longo dos quatro anos da última legislatura. A partir dos dados contidos na tabela, pode-se deduzir que houve mais proposições aprovadas (41 proposições, correspondendo a 82%) do que reprovadas (09 proposições, correspondendo a 18%). E, também é de referir que um

grande número de deliberações da AMB foram referentes à aprovações com base em voto de unanimidade dos seus membros (cerca de 30 aprovações, correspondendo a 60%). As aprovações com base no voto de maioria dos membros não foram muito significativas, representando cerca de 22% das deliberações. Gráficamente explicando, temos:

Gráfico 1. Relação de número e resultado de deliberações



Fonte: elaborado pelo autor

Com o gráfico, fica claro a diferença no nível de aprovações e reprovações ao longo dos 4 anos desta III legislatura. O ponto máximo das aprovações verificou-se no ano de 2010, com cerca de 14 aprovações. A média das aprovações é de cerca de 10, ao passo que das reprovações é de 2, o que significa que há um comprometimento dos membros da AMB com as proposições criadas internamente e de âmbito interno⁵⁷. Isto demonstra que no âmbito do processo decisório no município da Beira, maior parte das proposições discutidas na AMB são aprovadas porque são criadas internamente e reflectem as necessidades internas. Já as reprovações referem-se as proposições emanadas do CMB que não encontra uma base apoio para que seja aprovada.

⁵⁷ Num universo de cerca de 50 deliberações, 06 (12%) emanaram do CMB e cerca de 44 (88%) emanaram da própria AMB.

5.6. Modelo de Organização da AMB

Conforme se afirmou antes, os políticos almejam sempre garantir a sua reeleição ou alcançar posições mais elevadas. Assim, as decisões por si tomadas e as actividades por si realizadas têm em vista assegurar estes objectivos. O mesmo acontece com os membros da AMB e CMB.

Um dos elementos relacionados com o modo de organização da AMB e, particularmente do sistema de comissões, são as prerrogativas destas no âmbito do processo decisório legislativo, os seus pareceres nas matérias da sua jurisdição e a forma de se reunir. Pois, as prerrogativas de iniciativa de proposições, a natureza do parecer das matérias, se é conclusiva ou não, e o modo de organização das suas reuniões, se é a porta aberta ou fechada, tornam-se indicadores relevantes para a compreensão do papel e importância das comissões no processo decisório, e sua consequente autonomia.

Atendendo e considerando as regras de que norteiam a organização e funcionamento da AMB, em geral, e do sistema de comissões, em particular, não é possível encontrar incentivos para a existência de uma dinâmica de organização e funcionamento de cunho distributivista nem informacional. O que acontece, é a existência de características que se aproximam ao modelo de cunho partidário, porque nota-se a existência de um forte controlo dos partidos na determinação das vontades dos seus membros aquando da tomada de decisão. Dito de outra forma, verifica-se uma forte disciplina partidária na AMB por parte das bancadas. Esta análise decorre por várias razões:

1. As comissões não têm prerrogativas de iniciarem projectos de desenvolvimento nas suas áreas de jurisdição. Segundo n.º6 do art.90 do Regimento da AMB, as comissões só tomam iniciativas de inquéritos, visitas ou controlo em áreas da sua competência. E, segundo a alínea c) do n.º1 do art.90, as comissões pronunciam-se sobre propostas de deliberações, de resolução e de moção sobre matéria da sua área, proveniente de outras entidades.

A existência de prerrogativa para as comissões trabalho criarem proposições nas suas áreas de jurisdição é um dos elementos que, no meu entender, garante a sua autonomia no processo decisório, sem que ao menos consulte o chefe da bancada ou líderes dos seus partidos.

2. O facto de o sistema eleitoral em vigor ser de lista fechada⁵⁸. Isto tem consequências notáveis quando se trata de identificação dos membros da AMB com os eleitores e círculos, não havendo incentivos para a prossecução directa de interesses de cunho distributivista. Os membros eleitos para a AMB não dispõem de mecanismos para levar recursos à sua base eleitoral.

Mas, mais ainda, o sistema de lista fechada faz com que haja uma forte coesão e disciplina no seio dos partidos, principalmente o maioritário (Frelimo), uma vez que a reeleição dos seus membros depende do desempenho dentro do partido e na bancada. Portanto, essa disciplina e coesão partidária leva a existência de distribuição de preferências dentro do partido maioritário (a Frelimo), que define e controla a agenda decisória municipal.

O chefe da bancada tem um papel relevante na actuação dos membros da sua bancada, na medida em que é ele que controla, propõe nomeações para as comissões e faz o relatório junto ao seu Partido. Não só, o facto de as bancadas poderem substituir, por períodos máximos de três meses, renováveis, um membro da comissão de trabalho, torna-se numa ferramenta de controlo dos membros pelas bancadas no que se refere a disciplina partidária⁵⁹.

3. As comissões são constituídas obedecendo o princípio da proporcionalidade⁶⁰. Isto quer significar que o Partido com maior número de assentos na Assembleia ganha o controlo de maior número de comissões e presidência das mesmas. No caso da AMB, o Partido Frelimo, detendo maior número de assentos no plenário, de comissões (3 ao todo), controlo da comissão permanente e presidência da AMB, tem toda a oportunidade para distribuir as suas preferências entre os membros e decidir sobre a agenda decisória na comissão permanente. Portanto, pode-se dizer que basicamente todo o comportamento da AMB tende a reflectir os interesses e visão do partido Frelimo.

As regras existentes não permitem que as comissões de trabalho na AMB tenham uma forte actuação na produção de políticas ou programas de desenvolvimento local, uma vez que: não tem prerrogativa de iniciar proposições para a sua posterior implementação; não tem competências para rejeitar e/ou emendar e apreciar

⁵⁸ Segundo nº1 do art.12 da Lei 6/97 - Lei Eleitoral dos Órgãos Autárquicos

⁵⁹ Nº6 do art.89 do Regimento da AMB

⁶⁰ Nº4 do art.89 do Regimento da AMB;

conclusivamente uma matéria, senão apenas elaborar pareceres, propostas de estudos e inquéritos sobre a matéria da sua área de jurisdição. Esta situação não permite uma forte negociação entre os membros partidários no seio das comissões.

A maneira na qual as comissões se reúnem e dão seus pareceres, conforme se afirmou acima, também é um elemento importante. As reuniões das comissões de trabalho são feitas à porta fechada ao público, podendo ser assistidas por quaisquer membros da AMB, o que faz com que as interferências externas sejam mínimas, podendo elas debater e decidir de forma mais ou menos independente.

Assim, a ilação que posso tirar a partir destes dados é de que realmente o comportamento da AMB reflecte, no âmbito do processo decisório, a dinâmica do partido maioritário, a Frelimo, tornando-o como principal actor deste processo, uma vez que a aprovação das proposição requer o seu posicionamento.

5.7. Veto Player no Município da Beira

Conforme se descreveu nos capítulos anteriores, *veto players* são actores individuais ou colectivos cuja concordância é necessária para que se tomem decisões com vista a operar determinadas mudanças garantindo uma melhoria na sociedade. Por detrás de veto players está a ideia de pesos e contrapesos, que tem em vista constranger determinados comportamentos ou decisão. E, este pode ser *institucional*, quando a constituição e as demais Leis concedem a um actor singular ou colectivo essa qualidade, e ou/ *partidário*, quando é gerado pelo jogo político.

Assim, na análise do processo decisório no Município da Beira há que distinguir os actores que desempenham o papel de veto player, ou seja, aqueles cuja posição influenciam ou determinam as decisões. Deste modo, olhando para as competências dos órgãos e as características do processo político no município, foi possível identificar os seguintes: Assembleia Municipal e a bancada maioritária da AMB (da Frelimo).

A AM é, neste caso, um veto player institucional e a bancada do partido Frelimo é um veto player partidário. A AM é um veto player institucional se tomarmos em conta que o ponto nº3 do art. 45 da Lei nº 2/97 confere a AM alguns poderes que o torna um contrapeso face ao CMB, na medida em que cabe a AMB: aprovar regulamentos e

posturas municipais; aprovar planos de actividades e desenvolvimento; aprovar relatório, o balanço e conta de gerência.

Com o decorrer do jogo político, o partido Frelimo adquiriu maior parte dos assentos na AMB, o que o tornou num veto player partidário, porque a sua posição em relação a certas proposições é determinante e influência bastante a dinâmica do processo decisório municipal.

De acordo com as normas internas, as decisões na AMB são tomadas a base de maioria. Assim sendo, a aprovação ou não das proposições depende, em grande medida, da posição da bancada da Frelimo (com a maioria dos assentos), atendendo também os seus interesses e estratégias em relação às mesmas proposições. A exemplo disto, temos as reprovações das proposições verificadas nesta III legislatura que tiveram origem no seio da bancada da Frelimo, com ou sem apoio das outras bancadas.

Esta situação mostra que, com ou sem o posicionamento dos outros partidos com assentos na AMB, as decisões são tomadas espelhando as preferências da bancada do partido Frelimo. Logo, a bancada da Frelimo é o principal veto player.

Fica claro que, se a mudança no município depender da aprovação das deliberações da AMB, o partido Frelimo e sua bancada tornam-se os principais actores neste processo decisório municipal. E, no caso de uma dependência total do CMB face a AMB, esta situação poderia levar àquilo que Tsebelis chama de *Inércia política*⁶¹, que reporta a uma situação na qual inexistente consenso entre os tomadores de decisão para mudança de um status quo insustentável. E, como consequência desta situação, a tendência é de haver uma incapacidade governativa do executivo, abrindo espaço para a visibilidade de outros actores.

Esta situação pode acontecer porque o processo de governação no município da Beira está dividido, estando por um lado o executivo com uma configuração totalmente diferente da AMB e sem representação, e por outro, os diversos partidos concorrendo para a conquista do poder político.

Mas, graças ao mecanismo institucional existente, o CMB sobrevive a esta situação, abrindo espaço para que a AMB seja dissolvida pela reprovação repetitiva do seu plano

⁶¹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work? Op cit*, Pg. 275.

orçamental⁶². A exemplo disto, após duas reprovações de conta de gerência do exercício económico de 2011, a AMB sentiu-se obrigado a aprovar sob pena de dissolução⁶³. De acordo com o nº1 do art.30 da Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, o Governo, reunido em Conselho de Ministros, pode dissolver os órgãos deliberativos das autarquias locais, por razões de interesse público, baseado em acções ou omissões ilegais graves, previstos na lei.

E de acordo com o nº3 do art. 62 da Lei 2/97, em caso de urgência e em circunstâncias em que o interesse público autárquico excepcionalmente o determine, o Presidente do Conselho Municipal pode praticar actos sobre matérias da competência do CM. O mesmo acontece no intervalo entre as sessões da AMB, o CMB pode tomar decisões sem submeter à apreciação da AMB. Por sua vez, a AMB outorga as decisões na sessão seguinte.

Portanto, é com base neste mecanismo institucional que CMB implementa maior parte das decisões que toma isoladamente e, é com base nesse mecanismo que exerce pressão a AMB para aprovar o orçamento, o relatório balanço e conta de gerência.

5.8. As Prioridades do CMB e Natureza das deliberações da AMB

O CMB definiu como prioridade para estes cinco anos os seguintes pontos:

- a) Rigoriedade na implementação do programa de governação;
- b) Protecção costeira;
- c) Gestão ambiental e saneamento de meio;
- d) Abastecimento de água;
- e) Melhoramento de vias de comunicação e drenagem; e
- f) Combate ao HIV/SIDA e droga.

⁶² N°3 do art.14 da Lei nº1/2008, que prevê que a não aprovação do orçamento até 31 de Março do ano em que o exercício tenha lugar, pode implicar a perda de mandato nos termos do nº2 do art.98 da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro.

⁶³ Saize afirmou que as reprovações sucessivas deveram-se ao facto de os relatórios não serem coerentes e claros, principalmente no que dizia respeito a discriminação dos valores monetários. Daí que, sem opção, teve que aprová-lo. O art.98 da Lei N°2/97 enfatiza a respeito da dissolução dos órgãos autárquicos.

Normalmente, as prioridades no processo de governação são definidas em função da situação económica, social e político na qual a sociedade se encontra, com vista a superar certas dificuldades dela proveniente. Pressupondo que no município da Beira o CM não tenha fugido a regra, é possível analisar as deliberações da AMB relacionando-as com as prioridades da CM e retirar algumas ilações:

1. Das deliberações tomadas (50 ao todo), 36% referiram-se a questões orçamentais resultante das suas alterações e/ ou reprovação da conta de gerência, 28% referiram-se a questões administrativas, deliberações de natureza económica (6%), social (12%), urbana (8%) e legal (10%)
2. Sabendo que tanto as comissões, em particular, como a AM, no geral, não tem poderes de iniciativas de projectos de desenvolvimento local, pode-se deduzir que o CMB ou possui poucos projectos virados para áreas económicas, social, urbana e legal, ou os projectos não são submetidos na AMB para a sua posterior discussão e aprovação⁶⁴. Actualmente, embora se verifique a implementação de projectos na área de protecção costeira, abastecimento de água, nenhum passou pela AM. E, no que diz respeito a implementação de programa de governação, ainda não está a ter efeitos positivos por faltar um dos elementos essenciais, *o diálogo*.
3. A AMB deliberou, nesta III legislatura, mais proposições referentes a questões internas do que aquelas que poderiam afectar directamente os munícipes no geral.

No entanto, o facto de a AMB apresentar uma organização próxima ao modelo partidário pode explicar, em parte, a natureza das deliberações tomadas na AMB tendo em conta as preferências do partido maioritário. Conforme se analisou, 36% (cerca de 18) e 28% (cerca de 14) das deliberações correspondem a matéria nas áreas orçamental e administrativa respectivamente. Mas, não basta ficar por aqui, pois é necessário detalhar um pouco mais. Ora vejamos:

1. Quando se fala que cerca de 18 deliberações foram referentes à matéria orçamentária, quer significar que cerca de 08 referiram-se à relatório balanço de actividades e contas

⁶⁴ Pelas declarações dos Presidentes da AMB, e das Comissões de Queixa, Reclamação, Sugestão e Petição e de Plano, Orçamento e Actividade Económica, o Presidente do CMB implementa, geralmente, decisões por si tomadas sem que sejam submetidas a AMB para discussão. Segundo eles, essa incerteza por parte do Daviz Simango surge porque não faz auscultação de todas as partes que são afectadas, daí que, quando deteta essa falha, o projecto é reprovado.

de gerência, e cerca de 05 sobre a revisão do orçamento municipal e as restantes referiram-se à planos de actividades do CMB e AMB;

2. No que diz respeito às matérias administrativas, essas cingiram-se basicamente a aprovação de calendário das sessões da AMB, criação de comissões ad-hoc para estudos de determinados problemas, etc.

A partir destes dados, pode-se inferir que poucos são os projectos de desenvolvimento municipal emanados do CMB que entram na AMB para serem debatidos e aprovados, o que pode ser uma demonstração de desconfiança por parte do CMB em relação ao processo decisório local. Fora os planos de actividades e orçamento, o CMB deu entrada por volta de 06 proposições que afectam ou poderiam afectar directamente os munícipes:

Tabela 6. Proposições emanadas do CMB e deliberada na AMB na IIIª Legislatura

Ano	Proposições e seus resultados	
	Aprovado	Reprovado
2009	Criação de serviço autónomo de saneamento da Beira.	
2010	Revisão das taxas por actividades económicas e das licenças municipais para a indústria, comércio, turismo, mercado e feira	Regulamento da comissão de substituição da toponímia da Beira e o projecto de alteração dos nomes das vias e praças do município da Beira.
2011	Limite de afectação e distribuição de recursos financeiros no âmbito da pobreza urbana.	Proposta de regulamento de funcionamento da comissão autárquica de avaliação dos prédios urbanos e zoneamento da cidade da Beira.
2012		Alteração dos actuais sentidos para sentidos únicos de algumas vias da cidade da Beira

Fonte: elaborada pelo autor com base em actas e deliberações da AMB

Portanto, das proposições emanadas do CMB, num total de 06 até ao momento da realização do trabalho, com excepção dos relatórios de actividades e contas de gerência, a AMB aprovou 03 (correspondendo a 50%) e reprovou outros 03.

A reprovação das propostas apresentadas pelo PCMB deveu-se ao facto de ele as ter desenhado centralmente sem um mínimo de auscultação da voz popular, o que aos olhos dos membros da bancada da Frelimo e Presidente da AMB é legítimo⁶⁵.

Para um intervalo de quatro anos desta última legislatura, é notável o baixo número de proposições emanadas do CMB, o que abre espaço para dizer que a relação não parece boa entre os dois órgãos. Era suposto um grande número de decisões implementadas no município passarem pela aprovação na AMB, mas não é o que acontece. Mas também, essa situação dá a entender que o CMB procura outros mecanismos de apoio para o desempenho das suas funções, bastando analisar a discrepância entre os projectos implementados na urbe e as proposições deliberadas na AMB.

Esta situação aqui descrita demonstra uma fraca concordância entre o que se desenha como prioridade para o município e o que realmente se tem deliberado na AM. De facto, essa divergência entre os dois órgãos influencia bastante no Município. Pois, a existência de um número considerável de projectos aprovados na AMB significaria mais uma intervenção na solução de determinado problema. Logo, evidencia-se desta maneira uma relação de fraca articulação e cooperação e falta de consenso entre estes dois órgãos no desenho das prioridades para o município e no processo governativo.

Nenhuma deliberação emanada do CMB e dada entrada na AMB está contida nos seus planos de prioridades, o que revela que o PCMB não recorre a AMB no exercício das suas atribuições. Assiste-se a existência de *desconfiança* entre os dois órgãos no âmbito do processo decisório no município, quando o assunto é coordenar e acompanhar as actividades desenvolvida pelo CMB.

Conforme viu-se nos capítulos anteriores, os órgãos legislativos modernos se organizam ou estruturam por meio de sistema de comissões de trabalho, que são incumbidos de estudar profundamente as propostas emanadas de outros órgãos, antes de serem submetidas à debates e deliberações em plenário. É neste ponto que as comissões devem ser um centro activo de análise e articulação de prioridades entre os órgãos, podendo propor alguns pontos de emendas que seriam sujeitas à deliberação no plenário. Estas prerrogativas, que as comissões de trabalho na AMB não têm, contribuiriam bastante

⁶⁵ Mateus Saize (Presidente da AMB) e José Raimundo (Chefe da Comissão de Plano, Orçamento e Actividade Económica) são unânimes neste ponto, apontando a falta de coerência nos projectos apresentados pelo PCMB.

para a racionalização das deliberações e produção da AMB, que recaem sobre os munícipes quer directa quer indirectamente. Logo, a melhoria das condições no município depende, em parte, do trabalho feito no sistema de comissões e plenário, e da relação da AMB e CMB.

CAPÍTULO 6. Conclusão e Recomendação

Após a apresentação e análise dos dados no município da Beira, é possível tirar certas ilações referentes ao processo decisório local. A dinâmica do processo decisório local é fundamentalmente marcada pelo domínio da Assembleia Municipal face ao Conselho Municipal. Esse comportamento encontrado na AMB espelha em grande parte o comportamento da bancada majoritária, a bancada do Partido Frelimo, que constitui todo o eixo centralizador do processo de tomada de decisão das proposições apresentadas ao plenário.

Assim, a bancada da Frelimo é, no âmbito do processo decisório, o principal actor que gera constrangimentos na aprovação ou não das proposições. E, essas proposições reflectem, em grande medida, os interesses da Frelimo e da AMB em detrimento dos munícipes devido as competências que lhes são conferidas pela Lei e, pela falta de coordenação e cooperação com o CMB.

Dada a existência de um sistema eleitoral de lista fechada, a organização da AMB tende a se aproximar ao modelo de cunho partidário, uma vez que toda a acção desenvolvida pelos seus membros é de fácil previsão, basta conhecer as preferências do partido, que controla toda a sua acção.

Ficou esclarecido que no município da Beira, no âmbito do processo decisório, o PCMB não tem competências que lhe conferem uma posição estratégica face a AMB. O PCMB não tem mecanismo interno que garanta a manipulação de preferências dos membros da AMB a seu favor quando se trata de certo tipo de proposição, tais como económico, social, urbano. Quando se trata de orçamento, ele ganha vantagem, uma vez que se for reprovado por três vezes, ele pode pedir a dissolução da AMB.

Neste sentido, nota-se que na produção das proposições, o executivo não tem nenhum domínio na produção legislativa, bastando notar que a maior parte das proposições deliberadas na AMB partiram do próprio órgão e, não dizem respeito aos planos de desenvolvimento local.

O facto de a maioria das proposições deliberadas na AMB não se referirem aos projectos de desenvolvimento local deve-se grandemente às instituições existentes. Pois, por exemplo, tanto a AMB, no geral, como as comissões, em particular, não tem poderes para iniciar projectos ligados ao desenvolvimento do município, senão apenas

deliberar sobre matéria que emana do CMB e que a própria AMB desenha ligada, geralmente, à questões administrativas internas e orçamentais.

A “desconfiança” que o CMB tem em relação ao processo decisório na AMB é tao grande que nota-se a existência de poucas proposições por si emanadas e que dão entrada na AMB para a sua deliberação final, o que faz com que encontre outro tipo de apoio para a realização das suas actividades.

Contudo, estes dados aqui analisados me permitem concluir que realmente as instituições existentes desempenham um importante papel ao estruturar a dinâmica do processo decisório e, por um lado dão vantagem ao partido com maioria dos assentos na AMB influenciando, deste modo, a natureza das deliberações tomadas, mas por outro reserva certas prerrogativas ao executivo.

As recomendações feitas para melhorar a dinâmica do processo decisório local são as seguintes:

1. Empoderamento da AM e das suas comissões de trabalho e permanente. Este empoderamento pode ser feito por meio de criação de instituições que permitam que a AMB e as suas comissões tenham competências para a iniciar proposições viradas para o desenvolvimento local.
2. Manutenção de diálogo sistemático entre AMB e CMB e o seu presidente para que haja maior articulação entre os órgãos no estabelecimento de prioridades a serem realizadas, de acordo com as necessidades imediatas;
3. Capacitação e especialização dos membros da AMB em diversas matérias de sua área de jurisdição. A especialização dos membros da AMB traria múltiplas vantagens: permitiria que as decisões sobre as proposições fossem tomadas de forma mais coerente e ajustadas aos programas oriundos do executivo municipal respeitando, talvez, o plano de prioridades; levaria a existências de mais diálogo entre o CMB e AMB no processo de tomada de decisão sobre os assuntos de interesse local.

Bibliografia

ABRAHAMSSON, Hans e NILSSON, Anders. **Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992**. 1ª Edição. Maputo, 1994.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vincente. **Direito Constitucional Descompilado**. 3ª edição revista e actualizada. São Paulo: Método, Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. Yale University, 1990.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JUNIOR, Miguel. **Previdência Social: Aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. São Paulo: Atlas S.A., 2007.

CALEIRO, António. **“Educação e Desenvolvimento: que tipo de relação existe?”**. Universidade de Évora: Departamento de Economia. s/d

CANHANGA, Nobre de Jesus. **Os Desafios da Descentralização e Dinâmica de Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais**. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 2007. Paper n^o 6

CANHANGA, Nobre de Jesus. **Boa Governação: contexto, teoria, prática e desafios para a implementação da monitoria da acção governativa**. In CAP. Economia, Política e Desenvolvimento. Centro de Análise de Políticas da FLCS/UEM. N^o1, Vol.1, Dezembro de 2009. Pp.69-91.

CHICHAVA, José António da Conceição. **Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional**. In Revista Inter-Universitária. **Economia, Política e Desenvolvimento**. Maputo: Centro de Análise de Políticas (CAP), Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane (FLCS/UEM). Volume 1, N^o 4, Janeiro de 2011, Pp.11-31.

CISTAC, Gil. **Manual de Direito das Autarquias Locais**. Maputo: Livraria Universitária da Universidade Eduardo Mondlane, 2001.

COLM, Gerard e GEIGER, Theodore. **A Economia dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1967.

DINIZ, Francisco. **Crescimento e Desenvolvimento Económico: Modelos e agentes do processo**. 1ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo, 2006.

Do ROSÁRIO, Domingos Manuel. *Angoche: por uma compreensão da derrota eleitoral da Renamo nas eleições autárquicas de 2008*. In Revista Científica Inter-Universitária. **Economia, Política e Desenvolvimento**. Maputo: CAP/ FLCS, Setembro de 2010. Vol.1, Nº3, Pp 73-113.

FORQUILHA, Salvador Cadete. **“Remendo Novo em Pano Velho”: O Impacto das reformas de Descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique**. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Conferência Inaugural do IESE “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”. 19 de Setembro de 2007.

GIL, António Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

Instituto Nacional de Estatística. **Sinopse dos Resultados Definitivos do 3º Recenseamento Geral da População e Habitação. Província de Sofala – 2007**. 2009.

JOHNSTON, Larry. **From votes to Seats: Four families of Electoral Systems**. Ontario Citizen’s Assembly Secretariat.

KAM, Christopher J. **Party Discipline and Parliamentary politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LEMOS, Manuel J.C. de. **Aruângua, Chiveve ou Bângoè? Breves considerações sobre a Toponímia da Cidade da Beira**. In Boletim de Arquivo Histórico de Moçambique. *Cidade da Beira*. Arquivo: Maputo (Moçambique), Outubro de 1989.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos**. In Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1994.

LINZ, Juan J. e STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia. A experiência da Europa e da América do sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LUÍS, António Dos Anjos. **Aplicação dos Sistemas de Informação Geográfica e Detecção remota no Monitoramento do Mangal: Cidade da Beira**. Beira: UCM, 2011. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sistema de Informação Geográfica. Universidade Católica de Moçambique.

LUMBELA, Sélcia Salomão. **Descentralização Política, Conflitos e Consolidação Democrática. O Caso dos Municípios da Beira e Dondo (2003-2005)**. Maputo: Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, 2006. Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Licenciatura.

MACUANE, José Jaime. **Instituições e Democratização no contexto Africano: multipartidarismo e organização legislativa em Moçambique (1994-1999)**. PhD thesis. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2000.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O poder Legislativo e as Políticas Públicas Educacionais no período de 1995-2010**. Brasília: Universidade do Estado de Rio de Janeiro. Tese apresentada, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, ao programa de pós-graduação em Sociologia e Ciência Política. 2011.

MAZULA, Aguiar, et al. **Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico**. Lisboa-Maputo, 1998.

Ministério de Administração Estatal (MAE)/ Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. **Folha Informativo dos Municípios II**. Maputo, Junho de 2002.

NICHOLAS, Awortwi e SITO, Eduardo (Eds). **Perspectivas Africanas sobre Nova Gestão Pública: Implicações para a Formação de Recursos Humanos**. Reino dos Países Baixo, 2006.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5⁰ Edição Revista e Actualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Progresso-Compêndio de Ciências Sociais. **A Economia Política do Socialismo**. Moscovo: Edições Progresso, 1985.

RIBEIRO, Arilda Inês Miranda. *“Formação Educacional: instrumento de acesso à cidadania?”*. In SANTOS, Gislene A. (org). **Universidade, formação, cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.

ROCHA, J.A. Oliveira. *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Editora Ática, 1994.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** In Revista de Sociologia. Porto Alegre, ano 8, nº 16, Julho/Dezembro de 2006, p.20-45.

TODARO, Michel e SMITH, Stephen. **Economic Development.** 8ª edição. New York: Addison, 2003.

TSEBELIS, George. **Processo decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Multicameralismo e Pluralismo.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1997. Nº 12 (34).

TSEBELIS, George. **Veto Players: How political institutions work.** United Kingdom: Princeton University Press. UCLA. <http://www.polisci.ucla.edu/tsebelis/>, 2002.

WEIMAR, Bernhard. **Governança Local.** In PNUD. *Governança Democrática em Moçambique: Prioridades para a Segunda geração 2002-2006.* Maputo, Novembro de 2000. Relatório preparado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em Moçambique.

Legislações

- Lei nº 9/96 de 22 de Novembro: Revisão Constitucional em Matéria de Poder Local;
- Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro: Lei do Quadro Jurídico Legal para a Implantação das Autarquias Locais;
- Lei nº 4/97 de 28 de Maio: Lei da Comissão Nacional de Eleições;
- Lei nº 5/97 de 28 de Maio: Lei de Recenseamento Eleitoral;
- Lei nº 6/97 de 28 de Maio: Lei Eleitoral dos Órgãos Autárquicos;
- Lei nº 7/97 de 31 de Maio: Lei de Tutela Administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais;
- Lei nº 8/97 de 31 de Maio: Lei da Estrutura especial do Maputo;
- Lei nº 9/97 de 31 de Maio: Lei do Estatuto dos Titulares dos Órgãos Autárquicos;
- Lei nº 10/97 de 31 de Maio: Lei de Criação de alguns Municípios.
- Regimento da Assembleia Municipal. 3ª Revisão.

ANEXOS

1. Lista dos Entrevistados

Nome	Órgão
1. Mateus Saize	AMB
2. Ilda M. Muchangage	AMB
3. Domingos Manuel	CMB
4. Nídia Adélia Chamutola	AMB
5. Aziza	CMB
6. José Raimundo	AMB
7. Domingos Rufino Vincente	AMB
8. Avelino Luís Mulenga	AMB

Questionário

Papel dos actores locais no processo decisório municipal

Este questionário enquadra-se num projecto de investigação que visa melhor conhecimento sobre a experiência da relação entre os dois principais órgãos de processo decisório no âmbito da reforma de descentralização em curso no país, que tem em vista elevar o nível de desenvolvimento das regiões.

O seu interesse é meramente científico e académico, e agradece-se, desde já, toda a colaboração que possa ser prestada.

1. Sendo o município da Beira o segundo maior do país, que apresenta um cenário político que o torna diferente dos outros municípios, qual é o vosso entendimento a respeito da relação que o conselho municipal da Beira estabelece com a Assembleia municipal?

.....
.....
.....

2. Uma vez que a composição do CMB é bastante diferente da que compõe a maioria na AMB, que influência esta configuração tem na aprovação dos programas de desenvolvimento?

.....
.....
.....

3. Dos programas que tiveram origem no Conselho Municipal, quantas passaram para o debate no plenário? E das que passaram, quantas foram aprovadas? Quais os fundamentos apresentados para aprovação ou não dos programas ao longo destes últimos quatro anos?

.....
.....

4. Como as bancadas se têm posicionado em relação as iniciativas apresentadas? Quais os riscos esses posicionamentos apresentariam para a sociedade?

.....
.....
.....

5. Em sua opinião, quais os desafios apontados na aprovação das políticas locais?

.....
.....
.....
.....
.....

6. Quanto as comissões, qual é a importância prática destas na AMB? Será que a AMB poderia funcionar em pleno sem os trabalhos das comissões?

.....
.....
.....
.....

7. Como analisa o papel dos partidos políticos na actuação da AMB?

.....
.....
.....
.....