

AP - 113

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**AUTONOMIA POLÍTICA E
FINANCEIRA DO GOVERNO
MUNICIPAL DE CHIBUTO, 1998-2003**

Dissertação Elaborada para Obtenção do Grau de Licenciatura em
Administração Pública

Autor : Joaquim António Jeyamby

Supervisor : Dr. Fidelx Pius Kulipossa

Maputo, Julho de 2005



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**AUTONOMIA POLÍTICA E
FINANCEIRA DO GOVERNO
MUNICIPAL DE CHIBUTO, 1998-2003**

Dissertação Elaborada para Obtenção do Grau de Licenciatura em
Administração Pública

Autor : Joaquim António Jeyamby

Supervisor : Dr. Fidelx Pius Kulipossa

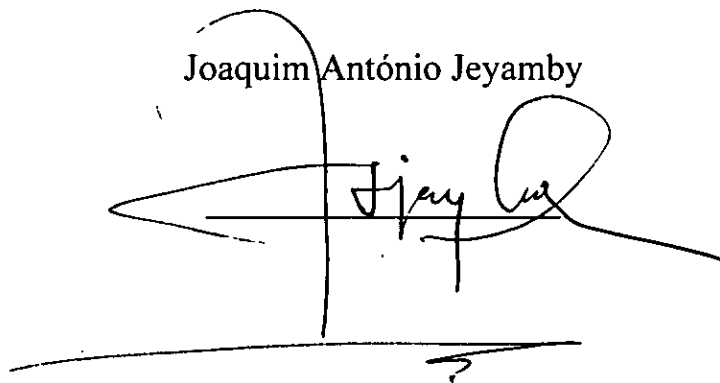
FPK

Maputo, Julho de 2005

Declaração de Honra

Declaro que esta dissertação de fim do curso nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau académico. Ela constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto as citações e na bibliografia as fontes que utilizei.

Joaquim António Jeyamby

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jeyamby', is written over a horizontal line. The signature is stylized and includes a large loop on the right side.

Agradecimentos

A realização deste trabalho só foi possível graças ao contributo multifacetado prestado por várias pessoas singulares e colectivas. A todas estas pessoas, gostaria de manifestar a minha singela e mais profunda gratidão, especialmente:

Ao Dr. Fidelx Pius Kulipossa e ao Sr. Zefanias Matsimbe meus supervisor, e co-supervisor pelo perfil e rigor académico que parcialmente souberam inculcar em mim, desde o início da elaboração do projecto desta tese e pelas sugestões que sempre faziam para a consolidação da investigação;

À Cooperação Suíça pelo apoio financeiro concedido para a realização deste trabalho.

A todos os professores desta Universidade que ao longo deste curso me dispensaram a devida atenção e me ensinaram os primeiros passos de investigação em Ciências Sociais e um enorme conteúdo teórico de Administração Pública.

À minha Família, especialmente: Manuel António Jeyamby, Sara António Jeyamby, Moisés António Jeyamby e Gertrudes Adelaide Tembe pelo encorajamento, e ao Sr. Silvestre Magagula um grande apreço pelo apoio na área de Informática.

Ao terminar meu agradecimento vai para o órgão de poder local do Município da Cidade de Chibuto, que, através dos munícipes, seus membros, vereadores e outros dirigentes garantiram a realização desta tese, cedendo gentilmente toda a informação possível.

A estes, e muitos outros expresso o meu mais profundo agradecimento e reconhecimento.

INDICE

Declaração de Honra.....	i
Agradecimentos.....	ii
Índice.....	iii
Lista de Abreviaturas.....	v
Lista de Anexos.....	vi
Resumo.....	vii
Capítulo 1: Introdução	1
1.1 Introdução, Objetivos, Questão-Chave, e Hipótese do Estudo.....	1
Capítulo 2: Definição de Conceitos-Chave.....	4
2.1 Autonomia Política.....	4
2.2 Autonomia Financeira.....	4
2.3 Receitas.....	5
2.4 Governo Municipal.....	5
2.5 Município ou Autarquia Local.....	6
Capítulo 3: Metodologia do Estudo.....	7
3.1 Operacionalização da Questão – Chave.....	7
3.1.1 Variáveis de Autonomia Política.....	8
3.1.2 Indicadores de Autonomia Política	8
3.1.3 Variáveis de Autonomia Financeira.....	10
3.1.4 Indicadores de Autonomia Financeira	11

3.2 Métodos Utilizados na Recolha de Dados	12
Capítulo 4 : Autonomia Política do Governo Municipal de Chibuto	14
4.1 Existência de Instituições Democráticas e Órgãos Representativos.....	14
4.2 Capacidade de Decisão e Definição de Políticas Locais	16
4.3 Capacidade de Representação dos Interesses Locais.....	18
4.4 Partilha de Poder entre o Governo Central e o Governo Municipal.....	19
Capítulo 5: Autonomia Financeira do Governo Municipal de Chibuto.....	22
5.1 Maior Proporção de Receitas Próprias em Relação às Transferências do Governo Central...22	
5.2 Capacidade de Cobrança de todos os Impostos e Taxas	24
5.3 Capacidade de Realizar Investimentos Públicos Locais.....	26
5.4 Capacidade de Aprovação e Execução dos Orçamentos.....	28
Capítulo 6: Conclusões e Recomendações.....	30
6.1 Conclusões.....	30
6.2 Recomendações.....	33
Referências Bibliográficas.....	37
Anexos	40

Lista de Abreviaturas

AM – Assembleia Municipal

AMCC - Assembleia Municipal da Cidade de Chibuto

AMETRAMO - Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique

CM – Conselho Municipal

CMCC – Conselho Municipal da Cidade de Chibuto

CT – Comissão de Trabalhos

MCC – Município da Cidade de Chibuto

OPL – Órgãos de Poder Local

PA – Pacote Autárquico

PAM – Presidente da Assembleia Municipal

ALs – Autarquias Locais

PROL – Programa de Reforma dos Órgãos Locais

BM - Banco Mundial

CRM – Constituição da República de Moçambique

AR – Assembleia da República

MAE- Ministério da Administração Estatal

ONU- Organização das Nações Unidas

MPF- Ministério do Plano e Finanças

Lista de Anexos

Anexo 1- Quadro Teórico

Anexo 2- Guião de Entrevistas

Anexo 3 – Lista de Pessoas Entrevistadas

Anexo 4- Quadro Legal e Institucional da Autonomia Política e Financeira

Anexo 5 -Perfil do Município da Cidade de Chibuto

Resumo

Este estudo examina o grau de autonomia política e financeira do governo municipal da cidade de Chibuto e identifica os factores que facilitam ou dificultam o pleno gozo delas. Para avaliar o grau de autonomia política e financeira do governo municipal, o estudo apoia-se na teoria democrática sobre a partilha de responsabilidades que normalmente deve existir entre o governo central e instituições locais democraticamente eleitas.

Na base de análise de dados empiricos recolhidos em Chibuto, o estudo conclui que o grau da autonomia política e financeira do governo municipal da cidade de Chibuto é restrito. Os factores internos que contribuem para o baixo grau de autonomia política e financeira do governo municipal incluem a falta de recursos humanos qualificados, o funcionamento deficitário das instituições locais democraticamente eleitas, falta de criatividade dos vereadores municipais, fraco diálogo e ligação entre o membros do governo municipal e a população local, fraca participação da população local na governação municipal, insuficiência das receitas arrecadadas localmente, inexistência de fontes económicas diversificadas, falta de organização de cadastros do parque habitacional para a cobrança de rendas, falta do domínio da legislação municipal por parte dos técnicos municipais, e o baixo valor das contribuições locais, entre outros constrangimentos internos. Entre os constrangimentos externos se destacam as interferências do governo central nas actividades do governo municipal, implementação gradual da transferências das competências para o governo municipal, limitações impostas pelo governo central ao governo municipal sobre os tipos de impostos que devem ser cobrados localmente, a falta da aprovação do Código Tributário para os municípios, e a exiguidade dos valores financeiros legalmente atribuídos ao governo municipal (o FCA e o FIIL). Todos estes constrangimentos dificultam o pleno gozo da autonomia política e financeira no município da cidade de Chibuto.

Para atenuar os problemas identificados, o estudo sugere algumas acções práticas nas áreas de instituições democráticas e órgãos representativos, decisão e definição de políticas locais, representação dos interesses locais, partilha do poder entre o governo central e o governo municipal, e na área de finanças municipais.

Capítulo 1: Introdução

1.1 Introdução, Objectivos, Questão-Chave, e Hipótese do Estudo

A devolução do poder político e económico para as instituições locais democraticamente eleitas exige ao mesmo tempo que elas sejam dotadas de autonomia política e financeira. A autonomia política confere às instituições locais a aptidão e capacidade de definir, decidir e implementar as políticas locais e outras atribuições que a Lei 2/97 lhes incumbem. Similarmente, a autonomia financeira garante às instituições locais democraticamente eleitas o direito de dispor de receitas próprias, elaborar, aprovar, e executar os orçamentos locais para a promoção do desenvolvimento económico local e para a prestação de serviços às comunidades locais, como preconizado na Lei 11/97.

O desempenho dos governos locais na implementação das tarefas políticas e económicas que lhes foram atribuídas pela Constituição da República de Moçambique depende em grande medida da efectivação da autonomia política e financeira ao nível local. Todavia, embora a autonomia política e financeira das instituições locais tenha uma sustentação democrática clara, pouco se sabe como é que os governos locais em Moçambique desfrutam destas prerrogativas.

Este estudo procura examinar em que medida o governo municipal da Cidade de Chibuto desfruta ou não da autonomia política e financeira e depois procura identificar os factores que facilitam ou dificultam o pleno gozo delas. Para alcançar estes objectivos, o estudo primeiro define nominalmente os conceitos de autonomia política e de autonomia financeira e depois operacionaliza tais conceitos com vista a avaliar empiricamente se o governo municipal da Cidade de Chibuto desfruta ou não da autonomia política e financeira.

Para examinar se o governo municipal da Cidade de Chibuto desfruta ou não da autonomia política e financeira, o estudo levanta a seguinte questão-chave:

Em que medida o governo municipal da Cidade de Chibuto goza de autonomia política e financeira?

Hipótese do Estudo

Para responder esta questão, o estudo partiu da hipótese de que uma instituição local democraticamente eleita goza de:

- a) autonomia política se (i) tiver instituições democráticas e órgãos representativos próprios e autónomos; (ii) tiver uma capacidade de tomar decisões e definir políticas locais de desenvolvimento socio-económico e político; (iii) poder recusar soluções impostas unilateralmente pelo governo central na sua área de jurisdição; e (iv) tiver capacidade de representar os interesses dos munícipes. Isto compreende também a capacidade de partilhar com o governo central a competência de definir políticas públicas que afectam os interesses locais.

- b) autonomia financeira se (i) tiver maior proporção das receitas próprias em relação às transferências do governo central; (ii) realizar investimentos significativos com receitas arrecadadas localmente; (iii) tiver capacidade de cobrar todos os impostos locais estabelecidos pela Lei 11/97; e (iv) poder aprovar e executar os seus orçamentos de acordo com os planos anuais das suas actividades.

Onde estes elementos básicos da autonomia política e financeira não se efectivam plenamente ou deve haver constrangimentos internos dentro da instituição local ou constrangimentos externos (imposição e interferências do governo central). Esta hipótese geral deriva da e apoia-se na teoria democrática sobre a partilha de responsabilidades que normalmente deve existir entre o governo

central e instituições locais democraticamente eleitas. Por isso, o estudo teve que partir destas duas premissas para depois examinar a realidade empírica no terreno, em Chibuto.

Como detalhado nos dois capítulos empíricos (Capítulos 4 e 5), os nossos achados sugerem existir constrangimentos tanto internos como externos que dificultam o pleno gozo de autonomia política e financeira por parte do governo municipal de Chibuto. Entre os constrangimentos internos dentro do governo municipal se destacam a falta de recursos humanos qualificados, o funcionamento deficitário das instituições democraticamente eleitas, falta de criatividade dos vereadores municipais, fraco diálogo e ligação entre os membros do governo municipal e a população local, insuficiência das receitas arrecadadas localmente, inexistência de fontes económicas diversificadas, falta de organização de cadastros do parque habitacional para a cobrança de rendas, falta do domínio da legislação municipal, e o baixo valor das contribuições locais, entre outros constrangimentos internos. Entre os constrangimentos externos se destacam as interferências do governo central sobre as actividades do governo municipal, implementação gradual da transferência das competências para o governo municipal, limitações impostas pelo governo central ao governo municipal sobre os tipos de impostos que devem ser cobrados localmente, a falta da aprovação do Código Tributário para os municípios, e a exiguidade dos valores financeiros legalmente atribuídos ao governo municipal (o FCA e o FIIL). Todos estes constrangimentos dificultam o pleno gozo da autonomia política e financeira no município da cidade de Chibuto.

Os capítulos subsequentes lidam com assuntos de grande relevância para a compreensão dos problemas que dificultam o pleno gozo da autonomia política e financeira no município da Cidade de Chibuto. Assim, o Capítulo 2 apresenta a definição de conceitos-chave. O Capítulo 3 apresenta a metodologia do estudo, destacando-se a operacionalização da questão-chave, as variáveis e os indicadores da autonomia política e financeira respectivamente. Os Capítulos 4 e 5 apresentam os dados empíricos sobre a autonomia política e financeira respectivamente, recolhidos no Município da Cidade de Chibuto. O Capítulo 6 apresenta as conclusões e recomendações do estudo.

Capítulo 2 : Definição de Conceitos-Chave

Os conceitos-chave deste estudo são: autonomia política, autonomia financeira, receitas, governo municipal, e município ou autarquia local.

2.1 Autonomia Política

A autonomia política dos governos locais é o poder de 'praticar actos definitivos e executórios, criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições na área da sua circunscrição territorial' (MAE, 1998: 25).

Segundo Gilles Cistac, autonomia política dos governos locais compreende o direito e a capacidade efectiva de regulamentar e gerir, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos. Isto inclui também: (i) o direito de participar na definição das políticas públicas que afectam os interesses próprios das respectivas populações; (ii) o direito de partilhar com o estado as decisões sobre matérias de interesse comum; e (iii) o direito de sempre que possível regulamentar a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais (Cistac, 2001: 134).

2.2 Autonomia Financeira

A autonomia financeira é a 'faculdade de os municípios serem dotados de finanças próprias, geridas de forma autónoma, através dos respectivos órgãos representativos' (Hassan, 2002: 44).

Fomalmente a autonomia financeira é o poder dos municípios disporem de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar receitas que por lei lhes forem destinadas, recorrer a empréstimos nos termos da legislação em vigor, elaborar, aprovar, alterar e executar o

orçamento, de acordo com os planos de actividades (MAE, 1998: 25).

2.3 Receitas

Receitas, são 'qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo' (Cistac, 2001: 168).

Há dois grandes grupos de receitas: receitas de carácter fiscal, que são os impostos, e as receitas de carácter não fiscal, que são aquelas que decorrem da prestação de serviços municipais e cobrança de algumas taxas (ex: taxa de lixo), sendo estas últimas cobradas pelos municípios.

2.4 Governo Municipal

Michael Cole e George Boyne (1995) apresentam cinco características que definem um governo local: (i) eleição por voto popular, (ii) tamanho geográfico e área, (iii) subordinação a uma autoridade superior, (iv) instituições multi-propósitos, e (v) poder de cobrar impostos. Contudo, eles argumentam que 'não há nenhuma característica que é, por si mesma, suficiente para definir governo local' porque

'... muitos conselhos locais partilham a subordinação à uma autoridade superior com outras organizações; muitas instituições que são tidas como partes do sistema de governo local não são eleitas; muitos governos locais são uni-propósitos; e autoridades locais em alguns países não têm poder de cobrar impostos' (Cole e Boyne, 1995: 203).

Todavia, eles propõem uma definição mínima de governo local que é útil para objectivos analíticos deste estudo:

'... instituições que possuem todas das seguintes características podem ser tidas como 'puro' governo local: jurisdição sobre uma área substancialmente muito pequena que o governo nacional, eleição por voto popular, poderes de cobrar impostos, e genuína decreção para a prestação de serviços' (Cole e Boyne, 1995: 203).

É uma instituição com estas características que se designa por governo local. Segundo David Wilson e Chris Game, governos locais eleitos justificam-se pela sua capacidade e vantagem de construir e articular a identidade comunitária, defender a diversidade, promover inovação e aprendizagem, responder rapidamente e apropriadamente aos problemas locais, promover a cidadania e participação, promover a educação política e formação, e a capacidade de dispersar o poder (Wilson e Game, 1998: 31).

2.5 Município ou Autarquia Local

Município refere-se a área territorial de uma cidade, vila ou povoação correspondente, estabelecido legalmente pela Constituição da República. O No. 2 da Lei 2/97 define as autarquias locais como 'pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios e autónomos que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado' (MAE, 1998: 20).

Capítulo 3: Metodologia de Estudo

3.1 Operacionalização da Questão-Chave

Para avaliarmos o grau de autonomia política e financeira do governo municipal de Chibuto, precisamos de operacionalizar o conceito abstracto de autonomia política e de autonomia financeira. A operacionalização consiste em transformar conceitos abstractos em variáveis e destas em indicadores mensuráveis como se segue (Manheim e Rich, 1995; Frankfort-Nachmias e Nachmias, 1996).

a) Em que medida o Governo Municipal da Cidade de Chibuto goza de autonomia política?

As respostas hipotéticas a esta questão-chave podem ser :

- Se existirem instituições democráticas e órgãos representativos próprios e autónomos;
- Se o governo municipal da Cidade de Chibuto tiver capacidade de tomar decisões e definir políticas locais de desenvolvimento socio-económico e político. Isto compreende também a capacidade de partilhar com o governo central a definição de políticas públicas que afectam os interesses locais;
- Se o governo municipal da Cidade de Chibuto poder recusar soluções impostas unilateralmente pelo governo central na sua área de jurisdição;
- Se o governo municipal de Chibuto tiver capacidade de representar os interesses dos munícipes.

Que variáveis de autonomia política contêm estas respostas?

3.1.1 Variáveis da Autonomia Política

As respostas hipotéticas acima mencionadas contém as seguintes variáveis de autonomia política: (i) existência de instituições democráticas, e órgãos representativos próprios e autónomos; (ii) capacidade de decisão e definição de políticas públicas locais; (iii) capacidade de representar os interesses dos munícipes; e (iv) partilha de poder entre o governo central e o governo municipal.

Estas variáveis estão relacionadas com o conceito de autonomia política directa ou indirectamente, porque a autonomia política implica existência de instituições democráticas e órgãos representativos próprios e autónomos, capacidade de decisão e definição de políticas locais, partilha do poder com o governo central sobre assuntos que sendo de índole nacional digam também respeito ao poder local, e capacidade de representar efectivamente os interesses das comunidades locais. Por isso, vamos reduzir estas variáveis a indicadores mais empíricos.

3.1.2 Indicadores de Autonomia Política

Os indicadores empíricos de cada uma das variáveis de autonomia política são:

(i). Indicadores de Instituições Democráticas e Órgãos Representativos Autónomos:

- Existência de órgãos do poder local democraticamente eleitos;
- Pleno funcionamento das instituições municipais;
- Existência de recursos humanos qualificados nas instituições democráticas municipais;
- Existência de organizações locais da sociedade civil que sirvam de elo de ligação permanente entre as comunidades locais e as instituições democráticas executivas;
- Capacidade institucional efectiva para representar os interesses dos munícipes;

(ii) Indicadores de Capacidade de Decisão e Definição de Políticas Locais:

- Existência de decisões tomadas pelo município sem interferência do governo central;
- Capacidade de definição e execução de políticas públicas municipais;
- Separação de competências entre o governo municipal e o governo central;
- Capacidade de o município criar, organizar e fiscalizar serviços locais.

(iii) Indicadores da Capacidade de Representação dos Interesses Locais:

- Adopção de políticas públicas que reflectam efectivamente os interesses dos munícipes;
- Número de reuniões realizadas com os munícipes para auscultação dos seus interesses;
- Articulação entre o governo municipal e os líderes comunitários, organizações não-governamentais e a população local;
- Existência de comissões de trabalho em pleno funcionamento.

(iv) Indicadores de Partilha do Poder entre o Governo Central e o Governo Municipal:

- Existência de mecanismos de participação do município nos projectos nacionais localizados no território municipal;
- Existência de capacidade de fiscalização conjunta dos projectos e serviços municipais;
- Existência de mecanismos para materialização do princípio de subsidiariedade;
- Direito de partilhar com o governo central as decisões sobre matérias de interesse mútuo;
- Colaboração entre o governo municipal e o governo central;
- Existência de mecanismos de parcerias entre o governo municipal e o governo central.

b) Em que medida o Governo Municipal da Cidade de Chibuto goza de autonomia financeira?

As respostas hipotéticas a esta questão-chave podem ser:

- Se o governo municipal da Cidade de Chibuto tiver maior proporção das receitas próprias em relação às transferências do governo central;
- Se o governo municipal realizar investimentos significativos com receitas arrecadadas localmente;
- Se o governo municipal da Cidade de Chibuto tiver capacidade de cobrar todos os impostos locais estabelecidos pela Lei 11/97, de 31 de Maio;
- Se o governo municipal da Cidade de Chibuto poder aprovar e executar os seus orçamentos de acordo com os planos anuais das suas actividades.

Que variáveis de autonomia financeira contêm estas respostas?

3.1.3 Variáveis da Autonomia Financeira

As respostas hipotéticas acima enumeradas contêm as seguintes variáveis de autonomia financeira: (i) maior proporção das receitas próprias em relação às transferências do governo central; (ii) capacidade de cobrança de todos os impostos e outras receitas legalmente estabelecidas; (iii) capacidade de realizar os investimentos públicos locais, e (iv) poder de aprovação e execução dos orçamentos.

Estas variáveis estão relacionadas com o conceito de autonomia financeira directa ou indirectamente, porque a autonomia financeira implica existência de receitas próprias arrecadadas no município que permitam o seu funcionamento sem depender das transferências do governo central, capacidade do município de cobrar todos os impostos legalmente estabelecidos, capacidade de realizar investimentos públicos, bem como a existência de recursos humanos aptos para elaborar, aprovar e executar os orçamentos de acordo com as políticas definidas localmente pelos órgãos municipais.

Indicadores de Autonomia Financeira

Os indicadores de cada uma das variáveis são:

(i). Indicadores de Maior Proporção de Receitas Arrecadadas Localmente:

- Maior percentagem das receitas arrecadadas localmente em relação às transferências do governo central;
- Não dependência financeira do governo municipal ao governo central na elaboração de orçamentos;
- Capacidade de financiar a maior parte dos projectos de desenvolvimento local;
- Orçamento elaborado em função dos planos anuais de actividades do município.

(ii) Indicadores da Capacidade de Cobrança de Todos os Impostos e Taxas Estabelecidos:

- Efectividade na prestação de serviços municipais;
- Habilidade de mobilização e diálogo com os contribuintes locais sobre a importância de pagar os impostos;
- Quantidade suficiente de fontes de receitas que o município é permitido cobrar;
- Disposição de saldo positivo na caixa de tesouro municipal;
- Capacidade do município de cobrar todos os impostos e taxas permitidos por lei;
- Qualidade do pessoal empregue para a cobrança dos impostos e taxas locais.

(iii) Indicadores da Capacidade de Realizar Investimentos Públicos Locais:

- Existência projectos de investimentos públicos municipais em curso;
- Disposição de fundos para levar a cabo as atribuições do município;
- Autonomia na definição de prioridades financeiras municipais;

- Reabilitação de infra-estruturas existentes com fundos orçamentados;
- Existência de fundo de investimento para iniciativas locais.

(iv) Indicadores da Capacidade de Aprovação e Execução dos Orçamentos:

- Existência de recursos humanos municipais com capacidade de ordenar e processar despesas orçamentais localmente;
- Existência de capacidade de alterar e adequar o orçamento às prioridades municipais;
- Capacidade de aprovar e executar os orçamentos de acordo com os planos de actividades;

Estes indicadores empíricos qualitativos e quantitativos podem nos permitir avaliar o grau de autonomia financeira do governo municipal da Cidade de Chibuto.

3.2 Métodos Usados na Recolha de Dados

Este estudo baseia-se em dados recolhidos através do emprego de métodos de pesquisa bibliográfica, observação directa, e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica consistiu na recolha de dados existentes em livros, monografias e artigos publicados e não publicados relativos ao tema em estudo. O uso deste método permitiu ao pesquisador familiarizar-se com o tema, aumentar o conhecimento sobre a temática debatida durante todo o período em estudo, assim como verificar em que medida o estudo devia ser conduzido.

A observação directa consistiu na recolha de informações sobre a pesquisa, directamente (sem recorrer a intermediários) e assentou na observação visual. Esta técnica tem a vantagem de ser aplicada a uma gama de dimensões do social como é o caso da distribuição espacial de indivíduos, ambiente circundante em geral, e vai ao encontro do estudo realizado.

As entrevistas semi-directivas consistiram na recolha de dados referentes ao tema em estudo com recurso a um guião de entrevistas com questões não totalmente abertas. Para esta pesquisa, elaboramos entrevistas semi-estruturadas e semi-directivas como instrumento de análise direccionadas a uma população previamente identificada e seleccionada, preferencialmente aquela que reside naquele município há mais de cinco anos, isto é, pouco antes da realização das primeiras eleições autárquicas, constituída por pessoas mais influentes: líderes comunitários, religiosos, dirigentes municipais, funcionários do município, contribuintes, grupos dinamizadores, para além do cidadão comum.

Para o efeito, foram entrevistadas um total de 24 pessoas, sendo 10 dirigentes municipais, 4 funcionários (fiscais de mercados, cobradores, à comissões de trabalho), 5 contribuintes (assalariados e vendedores de mercados) e 5 dirigentes a nível central (funcionários do MAE e do MPF). A razão desta diversificação tinha em vista garantir uma maior fiabilidade dos dados e permitir uma melhor confrontação dos mesmos.

Como forma de tornar mais significativa a nossa amostra, procuramos incluir diversos grupos de interesse e de acordo com as funções por eles desempenhadas, e privilegiando nas nossas entrevistas indivíduos com uma idade igual ou superior a 18 anos. As entrevistas foram conduzidas em dois idiomas português e changana.

No fim de cada entrevista, elaborávamos uma síntese das entrevistas e procurávamos descobrir o peso relativo das opiniões reveladas no campo. O recurso a este método deveu-se ao facto de ser flexível e permitir recolher dados úteis através das interpretações dos interlocutores, e obter uma informação com um elevado grau de profundidade.

Capítulo 4 : Autonomia Política do Governo Municipal de Chibuto

Este capítulo apresenta dados sobre autonomia política do governo municipal da Cidade Chibuto e analisados em função das variáveis e indicadores enumerados no Capítulo 3.

4.1 Existência de Instituições Democráticas e Órgãos Representativos

Com a realização das eleições autárquicas em Junho de 1998, a população do Município da Cidade de Chibuto, elegeu duas instituições locais: o Presidente do Conselho Municipal (PCM) órgão singular decisório com funções executivas, e a Assembleia Municipal (AM) órgão colegial deliberativo com funções legislativas.

O Presidente do Conselho Municipal nomeou sete vereadores que superintendem as diversas áreas de actividades do Município da Cidade de Chibuto. Por sua vez, a Assembleia Municipal escolheu o seu Presidente e criou três comissões de trabalho, compostas por 12 deputados do total de 17 eleitos no período em estudo. As comissões de trabalho (CT) aglutinam vários interesses do Município de Chibuto transformando-os em projectos ou políticas a serem submetidos à plenária da Assembleia Municipal para deliberação e posterior submissão à execução pelo Conselho Municipal.

De acordo com os dados de relatórios de trabalho que nos foram facultados no Município de Chibuto, o Conselho Municipal da Cidade de Chibuto tem recebido para execução várias actividades canalizadas quer directamente às instituições municipais pelos munícipes através das respectivas vereações, quer aquelas canalizadas à Assembleia Municipal resultantes das deliberações sobre o trabalho de auscultação feito às comunidades locais pelas comissões de trabalho deste Município. Contudo, parte importante dessas actividades não foram concretizadas, devido à contrangimentos relacionados com a exiguidade financeira e a falta de recursos humanos qualificados e criativos.

Os técnicos afectos às instituições executivas municipais, denotam baixo domínio da nova dinâmica de planificação e identificação de possíveis alternativas para uso racional dos poucos recursos disponíveis. Isto leva o Município a realizar apenas pequenos projectos isolados, dificultando deste modo o funcionamento desta autarquia local, e conseqüentemente a participação das organizações da sociedade civil no desenho de estratégias do desenvolvimento local, e satisfação dos interesses das comunidades municipais.

As organizações da sociedade civil representadas pelas estruturas de base, lideradas por 13 secretários de bairro, chefes do quarteirão, responsáveis de 10 casas, e reforçadas recentemente com o reconhecimento público e conseqüente investidura dos líderes comunitários pelo governo central, bem como o crescimento e consolidação das organizações não-governamentais (profissionais, Direitos Humanos, AMETRAMO e outras), constituem um importante veículo de canalização dos interesses dos munícipes às instituições executivas do Município de Chibuto.

Segundo o vereador da área de construção, nosso entrevistado, as organizações da sociedade civil reúnem formalmente duas vezes por ano com as comissões de trabalho e com a direcção máxima do Município da Cidade de Chibuto, em função dos programas de actividades no âmbito de "governança aberta," e transmitem a informação sobre os projectos dos munícipes. Mas tais actividades são simplesmente ignoradas, porque grosso modo, o Município não tem capacidade de execução, terminando por conseguinte na fase de esboços ao nível das comissões de trabalho.

A fraca implementação de projectos de desenvolvimento local levou um dos munícipes, nosso entrevistado, a comparar o funcionamento dos órgãos municipais ao dos extintos Conselhos Executivos porque na sua óptica em termos empíricos as políticas de desenvolvimento no sistema autárquico também não têm impacto significativo na vida da população municipal.

Porém, a maior parte dos entrevistados reconhecem que apesar desta realidade manifesta, existe uma ligeira diferença entre os dois modelos, porque, segundo a versão destes, no actual sistema a articulação entre os representantes da sociedade civil e os órgãos municipais é salutar, tendo em

conta que nota-se maior interacção na procura de soluções para os problemas dos municípios.

Não obstante, o funcionamento dos órgãos democraticamente eleitos e instituições representativas correspondentes é deficitário porque estes não têm capacidade para materializar grande parte dos projectos das comunidades locais, devido aos problemas relacionados com a exiguidade orçamental, a falta de recursos humanos qualificados e criativos, a falta de criatividade dos vereadores municipais, fraco diálogo e ligação entre o membros do governo municipal e a população local, a falta do domínio da legislação autárquica, fraca participação da população local na governação municipal, interferências do governo central nos assuntos municipais, entre outros constrangimentos. Muitos projectos terminam na fase de esboços e a participação dos municípios nos programas de desenvolvimento local é limitada.

4.2 Capacidade de Decisão e Definição de Políticas Locais

Durante a nossa pesquisa verificamos que o Município da Cidade de Chibuto executou somente cerca de 15 por cento do conjunto das actividades contidas em mais de 30 competências estabelecidas para os órgãos autárquicos ao longo do período em estudo, tendo em conta que do leque das referidas competências foram ou estão sendo realizados apenas alguns trabalhos nas áreas de abastecimento da água (fontenárias), saúde (construção da morgue e a vedação do cemitério local), nas obras públicas (reabilitação da sala de reuniões e pintura de dois gabinetes), entre outras actividades rotineiras sem impacto significativo para a vida das comunidades municipais.

De acordo com o responsável da área de construção e investimentos, a realização de projectos de reduzido impacto sócio-económico e político local tem a ver com a interferência do governo central nos projectos e nas competências mais importantes do governo local.

A interferência do governo central nas competências dos órgãos do poder local não só dificulta a

definição e execução de políticas de desenvolvimento local como instrumentaliza o Município da Cidade de Chibuto, pois este limita-se a cumprir os ditames do governo central.

Para além das actividades ou projectos acima mencionados, constatamos, nos documentos das diferentes vereações do Município da Cidade de Chibuto, definições e deliberações sobre a fixação de taxas dos mercados, política salarial, delimitação dos bairros, concessão de espaços nos mercados paralelos, entre outras decisões mas estas não superam os 15 por cento acima referidos.

A falta de separação de competências entre o governo central e o governo municipal, pelo menos nos moldes formalmente estabelecida, constitui um grande obstáculo para o desenvolvimento do Município da Cidade de Chibuto. Para a concretização dos seus projectos, esta autarquia submete-os ao governo central e sujeita-se a um longo período de espera pelo parecer. Este procedimento não permite aos órgãos de poder local criar, organizar e fiscalizar actividades que asseguram a qualidade dos serviços em tempo útil.

Notamos em Chibuto algumas dificuldades na criação de serviços de treinamento técnico-profissional, organização de cadastros de impostos e de cobrança da renda de edifícios, controlo de receitas e fiscalização de indústria, comércio e supervisores dos cobradores de mercados, bem como outras actividades realizadas, devido às limitações de recursos materiais e humanas.

Sintetizando, os órgãos municipais de Chibuto não têm condições para definir nem decidir sobre as políticas de desenvolvimento local. O crónico problema de exiguidade de recursos materiais e humanos, bem como as contínuas interferências do governo central nos assuntos municipais afiguram-se como principais obstáculos.

O gradualismo do processo de municipalização constitui principal problema que não permite ao Município da Cidade de Chibuto fazer uma auto-gestão de todos os recursos materiais e financeiros destinados a esta autarquia local, estruturar-se internamente e realizar os

investimentos necessários ao desenvolvimento local. Sem esta condição, o Município Cidade Chibuto não pode definir e tomar decisões ao nível local e nem partilhar responsabilidades e tarefas com o governo central.

4.3 Capacidade de Representação dos Interesses Locais

Os órgãos autárquicos em Chibuto têm se esforçado na procura de melhores alternativas para a concretização dos interesses ou projectos dos munícipes. Estas alternativas são grosso modo canalizadas aos órgãos de decisão desta autarquia local, pelas comissões de trabalho, que periodicamente reúnem com as comunidades municipais no âmbito da operacionalização dos mecanismos de auscultação institucionalizados, para além de muitas outras actividades que são arroladas pela direcção do município, durante os encontros populares ocasionais, e/ou individualmente, canalizadas pelos munícipes às instituições executivas deste município.

As reuniões de auscultação dos munícipes feitas pelas comissões de trabalho realizam-se regularmente duas vezes por ano, para além de outras realizadas em ocasiões programadas pela direcção do município com as comunidades locais, líderes comunitários, organizações não-governamentais e associações profissionais para definirem as prioridades ou políticas de desenvolvimento do município. Mas tais preocupações limitam-se ao plano teórico porque as instituições executivas municipais não têm capacidade em termos de recursos locais para implementação prática desses projectos, tornando esta a articulação infrutífera.

Segundo depoimentos de um munícipe, a fraca articulação entre os órgãos autárquicos e as comunidades municipais motivada pela falta de meios materiais para implementação dos projectos locais, está ludibriando a expectativa e o entusiasmo alimentados aquando da introdução da autarcização em Moçambique, pois este sistema aparentava-se como capaz de proporcionar melhor governação e superar de longe a incapacidade de desenvolvimento provada pelo então sistema dos conselhos executivos. Paradoxalmente, os órgãos autárquicos também

não têm capacidade para uma efectiva representação dos verdadeiros interesses dos munícipes.

A dificuldade de representar os interesses dos munícipes por parte das instituições de poder local cria um certo vazio nas relações entre o município, os munícipes e as organizações locais da sociedade civil, tendo em conta a indiferença parcialmente manifestada pelos nossos entrevistados em relação ao discurso político dos órgãos municipais. Entretanto, o esforço demonstrado pelo município, através da realização de algumas actividades com vista à solução de pequenas preocupações dos munícipes, merece alguma atenção da comunidade municipal.

4.4 Partilha do Poder entre o Governo Central e o Governo Municipal

No município da Cidade de Chibuto, o princípio de divisão de tarefas e de responsabilidades entre o governo municipal e o governo central, preconizado no pacote autárquico, não é cumprido. Constatamos que os projectos sócio-económicos considerados de índole nacional e outros da competência dos órgãos de poder local são executados e fiscalizados pelo governo central, sem a comparticipação dos técnicos desta autarquia local devido principalmente à falta de recursos humanos especializados, exiguidade de recursos materiais e ao exercício parcial das competências do governo municipal.

A participação do Município da Cidade de Chibuto nos projectos nacionais localizados em Chibuto depende da criação de mecanismos de capacitação das instituições locais, com vista ao treinamento dos técnicos a serem destacados para o acompanhamento de projectos. Isso passa necessariamente pela disponibilização de recursos materiais para operacionalização e fiscalização dos serviços que proporcionem uma articulação entre os vários ramos de actividades contidos nas competências estabelecidas para os órgãos locais.

De acordo com o responsável da área de administração interna, a fiscalização dos projectos nacionais e locais realizados pelo governo central permitiria à esta autarquia dotar-se de

funcionários ou fiscais capacitados com menos custos, usando mecanismos de subsidiariedade. Estes técnicos seriam gradualmente destacados para sectores específicos de actividades, com vista a aumentar a qualidade e o controlo dos serviços municipais, bem como garantir a autonomização gradual desta autarquia local em termos de aumento de receitas locais.

A resolução do problema de falta fiscais passa pela criação de um departamento de coordenação e articulação entre os sectores de actividades em Chibuto, sobretudo uma estreita colaboração entre o governo municipal e o governo central no contexto da subsidiariedade. Todavia, constata-se no Município da Cidade de Chibuto a ausência quase total da operacionalização desse princípio.

Um dos pressupostos para a partilha de tarefas e de responsabilidades entre o governo municipal e o governo central é o estabelecimento e a operacionalização de mecanismos de subsidiariedade com o objectivo de garantir a implementação, controlo, e acompanhamento das actividades sócio-económicas e políticas partilháveis. Não encontramos em Chibuto qualquer projecto partilhado porque este governo municipal realiza apenas pequenos projectos que não justificam a colaboração do governo central porque este município não tem capacidade técnica para fiscalizar os projectos relevantes realizados pelo governo central.

A colaboração entre o governo do município de Chibuto e o governo central circunscreve-se a uma relação de dependência financeira e não de parceria como seria de desejar. O município de Chibuto só concretiza as suas iniciativas ou projectos depois da aprovação técnica e orçamental pelo governo central porque o orçamento de investimento do Município de Chibuto é simbólico.

Uma efectiva parceria realiza-se em condições de reciprocidade ou seja em dois sentidos, mas a colaboração entre o Município da Cidade de Chibuto e o governo central é feita num só sentido e isto produz uma relação de dependência desta autarquia em relação ao governo central. Por isso, deve-se criar condições para uma parceria salutar pois esta só pode ser concretizada num clima de autonomia equilibrada. A insignificância da autonomia política e financeira da autarquia de

Chibuto retira a possibilidade de estabelecimento de uma efectiva parceria com o governo central.

Durante a nossa pesquisa nesta autarquia local, não registamos quaisquer actividades que manifestem parceria entre o governo municipal e o governo central, nem com outras entidades públicas ou privadas. Existem, no entanto, financiamentos de pequenas obras, como a morgue de Chibuto feitos pelo governo central e a abertura de algumas fontenárias com a comparticipação financeira das comunidades locais.

Por isso, no Município da Cidade de Chibuto, o princípio de partilha do poder não é cumprido por falta de recursos humanos especializados, exiguidade de recursos materiais para operacionalização e fiscalização dos serviços municipais, e pela interferência do governo central.

Capítulo 5: Autonomia Financeira do Governo Municipal de Chibuto

Este capítulo avalia a autonomia financeira do governo municipal da Cidade de Chibuto em função das variáveis e indicadores enumerados no Capítulo 3.

5.1 Maior Proporção das Receitas Próprias em Relação às Transferências do Governo Central

Um dos pressupostos fundamentais para uma efectiva autonomia financeira dum município é possuir a maior percentagem das receitas próprias arrecadadas com base nas fontes económicas locais, em comparação com a percentagem das transferências do governo central: o Fundo de Compensação Autárquico (FCA) e o Fundo de Investimentos de Iniciativa Local (FIIL), e outras. Contudo, constata-se no Município da Cidade de Chibuto uma realidade completamente inversa porque esta autarquia é extremamente dependente das transferências do governo central, conforme o quadro comparativo de dados de receitas anuais que seguidamente se apresenta.

Quadro 1: Receitas Anuais e Respectivas Receitas Locais Arrecadadas no Município da Cidade de Chibuto Comparadas com as Transferências do Governo Central.

Ano	Rec. Anual	%	Rec. Local	%	FCA+FIIL	%	% Comparativa
1998	1.083.609.900	100	254.109.900	23,5	829.500.000	76,5	RL<FCA+FIIL
1999	2.907.000.000	100	988.793.000	34,0	1.918.207.000	66,0	RL<FCA+FIIL
2000	4.768.000.000	100	1.897.210.000	39,2	2.860.790.000	60,2	RL<FCA+FIIL
2001	5.600.000.000	100	2.200.000.000	40,1	3.400.000.000	59,9	RL<FCA+FIIL
2002/3	6.183.600.000	100	2.909.000.000	47,0	3.274.000.000	53,0	RL<FCA+FIIL

Fonte: Conselho Municipal da Cidade de Chibuto (1998-2003).

Do quadro comparativo das receitas anuais e das respectivas receitas locais acima apresentadas, constata-se que mais de cinquenta por cento do valor das receitas anuais da autarquia da cidade de Chibuto, entre 1998-2003, foi coberto pelas transferências do governo central: o Fundo de Compensação Autárquico (FCA) e o Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL). Esta dependência é preocupante.

De acordo com o vereador da área de finanças, a dependência orçamental do município da cidade de Chibuto deve-se ao facto de as fontes económicas locais serem caracterizadas por rede comercial debilitada e constituída por pequenas lojas polivalentes, nas quais vendem-se produtos alimentares, roupas e quinquilharias, e que a maior parte dessas lojas estão encerradas ou destruídas pela acção da guerra civil da década de 80-90, terminada em 1992; e pouca existência do parque industrial, registando-se como únicas indústrias de peso a moageira e a fábrica de descasque de arroz de Chibuto parcialmente fechadas, entre outros problemas relacionados com as fontes de receitas desta autarquia.

A maior parte dos projectos de desenvolvimento elaborados pelos órgãos municipais e outros sugeridos pelos munícipes com vista a resolução do problema da falta de fontes de receitas mantêm-se ainda na fase de esboços. As comissões de trabalho da assembleia municipal possuem projectos relacionados com a reestruturação da rede comercial e a reabilitação de algumas infra-estruturas industriais entre outros, que datam desde o segundo ano do período da primeira legislatura em estudo, mas que até ao momento não têm solução à vista, devido à falta de recursos financeiros ao nível local.

Por outro lado, o valor anual de investimento em projectos de iniciativa local, registado durante o período em estudo, nunca ultrapassou a barreira de um bilião de meticais. A exiguidade do referido valor não permite ao Município da Cidade de Chibuto elaborar o orçamento de investimentos em função dos planos de actividades prioritizados.

A evolução do valor das transferências centrais é estacionária porque apesar do seu aparente

aumento em número, o seu impacto é quase nulo pois todos os aumentos são proporcionais à subida de preços de produtos, tornando assim evidente que uma das condições para o município da cidade de Chibuto ter capacidade de elaboração do orçamento de investimentos com base nos seus planos de actividades é o aumento das receitas locais.

Em síntese, a autarquia de Chibuto não tem condições infra-estruturais para arrecadar maior proporção das receitas locais para o seu orçamento anual. Por isso, mais de 50 por cento do referido orçamento depende das transferências do governo central através FCA e FIIL. O valor total destas transferências centrais é extremamente exíguo para satisfazer as necessidades de desenvolvimento local. Grosso modo, os impostos e as taxas estabelecidos para as autarquias locais ainda não são cobrados em Chibuto e a qualidade dos recursos humanos é baixa.

5.2 Capacidade de Cobrança de todos os Impostos e Taxas

O sistema de impostos e taxas estabelecidos por lei para as autarquias locais moçambicanas compreende: imposto pessoal autárquico, imposto predial autárquico, taxa por actividade económica, imposto autárquico de comércio e indústria, e imposto sobre rendimento de trabalho-secção B.

O referido sistema tributário autárquico é consubstanciado com tarifas e taxas pela prestação de serviços, nos casos em que as autarquias prestam serviços públicos como de abastecimento de água e energia eléctrica, recolha, depósito e tratamento de lixo, bem como a ligação, conservação e tratamento de esgotos, transportes colectivos de pessoas e mercadorias; utilização de matadouros; manutenção de jardins e mercados; e a manutenção de vias públicas, entre outras.

Segundo depoimentos do responsável da área da administração interna do município da cidade de Chibuto, as fontes de receitas deste município ainda se circunscrevem, principalmente, na cobrança de taxas dos mercados, abastecimento de água das fontenárias, e taxas funerárias. As

outras taxas e impostos, particularmente o imposto pessoal autárquico, o imposto de comércio e indústria e outros acima enumerados não só são exíguos os valores colectados, como também é irregular a sua cobrança, por se estar ainda na fase da organização dos respectivos processos de cobrança, formalização e consensualização com vários intervenientes.

Os constrangimentos decorrentes da não cobrança de todos os impostos estabelecidos pela Lei 11/97 limitam a capacidade de planificação dos dirigentes do município de Chibuto e a efectividade na prestação de serviços à população local, barrando assim a habilidade de mobilização e diálogo com os poucos contribuintes deste município, sobre importância de pagamento dos impostos para o desenvolvimento autárquico.

Ainda em relação à mobilização dos contribuintes, o responsável da área da administração interna disse:

‘O grande problema para nós reside sobretudo na fraca mobilização dos contribuintes locais para cumprirem com suas obrigações tributárias, e a exiguidade de infra-estruturas económicas locais, agravados pelas destruições e desorientação da população activa, impostos durante a guerra civil ora terminada em Moçambique.’

A destruições de fontes de receitas locais e a fraca mobilização dos contribuintes privam o município de Chibuto de aumentar pelo menos o nível económico e financeiro local. O investimento em infra-estruturas económicas destruídas, tais como hotel Chibuto, edifícios de aluguer nacionalizados, e pequenas lojas contribuiria para garantir não só os níveis de desenvolvimento local, mas também para a disposição de um saldo positivo na caixa de tesouro municipal. Como consequência da exiguidade de infra-estruturas e de receitas, nunca se registou saldo financeiro positivo na caixa de tesouro municipal porque esta autarquia tem consumido totalmente o seu orçamento anual com despesas correntes como salários.

O saldo positivo na caixa de tesouro constitui um dos pressupostos para se alcançar uma verdadeira autonomia financeira duma instituição pois abre espaço para investimentos.

Contudo, as despesas de salários consomem cerca de um terço do orçamento do município de Chibuto, constituindo assim um limitante para o recrutamento de recursos humanos qualificados para as diferentes vereações em Chibuto. O pessoal empregue na área de cobrança dos impostos e taxas tem imensas dificuldades no seu desempenho. Como consequência, a organização dos processos para viabilização de tal cobrança está relativamente atrasada.

Se o município de Chibuto tivesse técnicos capazes de interpretar e organizar todos os documentos e processos-cadastro dos edificios de rendimento, identificar todas as fontes de receitas, recrutar e capacitar os cobradores e supervisores teria no mínimo capacidade para melhorar a cobrança dos impostos e taxas permitidos por lei.

Neste contexto, conclui-se que o município de Chibuto não cobra a maior parte das taxas e impostos, principalmente, porque não tem praticamente fontes de receitas, os recursos humanos ainda não dominam a legislação autárquica, parte das taxas possíveis ainda não são cobradas, os respectivos cadastros estão ainda na fase de organização, e os poucos contribuintes não estão devidamente mobilizados e encontram-se financeiramente debilitados.

5.3 Capacidade de Realizar Investimentos Públicos Locais

As autarquias locais podem realizar investimentos públicos nas áreas de equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto, e na área de saúde. Entretanto, antes de concretizar tais investimentos em qualquer das áreas estabelecidas, o município deve observar o que existe, coordenar com o governo central e com o sector privado, e consultar as políticas sectoriais do órgão vocacionado para o tipo de infra-estrutura a que se direcciona o investimento.

Estão a ser implementados no município da cidade de Chibuto alguns projectos de investimento de menor impacto sócio-económico local nas áreas de saúde, reabilitação de infra-estruturas

públicas e abastecimento de água, no âmbito da reactivação da rede de receitas e de acomodação das intuições municipais saídas das primeiras eleições autárquicas de 1998. Contudo, não existem investimentos assinaláveis particularmente realizados no período em estudo devido à falta de disponibilidade financeira.

O problema de exiguidade de fundos é transversal, afectando todos os sectores de actividades e consequentemente o desenvolvimento local, para além da formação de técnicos dos diferentes órgãos desta autarquia local. Como corrolário dessas dificuldades até ao presente mandato estão sendo executados apenas pequenos projectos iniciados no período em estudo, tais como a ampliação do palácio da Assembleia Municipal, construção duma pequena morgue projectada durante a primeira legislatura e ainda em curso, abertura de fontenárias, e o projecto de construção do muro de vedação do cemitério local que pela sua dimensão são de menor alcance e abrangência, não havendo possibilidades para definição de prioridades financeiras com vista ao investimento de impacto significativo no desenvolvimento das comunidades municipais.

A definição de prioridades financeiras para a execução de investimento sectorial é feita em função disponibilidade orçamental. Como relatamos acima, o município de Chibuto não tem disponibilidade orçamental e por isso não tem autonomia na definição de prioridades financeiras municipais para o investimento. Entretanto, os munícipes de Chibuto clamam por um centro de saúde na zona de Canhavano, uma escola primária, e facilidade de transporte porque percorrem longas distâncias para encontrar estes serviços. Contudo, não há investimentos significativos mesmo para reabilitação das infra-estruturas destruídas pela guerra civil de 16 anos.

As infra-estruturas municipais tais como os edificios de rendimento apresentam um avançado estado de degradação, não se registando obras de reabilitação nem concretização de outras actividades sectoriais pois o orçamento de investimento do município de Chibuto é de apenas 1.000.000.000MT (um bilião de meticais) e mal cobre as despesas correntes e não abrindo assim espaço para as prioridades de desenvolvimento local, particularmente de iniciativas local.

Segundo depoimentos do responsável da área de administração interna, o Município da Cidade de Chibuto recorre aos apoios intermitentes solicitados em função de apresentação e aprovação de respectivos projectos pelo governo central. Neste contexto, é paradoxal falar de autonomia do município da cidade de Chibuto na definição de prioridades financeiras e consequentemente de investimentos municipais e de concretização de projectos de iniciativa local.

Em suma, o município de Chibuto não tem capacidade de realizar investimentos para o desenvolvimento local porque as receitas localmente arrecadadas e as transferências do governo central são extremamente baixas. Os valores orçamentais não permitem que haja um saldo positivo na caixa de tesouro municipal pois as despesas correntes consomem todos os valores orçamentados anualmente. Os projectos elaborados quer ao nível do governo municipal, quer sugeridos pelas comunidades locais ou sociedade civil terminam na fase de esboços por falta de recursos para implementação prática.

5.4 Capacidade de Aprovação e Execução dos Orçamentos

O município de Chibuto tem recorrido como alternativa o método incrementalista para fazer face à falta de recursos humanos com capacidade de ordenar e processar despesas orçamentais localmente. Forneceu-nos todas as tabelas de orçamentos referentes ao período em estudo, bem como documentos complementares do processo de elaboração e execução do orçamento. Contudo, constata-se que os técnicos afectos às diferentes instituições executivas do município denotam baixo domínio na interpretação e aplicação da legislação autárquica.

A manutenção dos mesmos itens nas tabelas de orçamentos aprovados nos primeiros cinco anos do funcionamento do Município da Cidade de Chibuto visíveis com base em tabelas orçamentais permitem concluir que não só existe uma extrema dependência financeira como também há falta da capacidade de alterar e adequar o orçamento às prioridades municipais. Os planos de actividades do município são realizados em função do orçamento disponível que não pode ser alterado.

O orçamento de uma instituição com aceitável autonomia financeira é susceptível à alteração e adequação às prioridades políticas obedecidas as formalidades legais estabelecidas. Os números extremos dos orçamentos da autarquia de Chibuto acima relatados tornam evidente que o município da cidade de Chibuto é extremamente dependente em termos financeiro, não havendo espaço sequer para alterar e adequar o orçamento às prioridades políticas municipais porque o município de Chibuto não pode variar nem acrescentar as suas despesas. Este quadro pode no entanto ser melhorado através de capacitação ou formação de recursos humanos capazes de fazer um uso racional das finanças disponíveis.

De acordo com o responsável da área da administração interna, a provisão de recursos humanos qualificados melhoraria de certa forma o desempenho das instituições nas várias vertentes e projectaria alternativas de desenvolvimento do município de Chibuto. Esta perspectiva levou à elaboração do esboço com vista à solicitação de bolsas para a formação de quadros.

Sintetizando, a capacidade de aprovação e execução dos orçamentos no município de Chibuto é limitada pela conjuntura económica local, ou seja, pelos factores colaterais tais como a baixa capacidade de arrecadação de receitas locais, o baixo valor das transferências centrais, e a debilidade das poucas fontes de receitas existentes. Esta realidade não permite a elaboração do orçamento em função das prioridades deste município porque o mesmo nem se quer cobre devidamente as despesas correntes. Não verificamos casos em que tenha havido espaço para alteração e adequação do referido orçamento às prioridades municipais.

Capítulo 6 : Conclusões e Recomendações

6.1 Conclusões

A análise sobre autonomia política e financeira do governo municipal da Cidade de Chibuto feita neste estudo produziu informações úteis que sustentam a hipótese avançada no capítulo introdutório. O estudo confirmou que a autonomia política e financeira do governo municipal da Cidade de Chibuto é restrita devido aos constrangimentos internos e externos. Estes constrangimentos por sua vez inviabilizam o pleno exercício do poder político e económico no município.

Primeiro, a autonomia política do governo municipal da Cidade de Chibuto é extremamente reduzida. Apesar de o município possuir instituições locais democraticamente eleitas, o seu funcionamento é deficitário. Os factores que contribuem para o funcionamento deficitário destas instituições são a falta de recursos humanos qualificados, falta de criatividade dos vereadores municipais, fraco diálogo e ligação entre os membros do governo municipal e a população local, falta do domínio da legislação autárquica por parte dos técnicos municipais e a população local, fraca participação da população local na governação municipal, e interferências do governo central nos assuntos municipais, entre outros constrangimentos. Como resultado, muitos projectos terminam na fase de esboços e a participação dos munícipes nos programas de desenvolvimento local é limitada.

O conselho municipal de Chibuto tem recebido para execução várias actividades canalizadas quer directamente às instituições municipais pelos munícipes através das respectivas vereações, quer aquelas canalizadas à assembleia municipal resultantes das deliberações sobre o trabalho de auscultação feito às comunidades locais pelas comissões de trabalho do município. Contudo, parte importante dessas actividades não têm sido concretizadas por falta de recursos materiais.

No âmbito da capacidade de definição e decisão sobre políticas de desenvolvimento local, o conselho municipal de Chibuto limita-se à definição, deliberação e execução de políticas de menor impacto sócio-económico e político local, enquanto que as decisões de maior impacto sócio-económico e político são tomadas pelo governo central. A solução do problema da interferência do governo central permitiria ao município de Chibuto gerir os seus recursos financeiros correspondentes aos projectos da sua competência e estruturar-se internamente com vista à elevação da capacidade de decisão.

Em relação à partilha do poder entre o governo central e o governo municipal, constata-se que a responsabilidade pela realização dos projectos com maior impacto sócio-económico e político é exclusivamente do governo central, não havendo efectiva partilha de poder pois o conselho municipal de Chibuto não possui capacidade para agir em termos decisórios sobre o rumo dos projectos implementados no seu território, nem sequer para a sua fiscalização, limitando-se a assistir a sua implementação.

A representação dos interesses dos munícipes é extremamente baixa. As comissões de trabalho criadas pela Assembleia Municipal contactam os líderes comunitários e as respectivas comunidades e organizações não-governamentais para definirem as prioridades do município, mas tais preocupações limitam-se ao plano teórico porque as instituições executivas não têm capacidade em termos de recursos materiais para a implementação prática destas prioridades.

Em síntese, uma autonomia política efectiva no processo de tomada de decisões ao nível local só pode se verificar através da conjugação de vários elementos: (i) existência de instituições democráticas e órgãos representativos autónomos; (ii) existência da capacidade de decisão e definição de políticas públicas para o desenvolvimento local pelo governo municipal; (iii) existência de condições para a partilha do poder entre o governo central e o governo municipal; e (iv) a capacidade para a representação dos interesses locais pelo Município de Chibuto.

Segundo, a autonomia financeira do governo municipal da Cidade de Chibuto foi o segundo subtema debatido nesta pesquisa. Da análise feita, constata-se que a autonomia financeira do governo deste município é também reduzida. As receitas arrecadadas localmente não são suficientes para satisfazer as necessidades cada vez mais crescentes deste município. Mais de 50 por cento do referido orçamento é coberto pelas transferências do governo central (o FCA e o FIIL) e o seu valor é exíguo para as necessidades mínimas do desenvolvimento local.

Grosso modo, os impostos e taxas estabelecidos para esta autarquia ainda não são completamente cobrados. Contribuindo para estes constrangimentos são a quase inexistência de fontes económicas diversificadas para arrecadação de receitas, a falta de organização dos cadastros do parque habitacional para cobrança de rendas, a falta do domínio da legislação autárquica por parte dos técnicos municipais, a fraca aderência dos poucos contribuintes ao pagamento dos impostos e taxas, o baixo valor das respectivas contribuições, limitações impostas pelo governo central ao governo municipal sobre os tipos de impostos que devem ser cobrados localmente, a falta da aprovação do Código Tributário para os municípios, e a exiguidade dos valores financeiros legalmente atribuídos ao governo municipal (o FCA e o FIIL). Com este ambiente sócio-económico não é possível a cobrança total dos impostos.

O conselho municipal da cidade de Chibuto só realiza investimentos de pequeno monte porque o fundo de investimento local é extremamente baixo. A soma do valor das receitas localmente arrecadadas e a das transferências do governo central não satisfazem as necessidades mínimas para o desenvolvimento local. O orçamento anual do município mal cobre as despesas correntes, não havendo saldo positivo na caixa de tesouro municipal. Por isso, os projectos elaborados quer ao nível do governo municipal, quer sugeridos pelas comunidades locais ou sociedade civil terminam na fase de esboços por falta de recursos para implementação prática.

A capacidade de aprovação e execução dos orçamentos é limitada pelos factores colaterais, tais como a baixa capacidade de arrecadação de receitas locais, o baixo valor das transferências centrais, e a debilidade das poucas fontes de receitas existentes. Esta realidade não permite a

elaboração do orçamento em função das prioridades locais porque os recursos disponíveis nem se quer cobrem devidamente as despesas cada vez crescentes. Não verificamos casos em que tenha havido espaço para alteração e adequação do referido orçamento às prioridades municipais. Uma autonomia financeira efectiva ao nível local só pode haver se o governo municipal tiver (i) maior proporção das receitas próprias em relação às transferências do governo central; (ii) capacidade de cobrança de todos os impostos e taxas estabelecidos para as autarquias locais; (iii) capacidade de realizar investimentos para o desenvolvimento local; e (iv) capacidade de aprovação e execução dos orçamentos locais.

6.2 Recomendações

Havendo grandes desafios para o exercício efectivo da autonomia política e financeira, o estudo apresenta ao governo municipal da Cidade de Chibuto as seguintes recomendações:

a) Autonomia Política

O governo municipal deveria:

(i) Na área de Instituições Democráticas e Órgãos Próprios

- Capacitar os membros do CM na organização dos processos administrativos usando o poder que lhes é conferido formalmente;
- Criar mecanismos de subsidiariedade aos técnicos das vereações com vista a superar as suas limitações e melhorar o desempenho;
- Criar mecanismos institucionais que permitam atrair investimentos, através de cooperação com outras autarquias e cidades estrangeiras.
- Os médias nacionais deveriam abrir espaço para debates, onde seriam apresentadas as estratégias para se alcançar um desenvolvimento autárquico;
- Os órgãos centrais e policy-makers: deveriam potenciar avaliação de resultados até agora alcançados com a descentralização em Moçambique.

(ii) Na área de Definição e Tomada de Decisão

- Explorar mecanismos que permitam alcançar uma efectiva autonomia financeira, e livrar-se da dependência política e financeira;
- Procurar formas de levar à cabo iniciativas locais ainda que de forma modesta como forma de manter a simpatia dos munícipes que mal compreendem a extrema dependência política e financeira do município;
- Coordenar com o governo central os esforços com vista à criação de mecanismos de subsidiariedade aos membros do governo municipal.

(iii) Na área de Representação de Interesses dos Munícipes

- Disseminar o pacote autárquico no seio dos membros do município com vista a inteirarem-se da legislação e saber exigir gradualmente ao governo central dos seus direitos;
- Divulgar todos os documentos sobre os mecanismos de governação local para as instituições e procurar melhor as alternativas para as preocupações dos munícipes;
- Implementar alguns projectos dos munícipes mesmo com a exiguidade financeira de que o município de Chibuto é alvo;
- Procurar as alternativas locais com vista a resolver algumas preocupações modestas com base em iniciativas das populações.

(iv) Na área de Partilha do Poder entre Governo Central e o Governo Municipal

- Aproveitar as potencialidades económicas existentes no município para promover-se mega-investimentos à estilo do projecto de areias pesadas de Chibuto;
- Estimular o espírito criativo no seio dos policy-makers em termos de procura de alternativas de implementação de projectos de interesse comum;
- Capacitar os fiscais do governo municipal para conhecerem os mecanismos de partilha de poder e assumir cabalmente o seu papel;

b) Autonomia Financeira

O governo Municipal deveria:

(i) Na área de Arrecadação de Receitas Locais

- Identificar as alternativas viáveis para rápida reposição e operacionalização das infra-estruturas económicas destruídas durante o conflito armado;
- Negociar os mecanismos viáveis para a transferência de competências dos governos municipais ainda exercidas pelo Estado para os órgãos municipais;
- Eliminar completamente os obstáculos da retracção imposta pelo “gradualismo do processo de descentralização” como complemento para uma efectiva autonomia política e financeira do município de Chibuto;
- Estimular o pagamento dos impostos adoptando-se as políticas públicas necessárias à uma verdadeira autonomia financeira dos municípios, o que permitirá aos mesmos estruturar-se internamente e realzar os investimentos necessários ao desenvolvimento económico do município;
- Aperfeiçoar o sistema de relacionamento e comunicação inter-institucional entre os municípios, o governo central e a sociedade civil;
- Capacitar, em termos formativos, os recursos humanos para assegurar a gestão sábia das instituições administrativas municipais.

(ii) Na área de Cobrança dos impostos previstos

- Elaborar um plano amplo e concertado de formação destinado fundamentalmente aos técnicos municipais visando o alargamento da base tributária e uma gestão financeira mais eficiente e transparente;
- Elaborar uma legislação complementar para clarificar o código tributário autárquico e o quadro de pessoal das autarquias;
- Estimular a criação e rentabilização das infra-estruturas para arrecadação de receitas locais com ao desenvolvimento da autarquia de Chibuto;
- Cobrar efectivamente todos os impostos e taxas possíveis.

(iii) Na área de Investimento Municipal

- Procurar incansavelmente os mecanismos possíveis para investimento económico e infra-estruturais para alargamento de bases de impostos e taxas;

- Realizar investimento de iniciativa local com respectivo fundo para colmatar o vazio de falta de investimentos convencionais;
- Estabelecer parcerias com os municípios estrangeiros que possam transmitir as suas experiências sobre alternativas de investimento para o desenvolvimento municipal.

(iv) Na área de Aprovação e Execução dos Orçamentos

- Criar mecanismos para a capacitação dos recursos humanos com vista a uma melhor aprovação e execução do orçamento;
- Promover intercâmbios entre os técnicos administrativos locais e os dos outros municípios;
- Incentivar o princípio de subsidiariedade aos funcionários do município pelos funcionários do nível central.

Se estas recomendações forem postas em prática, alguns dos problemas identificados neste estudo serão atenuados.

Referências Bibliográficas

- Alves, A. e Cossa B. (1999) 'Guia das Autarquias Locais.' *Projecto de Descentralização e Democratização (PDD)*. Maputo: GTZ/MAE.
- Amaral, Diogo Freitas do (1988) *Curso de Direito Administrativo*. 2ª edição. Coimbra: Almadina.
- Amaral, Wanda (1999) *Guia para Apresentação de Teses, Dissertações de Trabalhos de Graduação*. 2ª edição. Maputo: Livraria Universitária.
- Assembleia da República (1990) *Constituição da República de Moçambique*. 2ª edição. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- AWEPA (2001) 'Os Laboratórios do Processo Moçambicano de Autarcização.' *Occasional Paper No. 9*. Maputo: AWEPA.
- Ayee, Joseph R. A. (1997) 'Local Government Reform and Bureaucratic Accountability in Ghana'. *Regional Development Dialogue*; Vol. 18; No.2; pp. 87-116.
- Cistac, Gilles (1996) 'O Processo de Descentralização em Moçambique.' *Textos do Seminário*. Nampula.
- Cistac, Gilles (2001) *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Livraria Universitária.
- Cole, Michael e George Boyne (1995) 'So You Think You Know What Local Government Is?' *Local Government Studies*; Vol. 21; No. 2; pp. 191-205.
- Comissão Interministerial de Reforma do Sector Público (CIRESP) (2001) *Estratégia Global da Reforma do Sector Público, 2001- 2011*. Maputo: CIRESP.
- Hassan, Minoz (2002) 'Finanças Municipais.' *Textos do Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização*. Maputo: PADEM.
- Judith, Bell (1997) *Como Realizar um Projecto de Investigação: Guia para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*. 1ª edição. Lisboa: Editora Gradiva.
- Kulipossa, Fidelx Pius (1997) 'Sociedade Civil e Boa Governação no Processo de Reformas das Relações Estado-Sociedade em Moçambique.' *Texto de Discussão No. 2*. Maputo: PDD/MAE.
- Lacatos, Eva e M. Marconi, Marina (1991) *Metodologia Científica*. 2ª edição. São Paulo: Atlas.

Lopes, José (1998). *Legislação Autárquica - Moçambique*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

Manheim, Jarol B. E Richard C. Rich (1995) *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. 4th edition. New York: Longman.

Manor, James (1998) 'As Promessas e as Limitações da Descentralização.' *Texto de Discussão No. 6*. Maputo: PDD/MAE

Masalila, A. (1996) 'Administração Local no Botswana.' In Lundin, I. et. al. *Descentralização e Administração Local Municipal: Descrição e Desenvolvimento de Ideias Sobre Alguns Modelos Africanos e Europeus*. Maputo: FES/MAE.

MAE (1997) *Pacote Autárquico Brochura II*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

MAE (1998) 'As Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico.' Documento apresentado à Assembleia da República. Maputo.

_____ (1998) *Pacote Autárquico, Brochura I*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (1998) *Folha Informativa dos Municípios I*. Maputo: Direcção Nacional de Administração Local.

_____ (2002) *Folha Informativa dos Municípios II*. Maputo: Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico.

PNUD (2000) *Governança Democrática em Moçambique: Prioridades para a II Geração (2002 - 2006)*. Maputo: PNUD.

Polidano, Charles (1998) 'Don't Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development.' Manchester: University of Manchester.

Quyvy, Raymund & Compenhoudt, L. (1992) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 1ª edição. Lisboa: Publicações Gradiva.

Smith, B. C. (1998) 'Governo Local e a Transição para a Democracia'. *Texto de Discussão No. 9*. Maputo: PDD/MAE

Smith, B.C.(1985) *Decentralization: Territorial Dimension of State*. London: George Allen and Unwin.

Smith, B. C. (1979) 'The Measurement of Decentralisation.' *Internacional Review of Administrative Sciences*; Vol. 45; No.3; pp. 214-222.

Wilson, David e Chris Game (1998) *Local Government in the United Kingdom*. 2nd edition. London: Macmillan Press.

World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

Anexos

Anexo1: Quadro Teórico

Existem duas grandes abordagens sobre autonomia política e financeira: a abordagem institucionalista e a funcionalista ou procedimentalista.

Abordagem Institucionalista - segundo esta corrente, a criação de instituições dotadas de competências, meios humanos e materiais, garante a resolução dos problemas ao nível local. Ou seja, para se alcançar um efectivo desenvolvimento local é necessário que o estado descentralize um leque de funções, recursos e competências que estão ou estavam sob o seu controlo para escalões mais baixos do governo, com vista decidirem sobre financiamento e execução de projectos de interesse local.

Na linha desta visão teórica, alguns organismos internacionais como é o caso da ONU e as instituições financeiras (BM e FMI) “o excesso de centralização e burocracia são factores que impedem o progresso nos países em desenvolvimento” (MAE,1992: 15), o que segundo Wescott, gera pobreza e consequentemente má prestação de serviços públicos, e muitas vezes incompatíveis com o exercício da boa governação.

Por sua vez, Massalila (1996: 13-17) defende que a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável que permite um ambiente democrático. Este sistema “ garante aos membros das comunidades locais, as condições necessárias para tomada decisões e execução de políticas no plano do desenvolvimento económico, social e cultural a nível local, visando a satisfação das necessidades específicas de iniciativas próprias, e activa da participação dos cidadãos residentes nos respectivos territórios de jurisdição.”

O Estado moçambicano de economia centralizada, desde a sua independência em 1975,

pressionado pela “grave” crise económica principalmente na década de 80 a 90, e sob promessa das instituições financeiras internacionais (BM e FMI) que impunham como condição para concessões financeiras a introdução do sistema económico neoliberal, assumiu a descentralização democrática em 1998, através da realização das eleições locais em Junho do mesmo ano.

Este acto, clarevidencia a incorporação por parte do governo, na teoria institucionalista de que a “descentralização garante aos membros das comunidades locais as condições necessárias para tomada e realização das decisões no plano do desenvolvimento económico, social e cultural a nível local, visando a satisfação das necessidades específicas em iniciativas próprias e activa da participação dos cidadãos residentes nos respectivos territórios de jurisdição” (MAE, 1999: 11).

Entretanto, algumas abordagens teóricas, defendem que embora gozando de muito apoio, há que reconhecer que o processo de descentralização é por si muito complexo e envolve riscos tais como: falta de cultura democrática e de cultura municipal; reduzido número de quadros disponíveis e o seu diminuto grau de preparação académica; fragilidade financeira e de infra-estruturas económicas; insuficiente mobilização das comunidades locais no sentido de sustentarem a descentralização, fragilidade do próprio estado resultante da insuficiente consolidação pós-independência e de guerra, para além da fraca e crónico problema da falta de cooperação Norte-Sul (Guambe, 1998: 33-34).

A abordagem do autor acima enfatiza que a descentralização sem autonomia por si só não garante o desenvolvimento das comunidades locais, mesmo quando os órgãos de poder local forem dotadas de competências, recursos humanos e materiais se não houver autonomia política e financeira efectiva.

A abordagem funcionalista ou procedimentalista, (é aquela que enfatiza a análise dos diferentes actores intervenientes na prossecução dos objectivos da organização) é na óptica de Manor (1998) aquela que está mais habilitada a analisar o funcionamento das instituições resultantes da descentralização democrática. Esta abordagem dá mais ênfase à dinâmica e capacidade de

articulação das instituições descentralizadas e do seu relacionamento com as comunidades.

Para Manor (1998: 27), as promessas da descentralização podem estar comprometidas, “se faltarem poderes e recursos às autoridades descentralizadas, se as autoridades descentralizadas são “supra locais” no seu carácter e ficarem muitas vezes acima de escalões locais; se as posições do topo mantêm-se fortemente marcadas por formas que sejam inconsistentes com os desejos locais; se a competição eleitoral em alguns lugares em órgãos descentralizados criam novas divisões nas aldeias e lesa a solidariedades comunitária; se houver discordância entre a lógica em que as instituições descentralizadas operam e a lógica das suas comunidades”.

A devolução só pode funcionar para Smith (1998) se não houver fraca capacidade de gestão, fraca qualidade dos funcionários públicos e meios inadequados de coordenação e cooperação dentro do município na sua qualidade de organização social.

Entretanto, para a realização do nosso trabalho optamos pela visão procedimentalista, segundo a premissa por nós assumida na nossa hipótese de que as restrições excessivas impostas pelo governo central limitam a autonomia política e financeira do município da cidade de Chibuto. Esta corrente defende a ideia de que não são apenas os constrangimentos uniformes verificados num determinado contexto socio-económico ou político que ditam o sucesso ou fracasso da descentralização, há outras dificuldades específicas que devem ser consideradas.

Deve-se implementar o sistema autárquico tendo em conta cada realidade local, como no caso moçambicano onde apesar de se ter criado os municípios estes têm dificuldades de cumprir as suas atribuições. Devido ao fraco conhecimento sobre sistema de procedimentos administrativos e de contabilidade, problemas de operacionalização do sistema autárquico.

Anexo 2 : Guião de Entrevistas

Entrevistas aos dirigentes municipais, funcionários municipais e contribuintes (empresários à vendedores do mercado), e aos quadros do estado (MAE e MPF).

A. Variável Instituições Democráticas e Órgãos Representativos próprios do município

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. Acha que existem nesta autarquia condições para fazer face ao processo da autarquização, em termos de capacidade de organização, estrutura interna, existência e funcionamento das instituições democráticas e respectivos órgãos representativos? (Não, porquê? Sim, porquê?)
- 2..Quais são as principais actividades que o município tem levado a cabo com vista à operacionalização das instituições democráticas locais no âmbito do seu funcionamento?
3. Qual tem sido a articulação entre o governo municipal e o governo central em termos de tomada de decisões para o desenvolvimento local?
- 4..Quais são os projectos de desenvolvimento local concebidos e executados por este município sem interferência política do governo central?
5. Qual tem sido a reacção dos munícipes em relação ao desempenho do município de Chibuto?
- 6..Qual é o nível do relacionamento entre a sociedade civil e a direcção do município?

Aos funcionários municipais e contribuintes..

1. Como é o nível da dinâmica das vossas actividades diárias neste município?
2. As políticas apresentadas pelos munícipes têm tido resposta em termos da sua implementação?
- 3..Acha que os munícipes estão satisfeitas com o nível de atendimento das suas preocupações?
4. Quais são os mecanismos de recolha das preocupações dos munícipes?

5..Quais são os projectos mais importantes realizados pelo município sugeridos pelos munícipes?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

- 1.Acha que existem condições para os municípios implementarem o processo de autarquização em termos de capacidade do funcionamento das instituições democráticas e órgãos representativos autónomos? (Não, porquê? Sim, porquê?)
2. Terão os municípios condições de se manterem em funcionamento com a capacidade política e financeira de que dispõem em termos de tomada de decisões para o desenvolvimento local?
3. Qual é o grau de dependência dos municípios em relação ao governo central em termos aprovação e execução dos projectos ou políticas locais?
4. Qual é o papel do governo central no tocante aos planos de desenvolvimento local?

B. Variável Capacidade de Decisão e Definição de Políticas Locais

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

- 1.Haverá neste município projectos de desenvolvimento local definidos e executados pelas instituições municipais sem interferência política do governo central?
- 2..Quais são os procedimentos para definição e decisão sobre execução políticas locais?
- 3.Quais são as actividades ou políticas cuja execução mereceu aval do governo central?
- 4.Existe possibilidade para se estabelecer parcerias com organizações congéneras estrangeiras?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

1. Acha que o actual estágio caracterizado pela debilidade económica, as autarquias locais terão alguma capacidade para definir e executar políticas sem interferência do governo central?
2. Quais são os projectos municipais cuja decisão para sua execução cabe ao governo central?
- 3..Que condições se impoem para o pleno funcionamento dos municípios?

4..Quais as competências dos órgãos do poder local que se mantêm ao nível do governo central no âmbito da implementação da retracção do “gradualismo da descentralização.”

C. Variável partilha do poder

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. Qual é o nível de partilha do poder entre o governo municipal e o governo central?
2. Quais são as políticas ou projectos partilháveis com o governo central em curso?
- 3..Que reacção tem tido o município em relação à impossibilidade de partilha de responsabilidade nos projectos da sua competência pelo governo central?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

1. Qual tem sido o grau de participação dos municípios em actividades partilháveis tendo em conta a excessiva limitação política e financeira imposta pela lei da criação das autarquias locais?
2. Quais são os projectos onde se materializa a fiscalizção conjunta dos serviços municipais?
3. Como é que o governo central tem materializado a subsidiariedade aos municípios?

D . Variável capacidade de representação dos interesses locais

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. Quais são os mecanismos para adopção de políticas locais?
2. O município consegue executar satisfatoriamente as políticas sugeridas pelos munícipes?
3. Qual é a periodizaçãodos encontros de auscultação? (mensalmente ou anualmente)?
4. Quais as etapas seguidas até à decisão para a implementação de uma política local?

Aos funcionários municipais e contribuintes

1. Qual é a sua percepção sobre o grau de execução das políticas locais pelo município?
2. Como é que se tem processado a adopção de políticas locais? O município realiza reuniões gerais ou mandata comissões de trabalho ao encontro com os munícipes?
3. Está satisfeito com os procedimentos de adopção e implementação dos projectos municipais?
4. Quais são os aspectos a melhorar para boa articulação entre a comunidade e o município ?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

1. Acha que existem condições para os municípios representar efectivamente os interesses locais em termos da capacidade para a satisfação das principais preocupações dos munícipes?
2. No seu entender em que consistem as constantes reclamações dos munícipes?
4. Que áreas devem ser priorizadas para melhorar a satisfação dos interesses dos munícipes?

E. Variável Maior Proporção de Receitas Próprias do Município

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. Terá o município condições locais para arrecadar maior percentagem de receitas próprias em relação às transferências do governo central via fundos de compensação autárquico e de investimento de iniciativas locais?
2. Como é que o município de Chibuto processa as suas despesas em termos de capacidade para elaboração de projectos de desenvolvimento e dos respectivos orçamentos?
3. O município de Chibuto tem ou não capacidade para custear as despesas correntes (salários e serviços de investimento indispensáveis)?
4. Quais são as causas principais do défice orçamental do município?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

1. Os municípios reclamam a exiguidade de fundos motivo da sua inoperância quer comentar?
2. Há na sua óptica possibilidade de as receitas locais virem a ser em maior proporção em relação às transferências do estado?
3. Os municípios justificam a falta de fundos como sendo derivada das restrições que têm a ver com menor percentagem das transferências centrais e eliminação daquelas que eram direito dos conselhos executivos, pode comentar?

C. Variável Cobrança de todos os impostos previstos para os municípios

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. O município tem capacidade em termos de recursos humanos e procedimentos técnicos administrativos para cobrar todos os impostos legalmente estabelecidos?
2. Quais são os constrangimentos que estão por detrás da menor percentagem das receitas locais em relação às transferências financeiras do estado para os municípios?
3. Existem infra-estruturas económicas suficientes para a cobrança rentável dos impostos?
4. O valor arrecadado dos impostos cobra as despesas do funcionamento normal do município?
5. Qual é o plano para acolmatar o problema da actual dependência financeira do município?
6. O município de Chibuto tem registado saldo positivo nos gastos orçamentais?

Aos funcionários municipais e contribuintes

1. Tem ideia da importância do pagamento das taxas ou impostos que o município cobra?
2. Acha que o município está usando correctamente as vossas contribuições?
3. Quais são os projectos que o município realizou para o benefício dos contribuintes?
4. As comissões de cobrança de taxas funcionam correctamente ou são agressivas?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

- 1 Acha que com o valor das receitas locais os municípios terão alguma possibilidade de prestar serviços que satisfaçam os munícipes?
2. Terá sido considerado o facto de que grosso modo as autarquias moçambicanas não possuem infra-estruturas para arrecadação de receitas próprias aquando da alusão de que, “as autarquias locais gozam de autonomia financeira baseada na maior percentagem das receitas locais”?
- 3 Como se operacionalisa a afirmação acima, tendo em conta que de um modo geral grande parte dos municípios denotam graves dificuldades financeiras?
4. Que actividade realiza o município com vista a uma estabilidade financeira local?

G. Variável Capacidade de investimento local

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. O município tem capacidade financeira para investimentos locais?
- 2 Qual é o tratamento das políticas sociais cobertas pelo Fundo de Investimento Locais?
- 3 Qual é o mecanismo para utilização do fundo do investimentos em iniciativas locais?
4. Tendo em conta o actual cenário de dificuldades para investimentos locais como pensam resolver as demandas dos munícipes e alcançar a autonomia financeira local.

Aos funcionários municipais e contribuintes

1. Conhece alguns projectos de investimento local que o município leva a cabo?
2. Qual é a justificação dos órgãos municipais sobre a falta de investimento local?

Aos quadros do MAE e do MPFinanças

1. Calcula que com os fundos transferidos para investimento de iniciativas locais, os municípios

estão capazes de levar a cabo alguns investimentos locais?

2. Qual é a razão das restrições financeiras dos municípios impostas pela da lei da autarquias?

H. Capacidade de Aprovação e Execução dos Orçamentos

Aos dirigentes do município (presidentes à vereadores)

1. Terá o município de Chibuto, em termos de recursos humanos locais, capacidade para ordenar e processar o orçamento anual sem depender dos fundos transferidos pelo governo central?

2. O município de Chibuto possui capacidade para acrescentar ou alterar o orçamento anual?

3. Quais tem sido os mecanismos de aprovação e execução do orçamento municipal em termos do financiamento das várias actividades extra-orçamentais?

Aos funcionários municipais e contribuintes

1. Tendo como referência o valor do orçamento municipal, acha que os fundos das taxas e impostos arrecadados localmente são suficiente para o funcionamento do município?

2. Conhece algum projecto ou actividades municipais financiadas através de fundos arrecadados localmente, não previstos no orçamento anual do município de Chibuto?

Anexo 3 : Lista de Entrevistados

1 Quadros dirigentes das Autarquias locais (presidentes à vereadores)

- 1.1 Francisco Chichongue- Presidente do conselho municipal
- 1.2 Jaime Munhenhiuane Mutemba- vereador da área de construção
- 1.3 Filipe Chavisse – assembleia municipal
- 1.4 Avelino Salomão Mabunda- comissões de trabalho
- 1.5 Francisco Soares Manjate
- 1.6 Juvêncio Macuacua
- 1.7 André Albino Jamine
- 1.8 Alfredo Nhanale
- 1.9 Juvêncio Uqueio
- 1.10.Armando Jossefa Siteo

2 Funcionários Municipais (comissões de trabalho e impostos)

- 2.1 Paulo Jeremias Chone- Area da administração e finanças
- 2.2 Maria de Lurdes Cumbane
- 2.3 Francisco Jonas Mondlane
- 2.4 António Matavele

3 Contribuintes (assalariados à vendedores de mercado)

- 3.1 Ernesto Afonso- representante dos contribuintes
- 3.2 Albino Mate
- 3.3 Maria jaime Comé
- 3.4 António Muchave
- 3.5 Etelvina Ernesto Mathe

4 Quadros do (MAE e MPF)

- 4.1 Carolina Hunguane- Governação Local e docente da UEM
- 4.2 Adriano Jala- Ministério das finanças
- 4.3 Felisberto Mabjeca
- 4.4 Alfredo Manjate MAE-inspector
- 4.5 Bartolomeu Vicente Macaringue

Anexo 4: Contexto Legal e Institucional da Autonomia Política e Financeira

O instrumento legal que estabelece a natureza da autoñomia política e financeira exercida pelos municípios, no contexto da descentralização democrática em Moçambique, é a Constituição da República e as subsequentes leis, regulamentos, e diplomas ministeriais. Entre estes instrumentos legais se destacam:

- Quadro institucional para reforma dos órgãos locais, aprovado pela emenda constitucional estabelecida pela Lei No. 9/96, de 22 de Novembro;
- Quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias, Lei No. 2/97, 18 de Fevereiro;
- Lei das Finanças e Património das Autarquias Locais, Lei No.11/97 de 31 de Maio;
- Artigos 188-198 da Constituição da República sobre o poder local: autarquias ou municípios.

O número 2 do Artigo 7 da Lei No. 2/97, de 18 de Fevereiro, define os poderes susceptíveis de serem exercidos pelas autarquias locais no quadro da autonomia política administrativa como sendo: (a) poder de praticar actos definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial; e (b) criar, organizar, e fiscalizar serviços destinados a prossecução das suas atribuições.

Quanto à autonomia financeira, a Lei das Finanças e património das Autarquias locais, Lei No. 11/97 de 31 de Maio, estabelece que com a autonomia financeira os municípios tem o poder de a) elaborar, aprovar, alterar, e executar os seus orçamentos de acordo com os seus planos de actividade; b) dispor de receitas próprias e arrecadar outras que lhes sejam destinadas por Lei; c) ordenar e processar as despesas orçamentadas; d) realizar investimentos públicos; e) elaborar e aprovar as respectivas contas de gerência; f) gerir o património Autárquico; g) contrair empréstimos nos termos da lei.

Com a aprovação destes complementos importantes para o funcionamento dos órgãos do poder local, sequenciados a partir Lei No. 3/94 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais) que

criou as primeiras bases legais para o processo de descentralização em Moçambique, consolidou o quadro legal e institucional das autarquias. As referidas bases foram sofrendo transformações, passando o novo quadro institucional de referência obrigatório, para reforma dos órgãos locais aprovado pela emenda constitucional em 1996 - Lei No. 9/96, de 22 de Novembro.

Dentro destas grandes modificações do quadro legal, a Lei No. 3/94 foi revogada pela AR, mais tarde substituída pela Lei No. 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997, que abriu espaço para a realização de eleições autárquicas a 30 de Junho de 1998, e implementação de descentralização democrática ou municipalização em Moçambique.

Resumindo, a Constituição da República de Moçambique salvaguarda a institucionalização e o princípio de autonomia política e financeira das autarquias locais e as leis subsequentes, são a sua base legal que regulam e operacionalizam os mecanismos do referido princípio.

Em todos estes instrumentos legais e operacionais, a autonomia política e financeira é vista como um meio que agiliza os procedimentos para resolução dos problemas que afligem as comunidades municipais, e como um complemento que permite o rápido acompanhamento dos esforços do governo central para a redução da pobreza absoluta em Moçambique.

Quanto maior for a autonomia política e financeira dos municípios, maior será a rapidéz na tomada de decisões para a resolução dos problemas de desenvolvimento local pelos órgãos autárquicos envolvendo as comunidades municipais. O inverso é verdadeiro.

Anexo 5: Perfil do Município de Chibuto

5.1 Dados geográficos

Segundo dados das folhas informativas dos 33 Municípios, o Município da Cidade de Chibuto está situado na região central da província de Gaza junto da bacia do rio Limpopo, e ao norte da cidade de Xai-Xai. Confina-se ao norte com o Posto Administrativo de Godide (Chipadja), ao sul com os Postos Administrativos de Chicumbane e Chilembene, a oeste com o Posto Administrativo de Tchaimite e a leste com o Posto Administrativo de Malehice.

5.2 Aspectos demográficos

Com uma área de cerca de 117 km² e uma população actualmente estimada em 77.000 habitantes, o Município da Cidade de Chibuto está organizado em 20 bairros, 7 dos quais ainda em processo de redimensionamento, a seguir designados: B.Cimento com-3.470 hab.; B. cidade1- 5.496 hab.; Cidade2- 5.203 hab.; Cidade3- 8.588 hab.; B.25 de Junho-14.200 hab.; B.Samora Machel-13.234 hab.; Chimundo-4.880 hab.; Canhanda- 4.718 hab.; Nhocane-4.610 hab.; Unidade 2.994 hab.; Kholuanhane a); Mudada 3.440 hab.; Savene a); Canhavano a); Mapaiaia a); Mabecuane a); Mutxuane 2.208 hab.; B. Mussavene- 6.149 hab.; Nwahamuza a); e B. Khochombane a).

Do ponto de vista socio-cultural, os habitantes deste município pertencem na sua maioria ao sub-grupo Mabuinguele do grupo Shangane. Porém, existem também Nadaus e Kossas-Machanganas.

5.3 Composição dos órgãos municipais

O Conselho Municipal da Cidade de Chibuto funciona com 7 vereadores, escolhidos e nomeados pelo respectivo presidente. O Conselho Municipal é um órgão colegial decisório com funções executivas, executando as deliberações da Assembleia Municipal. Por sua vez a Assembleia Municipal de Chibuto é composta por 17 membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto e pessoal. É um órgão colegial deliberativo, com funções legislativas.

a) Bairros em expansão