



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

UNIDADE DE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (UFICS)

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Fim de Curso

Autora: Natércia Lília Lichuge

**TEMA: A PROBLEMÁTICA DA COABITAÇÃO DOS ÓRGÃOS
LOCAIS DO ESTADO E OS ÓRGÃOS DO PODER LOCAL:
CONFLITO, COOPERAÇÃO E ESTABILIDADE
INSTITUCIONAL – O CASO DO MUNICÍPIO DA VILA DA
MANHIÇA, 1998-2003**

Supervisor: Dr. João Cândido Graziano Pereira

**(Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de
licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo
Mondlane)**

Maputo, Agosto de 2003

U.E.M. - UFICS
R. E. 4634
DATA 20/07/05
AQUISIÇÃO Oferta
GOTA AP - 63

23/20/03

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS
DEDICATÓRIA
DECLARAÇÃO DE HONRA
LISTA DE ABREVIATURAS
RESUMO

INTRODUÇÃO.....	1
II. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	4
II. O ESTUDO.....	9
2.1 Relevância do Tema.....	9
2.2 Objectivo Geral.....	10
2.2.2 Objectivos Específicos.....	10
2.3 O Problema.....	10
2.4 Questão de Partida.....	10
2.5 Hipótese da Trabalho.....	12
2.6 Delimitação.....	13
2.7 Metodologia.....	13
III. QUADRO TEÓRICO E DEFINIÇÃO DE CONCEITOS.....	16
3.1 Quadro Teórico.....	17
3.2 Conceitos relevantes.....	22
IV. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	28
4.1 O Perfil do Município da Vila da Manhiça.....	28
4.2 A Administração do Distrito da Manhiça.....	29
4.2.1 Organização, composição, funcionamneto.....	30

4.3 A administração do Município da Vila da Manhica.....	32
4.3.2 O caso da cooperação entre a Direcção Distrital da Saúde e a Vereação para a Área Social no combate à cólera.....	39
V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	41
5.1 Conclusão.....	41
5.2 Recomendações.....	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45
ANEXOS	

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostava de endereçar agradecimentos muito especiais ao meu supervisor João Cândido Graziano Pereira, pelo suporte material, moral, financeiro, pelo perfil académico, para a realização deste trabalho.

Agradeço igualmente ao dr. Nobre de Jesus Canhanga, pelas sugestões, correcções que sempre fez para a consolidação deste trabalho. Agradeço ainda ao dr. Zefanias Matsimbe, ao Dr. Elísio Macamo, que mesmo muito ocupados, sempre reservaram tempo para ler e comentar o trabalho.

À minha família, aos amigos e colegas, especialmente à Marta, à Mônica e ao Jequissene, que foram verdadeiros companheiros ao longo desta caminhada.

E finalmente ao Conselho Municipal da Vila Manhiça, à Administração do Distrito da Manhiça, aos munícipes, que garantiram a realização deste trabalho, cedendo toda a informação possível.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família em especial aos meus pais, Angelina Lucas Uamba e Adolfo Chali Lichuge, aos meus irmãos e sobrinhos.

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro que este Projecto de Investigação nunca foi apresentado na sua essência, para obtenção de qualquer grau, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

LISTA DE ABREVIATURAS

CMVM- Conselho Municipal da Vila da Manhiça

NATURMA- Associação dos Naturais da Manhiça

OLE- Órgão(s) Local do Estado

OPL- Órgão(s) do Poder Local

PCM- Presidente do Conselho Municipal

PRE- Programa de Reestruturação Económica

RAU- Reforma Administrativa Ultramarina

RNDH- Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano

RESUMO

Com a institucionalização dos Órgãos do Poder Local, (Autarquias Locais), inaugura-se um novo tipo de relacionamento na Administração Pública moçambicana: a existência de dois órgãos de poderes distintos, num mesmo espaço, com atribuições próximas- o Órgão Local do Estado, (OLE) e o Órgão do Poder Local, (OPL).

Este novo tipo de relacionamento suscitou interesse pelo tema do presente trabalho: **A Problemática da Coabitação dos Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local: Conflito, Cooperação e Estabilidade Institucional- o caso da Vila da Manhiça, 1998-2003.**

Neste trabalho o objectivo central é analisar de que maneira a coabitação entre a Administração do Distrito da Manhiça, (OLE) e o Município da Vila da Manhiça, (OPL), influi na Estabilidade Institucional do Município.

Considerando a análise institucional e procedimentalista nossas principais perspectivas teóricas, os resultados do trabalho de campo validam parcialmente a nossa hipótese. Na medida em que, no início do mandato do Município, houve conflito entre este e a Administração do Distrito da Manhiça, pela disputa das receitas vindas das cobranças nos mercados. Só com a saída do então Administrador é que se desenvolveu um relacionamento cooperativo, o que influiu positivamente na estabilidade institucional do Município.

Assim concluímos que a coabitação entre o Órgão Local do Estado (Administração do Distrito da Manhiça), e o Órgão do Poder Local, (Município da Vila da Manhiça), pode gerar conflito, mas a cooperação entre esses órgãos assegura a estabilidade institucional no Município.

INTRODUÇÃO

Este trabalho faz parte dos requisitos para obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública, na Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

A aprovação e entrada em vigor da Constituição multipartidária de 1990 constituiu a introdução de um novo panorama jurídico institucional para o estabelecimento da democracia política em Moçambique.

Esse panorama institucional democrático em Moçambique, surge como consequência das reformas estruturais iniciadas na segunda metade da década 80. Estas reformas por serem estruturais, desencadearam outras reformas; de tipo sectorial. É dentro deste contexto que se enquadram as reformas que vêm ocorrendo no sector da Administração Pública. Uma dessas reformas consiste na institucionalização do Poder Local, através da criação das Autarquias Locais.

Pesquisadores nacionais e internacionais, vêem o processo de institucionalização do Poder Local, via autarcização, como sendo uma fórmula resolvente para a questão da consolidação da paz pela via da inclusão política, bem como na busca de uma maior transparência e prestação de contas. Na óptica destes pesquisadores, a consolidação da paz via inclusão política, a transparência, prestação de contas são descritas como necessárias para legitimar a Administração Pública e aprofundar a democracia política em Moçambique.

Com a institucionalização dos Órgãos do Poder Local, as Autarquias Locais, inaugura-se um tipo novo de relacionamento na Administração Pública moçambicana: a existência de dois órgãos de poderes distintos, num mesmo espaço, com atribuições próximas; o Órgão Local do Estado (OLE) e o Órgão do Poder Local (OPL).

A coabitação destes dois órgãos, nas condições anteriormente mencionadas no parágrafo, e o questionar das possibilidades de sucesso dos mesmos órgãos na concretização dos fins a que se propõe atingir, dão lugar ao tema do presente trabalho: **A Problemática da Coabitação dos Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local; Conflito, Cooperação e Estabilidade Institucional- o Caso do Município da Vila da Manhica.**

O tema torna-se relevante na actual fase de evolução da vida social, política e económica do país, particularmente no processo de reformas do Estado, que inclui a descentralização em todas as suas modalidades.¹

A descentralização pode ser vista em duas perspectivas: económica e política. A perspectiva económica dá mais ênfase aos conceitos de eficiência, efectividade, competição, redistribuição, natureza do sector público. A perspectiva política também acentua questões ligadas à eficiência, efectividade, natureza do sector público, mas dá maior destaque à participação política, relacionamento Estado-Sociedade, legitimidade e vê a descentralização como um meio de devolver o poder político aos governos locais.

Este estudo, dá maior ênfase à perspectiva política, por ser aquela que focaliza melhor as formas de interacção entre os Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local (relacionamento Estado-Sociedade), no contexto da transição de um sistema centralizado dos processos de tomada de decisões para um sistema descentralizado e mais participativo.

O trabalho, está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo apresentamos a contextualização histórica e os diferentes momentos da reforma da administração em Moçambique. No segundo capítulo, apresentamos o ponto de partida do estudo (relevância do tema, os objectivos geral e específicos; o problema, a questão de partida, a hipótese de trabalho, a delimitação, o perfil do local do estudo e a metodologia). No terceiro capítulo, apresentamos o quadro teórico e a definição dos principais conceitos.

¹ Por modalidades referimo-nos aos tipos de descentralização que são definidos no capítulo III.

No quarto capítulo, apresentamos e discutimos os dados da pesquisa. E no último capítulo apresentamos as conclusões, e recomendações do estudo.

CAPÍTULO I.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Neste capítulo apresentamos uma breve contextualização histórica da administração em Moçambique. O objectivo central do capítulo é ajudar a perceber os diferentes momentos que acompanharam a reforma dos Órgãos do Poder Local e a institucionalização da descentralização democrática.

O processo de descentralização não é recente. O passado histórico de Moçambique mostra que esse processo, remonta ao período colonial configurado pelas reformas na administração portuguesa. Nessa altura “a enorme extensão territorial do país, aliada à fragilidade política e económica, dificultavam um controlo efectivo por parte das autoridades coloniais. Consequentemente, a autoridade ao nível local era exercida por chefes locais”, (Kumanga, 1999:33); não obstante o regime português ter sido do tipo autoritário, o que se reflectia directamente na forte centralização da administração das suas colónias, (Mazula et al, 1998).

Em 1975, Moçambique tornou-se um Estado soberano com a proclamação da sua independência. Nesta altura foram operadas algumas alterações na estrutura sócio-económica e política do país, sem contudo terem alterado profundamente a estrutura administrativa do Estado. Dada a natureza do regime, à necessidade de implantar um Estado independente e promover um desenvolvimento rápido para tirar o país do estado de subdesenvolvimento, adoptou-se um sistema centralmente planificado, (Monteiro, 1990).

“Depois da independência, houve tentativas de abolir as autoridades tradicionais, e foram igualmente dissolvidas as relativas autónomas câmaras municipais (estruturas do período colonial) e criado um novo sistema unificado e centralizado de administração. Em substituição das antigas estruturas administrativas locais, foram instituídas as Assembleias do Povo e os respectivos Conselhos Executivos de cidade e distrito”, (Macamo, 1996:17).

Foram criados os secretários de grupos dinamizadores, que se encarregavam de algumas questões correntes da administração a nível local, nomeadamente dos bairros, aldeias, localidades.

Estes órgãos de administração local eram nomeados, e eram por excelência, órgãos do Estado, pois eram entidades de direito público com a mesma personalidade jurídica da do Estado, sem autonomia administrativa, financeira nem patrimonial. Neste contexto, as relações que se estabeleceram entre o Estado e os órgãos locais foram de completa subordinação hierárquica destes aos órgãos centrais do Estado, (Ibidem).

“Em 1983, realizou-se o IV congresso da Frelimo, no qual pela primeira vez se reconheceu oficialmente e publicamente que o sistema administrativo era excessivamente centralizado”, (Mazula et al, 1998:14). Isto significou o reconhecimento da necessidade de descentralizá-lo. Porém, a guerra civil, e as calamidades naturais dificultavam qualquer tipo de reforma administrativa.

O conteúdo da estratégia económica e política centralmente planificada adoptada no período pós-independência, aliado ao fracasso da política agrária e o seu papel activo no trabalho político regional contra os regimes minoritários na África do Sul e da Rodésia ameaçavam não só estes regimes, mas também os diferentes interesses económicos e políticos do mundo Ocidental; ao mesmo tempo que, a tentação de utilizar juros mais baixos do mercado financeiro internacional, para financiar o desenvolvimento, provocou dívidas insustentáveis, (Abrahamsson e Nilsson, 1998).

O efeito conjunto desta política e a vulnerabilidade económica fizeram-se notar claramente durante a primeira metade da década 80. Nessa altura o Estado ressentiu a necessidade de contrair créditos e solicitar ajuda alimentar. Estas necessidades foram reforçadas quando os parceiros do Leste foram obrigados a reduzir o seu apoio no financiamento das despesas do Estado moçambicano. O Estado escolheu novas alianças

no mundo Ocidental ao mesmo tempo que modificaram-se as regras de jogo na economia e nas relações de cooperação internacional (Ibidem).

Uma das condições prévias para as renegociações das antigas dívidas e para o acesso a novos créditos, foi a participação nas instituições Bretton Woods e a realização do Programa de Ajustamento Estrutural. Em 1984, Moçambique solicitou a sua entrada como membro e três anos mais tarde iniciou um programa de reabilitação económica, (Ibidem).

Em 1987, introduziu-se o Programa de Reestruturação Económica (PRE), que pretendia fazer face à crise política, económica e social. O PRE viria a impulsionar um dos tipos de descentralização, com a privatização massiva de grande parte do tecido empresarial estatal.

A reforma abrangeu a dimensão política com alterações de fundo operadas na Constituição de 1990, que introduziu valores democráticos. A nova Constituição, no seu capítulo IX, por exemplo, consagra o princípio da descentralização através da institucionalização de Órgãos Locais. Entretanto, o título específico sobre o Poder Local só seria introduzido na Constituição seis anos mais tarde, através da lei n.º 9/96 de 22 de Novembro².

A alteração da Constituição realizada em 1997 (lei n.º 2/97) consagra com clareza a existência, de um poder local diferente do Estado³. Este alargamento conceptual é acompanhado de uma limitação significativa da extensão do processo da municipalização que passa a ter um carácter deliberadamente urbano, ficando limitado às cidades e vilas e as pequenas povoações que constituem a sede dos Postos Administrativos.

As propostas aos principais órgãos das autarquias (Presidente do Conselho Municipal, Conselho Municipal, Assembleia Municipal), devem ser apresentadas pelos partidos ou

² O Poder Local compreende a existência de Autarquias Locais (Lei n.º 9/96, artigo n.º 189).

³ Na organização democrática do Estado, o Poder Local compreende a existência de Autarquias Locais (Lei n.º 2/97, artigo n.º 1)

coligações, mas requerem o apoio de 1% dos cidadãos eleitores recenseados na respectiva autarquia, (Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, 1998).

A intervenção da Sociedade Civil conduziu a uma inovação significativa do processo eleitoral, que foi a admissibilidade de candidaturas propostas directamente pelo mesmo número de eleitores (1% dos cidadãos eleitores), sem necessidade de passar pelo apoio de partidos políticos ou coligações. Esta cláusula, retirou o monopólio dos partidos consagrado na Constituição em relação aos Órgãos do Estado.

Um dos pontos críticos do presente sistema é o das finanças locais. A escolha dos 33 municípios fez-se por razões de ordem política, em particular, a pressão da oposição e da comunidade internacional à despeito de o Governo afirmar que a sua proposta inicial de 23 autarquias já extravasava o limiar da viabilidade financeira, (Op.Cit)

Este seria o longo percurso da reforma administrativa que ganhou significativa substância com a aprovação do pacote autárquico, em 1997. Com efeito foi esta legislação que criou as primeiras Autarquias Locais, e conseqüente realização das primeiras eleições autárquicas em Junho de 1998, na sequência das quais, a Vila da Manhiça se tornou num Município.

/ Como podemos depreender da análise do percurso da reforma da Administração Pública em Moçambique, podemos afirmar que esta enquadra-se no processo de democratização iniciado com as reformas económicas que posteriormente levaram à reformas políticas.

t Neste capítulo analisamos o percurso histórico do processo de descentralização em Moçambique. Mostramos como a dinâmica internacional e os determinantes políticos e económicos do Estado moçambicano influenciaram este processo; e que os arranjos institucionais adoptados desde a década de 1990, abriram espaço para o processo de descentralização e conseqüente municipalização da Vila da Manhiça.

No capítulo seguinte explicitaremos a relevância do tema, os objectivo geral e específicos, o problema, a questão de partida, a hipótese de trabalho, a delimitação do trabalho, o perfil do local de estudo e a metodologia usada para este trabalho.

CAPÍTULO. II

O ESTUDO



Neste capítulo, apresentaremos, a relevância do tema, o problema, os objectivos: geral e específicos, a questão de partida e a hipótese de trabalho. Por uma questão metodológica, faremos a delimitação do trabalho, do problema, do perfil da Vila da Manhica e apresentaremos a metodologia do trabalho.

2. 1 Relevância do tema

A principal motivação pela escolha do tema, deve-se ao facto de Moçambique estar envolvido num processo de reforma do Estado, em que um dos principais instrumentos é a descentralização. Para consolidar e complementar os esforços da sua consolidação, este assunto merece mais estudos analisados em várias perspectivas.

Deste modo, o estudo procurará reflectir e contribuir com ideias para uma melhor gestão administrativa, no contexto do relacionamento entre os Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local.

✕ Para a Administração Pública, o trabalho é relevante na medida em que, administrar é um processo que consiste num conjunto de actividades inter-relacionadas, ou seja, administrar requer coordenação de acções, capacidade de negociação entre as diversas instituições; necessita que as pessoas saibam claramente o que vão fazer.

“Este é um dos pontos de partida para a funcionalidade de qualquer organização. Um dos grandes problemas que tem afectado o desempenho das organizações públicas é a imprecisão das normas e procedimentos que não tenham sido considerados aquando do estabelecimento das normas procedimentais”, (Graham e Hays, 1994: 266). Por isso, este trabalho pode ser relevante na medida em que procura analisar o processo de descentralização num contexto concreto, procurando encontrar aspectos convergentes e divergentes entre e teoria e a prática.

Por outro lado, o trabalho é relevante para o actual contexto da reforma da Administração Pública, pois, vê a necessidade de cada vez maior interacção Estado-Sociedade no processo decisório, nas acções de desenvolvimento local, bem-estar e consolidação da democracia.

2. 2 Objectivos do estudo

2. 2. 1 Objectivo geral

A questão geral consiste em analisar a coabitação dos órgãos (a Administração do Distrito da Manhiça e o Município da Vila da Manhiça) e sua implicação para a estabilidade institucional no Município.

2. 2. 2 Objectivos específicos

- Perceber como funciona a coabitação entre os dois órgãos (Administração do Distrito da Manhiça/Município da Vila da Manhiça);
- Perceber as oportunidades e constrangimentos resultantes desta coabitação;
- Identificar o nível de cooperação entre eles;
- Propor algumas recomendações.

2.3 O problema

A problemática deste estudo evolui à partir da consideração de que o processo de descentralização em curso implicou a redefinição das relações Estado-Sociedade e novas maneiras de estar e relacionar no campo político-administrativo.

“O relacionamento entre o Estado e as Autarquias Locais, traduzido na tutela administrativa, tem como objectivo fiscalizar as actividades administrativas do órgão tutelado (Autarquia Local), a fim de assegurar o mérito, a oportunidade e a legalidade dos actos administrativos desta”, (Macamo,1996: 19). A Constituição, no concernente ao relacionamento entre os Órgãos Locais do Estado (OLE) e os Órgãos do Poder Local (OPL), para além da tutela administrativa (artigo nº194), afirma que, nenhum destes órgãos agirá em prejuízo do outro (artigos nº186, 189).

Por sua vez, a legislação autárquica também indefine os mecanismos pelos quais, Estado e Autarquias Locais coordenarão e articularão as suas actividades. A legislação autárquica (lei n.º2/97, artigo n.º27), afirma que as autarquias e as estruturas locais das organizações sociais e da administração directa e indirecta do Estado coordenarão e articularão os projectos, programas, acções e suas actividades com vista à realização harmoniosa das suas actividades.

A inexistência de um dispositivo legal que garanta e oriente os mecanismos pelos quais Estado e Autarquias Locais devem coordenar e articular as suas actividades, na prática se traduz no não cumprimento de certas actividades e crises no relacionamento entre instituições.

A confirmar este posicionamento, o Director Distrital da Indústria e Comércio, dizia: *“nós temos propostas que gostávamos de fazer ao município, mas não avançamos, com receio de acharem (o Município), que é intromissão. Não existe nenhum regulamento complementar à legislação autárquica que estipule claramente, como e que acções cooperar, assim ninguém sabe quando deve avançar. As acções que temos desenvolvido cooperando, estão dependentes da nossa boa vontade, porque entendemos que o fim comum é desenvolver o distrito como um todo. Imagine, minha senhora que tudo seja feito com base na boa vontade das pessoas, e se a boa vontade acabar?”*

A cooperação e articulação são questões complicadas que fazem apelo à vários meios, (Mintzberg, 1995). Este autor identifica cinco mecanismos fundamentais pelos quais as organizações cooperam e se articulam, nomeadamente: o ajustamento mútuo⁴, a supervisão directa⁵, a estandardização dos processos de trabalho, dos resultados e das qualificações⁶.

⁴ As organizações ajustam as suas posições mediante celebração de contrato em que ambas partes se comprometem a trocar ou emprestar experiência, pessoal, instrumentos de trabalho, ficando cada uma das partes obrigada a restituir tanto do mesmo género e qualidade.

⁵ Ambos órgãos supervisionam, acompanham conjuntamente as acções desenvolvidas, mas o OLE, desempenharia a função de conselheiro, pois possui mais experiência na governação.

No entanto, segundo observa o mesmo autor, estes mecanismos não são estanques, e de facto a maioria das organizações utiliza uma mistura dos cinco mecanismos, em diversos graus, (Ibidem).

As organizações para melhorarem a sua cooperação e articulação, criam mecanismos de ligação que podem ser incorporados na estrutura formal, nomeadamente: grupos de trabalho⁷ ou comités permanentes⁸, (Ibidem).

Assim, o problema do estudo é a inexistência de legislação que estipule claramente de que maneira os OLE e os OPL deverão cooperar e articular as suas actividades.

2. 4 Questão de partida

- Até que ponto a coabitação entre a Administração do Distrito da Manhiça (ADM) e o Município da Vila da Manhiça (MVM), derivada da institucionalização do poder local, contribui para a estabilidade institucional no município?

2. 5. Hipótese de trabalho

- A criação de diferentes centros de poder resultante do processo de descentralização, tem gerado um sentimento cooperativo, o que aumenta a estabilidade institucional.

⁶ Significa que os órgãos coabitantes reduziriam a um só tipo os processos de trabalho, os resultados e qualificações.

⁷ Grupos de trabalho são aqueles formados para enfrentar problemas específicos e cada uma das organizações envolvidas no problema contribui com um ou mais elementos e obtida a solução o grupo é dissolvido.

2.6 Delimitação

Este estudo circunscreve-se à análise da coabitação entre os Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local. O foco espacial é o Município da Vila da Manhiça, o horizonte temporal limita-se ao período da municipalização, 1998, até ao ano de 2003.

2.7 Metodologia

Nesta fase serão explicitados as razões para a escolha do Município, os momentos do trabalho, os instrumentos de recolha de dados, que permitiram reunir concretamente as informações pertinentes.

Para a realização deste trabalho escolheu-se a Vila da Manhiça porque, foi abrangida pelo processo de autarcização e nesse processo existe a coabitação entre o OLE e o OPL.

A autora possui domínio da língua local, o “ ronga,” o que facilitou a comunicação com a população. O Município da Vila da Manhiça, situa-se perto da cidade de Maputo o que implicou menos custos financeiros para a realização do trabalho.

A primeira fase refere-se à pesquisa bibliográfica, com vista a alargar pistas esclarecedoras para assegurar a qualidade da problematização.

Os constrangimentos encontrados nesta fase, dizem respeito à indisponibilidade de algumas instituições em conceder informações e materiais já publicados. Foi impossível obter à partir do CMVM, os relatórios das acções desenvolvidas no período 2000-2003, foi nos facultado somente o relatório de 1999. Tivemos dificuldades ainda em encontrar autores que versam sobre a problemática da coabitação entre os OLE E os OPL.

A pesquisa bibliográfica é vantajosa na medida em que desenvolve, esclarece e modifica conceitos e ideias permitindo a formulação precisa de problemas ou hipóteses

⁸ São grupos mais estruturados, com membros e chefias, com reuniões programadas regularmente e duram por muito tempo.

pesquisáveis, proporcionam uma visão geral a cerca de determinado facto. Contudo, nesta fase corremos o risco de enchemo-nos de grande quantidade de livros, artigos, esperando encontrar aí, ao virar da página, a luz que irá especificar o objectivo e o tema do trabalho que pretendemos efectuar, isto faz com que se perca muito tempo inutilmente.

A segunda fase refere-se à elaboração do instrumento de análise: guião de entrevista semi-estruturada. Este instrumento foi concebido tendo em conta a necessidade de rectificar e alargar os aspectos da investigação.

Privilegiamos as entrevistas semi-estruturadas, dado que o estudo é de carácter qualitativo, que trata de um tema da Administração Pública, contém em si uma dimensão política. Devido à resistência das pessoas em darem respostas às questões deste tipo, e devido à necessidade de buscar mais profundidade e adaptar as pessoas às circunstâncias da entrevista, pensamos ser este o método adequado. Este instrumento de recolha de dados apresenta algumas desvantagens nomeadamente: a inadequada compreensão do significado das perguntas, a falta de motivação do entrevistado para responder as perguntas que lhe são feitas, a influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador sobre o entrevistado, mas também vantagens: não exige que a pessoa entrevistada saiba ler e escrever, oferece maior flexibilidade uma vez que o entrevistador pode esclarecer o significado das perguntas e adaptar-se mais facilmente às pessoas e às circunstâncias em que se desenvolve a entrevista.

O método usado para a selecção da amostra foi o de amostragem por acessibilidade segundo o qual, o pesquisador selecciona os elementos específicos, consoante o tipo de informação a que pretende ter acesso. Este tipo de amostragem é aplicado à estudos de carácter qualitativo, como é o caso do presente. Este método não apresenta fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador, levando a que os seus procedimentos sejam muito mais críticos em relação à validade dos seus resultados, todavia apresenta algumas vantagens, sobretudo no que se refere ao custo e ao tempo despendido.

Assim a amostra foi constituída por 24 pessoas, representando interesses nos diferentes segmentos da sociedade, formando deste modo três grupos: dirigentes dos órgãos coabitantes nomeadamente: a presidente do conselho municipal, os quatro vereadores; o administrador do distrito, quatro directores distritais; o antigo administrador e a respectiva secretária, 10 munícipes, 2 secretários de bairro.

A amostra foi disposta deste modo para se poder buscar as diferentes percepções, não só de quem trabalha e lida directamente com as iniciativas de promoção ao desenvolvimento, e as possíveis disputas e busca de soluções, mas também os beneficiários dessas iniciativas.

Após cada entrevista, sistematizávamos as questões que nos eram reveladas. Foi aplicada também a observação simples, que permitiu verificar o ambiente de trabalho no MVM. Embora a observação simples possa ser caracterizada como espontânea, informal, coloca-se no plano científico, pois vai além da simples constatação dos factos. Em qualquer circunstância, exige um mínimo de controlo na obtenção dos dados. Além disso, a colecta dos dados é seguida de um processo de análise e interpretação, o que lhe confere a sistematização e o controlo requeridos dos procedimentos científicos. As vantagens podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos: facilita a obtenção de dados sem produzir querelas ou suspeitas nos membros das comunidades, grupos ou instituições que estão a ser estudadas, favorece a construção de hipóteses acerca do problema estudado. Em contrapartida a observação simples apresenta algumas limitações: é canalizada pelos gostos e afeições do pesquisador, muitas vezes a sua atenção é desviada para o lado exótico ou raro do fenómeno, dá ampla margem à interpretação subjectiva ou parcial do fenómeno estudado.

Finalmente procuramos articular os conceitos aos dados recolhidos e observados no campo de pesquisa e sistematizámos neste relatório.

CAPÍTULO. III

QUADRO TEÓRICO E DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

O presente capítulo irá evidenciar o debate da problemática da descentralização e das condições sobre as quais se institucionalizou o Poder Local; e a relação Estado-Sociedade. O objectivo é dar um enquadramento teórico do que se pretende com a descentralização democrática, entendida como institucionalização do Poder Local. A presente revisão não discute a problemática da coabitação entre os órgãos, mas sim a problemática teórica da institucionalização dos Órgãos do Poder Local, portanto a presente revisão da literatura não serve para dar uma opção do enquadramento teórico do presente trabalho, mas sim mostrar o cenário teórico e alcance prático dentro do qual se operacionaliza o processo de institucionalização do Poder Local. Colocamos nestes termos o nosso debate para mostrarmos os possíveis pontos de chegada da problemática da descentralização.

Na esfera política, como será abordada no presente trabalho, a descentralização pode ser vista como parte do processo de democratização, vendo-se a necessidade de delegar alguns poderes a instituições localmente eleitas e permitindo uma resposta rápida e eficaz às necessidades das populações, por um lado, por outro, em determinados casos a descentralização foi adoptada para eliminar conflitos étnicos, (Masalia, 1996).

Independentemente das razões para a sua adopção, a descentralização possibilita que os beneficiários do desenvolvimento que ela proporciona fiquem envolvidos em todo o ciclo da planificação, levando a uma melhor planificação das metas e a mobilização dos recursos locais, (Ibidem).

3. 1 Quadro Teórico

O trabalho vai situar duas abordagens de análise sustentadas nos debates teóricos da descentralização. As abordagens adoptadas permitem a análise do processo de devolução de poder e recursos aos OPL, bem como, ao modo pelo qual estes interagem.

A primeira abordagem refere-se à escola “**institucionalista**”. Esta abordagem debruça-se mais sobre os aspectos ligados ao funcionamento das instituições. Assume que, por os governos locais estarem mais próximos da população, ter mais acesso à informação local e compreender melhor o contexto local, lhes permitirá identificar melhor os serviços que os contribuintes necessitam, do que os governos a nível mais alto, por um lado, por outro, os governos locais estão em melhor posição para distribuir mais equitativamente os recursos públicos nas suas áreas de jurisdição. Nesta, o Estado deve descentralizar um leque de funções, recursos e competências que estão ou estavam sob seu controlo.

Weimer (2000), o qual situamos nesta primeira abordagem, ao analisar o processo de descentralização em Moçambique afirma que, a descentralização democrática (devolução) no caso das autarquias em conjunto com a desconcentração administrativa no caso dos Órgãos Locais do Estado, constituem os elementos chave na reforma institucional que faz parte da grande reforma da Administração Pública em curso desde 1995.

Para Weimer (2000:38), “a característica de qualquer reforma do sistema político-administrativo numa democracia e Estado de Direito é a reestruturação, redefinição dos relacionamentos inter-institucionais, em prol de uma governação mais eficiente e eficaz, mais democrática e participativa. Processos deste género são, por natureza processo político, pois envolve a questão da partilha de poderes entre os vários níveis da governação”. A tese de Weimer(2000) mostra a necessidade de, a institucionalização do Poder Local, através das Autarquias Locais, ser acompanhada pela definição clara e atempada de funções das instituições envolvidas.

Em semelhante linha de pensamento, Abrahamsson e Nilsson (1998), afirmam que o resultado da redefinição dos relacionamentos inter-institucionais como consequência da descentralização, deve implicar que as sociedades locais passam a ter competência cada vez maior no que diz respeito à tomada de decisões próprias e a recursos para implementar as suas próprias decisões.

Sob este ponto de vista, a posição contrária apresentada por Abrahamsson e Nilsson, (1998) é de que a descentralização não terá grandes hipóteses de sucesso se toda a política não for orientada no sentido das actividades serem incentivadas por residentes locais voluntariamente em ligação com as autoridades descentralizadas.

Em Administração Pública, esta tendência está relacionada ao reforço da capacidade e poder de decisão por parte das comunidades.

Weimer (2000), diferentemente de Abrahamsson e Nilsson (1998), evidencia os elementos chave da reforma da Administração Pública em Moçambique, nomeadamente as Autarquias Locais e os Órgãos Locais do Estado, bem como os tipos de mudança correspondentes a cada um deles: descentralização e desconcentração respectivamente. Enquanto que, Abrahamsson e Nilsson enfatizam as implicações da redefinição dos relacionamentos inter-institucionais para as comunidades locais.

Considerando as funções e responsabilidades que são retornadas à sociedade, Pimenta (1998) adverte que, num contexto descentralizado, o poder central não desaparece, mas muda a sua forma de actuação e influência, enquanto os poderes locais assumem uma parcela maior na responsabilidade de gerir e executar políticas públicas. Com efeito, a sociedade necessita da existência de um Estado indutor e regulador do desenvolvimento económico e social, mas que amplia a participação, levando a descentralização não só ao Poder Local mas também à comunidade.

Argumentos de natureza política e de carácter técnico-administrativo, vêm suscitando algumas reflexões à respeito das vantagens e desvantagens da prática de políticas descentralizadoras.

Segundo determinados círculos, “a transferência para os municípios, de certos poderes causaria o estabelecimento ou o uso indevido de recursos, a arrogância e o abuso do poder, à gestão do processo de desenvolvimento local, segundo princípios que precipitariam realidades sociais desastrosas. Ainda à favor deste argumento, explora-se a circunstância de que os governos locais não possuem qualquer tradição municipalista nem capacidade técnica para exercerem tal autonomia”, (Guambe, 1996: 29).

Estes argumentos chamam atenção para a necessidade de uma forte tutela do governo central aos municípios.

Por seu turno, a segunda abordagem, a “**procedimentalista**”, enfatiza os aspectos relacionados aos procedimentos para que a descentralização se efective. Para que o processo de descentralização se concretize implica necessariamente emendas constitucionais profundas, definição do tipo de descentralização que se pretende e os respectivos níveis. Deste modo torna-se imperiosa a definição clara de papéis e responsabilidades para cada órgão, explicitando qual o papel que cabe ao poder central e quais as suas responsabilidades relativamente ao poder local. Esta abordagem acentua a dinâmica e a capacidade de articulação das instituições descentralizadas.

Dentro desta abordagem, Manor (1998) ao analisar as “Promessas e as Limitações da Descentralização”, constatou existirem limitações quanto ao alcance da descentralização. Razão pela qual afirma que, o governo de escalões superiores deve orientar recursos suficientes que permitam às autoridades de escalões inferiores levarem a cabo as tarefas que lhes forem confiadas. Pois se assim não for, pode levar a que as acções das autoridades descentralizadas fiquem desequilibradas financeiramente ou resultar em tarefas não realizadas.

Sob este âmbito, “é muito importante que se compreendam as limitações para evitar que as perspectivas exageradas da descentralização que por todo o lado são granjeadas conduzam a uma desilusão sem precedentes, que poderia fazer com que ela fosse abandonada”, (Op.Cit).

De igual modo, Masalila (1996) diz que na frente do desenvolvimento, a descentralização tem sido apoiada porque acelera e expande os benefícios do crescimento e garante a distribuição equitativa dos escassos recursos nacionais. Mas adverte que, se a descentralização não for bem concebida, pode ajudar a aumentar o peso da tomada de decisões entre os diferentes níveis de governação, permitindo assim ao governo central coordenar e delinear as políticas a nível central.

Neste contexto, o Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano (RNDH, 1998), também adverte para o facto de não se atribuir à municipalização o condão de solução mágica dos problemas gerais do sistema político.

No seu artigo intitulado “O Estado e suas relações com os Municípios” Macamo (1996), mostra que estas “são uma realidade que remonta ao período colonial. Pois, nas últimas duas décadas antes da independência nacional de Moçambique, decorria o processo de implementação da Reforma Administrativa Ultramarina, mais conhecida por RAU”, (Macamo, 1996:17).

A implementação da RAU significava a criação paulatina do subsistema de administração municipal. Foi assim que nasceram as câmaras municipais nos então Conselhos Administrativos de Lourenço Marques, Beira, Quelimane, Nampula, Porto Amélia, (Op.Cit).

Entre o Estado e cada um dos corpos administrativos, fazia-se o relacionamento de subordinação hierárquica, ao mesmo tempo que se praticava a tutela administrativa., (Idem).

Depois da proclamação da independência nacional foram extintos os corpos administrativos e, no lugar deles, foram implantados novos órgãos de administração local, as Assembleias do Povo e os respectivos Conselhos Executivos de cidade e de distrito, (Idem).

Neste contexto, as relações que se estabelecem entre o Estado e os órgãos locais são de completa subordinação hierárquica destes aos órgãos centrais do Estado.

Com a publicação da lei n.º.3/94 de 13 de Setembro, inicia um processo gradual de instauração de órgãos locais de tipo novo. Neste período o tipo de relacionamento entre o Estado e os municípios, é a tutela administrativa que se manifesta através do controlo da legalidade das actividades dos órgãos municipais; a garantia da unidade nacional através da legislação obrigatória e da manutenção em todo o país, de órgãos de soberania.

Do artigo publicado por Macamo é possível verificarmos que, ao longo do processo de implementação das administrações municipais houve mudanças na natureza das relações que se estabeleceram entre o Estado e os Municípios, caracterizadas pela concessão gradual de autonomia a estes últimos.

Canhanga (2001) no estudo efectuado no Município da cidade de Quelimane, relaciona descentralização democrática com os níveis de participação nas diversas acções de desenvolvimento local. Nesse estudo conclui que, a descentralização por si só não garante a participação das comunidades no processo decisório. Tal deve-se à fraca densidade de interacção entre os órgãos descentralizados e as comunidades, às questões de legitimidade relativamente aos secretários dos bairros, à não credibilidade de que o Conselho Municipal venha a satisfazer as suas expectativas, à desmotivação dos secretários dos bairros, são todos estes factores que comprometem a participação da comunidade no processo de desenvolvimento.

Núvunga (2002), analisa a coabitação entre os Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local, resultante da institucionalização das Autarquias Locais em Moçambique,

mostrando que a articulação entre ambos não contribui para a participação social na actividade administrativa da cidade de Chokwé.

Os estudos de Canhanga (2001) e Nuvunga (2002), têm de comum o pressuposto de que a descentralização por si só, pode não possibilitar maior participação comunitária. Contudo, os dois actores divergem essencialmente nos actores institucionais, entanto que mobilizadores do processo de participação social. Enquanto Nuvunga (2002), analisa dois órgãos colectivos de direito público, com personalidade jurídica própria: o Município da cidade de Chokwé e a Administração do Distrito, Canhanga (2001) analisa unicamente a relação intra-institucional na promoção da participação; o Município da cidade de Quelimane.

Contrariamente aos estudos efectuados por Canhanga (2001) e Nuvunga (2002), Macamo (1996) analisa a questão do relacionamento Estado-Sociedade sob ponto de vista exclusivamente legal, sem considerar a influência desse relacionamento para a participação social.

Canhanga (2001), Nuvunga (2002), Macamo (1996) partilham o princípio de que a descentralização em curso no país poderá abrir cada vez mais espaço à autonomia dos órgãos locais.

Dos diferentes autores trazidos ao debate, compreende-se que a descentralização é um processo que exige recursos consideráveis e um Estado forte que tenha capacidade para realizar a reforma.

3.2 Conceitos relevantes

Nesta secção, iremos definir alguns conceitos: descentralização, coabitação, cooperação conflito, estabilidade institucional, órgão do poder local, órgão local do Estado.

A palavra descentralização tem sido sujeita a diferentes significados. Para Cistac, (2001:21), “esta é uma palavra pouco explícita, se comparada com o que designa em outras línguas estrangeiras com a mesma tendência”. Segundo este autor, o termo “**descentralização** significa em alemão, poder de se administrar por si mesmo ou governo local em alguns países anglo-saxónicos, marcando assim uma tendência de afastar o poder do centro”.

Ruíz, define “**descentralização** como um processo político-administrativo por meio do qual se transfere à órgãos territoriais do governo parte ou a totalidade da autoridade ou funções detidas pelo Estado”, (1996:13).

Masalila citando Rondinelli, define **descentralização** como “a transferência ou delegação da autoridade judicial ou política para efeitos de planeamento, tomada de decisão e gestão de actividades públicas do governo central à suas agências, à organização no terreno de tais agências, unidades subordinadas do governo, empresas públicas semi-autónomas ou autoridades de desenvolvimento regional, governos autónomos ou organizações não governamentais, (1996:13).

Esta última definição da descentralização é mais abrangente e inclusiva por reconhecer o papel dos actores sociais e sua interacção com o Estado. As duas primeiras definições, fazem referência a alguns elementos contidos na última.

De acordo com as tipologias da descentralização apresentadas por Masalila (1996) e Manor (1998); desconcentração, privatização, delegação e devolução/descentralização democrática, têm conteúdos de alcance bastante diferentes.

Desconcentração, igualmente conhecida por descentralização administrativa, é a dispersão de agentes de escalões superiores do governo para escalões inferiores, Manor, (1998:13). Para Masalila, (1996:13), a **desconcentração** envolve uma transferência limitada de poderes de tomada de decisão a funcionários a nível local sem nenhum instrumento de suporte. Na desconcentração, a decisão é sempre tomada em nome do

Estado por um dos seus agentes; só há substituição de um agente local (o Governador) ao chefe da hierarquia (O Ministro), (Cistac, 1996:7).

“**Privatização** é a cedência de tarefas realizadas por agências estatais ao sector privado. Isto requer, muitas vezes, a transferência de poderes e recursos de um poder importante e centrado para o outro”, Manor (1998:12).

A “**Delegação** representa a transferência de algumas responsabilidades de programas de desenvolvimento para agências para-estatais”, Manor (1998:13).

Em Moçambique, a **devolução ou descentralização democrática**, corresponde às Autarquias Locais, que constituem o ponto principal da reestruturação político-institucional que o país vem perseguindo desde a aprovação da lei 2/97.

Coabitação: “é uma presença simultânea de um governo de maioria parlamentar e de um chefe de Estado de tendências políticas opostas”, (Larousse, 1995:240). Neste trabalho, usaremos o conceito da coabitação (sentido político) para ilustrarmos que, existem no contexto da Administração Pública moçambicana, dois órgãos de poder com presença simultânea orientados por lógicas de acção diferentes, nomeadamente: os Órgãos Locais do Estado e os Órgãos do Poder Local.

A presença simultânea destes dois órgãos pode resultar em conflito. O conflito pode ser superado se as instituições cooperarem em sentido único. Deste modo **cooperação**, significa uma acção comum que visa a realização de metas desejadas por todos os interessados. Pode ocorrer por uma divisão do trabalho, com tarefas semelhantes ou dessemelhantes. Geralmente ocorre em resposta à normas aceites e pode assumir valor em si mesma ou como um instrumento na consecução de um fim qualquer, (Hiller, 1981)

Em geral a cooperação desencoraja o conflito, indicando qualquer forma de trabalho conjunto, em contraste com a concorrência ou oposição.

A ausência da cooperação pode resultar em conflito. **Conflito** significa um estado de tensão entre dois ou mais actores, resultante da insatisfação e incompatibilidade das necessidades ou interesses, resultando num processo dissociativo, caracterizado pela suspensão da comunicação entre as partes envolvidas, (Lundberg, 1980). Este conceito não deve ser visto unicamente como um estado de caos. O conflito pode converter-se num factor de mudança e avanço o que melhora a sociedade e as instituições. Visto no sentido positivo, o **conflito** visa solucionar dualismos divergentes de modo a encontrar uma espécie de unidade, abrindo espaço para a elevação do nível de cooperação, (Park, 1981).

O conflito e a cooperação são formas de interacção que influem significativamente na estabilidade institucional, na medida em que a estabilidade depende da capacidade que as instituições têm de dialogar e encontrar consensos durante o processo de definição das regras de competição. Com efeito, segundo Bobbio (1984), os regimes democráticos, devido à sua pluralidade, estão sujeitos a dissensos, o que pode comprometer a estabilidade política.

Assim sendo, **Estabilidade institucional** significa a existência de condições para a participação política de todos os cidadãos ou grupos de cidadãos, da definição das regras de interacção que garantem que os conflitos sejam resolvidos de forma pacífica e que as demandas dos diferentes grupos sociais sejam feitas via institucional sem a ocorrência de conflitos eruptivos, por um lado, por outro, a “**estabilidade** pode ser entendida como a capacidade que o sistema tem de mudar adaptando-se aos desafios vindos do ambiente”, (Morlino, 1984:400).

Só uma constante adaptação à realidade sempre mutável permite que sistemas sobrevivam. Estabilidade não deve ser entendida como imobilismo ou estaticidade, já que um sistema mantém-se estável precisamente porque é capaz de se modificar. Assim, **estabilidade institucional**, será vista nos dois sentidos acima referidos, uma vez que no MVM, estão criadas as condições para a participação política dos cidadãos, através dos órgãos municipais eleitos, bem como a capacidade que os órgãos coabitantes demonstram em adaptar aos desafios vindos do ambiente.

Não há dúvidas de que a institucionalização dos **Órgãos do Poder Local**, entendidos “como órgãos de poder eleitos por locais, numa determinada circunscrição territorial, na qual as tarefas da Administração Pública não são desempenhadas pelo Estado, mas por outra pessoa colectiva do direito público diferente dele: a autarquia local”, (Cistac, 2001:53-54), tinham como objectivo superar alguns conflitos a nível de base e alcançar certa estabilidade institucional, que há muito vinha sendo corroída, dada a natureza do regime colonial e aos imperativos do sistema instalado após a independência. Contudo, o novo figurino da Administração Pública moçambicana marcado pela coabitação entre os OLE e os OPL, deixam ainda algum espaço para o surgimento de novos conflitos de relações de poder entre estes órgãos.

Nesta ordem de ideias, Manor (1998:3) define **Órgãos do Poder Local** (autarquia local), como sendo uma forma de governo com autonomia patrimonial, financeira, administrativa de modo a assegurar por si a concretização dos seus interesses, mas de acordo com as leis estipuladas.

Igualmente, Cossa e Alves (1999:3) afirmam que os “**Órgãos do Poder Local** (autarquia local), correspondem a uma forma de governo que actua com uma relativa independência do poder do Estado central e com órgãos próprios que desenvolvem as suas actividades a bem dos interesses das populações residentes na sua área de acção, mas sem prejudicar os interesses de toda a Nação, nem a participação do Estado”.

O conceito de **Órgãos do Poder Local** difere do de **Órgãos Locais do Estado**.

“**Órgãos Locais do Estado** correspondem ao conjunto dos órgãos governativos do Estado a quem cabe garantir o interesse local”, (Cistac, 2001:52). De igual modo, a Constituição define **Órgãos Locais do Estado** como sendo, o conjunto dos órgãos cuja função é a representação do Estado ao nível local para a administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidades nacionais. Diferentemente dos **Órgãos do Poder Local**, os **Órgãos Locais do Estado** possuem órgãos centralmente nomeados, garantindo no respectivo território a concretização de tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local e

nacional. O que mostra claramente que são órgãos sem autonomia financeira nem patrimonial.

CAPÍTULO IV

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo vamos apresentar o perfil do Município da Vila da Manhiça, descrever e analisar os resultados da pesquisa partindo dos dados colhidos no terreno.

4.1 O Perfil do Município da Vila Manhiça

Neste ponto serão apresentados os aspectos históricos, geográficos, demográficos e a situação económica e social do Município da Vila da Manhiça

Segundo a Folha Informativa dos Municípios II, nos finais do século XIX, a ocupação portuguesa, realizou-se através da nomeação do Administrador residente em 1895, tendo a povoação sido elevada à categoria de sede do Posto Militar e da Circunscção do mesmo nome, que incluía os territórios da Manhiça, Cherinda, Ioyóti e Milallene.

A vila foi criada pela portaria n.º 918, de 28 de Setembro de 1918. Mais tarde, a portaria n.º 11978 de Maio de 1957, extinguiu a Circunscção e criou em sua área o Concelho do mesmo nome, dotado de uma Câmara Municipal que entrou em funcionamento em 1958.

Pelo mesmo diploma, foi elevada à categoria de vila-sede do Conselho. Após a independência nacional, as leis 6/78 e 7/78 de 22 de Abril, extinguíram a vila e transformaram a Câmara Municipal em Conselho Executivo Distrital.

Pouco depois, a lei 9/78 de 25 de Abril restabelece a vila, sendo mais tarde elevada à categoria de Cidade do nível "D". Em 1994, a vila foi transformada em Distrito Municipal (lei n.º 3/94 de 13 de Setembro) revogada pela lei 2/97 que elevou-a à categoria de Município.

Dados obtidos da Folha Informativa dos Municípios II mostram que, a Vila da Manhiça situa-se à cerca de 80 km da cidade de Maputo sobre a estrada nacional nº1. É limitada à Norte pelo Posto Administrativo 3 de Fevereiro, à Sul pela Localidade de Maciene, à

Leste pelo Posto Administrativo de Calanga e à Oeste pelos Distritos de Magude e Moamba.

Dados demográficos obtidos do Relatório de Actividades de 1999 mostram que, o Município possui um aglomerado populacional de 40 621 000 habitantes, distribuída por uma superfície de cerca de 250 000 Km². Possui uma estrutura composta por um núcleo urbano e em redor uma vasta zona rural, totalizando três bairros, designados por 1º, 2º e 3º e nove povoações, nomeadamente: Chafutene, Chibucutso, Manhiça, Matelene, Mulentsula, Nhambi, Ribangua, Ribyane, Tsatse.

Sob ponto de vista económico, a principal actividade é a produção agrícola e o comércio, possuindo ainda infra-estruturas económicas tais como: pequenas unidades de transformação industrial primárias, dezassete lojas, vinte bares e quiosques, dois mercados públicos e comerciais espalhados.

A nível social, o Município possui uma rede escolar que permite atender as suas necessidades a das zonas periféricas. Possui seis escolas do nível primário e uma de nível secundário médio. Na área da saúde, o Município conta com um hospital rural, maternidade, um centro e um posto de saúde.

4.2 A Administração do Distrito da Manhiça

Depois da proclamação da independência nacional foram, extintos os corpos administrativos⁹ e no lugar deles, foram implantadas as Assembleias do Povo e os respectivos Conselhos Executivos de cidade e de distrito. Os Conselhos Executivos Distritais (Administração Distrital) apresentavam o seguinte substracto jurídico:

- A lei 7/78, sobre a criação de Conselhos Executivos das Assembleias Distritais e de cidade;

⁹ Antes da independência foram criados os corpos administrativos nos então conselhos administrativos de Lourenço Marques, Beira, Quelimane, Nampula, Porto Amélia, (Macamo, 1996:18).

- O Diploma Ministerial 37/81, sobre o estatuto orgânico das direcções distritais de Apoio e Controlo;
- O diploma Ministerial 40/81, sobre o estatuto orgânico do gabinete do administrador.

4.2.1 Organização, composição e funcionamento

Segundo a lei nº.7/78, a composição dos Conselhos Executivos Distritais (Administração do Distrito), é aprovada pelo governo provincial, de acordo com as decisões dos órgãos centrais do poder do Estado.

O aparelho de Estado ao nível distrital era constituído pelos seguintes órgãos:

Gabinete do Administrador

Cuja função é apoiar o administrador distrital em assuntos organizativos, técnicos e protocolares, preparar as sessões da Assembleia Distrital, secretariando as suas sessões e controlando o cumprimento das decisões tomadas e prazos de execução definidos, apoiar os deputados das assembleias distritais na realização das suas tarefas.

Direcção Distrital de Apoio e Controlo

Tem como função apoiar o administrador distrital na realização de tarefas específicas e submeter propostas de decisão, organizar o apoio e controlo dos órgãos estatais no escalão distrital, baseando-se nas decisões do governador provincial, analisar o trabalho das direcções distritais, bem como a sua eficácia e elaborar propostas a serem submetidas à Assembleia Distrital.

Direcções Distritais

Têm como funções orientar e apoiar as unidades económicas e sociais do Estado no sector respectivo, de acordo com as decisões dos órgãos centrais do poder do Estado, do governo provincial e director provincial competente, bem como as decisões da Assembleia Distrital e do seu Conselho Executivo, planificar as suas actividades e o desenvolvimento do sector sob a sua responsabilidade, aplicando as normas definidas

pelos órgãos centrais do Estado, apresentar ao governo provincial relatórios sobre os principais problemas do seu trabalho e as respectivas propostas de resolução.

A Administração do distrito entanto que órgão colectivo tem as seguintes atribuições:

- Dirigir a realização das tarefas políticas do Estado, bem como das tarefas económicas culturais, sociais;
- Preparar as sessões e as decisões das Assembleias Distritais, de acordo com as orientações centrais;
- Tomar decisões necessárias á implementação das deliberações das Assembleias Distritais e à realização dos seus objectivos.

A Administração Distrital realiza as suas actividades baseadas num plano de trabalho de acordo com as prioridades nacionais e necessidade de desenvolvimento do distrito. Reúne-se ordinariamente de quinze em quinze dias.

Nas suas sessões decidem sobre as questões fundamentais da sua responsabilidade, baseando-se em propostas e projectos. Dirigindo, coordenando, controlando as actividades das direcções distritais e criando condições para a integração e participação dos cidadãos na realização de todas as tarefas.

A nível económico, a Administração do Distrito, tinha basicamente duas fontes de arrecadação de receitas: as receitas próprias e os subsídios do governo provincial, o que implica que, a Administração não possui orçamento próprio.

Antes da municipalização, cabia à Administração do Distrito promover o desenvolvimento sócio- económico á nível local coordenando com as diferentes direcções distritais, no cumprimento dos planos e actividades centralmente definidos.

Nesta altura não existia outros órgãos com personalidade jurídica diferente da do Estado com que cooperar, quer a administração do distrito quer as direcções distritais são

peças colectivas do direito público com a mesma personalidade jurídica da do Estado, ambos se limitavam a executar programas e projectos definidos centralmente.

O facto de a Administração e Direcções Distritais pertencerem ao Estado e ao mesmo partido, pode levar a crer que se vivia em perfeita harmonia. Mas conforme nos foi dito, pelo antigo Administrador local, isso não se verificava, uma vez que as Direcções Distritais, para além de prestarem contas ao governo distrital, prestam contas ainda aos respectivos ministérios. O que em grande medida, não facilitava o trabalho do Administrador no relacionamento com as demais Direcções Distritais.

Estes órgãos de administração local, carecem ainda de uma legislação própria que vá de encontro às premissas da descentralização. De facto, os Distritos em termos legais e administrativos continuam a ser administrados centralmente com base na legislação de 1978. Não apresentam uma unidade orçamental, apesar da reforma da legislação sobre o sistema de administração financeira do Estado, em 2001.

Se no relacionamento entre órgãos com igual personalidade jurídica e com objectivos comuns, o relacionamento não era dos melhores, como será então o relacionamento entre órgãos com personalidade jurídica diferente, com lógicas de funcionamento diferente, mas com objectivos e atribuições similares? Esta será a questão que procuraremos responder nas secções seguintes.

4.3 A Administração do Município da Vila da Manhiça

Com a aprovação pela Assembleia da República da lei nº.3/94, também conhecida por quadro institucional dos Distritos Municipais, foi estabelecido o primeiro instrumento jurídico que abriu caminhos para a reforma administrativa efectiva em Moçambique. No entanto, o programa de reforma dos órgãos locais da administração pública moçambicana teve a sua génese nos meados dos anos 80 e conheceu o primeiro impulso com a abertura à democracia multipartidária consagrada na Constituição de 1990.

É assim que em 1998 se realizam as primeiras eleições autárquicas, na sequência das quais a vila da Manhiça se tornou num Município.

4.3.1 Organização, composição, funcionamento

Para permitir a sua organização, funcionamento relacionamento com as demais organizações e em particular com a Administração do Distrito, o Conselho Municipal da Vila da Manhiça (CMVM) é constituído por:

Uma Assembleia Municipal

Que é o órgão representativo com poderes deliberativos, cujos membros são eleitos democraticamente pelo eleitorado da respectiva autarquia.

Composta por 13 membros, sendo 8 da FRELIMO e 5 da bancada da Associação dos Naturais da Manhiça (NATURMA), distribuídos por quatro comissões de trabalho.

A Assembleia Municipal é dirigida por uma mesa, composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário, eleitos pelos membros da respectiva assembleia, através do voto secreto. Realiza cinco sessões ordinárias por ano, convocadas pelo seu presidente, sendo a primeira e a última destinadas respectivamente à aprovação do relatório de contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte.

No entanto, também pode-se reunir em sessões extraordinárias, por iniciativa do Presidente, por decisão da mesa ou pelo menos 5% de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral, ou, então pela Presidente do Conselho Municipal (PCM), ou ainda pela entidade tutelar.

Em sessões extraordinárias deve-se discutir apenas os assuntos indicados na agenda apresentada no acto da sua convocação. No intervalo entre as sessões, o funcionamento

da assembleia é assegurado pela Comissão Permanente da Assembleia Municipal, constituída pela mesa da assembleia e chefes das bancadas.

As deliberações dessa comissão são tomadas por maioria simples dos votos dos membros presentes.

O Presidente do Conselho Municipal

É o órgão executivo singular, eleito democraticamente pelos munícipes da autarquia.

O Conselho Municipal

Que é o órgão executivo colegial constituído pela PCM e quatro vereadores, distribuídos em quatro áreas de vereação, nomeadamente: Indústria, Comércio, Turismo, Recursos Humanos, Administração e Finanças; Construção, Habitação e Serviços Urbanos; Assuntos Sociais, Género e Ambiente e Agricultura, Pescas, Energia, Transportes e Comunicação.

PCM e os vereadores tomam decisões para cada pelouro em audiência e em sessões do Conselho Municipal, essas sessões são realizadas uma vez por semana.

Conforme foi dito pelos membros deste órgão *“quando há necessidade de tratar assuntos pontuais, são convocados encontros para o efeito e todas as decisões tomadas em audiência, são depois apresentadas e aprofundadas em sessões do conselho municipal para ratificar.”*

No exercício das suas actividades, cada vereador supervisa os serviços respectivos do município, bem como coordena e articula as actividades cuja competência é exclusiva do município.

Os vereadores são elementos executores das políticas deliberadas e aprovados em assembleia, cabe a cada vereador garantir a execução das actividades na zona de jurisdição municipal.

Atribuições

A Autarquia Local, enquanto que órgão colectivo, age no interesse das populações da sua área, promove o desenvolvimento económico, social, o meio ambiente, garante o saneamento básico por forma a que haja saúde, estimula o abastecimento para que não falte às populações o essencial para viverem, cria condições para que se desenvolva a educação, a cultura, o desporto e formas ideais de ocupação dos tempos livres, de modo a que se forme uma juventude sã, garante a tranquilidade e segurança da respectiva área através da polícia da autarquia, cria condições para que esteja garantida a habitação para todos, através do estímulo à construção e urbanização, (lei nº2/97, artigo nº6).

A autarquia possui um quadro jurídico actualizado e amplamente divulgado, contrariamente à Administração, não obstante terem sido feitas alterações à lei 7/78 em Março de 2003, estas não trouxeram praticamente nada de novo, pode-se afirmar que o espírito da lei dos Órgãos Locais do Estado não alterou significativamente.

A Administração do Distrito e o Município possuem atribuições similares, na medida em que agem no interesse local, promovendo o desenvolvimento económico-social. Aparentemente, esta situação poderia ser motivo para grandes conflitos entre os dois órgãos.

Conforme podemos constatar no terreno, cada um dos órgãos tem os seus espaços de actuação definidas, ficando o Município com a área urbana e periférica e a Administração do Distrito com a área rural.

Durante o trabalho de campo conseguimos apurar apenas um conflito ocorrido no princípio, aquando da implementação e tomada de posse do Município.

Este conflito era causado pela morosidade por parte da Administração, na entrega das pastas, concretamente as receitas vindas dos mercados.

O Município, tentou por várias vezes marcar audiências com o então Administrador, mas este nunca se mostrava disponível. Inclusive, a PCM tentou sem sucesso, marcar alguns encontros informais para solucionarem a questão da cobranças feitas nos mercados.

Dada a dificuldade de diálogo e colaboração, a PCM, exausta, reuniu com os fiscais que cobravam as taxas nos mercados, para sensibiliza-los e orienta-los no sentido de depois de cobrarem as taxas que canalizassem a receita ao Município pois a lei assim o estipulava. Mesmo assim, estes continuavam a canalizar as receitas para a Administração, elegendo receio de perderam os seus postos de trabalho, uma vez que o administrador ameaçava despedi-los.

Como todas as tentativas de resolução do conflito à nível Distrito/Município não foram produtivas, houve necessidade deste ser resolvido via partido, à partir de Maputo.¹⁰ A verdade é que o Administrador em causa, foi transferido e no seu lugar nomeado outro, que exerce actualmente funções.

Cenário idêntico foi reportado em Manica, onde o Ministério da Administração Estatal designou um edifício desocupado para o Conselho Municipal local, no qual pagaria as despesas da reabilitação. O Administrador do Distrito recusou, e ao invés, confinou o Conselho Municipal local e a Assembleia à algumas salas numa dependência por detrás dos escritórios da Administração do Distrito, (Hanlon et al, 2001). Igualmente em Angoche e Metangula há disputas sobre quem deveria cobrar as taxas aos pescadores.

Esta situação que temos vindo a explicitar revela, ao que se chama em Administração Pública em contexto de mudança, resistência à mudança, por parte do administrador que via seu poder reduzido e isto mostra que um dos conflitos resultantes da coabitação é a resistência à mudança e a manutenção da situação em que se encontravam os antigos Administradores.

“Com efeito, neste contexto da coabitação, os governos locais eleitos significam uma transferência real de poder e de recursos à partir da estrutura estatal central e das pessoas

¹⁰Nesta questão, os nossos entrevistados não quiseram entrar em detalhes.

locais nomeadas. Isto constitui uma mudança total em relação ao sistema centralizado rígido que existiu desde antes da independência, e reduz o poder dos governadores, funcionários de nível intermédio e em particular dos Administradores dos Distritos”, (Hanlon et al, 2001:37).

Estes dados mostram ainda que, a coabitação pode gerar conflito entre os actores políticos envolvidos. Estes conflitos embora superados de forma pacífica, sem a ocorrência de erupções, tal superação não é feita pela via dos arranjos institucionais, mas sim no âmbito político partidário.

A posição contrária apresentada por Hanlon et al (2001), é de que a maior parte dos Administradores cooperaram e alguns como é o caso do Administrador do Distrito de Dondo, mostraram um entusiasmo genuíno.

Ao definirmos o conceito de conflito, apresentamos dois pontos de vista opostos, um que afirmava que o conflito visava solucionar dualismos divergentes e o segundo via o conflito como algo dissociativo, caracterizado pela suspensão da comunicação entre as partes envolvidas.

Diante do cenário que descrevemos o conflito existente se enquadra na segunda acessão, na medida em que, o então Administrador nunca se disponibilizou a cooperar. Limitando-se a instruir a secretária para informar à PCM que ele não estava, ou que estava muito ocupado.

Estes factos foram confirmados pelos depoimentos da então secretária: *“ele (o administrador) Já me tinha avisado que não quer ver a presidente do município por nada, e sempre que ela vier diga que não estou, o que é que eu podia fazer, não podia fazer nada, se não cumprir ordens.”* E também pela PCM *“eu quando ia para a administração, via o carro do administrador no pátio, e às vezes ouvia a voz dele do gabinete, mas não aceitava falar comigo, ou então saía por outra porta, cansei-me desta situação”*.

A nomeação do actual Administrador veio impor uma nova dinâmica no relacionamento entre a Administração e o Município.

Com efeito, o actual Administrador, segundo nos foi dito pelos membros, é uma pessoa acessível e sempre apta a cooperar. O que é confirmado pelos quatro Vereadores que são unânimes em afirmar que: *“este novo Administrador é flexível e tem nos ajudado bastante”*. Tal espírito cooperativo garante a estabilidade no MVM.

E sempre que uma das partes precisa de algum apoio e se estiver ao alcance, não tem tido problemas em estabelecer contactos para o efeito.

É neste contexto que o Administrador nos disse: *“quando há assuntos relacionados com alguns planos de desenvolvimento, o Município contacta a Administração e estamos sempre abertos a contribuir com ideias e não só, não temos problemas nenhuns”*.

Por sua vez a Presidente do Município disse *“mesmo informalmente nós (eu e o Administrador) temos dialogado no sentido de melhorar cada vez mais o bom relacionamento e cooperação existente. Até estamos a pensar em desenhar em conjunto um programa de encontros periódicos, mas o volume de trabalho e de visitas que temos recebido nestes últimos dias é elevado, como sabe o nosso mandato está no fim e estamos nas vésperas das eleições e estamos constantemente em reuniões para redefinirmos estratégias de acção e fazer o balanço dos cinco anos.”*

Do mesmo modo o Sr. Augusto Guambe, Responsável pelo Núcleo do Ambiente da Administração do Distrito afirmou que *“o relacionamento e coordenação entre a Administração Distrital e o Município é muito positivo e é nos vantajoso, antes da municipalização não conseguíamos chegar a todas as zonas. Mas agora é possível fazermos campanhas, por exemplo, de educação junto às comunidades para evitar queimadas descontroladas das matas e abate indiscriminado de árvores, este é um problema sério aqui na Manhica.”*

E de modo a ilustrar melhor a cooperação existente entre os órgãos coabitantes iremos tomar como exemplo, as acções desenvolvidas entre a Direcção Distrital de Saúde e a Vereação para Área Social.

4.3.2 O caso da cooperação entre a Direcção Distrital da Saúde e a Vereação para a Área Social no combate à cólera

A julgar pelos casos de cólera reportados noutras províncias do país, em particular a cidade de Maputo, previa-se um surto de cólera no Distrito/Município nos próximos tempos. De modo a limitar a disseminação no distrito inteiro, levou-se a cabo uma campanha de sensibilização junto das comunidades e coloração dos poços a céu aberto no Município.

E dada a complexidade da tarefa e encorajados pela experiência do passado, em que enfrentaram juntos várias epidemias em conjunto e com sucesso, o Vereador para a área social e a Direcção Distrital de Saúde, através do técnico para a medicina preventiva, elaboraram um programa de sensibilização no Município, baseado em palestras, campanhas porta à porta e distribuição de panfletos.

Para a implementação deste programa *“a Direcção Distrital de Saúde contactou-me via telefone, e explicou a sua motivação, marcamos um encontro no qual elaboramos um plano de actividades com a calendarização das datas concernentes a cada bairro ou local e o tipo de sensibilização”*, Sr M’Beve, Vereador para a área social.

Nas campanhas desenvolvidas no município *“fazia-me acompanhar pelo vereador para a área social, uma vez que ele conhece melhor a área do município e é uma pessoa bastante conhecida na zona”* Sr. Magaia, técnico de medicina preventiva.

Antes de se fazer qualquer trabalho nos bairros, é contactado o respectivo secretário do bairro que através dos seus colaboradores, é encarregado de informar aos residentes do bairro, do trabalho que se pretende levar a cabo no bairro.¹¹

Ao analisarmos a capacidade de cooperação e articulação demonstrada pela Administração do Distrito e pelo Município, constatamos que vai de encontro à necessidade de adequar a institucionalização dos órgãos locais ao processo de reconstrução sócio-económico, da pacificação e reconciliação na fase pós-guerra.

Com efeito, a monopólio do poder político, sócio-económico, ideológico, burocrático nas mãos de uma classe estatal, é muitas vezes uma das causas de conflito em África, (Weimer, 2000).

A partir daí chegamos a conclusão de que a descentralização acompanhada pela redefinição do relacionamento entre os OLE e os OPL, é também acompanhada de conflitos de interesse e de poder. Notamos que uma governação democrática, colaborante e dialogante garante a estabilidade institucional no Município da Vila da Manhiça.

¹¹ Não obstante a institucionalização das Autarquias Locais, ainda funcionam estruturas políticas ligadas ao partido no poder, neste caso, os secretários do bairro. Informando às comunidades sobre realizações no bairro.

CAPÍTULO. V

5.1 CONCLUSÃO DO TRABALHO

Este último capítulo do trabalho reservamos à apresentação das conclusões e recomendações do trabalho.

Ao partirmos para a pesquisa assumimos que a redefinição do relacionamento Estado-Sociedade, mais particularmente entre o Órgão Local do Estado (Administração do Distrito da Manhiça) e o Órgão do Poder Local (Município da vila da Manhiça) deveria ser acompanhado pela definição das normas que norteiam esse relacionamento, caso contrário poderia causar conflitos de relacionamento institucional.

Porém, a revisão da legislação existente sobre a relação Órgão Local do Estado e Órgão do Poder Local e os dados recolhidos no terreno, evidenciaram que não existe um dispositivo legal que regule os mecanismos de articulação e cooperação entre ambos.

Os dados da pesquisa mostraram que a coabitação pode resultar em conflito e cooperação que por sua vez influem grandemente na estabilidade institucional. O conflito registado entre a Administração do Distrito e o Município resultou da resistência à mudança por parte do então Administrador que via o seu poder posto em causa. Isto degenerava na falta de cooperação e conseqüente conflito entre o Órgão Local do Estado e o Órgão do Poder Local.

Não obstante a inexistência de legislação que regule e oriente os mecanismos de articulação e cooperação entre os OLE e OPL, estes encontram mecanismos de articulação e cooperação no desenvolvimento das suas actividades. Mecanismos esses que se baseiam na planificação, programação e execução em comum das actividades, principalmente no sector da saúde.

A saída do antigo Administrador impôs uma nova dinâmica no relacionamento com o Município, caracterizada por uma grande capacidade de cooperação entre os dois órgãos, o que contribuiu para a estabilidade institucional e adaptabilidade no Município da Vila da Manhica.

Assim, a nossa hipótese, segundo a qual, a criação de diferentes centros de poder resultante do processo de descentralização, gera um espírito cooperativo, aumentando a estabilidade institucional, fica parcialmente válida.

Com efeito, compreendemos que o actual processo de descentralização e institucionalização do Poder Local, através das Autarquias Locais, iria reduzir o peso do Estado, na medida em que o poder central não desaparece, mas muda a sua forma de actuação e influência desempenhando o papel de indutor, regulador do desenvolvimento económico e social, por um lado. Por outro, aumentaria a responsabilidade à nível dos poderes locais e que esses dois factos simultaneamente implicariam uma maior cooperação e articulação.

Considerando a abordagem institucional e procedimentalista, podemos afirmar que, não obstante no início da institucionalização do Município, a convivência entre os dois órgãos ter sido conflituosa, devido à morosidade na entrega das pastas concernente às receitas vindas da cobrança das taxas dos mercados, podemos afirmar que os recursos acabaram sendo devolvidos e alocados ao Município. Desenvolvendo-se a partir daí uma nova dinâmica e grande capacidade de cooperação e articulação entre ambos órgãos.

Considerando a nossa questão de partida “até que ponto a coabitação entre a Administração do Distrito da Manhica e o Município da Vila da Manhica, derivada da institucionalização do poder local, contribui para a estabilidade institucional?”

Em resposta a esta questão afirmamos que, a coabitação entre o Órgão Local do Estado (Administração do Distrito da Manhica) e o Órgão do Poder Local (Município da vila da

Manhiça), nem sempre contribui positivamente para a estabilidade institucional no Município. A resistência à mudança, a falta de diálogo e consequente falta de coordenação são factores de conflito entre os órgãos coabitantes. Contudo a cooperação entre os órgãos coabitantes é fundamental para o alcance da estabilidade institucional.

5.2 RECOMENDAÇÕES

Para fortalecer o desempenho dos órgãos coabitantes, reduzindo o índice de conflito, aumentando a cooperação e consequentemente a estabilidade institucional, reservamos esta secção para apresentarmos as recomendações da pesquisa.

Assim, uma vez constatado que não existe legislação que articule o relacionamento entre os órgãos coabitantes recomenda-se a definição e implementação de legislação complementar, que oriente os mecanismos pelos quais a Administração do Distrito da Manhiça e o Município da Vila da Manhiça, deverão cooperar e articular as suas actividades.

Os mecanismos que poderiam ser usados neste caso, seriam o ajustamento mútuo e a supervisão directa através da criação de grupos de trabalho formados por trabalhadores de ambas organizações, pois assim se garantiria a troca de experiência, o contacto fortalecendo a cooperação.

Neste âmbito propomos a necessidade de maior divulgação da base legal existente e promoção de cursos de reciclagem para os funcionários dos dois órgãos. Nestes cursos poderiam ser transmitidos conhecimentos sobre a base legal dos OLE e os OPL, sua subordinação relativamente às outras instituições do Estado. Seria importante também transmitir conhecimentos sobre a importância das finanças municipais para o desenvolvimento local. Seria importante ainda transmitir conhecimentos aos funcionários dos órgãos coabitantes, sobre gestão, mediação e resolução de conflitos.

Dado que algumas fronteiras que limitam a Administração do Distrito da Manhiça e do Município da Vila da Manhiça, não estão claramente definidas, o que tem sido fonte de potencial conflito entre os habitantes da área de responsabilidade da Administração do Distrito e o Município, pois aquela vê o Município como separatista beneficiando apenas uma parte da população; propomos que se reorganiza a delimitação de fronteiras entre os órgãos coabitantes. Aqui o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, através da Direcção Nacional de Geografia e Cadastro poderiam dar um contributo importante aos órgãos coabitantes

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Fontes não publicadas

CANHANGA, Nobre, (2001); Descentralização/Participação Comunitária (tese de licenciatura), Mimeo; pp.2; Maputo

CONSELHO, Municipal da VILA da Manhica; (1999) Relatório de Desempenho das Actividades de 1999; pp.1-4; Manhica

NUVUNGA, Adriano, (2002); A Coabitação entre os Órgãos Locais do Estado e o Poder Local (tese de licenciatura), Mimeo; pp.19; Maputo

b) Fontes publicadas

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders; (1998-); Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992; pp. 323-325; Maputo

ALVES, Armando Texeira; COSSA, Benedito Ruben; (1997); Guião da Autarquias Locais; pp. 3- 6; Maputo

AMARAL, Wanda; (1999); Guia para Apresentação de Teses, Dissertações, Trabalhos de Graduação; pp.13-14; Maputo.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco; (1984); Dicionário de Política (A-K); PP. 394-400; Brasília

CISTAC, Gilles; (2001); Manual de Direito das Autarquias Locais; pp.7-21-.53- 54;
Maputo

CONSTITUIÇÃO, República de Moçambique (1990); Maputo

DIPLOMA, Ministerial nº37/81; Sobre o Estatuto Orgânico das Direcções Distritais de Apoio e Controlo

DIPLOMA, Ministerial nº40/81; Sobre o Estatuto Orgânico do Gabinete do Administrador

GRAHAM, Cole Blease Jr; HAYS, Steven W; (1994); Para Administrar a Organização Pública; pp. 266; Rio de Janeiro

GUAMBE, José M. E; LOUREIRO, José D. (1997); A Problemática do Financiamento dos Municípios; MAE- especial; pp. 12- 14. Maputo

HANLON et all; (2001); Os "Laboratórios" do Processo Moçambicano de Autarcização; pp.32-34; Maputo

HILLER, Larry; (1986); Dicionário de Ciências Sociais; pp.271; Rio de Janeiro

KUMANGA, Martins M; (1999) Strengthening Local Governance Through Decentralisation In Mozambique. A Report Submitted to the Faculty of Managements for the Witwatersrand, In Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Management (In the field of Public and Development Management)

LAROUSSE, J; (1995); Le Petit Dictionnaire Encyclopédique; pp. 400; Paris

LEI nº 7/78, Sobre os Conselhos Executivos e das Assembleias Distritais e de Cidade

LEI Nº 9/96 Princípios e Disposições sobre o Poder Local

LEI nº2/97 Lei Quadro para Implementação das Autarquias Locais

LUNDBERG, G A; (1986); Dicionário de Ciências Sociais; pp.240; Rio de Janeiro

MACAMO, Fernando Rostino; (1996); Os Municípios e Suas Relações Com o Estado; pp. 15- 20; in MAE- Especial 1, 1996; Maputo

MANOR, James; (1998); Pacote Autárquico: texto de discussão n. 6: “ As Promessas e as Limitações da Descentralização”; pp. 3- 22; Maputo

MARTINS, Gilberto de Andrade; (1991); Manual Para Elaboração de Monografias e Dissertações; pp. 15-35; Rio de Janeiro

MASALILA in Lundin, Iraê Baptista; Machava, Francisco Jamisse; (1996); Descentralização e Administração Municipal: Descrição e Desenvolvimento de Ideias Sobre Alguns Modelos Africanos e Europeus; pp. 13- 15; Maputo

MAZULA, Aguiar *et al*; (1998); Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico; pp. 13- 14; Lisboa- Maputo

MAE (Ministério da Administração Estatal); (2002); Folha Informativa dos Municípios II; pp. 35-38; Maputo

MAE (Ministério da Administração Estatal); (1998); Pacote Autárquico I e II, Imprensa Nacional, Maputo

MONTEIRO, José O; (1990); Aspectos Institucionais e Financeiros da Reforma dos Órgãos Locais em Moçambique; pp. 3; Maputo

MORLINO; (1986); Dicionário de Ciências Sociais; pp.400; Rio de Janeiro

PARK, R E; (1986) Dicionário de Ciências Sociais; pp.240, Rio de Janeiro

PIMENTA, Carlos César; (1998), Reforma do Estado e da Administração Pública; pp. 8-12; São Paulo.

PNUD; (1998); Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano-Paz e Crescimento Económico: Oportunidades para o Desenvolvimento Humano; pp. 45-47; Maputo

WEIMER, Bernhard; (2000); Governança Local/Descentralização, in Estudos Ocasionais 2: Governança Democrática em Moçambique: Prioridades para a Segunda Geração; 2002- 2006; pp.38; Maputo

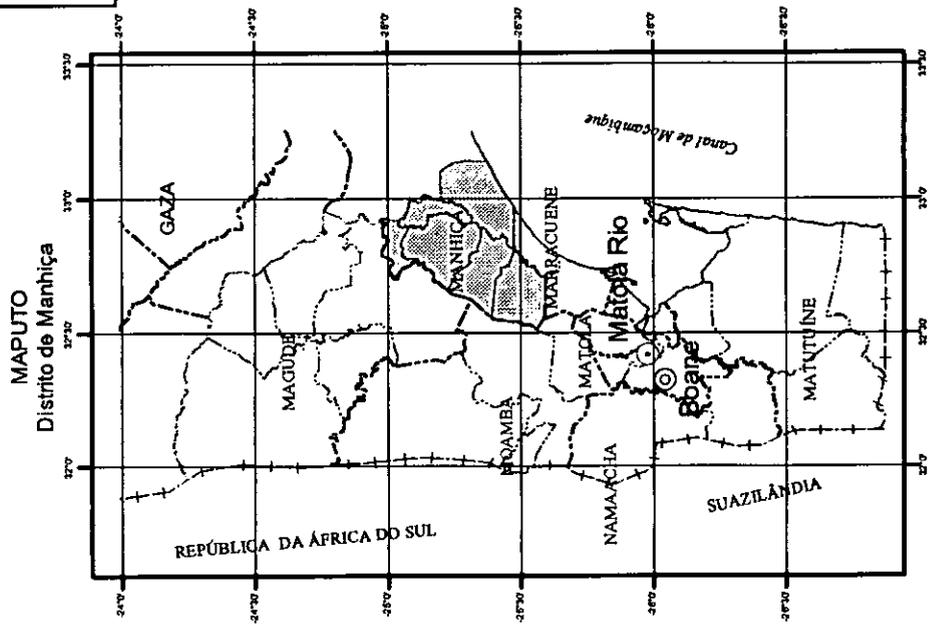
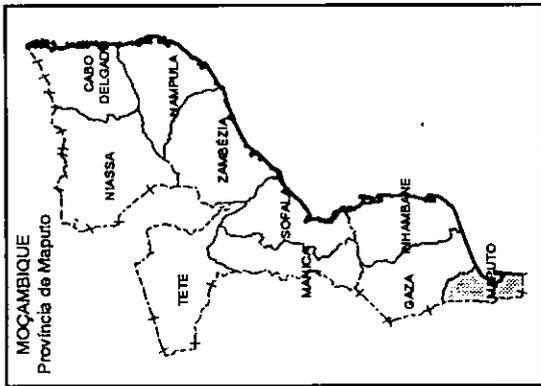


ANEXOS

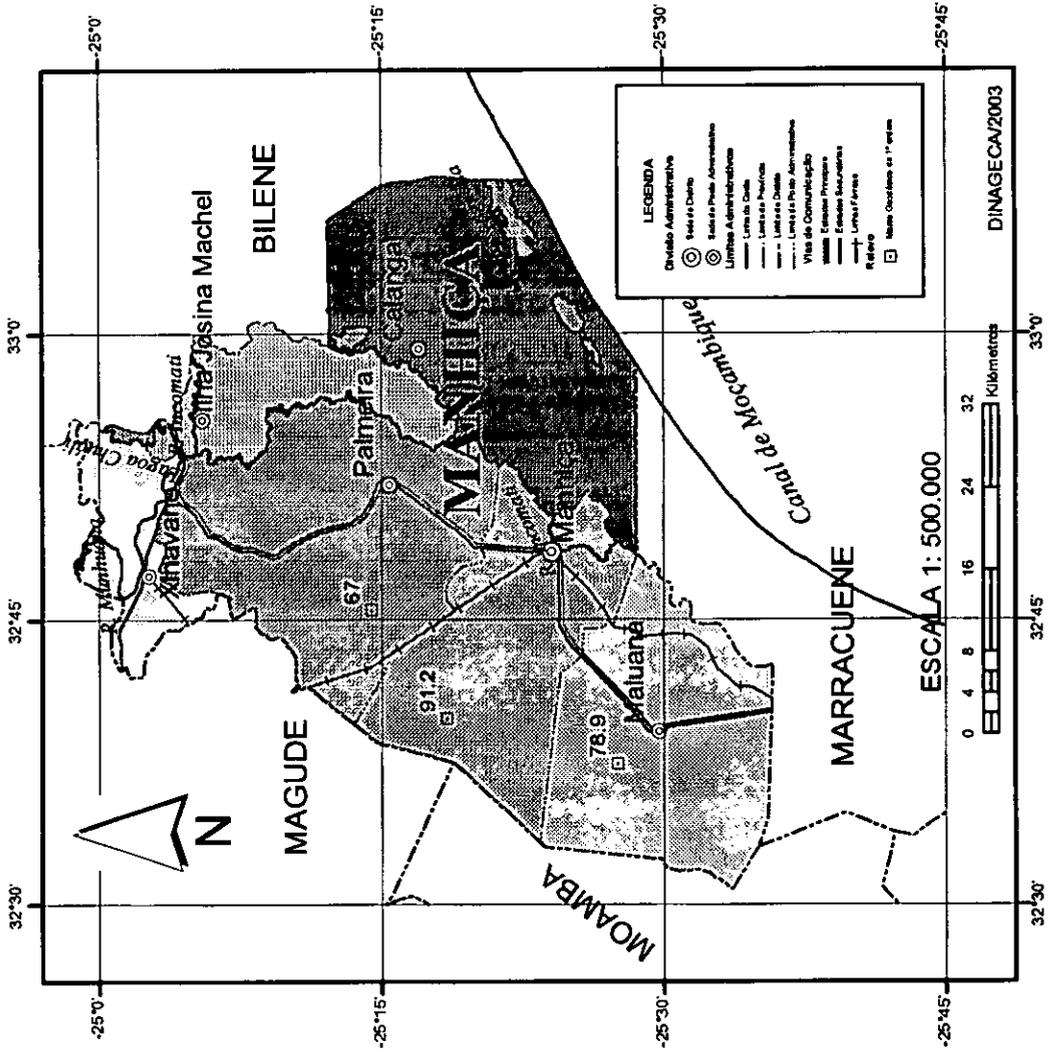
MAPA DO DISTRITO DA MANHIÇA
ORGANIGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO DISTRITAL
ORGANIGRAMA DO CONSELHO MUNICIPAL DA MANHIÇA
GUIÃO DE ENTREVISTA

DISTRITO DE MANHIÇA

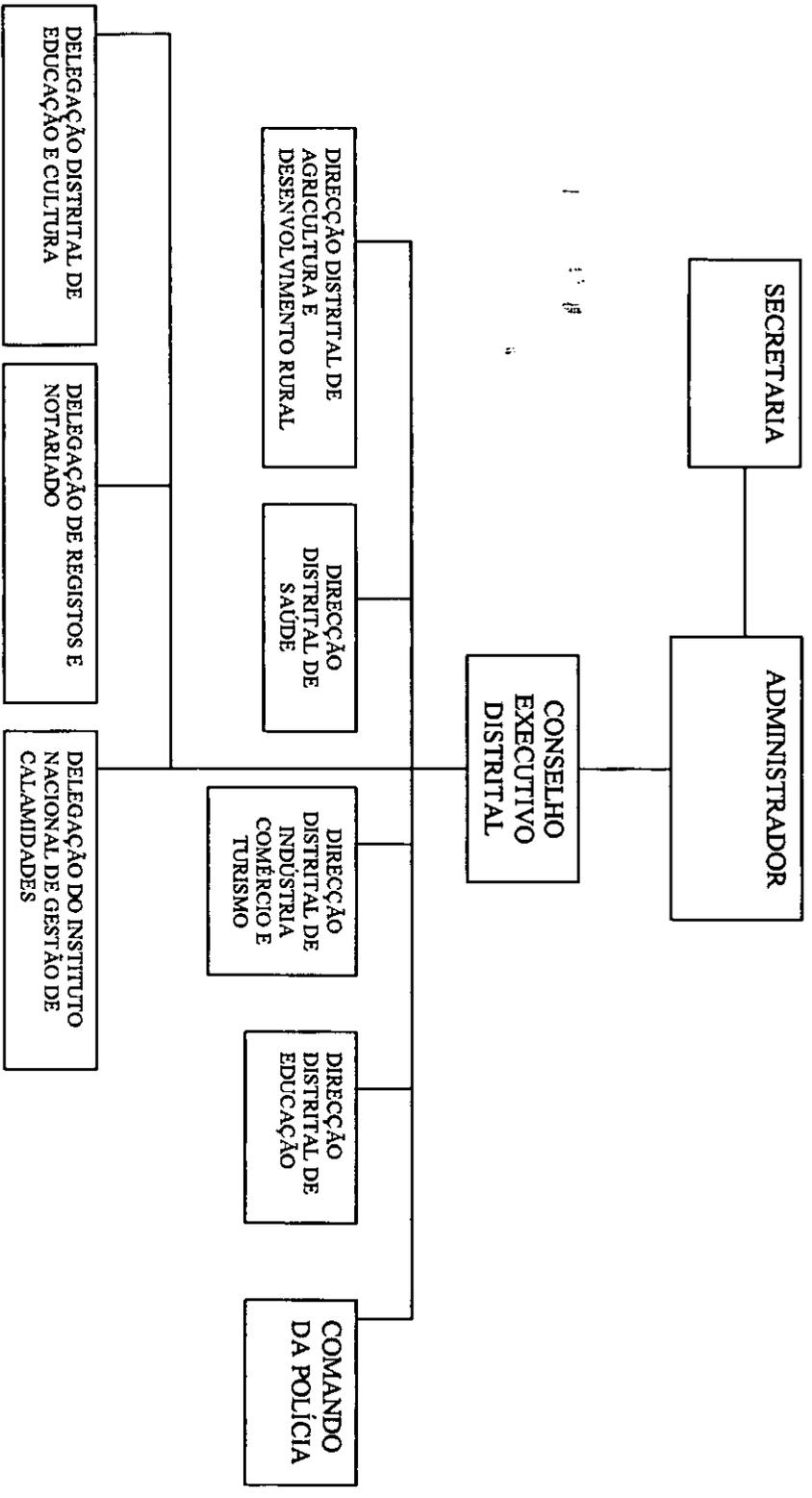
Enquadramento Regional



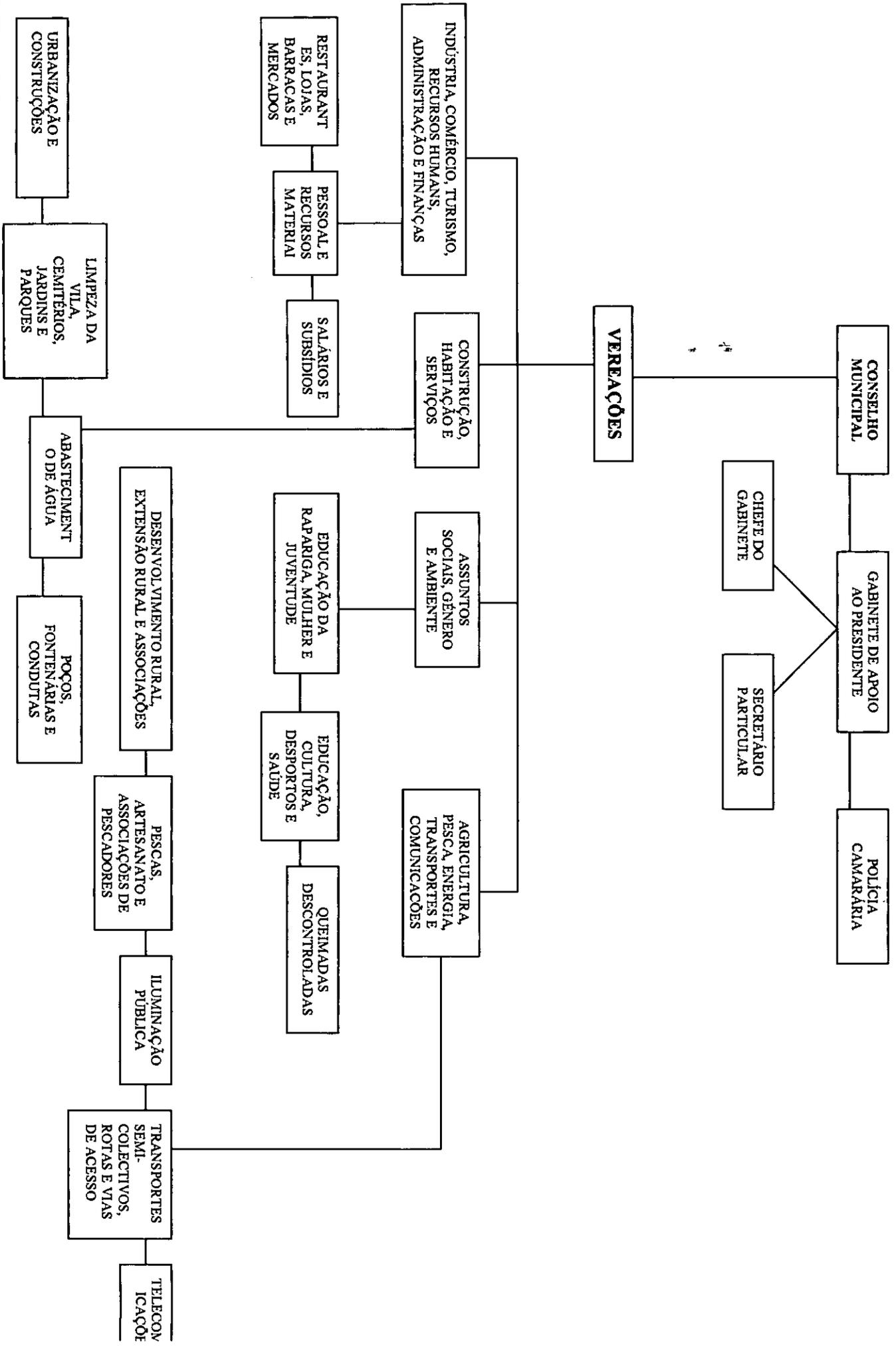
DISTRITO DA MANHIÇA



ORGANIGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO DISTRI TAL DE MANHICA



ORGANIGRAMA DO CONSELHO MUNICIPAL - MANHIÇA



GUIÃO DE ENTREVISTA¹

Questões dirigidas aos dirigentes dos órgãos coabitantes: Presidente do Município, Vereadores, Administrador do Distrito, e Directores Distritais.

- Identificação: nome, cargo que ocupa.
- Como tem sido o relacionamento Administração/Município? Têm enfrentado dificuldades nesse relacionamento? Quais?
- Têm desenvolvido actividades em conjunto?
- Uma vez que possuem atribuições próximas, não têm entrado em choque/conflito?
- Que natureza de conflito surgem do relacionamento Município/Administração?
- Quais são os mecanismos de resolução de conflito e de cooperação?
- Quais as vantagens e desvantagens do relacionamento entre o Município e a Administração?

Questões dirigidas aos munícipes no geral

- Identificação: nome, idade, zona residencial
- Se por engano vai pagar licenças que devem ser pagas no Município à Administração, é lhe dito para onde deve ir ou os funcionários recebem o dinheiro?
- Pensa que é vantajoso a existência de dois órgãos aqui na Vila? Se sim/não porquê?
- O Município e a Administração desenvolvem actividades em conjunto? Se sim em que áreas?
- Dessas actividades que têm desenvolvido em conjunto, pensa que vale a pena, porquê?

¹ Não seguimos rigorosamente este guião. Utilizamo-lo para orientarmos a conversa com os nossos intervenientes.