

Papel dos Governos (Autarquias) Locais na  
Consolidação da Democracia em  
Moçambique: 1998-2006. Caso do  
Município de Inhambane

Bernardino Bilério

Conference Paper nº 01

# **PAPEL DOS GOVERNOS (AUTARQUIAS) LOCAIS NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE: 1998-2006. CASO DO MUNICÍPIO DE INHAMBANE**

## **Resumo**

A democratização acompanhada pelo processo da autarcização em curso no País é um fenómeno recente e, muito discutido ao nível teórico.

Foi neste sentido que, baseado na ideia de que os países tendem a reorganizar os seus governos locais à medida que levam a cabo processos de transição democrática e servem de campo de treino para a democracia, desenvolveu-se este estudo para analisar se as autarquias locais em Moçambique estariam ou não a contribuir para a consolidação da democracia no país.

Tomando como exemplo o Município de Inhambane, o estudo mostrou que as autarquias locais em Moçambique ainda não estão a contribuir de forma efectiva para a consolidação da democracia no país, sendo ainda muitos os aspectos que precisam ser melhorados para que haja realmente um exercício democrático ao nível dos governos locais. Dentre esses aspectos, mais realce vai para a necessidade do melhoramento das relações entre os órgãos municipais e a comunidade local.

## INTRODUÇÃO

No mundo actual, são várias as ideias difundidas em relação ao Governo local e estado democrático. Uma dessas ideias é a de que, *os governos locais são normalmente reorganizados à medida que os países levam a cabo processos de transições democráticas e servem de campo de treino para a consolidação da democracia*, (McCarnery citado por Smith; 1998). Em Moçambique ocorre o mesmo pois, ao nível político o processo da descentralização iniciado nos anos 90 foi e continua sendo visto como uma forma de aprofundamento da democracia, (Faria e Chichava-1999; Correia-2002; Guambe-1998 e Mazula-1998).

Assumindo que esta relação entre governo local e Estado democrático não pode ser vista de forma directa, tendo em conta os vários problemas e constrangimentos que afectam o processo da descentralização em Moçambique, desenvolveu-se este estudo com o objectivo de reflectir em torno do papel das autarquias locais na consolidação da democracia. O estudo foi desenvolvido no Município de Inhambane por se tratar de uma forma de governo local onde mais de metade da sua extensão territorial é composta por bairros rurais.

O artigo traz um debate em torno da governação local democrática em Moçambique. Metodologicamente o estudo teve como base uma pesquisa bibliográfica complementada por um trabalho de campo. No trabalho de campo foram usadas entrevistas semi-estruturadas e o grupo alvo era constituído pelos membros e titulares dos Órgãos municipais, e munícipes. O estudo traz consigo os pontos fortes, fracos, os desafios que se colocam ao nível da governação local e lança algumas formas que podem permitir um melhor exercício democrático ao nível local.

O estudo baseou-se na concepção de Dahl de democracia, daí que o debate gira em torno dos seguintes critérios relativos ao processo democrático: *participação efectiva, igualdade de voto, obtenção de informação esclarecida, exercício de controlo final sobre a agenda e a inclusão completa* ao nível dos governos locais. Pois, cada um desses

critérios é necessário se os membros forem politicamente iguais no estabelecimento de políticas de associação porque a violação de um destes requisitos leva a uma desigualdade política entre os membros, (Dahl; 2000).

Em nosso entender esta concepção parece ser a mais adequada para medir até que ponto um governo é democrático. Porque estes critérios podem servir de guias, para modelar e remodelar combinações concretas, constituições, práticas e instituições políticas. E para os que aspiram a democracia como é o caso de Moçambique podem também gerar questões relevantes e ajudar na procura de respostas.

## **I. CONTEXTUALIZAÇÃO**

### **1.1. Democracia em Moçambique**

Moçambique foi uma colónia portuguesa que se tornou independente em 1975. Após a proclamação da independência optou-se por um sistema de partido único com uma economia centralmente planificada do tipo socialista onde estava eliminada qualquer forma de pluralismo social ou político. Só com a revisão da Constituição em 1990 é que Moçambique se afirma como um país democrático. Isto é, a Constituição de 1990 é que introduz em Moçambique o pluralismo social e político.

De acordo com Meija (2002) a expressão democratização em Moçambique, começa a revelar-se após as primeiras eleições multipartidárias em 1994<sup>1</sup>, particularmente através da liberdade de imprensa e do surgimento de organizações e associações (económicas, culturais ou outras), que expressam diferentes formas de conceber e de actuar sobre a realidade social.

Para Buendia (1995) a transição democrática em Moçambique está marcada pelo conflito armado. Pois o processo de democratização em África enquadra-se já “na construção de

---

<sup>1</sup> É preciso observar que as eleições multipartidárias de 1994 constituem apenas um dos marcos do processo da democratização antecedido por outros eventos como a revisão da Constituição em 1990 e o Acordo Geral da Paz em 1992.

uma nova ordem internacional consequente ao desmoronamento do bloco do leste”, assumindo certas especificações dos segmentos dos partidos únicos.

Buendia (Op. cit.) salienta que a transição democrática, em muitos países, significou a abertura para que os partidos já existentes se reorganizassem num contexto de liberdade fora da clandestinidade. Essas formações políticas, na sua maioria, constituem expressão política e ideológica dos diferentes interesses económicos, políticos e culturais dessas sociedades. No caso moçambicano a transição democrática implicou a formação de novos partidos políticos que viriam posteriormente, a bipolarizar-se em torno de duas grandes forças: a Frelimo e a Renamo.

Esta bipolaridade predominante no contexto democrático moçambicano é resultado, por exemplo, do fraco apoio popular prestado aos outros partidos. E este “ *fraco apoio popular à chamada oposição não armada foi evidente no resultado eleitoral. Isto justifica-se por um lado, pela governação exclusiva da Frelimo ao longo quase de vinte anos o que a faz força considerável no cenário nacional. Por outro lado, a ‘a publicidade da guerra’ pode ter beneficiado a RENAMO*”, (Lundin; 1995:468). A autora refere que é natural que nem todas as forças políticas estejam no meio-campo por isso que algumas permanecem na preferia.

Outro traço característico da democracia em Moçambique é dado por Meija, quando refere que “*a centralização do poder, inerente ao anterior sistema traduz-se numa continuada ausência de acessos dos cidadãos às políticas do Estado e na inexistência de mecanismos de controlo. Isto significa que a democracia política não tem reflexos, nem se exprime numa organização e direcção mais democrática dos aparelhos do Estado, nem na participação dos cidadãos e no aumento da sua consciência cívica*” (Meija 2002:77).

Outra visão em relação aos primeiros anos da governação democrática em Moçambique é traçada por Lalá & Ostheimer (2004), ao referirem que Brazão Mazula, após as eleições de 1994 desenvolveu cinco cenários possíveis, que variavam da instabilidade militar até a

uma democracia real, as esperanças permaneciam elevadas em que Moçambique viesse a desenvolver uma abordagem teleológica, com vista ao alcance de uma real democracia ou real convivência democrática. Todavia, a transição democrática de Moçambique alterou-se de um cenário de desestabilização, ao cenário de co-aptação e re-patrimonialização<sup>2</sup>. Estas autoras referem que nesta democracia, a interação entre os partidos políticos é movida por desconfiança, ou seja, continua a verificar-se falta de vontade para se alcançar o consenso.

Apesar de Lalá & Ostheimer apresentarem uma visão relativamente negativa para este processo, elas reconhecem, que desde as primeiras eleições democráticas realizadas em 1994, Moçambique tem respeitado as condições mínimas exigíveis a uma democracia eleitoral, embora a consolidação das estruturas democráticas continua ainda por suceder. Deste modo podemos mencionar os seguintes aspectos positivos que caracterizam a democracia moçambicana, segundo Lalá & Ostheimer (2004):

- no que se refere a sociedade civil, se esta for fortalecida e tornar-se mais independente, pode vir a constituir um controle efectivo das actividades do Estado, não se substituindo a ele, mas actuando como uma voz de consciencialização apelativa.
- o trabalho de várias organizações da sociedade civil, ONGs, confissões religiosas e autoridades tradicionais, tem se evidenciado na manutenção de uma posição de conciliação quanto as questões polarizadas, tanto a nível nacional como local, assim como na prestação de serviços sociais e alívio da pobreza, especialmente nas zonas rurais.
- A liberdade dos medias também é assinalável, órgãos de Comunicação social parecem ter mantido a sua posição e continuam a denunciar e a criticar aos acontecimentos relevantes do país. É de salientar que a liberdade permitida pelo

---

<sup>2</sup> De acordo com as autoras, uma situação de desestabilização é caracterizada por acusações mútuas com a oposição a rejeitar tudo que emane do governo enquanto o governo utiliza todos os medias para denegrir a imagem pública da oposição. Com o cenário de co-aptação e repatrimonialização, o partido vencedor das eleições centraliza o poder e procura, secretamente, captar as forças da oposição no sentido de evitar, perante a opinião pública, uma imagem não democrática. Todas as forças activas da sociedade são integradas em redes neo-patrimoniais e agraciados com vários benefícios, com o objectivo de erradicar as forças que possam perturbar a hegemonia do partido no poder e unir, simultaneamente, a sociedade e o Estado com o partido.

governo Moçambicano nesta área é assinalável, especialmente, quando comparada a existente em outros países africanos.

- a decisão do presidente Chissano em não ter se candidatado nas eleições presidenciais realizadas em 2004. É um aspecto positivo porque demonstra uma consciência política democrática aturada por parte do ex-líder moçambicano, facto este que não tem sido usual por parte de muitos líderes africanos.

Contudo, após este breve debate em torno dos fundamentos e características marcantes da fase inicial da experiência democrática no país, há que concluir concordando com Lalá e Ostheimer (2004) que as instituições formais em Moçambique parecem estar a fracassar, tornando-se necessário considerar outros espaços sociais nos quais os conflitos são geridos (ou não) como as famílias, autoridades tradicionais e as comunidades, até que se atinja um ponto de ruptura ou que as instituições se transformem adequadamente.

## **1.2. Autarquias locais em Moçambique**

As transformações políticas, económicas e sociais que se verificaram em Moçambique, principalmente a partir da implantação do PRE e a aceleração do ritmo da degradação das cidades, criaram a consciência da necessidade de se proceder a uma mudança na organização da Administração Pública. Para o efeito, foi concebida e progressivamente desenvolvida uma reforma administrativa, da qual, um dos principais objectivos foi a aproximação da administração das urbes à sociedade civil. É nesta esteira, que nos finais dos anos 80 começaram a fazer sentir-se os primeiros debates relativos a descentralização administrativa dos centros urbanos, (MAE: 2000).

Em 1994 é publicada a Lei-quadro dos distritos municipais (Lei 3/94). *“Em termos concretos, o disposto na Lei 3/94 significava uma democratização nos níveis hierárquicos de Administração Estatal abrangidos pelo PROL. A referida democratização ia se operacionalizar em dois sentidos: primeiro em relação ao processo da eleição de titulares dos órgãos distritais, e em segundo diz respeito à abertura de espaço para a participação e responsabilização dos titulares dos órgãos distritais pela*

*população, ou seja, significativa transformação dos distritos administrativos em Municípios, tal como se configura hoje ”, (Nuvunga; 2000:14).*

Contudo, esta lei 3/94 foi tida como inconstitucional, pois não estava previsto em nenhum capítulo da Lei mãe (Constituição) a criação de órgãos com este tipo de poder.

Deste modo, foi feita a alteração pontual da Constituição de 1990, através da lei nº9/96 de 22 de Novembro que introduziu princípios e disposições sobre o poder local no contexto da lei fundamental, e efectuaram-se estudos a partir de 1995, que culminaram com a promulgação do pacote legislativo autárquico em 1997. Na base dessa legislação foram realizadas as primeiras eleições municipais em Julho de 1998 e posteriormente empossados, em Agosto do mesmo ano os órgãos municipais nelas eleitos, marcando assim o início do exercício da municipalização, (MAE; 2000).

As autarquias assim instituídas dispõem de órgãos representativos próprios, isto é, têm seus dirigentes e a sua assembleia, têm autonomia administrativa, patrimonial e financeira e tem o controlo quase total sobre a sua própria administração, planos, orçamentos e instalações.

De acordo com Alves & Cossa (1997) estes órgãos caracterizam-se da seguinte forma:

**Assembleia Municipal** (AM) é um órgão representativo com poderes deliberativos cujos membros são eleitos democraticamente pelo eleitorado da respectiva autarquia. O número de membros é calculado em função do número de eleitores da respectiva autarquia que é dirigida por uma mesa da Assembleia, composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário eleitos pelos membros da respectiva Assembleia através do voto secreto. Possui cinco sessões ordinárias por ano, convocadas pelo seu presidente. A primeira deve ser para aprovação de contas do ano anterior e a última para aprovação de planos de actividades e orçamento para o ano seguinte. Podem existir também, sessões extraordinárias, onde apenas deve-se discutir assuntos indicados na agenda apresentados no acto de convocação.

*O Presidente do Conselho Municipal* (PCM) é o órgão executivo singular eleito democraticamente pelos cidadãos eleitores residentes na respectiva área autárquica.

*O Conselho Municipal* (CM) é um órgão executivo que tem o poder de executar as decisões e declarações da Assembleia Municipal. Este órgão é composto pelo presidente do Conselho Municipal e por vereadores escolhidos e nomeados pelo respectivo presidente, o número é proporcional ao número de habitantes da autarquia. Os indivíduos que compõem o Conselho Municipal não podem exercer as funções de membro de mesa da Assembleia de voto, do pessoal ou funcionário dirigente do ministério de tutela, de agente ou funcionário de Município ou de serviços de povoação.

Alguns estudos já realizados mostram a existência de alguns problemas ao nível da governação local democrática. Por exemplo, o estudo de Lala & Ostheimer (2004) conclui que *“se tomarmos em conta os resultados das primeiras eleições autárquicas de 1998, os resultados práticos da descentralização em Moçambique continuam a serem negligenciados. A administração local encontra-se ainda inserida na governação centralizada, o que significa que mesmo nos locais onde o edil provém da oposição ou onde possui a maioria no Conselho Municipal, o controlo dos recursos económicos continua a ser efectuado pelo governo central. Desta forma o conflito gerado pela governação centralizada tem agravado as relações entre as instituições e, por outro lado, a falta de clareza das responsabilidades dos intervenientes, tem impedido a existência de uma estrutura governamental transparente e de canais de comunicação e participação mais inclusivos”*. Para estas autoras ao nível das autarquias verifica-se uma fraca participação e não há uma maior inclusão dos munícipes no processo da governação local.

E o estudo de Nuvunga, mostra que a entrada em funcionamento dos 33 municípios (governados todos eles pelo mesmo partido político) trouxe um novo eixo de disputa de poder: o Conselho e Assembleia municipais. Nesta disputa do poder, *“ são apontadas como motivações, dentre várias, as intrigas pessoais cujo móbil é a influência que alguns titulares dos órgãos municipais têm no partido (Frelimo), o que dá lugar a disputas de tipo quem manda mais entre os presidentes do Conselho e Assembleia Municipal, bem*

*como a pretensa marginalização dos membros das Assembleias Municipais, pelo Conselho Municipal, quando se trata de assuntos que têm a ver com as remunerações e outros benefícios previstos no pacote autárquico”, (Nuvunga; 2004:27).* Este autor mostra a existência de problemas de relacionamento entre os órgãos municipais no desempenho das suas actividades o que de certa maneira pode inviabilizar o exercício democrático ao nível local.

Apesar destes estudos mostrarem a existência de alguns problemas no seio da governação local, acreditamos ser útil procurar entender este processo num caso específico- o município de Inhambane. Pois, em nosso entender, a legislação autárquica abre espaço para que os municípios contribuam para o aprofundamento da democracia, isto é, abre espaço para o exercício democrático ao nível dos governos locais.

Ora vejamos: a legislação autárquica (Lei 2/97) determina que o PCM e os membros da AM são eleitos, por um sufrágio universal, directo igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral. O nº1 do artigo 96 indica alguns deveres dos titulares dos órgãos municipais nomeadamente: prestar regularmente contas perante os respectivos eleitores no desempenho do seu mandato e contactar as populações da autarquia. O artigo 110 focaliza a questão da participação dos moradores, isto é, determina que os cidadãos moradores no município podem apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações à respectiva Assembleia. E ainda o artigo 13 fala da publicidade dos actos (deliberações) e está determinado que as sessões da AM são públicas. Estes e outros aspectos presentes na legislação bem seguidos, abrem maior espaço para o exercício democrático.

Oito anos após a implementação do processo de descentralização administrativa do Estado no país, é importante fazer uma retrospectiva deste processo com vista a resgatar não só a história da governação autárquica em Moçambique, mas também analisar até que ponto a autarcização está servindo de um instrumento adequado para o processo de consolidação da democracia em curso no país.

### **1.2.1. Perfil do Município de Inhambane**

De acordo com MAE (2000:75) o município de Inhambane capital da província do mesmo nome, situa-se na parte sudeste da Província de Inhambane, acerca de 460 Km a norte da Cidade de Maputo; 260 Km à norte de Xai-Xai e 740 Km à sul da Cidade da Beira. Esta cidade portuária localiza-se na extremidade de uma baía de cerca de 14 Km de comprimento e 8 Km de largura, e faz fronteira com o distrito de Jangamo a sul.

Com uma área de 520Km<sup>2</sup> e uma população actualmente estimada em 53.900 habitantes, a cidade de Inhambane, de características urbanas, tem um padrão e tecido rico que abrange áreas urbanas, semi-urbanas e rurais, distribuídas por 24 Bairros nomeadamente: Balane I, Balane II, Balane III, Liberdade I, Liberdade II, Liberdade III, Chalambe I, Chalambe II, Muelé I, Muelé II, Muelé III, Marrambone, Mucucune, Chamane, Conguiana, Malembuane, Guitambatuno, Nhamua, Josina Machel, Machavenga, Salela, Siquiriva, Guiúá, e Ilha de Inhambane, (MAE; 2000:75). É preciso observar que uma área significativa deste município é composta por bairros rurais tais como: Conguiana, Nhamua, Josina Machel, Machavenga, Salela, Siquiriva, Guiúá, Malembuane, Guitambatuno e Muele III.

A vila, embora tenha sido criada a 9 de Maio de 1791, ascendeu à categoria de cidade apenas em 12 de Agosto de 1956, ao abrigo da Portaria nº11594/56. Em 1978 a cidade foi transformada em Conselho Executivo ao abrigo da Lei nº7/78 de 25 de Abril. Pela Resolução nº8/86 de 25 de Abril a cidade foi categorizada com o nível C. A lei 3/94 de 13 de Setembro determinou a criação de Distrito Municipal. Recordar que é a luz da Lei nº2/97 de 18 de Fevereiro que a cidade de Inhambane passa a categoria de Município.

Posto isto, passemos em seguida analisar como se manifesta o exercício democrático ao nível das autarquias locais, tomando como exemplo o município de Inhambane.

## II. A Experiência do exercício democrático no Município de Inhambane

Os governos locais constituem um meio para o aprofundamento (consolidação) da democracia. Mas para tal, é preciso que haja uma governação democrática ao nível local, isto é, é preciso garantir: uma participação efectiva dos cidadãos, uma igualdade de voto, controlo final sobre a agenda, obtenção de informação esclarecida e principalmente se for garantida a inclusão completa dos adultos que vivem na autarquia. Contudo isto depende em grande medida da sensibilidade dos órgãos municipais.

Neste processo de consolidação da democracia, é preciso que a população participe primeiro da vida política ao nível micro (Município) para que ela seja capaz de elevar as suas actividades ou acções ao nível macro, (Estado moçambicano).

No município de Inhambane, *“na fase da implantação dos órgãos municipais desenvolveu-se um bom relacionamento entre os dois órgãos municipais (Assembleia Municipal e Conselho Municipal) e entre estes e as instituições do Estado. Embora ocasionalmente surgissem conflitos inerentes ao processo de trabalho, cuja solução era encontrada dentro do diálogo entre as partes envolvidas. Estas situações prejudicavam o funcionamento normal das actividades do Município”*, (MAE; 2002:77).

Mas actualmente existem boas relações de trabalho entre as vereações e as comissões de trabalho da AM. Neste caso há um ambiente favorável para que os dois órgãos municipais promovam da melhor forma o exercício democrático.

Lembremos que o Município de Inhambane é composto pelos seguintes órgãos: Conselho Municipal (CM), Assembleia Municipal (AM) e Presidente do Conselho Municipal (PCM). O conselho municipal de Inhambane é composto pelo Presidente do município e 6 vereadores dos quais 3 a tempo inteiro e outros 3 a tempo parcial. Cada vereador responde por uma área específica.

No primeiro mandato a AM de Inhambane era composta por 17 membros todos da bancada da Frelimo e distribuídos em três comissões de trabalho. Na sequência das segundas eleições Autárquicas realizadas a 19 de Novembro de 2003 foram instalados os novos órgãos municipais em Janeiro de 2004. Desta feita, a AM passou a ser composta por 17 membros efectivos, dos quais 15 são da bancada parlamentar da Frelimo e 2 da bancada da Renamo-UE.

Para o cumprimento deste papel, aprofundamento da democracia, que é reservado às autarquias locais, no município de Inhambane para o melhor envolvimento das comunidades locais (municípios) nas actividades desenvolvidas pelo CM assim como pela AM realiza-se:

- Contactos permanentes através de reuniões;
- Encontros formais e informais regulares com as autoridades comunitárias, líderes religiosos, Organizações não Governamentais e associações da sociedade civil;
- Deslocações dos membros do CM e brigada conjunta aos bairros para reuniões de auscultação de problemas e procura conjunta de soluções;
- Convite aos líderes comunitários para participarem nas sessões da AM;
- Recursos às caixas abertas de reclamações dos municípios.

Indicadas algumas práticas que visam permitir um exercício democrático, passemos em seguida a mostrar como se manifesta cada critério, começando pela participação efectiva.

### **2.1. Participação efectiva**

A participação significa, que antes de uma política ser adoptada pela associação (governo), todos membros devem ter oportunidades iguais e efectivas de tornar seus pontos de vista conhecidos, bem como opinar qual deveria ser a política.

No município de Inhambane, no âmbito do desenvolvimento das suas actividades os vereadores e membros da AM têm a obrigação de manterem contactos permanentes com a população. No entanto nestes encontros dá-se mais relevo aos contactos feitos com os

secretários de bairros, líderes religiosos, personalidades influentes, agentes económicos, Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização da Juventude Moçambicana (OJM), Ametramo e proprietários de Agências turísticas.

Dentre estes, os secretários dos bairros são os que constituem o elo de ligação entre a população e o governo municipal visto que, eles e seus colaboradores (chefes de quarteirão e chefes de 10 casas) organizam as populações localmente para discutir problemas e propor soluções que depois são canalizadas ao CM. Estes são vistos como o garante da participação ao nível da governação local, pois qualquer evento que queira ocorrer no município eles são os primeiros a serem informados e depois mobilizam a população para participar.

No entanto há que observar, que nem todos os secretários de bairro existentes no município foram eleitos pela população, muitos são resultantes dos antigos grupos dinamizadores e a população não os legitima e muitos destes quase que não se reúnem com a população. Como se pode observar, a existência de secretários não eleitos pela população neste contexto democrático acaba constituindo um entrave à participação da população na governação.

O Regimento da Assembleia Municipal Cidade de Inhambane (AMCI) determina que as sessões da AM são públicas, isto é, são abertas para a participação de qualquer munícipe interessado. No entanto observa-se uma fraca participação da população nas sessões. Ora vejamos, dos nossos entrevistados (45), apenas 5 (11%) já assistiram as sessões da AM. Todos estes munícipes que já assistiram estiveram em representação de algumas organizações como: Partidos Políticos, OJM, OMM e também algumas organizações religiosas como a rede de pastores do Município e Conselho Cristão de Moçambique.

Este facto (fraca participação) é confirmado pelos membros da AM ao referirem que, “ *embora as sessões da Assembleia municipal sejam públicas a população nunca*

*participa.”<sup>3</sup> Para Figurão<sup>4</sup> “a população ainda não se dá tempo para assistir as sessões, eles pouco se interessam pela governação”.*

*Alfredo Ndongane<sup>5</sup> salientou também que “ infelizmente, apesar de se dar o anúncio na rádio, afixar o comunicado poucas vezes a população se interessa em assistir os debates da Assembleia municipal”*

As razões da não participação divergem, por exemplo, José Faife residente em Malembuane manifestou-se nos seguintes termos como justificativa da sua não participação nas sessões da Assembleia: “ *o que vale ir assistir as sessões se não posso dizer o que penso*”. Por outro lado Vicente Malige<sup>6</sup>, referiu que “ *a população não participa não porque não quer mas porque a governação em si ainda não é aberta, por exemplo a auscultação não é valorizada, apenas o CM é que tem feito mas a AM não*”.

Ora, seja qual for a causa a verdade é que poucas pessoas têm acompanhado e assistido as sessões da Assembleia. Mesmo os secretários de bairros poucas vezes assistem as sessões apesar de serem convocados antecipadamente.

A segunda-feira é reservada para o PCM atender às preocupações da população. Apesar de o PCM ter referido que este tempo não é suficiente para atender todos os munícipes que afluem ao CM, acaba abrindo excepção para atendê-los em outros dias dependendo dos casos a serem apresentados

Como se pode notar, no município de Inhambane alguns passos estão sendo dados com vista a garantir uma maior participação da população no processo governativo. Pois, já há mecanismos estabelecidos, dos quais já começa a se observar um certo envolvimento da população no desenvolvimento de algumas actividades, como o caso da construção de blocos de salas de aulas nos bairros de Inhamua e Chamane.

---

<sup>3</sup> Francisco Joaquim Manuel ( Malawene), membro da Assembleia municipal pela Bancada da Renamo

<sup>4</sup> Figurão Tendeu, membro da Assembleia Municipal pela Bancada da Frelimo

<sup>5</sup> Membro da Assembleia Municipal pela Bancada da Frelimo

<sup>6</sup> Vicente Malige, residente no Bairro Chalambe I

Contudo, é necessário que as modalidades e períodos de participação já definidos sejam conhecidos por toda a população, para que esta possa ter maior capacidade de opinar nos vários assuntos que dizem respeito a autarquia. Pois, até agora observa-se uma fraca participação da população tanto nas actividades desenvolvidas pelo CM assim como pela AM.

## **2.2. Igualdade de voto**

*A igualdade de voto pressupõe que quando chegar o momento de tomada de decisão sobre a política finalmente a ser seguida, cada membro deve ter uma oportunidade igual e efectiva de votar e todos os votos devem ser considerados iguais, (Dahl; 2000).*

Ao nível do Município de Inhambane, não se pode falar de igualdade de voto no sentido acima referido. Pois, o que ocorre adequa-se a noção de democracia representativa ou democracia indirecta, segundo essa visão, numa democracia representativa, “*o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram, isto é, em democracias representativas, os cidadãos elegem representantes em intervalos regulares, que então votam os assuntos em seu favor.*”<sup>7</sup>

Ora vejamos: no Município de Inhambane todos os indivíduos com uma idade igual ou superior a 18 anos votam ou elegem os seus representantes (membros da AM) e, são estes que chegado o momento de se escolher a política finalmente a ser seguida ao nível do município votam para a sua aprovação e, não a população no geral, isto é, os 17 membros da AM como representantes do povo é que têm direito de voto na aprovação de políticas.

Contudo, embora não seja exactamente nos moldes como Dahl referiu, pode-se concluir que esta dimensão democrática é respeitada no município de Inhambane visto que, os 17 membros que compõem o órgão legislativo têm direito a um voto cada no âmbito da aprovação de qualquer lei e todos os votos têm a mesma validade.

---

<sup>7</sup> <http://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>

### **2.3. Obtenção de informação esclarecida**

Para garantir que a população tenha conhecimento sobre as acções desenvolvidas ou a serem desenvolvidas no município de Inhambane existem as seguintes práticas: *realização de reuniões com a população, vinculação dos membros da AM aos bairros, realização de visitas aos bairros, emissão de comunicado na Rádio antes da realização das sessões da AM, afixação da informação nas vitrinas dos edifícios do CM e da AM e ida do PCM em cada final de ano e no dia da Cidade aos órgãos de comunicação (Rádio Moçambique) para dar informe das actividades desenvolvidas e promoção de um debate aberto.*

Embora estejam institucionalizadas estas formas através das quais cada indivíduo teria oportunidade de conhecer as políticas alternativas relevantes e suas prováveis consequências, na prática não se está materializando.

Tajú (2002) refere que há Assembleias que vinculam os seus membros aos respectivos “círculos eleitorais”. Mas, não está clara a descrição das suas funções nessa vinculação, e na maioria dos contactos que são feitos com os munícipes são com membros simpatizantes dos respectivos partidos ou grupos. No município de Inhambane ocorre o mesmo pese embora se fale de vinculação colectiva dos membros da assembleia aos bairros, esta prática não parece observar-se porque alguns membros limitam-se apenas a dizer que é membro da comissão “X ou Z” e nunca revela em que bairro está vinculado.

As visitas aos bairros, embora estejam estabelecidas não se observam com regularidade. Entre os dois órgãos municipais (AM e o CM), a população revelou que apenas os membros do CM é que por vezes fazem visitas aos bairros para dar a conhecer as actividades que estão sendo desenvolvidas ao nível do seu órgão. Por exemplo, alguns secretários dos bairros referem ter mais contactos com os membros do CM, este é o caso da Francisca Ezequias, que disse: “ *tenho mais encontros com os vereadores, estes às vezes lhes convidado para virem até ao bairro se inteirarem dos nossos problemas*”. Mas, é preciso observar que não deviam ser apenas os vereadores e PCM a manterem contactos

com a população, os membros da AM como representantes do povo deviam fazer o mesmo.

Macul<sup>8</sup> referiu que *“todo esforço é feito para que a população fique a saber o que é feito ao nível do conselho municipal. Só que nem todos os secretários dos bairros chegam a divulgar a informação, daí que como solução os membros do CM saem periodicamente para os bairros para realizarem reuniões com a população onde não só o CM faz o informe das actividades desenvolvidas, assim como a população coloca seus problemas.”*

No entanto, a população desconhece até o plano de actividades do CM. Este facto foi justificado por Xifuco<sup>9</sup> nos seguintes termos *“não distribuimos o plano anual de actividades porque é muito oneroso, apenas submetemos a AM para apreciação e aprovação e depois segue-se a fase da execução. Faz-se divulgação aos secretários dos bairros para que estes façam a informação chegar a população, só que nem todos conseguem”*.

Alguns secretários referem que são sempre convidados para ter o informe daquilo que esta sendo feito pelo município e o que quer fazer. Depois, eles voltam para os bairros e fazem reuniões para passar a informação a população. Só que nem todos os secretários têm acesso a informação do governo para fazê-la chegar a população. Este é o caso de Alfredo Marieta<sup>10</sup> que se expressou nos seguintes termos: *“ meu filho, eu já sou velho, tenho problemas de vista e não consigo andar longas distâncias, como estás a ver aqui não temos ruas por isso os carros não chegam cá e, é difícil eu ir até a cidade para saber o que o município está a fazer. E eles também não aparecem para nos visitar desde que vieram em 2004 para dizer obrigado por termos votado neles ainda não apareceram mais.”*

Por outro lado, alguns secretários dizem que *“nem toda a população sabe o que está sendo feito pelos órgãos municipais porque nem todos participam nas reuniões que são*

---

<sup>8</sup> Lourenço António da Silva Macul, Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

<sup>9</sup> Naftal Cassimo Xifuco Assessor Geral do Presidente do Conselho Municipal de Inhambane

<sup>10</sup> Secretário do Bairro Muele III

*feitas ao nível do bairro.”<sup>11</sup> No entanto, as reuniões nos bairros não são frequentes, existem bairros em que os munícipes dizem não se realizar reuniões com secretário do bairro. Embora devam ter mensalmente pelo menos uma reunião como referiu Marilelane<sup>12</sup>: “ De princípio devíamos ter uma reunião por mês, só que nem todos os meses conseguimos fazer reuniões dependemos dos casos, há meses que fazemos mais de uma reunião quando temos problemas por resolver”.*

Os secretários dizem mobilizarem a população quando se trata de resolver certos problemas ou quando um titular ou membro dos órgãos municipais pretende visitar o bairro. Em nenhum momento referiram reunir-se com a população só para dar informe daquilo que está sendo feito ou vai ser feito pelo município.

A população tem acompanhado alguns trechos da informação debatida nas sessões via rádio, só que não é tudo que ela chega a saber porque muita informação é afixada na sede da AM ou do CM e as pessoas dizem não ter tempo para se deslocarem até esses locais para se inteirar da situação. Não há, por exemplo, a distribuição de cópias das actas e deliberações pelos secretários dos bairros para que estes por sua vez se reúnam com a população para dar o informe das grandes decisões tomadas.

Para além do que foi referido, como formas de divulgação e obtenção de informação o PCM em cada fim do ano e no dia da cidade vai aos órgãos de comunicação (Rádio Moçambique), para divulgar as realizações do seu executivo, onde promove-se um debate aberto que inclui a participação da população, em termos de colocação de questões, sugestões e críticas ao desempenho do governo municipal.

Apesar de estar estabelecido que os secretários de bairros são o elo de ligação entre os titulares e membros dos órgãos municipais com a população, é preciso observar que o fluxo de informação acaba sendo dificultado pela existência de pessoas que acumulam os cargos de membro do CM, da AM e secretário de bairro. Pois em muitos casos estes acabam não passando a informação a população. No entanto, se haver um melhoramento

---

<sup>11</sup> Francisca Ezequias, secretária do Bairro Liberdade I

<sup>12</sup> Alberto Marilelane, Secretário do bairro Chalambe I

neste circuito de governação, principalmente, o fluxo de informação dos órgãos municipais aos secretários dos bairros e destes para a população e vice-versa, isto poderá contribuir em grande medida para obtenção de informação esclarecida.

#### **2.4. Controlo final sobre a agenda**

O controlo final sobre a agenda está dependente da obtenção da informação. Pois, só podemos controlar o que têm conhecimento da sua existência. No entanto foi visto que a população revela um fraco conhecimento sobre vários aspectos ligados a governação municipal, principalmente no referente as acções desenvolvidas ou a serem desenvolvidas pelos órgãos municipais.

Isto é, viu-se anteriormente por exemplo, que apesar das actividades que o CM diz desenvolver, grande parte da população não conhece o plano anual de actividades do município. O que leva a população a não estar em condições de influenciar a agenda governativa e a avaliar o desempenho do CM tendo como base as promessas feitas no momento da campanha eleitoral. Dai que nos bairros era frequente ouvir o seguinte: *“ eles nos prometeram muita coisa, disseram que iam construir escolas, hospitais, reabilitar estradas, e ainda fazer o arruamento e votamos neles mas até agora não estão a fazer nada pelo menos neste bairro talvez lá na cidade fazem.”*<sup>13</sup>

No entanto, apesar de estar institucionalizada que os munícipes têm o direito de apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações ou petições à AM e de participar nos debates que eventualmente tiverem lugar sobre o assunto. Esta prática foi apenas muito notável no mandato anterior como referiu Figurão<sup>14</sup>, *“no mandato anterior recebíamos muitas reclamações, queixas dos munícipes mas neste mandato quase que já não existem”* indo mais além salientou que isto deve-se as mudanças operadas ao nível dos órgãos municipais. Pois, actualmente há mais abertura, por exemplo *“o novo presidente do conselho municipal recebe no seu gabinete os munícipes*

---

<sup>13</sup> Ilda Felipe, Bairro de Machavenga

<sup>14</sup> Figurão Tendeu, Membro da AM pela Bancada da Frelimo

*para colocarem as suas preocupações e felizmente, ele e os seus vereadores conseguem satisfazer os munícipes sem que estes façam chegar as suas queixas a assembleia*

Apesar de a população conseguir, às vezes, influenciar a agenda (trabalhos desenvolvidos pelos órgãos municipais) o que tem acontecido, é que essas questões não têm tido um tratamento pontual. Este é o caso de vários problemas que enfermam o município e que a população já fê-los chegar ao governo municipal como: a falta de vias de acesso nos bairros (arruamentos), reabilitação de avenidas, construção de escolas e hospitais que o Município diz não dispor de recursos para levar avante tais acções, o que acaba desmotivando a população de continuar a influenciar os trabalhos desenvolvidos no âmbito da governação.

Embora se desenvolvam acções com vista a envolver a população no processo de governação autárquica os munícipes ainda não estão em condições de exercer o controlo final sobre a agenda pois, eles não têm acesso à informação adequada acerca das acções desenvolvidas pelos órgãos municipais. Neste caso nem todos têm acesso, por exemplo, ao plano anual de actividades do CM, por isso não estão em condições de fazer o controlo do seu cumprimento. O que permite que o CM preste contas apenas a AM e não a população. Isto é, as comissões de trabalho da AM é que realizam a fiscalização das actividades ao nível das vereações do CM. E os membros da AM quase que não prestam contas à ninguém.

## **2.5. Inclusão completa**

A inclusão completa pressupõe que ninguém pode governar em nome de todos, daí a necessidade da realização de contactos permanentes entre os titulares e membros dos órgãos municipais com a população. Mas como foi visto estes contactos não são frequentes.

Do que já se viu anteriormente, ficou evidente que não se pode falar de uma governação realmente inclusiva embora também não seja correcto falar de uma governação exclusiva.

Pois, apesar de falar-se de visitas aos bairros, viu-se que os titulares e membros dos órgãos municipais não fazem visitas frequentes a todos os bairros e, se fazem questiona-se a quem contactam. O que leva a que alguns munícipes considerem os seus bairros perdidos ou seja excluídos na agenda da governação.

Por exemplo este munícipe da zona rural do município manifestou-se nos seguintes termos: *“o município só faz trabalhos na cidade e talvez noutros bairros, nós aqui em Machavenga estamos perdidos não temos escola nem hospital dependemos de Salela e nem aparecem para saber quais são os nossos problemas. Eu não conheço nenhum deputado da nossa Assembleia aqui em Inhambane”*.<sup>15</sup>

Relativamente a falta de contactos permanentes entre os membros da AM e a população, há a observar que este não é apenas um problema do Município de Inhambane. Pois, Tajú (2002) referia que era também um problema do Estado moçambicano visto que mesmo os deputados da Assembleia da República estão ligados aos seus Partidos e não ao eleitorado.

Estes não conseguem representar os interesses das diferentes camadas sociais, isto é, *“os políticos ainda não conseguem ser depositários fieis da vontade popular”*, (Ernesto; 2003:64). Porque, mesmo os membros da AM que são tidos como representantes do povo não conseguem colher as sensibilidades de toda a população do município.

A não valorização desta prática (visitas aos bairros para auscultação) deve-se ao facto levantado por Brito (2003) de que a reeleição tanto dos deputados da Assembleia da República ao nível nacional assim como dos membros das assembleias municipais ao nível local depende da sua qualidade de relacionamento no interior dos aparelhos dos partidos e não da defesa dos interesses do eleitorado. Pois desta forma, eles sabem que mesmo não defendendo os interesses da população, não contactá-la durante o mandato, ela nada fará para que estes percam o cargo de membro da Assembleia, uma vez que a

---

<sup>15</sup> Vontade Afu, Bairro de Machavenga

sua reeleição depende da sua qualidade dentro do partido e não da sua relação com a população.

Não queremos com isto dizer que os titulares e membros dos órgãos municipais de Inhambane se isolam totalmente da população, mas somos de opinião de que eles deviam fazer contactos frequentes com a população de todos os bairros para que toda ela se sinta parte activa deste processo. Pois, a inclusão é uma condição fundamental para que haja participação, obtenção de informação e controlo final sobre a agenda, isto é, ela é fundamental para a concretização do exercício democrático.

Por tanto, se tomarmos em conta que para além dos membros da Assembleia municipal a população tem localmente os líderes comunitários como seus representantes pode-se falar da inclusão da população no processo de governação, porque quase todos munícipes conseguem canalizar seus problemas, suas preocupações e opiniões para os estes dirigentes locais (Líderes comunitários).

### **III. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

#### **3.1. Conclusão**

Ainda que os governos locais em Moçambique tenham sido reorganizados no momento em que o país levava a cabo o processo de transição democrática como forma de aprofundamento da democracia, eles ainda não estão a contribuir de forma efectiva para este fim. Pois, não há efectivação de todos os critérios referentes ao processo democrático levantados por Dahl.

É verdade que se pode falar, até certo ponto, de participação da população na governação, da inclusão completa e da igualdade de voto. Contudo, é preciso notar que mesmo ao nível destas três dimensões muito ainda precisa ser feito para que haja uma participação efectiva e para que toda a população se sinta parte activa neste processo de governação.

Por outro lado, no Município de Inhambane, ainda se encontra numa situação muito crítica a observância dos critérios relativos a obtenção de informação esclarecida e controlo final sobre a agenda. A população quase que não tem nenhum conhecimento daquilo que está sendo feito ao nível dos órgãos municipais. Deste modo, qualquer avaliação feita pela população em relação ao desempenho destes órgãos é baseada na informação obtida no momento da campanha eleitoral.

### **3.2. Recomendações**

Após termos identificado os problemas que limitam o exercício democrático ao nível local e conseqüentemente o seu papel na consolidação da democracia, avançamos com as seguintes recomendações:

1. Para a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico, como entidade responsável por esta área, há necessidade de desenvolver acções com vista a divulgação da Legislação autárquica junto à população nos territórios municipalizados ou ainda por municipalizar para que os Governos municipais e alguns aspectos ligados a este estilo de governação não sejam estranhos à população como acontece actualmente com muitos populares de Inhambane;
2. Ao nível do município de Inhambane, a participação directa deve ser reforçada, isto é, a participação da população nas reuniões, nos momentos de divulgação das realizações do governo do município. Por exemplo, através da realização de debates regulares principalmente ao nível da base (bairros), e pela maior mobilização da população. Para que as pessoas possam ser capazes de controlar, opinar e criticar de forma construtiva as acções dos órgãos municipais. Porque só assim é que os governos locais contribuirão realmente para o aprofundamento da jovem democracia moçambicana;
3. Vimos que os secretários dos bairros eram o elo de ligação entre a população e os membros e titulares dos Órgãos municipais. Desta forma, recomenda-se que a mesma pessoa não pode ocupar os cargos de secretário de bairro, membro da AM e do CM em simultâneo. Por outro lado é preciso que todos sejam eleitos pela população.
4. Para que a população obtenha informação não só se recomenda a sua participação nas reuniões como referimos anteriormente mas também, é preciso que os secretários de bairros recebam a informação por escrito e não apenas oralmente

através de reuniões com o PCM e PAM como acontece actualmete, para que estes façam chegar à população uma informação correcta;

5. A rádio Moçambique (emissor provincial de Inhambane) devia promover por trimestre, pelo menos um “debate aberto” onde seriam apresentadas e discutidas as acções desenvolvidas pelos órgãos municipais. Para não depender apenas do dia da cidade e do fim do ano como acontece actualmente;
6. Relativamente a AM há necessidade de se rever o critério de vinculação dos membros aos bairros, isto é, o membro tem que saber a que bairro está vinculado e a população por seu turno deve saber quem é o membro da assembleia que responde pelo seu bairro. Os membros da AM devem fazer auscultação e mobilizar a população a participar na identificação e discussão dos problemas locais;
7. Recomenda-se tanto para os membros da AM como do CM que as visitas aos bairros sejam frequentes e, mais visitas devem ser feitas aos bairros semi-urbanos e rurais para inverter o actual cenário.
8. Por último, para que as autarquias sejam verdadeiras escolas de democracia recomenda-se que os próximos estudos sejam continuidade deste. Centrando assim, a sua atenção na identificação de formas através das quais pode-se promover uma governação mais democrática.

#### IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, A Teixeira & COSSA, Benedito Ruben (1997). **Guião das Autarquias Locais**, Maputo: Guambe & Wiemer (editores).
2. BRITO, Luís de (2003); “**Eleições Municipais e abertura do espaço político moçambicano**”. In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003*. Maputo: Instituto, Sociedade e Administração.
3. BUENDIA, Miguel (1995), “**Democracia, cidadania e escola**”. In: *Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento*, Maputo: Mazula (Ed.).
4. CORREIA, Arménio (2002); “**O processo de Descentralização— Objectivos, Perspectivas e problemas**”. In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Freiderich Ebert Stiftung
5. DAHL, Robert (2000), **Democracia**, 1ª Ed. Lisboa: Actividades editoriais
6. ERNESTO, Norinho (2003); “**Partidos e Grupos na Competição eleitoral Municipal**”. In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003*. Maputo: Instituto, Sociedade e Administração.
7. GUAMBE, J. (1998) “**A reforma dos Orgaos Locais- Vantagens e riscos da descentralização**”. In: *Autarquias locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Juridico*; Lisboa-Maputo.
8. LALA, Anícia & EOSTHEIMER, Andreia (2004), **Do processo democrático? Os desafios da transição democrática em Moçambique (1990-2003)**; Maputo: Kourad-Adenauer-Stifting.
9. LUNDIN, Iraê (1995); “**PARTIDOS POLÍTICOS: A leitura da vertente étnico-regional no processo democrático**” In: *Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Mazula (Ed.).
10. MAE (2002).**Folha informativa dos Municípios II**, Maputo Julho de 20002: MAE/DNDA (Ed.)
11. MAE (2002).**Folha informativa dos Municípios II**, Maputo Julho de 20002: MAE/DNDA (Ed.)

12. MAZULA, Aguiar (1998), “**Quadro Institucional dos Distritos Municipais — Apresentação**”. In: *Autarquias locais em Mocambique: Antecedentes e Regime Juridico*. Lisboa/Maputo.
13. MEIJA, Margarita (2002), “**Autarquias e Género**”. In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Frederico Ebert Stiftung
14. NUVUNGA, Adriano (2000); **A Coabitação entre os Órgãos Locais do Estado e do Poder Local: O Caso da Cidade de Chókwe-1998-2001**, Maputo: UFICS/UEM— Dissertação apresentada em cumprimento Parcial dos requisitos para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane
15. NUVUNGA, Adriano (2004). **A coabitação entre os Órgãos Locais do Estado e Órgãos do Poder local (autarquias) em Moçambique**. — Sustainable Democracy and Human Rights: Occasional Paper series # 12, Maputo: AWEPA.
16. SMITH, B. C (1998), **Governo local e transição para a democracia: um artigo de revisão** (Texto de discussão n.9). Maputo: PROL/MAE
17. TAJU, Gulamo (2002), “**Desafios para uma maior participação dos Municípios e da Comunidade na Governação Autárquica**”. In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Freiderich Ebert Stiftung

#### **Documentos normativos:**

- ✓ MUNICIPIO DE INHAMBANE (2004) **Regimento da Assembleia Municipal**.
- ✓ Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro— **Lei do quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais**; Maputo: Imprensa Nacional

#### **Documentos da Internet**

Estes documentos foram retirados da seguinte página principal: <http://www.google.com.br>.

- ✓ **Democracia — Wikipedia**. In: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>.
- ✓ FARIA, Fernanda & CHICHAVA, Ana (1999); **Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique**.

In: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/download/mocambique.pdf>



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo  
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894  
Fax + 258 21 328895  
[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)