

# IESE

INSTITUTO DE  
ESTUDOS  
SOCIAIS E  
ECONÓMICOS

Boletim Informativo

## GOVERNAÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO

Boletim nº01

Outubro 2010

### NOTA DE ABERTURA

#### IESE: O QUE É?

O IESE é uma organização moçambicana independente do tipo associativa, sem fins lucrativos, criada ao abrigo da lei moçambicana.

O IESE realiza e promove a **investigação científica** sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral. A actividade científica do IESE contribui para análise das políticas públicas e da governação, com enfoque em problemáticas de pobreza, política e planeamento público, cidadania, participação política, governação e contexto internacional do desenvolvimento em Moçambique.

IESE - Instituto de Estudos  
Sociais e Económicos

Av. Patrice Lumumba 178,  
Maputo, Moçambique  
Telefone: + 258 21 328894  
Fax: +258 21 328895  
Email: [iese@iese.ac.mz](mailto:iese@iese.ac.mz)

[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

Este é o primeiro Boletim a ser publicado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) no âmbito do projecto de partilha de informação sobre governação em Moçambique. Este projecto é financiado pelo Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil (MASC) e tem como objectivo principal ajudar a disseminar e partilhar informação sobre governação local entre, e com, as organizações da sociedade civil (OSCs). Os assuntos temáticos mais comuns deste projecto serão, entre outros, planificação e monitoria de orçamento público, orçamento distrital, orçamento municipal. O lema deste projecto é *partilhar informação para melhorar a governação*.

Para além da publicação deste boletim com informação focada na governação municipal e distrital, o projecto inclui

treinamento a algumas OSCs locais que trabalham directamente em actividades de monitoria e advocacia da governação local. O treinamento, no âmbito do projecto, pretende oferecer bases e instrumentos de análise sobre planificação, orçamentos e orçamentação local assim como a formação sobre a produção de inquéritos por questionário para avaliar a satisfação dos cidadãos em relação a prestação de serviços públicos.

Este boletim pretende não só ser informativo em relação ao que acontece em termos de governação local em Moçambique mas também pretende ser formativo trazendo o debate, os comentários, as opiniões e as opções e perspectivas dos diferentes intervenientes no processo de governação local em Moçambique.

### NOTÍCIAS

#### Assembleia da República é a instituição mais fechada à sociedade

Um estudo do MISA-Moçambique, revela que a Assembleia da República (AR) é a instituição mais fechada à sociedade no que diz respeito ao acesso à informação quando comparada com outras oito instituições públicas, nomeadamente, Autoridade Tributária (ATM), Ministério da Energia, Ministério das Pescas, Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE), Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), Banco de Moçambique, AR e Procuradoria-Geral da República (PGR).

“No seu registo de abertura ou quebra de secretismo e não transparência, esteve a Assembleia da República, que não dispunha dum *website* nem respondeu à informação solicitada por escrito, seguida do Minis-

tério da Energia, que falhou responder às questões solicitadas por escrito, e cujo *website* era fraco, desactualizado e com conteúdo irrelevante, que até seria melhor se não existisse”, lê-se no referido relatório.

Por outro lado, embora sem *websites*, GCCC, IGEPE e Ministério das Pescas, responderam convenientemente a todas as questões escritas, e que providenciaram a informação necessária dentro dos prazos estabelecidos pela pesquisa. Entretanto, a PGR, Banco de Moçambique e a ATM, embora com *websites* muito informativos e actualizados, falharam em responder às questões escritas ou em providenciar a informação solicitadas.

---

## Moçambique na 20ª Posição no Índice Mo Ibrahim

---

Moçambique foi classificado na 20ª posição no Índice Mo Ibrahim 2010 de Governança Africana, de um total de 53 países africanos avaliados. Este Índice demonstra que o progresso na qualidade de governação em África está a ser posto em causa devido a deterioração dos direitos políticos, segurança pessoal e estado de direito.

Para o efeito, o Índice mede a distribuição de bens e serviços públicos aos cidadãos por parte dos governos e de actores não-estatais considerando 88 indicadores.

Na presente edição Moçambique obteve a pontuação de 53 na qualidade de governação em 2008/09, ocupando assim a 20ª posição.

A classificação de Moçambique é mais

baixa comparativamente a média regional para a África Austral, que foi de 57 pontos. Contudo, mesmo assim Moçambique obteve uma classificação mais alta comparativamente a média continental, que foi de 49 pontos.

Com relação ao nível de subcategorias, Moçambique ocupou a posição mais alta na área de Segurança Nacional e a mais baixa no Ensino. Enquanto isso, Moçambique classificou-se na 7ª posição num grupo de 12 países da região da África Austral.

Importa referir, que a região da África Austral foi a melhor posicionada no Índice Ibrahim 2010. O forte desempenho global da região foi impulsionado pela classificação em primeiro lugar em duas das quatro categorias do Índice, nomeadamente Segurança e

Estado de Direito e Participação e Direitos do Homem, bem como em seis das 13 sub-categorias do Índice.

Este facto é testemunhado pela pontuação mais alta da África Austral comparativamente a média continental nas referidas subcategorias.

As Ilhas Maurícias foi o país com melhor desempenho na região em todas as quatro categorias do Índice Ibrahim e consequentemente na qualidade de governação em geral.

O Zimbabwe foi o país com pior desempenho da região em Segurança e Estado de Direito e Desenvolvimento Económico Sustentável, e consequentemente na qualidade de governação em geral (Fonte: AIM).

---

## Conferência Internacional do MASC: Um Olhar sobre a Sociedade Civil

---

A Conferência Internacional promovida pela MASC intitulada "*Trocas de Experiências sobre Monitoria e Advocacia da Governação*" nos dias 21 e 22 de Setembro levantou várias questões importantes do processo de construção da cidadania activa e participativa na vida política e social em Moçambique.

Um dos problemas discutido é o foco da maioria das OSCs em Moçambique que está virada na implementação de projectos e programas em detriment da monitoria e avaliação das políticas públicas. Esta posição é justificada pelo receio que as OSCs tem de serem consideradas hostis ao governo e de serem perseguidos pelo poder instituído e também porque existe uma apreciação errada da crítica por parte de uma boa parte dos governantes.

João Mosca, um dos oradores na conferência, para além de problemas inerentes às próprias OSCs, indicou outros factores que tornam a OSCs frágeis nomeadamente, a presença do estado em quase todas esferas da vida individual e a existência de uma tendência de

centralização e concentração do poder apesar dos esforços da descentralização. Como resultado disso, a governação é marcada por falta de transparência, fraca comunicação entre governados e governantes assim como a frequente manipulação. Por exemplo, o acesso a informação pública em Moçambique é problema sério. Muitas instituições públicas não tornam pública a informação mesmo quando alguém ou uma instituição faça o pedido necessário. Mosca falou também da falta de cultura de cidadania (que precisa de ser desenvolvida também na escola).

As OSCs presentes denunciaram as fraquezas do sistema de governação nomeadamente a exclusão nos processos de governação a nível local principalmente na constituição dos Conselhos Consultivos. Ainda mais, salientaram a fraqueza na coordenação ao nível de conselhos consultivos, fóruns provinciais e observatórios provinciais e nacionais e fragilidades na criação de espaços alternativos de diálogo para além dos convencionais.

Apesar dos problemas as OSCs

não tem opção entre continuar ou não em contribuir na construção de um estado cada vez mais transparente, comunicativo e inclusivo. Cabe à sociedade exigir do e, se necessário, impôr ao governo a abertura e transparência necessárias e respeito pela boa governação que a sociedade quer ter. As OSCs, nesse caso, tem um papel fundamental na consciencialização dos cidadãos procurando, de forma criativa e proactiva, mecanismos e instrumentos de diálogo e pressão ao estado para que as políticas públicas reflectam a influencia dos cidadãos sobre as decisões públicas e sociais.

O MASC, segundo o director João Pereira, tem um papel fundamental nesta luta ao contribuir para aumento da efectividade do Governo no combate à pobreza absoluta através de alargamento de mecanismos de prestação de contas perante os cidadãos e consciencialização destes para um maior e activo envolvimento na gestão da coisa pública.

### Governança Local em Moçambique: Advocacia e Monitoria

Actividades de advocacia e monitoria da governação constituem parte integrante das actividades de um número cada vez crescente de OSCs no mundo.

Embora na sua fase incipiente, as OSCs em Moçambique estão ganhando consciência da importância da advocacia e monitoria da governação ao nível nacional e local assim como da importância de criação de redes de cooperação entre elas para aumentar .

O Centro de Integridade Pública (CIP), Liga dos Direitos Humanos (LDH), WLSA Moçambique, Fórum Mulher, Fundação para Desenvolvimento de Comunidade (FDC) entre outras fazem um trabalho visível de advocacia e monitoria da governação (local) em Moçam-

bique. Cada OSC tem seu foco específico, mas todas elas lutam para que a interação entre os cidadãos e os governantes seja mais transparente e que as opções dos governantes reflectam os interesses, aspirações e necessidades de uma sociedade democrática e pluralista.

De certa forma há melhoria da qualidade do trabalho prestado por muitas dessas OSCs. O alcance em termos de advocacia a governação já começa a ter um certo impacto principalmente no que diz respeito à necessidade de transparência e prestação de contas pelos governantes aos cidadãos. Por exemplo, Moçambique aderiu em 2009 a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas

que tem como objectivo a gestão transparente de receitas provenientes dos recursos naturais. Esse envolvimento de Moçambique resulta, em grande medida da pressão e advocacia exercida pela sociedade civil moçambicana que quer ver publicados todas as receitas e pagamentos do governo à indústria extractiva.

No entanto há um longo caminho a percorrer. Os exemplos bem sucedidos de orçamentação aberta adoptadas pelo Município de Dondo não são fáceis de replicar noutros municípios mas que precisam ser incentivadas. Embora não sejam experiências perfeitas, tem o mérito de mostrar o papel da participação activa dos cidadãos na vida política, económica e social.

### Por quê Monitorar o Orçamento?

Nas duas últimas décadas a monitoria de orçamento passou a ser uma das actividades prioritárias das OSCs e dos cidadãos. Em Moçambique, iniciativas de monitoria ao orçamento são bem recentes como resultado do crescente debate sobre descentralização e transparência na governação.

Embora monitorar orçamento não garanta necessariamente o acesso e pleno controlo dos recursos e de transparência na gestão e uso de bens e recursos públicos, constitui uma maneira de acompanhar o processo de gestão pública e potencialmente reduz algumas práticas corruptas de alguns representantes públicos.

De facto o orçamento, seja ele do estado, do distrito ou do município, afecta a vida dos cidadãos: as receitas inscritas no orçamento vão ser cobradas aos cidadãos e as despesas a serem realizadas através de provisão de serviços públicos ou transferências de rendimento beneficiam os cidadãos. Por isso faz sentido que o cidadão esteja a par da alocação das desp-

esas e a origem das receitas inscritas ou a inscrever no orçamento. Assim será possível que os cidadãos possam influenciar os processos e políticas orçamentais.

A função das OSCs é, em primeiro lugar, ter acesso a informação sobre o orçamento. Depois, as OSCs podem usar essa informação, analisá-la, interpretá-la, divulgá-la de modo que atinja um universo cada vez maior de cidadãos e aumentar o grau de entendimento e engajamento destes em assuntos ligados a orçamento.

As experiências de participação de OSCs na monitoria e advocacia sobre orçamento tem ajudado a que necessidades de grupos desfavorecidos como crianças, mulheres, idosos, minorias étnicas sejam parte de agenda orçamental e de planificação do governo. . Monitorar o orçamento pode ajudar a tornar os programas públicos mais eficazes e pode, em parte, garantir uma alocação das despesas de forma mais abrangente de modo a influenciar a base produtiva.

A monitoria do orçamento pelas OSCs em Moçambique é ainda recente e é realizada por um número limitado de organizações. O CIP, a LDH, Fórum Mulher, a FDC, a UNICEF, o GMD tem sido algumas das OSCs que tem feito um trabalho de análise orçamental com foco em suas areas de trabalho. Neste momento o Fórum de Monitoria de Orçamento (FMO), que é uma coligação de OSCs, coordenada pela UNICEF e FDC, procuram dar maior visibilidade ao trabalho de monitoria do Orçamento de Estado providenciando formação às OSCs.

Em todo caso é preciso ainda mais agressividade das OSCs nessa area de intervenção. Para que isso aconteça, é preciso pensar no fortalecimento das capacidades técnicas das OSCs, criação de redes de cooperação entre OSCs e institucionalização de mecanismos de consulta e diálogo entre OSCs e governo.

## PUBLICAÇÕES



### Desempenho dos Distritos e Autarquias Aquém do Planificado (Maio 2010)

Publicado pela coligação de Iniciativa de Monitoria da Governação Local, é resultado de trabalho de campo em seis distritos e três autarquias locais de Moçambique que concluiu que, até ao momento, os governos distritais ainda não realizam sequer metade das actividades inscritas nos Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). A baixa execução dos PESOD resulta de fragilidades institucionais no processo de planificação, pois a planificação é feita antes de se ter conhecimento dos tectos orçamentais. Por um lado a planificação consiste na elaboração de um “shopping list” contendo todas as necessidades do distrito. Por outro lado, este processo continua ainda muito dependente dos sectores ao nível do governo provincial ou mesmo do governo central. Tal como foi apontado no primeiro exercício de monitoria, o principal constrangimento deste processo, está na engenharia institucional em torno da elaboração do PESOD.



### Boa Governação Interna nas Organizações da Sociedade Civil (2010)

Este Manual de Formação foi publicado pelo MASC pretende incentivar as OSCs a adoptarem práticas de governação interna transparentes na gestão de recursos da organização. Para pressionar o governo a mudar ou adoptar uma postura que as OSCs exigem, a mudança deve começar dentro das OSCs. Este manual contribui para que as OSCs tomem consciencia do alcance das suas atitudes e comportamentos sobre a sociedade e sobre o Estado em especial. A melhoria da comunicação interna e externa, a eliminação do culto de personalidade, a realização de auditorias e publicação de seus resultados são algumas das acções que as OSCs devem tomar para que a sua actividade tenha credibilidade e seja efectiva no alcance dos seus objectivos.

#### MASC: O QUE É?

O MASC é um programa de 5 anos lançado pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e pela Cooperação Irlandesa (Irish Aid) que tem por objectivo desenvolver estratégias para a **melhoria da governação e da prestação de contas do governo ao cidadão**, através do fortalecimento das capacidades internas das OSCs

Em 2009 o MASC aprovou projectos equivalentes a mais de 1 milhão de dólares que estão sendo implementados, quase na sua totalidade, por OSCs nacionais. No total, o MASC já gastou cerca de 4 milhões de dólares para apoiar OSCs em Moçambique.

Website: [www.masc.org.mz](http://www.masc.org.mz)

## Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases \* Frases

“A cidadania não se circunscreve ao exercício do direito de voto, embora o inclua. A sua essência é a participação responsável na reflexão, debate e luta política sobre as opções, caminhos e direcções para a vida política, económica, social e cultural, e no exercício da influencia directa sobre as decisões públicas e sociais, e sua implementação, monitoria e avaliação.” (Castel-Branco, in Desafios para Moçambique 2010, p: 11).

\*\*\*\*\*

“O desafio da inclusão é provavelmente em termos políticos aquele que se coloca de forma mais urgente para a democratização da sociedade moçambicana na fase actual. Porém, deve ser entendido que inclusão não significa partilha de poder, de postos públicos, ou acesso a vantagens e recursos pelas forças políticas da oposição, como parece ser vista por alguns políticos e intelectuais, mas a definição de regras de jogo que permitam uma maior e mais efectiva representação dos interesses dos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, de diferentes grupos sociais com interesses específicos.” (Luís de Brito, in Desafios para Moçambique 2010, p: 26)