



ESTUDO DE BASE CONSELHO MUNICIPAL DE CUAMBA

Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios -
MuniSAM

Novembro de 2012



Preparado Por: Aly E. Lalá – Pesquisador do Programa MuniSAM – Concern Universal

Índice

| | |
|--|----|
| Agradecimentos | 3 |
| Acrónimos | 3 |
| Sumário Executivo | 5 |
| 1. Introdução | 12 |
| 2. Processo 01 – Análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos | 12 |
| 2.1 Análise de Base | 13 |
| 2.2 Análise do Contexto | 21 |
| 3. Processo 2 – Gestão de Despesas | 24 |
| 3.1 Cenário Ideal..... | 24 |
| 3.2 Análise de Base | 25 |
| 3.3 Análise do Contexto | 31 |
| 4. Processo 03 – Gestão de Desempenho | 33 |
| 4.1 Cenário Ideal..... | 33 |
| 4.2. Análise de Base | 35 |
| 4.3. Análise do Contexto | 39 |
| 5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública..... | 41 |
| 5.1 Cenário Ideal..... | 41 |
| 5. 2. Análise de Base | 43 |
| 5.3. Análise do Contexto | 48 |
| 6. Processo 05 - Supervisão..... | 51 |
| 6.1 Cenário Ideal..... | 51 |
| 6.2. Análise de Base | 52 |
| 6.3. Análise do Contexto | 57 |
| Bibliografia..... | 61 |
| ANEXOS | 62 |
| Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto) | 63 |
| Anexo II Perfil do Município de Cuamba..... | 64 |

Agradecimentos

A CONCERN Universal Moçambique agradece à Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) pelo apoio que nos tem concedido e pelas contribuições partilhadas durante a preparação deste relatório que constitui um instrumento de monitoria fundamental para implementação do Projecto de Monitoria de Responsabilização Social ao nível Municipal (MuniSAM).

Especiais agradecimentos vão ainda para os membros do Conselho Municipal da Cidade de Cuamba, aos Membros da respectiva Assembleia Municipal e aos membros da Sociedade Civil local e Municípes, sem o apoio dos quais não seria possível compreender o actual cenário de participação e responsabilização social em Cuamba.

Ainda, acresce que todas as pessoas e entidades governamentais e não-governamentais demonstraram um elevado grau de abertura e comprometimento para com a causa por detrás do presente estudo. Por o terem tornado possível, o nosso **Muito Obrigado**.

Acrónimos

| | |
|----------------|--|
| ANAMM | Associação Nacional dos Municípios de Moçambique |
| AM | Assembleia Municipal |
| AR | Assembleia da República |
| AMCMCC | Assembleia Municipal do Conselho Municipal da Cidade de Cuamba |
| CDSZU | Centro de Desenvolvimento Sustentável para as Zonas Urbana |
| CM | Conselho Municipal |
| CMCC | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba |
| FIIL | Fundo de Investimento de Iniciativa Local |
| FCA | Fundo de Compensação Autárquica |
| FORASC | Fórum das Associações da Sociedade Civil de Cuamba |
| FRELIMO | Frente de Libertação de Moçambique |
| GP | Governo Provincial |
| GRP | Gestão de Recursos Públicos |
| IFAPA | Instituto de Formação da Administração Pública |
| IFPFT | Instituto de Finanças Públicas e Formação Tributária |
| IESE | Instituto de Estudos Sociais e Económicos |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| INTOSAI | Organização Internacional de Organizações Superiores de Controlo |

(International Organization of Supreme Audit Institutions)

| | |
|----------------|--|
| IGF | Inspeção-geral de Finanças |
| MAE | Ministério da Administração Estatal |
| MdF | Ministério das Finanças |
| MONAMO | Movimento Nacional de Moçambique |
| MOPH | Ministério das Obras Públicas e Habitação |
| MPD | Ministério da Planificação e Desenvolvimento |
| MPF | Ministério de Função Pública |
| MuniSAM | Monitoria de Responsabilização Social no nível Municipal |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| OBS | Organização Baseada na Fé |
| OCB | Organização Comunitária de base |
| P 13 | Programa de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique |
| PDA | Programa de Desenvolvimento Autárquico |
| PEFA | Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (do original em inglês <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>) |
| PME | Pequenas e Médias Empresas |
| SISTAFE | Sistema de Administração Financeira do Estado |
| TA | Tribunal Administrativo |
| TAE | Taxa de Actividade Económica |
| TdM | Teoria de Mudança |
| UFSA | Unidade Funcional e Supervisora de Aquisições |
| UGEA | Unidade de Gestão e Execução de Aquisições |
| UTRAFE | Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado |
| RENAMO | Resistência Nacional de Moçambique |

Sumário Executivo

O presente relatório contém as constatações de um Estudo de Base sobre a actual capacidade de envolvimento dos intervenientes do lado da oferta e da procura numa série de processos de gestão de recursos públicos no Município de Cuamba, Província do Niassa, Moçambique. O estudo de base de Cuamba foi realizado entre os meses de Junho e Agosto de 2012, como parte de um programa inovador de Monitoria de Responsabilização Social (MuniSAM) ao nível dos municípios a ser implementado pela CONCERN UNIVERSAL, em colaboração com a sociedade civil e grupos cívicos locais (incluindo estruturas locais e membros da comunidade, OCBs e OSCs). O MuniSAM está a ser implementado com o apoio financeiro da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC) e procura desenvolver técnicas e capacidade de monitoria de responsabilização social e advocacia em determinados municípios moçambicanos em um período de três anos. O programa também trabalha de forma estreita com os governos municipais, distritais e provinciais procurando estimular a introdução de uma nova abordagem sistémica e integrada para promover uma governação socialmente responsável no nível municipal em Moçambique, assente numa abordagem baseada em direitos (humanos) e em necessidades com o uso de evidências pelos grupos cívicos, e pelos membros da Assembleia Municipal, para fortalecer a gestão de recursos públicos nos municípios-alvo. O programa MuniSAM coloca enfoque sobre a dimensão da *demanda* e visa complementar a dimensão da *oferta* inserida no Programa de Desenvolvimento Autárquico – PDA, financiado pela Embaixada da Dinamarca, Agência Austríaca para o Desenvolvimento e Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação.

O presente estudo de base oferece um retrato detalhado sobre a actual situação da capacidade que os actores do lado da oferta e da procura no Município de Cuamba têm para interagir à volta e em prol de uma gestão efectiva de recursos públicos e em actividades de monitoria de responsabilização social.

O Programa MuniSAM irá manter, durante todo o seu período de implementação, um registo rigoroso de todas as actividades do programa e das alterações nas capacidades das partes interessadas chave – tomando em consideração os dados de base do presente relatório. As actuais constatações do estudo de base serão comparadas com uma reavaliação das capacidades das partes interessadas em momentos-chave, durante e no final do programa. Espera-se que o programa contribua para melhorar a qualidade de vida dos munícipes através: (i) da alteração da forma de pensar dos intervenientes municipais relativamente à gestão efectiva de recursos públicos e aos requisitos de responsabilização social; (ii) alteração do modo de agir dos intervenientes municipais dentro dos processos de gestão de recursos públicos, incluindo a utilização de evidências para questionar e/ou justificar o uso dos recursos disponíveis; e (iii) a alteração da capacidade real dos intervenientes municipais de assegurar justificações e explicações baseadas em evidências sobre quão efectivamente os recursos são usados para satisfazer necessidades humanas prioritárias.

O Município de Cuamba, com uma população estimada em 79.848 habitantes (censo populacional de 2007), foi uma das primeiras 33 autarquias locais em Moçambique. Possui 05 Localidades estruturadas em 11 bairros e 23 povoados. Enfrenta uma série de desafios de gestão financeira e de mobilização de recursos. Por exemplo, a sua base de receitas é limitada e ainda não cobra determinados impostos como sejam, o Imposto de SISA e o Imposto Predial Autárquico, apesar dos constantes pedidos da Assembleia Municipal para aumentar a colecta de taxas de serviços municipais, particularmente em casos identificados onde os mesmos ainda não são cobrados.

O estudo de base de Cuamba identifica também um número de questões prementes relacionadas com a gestão apropriada de recursos públicos disponíveis ao Conselho Municipal. Estas questões incluem, entre outras, a aprovação e autorização de planos, orçamentos e relatórios pela Assembleia Municipal de Cuamba (conforme estabelecido por lei); a submissão atempada de planos, orçamentos e relatórios pelo Conselho Municipal de Cuamba ao MdF e à Assembleia Municipal; o uso inapropriado de modelos de preparação e execução orçamental, conforme prescrito pelo Tribunal Administrativo, e discrepâncias na reconciliação de fundos. Adicionalmente, a Conta de Gerência do Conselho Municipal de Cuamba ainda não tinha sido disponibilizada para consulta pública nos termos estabelecidos pela lei (apesar de ter sido indicado à nossa equipa que uma cópia da mesma pode ser disponibilizada mediante solicitação).

Tal como acontece nos outros municípios visitados no âmbito do MuniSAM não existem dados sociais e económicos suficientes disponíveis. A existência, colecta, interpretação e análise destes dados iria permitir que as necessidades mais prementes dos municípios fossem identificadas e definidas como prioridade na provisão de serviços. Apesar de as Vereações trabalharem de forma estreita com os serviços do governo distrital o Município não possui dados estatísticos actualizados.

Um dos principais desafios enfrentados pelo Município é o acesso a água potável. As entidades contactadas reconhecem as melhorias atribuídas aos esforços levados a cabo pelo FIPAG e pelo Conselho Municipal, porém ainda existem sérias dificuldades relacionadas com o acesso a água potável pela maioria dos municípios.

Relativamente à questão da deficiência, Cuamba encontra-se na segunda posição em termos de pessoas com deficiência em toda a província do Niassa (cerca de 19%, de acordo com dados do Censo de 2007). Em termos de HIV/SIDA, a Província do Niassa apresenta a menor taxa de seroprevalência do país entre a população adulta (15 a 49 anos), sendo a mesma de 3,7%. Cuamba possui a maior taxa de seroprevalência da Província do Niassa – por se situar na rota do Corredor de Nacala - e o Perfil das Primeiras 33 Autarquias refere que, em 2008, o Município de Cuamba possuía uma taxa de prevalência de 11.1%, um número bastante elevado para os padrões da Província do Niassa.

O presente relatório de base de Cuamba estabelece uma análise abrangente que oferece uma descrição da capacidade das partes interessadas em participar efectivamente em cada um dos cinco processos de gestão de recursos públicos. O presente relatório foi preparado com base numa revisão dos principais documentos e entrevistas com os principais intervenientes do lado da oferta e da procura durante a visita de estudo a Cuamba. Esta informação foi complementada por entrevistas adicionais em Maputo e em Nampula. Foi também realizada uma análise do quadro jurídico-legal relativo ao nível municipal em Moçambique, e os regulamentos aplicáveis a cada um dos processos de responsabilização social foram mapeados.

O relatório encontra-se estruturado para oferecer uma série de constatações de base para cada processo do **ciclo de responsabilização social**, conforme se segue:

1. **Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos (Secção 2);**
2. **Gestão de Despesas (Secção 3);**
3. **Gestão de Desempenho (Secção 4);**
4. **Gestão de Integridade Pública (Secção 5); e**
5. **Supervisão (Secção 6).**

A Teoria de Mudança do MuniSAM (TdM) assume que os arranjos políticos e institucionais do Estado só terão sucesso na produção de bens e serviços que progressivamente satisfaçam necessidades humanas se os processos de gestão de recursos públicos forem eficientes e efectivos, bem assim, socialmente responsáveis. Esta TdM defende que em cada um dos processos acima, tanto os intervenientes do lado da oferta, como os do lado da procura, devem ter a capacidade de assegurar que sejam produzidas explicações e justificações baseadas em evidências sobre o uso dos recursos públicos disponíveis. Só quando estes intervenientes desenvolverem a capacidade de se envolverem na base do referido tipo de evidência é que a participação na governação se poderá fazer sentir – não irá apenas conduzir a uma gestão de recursos e prestação de serviços mais efectiva, acresce, irá conduzir a uma governação mais responsiva e socialmente responsável.

As principais constatações da análise de base em Cuamba incluem:

1. **Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos**

Resultado Esperado pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que este processo seja efectivo deverá iniciar com uma identificação e análise de necessidades detalhada. Através do mesmo são identificadas as actividades necessárias para endereçar estas necessidades e priorizar as actividades agrupando-as em programas implementáveis. Tais programas são depois custeados e são tomadas decisões para mobilizar os fundos necessários e para alocar os recursos a actividades e projectos prioritários. O engajamento baseado em evidências entre os intervenientes do lado da oferta e da procura é crucial durante a identificação e priorização das necessidades e actividades dos programas, bem assim, durante as decisões sobre a mobilização e alocação de recursos. Os intervenientes do lado da oferta devem ter a capacidade de, com base em evidências, preparar avaliações de necessidades, planos estratégicos, planos de mobilização de recursos e orçamentos.

Os grupos do lado da procura devem ter a capacidade de analisar e de interagirem à volta destes documentos e do seu conteúdo durante todo o processo.

Constatações de Base: Apesar de o Conselho Municipal de Cuamba possuir um Conselho Consultivo (formado por representantes do Conselho Municipal e dos Bairros e Povoados), não foi levada a cabo qualquer análise de necessidades efectiva durante os exercícios de 2011 ou 2012. O Conselho Consultivo encontra-se uma vez ao ano para auscultar a opinião das comunidades sobre as suas necessidades e prioridades. Todavia, o instrumento orientador usado para efeitos de planificação é o Manifesto Eleitoral. Por esta razão, e apesar de existir um Plano Estratégico 2008-2012, o Conselho Municipal de Cuamba coloca uma ênfase limitada sobre os planos estratégicos ou relatórios de avaliação de necessidades. Quaisquer acções adicionais às indicadas dentro do Manifesto Eleitoral, apenas são incluídas de acordo com a sua urgência, ou caso os recursos disponíveis assim o permitam. Este facto levanta uma alguma preocupação já que o Manifesto é um documento político e não é produzido com base numa avaliação rigorosa das preocupações, prioridades e necessidades, alcançado por via de um processo inclusivo de consulta e envolvendo todos os municípios.

Adicionalmente, relativamente ao Plano Estratégico (2008-2012), há, contudo, (i) desafios que o mesmo encontra em termos de sua materialização e inclusão de actividades para alimentar o exercício de planificação anual¹ e (ii) com a sua revisão, monitoria e avaliação e preparação de um novo documento estratégico (uma vez que a sua vigência termina em 2012). Ademais, as consultas realizadas em Cuamba revelaram que o referido Plano Estratégico não é do conhecimento dos técnicos do Conselho Municipal ou dos membros da Assembleia Municipal, o que significa que o mesmo não é utilizado para efeitos de planificação e monitoria.

Por outro lado, apesar de a Assembleia Municipal realizar, através de grupos de trabalho especializados, visitas às comunidades, a mesma possui uma limitada influência sobre a finalização dos Planos Municipais. Não existem evidências da capacidade dos grupos cívicos de influenciar o conteúdo dos Planos Anuais. Apesar de existirem esforços de incluir os municípios no processo de planificação (e de consulta-los relativamente às suas necessidades por via do Comité Consultivo) não existe ainda uma participação e engajamento efectivo no processo de tomada de decisões à volta da identificação de prioridades e alocação de recursos. Ainda sobre este aspecto, acresce que porque a Cidade de Cuamba está localizada na rota do Corredor de Nacala, possui um elevado nível de transacções comerciais com a Cidade de Nampula e com o Malawi mas ainda não possui capacidade suficiente de geração de receitas próprias (fiscais ou não fiscais). Na mesma linha, um estudo realizado no âmbito do Programa de Apoio a 13 Municípios (PI3) analisou o potencial tributário autárquico no Município de Cuamba olhando especificamente, para a sua capacidade de geração de receitas próprias e conclui que o Município (i) depende fortemente dos fundos provenientes do Governo Central e doações; (ii) possui uma capacidade limitada de geração de receitas próprias (nomeadamente receitas fiscais); (iii) a sua maior fonte de receitas próprias são aquelas provenientes dos mercados (sendo quase 07 vezes mais elevadas do que a média de todas as outras receitas próprias); e (iv) uma tendência de crescimento de todas as receitas próprias a partir de 2009². Ademais, Espera-se que a reabilitação dos troços Nampula – Cuamba e Cuamba – Lichinga, para além de resolver os problemas de acesso actualmente existentes, venha dinamizar a circulação de pessoas e bens e as actividades comerciais, e, consequentemente, o potencial de angariação de receitas municipais. Discussões realizadas junto dos membros da Assembleia Municipal indicam que esta tem vindo a exortar a cobrança de taxas pela exploração de areia e pedra no território municipal, como uma provável fonte de angariação de receitas para a autarquia.

2. **Gestão de Despesas**

Resultado Esperado pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que este processo seja efectivo, quando o orçamento e o plano estratégico são aprovados pela Assembleia Municipal, os actores do lado da oferta iniciam a utilização dos fundos e a implementação das actividades planeadas. Os técnicos responsáveis têm de assegurar que todas as transacções sejam capturadas em um sistema

¹ A maioria das actividades incluídas no plano anual de 2012, todavia, não encontra correspondência no referido plano estratégico da autarquia.

² Vide Página 15, Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba DRAFT, Bernhard Weimer, Minoz Hassam, Ozias Chimunuane, Novembro de 2010.

informático de registo contabilístico e de gestão financeira. Este sistema deverá produzir relatórios mensais e trimestrais, os quais são utilizados pelo Conselho Municipal, técnicos pela execução de despesas e gestores de risco para identificar e abordar os riscos que se colocam à prestação de serviços e para manter os grupos cívicos e a Assembleia Municipal actualizada sobre as metas de despesa. A fidelidade de tais relatórios deve ser auditada externamente. Os grupos cívicos e a Assembleia Municipal têm a capacidade de interagir à volta de relatórios de despesa e das constatações dos relatórios de auditoria interna e externa, e de influenciar a gestão da despesa de modo a assegurar que a mesma responda às necessidades.

Constatações de Base: O Conselho Municipal de Cuamba enfrenta dificuldades relacionadas com a sua capacidade de gestão financeira e de implementação de controlos internos da despesa, acarretando um sério risco de má utilização de fundos. O Conselho Municipal produz relatórios mensais, trimestrais e semestrais da despesa, mas o actual sistema de controlo de receitas e despesas não é apropriado, e os referidos relatórios não são publicados. As transacções contabilísticas ainda são registadas manualmente e não existe um pacote informático de gestão financeira. A Assembleia Municipal não possui as necessárias capacidades técnicas para monitorar as demonstrações financeiras. Adicionalmente, este órgão não tem acesso às demonstrações financeiras mensais e trimestrais produzidos pelo Conselho Municipal de Cuamba, uma vez que estas não são submetidas à Assembleia Municipal para que esta possa adequadamente exercer a supervisão financeira. O Conselho Municipal é legalmente obrigado a disponibilizar três (03) cópias da conta de gerência para consulta pública e eventual reclamação, mas isto não acontece. Todavia, os técnicos do conselho municipal informaram à nossa equipe que este documento pode ser disponibilizado para consulta pública mediante solicitação. Do lado dos actores cívicos, existe um receio de solicitar planos, orçamentos e relatórios por existir o risco de estigmatização ou conotação política e, uma possibilidade de conseqüente exclusão. Adicionalmente, os grupos cívicos em Cuamba não possuem a capacidade técnica ou as ferramentas necessárias para monitorar a efectividade da Gestão Municipal de Despesas. Particularmente preocupante é o facto de a equipa não ter encontrado, por não existir, o relatório de actividades (conta de gerência) referente ao exercício financeiro anterior, seis meses após o final do mesmo³.

3. **Gestão de Desempenho**

Resultado Esperado pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que este processo seja efectivo, logo que inicia a implementação dos planos estratégicos, os gestores municipais devem registar rigorosamente o desempenho na implementação do programa e dos planos de projectos. O desempenho real é capturado e comparado com indicadores e metas-chave previamente definidos, nos planos estratégicos, devendo corresponder aos acordos de desempenho celebrados com os gestores seniores. A informação é capturada por um sistema integrado de gestão de desempenho e financeira. Este sistema produz relatórios trimestrais de desempenho que são revistos pelo Executivo do Conselho Municipal, pelos técnicos responsáveis pela execução do orçamento e pelos gestores de risco. Estes relatórios devem ser auditados externamente. Os relatórios de desempenho e de auditoria são usados para iniciar uma acção correctiva e para manter actualizados a Assembleia Municipal e os grupos cívicos sobre aspectos de desempenho. Os grupos cívicos e a Assembleia Municipal têm a capacidade de interagir à volta de relatórios de desempenho e das constatações produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa, e de influenciar a gestão do desempenho de modo a assegurar que o mesmo permita satisfazer as necessidades.

Constatações de base: A efectividade do actual processo de Gestão de Desempenho é questionável. Apesar de o Conselho Municipal de Cuamba produzir relatórios sobre o alcance das actividades planeadas numa base trimestral (um relatório sobre o grau de realização das actividades até Abril de 2012 foi disponibilizado à equipe) ainda não começou a implementar o Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública (SIGEDAP). Mais preocupante ainda, não existem funções de Gestão de Desempenho e de análise do risco. O Município não possui uma função de controlo interno. Tal papel é realizado pela IGF (MdF). Enquanto o papel da IGF é de funcionar como um auditor interno do Estado, é também responsável pela análise de elementos de auditoria externa no seu escopo. Aparentemente a real inspecção e auditoria das demonstrações financeiras do Conselho Municipal, contas bancárias e documentos de suporte é efectuada pela IGF, e não pelo Tribunal Administrativo, o qual é instituição suprema de auditoria em Moçambique. Não foram encontrados no Conselho Municipal de Cuamba quaisquer relatórios produzidos pelo

³ Este facto, porém, não atribuível ao actual Executivo Municipal.

Tribunal Administrativo referentes aos exercícios anteriores. Nenhum dos relatórios ou constatações de auditoria foi disponibilizado à Assembleia Municipal ou partilhados com os grupos cívicos.

4. **Gestão de Integridade Pública**

Resultado esperado pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que o processo de integridade pública seja efectivo, o Município de Cuamba teria de implementar mecanismos de prevenção e correcção do uso inefectivo ou de abuso dos recursos públicos disponíveis. Isto inclui a implementação de passos correctivos como resposta a situações de má-conduta, ineficiência, má-gestão, corrupção e conflitos de interesse. Inclui ainda a adopção de medidas para prevenir a potencial ocorrência do uso de recursos públicos em proveito próprio – exigindo que todos aqueles que sejam responsáveis pela gestão de recursos públicos declarem os seus interesses privados. Inclui a conformidade com as medidas de limitação de irregularidades em concursos e aquisições, e a publicação da declaração de interesses dos gestores municipais.

Constatações de base: O Município de Cuamba não possui um código de conduta ou um próprio regulamento de ética profissional aplicável aos seus funcionários. Todavia, foi recentemente aprovado um Código de Probidade Publica, um instrumento de nível nacional que estabelece, entre outros, novas regras respeitantes à declaração de interesses privados pelos titulares de cargos públicos e as regras éticas a serem obedecidas pelos funcionários públicos, no geral, e aplicável a todas as autarquias. No Município de Cuamba, o Presidente do Conselho Municipal e o Presidente da Assembleia Municipal declararam os seus interesses a pedido do Ministério da Administração Estatal. O EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos. A aprovação da Lei de Probidade Publica representa um passo significativo na adopção de mecanismos de prevenção da corrupção e promoção ética, todavia, ainda não começou a ser implementado em Cuamba. Na realidade a sua efectiva implementação representa um desafio a nível nacional.

Acresce ainda que o município possui uma unidade de aquisições que ainda não se encontra em conformidade com o regulamento de aquisições (nomeadamente, a criação de uma UGEA). O plano de aquisições ainda não se encontra totalmente alinhado com as actividades contidas no Plano Anual de Actividades. Não existe engajamento com os grupos de interesse cívico nos processos de aquisições e, o acesso do público – mesmo quando a lei permite tal acesso – tem sido vedado. É geralmente reconhecido pelas partes interessadas consultadas em Cuamba que a prevenção da corrupção e/ou de situações de conflito de interesse continua a ser um risco significativo. Nenhuma actividade de monitoria ou de análise da Gestão da Integridade Pública é actualmente levada a cabo pela Assembleia Municipal ou pelos grupos cívicos.

5. **Supervisão**

Resultado esperado pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que este processo seja efectivo os intervenientes do lado da oferta deveriam providenciar explicações e justificações baseadas em evidências sobre as suas decisões e desempenho, e para a efectividade de outros processos, à Assembleia Municipal e aos grupos cívicos. Adicionalmente, deveria ser conduzida uma auditoria externa independente sobre as despesas e desempenho de cada departamento, programa e/ou projecto municipal. Estas constatações de auditoria, em conjunto com a informação detalhada no relatório anual municipal (conta de gerência), deveriam ser escrutinadas por comparação com os compromissos contidos nos planos estratégicos municipais e as prioridades identificadas na avaliação de necessidades. O Conselho deverá responder às constatações e recomendações baseadas em evidências feitas pela Assembleia Municipal e pelos grupos cívicos. Especificamente, os planos estratégicos dos exercícios financeiros subsequentes deverão reflectir tais recomendações, estabelecendo a ponte entre a revisão e dos planos anteriores e os desafios para os exercícios financeiros seguintes.

Constatações de Base: A avaliação das contas do Conselho Municipal de Cuamba e do desempenho é realizado por via da auditoria interna (IGF) e da auditoria externa (TA). O estudo de base revelou uma sobreposição das funções de auditoria interna e externa dando origem a preocupações sobre a separação dos poderes de auditoria entre a IGF e o TA. O relatório constata que o TA julga as contas do município numa base anual, mas depende largamente das constatações e análise feita pela IGF para chegar a uma opinião de auditoria. Isto afecta a separação de poderes entre estas duas entidades, entre o TA, que responde perante a Assembleia da República, e a IGF, que faz parte do

Ministério das Finanças. Adicionalmente, nenhum dos relatórios ou pareceres produzidos pela IGF ou pelo TA são partilhados com e analisados pela Assembleia Municipal.

Ademais, a Conta de Gerência não contem as constatações e/ou recomendações dos auditores (internos ou externos). Isto significa que os membros da Assembleia Municipal, os quais carecem de capacidade técnica, não se encontram em posição apropriada para controlar as fraquezas identificadas durante as auditorias e responsabilizar o Conselho Municipal; Ainda, a equipe do estudo de base constatou que os membros da Assembleia Municipal não possuem a capacidade de aprovar adequadamente os planos e os orçamentos, ou para aprovar a conta de gerência. Os membros da assembleia e grupos cívicos não interagem efectivamente entre si na Supervisão das actividades e gestão municipal⁴.

Ainda, existem desafios significativos que devem ser ultrapassados pelo Município de Cuamba em tomar em consideração o papel dos intervenientes do lado da procura e em assegurar a gestão efectiva de recursos públicos. O MuniSAM tem estado, por isso, a trabalhar na provisão de ferramentas que possam ser utilizadas pelos actores do lado da procura (grupos cívicos e Assembleia Municipal) para que estes possam ser mais efectivos na monitoria do uso de recursos públicos disponibilizados ao município.

O presente estudo de base demonstra que os grupos de interesse cívico em Cuamba enfrentam uma série de dificuldades e constrangimentos, os quais actualmente inibem o engajamento nos processos de governação municipal, incluindo, sem limitação:

- a. Receio (da parte dos membros da Assembleia Municipal e dos actores cívicos) de interagir, de uma forma mais participativa, e de questionar, a forma como a gestão dos recursos públicos municipais é levada a cabo principalmente devido ao receio de possíveis conotações políticas como resultado de tal engajamento e do eventual estigma que poderá resultar do mesmo;
- b. A percepção de que o Conselho Municipal de Cuamba não reconhece na totalidade a legitimidade do papel da Assembleia Municipal ou dos grupos cívicos no envolvimento (ou no exercício da Supervisão) nos cinco processos de governação e de gestão de recursos públicos acima indicados;
- c. A falta generalizada de conhecimento sobre as provisões jurídicas existentes, nomeadamente, da Constituição e de outros instrumentos jurídicos e oportunidades relacionadas com a participação cívica na gestão de recursos públicos;
- d. A falta de conhecimento sobre a gestão de recursos públicos no – sem limitação – nível municipal, nomeadamente sobre os processos de avaliação de necessidades; planificação estratégica e orçamentação; execução orçamental; contabilidade, reporte e controlo interno; auditoria externa; supervisão; e revisão de políticas e estratégias (incluindo a nível central, provincial e distrital);
- e. Falta de ferramentas e instrumentos de monitoria e engajamento em cada um dos processos de gestão de recursos públicos;
- f. Os membros da sociedade civil possuem a percepção de que o seu envolvimento nos processos de planificação até a data não se traduz em resultados ou mudanças tangíveis. Os membros da sociedade civil expressaram a opinião de que os seus contributos ao longo dos anos têm sido sistematicamente negligenciados, originando um sentimento de frustração com os processos e desencorajando a sua participação;
- g. Uma falta de capacidade organizacional dos grupos cívicos para representarem devidamente as suas comunidades e constituências e para articularem e avançarem as suas necessidades; e
- h. Em termos institucionais, ainda existem alguns desafios relativamente, nomeadamente, entre outros, (i) à comunicação efectiva dentro do Conselho Municipal, e entre este e a Assembleia Municipal e os munícipes, (ii) a existência de pessoal técnico e qualificados para as várias funções de gestão municipal, (iii) a existência de um funcionário responsável pela execução da função de controlo interno, e (iv) à exiguidade orçamental para prestar serviços públicos municipais de forma mais eficiente.

O MuniSAM irá providenciar actualizações regulares, contendo um registo detalhado sobre as actividades do programa e as respostas das principais partes interessadas em cada município - alvo, de modo a registar, de uma forma transparente, o seu contributo em alcançar os resultados acima listados. O MuniSAM propõe provocar impacto por via da provisão de ferramentas de monitoria de responsabilização social, a criação de comités comunitários de responsabilização social (SAMComs), e a

⁴ Contudo, a equipa do estudo de base, pôde constatar que já existem esforços nesse sentido através de encontros regulares de reflexão entre a Assembleia Municipal e as OSCs locais, organizados pelo FORASC.

provisão de apoio e acompanhamento aos referidos SAMComs na utilização das ferramentas (e no realização de auditorias sociais).

A equipe do MuniSAM reconhece que, desde o início da realização do estudo o próprio Presidente do Conselho Municipal de Cuamba mostrou-se extremamente aberto em promover e estimular uma participação e engajamento mais activo dos munícipes e dos grupos cívicos (tendo, ainda durante a preparação do presente documento, prontamente reconhecido oficialmente os Comitês de Monitoria de Responsabilização Social criados no âmbito do MuniSAM). A equipe da MuniSAM agradece, por isso, a abertura encontrada junto da pessoa do Presidente, o qual reconheceu a importância do Programa no reforço das capacidades, não apenas da Assembleia Municipal e dos grupos cívicos, mas também do próprio Conselho Municipal, especialmente em torna-lo mais socialmente responsável na execução dos recursos públicos. A equipa do estudo agradece também pela pronta disponibilização e acesso a todos os oficiais relevantes e a todos os documentos existentes sobre a gestão municipal e utilização dos recursos disponíveis, permitindo que a equipa do estudo pudesse alcançar um retrato mais próximo, quanto possível, da actual realidade dos processos de responsabilização social no Município de Cuamba.

1. Introdução

O presente documento constitui uma análise de base relativa aos cinco processos de responsabilização social no Município de Cuamba. A análise relativa a cada um dos processos foi baseada num exercício de pesquisa realizada por uma equipe de pesquisa da Concern Universal no mês de Agosto de 2012. O processo de pesquisa incluiu entrevistas a membros das comunidades e a membros do Conselho Municipal de Cuamba e da Assembleia Municipal. Este processo incluiu ainda uma análise dos relatórios disponíveis sobre o Município de Cuamba e uma comparação entre os requisitos regulatórios prescritos pelo quadro jurídico-legal moçambicano e as práticas adoptadas pelo Município.

A estrutura do presente relatório (Estudo de Base) faz uma dissecação da situação de responsabilização social encontrada em Cuamba, tomando em consideração (i) os cinco (05) processos do ciclo de responsabilização social; (ii) o cenário ideal mediante o qual cada um deles deveria ser implementado; (iii) as provisões legais sobre cada um dos mesmos; e (iv) a constatação daquilo que, na prática ocorre.

2. Processo 01 – Análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos

Cenário Ideal

Um processo efectivo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos deverá iniciar com uma identificação e análise de necessidades detalhada. Os planos estratégicos e a alocação de recursos deverão ser baseados nas necessidades prementes (humanas e ambientais). Os planos estratégicos deverão servir como um mapa que os gestores municipais deverão seguir e deverá informar os oficiais sobre as actividades a serem realizadas de modo a prestar os necessários serviços públicos, sobre os cronogramas necessários de despesa e as metas de desempenho. Os gestores deverão realizar uma análise detalhada dos desafios e dos constrangimentos de recursos enfrentados pelo Município e da sua actual capacidade de prestar os serviços. Nesta base um conjunto claro de actividades deverá ser identificado de modo a abordar as necessidades prioritárias. Este conjunto de actividades poderá assumir a forma de planos de projecto ou programas. Após a identificação e priorização de tais actividades as mesmas deverão ser devidamente custeadas. Os recursos financeiros (um documento de política orçamental), os recursos humanos (pessoal), e os requisitos infra-estruturais deverão ser então decididos, e um conjunto de indicadores de desempenho mensuráveis – para que os produtos sejam alcançados - deverá ser identificado. Os recursos disponíveis deverão incluir fundos provenientes da colecta local de receitas (para além das transferências pelo governo central). Os municípios deverão eficientemente colectar receitas provenientes de uma série de fontes, incluindo multas, taxas, licenças, impostos e avaliações especiais. Estas receitas deverão ser recebidas (por via de um processo simples de pagamento) de uma forma atempada, creditadas ao fundo apropriado e depositadas na conta bancária apropriada, o mais rapidamente possível.

Que documentos deverão ser produzidos?

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

- Um relatório com uma análise e avaliação de necessidades rigorosa e actualizada sobre os constrangimentos municipais situacionais relevantes;
- Planos relativos aos projectos e programas - chave;
- Contratos de *terceirização*;
- Acordos de prestação de serviços; e
- Planos de manutenção e desenvolvimento de infra-estruturas.

Adicionalmente, os documentos orçamentais deverão ser produzidos para mapear directamente o conteúdo dos planos estratégicos. Idealmente, estes documentos deverão incluir:

- Um documento orçamental detalhado;
- Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) com previsão de receitas e despesas que contenham informação detalhada sobre o programa;
- Revisão detalhada sobre o ano em curso; informação detalhada sobre as transferências; e,
- Previsões detalhadas de despesas em infra-estruturas e manutenção).
- Adicionalmente, os mesmos deverão incluir relatórios detalhados sobre a colecta de receitas.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da Oferta - de um modo geral, deverão possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e desempenho na colecta, alocação e planificação do uso dos recursos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades.

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de realizar uma análise de necessidades detalhada e de produzir um relatório respectivo;
- Capacidade de envolver actores/grupos cívicos na priorização de necessidades;
- Capacidade (e competências técnicas) de identificar as necessárias actividades para satisfazer as necessidades, custeá-las com precisão e produzir planos estratégicos claros e acessíveis (para projectos e programas) e orçamentos;
- Capacidade de envolvimento à volta de planos e orçamentos;
- Capacidade (e competências técnicas) de colecta efectiva de receitas, de produção de relatórios sobre a colecta de receitas, e de promover o envolvimento à volta da colecta de receitas.

Lado da Procura - de um modo geral, deverão possuir a capacidade e competências técnicas de rever justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e o desempenho relacionado com a colecta, alocação e planificação do uso de recursos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades e de responsabilizar socialmente os oficiais pelo seu desempenho no que respeita às necessidades sociais em constante mudança.

Mais especificamente deverão ter:

- Capacidade (e competências técnicas) de identificar e priorizar as necessidades prementes;
- Capacidade de rever o relatório de análise de necessidades e de se envolverem com os oficiais no que respeita às necessidades prioritárias;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão e de avaliar planos estratégicos e orçamentos relativos às necessidades;
- Capacidade de envolver-se com os oficiais no que respeita às actividades e prioridades do plano estratégico e ao custeio orçamental e às prioridades de alocação;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios sobre a colecta local de receitas e de se envolverem à volta da efectividade da colecta de receitas.

2.1 Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

| Documento | É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter? |
|--|---|
| Relatório rigoroso e actualizado sobre a análise e avaliação de necessidades dos actuais constrangimentos situacionais municipais relevantes | <ul style="list-style-type: none"> • O Autarquia possui um mecanismo referido como Conselho Consultivo Municipal, o qual se reúne uma vez por ano. O objectivo do Conselho Consultivo de Cuamba é de auscultar, numa base anual, a opinião que as comunidades têm sobre as suas necessidades e sobre as prioridades de despesa para o exercício seguinte. Apesar de serem produzidas actas de tais encontros com a comunidade e de as mesmas serem confirmadas pelos membros do Conselho Consultivo (desde o nível da Localidade até ao nível do Conselho Municipal) não é dada uma designação específica às mesmas e estas não são agregadas em um documento único (como seja, em um relatório de necessidades ou documento similar). As decisões reflectidas nas actas são, alegadamente, tomadas em consideração pela equipa de planificação do Conselho Municipal. As discussões levadas a cabo junto do Conselho Municipal indicam que o mesmo efectua as alterações necessárias aos seus planos utilizando como ponto de |

| | |
|---|--|
| | <p>partida o Manifesto Eleitoral do partido vencedor das eleições (por favor, vide célula abaixo). Nenhuma dessas actas é tornada pública ou afixada, todavia, o Conselho Municipal indica que as decisões contidas nas mesmas são discutidas dentro do Conselho Municipal com os representantes de cada bairro que tiver participado nos encontros. As actas são preparadas pela equipe de planificação do Município (a qual faz parte do Gabinete de Assessoria do Presidente do Município).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma análise dos constrangimentos situacionais do Município é levada a cabo. |
| <p>Planos estratégicos relativos aos principais projectos e programas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cada um dos candidatos a Edil usa o seu Manifesto Eleitoral. Após o período eleitoral e a publicação dos resultados o Manifesto Eleitoral (o qual contem as promessas de acções e programas do partido político vencedor) é transformado no plano quinquenal do Município. • O Manifesto Eleitoral não é publicado ou afixado, alegadamente, por já ter sido tornado público durante a campanha eleitoral e que todos os eleitores já tiveram acesso ao mesmo durante o processo eleitoral. Todavia, o Manifesto Eleitoral não é divulgado por via de uma cópia física que possa ser analisada pelos eleitores disponibilizada para consulta durante o mandato do candidato vencedor. |
| <p>Contratos de Terceirização</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Apesar de ter sido indicado que uma série de contratos de terceirização foram adjudicados pelo Conselho Municipal de Cuamba, a equipe de pesquisa não teve acesso a qualquer contrato de terceirização. Assumimos, por isso, que, em Cuamba, os contratos de terceirização não são disponibilizados ao público. Isto revela que as autoridades municipais detêm o controlo e monopólio da gestão da coisa pública o que pode enfraquecer os níveis de transparência na gestão municipal. Por outro lado, reflecte a inexistência de uma sociedade civil interventiva, capaz de pressionar o governo local a partilhar esses instrumentos com o público. |
| <p>Acordos de prestação de serviços</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Apesar de ter sido indicado que uma série de contratos de terceirização foram adjudicados pelo Conselho Municipal de Cuamba, a equipe de pesquisa não teve acesso a qualquer contrato de prestação de serviços. Assumimos, por isso, que, em Cuamba, os contratos de prestação de serviços não são disponibilizados ao público. |
| <p>Planos de manutenção e desenvolvimento de Infra-estruturas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • A lei define o poder dos municípios de conceberem e aprovarem os seus próprios planos de desenvolvimento. O Município de Cuamba possui, desde 2008, um Plano Estratégico e de Estrutura (2008-2012). É este documento que, essencialmente, analisa as necessidades infra-estruturais do Município, as quais deverão também orientar o processo de planificação de investimentos. Contudo, a visita de estudo a Cuamba chamou a atenção do desconhecimento pelo efectivo municipal e da Assembleia Municipal deste documento. Ademais, estando o âmbito do referido documento a chegar ao fim, não foi feita menção a qualquer tipo de actividade |

| | |
|--|---|
| | de monitoria e avaliação e/ou da análise do grau de cumprimento das actividades contidas no mesmo. |
| Documentos orçamentais | <ul style="list-style-type: none"> • O documento do orçamento indica (usando uma classificação económica do orçamento) o tecto orçamental para cada uma das fontes de financiamento. O referido documento compreende formas específicas de receitas, despesas com pessoal, despesas correntes, despesas de investimento e duas tabelas globais de previsão, uma para receitas e outra para despesas. De acordo com a lei, o Plano e Orçamento é aprovado a cada ano pela Assembleia Municipal até ao dia 15 de Dezembro e, após a referida aprovação, o mesmo ainda requer uma ratificação pelo Ministério das Finanças (por favor, vide a Lei 1/2008, Artigos 13.4 e 13.5); • O Art.º 11 da Lei 1/2008 estabelece ainda que três (03) cópias do Plano e Orçamento aprovado deverão ser disponibilizadas para consulta – por qualquer parte interessada - no edifício principal do Município. Contudo, nenhuma cópia do Plano e Orçamento aprovado encontrava-se disponível ao público para consulta. Ainda assim, os oficiais do município indicaram que uma cópia do Plano e Orçamento poderia ser disponibilizada a qualquer indivíduo mediante solicitação. |
| Documento de política orçamental | <ul style="list-style-type: none"> • Não existe um documento de política orçamental ou equivalente. |
| Previsões de Cenário Fiscal de Médio Prazo sobre as receitas e despesas com informação detalhada sobre programas e projectos | <ul style="list-style-type: none"> • O Conselho Municipal não tem / utiliza qualquer tipo de CFMP. Também não levou a cabo qualquer exercício para calcular / prever o montante de receitas e despesas necessárias para alcançar as suas metas quinquenais ou num período mais curto ou demorado. Em Moçambique, com efeito, a prática de utilização do CFMP ainda não é efectivamente utilizada como instrumento de planificação, quer a nível provincial, bem assim, a nível central. |
| Informação detalhada de revisões sobre o exercício em curso | <ul style="list-style-type: none"> • Apesar de preparar, conforme referido acima, um relatório simples em formato de tabela sobre as actividades realizadas, o Conselho Municipal não prepara qualquer tipo de informação detalhada sobre o exercício em curso. |
| Informação detalhada sobre as transferências | <ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma informação detalhada é preparada sobre as transferências, ou sequer sobre as demonstrações financeiras trimestrais. |
| Previsões detalhadas de despesas em infra-estruturas e manutenção | <ul style="list-style-type: none"> • O documento do Plano e Orçamento efectua uma previsão de despesas em infra-estruturas e manutenção em termos gerais. Todavia, o mesmo não descreve ao detalhe todas as acções requeridas para cada actividade principal. |
| Relatórios detalhados sobre a colecta real de receitas | <ul style="list-style-type: none"> • A colecta de receitas é registada como parte dos procedimentos contabilísticos do Município. O Município é legalmente obrigado a publicar diariamente nas suas instalações principais o montante de receitas colectadas no dia útil imediatamente anterior. Todavia, não existe nenhum relatório actualizado sobre o volume total de receitas colectadas que possa permitir a monitoria e acompanhamento numa base, semanal, mensal, trimestral, semestral ou anual. A Lei também não |

torna obrigatória a disponibilização, ao público, destes dados actualizados. O Município cumpre com o requisito legal e afixa as receitas colectadas no dia anterior. O volume de receitas colectadas no dia anterior é também afixado no edifício da Assembleia Municipal.

Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

Lado da Oferta

Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e o desempenho no processo de colecta, alocação e planificação do uso de recursos disponíveis para progressivamente satisfazerem as necessidades

- A planificação estratégica e alocação de recursos – apesar de o Conselho Municipal ter criado um Conselho Consultivo para efeitos de planificação – são orientadas pelo Manifesto Eleitoral do partido no poder no Conselho Municipal (o qual, considera-se, representar o plano quinquenal do Município). Actualmente não são utilizados mecanismos baseados em evidências para justificar e explicar as decisões de planificação e alocação de recursos.
- Todavia, o Conselho Municipal realiza uma revisão anual das necessidades das comunidades. Este mecanismo de envolvimento com as comunidades (do topo / Município para as bases municipais / bairros) poderia constituir a base para o Conselho Municipal de Cuamba desenvolver uma capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências relativas às suas decisões de priorização de necessidades específicas. Poderia também constituir a base para o Conselho desenvolver a capacidade de explicar e justificar as suas decisões de priorização de determinadas actividades e programas de acção, e as suas decisões relativas à colecta e alocação de recursos (decisões orçamentais).

Capacidade (e competências técnicas) de realização de uma análise detalhada de necessidades e produção de um relatório respectivo

- Existe uma capacidade de envolvimento com as comunidades relativamente às suas necessidades. Todavia, a forma como a informação relativa à avaliação de necessidades é actualmente recolhida não é sistemática nem baseada em evidências. Este mecanismo é actualmente limitado à auscultação de um grupo seleccionado de representantes da comunidade sobre o que os mesmos acreditam (percebem) ser as necessidades mais prementes das suas comunidades. Ainda não é obedecida uma metodologia clara para a identificação de todas as necessidades, baseada na recolha de informação sobre o acesso a habitação adequada, a água potável, condições de saneamento, nutrição, etc.
- As necessidades são actualmente recolhidas com base nas percepções, de acordo com o posto administrativo (o posto administrativo subdivide-se em bairros). A Equipe de Planificação Municipal (Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação) então compila todas as necessidades identificadas e as inclui num Plano (versão preliminar) referente ao exercício seguinte.
- Adicionalmente, a Versão Preliminar do Plano é produzida “às escuras” no que respeita à alocação de recursos uma vez que quando esta é preparada a

equipa não sabe quanto será alocado a partir do nível central (a. Fundo de Estradas, b. Fundo de Compensação Autárquica, e c. Fundo de Investimentos e Iniciativas Locais). A equipa de planificação utiliza as estimativas baseadas nas alocações dos anos anteriores (e na tendência de evolução das mesmas). Só depois de a Versão Preliminar do Plano e Orçamento ser submetida ao MdF (por volta de 31 de Julho, vide Artigo 13.1 da Lei 1/2008) é que o Município recebe o tecto orçamental para o exercício seguinte.

- Após a recepção do tecto orçamental a equipa de planificação municipal volta a reunir-se com os representantes dos conselhos consultivos e ausculta a sua opinião sobre as despesas prioritárias a serem financiadas, tomando em consideração tais tectos.
- A falta de conhecimento sobre o tecto orçamental para o ano sob planificação prejudica a confiança das populações locais no processo, uma vez que as mesmas dedicam o seu tempo na identificação de necessidades e prioridades sem ter uma ideia de quanto será alocado ao Município para satisfazer as suas necessidades. No culminar do processo frequentemente sentem que o exercício e o esforço dedicado terão sido em vão.
- Apesar de existirem actas dessa interacção entre a comunidade e membros dos conselhos consultivos, não é produzido qualquer documento para analisar as necessidades identificadas durante o processo de auscultação.
- Consequentemente, as competências técnicas do Conselho Municipal de Cuamba para produzir um relatório credível de avaliação de necessidades baseado em evidências têm de ser fortalecidas a três níveis. Em primeiro lugar, a metodologia de identificação e priorização das necessidades tem de ser visitada. A informação relativa a um conjunto de necessidades básicas deverá ser recolhida de forma sistemática. Em segundo lugar, o processo através do qual as necessidades devem ser priorizadas deverá ser transparente e deverá ser aberto ao escrutínio da Assembleia Municipal, caso não, à participação do público. Em terceiro lugar, a capacidade de desenvolver e divulgar um Relatório Detalhado de Necessidades Municipais deverá também ser tomada em consideração. Tal relatório deveria ser produzido antes da preparação do Plano e Orçamento Anual, e deverá ser tomado em conta na preparação do plano estratégico e/ou qualquer outro plano de médio e/ou longo prazo (por exemplo, do plano de desenvolvimento municipal).
- O Município não tem capacidade efectiva de interacção com os actores cívicos porque (i) muitos ainda vêm a participação e o envolvimento como uma forma evidente de actividade política, especialmente se tomarmos em consideração que a mesma estrutura administrativa-política é usada para representar as comunidades a vários níveis (Municipal, posto administrativo e de bairro); (ii) não existe

Capacidade de envolvimento com grupos/actores cívicos na priorização das necessidades

| | |
|---|--|
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de identificar as actividades necessárias para satisfazer as necessidades, de custeá-las com precisão e de produzir planos estratégicos e orçamentos claros e acessíveis (para projectos e programas)</p> | <p>envolvimento efectivo, a nível do conselho consultivo, com a Assembleia Municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • É difícil estabelecer quão credível e precisas são as actividades incluídas no Plano e Orçamento, uma vez que as mesmas são apenas incorporadas em tabelas de actividades de acordo com áreas programáticas gerais do Conselho Municipal. Não existe qualquer discriminação detalhada das actividades disponibilizada ao público. O custeio é também feito sem qualquer discriminação detalhada de acções específicas. Não existe referência à relação entre as actividades individuais e os resultados (<i>outputs</i> e <i>outcomes</i>). Em última instância assim acontece porque o Município não possui um plano estratégico separado. Ao invés, utiliza o Manifesto Eleitoral o qual não representa mais do que um documento político-partidário criado com o objectivo de assegurar apoio político. O Manifesto não se consubstancia num plano baseado em evidências e credível ou devidamente assente em resultados de pesquisa. • Apesar de a equipa de planificação municipal identificar as actividades para satisfazer necessidades de calcular os custos das mesmas e de produzir um Plano e Orçamento para cada exercício financeiro, conforme indicado, a forma utilizada para fazê-lo não aparenta ser baseada em evidências ou sistemática. Por último, a avaliação precisa de necessidades é o ponto de partida para que qualquer processo de gestão de recursos públicos funcione de forma efectiva e, aparentemente, o Município de Cuamba não possui ainda a capacidade técnica apropriada para fazê-lo. • Uma razão importante por detrás do não desenvolvimento desta capacidade é o facto de a legislação moçambicana actualmente não estabelecer um conjunto de expectativas reguladoras sobre como o processo deve ser conduzido. Não está claro se esta lacuna resulta da falta de experiência de uma cultura de participação efectiva ou, simplesmente, da ausência de uma política de participação. |
| <p>Capacidade de envolvimento na preparação de planos e orçamentos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Mais tem de ser feito de modo a assegurar que o envolvimento à volta de planos e orçamentos seja mais efectivo e menos simbólico. Os oficiais do Conselho Municipal actualmente possuem uma capacidade limitada de envolvimento com as comunidades e com os grupos cívicos relativamente aos planos estratégicos e orçamentos. Uma das principais razões pode ser o facto de que os planos e orçamentos não sejam circulados e partilhados. Adicionalmente, a profundidade da informação e o detalhe disponível nos actuais planos e orçamentos não oferecem uma base para os grupos cívicos e comunidades de envolvimento com os oficiais. Ademais, os oficiais poderão não reconhecer actualmente que possuem uma obrigação de fornecer informação detalhada relativa às suas actividades planeadas, ou sobre os custos das mesmas, aos actores cívicos e às comunidades que servem. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O balancete financeiro trimestral disponibilizado pelo |

de colecta efectiva de receitas, de produzir relatórios sobre a colecta de receitas, e de envolvimento no processo de colecta de receitas

Município indica que o mesmo possui uma capacidade razoável de colecta de receitas.

- Contudo, apesar de as receitas colectadas diariamente serem afixadas no dia útil imediatamente seguinte, não existe qualquer engajamento (nem capacidade de fazê-lo) com os munícipes relativamente a aspectos de colecta de receitas. O Conselho Municipal de Cuamba, aparentemente, não possui um documento de política de receitas ou uma estratégia pública de comunicação concebida para explicar a finalidade da colecta de receitas. Esta é uma pré-condição para o fortalecimento do cumprimento com os requisitos de pagamento de receitas fiscais e não-fiscais. É também uma pré-condição para alargar a base tributária do Município. A equipa do estudo não teve acesso a uma cópia do plano de colecta de receitas do Município de Cuamba e não se encontra em posição para dizer se o mesmo existe.

Lado da Procura

Capacidade e competências técnicas de rever justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e o desempenho sobre a colecta, alocação e planificação do uso de recursos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades e de responsabilizar socialmente os oficiais pelo seu desempenho relativo às necessidades sociais em constante mudança

- Nem os munícipes, ou os grupos cívicos, ou os membros dos conselhos consultivos possuem a capacidade de rever as justificações e explicações produzidas com respeito às decisões e ao desempenho na identificação de necessidades, nas actividades requeridas para abordar as necessidades de colecta, alocação e planificação do uso dos recursos disponíveis.
- Em segundo lugar, o incentivo para fortalecer esta capacidade é negativamente influenciado pelo medo de conotações de natureza política, associadas ao engajamento em actividades de responsabilização social e à solicitação, aos oficiais, de justificações e explicações.

Capacidade (e competências técnicas) de identificar e priorizar as necessidades prementes

- Os munícipes e as comunidades actualmente não possuem a capacidade técnica de recolher informação sobre as suas necessidades mais prementes. Conforme acima indicado, isto requer a utilização de uma metodologia de identificação das necessidades básicas e para a recolha de informação relacionada com tais necessidades.

Capacidade de revisão do relatório de análise de necessidades e de envolvimento com os oficiais no que respeita às necessidades prioritárias

- Nenhum relatório é actualmente produzido relativamente ao processo de análise de necessidades (pelo menos, não é disponibilizado para consulta pública). Todavia, mesmo se tais relatórios fossem produzidos e partilhados, os grupos cívicos e os membros da Assembleia Municipal não possuem actualmente a capacidade de realizar uma análise baseada em evidências e a avaliação de tais relatórios para interagirem com os oficiais do Conselho Municipal à volta das necessidades prioritárias utilizando como ponto de partida a referida análise.

Capacidade (e competências técnicas) de rever e avaliar planos estratégicos e orçamentos relacionados com as

- O Município de Cuamba possui um plano estratégico, o Plano Estratégico 2008-2012. Contudo, existem (i) desafios que o mesmo encontra em termos de sua

| | |
|--|--|
| <p>necessidades</p> | <p>materialização e inclusão de actividades para alimentar o exercício de planificação anual⁵ e (ii) com a sua revisão, monitoria e avaliação e preparação de um novo documento estratégico (uma vez que a sua vigência termina em 2012). Ademais, as consultas realizadas em Cuamba revelaram que o referido Plano Estratégico não é do conhecimento dos técnicos do Conselho Municipal ou dos membros da Assembleia Municipal, o que significa que o mesmo não é utilizado para efeitos de planificação e monitoria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O único plano de médio prazo que existe é o Manifesto Eleitoral e é tomado em consideração, mas não se encontra sujeito a revisão e avaliação. Actualmente os grupos cívicos e de interesse em Cuamba não possuem a capacidade de avaliar planos estratégicos relacionados com a avaliação de necessidades. • Actualmente, não existe engajamento cívico à volta da preparação de planos e orçamentos. Adicionalmente, os membros da Assembleia Municipal não possuem a necessária capacidade técnica para rever e avaliar orçamentos tomando em consideração as necessidades prioritárias. |
| <p>Capacidade de envolvimento com os oficiais relativamente às actividades do plano estratégico e prioridades referentes ao custeio orçamental e prioridades de alocação</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Não existe, conforme referido acima, um processo efectivo através do qual é materializada a discussão e interacção à volta das actividades e prioridades estratégicas e do seu custeio. Conforme indicado, não são produzidos planos e orçamentos detalhados. Todavia, mesmo se tais documentos fossem disponibilizados ao público os actores do lado da oferta não possuem a capacidade de interagir à volta do seu conteúdo, uma vez que tanto os grupos cívicos e de interesse e os membros da Assembleia Municipal não possuem as necessárias competências técnicas. Estes não se encontram familiarizados com a estrutura e conceitos básicos contidos nos planos estratégicos e orçamentos e carecem da competência de utilização de evidências para avalia-las. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios locais de colecta de receitas e de envolvimento no processo de efectividade à volta da colecta de receitas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Não existe qualquer interacção entre os actores do lado da oferta e o Conselho Municipal de Cuamba relativamente à colecta de receitas. Os balancetes sobre a colecta agregada de receitas (mensais, trimestrais ou anuais) não são partilhados com o público e, por essa razão, os actores do lado da oferta possuem uma base adequada de interacção. • O Município afixa nas suas instalações, e disponibiliza à Assembleia Municipal para afixação nas suas instalações, o montante de receitas colectadas no dia útil anterior. Contudo, não existe uma preparação sequencial de relatórios (semanal, mensais, trimestrais, semestrais) que permitam aos munícipes obter uma informação completa e agregada sobre as receitas colectadas pelo Município. • O relatório financeiro anual encontra-se dividido em receitas e despesas. No que respeita a receitas o |

⁵ A maioria das actividades incluídas no plano anual de 2012, todavia, não encontra correspondência no referido plano estratégico da autarquia, o que significa que o Manifesto Eleitoral não foi elaborado com base no referido plano estratégico.

2.2 Análise do Contexto

Que instituições-chave estão envolvidas na análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos no Município?

Análise de Necessidades:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, cada vereador)
- Conselho Consultivo (membros da comunidade representados aos níveis das Localidades e dos Povoados)⁶

Planificação:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal e Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, com base nas necessidades identificadas em colaboração com cada vereador)
- Assembleia Municipal aprova o Plano Final

Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação em colaboração com o vereador de cada área)
- Contribuintes municipais

Alocação de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, cada vereador)
- Assembleia Municipal aprova o Orçamento Final

2.2.2 Quais são os papéis - chave (cargos) envolvidos neste processo?

Análise de Necessidades:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, o vereador de cada área).

No início do processo o Presidente do Município e o Técnico de Planificação mantém discussões com os Chefes de Localidade para compreenderem as preocupações gerais dos munícipes em cada localidade (tais como a falta de energia, de água, de estradas e de escolas, etc.).

São tomadas notas de tais preocupações e, em eventos de presidência aberta, acompanhado do técnico de planificação, o Presidente visita cada bairro para auscultar, junto dos seus residentes, que aspectos podem ter sido deixados de lado pelo planificador. Os Vereadores também participam. Estes prestam visitas a cada bairro e contribuem para o processo de planificação com base em tais consultas.

- Os membros do Conselho Consultivo (membros da comunidade representando as Localidades e os Povoados) – participam no processo de auscultação e na confirmação da compilação final dos contributos⁷.

Planificação:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal e Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação. Com base nas necessidades identificadas (em colaboração com o vereador de cada área)

⁶ A organização administrativa do Município de Cuamba é a seguinte: 05 Localidades, 11 Bairros e cada bairro se subdivide em povoações.

⁷ Relativamente à auscultação e à interacção dos membros da comunidade junto dos conselhos consultivos vale a pena referir que (i) o Manifesto Eleitoral é o principal documento de planificação e que as necessidades auscultadas junto dos munícipes são uma parte diminuta do que irá, de facto, integrar o Plano Anual; (ii) dado o forte receio que existe de conotação política por parte dos munícipes ao intervirem; e (iii) o não envolvimento efectivo de grupos cívicos e de interesse, o processo fica despojado da efectividade que se pretende que o mesmo tenha.

o planificador efectua o custeio das necessidades e contributos recolhidos de modo a preparar um plano de despesas.

- A Assembleia Municipal aprova o Plano Final.

Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação em colaboração com o vereador de cada área).
- Contribuintes municipais.

Alocação de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, o vereador de cada área) – Uma vez finalizado o plano de despesas o Conselho Municipal analisa as fontes de financiamento (como sejam, por exemplo, o PDA, FIIL, FCA, FRA etc.) para verificar que necessidades podem ser satisfeitas com os recursos disponíveis e os necessários cortes ao plano são efectuados e um consenso é alcançado com os chefes de localidade e uma versão preliminar do plano é preparada e submetida à Assembleia Municipal para a sua aprovação, após submissão e atribuição de tecto orçamental pelo Ministério das Finanças.
- A Assembleia Municipal aprova o Orçamento Final.

Quais são os credos, teorias, ideias sobre como o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos deve ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- A participação na planificação ainda é limitada e a estrutura dos Conselhos Consultivos tem de ser maximizada para permitir uma maior e mais efectiva participação dos munícipes.
- Adicionalmente os contactos junto do Presidente do Conselho Municipal reflectem que existe uma necessidade de fortalecer a capacidade (quantidade e qualidade) do Município neste processo.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Apesar do facto de o Conselho Consultivo ter sido criado pelo Conselho Municipal para efeitos de planificação, muitos dos actores cívicos sentem-se excluídos do processo e a participação deveria ser alargada para assegurar que os interesses e necessidades de todos sejam, com efeito, tomados em consideração.

Membros da Assembleia Municipal

- Apesar de, os membros da Assembleia Municipal realizarem visitas de auscultação aos munícipes demonstraram a necessidade de serem mais envolvidos no processo de auscultação das opiniões dos munícipes junto dos conselhos consultivos.

Qual é o grau de acesso a recursos e conhecimento (sobre como o processo funciona e informação) as partes interessadas têm?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Os oficiais do Conselho Municipal não possuem informação apropriada sobre os tectos orçamentais para planificação do exercício seguinte, o que afecta a planificação e a orçamentação. Adicionalmente não possuem os conhecimentos técnicos necessários para efeitos de sistematização detalhada de necessidades, o que requer a implementação de sistemas de pesquisa e de captura de dados que actualmente não existem.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos cívicos e actores da sociedade civil não possuem acesso apropriado a recursos e conhecimento relevantes para o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos, limitando a sua participação. Os grupos cívicos possuem limitações em termos de acesso ao Plano e Orçamento, ao Plano Quinquenal (Manifesto Eleitoral), às notas de levantamento de necessidades, a documentos de análise da capacidade de colecta de receitas.

Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal não possuem acesso apropriado a recursos e conhecimento relevante para o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos, limitando a sua participação. Estes não têm acesso às notas de levantamento de necessidades e aos documentos de análise da capacidade de colecta de receitas, nem participam nos mecanismos dos conselhos consultivos.
- Ademais, a ideologia partidária pode acarretar o risco de prejudicar a participação objectiva e com base em evidências no exercício da supervisão do Conselho Municipal, sob a forma de justificações e explicações.
- Acresce que os membros da Assembleia Municipal não possuem as competências técnicas para analisar relatórios de avaliação de necessidades de participar e acompanhar adequadamente este processo. Tais competências incluem a capacidade de analisar relatórios de avaliação de necessidades, planos estratégicos preliminares, planos de colecta de recursos e orçamentos.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos actualmente decorre?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Os contactos mantidos junto dos oficiais do Conselho Municipal (especialmente com o Presidente) reflectem uma grande necessidade de capacitação em aspectos de planificação e orçamentação e no aumento da capacidade em termos de pessoal de planificação.
- A equipe de planificação considera que seria uma vantagem iniciar o processo de planificação com uma ideia concreta do tecto orçamental para o exercício seguinte. Este aspecto iria também permitir melhores níveis de participação, pois, de acordo com esta equipe, quando as actividades são retiradas do plano após a provisão do tecto orçamental pelo Ministério das Finanças, as expectativas dos municípios que participaram no processo é defraudada e reduz os níveis de participação.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos e actores da sociedade demonstraram um forte interesse em alterar a forma como o processo é actualmente realizado e torna-lo mais transparente. Contudo, aparentemente, existe uma certa tendência a acreditar que alguns dos elementos dos processos – designadamente, a adjudicação de contratos, a execução das despesas, o desempenho dos funcionários – são da exclusiva responsabilidade do Conselho Municipal.

Membros da Assembleia Municipal

- Membros da Assembleia Municipal contactados são de opinião que o recém-criado Conselho Consultivo trouxe mudanças para o processo de planificação. Os mesmos demonstraram um forte interesse em participar no mecanismo.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos é actualmente levado a cabo?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Os Oficiais municipais possuem a oportunidade de expandir a cobertura do mecanismo consultivo para cobrir outras áreas deste processo (e não apenas a identificação de necessidades). Por exemplo, eles possuem a capacidade de fazer do Conselho Consultivo como um mecanismo que inclua a planificação estratégica (com contributos sobre a priorização das actividades, projectos e programas dentro dos planos estratégicos) bem assim, para cobrir planos e políticas de colecta de recursos, decisões orçamentais (custeio de actividades, bem assim, decisões de alocação de fundos para determinadas actividades, projectos e programas, em detrimento de outras).

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Apesar de as comunidades estarem melhor posicionadas para indicar as suas reais necessidades, os grupos locais da sociedade civil não possuem a capacidade e as competências técnicas para promover mudanças no processo e as ferramentas para participar no mesmo de forma activa.
- Os grupos cívicos são ainda afectados pelo receio de conotação política no caso de solicitarem e exigirem qualquer tipo de envolvimento com base nas justificações e explicações.

Membros da Assembleia Municipal

- Apesar de os membros da Assembleia Municipal serem verdadeiros representantes dos interesses das comunidades, não possuem a capacidade e as competências técnicas para promover mudanças no processo (e para efectivamente participar no mesmo). Os mesmos receios de conotação política afectam este grupo afectando o seu papel como órgão de supervisão.

3. Processo 2 – Gestão de Despesas

3.1 Cenário Ideal

Quando um orçamento é alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais para a implementação de produtos e actividades listadas nos planos estratégicos, e o mesmo tenha sido aprovado pela Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e os gestores seniores têm de rastrear a utilização dos fundos em conformidade com o orçamento aprovado. Para o efeito, os oficiais responsáveis pela execução do orçamento devem submeter relatórios mensais de execução de despesas para permitir que os gestores financeiros, incluindo auditores internos, possam identificar os riscos à gestão efectiva de fundos que possam criar obstáculos à prestação de serviços. Os chefes dos vários departamentos de prestação de serviços, programas e projectos (incluindo provedores de serviços em regime de terceirização) deverão providenciar relatórios mensais breves e relatórios trimestrais mais detalhados sobre a despesa ao Conselho Municipal e ao tesouro do município. O Conselho Municipal deverá manter-se actualizado sobre qualquer execução de despesas abaixo ou acima do planeado e sobre quaisquer fraquezas no controlo financeiro ou sobre quaisquer outros riscos que poderão afectar a prestação dos serviços e o alcance das metas.

Do Lado da Procura, os actores cívicos e a Assembleia Municipal envolvem-se num processo constante de avaliação da base de evidências das justificações e explicações fornecidas pelo Conselho Municipal relativamente às suas decisões de despesa e desempenho na gestão da despesa pública.

Que documentos deverão ser produzidos?

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

- Relatórios financeiros mensais;
- Relatórios financeiros trimestrais;
- Demonstrações financeiras anuais;
- Relatórios financeiros anuais auditados;
- Relatório de auditoria interna.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da Oferta

De um modo geral, devem possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, relatório financeiro e o uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfazer progressivamente as necessidades

Em termos específicos devem possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas;
- Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados;
- Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas;
- Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida pelos relatórios financeiros disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas;
- Capacidade (e competências técnicas) de criar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de risco;
- Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas à execução de despesas;

- Capacidade dos oficiais e dos auditores externos de envolvimento com os actores / grupos cívicos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa e de justificar /explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas

Lado da Procura

De um modo geral, devem possuir a capacidade e competências técnicas para rever, com base em evidências, justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, relatório financeiro e o uso dos recursos financeiros disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades

Mais especificamente, devem possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de rever as demonstrações financeiras mensais;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios financeiros trimestrais;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras anuais;
- Capacidade de envolvimento com os oficiais assente nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e de avaliar as justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão de despesas, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios de gestão do risco;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão das auditorias externas às despesas;
- Capacidade de envolvimento com os oficiais e auditores externos assente em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa e de avaliar as justificações / explicações relativas às decisões de gestão de despesas, controlos, e desempenho.

3.2 Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

| Documento | É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter? |
|------------------------------------|---|
| Relatórios financeiros mensais | <ul style="list-style-type: none"> • Demonstrações financeiras mensais são preparadas e submetidas à Direcção Provincial do Plano Finanças na primeira semana de cada mês. Todavia, esta não é uma medida que resulta da Lei nem é condicionante de novos desembolsos. |
| Relatórios financeiros trimestrais | <ul style="list-style-type: none"> • Em conformidade com o Artigo 81.2 da Lei 1/2008, o Conselho Municipal deve enviar ao MdF um balancete de execução orçamental correspondente às receitas, despesas e saldo de execução orçamental. |
| Demonstrações financeiras anuais | <ul style="list-style-type: none"> • As demonstrações financeiras anuais são parte integrante da conta de gerência, as quais devem ser finalizadas pelo Conselho Municipal até o dia 31 de Março do exercício financeiro seguinte àquele que se refere. O Presidente do Conselho Municipal deve submeter a conta de gerência à Assembleia Municipal, a qual, por seu turno aprecia a mesma até ao dia 30 de Abril. O Conselho Municipal submete este balancete ao MdF, conforme exigido. Contudo, durante a visita de estudo de base em Agosto de 2012, a conta de gerência de 2011 ainda não tinha sido finalizada e o departamento de contabilidade do Conselho Municipal não estava em posição para fazê-lo. Havia decorrido um período de 8 meses após o fim do exercício financeiro (e 5 meses após o fim do prazo de finalização das mesmas), o que constitui uma séria preocupação. A conta de gerência deve ser submetida ao TA (com cópia para o MdF) até 31 de Maio, independentemente de ter sido aprovada pela Assembleia Municipal. • A equipe do estudo de base em Cuamba foi informada que a equipa da contabilidade não estava em posição |

Relatórios financeiros anuais auditados

para encerrar a conta de gerência pela ausência de informação e dados contabilísticos fidedignos (incluindo o registo inapropriado de receitas e despesas) deixados pela equipe anterior.

- Fomos também informados que processos criminais haviam sido movidos contra o anterior Presidente do Município e contra o anterior Chefe do Departamento de Administração e Finanças.
- A lei estabelece que três (03) cópias da conta de gerência do Conselho Municipal devem ser disponibilizadas para consulta por qualquer interessado.
- A conta de gerência referente ao exercício anterior aprovada (ou não) pela Assembleia Municipal deverá ser submetida ao Tribunal Administrativo para ser julgada. Conforme indicado, a conta de gerência (relatório anual) de 2011 ainda não havia sido preparada a altura da visita do estudo de base [Agosto de 2010].
- Não existe nenhum dispositivo legal que obriga a inclusão do parecer dos auditores (internos ou externos) na conta de gerência do Conselho Municipal. O relatório de auditoria do TA é preparado após a conta de gerência ter sido apreciada e supostamente aprovada pela Assembleia Municipal. Este detalhe é preocupante. Com efeito, a Assembleia Municipal é chamada a aprovar as demonstrações financeiras do Conselho Municipal sem o benefício de as mesmas terem sido externamente auditadas. Por outras palavras, não possui qualquer base para estabelecer se as demonstrações financeiras reflectem de forma fidedigna as despesas ou outras transacções financeiras do Conselho. Uma equipa de auditoria externa, em condições normais irá realizar uma análise das demonstrações financeiras comparando a informação sobre as suas contas bancárias (reflectindo pagamentos e transferências) com facturas e documentos de suporte numa base de testagem. A equipa então prepara um relatório contendo um parecer de auditoria, a evidência que serviu de base, e as questões que a mesma pretende enfatizar. Sem acesso a esta informação no momento em que é chamada a aprovar a conta de gerência do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal é chamada a tomar a sua decisão “às escuras”. Com efeito, é chamada a apenas “carimbar” a opinião do Conselho sobre o seu próprio desempenho. Esta prática prejudica a credibilidade do processo de supervisão e da função constitucional da Assembleia Municipal.
- Quando o Presidente do Conselho Municipal submete a conta de gerência ao TA, envia também uma cópia para o MdF o qual, por seu turno, a envia à IGF para realizar uma inspecção às contas do Município. O MdF envia o seu parecer sobre as contas e procedimentos ao TA. O TA, então, julga a conta do município com base na opinião da IGF. Isto significa que, na verdade, a auditoria das contas do Conselho Municipal é levada a cabo pela IGF, a qual é equivalente a uma função partilhada de auditoria interna, funcionando sob a autoridade do MdF. Isto significa que o executivo e a administração de outro nível de governação em Moçambique (governo

central) supervisiona o desempenho do executivo e administração de outro nível de governação (municipal). Quando olhamos para o processo de gestão de despesas, podemos afirmar que não existe actualmente uma supervisão externa do processo. O papel do TA é realizado com base nas constatações de auditoria interna produzidas pela IGF. Este aspecto não representa uma separação credível de poderes. Adicionalmente, este processo contraditório de ‘supervisão’ é tornado ainda mais complicado pelo mandato duplo do TA. Por um lado, o TA age como um tribunal administrativo, e possui a responsabilidade de pré-autorizar todos os pagamentos e contratos celebrados com entidades públicas moçambicanas. Porém, por outro, é responsável, por via da sua segunda função de “auditoria externa”, por prestar uma auditoria rigorosa, objectiva e independente dos mesmos pagamentos e contratos.

- O julgamento das contas pelo TA não é partilhado com o Município de forma atempada. O relatório da IGF é partilhado com o Município de forma atempada. Nem o relatório do TA, nem o relatório da IGF são partilhados com a Assembleia Municipal. Consequentemente, no que concerne à efectividade do processo de gestão de despesas, não existe qualquer elemento de supervisão externa do mesmo. O que, de facto, passa para a função de supervisão é a inspecção técnica interna das demonstrações financeiras da administração municipal por um nível superior de administração. Esta situação não consubstancia-se em supervisão externa e prejudica sistematicamente a credibilidade da função de supervisão da Assembleia Municipal.
- Nenhum destes relatórios é disponibilizado ao público. De facto, o Art.º 90 da Lei 26/2009 estabelece que as auditorias são ferramentas “privilegiadas” de controlo financeiro. Esta provisão legislativa também afecta, de forma sistemática, a capacidade das Assembleias Municipais de conduzir uma supervisão efectiva em Moçambique.

Relatório de auditoria interna

- A visita de inspecção pela IGF representa a auditoria interna das contas e procedimentos do Município. A IGF produz um relatório preliminar que oferece aos oficiais municipais o direito de contraditório e apenas após a resposta (ou não) destes (mediante um prazo determinado) sobre as constatações da IGF é que o relatório é finalizado. O relatório da IGF não é disponibilizado ao público ou partilhado com a Assembleia Municipal. Por outras palavras, as constatações de auditoria interna, que formam a base das constatações de auditoria “externa” do TA são negadas ao conhecimento da Assembleia Municipal. Isto apesar do facto de as mesmas constatações serem mais tarde usadas pelo TA, o qual deveria submetê-las à Assembleia (caso houvesse uma situação de separação clara de poderes).

Resumo das capacidades actuais das partes interessadas

Lado da Oferta

| | |
|--|---|
| <p>Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, reporte financeiro e sobre o uso dos recursos financeiros disponíveis para a satisfação progressiva das necessidades</p> | <ul style="list-style-type: none"> • A gestão de despesas, o controlo e o reporte financeiro são realizadas em conformidade com a legislação nacional. Contudo, a finalidade da produção destes relatórios (de natureza técnica ou de gestão) é de facilitar a supervisão das despesas pelo governo central (especificamente pelo Mdf). Ênfase limitada é dada à qualidade da gestão de recursos financeiros ou, pelo menos, ao uso socialmente responsável de tais recursos. Actualmente, os oficiais municipais não produzem quaisquer justificações e explicações sobre como as decisões são tomadas relativamente ao uso dos recursos financeiros disponíveis na realização progressiva de necessidades. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O processo de reporte financeiro anterior (2011) não foi, claramente, implementado, alegadamente, como resultado de má-conduta / má-gestão no uso dos recursos financeiros públicos disponibilizados ao Município de Cuamba. • Foram realizadas eleições extraordinárias e um novo presidente foi eleito. Também foram registadas alterações no departamento de administração e finanças do Conselho Municipal de Cuamba. • A nova equipa de gestão financeira indicou que produz balancetes mensais e trimestrais. Todavia, na ausência de uma auditoria externa rigorosa e independente, e na ausência do acesso a tais relatórios financeiros, não é possível indicar se existe ou não uma evidência de capacidade efectiva para produzir relatórios ou balancetes financeiros fidedignos e precisos. • Acresce que durante a visita da equipa do estudo o Presidente do Município reconheceu que o Conselho Municipal de Cuamba precisa de fortalecer a sua capacidade, designadamente do pessoal existente e da pessoa responsável pela administração financeira. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Vide acima. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Vide acima. |
| <p>Capacidade de envolvimento com os actores / grupos cívicos, com base nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, o Conselho Municipal não possui a capacidade de interagir com os actores cívicos para explicar e justificar as suas decisões sobre a gestão de despesas, ou sobre os seus mecanismos de controlo e desempenho financeiro. Actualmente, não existe qualquer tipo de interacção entre os oficiais e os grupos cívicos para efeitos de explicação e justificação das suas decisões e desempenho. Todavia, esta é uma questão sistémica já que a actual legislação de gestão de finanças públicas não exige que os oficiais assim o façam. Adicionalmente, as actuais provisões jurídico-legais não permitem o acesso público aos relatórios de auditoria externa e interna que avaliam o cumprimento de controlos financeiros e da credibilidade das decisões financeiras. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão de riscos e de</p> | <ul style="list-style-type: none"> • De acordo com o seu estatuto orgânico o Conselho Municipal deve ter um órgão de controlo interno com funções de controlo e verificação interna. |

produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de riscos

- Todavia, este órgão ainda não existe e o Conselho Municipal não possui, neste momento, a capacidade de realizar funções de auditoria interna e de gestão de riscos.
- O controlo interno, contudo, deve ser realizado pela IGF. Porém, conforme ilustrado acima, a função da IGF não constitui uma auditoria “interna” ou gestão de risco pois, para fazê-lo, necessitaria de ter pessoal permanente e efectivo no Conselho cuja tarefa séria de monitorar constantemente os relatórios financeiros mensais e a realização de investigações proactivas sobre os riscos identificados, etc., numa base contínua. Estes membros do quadro de pessoal deveriam encontrar-se, pelo menos, trimestralmente, com os Vereadores e com o Presidente do Município para coloca-los a par das acções que devem ser levadas a cabo para lidar com os riscos internos ou com as fraquezas de controlo interno. Conforme indicado acima, dada a falta de capacidade do TA de realizar visitas anuais de auditoria externa ao Município, o seu julgamento da conta de gerência tem como base as visitas anuais (e o parecer) da IGF relativamente as operações do Município. Em termos de normas de auditoria externa, esta função não é exercida de forma credível.

Capacidade (e competências técnicas) para realizar auditorias externas às despesas

- O Município não possui os recursos necessários para contratar serviços de auditoria externa privada as suas demonstrações financeiras. A responsabilidade para realizar auditorias externas reside junto do TA, o qual possui o mandato constitucional como instituição suprema de auditoria em Moçambique. As auditorias devem ser realizadas pelo TA com base no seu plano anual de auditorias, as quais, dada a capacidade do TA em termos quantitativos, são realizadas, o mínimo, a cada dois anos. Consequentemente, as auditorias anuais do TA não são actualmente levadas a cabo no município de Cuamba.
- Apesar de a lei não fazer menção específica, não existe qualquer objecção que o Município contrate auditores externos do sector Privado para levar a cabo auditorias externas às suas contas / procedimentos de funcionamento e/ou programas. Conforme indicado, todavia, os municípios aparentemente não possuem os recursos financeiros necessários para este efeito (ou, alternativamente, terão optado por estabelecer como prioridade dedicar parte dos seus recursos para este fim).

Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com os actores / grupos cívicos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de relatórios de auditoria interna e externa e para justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas

- Actualmente, nem os oficiais, nem os auditores (externos ou internos) interagem ou possuem a capacidade de interagir com os grupos cívicos usando evidências e constatações das auditorias (externas ou internas).

Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas

- Vide acima.

Lado da Procura

| | |
|--|---|
| Capacidade e competências técnicas para rever justificações e explicações, com base em evidências, sobre as decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, e reporte financeiro e sobre o uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfação progressiva das necessidades | <ul style="list-style-type: none"> Nem os grupos cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade ou as competências técnicas para rever as demonstrações e relatórios financeiros relativas às decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro e as justificações relativas às decisões de despesa e ao desempenho. |
| Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras mensais | <ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras. |
| Capacidade (e competências técnicas) para rever os relatórios financeiros trimestrais | <ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras. |
| Capacidade (e competências técnicas) para rever as demonstrações financeiras anuais | <ul style="list-style-type: none"> Actores cívicos os e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras. |
| Capacidade de envolvimento com os oficiais com base nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e para avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas | <ul style="list-style-type: none"> Actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras o que afecta negativamente a sua capacidade de utilizar tais relatórios como evidência que sirva de base para interagir com qualquer entidade. Estes actores demonstraram também alguma reticência em interagir com os oficiais devido ao receio de estigmatização política entre os membros da comunidade influenciando qualquer interacção à volta do desempenho dos oficiais ou exigências de prestação de explicações e justificações sobre as suas decisões e desempenho. |
| Capacidade (e competências técnicas) de rever os relatórios de gestão de risco | <ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever relatórios de gestão de risco. Ademais, o Município e/ou os auditores não produzem qualquer tipo de relatório de análise e gestão do risco. |
| Capacidade (e competências técnicas) para revisão das auditorias externas às despesas | <ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras. |
| Capacidade de envolvimento com os oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa e de avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas | <ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras. Este facto afecta negativamente a sua capacidade de usar as evidências produzidas pelas auditorias para interagir como quaisquer entidades (oficiais e auditores externos). Estes actores demonstraram também alguma reticência em interagir com os oficiais devido ao receio de estigmatização política entre os membros da comunidade influenciando qualquer interacção à volta do desempenho dos oficiais ou exigências de prestação de explicações e justificações sobre as suas |

| | |
|---|--|
| Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras mensais | <p>decisões e desempenho.</p> <ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras. |
|---|--|

3.3 Análise do Contexto

Que instituições-chave estão envolvidas na gestão de despesas no Município?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, departamento de administração e finanças);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MFP, GP);
- Municípios.

Quais são os papéis - chave (cargos) envolvidos neste processo?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, departamento de administração e finanças) – é responsável pela realização da despesa com base nos planos. Existe uma unidade de administração e finanças a qual usa os recursos disponíveis para implementar as despesas de funcionamento e de capital, conforme a cabimentação orçamental. O Presidente do Município deve apresentar um relatório sobre a situação da colecta de receitas e execução de despesas e sobre o desempenho da despesa real *vis-à-vis* as metas de despesas planificadas e aprovadas pela Assembleia Municipal.
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – Rever o desempenho do Município *vis-à-vis* as metas de despesa. A Assembleia Municipal, fora das sessões funciona com grupos de trabalho correspondentes a cada uma das vereações do Conselho Municipal, como forma de melhor acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos por cada vereação no campo. Os grupos de trabalho também realizam visitas às comunidades antes e depois de cada sessão de modo a assegurar que as actividades planificadas estão, de facto, a ser implementadas. A função de tais grupos de trabalho poderia ser mais útil se os mesmos interagissem com os departamentos do Conselho Municipal e solicitassem o acesso aos relatórios (incluindo os relatórios de auditoria) e levassem a cabo uma análise rigorosa dos mesmos.
- Auditores internos (IGF/MdF) – A IGF é o órgão do Estado responsável pela realização de auditorias internas. Apesar de se encontrar posicionado dentro do Ministério das Finanças (MdF) o seu escopo não é limitado a aspectos financeiros e a sua informação e constatações são usadas para alimentar o papel do Tribunal Administrativo.
- Auditores externos (TA) – O Tribunal Administrativo é a Instituição Suprema de Auditoria e é responsável pela realização de auditorias externas a todas instituições públicas, incluindo os municípios.
- Órgãos de Tutela (MFP, GP) – A instituição de tutela com um papel mais óbvio é o Ministério das Finanças. É o Ministério das Finanças que decide qual é o tecto orçamental para o exercício financeiro. O MdF leva a cabo auditorias internas por via da IGF. Por outras palavras, o MdF não aprova apenas o Plano e Orçamento do Conselho Municipal e determina o seu tecto orçamental, mas também realiza uma auditoria interna e externa do reporte financeiro e da gestão financeira dos fundos orçamentados. Acresce que o MdF exerce todos estes poderes abrangentes independentemente dos contributos das Assembleias Municipais. É o MdF que toma a decisão final relativa à alocação de recursos para financiar as actividades planificadas – mesmo quando ainda não tenham sido recebidos os contributos da Assembleia Municipal. É também o MdF que toma a decisão final sobre o uso satisfatório de fundos públicos e sobre a gestão e controlo financeiro desses fundos pelos municípios, via a auditoria da IGF às contas municipais (que depois são usadas pelo TA como base para julgar as contas e emitir o parecer de auditoria externa). Consequentemente, o MdF usurpa o papel de supervisão das Assembleias Municipais em Moçambique. Esta é uma séria preocupação se considerarmos o seu impacto sobre a clara separação de poderes entre a Assembleia Municipal e o executivo/administração. Representa também uma excessiva concentração de poderes de tomada de decisão e de supervisão dentro de

um único ministério do governo central, afectando negativamente a responsabilização social pelo uso de recursos.

- Municípios – Em princípio estes têm acesso à conta de gerência antes de as mesmas serem submetidas ao Tribunal Administrativo. A Lei 1/2008 permite que os municípios submetam reclamações relativas ao conteúdo da conta de gerência. Todavia, isto ainda não acontece. A lei também garante aos municípios o acesso à informação à volta dos processos de aquisições (desde que tal acesso não prejudique a natureza concorrencial do processo) e estão autorizados a participar nas sessões de abertura de propostas. Actualmente o Conselho Municipal, todavia, não permite que os municípios ou membros da Assembleia Municipal participem na abertura de propostas. Adicionalmente, os municípios não são envolvidos em qualquer campanha activa ou outro conjunto de actividades para assegurar o seu acesso aos documentos de concurso.

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo de gestão de despesas deveria ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

Os actores cívicos entendem que o processo não é transparente como deveria ser e que o Conselho Municipal não partilha a informação sobre as receitas colectadas e sobre as despesas efectuadas. Todavia, é fácil compreender que, para além do receio de estigmatização política, os municípios não possuem informação sobre os seus direitos constitucionais e jurídicos de participação e sobre as obrigações que o Município tem em facilitar tal participação. Especialmente no que respeita aos requisitos e procedimentos de gestão de despesas.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal também expressaram claramente que é seu entendimento que o Conselho Municipal não fornece a informação necessária relacionada com as despesas de um modo transparente e detalhado. Todavia, os membros da AM não possuem a capacidade de exigir justificações e explicações porque:

- i) não sabem como exercer o seu papel supervisor e fiscalizador;
- ii) não se encontram familiarizados com as provisões jurídico-legais sobre o seu papel;
- iii) a legislação é omissa relativamente a como o papel de supervisão e fiscalização da Assembleia Municipal deve ser exercido;
- iv) Existe o receio de estigmatização política associado à exigência de explicações sobre o desempenho do Conselho Municipal e com a exigência de justificações relativas às decisões

Qual é o grau de acesso a recursos e conhecimento sobre como o processo funciona e informação que as partes interessadas têm?

Lado da Oferta

Oficiais do Conselho Municipal

Os oficiais municipais possuem acesso suficiente a recursos e conhecimento sobre como ocorre este processo.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

Os grupos cívicos e actores não possuem acesso suficiente aos recursos e conhecimento sobre este processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem acesso razoável a recursos para participar neste processo. Porém, não possuem conhecimento suficiente nem competências técnicas para desempenhar o seu papel na gestão de despesas.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de gestão de despesas é actualmente realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Quando abordado pela equipa do estudo de base o Presidente do Conselho Municipal afirmou que gostaria que o processo fosse mais transparente e participativo. Isto aparenta indicar um interesse em transformar a forma como o processo é actualmente levado a cabo, o que representa uma potencial oportunidade de engajamento para os grupos cívicos e de interesse para a Assembleia Municipal.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

Os actores da sociedade civil também expressaram que gostariam de ser capazes de participar no processo de acompanhamento da gestão municipal de despesas públicas e do desempenho.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal mostraram interesse em participar mais efectivamente no processo de gestão de despesas e o desejo de obter mais informações permitindo que os mesmos possam cumprir com o seu papel de supervisão de um modo mais efectivo.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de gestão de despesas é actualmente levado a cabo?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Presidente do Conselho Municipal de Cuamba afirmou que há uma necessidade de capacitação a todos os níveis do Município. Ele indicou ainda que as capacidades têm de ser reforçadas (em qualidade e em quantidade) a nível da gestão financeira e de aquisições. Independentemente de possuir tal capacidade ou não, a equipa do estudo de base acredita que as autoridades municipais terão também de mudar a forma como olham para a interacção com a Assembleia Municipal e com os actores cívicos. Ademais, com o apoio do FORASC o Conselho Municipal criou o Conselho Consultivo de Planificação. O conselho possui representantes de todas as localidades e bairros. Esta estrutura poderia ser alargada para incluir a interacção à volta da gestão de despesas.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

O Fórum de ONGs de Cuamba (FORASC) tem estado a promover sessões de discussão / capacitação regular para membros da Assembleia Municipal e da comunidade (actores cívicos) sobre como funcionam os processos municipais, e sobre como realizar a monitoria da governação com recurso a *score cards*, e outros mecanismos de participação.

Membros da Assembleia Municipal

Ademais, a Assembleia Municipal encontra-se dividida em grupos de trabalho correspondentes a cada vereação do Município. No âmbito do apoio do FORASC, e não só, estes grupos de trabalho (e os membros da assembleia no geral) poderiam ver a sua capacidade melhorada para se tornarem mais proactivos no engajamento com os munícipes usando as evidências produzidas pelos relatórios de monitoria e pelas constatações dos comités de auditoria social a serem criados.

4. Processo 03 – Gestão de Desempenho

4.1 Cenário Ideal

Um processo efectivo de gestão de desempenho inicia o processo de execução de um orçamento aprovado alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais, o Conselho Municipal e os gestores seniores devem reportar o seu desempenho na implementação dos objectivos e produtos listados nos planos estratégicos. Estes devem explicar e justificar os actuais níveis de implementação e quaisquer casos de desempenho ineficiente e indicar as medidas correctivas adoptadas. Contratos de trabalho detalhados e acordos de desempenho deverão ser assinados por todos os membros do quadro (com base nos produtos do plano estratégico) e o desempenho real deverá ser revisto ao longo do exercício financeiro. Entre outros aspectos, a gestão efectiva do desempenho requer um número de subsistemas dentro dos municípios. Tais subsistemas incluem: sistemas efectivos de gestão de recursos humanos; mecanismos fiáveis de reporte do desempenho (com categorias que correspondam àquelas contidas nos orçamentos e relatórios financeiros); processos efectivos de monitoria e avaliação (incluindo mecanismos regulares de monitoria da prestação de serviços); um ambiente efectivo de controlo interno; e, uma função efectiva de gestão de risco e auditoria interna.

Que documentos devem ser produzidos?

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

- Relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Relatórios de desempenho de fim de exercício (normalmente combinados com os relatórios financeiros e integrados no relatório anual);
- Relatórios de auditoria interna ao desempenho;
- Relatórios do Tribunal Administrativo sobre o desempenho;
- Relatórios sobre a implementação dos planos do projecto;
- Relatórios produzidos por provedores de serviços terceirizados;
- Acordos de desempenho para os gestores seniores;
- Relatórios de infra-estruturas e de manutenção.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da oferta

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho no que concerne ao uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfazer progressivamente as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho anuais;
- Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho disponíveis, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, *vis a vis* dos planos aprovados;
- Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas do desempenho;
- Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho.

Lado da procura

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de revisão das justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho anuais;
- Capacidade de envolvimento com os oficiais com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever as funções e os relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, *vis a vis* dos planos aprovados;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever auditorias externas ao desempenho;
- Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho.

4.2. Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

| Documento | É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter? |
|---|--|
| Relatórios de desempenho ao longo do exercício | <ul style="list-style-type: none">• O Conselho Municipal de Cuamba produz um mini-relatório trimestral sobre o grau de cumprimento das actividades planeadas. Contudo o relatório não é disponibilizado para consulta pública. O mesmo discrimina as actividades por vereação. Indica as fontes de financiamento, o objectivo a ser alcançado, os indicadores, os prazos, os resultados esperados e se a actividade foi realizada ou não.• O relatório é acompanhado de uma indicação percentual do grau de cumprimento. Esta não é uma obrigação determinada por lei e a equipe do estudo não encontrou situação semelhante no Conselho Municipal de Metangula. |
| Relatórios de desempenho de fim de exercício (normalmente acompanhados de relatórios financeiros e integrados no relatório anual) | <ul style="list-style-type: none">• O desempenho é reportado em termos do cumprimento das actividades planificadas do grau de execução orçamental. Porém, o desempenho do pessoal do quadro do Conselho Municipal ainda não é reportado. |
| Relatórios de auditoria interna | <ul style="list-style-type: none">• O estatuto orgânico do Município cria um Gabinete de Controlo e Verificação Interna (Arts. 15 e 16 do Estatuto Orgânico) o qual tem a função de assessorar o Presidente em questões de controlo e verificação e para servir de ponte entre a inspecção do Estado e os órgãos de auditoria. Este gabinete, contudo, ainda não existe.• A IGF leva a cabo inspecções de auditoria interna uma vez por ano, normalmente após ter recebido uma cópia da conta de gerência enviada pelo Conselho Municipal. Note-se, contudo, que esta inspecção aparenta possuir as características de uma auditoria externa, realizada após os eventos. As auditorias internas têm lugar à medida que os eventos vão ocorrendo. É aqui que reside a diferença chave entre a auditoria interna e externa. Durante a visita de estudo (Agosto de 2012), a inspecção pela IGF ainda não tinha decorrido. Isto 8 meses após o fim do exercício financeiro anterior. Este atraso na avaliação da gestão do desempenho e na identificação dos riscos à efectiva implementação dos planos estratégicos e à efectividade da gestão de recursos humanos no Município de Cuamba constitui uma preocupação significativa. A finalidade de se estabelecer uma função de auditoria interna e de gestão de risco é de possuir pessoal dedicado de forma permanente disponível para apoiar o Presidente do Município e os vereadores na identificação e correcção dos riscos à efectiva implementação das actividades planificadas à medida que os riscos emergem. Claramente, não é possível corrigir tais riscos que ameacem um sistema de gestão de desempenho se o mesmo só é avaliado 8 meses após o fim do ciclo anual de desempenho. |
| Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras e de desempenho) | <ul style="list-style-type: none">• Não foram encontrados relatórios de auditoria externa pelo TA.• Os oficiais municipais referiram desconhecer se e |

| | |
|--|---|
| | quando a Autarquia recebeu uma visita do TA. Esta é uma preocupação séria porque indica que não há registos sobre as auditorias realizadas e não existem mecanismos criados para permitir que as recomendações deixadas sejam efectivamente acompanhadas e implementadas. |
| Relatórios sobre a implementação dos planos do projecto | <ul style="list-style-type: none"> • Não existem relatórios específicos sobre a implementação de planos de projecto. Estes deveriam ser incorporados no relatório anual (conta de gerência) contudo, com detalhes genéricos. |
| Relatórios produzidos por provedores de serviços terceirizados | <ul style="list-style-type: none"> • As pessoas contactadas junto do Município indicaram que não havia quaisquer contratos de terceirização celebrados com provedores de serviços. |
| Acordos de desempenho para os gestores seniores | <ul style="list-style-type: none"> • O Município ainda não aplica as provisões do SIGEDAP e nenhum acordo de desempenho é assinado com os gestores seniores ou com outros oficiais de alto nível. |
| Relatórios de infra-estruturas e de manutenção. | <ul style="list-style-type: none"> • Não existe qualquer relatório específico a este respeito. |

Sumário das actuais capacidades das partes interessadas

Lado da Oferta

| | |
|---|---|
| Capacidade para produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades | <ul style="list-style-type: none"> • O Departamento de Recursos Humanos do município é responsável pelos aspectos de desempenho. Até o momento nenhuma justificações e explicações são dadas para explicar as decisões relativas à gestão de desempenho, controlo do desempenho e medidas associadas. • O SIGEDAP é o sistema que existe para assegurar a gestão efectiva do desempenho no sector público em Moçambique, o qual também deve ser implementado em todos os municípios. Todavia, até a data o Conselho Municipal de Cuamba ainda não iniciou a sua implementação. • O Conselho Municipal de Cuamba actualmente prepara uma avaliação de duas páginas para avaliar o desempenho de cada funcionário. Esta avaliação é feita numa base anual, de acordo com o sistema em vigor antes da aprovação do SIGEDAP. • Os resultados das avaliações são acessíveis apenas para os oficiais seniores, como sejam, o Presidente, os vereadores e os gestores. Porque não existe nenhuma espécie de reporte da avaliação do desempenho, o município ainda não possui a capacidade de produzir justificações e explicações com base em evidências sobre as decisões relativas à gestão de desempenho e para explicar e justificar como o município usa os recursos humanos disponíveis para satisfazer as necessidades dos munícipes. • Isto assim acontece porque o município ainda não foi capaz de implementar um sistema capaz de monitorar o desempenho com respeito à implementação das actividades planificadas, o que iria permitir ainda um reporte adequado do seu desempenho. |
| Capacidade (e competências técnicas) | <ul style="list-style-type: none"> • O Artigo 13 do SIGEDAP estabelece que o período de |

| | |
|---|---|
| <p>para produzir Relatórios de desempenho ao longo do exercício</p> | <p>avaliação de desempenho é anual, de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro.</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Contudo, estabelece que para monitorar o grau de cumprimento do plano individual de actividades devera ser levada a cabo uma avaliação semestral intermédia. Indica ainda que a nível dos departamentos a monitoria do desempenho deverá ser realizada com base no plano individual de actividades e deverá ser feito numa base trimestral. • O Município de Cuamba ainda não produz relatórios de desempenho durante o exercício. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho anuais</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Até ao momento, nenhum relatório anual de desempenho foi produzido. |
| <p>Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho disponíveis, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Não existe interacção com os actores cívicos (ou com a Assembleia Municipal) para justificar e explicar a sua gestão de desempenho e as decisões e mecanismos de controlo. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão do risco e para produzir relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, vis a vis os planos aprovados</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O município ainda não possui a capacidade ou as capacidades ou as competências técnicas para estabelecer funções de auditoria interna e de gestão do risco. • Conforme indicado. A auditoria interna e a gestão do risco são actualmente levadas a cabo pela IGF. Ainda assim, as práticas de auditoria existentes (pelo TA, bem assim, pela IGF) não olham para funções de análise de risco⁸ e de gestão. Estas auditorias apenas cobrem o aspecto do desempenho relativamente aos planos (incluindo relativamente ao Manifesto Eleitoral). |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas ao desempenho</p> | <ul style="list-style-type: none"> • As Auditorias externas actualmente olham para o desempenho face às actividades contidas nos planos. |
| <p>Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Não existe qualquer interacção (por parte dos oficiais ou auditores) com os grupos cívicos ou Membros da Assembleia Municipal, com base nas evidências produzidas pelo relatório de auditoria, para efeitos de explicação e justificação à volta do processo de gestão de desempenho dentro do Município de Cuamba. Na perspectiva do lado da Oferta, isto sugere a importância de se desenvolver a capacidade de os oficiais do Conselho Municipal começarem a recolher e analisar informações relacionadas com o desempenho. A criação de uma função operacional de auditoria interna e de gestão do risco dentro do município será crucial para este fim. Logo que tal função de gestão de risco seja operacionalizada e a funcionar, os oficiais do Conselho Municipal de Cuamba estarão em posição de analisar informação recolhida relativa ao risco. Todavia, os oficiais deverão ainda precisar de criar um processo viável de interacção com os membros da Assembleia Municipal e como os grupos cívicos de modo a comunicarem explicações e justificações relativas à gestão de desempenho. A existência do SAMCom, e a |

⁸ Em 2009, foi aprovada uma nova Lei que regula o funcionamento da Terceira Secção do TA (Lei 26/2009) e uma das inovações que a mesma introduz é o requisito de o TA seleccionar visitas de auditoria com base no risco usando uma matriz de riscos onde o montante de despesas é a determinante.

realização de encontros trimestrais pelo SAMCom, poderia constituir um veículo para operacionalizar este processo. Os grupos cívicos e os membros da Assembleia Municipal poderiam participar nestes encontros. Alternativamente, o Conselho poderia dar um feedback trimestral nas sessões da Assembleia Municipal. Ademais, os grupos cívicos poderiam participar nestas sessões (a limitação poderá ser de os grupos cívicos não terem o direito à palavra nas sessões da Assembleia Municipal – desse modo a sua capacidade de apresentar informação e evidências relevantes poderá ser limitada e dependente do convite à palavra ou a testemunho pelos membros da Assembleia).

Lado da Procura

Capacidade de rever as justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades

- Os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não têm acesso a quaisquer relatórios sobre a gestão de desempenho ou de auditorias ao desempenho na implementação das actividades planificadas.
- Adicionalmente, mesmo se os grupos cívicos e a Assembleia Municipal tivessem acesso aos relatórios relevantes sobre o desempenho (incluindo aos relatórios de auditoria), actualmente, não possuem o conhecimento necessário sobre o processo de gestão de desempenho e as competências técnicas para rever justificações e explicações baseadas em evidências sobre como a gestão do desempenho está a ser efectuada.

Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho ao longo do exercício

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho anuais

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

Capacidade de envolvimento com oficiais com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.
- É também preciso tomar em consideração que em Cuamba quaisquer questionamento ou solicitação de justificações / explicações poderá ser visto como um acto de oposição política, afectando, assim, qualquer possibilidade de o processo de engajamento ser efectivo.

Capacidade (e competências técnicas) para rever as funções de auditoria interna e de gestão do risco e relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, vis a vis os planos aprovados

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho (incluindo auditorias internas e avaliações do risco) sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

| | |
|--|---|
| Capacidade (e competências técnicas) para rever auditorias externas ao desempenho | <ul style="list-style-type: none"> • Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho (incluindo auditorias externas) sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho. |
| Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho | <ul style="list-style-type: none"> • Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho. • Adicionalmente, no caso de Cuamba qualquer questionamento e solicitação de justificações / explicações sobre o desempenho na implementação dos planos pode ser vista como um acto de oposição política, por essa razão, isto afecta o engajamento efectivo dos grupos cívicos. |

4.3. Análise do Contexto

Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de gestão de desempenho no município?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, Vereadores, Departamento de Administração e Finanças, Departamento de Recursos Humanos);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP);
- Municípes.

Que papéis-chave (cargos) encontram-se envolvidos neste processo?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, Vereadores, Departamento de Administração e Finanças, Departamento de Recursos Humanos) – O órgão principal é o Departamento de Recursos Humanos o qual gere todos os aspectos relacionados com os recursos humanos. Contudo, ainda não se encontra implementado um sistema apropriado de desempenho (SIGEDAP).
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – A lei não prescreve quaisquer tarefas específicas na supervisão deste processo e, de facto, nenhuma tarefa é actualmente realizada pela Assembleia Municipal de modo a exercer a supervisão sobre o desempenho do Conselho Municipal e dos seus vários programas na implementação das suas actividades planificadas.
- Auditores internos (IGF/MdF) – O papel da IGF não se limita à avaliação da gestão e controlos financeiros, inclui também outros aspectos relacionados com a gestão do município, incluindo o desempenho na implementação das actividades face às metas.
- Auditores externos (TA) – O TA ainda não possui a necessária capacidade em termos quantitativos para levar a cabo visitas anuais ao município. Talvez, com a recente instalação do Tribunal Administrativo Provincial no Niassa a situação venha a ser alterada.
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD) – O Ministério da Função Pública têm a atribuição de fornecer assessoria, assistência e formação na implementação do SIGEDAP.
- Municípes – Municípes não participam no processo, nem a legislação estabelece qualquer mecanismo específico de participação a este respeito. Actualmente o Conselho Municipal não permite que os municípes ou membros da Assembleia Municipal participem no acompanhamento do processo de gestão de desempenho. Adicionalmente, os municípes não se encontram envolvidos em qualquer tipo de campanha ou actividades de acesso a documentos relacionados com a gestão de desempenho.

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo gestão de desempenho deveria ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os Órgãos de Tutela, especialmente o Ministério da Administração Estatal pretende interagir mais com os Conselhos Municipais de modo a apoiar-los na melhor implementação dos processos de gestão municipal, incluindo na implementação do Sistema de Gestão de Desempenho (SIGEDAP).

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da sociedade civil sentem que são excluídos da maior parte dos processos de governação municipal, principalmente no que concerne ao acesso a informação sobre os mesmos (no caso específico sobre as alterações que são efectuadas na estrutura do quadro de pessoal). Os munícipes, no geral, sentem que deveriam ter acesso a mais informação sobre este processo. Isto não significa necessariamente que os munícipes estão conscientes da importância que o processo de gestão de desempenho tem sobre o sucesso do Conselho Municipal na satisfação directa das suas necessidades, pelo que, ainda há um caminho longo a percorrer para que estes comecem a perceber a ligação que este processo tem com a satisfação das suas necessidades.

Membros da Assembleia Municipal

Tal como acontece com a sociedade civil os membros da Assembleia Municipal também tem a mesma opinião (são excluídos do processo). A Assembleia Municipal tem esta competência, pelo que deveria fazer uso dos seus grupos de trabalho especializados. Contudo, e, talvez pelo desconhecimento de como se processa (ou deve processar) a gestão do desempenho, os membros da Assembleia não se sentem empoderados para exigir explicações e justificações efectivas ao Conselho Municipal durante as suas sessões. Um dos membros referiu que uma vez procurou obter informação junto do Departamento de Administração e Finanças sem qualquer sucesso.

Que acesso a recursos e conhecimento (como funciona o processo e informação relacionada) possuem as partes interessadas relevantes?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os oficiais municipais não possuem os recursos e o conhecimento apropriados para implementar este processo. Um exemplo concreto disso é a não implementação do SIGEDAP (Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública).

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os actores cívicos actualmente não conseguem aceder a relatórios e informação relacionada com este processo e não estão familiarizados com os procedimentos estabelecidos por lei sobre como o processo deveria decorrer. A lei, por seu turno, não estabelece qualquer tipo de participação e engajamento neste processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal actualmente têm acesso aos relatórios produzidos pelo Conselho Municipal (relatórios de actividades) os quais são discutidos nas sessões ordinárias. Contudo acresce que o desempenho a que tais relatórios fazem menção encontra-se relacionado com o cumprimento de actividades face ao planificado. Os mesmos não olham para áreas específicas de desempenho individual (capacidade e competências) nem olham para os possíveis riscos que poderão impedir o alcance dos resultados que se pretende alcançar.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de gestão de desempenho encontra-se actualmente a ser implementado?

De um modo geral é importante indicar que os oficiais do Conselho Municipal, os membros da Assembleia Municipal e os munícipes não têm uma ideia sobre como o processo de gestão de desempenho deveria ser realizado (seja no cenário ideal, bem assim, nos termos estabelecidos pelo SIGEDAP. Por outro lado, a gestão de desempenho é algo considerado como sendo da única responsabilidade do Conselho Municipal, por isso, não constitui uma preocupação para Assembleia Municipal ou para os munícipes no geral.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de gestão de desempenho encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Conselho Municipal possui um Departamento de Recursos Humanos e um Gabinete de Planificação, os quais deveriam trabalhar de forma coordenada durante a planificação para assegurar que as metas individuais sejam incluídas na descrição de tarefas de cada gestor e/ou funcionário ou unidade relevante do município. O Conselho Municipal deveria também tirar proveito da relação de tutela que possui com o Ministério da Função Pública e o Ministério da Administração Estatal de modo a beneficiar-se de capacitação sobre como implementar o SIGEDAP e um processo adequado de gestão de desempenho.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da Sociedade Civil e/ou actores cívicos actualmente não possuem a capacidade de mudar a forma como a gestão de desempenho é implementada. Apesar de existir um número de grupos organizados e formais da sociedade civil em Cuamba, os municípios não se encontram envolvidos em qualquer campanha ou actividades para obter ou assegurar o seu acesso a documentos e/ou informação sobre a gestão de desempenho.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem o potencial de contribuir para mudar a forma como o processo de gestão de desempenho funciona. Contudo, a actual falta de conhecimento sobre como o processo deveria funcionar limita este potencial. Este aspecto é exacerbado pelo fraco quadro legislativo concebido para cobrir a supervisão pela Assembleia Municipal. Adicionalmente, os membros da Assembleia poderão ser impedidos pela falta de vontade ou força política para influenciar os membros do seu próprio partido a serem socialmente responsáveis pelo seu desempenho e conduta.

5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública

5.1 Cenário Ideal

O processo de gestão da integridade pública deverá servir para prevenir e corrigir situações de uso inefectivo dos recursos públicos disponíveis (por exemplo, através do fraco desempenho do pessoal municipal) e do abuso de recursos públicos (incluindo casos de má conduta, ineficiência, má administração, corrupção e conflitos de interesse). Parte do enfoque deste processo reside na existência de códigos de conduta e de códigos disciplinares e no cumprimento dos seus preceitos. Para além disso, o processo requer o envolvimento contínuo entre as partes interessadas (oferta e procura) no que concerne à monitoria de má conduta e implementação de acções correctivas (muitas vezes por via das direcções de gestão de recursos humanos e das unidades disciplinares, e do uso de bases de dados disciplinares). Requer também o envolvimento contínuo relativo à monitoria da implementação de mecanismos de prevenção concebidos para limitar o escopo dos conflitos de interesse e corrupção a nível dos municípios. Estes incluem registos da declaração de interesses privados pelos gestores seniores e oficiais do Conselho Municipal e dos membros da Assembleia Municipal. Incluem ainda a implementação transparente e efectiva dos processos de aquisições / concurso (incluindo a submissão de declarações de interesse pelos concorrentes).

Que documentos deverão ser produzidos?

Os oficiais e os gestores relevantes têm de produzir:

- Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo relativos a auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse;
- Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse;
- Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos;
- Relatórios sobre casos de incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal);
- Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores seniores, membros do Conselho Municipal;
- Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal
- Todos os documentos de concurso (incluindo: anúncios; especificação de bens ou serviços ou obras; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; atas da comissão de avaliação; contrato com o concorrente vencedor), os quais deverão incluir declarações de interesse de todos os concorrentes vencedores (declarando os nomes de quaisquer familiares ou associados que façam parte da adjudicação do concurso ou que possa influenciar a mesma).

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da oferta

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte sobre casos nos quais os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de implementar mecanismos de monitoria de eventos relacionados com a incapacidade e disciplinar envolvendo oficiais municipais e de manter os métodos necessários de recolha de dados e/ou bases de dados;
- Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de incapacidade e disciplinares disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) de criar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de risco relacionados com as situações de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas forenses;
- Capacidade (e competências técnicas) de gerir um processo eficiente e transparente de aquisições (incluindo: a preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de produzir os necessários documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor);
- Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho.

Lado da Procura

De um modo geral, deverão possuir a capacidade para rever, com base em evidências, justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte de casos em que os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de revisão de mecanismos de monitoria de situações de incapacidade e disciplinares envolvendo oficiais municipais e de avaliar relatórios de bases de dados;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão, avaliação e uso do conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade de envolvimento com oficiais com base na evidência produzida pelos relatórios de incapacidade e disciplinares e de avaliar justificações / explicações as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever as funções de auditoria interna e de gestão do risco e de rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios de auditoria interna e de gestão do risco sobre casos internos disciplinares e de incapacidade;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense;
- Capacidade (e competências técnicas) de rever e avaliar a eficiência e a transparência de processos de aquisições (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de avaliar e usar o conteúdo dos documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor);

- Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso e de avaliar justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, controlos e desempenho.

5. 2. Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

| Documento | É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter? |
|---|--|
| Relatórios de auditoria externa (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que sublinhem possíveis abusos ou conflitos de interesse | <ul style="list-style-type: none"> • As auditorias externas são levadas a cabo pelo TA. No momento da visita de estudo ao Município de Cuamba não existia qualquer relatório de auditoria disponível. Todavia, em termos gerais, o TA normalmente leva dois ou mais anos para visitar a mesma instituição (existem outros factores que influenciam a definição do plano de visitas de auditoria do TA, contudo). Uma questão acima identificada, adicionalmente, é o facto de o TA fazer depender das auditorias anuais pela IGF (MdF), o julgamento da conta de gerência. O facto de que não existem nos arquivos, quaisquer relatórios de auditoria do TA, ilustra a falta de capacidade de acompanhamento das constatações relacionadas com actos de má-conduta, má-gestão ou das recomendações de acções correctivas. Mais ainda, revela a incapacidade de medir a implementação de tais recomendações. • A Lei relativa ao funcionamento da Terceira Secção do TA indica que as inspecções e auditorias são instrumentos “privilegiados” de controlo da legalidade e eficiência das entidades públicas. Isto reflecte que os documentos produzidos por estes instrumentos não devem ser publicitados e servem apenas para o consumo interno pelas entidades públicas relevantes. Esta situação prejudica o acesso a informação sobre aspectos de gestão de recursos públicos. Todavia, as discussões levadas a cabo junto do Juiz-Presidente do TA de Nampula indicaram que os resultados das auditorias e inspecções poderão ser partilhados com o público, uma vez declarados finais e definitivos (isto é, após o processo de contraditório tiver ocorrido). A prática, por outro lado, indica uma situação contrária. |
| Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse | <ul style="list-style-type: none"> • Os relatórios de auditoria interna são produzidos todos os anos pela IGF (MdF) e analisam a (i) Legalidade e a Regularidade das Operações; (ii) Análise e Consistência de Aspectos Orçamentais, Integridade e (iii) Fiabilidade da Informação. O relatório de auditoria interna ao qual tivemos acesso foi produzido em 2011 e era referente ao exercício financeiro de 2010 e ainda não era um documento final. Isto significa que em Abril de 2012, o relatório ainda não tinha sido finalizado, dois anos após o período coberto pelo referido relatório. A nossa experiência indica que normalmente apenas ocorre um lapso de um ano entre o ano em consideração e o relatório final de auditoria. Ademais, conforme indicado acima, mesmo este atraso é substancial e, efectivamente, afecta negativamente a utilidade das constatações da auditoria ‘interna’ para efeitos de instituição de medidas correctivas. O objectivo da |

| | |
|--|---|
| | <p>condução de uma auditoria interna aos aspectos financeiros e de gestão do desempenho é, precisamente, de identificar e gerir os riscos, à medida que os mesmos vão emergindo. Na maioria dos casos, é impossível alcançar este objectivo de forma efectiva se as instituições tiverem de responder aos riscos e às fraquezas de controlo interno após a identificação do evento em causa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O relatório de auditoria interna acima indicado faz referência a um conjunto de irregularidades encontradas resultantes da utilização imprópria os modelos das Instruções de Execução Obrigatória (conforme definidas pelo Despacho do TA nº 6/GP/TA/2008). O mesmo relatório também sublinha o registo indevido de despesas, a sobreexecução em determinadas rubricas orçamentais face à cabimentação aprovada e a não-observação dos procedimentos de gestão financeira, entre outros. Nesta base, torna-se evidente que a IGF conduz o equivalente a uma auditoria financeira externa às contas municipais. Enquanto esta informação poderá não ser útil para estabelecer estratégias de prevenção do risco de formas que seja consistentes com as práticas convencionais de auditoria interna, torna-se claro que a IGF contém informação valiosa para efeitos de gestão da integridade pública. Cada uma das situações acima referidas constituem a base de consideração para a implementação de acções disciplinares contra oficiais relevantes do Conselho Municipal. |
| <p>Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Não existem relatórios sobre as situações disciplinares e sobre as acções correctivas adoptadas como resposta aos mesmos. A equipa do estudo, contudo, soube através de contactos junto do Conselho Municipal, que o anterior Presidente e o oficial responsável pela gestão financeira encontravam a ser criminalmente acusados de uso indevido de fundos municipais. • Estes dois oficiais foram afastados e eleições extraordinárias foram realizadas culminando com a eleição de um novo Presidente do Município. • Contudo, nenhum registo foi fornecido (alegadamente porque não existem) sobre o ponto de situação do processo contra o anterior Edil e responsável pela gestão financeira. |
| <p>Relatórios sobre casos de incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Nenhum relatório sobre a acção correctiva adoptada como resposta à conduta indevida, à incapacidade ou fraco desempenho do pessoal foi disponibilizado pelo Conselho Municipal de Cuamba. Adicionalmente, não existe qualquer evidência de alterações ao quadro de pessoal, efectuadas com base em qualquer análise ao desempenho. • Os contactos efectuados junto de oficiais municipais e de membros da Assembleia Municipal revelam que as acções disciplinares e as decisões de recolocação não são comunicadas dentro do Conselho Municipal ou à Assembleia Municipal. |
| <p>Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores seniores, membros do Conselho Municipal</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Tanto o Presidente do Conselho Municipal de Cuamba e o Presidente da Assembleia Municipal declararam os seus interesses. Não é solicitado a nenhum outro órgão a declararem os seus interesses privados. |

Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal

- O Presidente da Assembleia Municipal declarou os seus interesses privados. Esta exigência não é feita a nenhum outro órgão / membro da Assembleia Municipal.
- Adicionalmente, a exigência de declaração de interesses pessoais é feita pelo Ministério da Função Pública com recurso à Lei 4/90 (Normas de Conduta, direitos e Obrigações de Detentores de Cargos Seniores) e da Lei 7/98 (Normas de Conduta de Detentores de Cargos de Governação) as quais estabelecem a obrigação de declarar os interesses privados dos detentores de cargos de chefia e de gestão. Recentemente, foi aprovado o novo código de probidade pública que estabelece, entre outros aspectos, as novas regras para a declaração de interesses por titulares de cargos públicos.
- Adicionalmente, o Município não mantém um registo de tais declarações e aos membros da Assembleia (para além do Presidente) não é exigida esta declaração e a sua actualização anual.

Todos os documentos de concurso, incluindo:

- Anúncios de concurso
- Especificação de bens ou serviços e plano de trabalhos
- Lista de concorrentes
- Documentos originais de concurso
- Atas da comissão de avaliação
- Contrato com o concorrente vencedor

Estes deverão incluir declarações de interesse por todos os concorrentes (declarando os nomes de quaisquer familiares ou associados que façam parte da adjudicação do concurso ou que possa influenciar a mesma)

- Não foi possível ter acesso ao processo de aquisições porque a pessoa responsável se encontrava ausente.
- Apesar de a legislação moçambicana prescrever a necessidade de criação de uma UGEA (Unidade de Gestão e Execução de Aquisições) dentro da estrutura de cada município, o Município de Cuamba ainda não possui uma UGEA.
- Com efeito, possui uma unidade, dentro da Vereação de Promoção Económica do Conselho Municipal, responsável pela gestão de aquisições.
- Tanto o vereador como o Presidente do Conselho Municipal reconhecem que o actual sistema não assegura de modo eficiente a existência de medidas para detectar, prevenir e corrigir a ocorrência de situações de conflitos de interesse e corrupção.
- A unidade responsável pelas aquisições possui um plano para tratar das aquisições previstas pelo Conselho durante o exercício financeiro, o qual pode ser utilizado para efeitos de melhorar a efectividade da supervisão, pela sociedade civil e pela Assembleia Municipal da adjudicação de contratos e da finalização integral dos contratos adjudicados.

Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

Lado da Oferta

Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte sobre casos nos quais os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

Capacidade (e competências técnicas) de implementar mecanismos de monitoria da incapacidade e disciplinar relacionados com casos envolvendo

- Considerando a situação encontrada pela equipa do estudo (falta de conta de gerência e a situação de má-gestão durante o exercício anterior o Conselho Municipal de Cuamba e os seus oficiais não possuem a capacidade, as competências técnicas ou a vontade política de produzir justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.

- Actualmente o Conselho Municipal não possui a capacidade e as competências técnicas para monitorar a incapacidade e os eventos disciplinares que poderão envolver oficiais municipais e não possui a capacidade

| | |
|--|---|
| <p>oficiais municipais e de manter a necessária recolha de dados e/ou bases de dados</p> | <p>de manter (e não mantém) qualquer tipo de base de dados disciplinar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conforme indicado pelo se Presidente, o Conselho Municipal de Cuamba carece também de mecanismos de controlo interno que assegurem a não ocorrência de situações de conflito de interesses, especialmente na área de aquisições. • Nesta área por exemplo, os oficiais municipais acreditam que os processos de abertura de propostas não são abertos ao público e que apenas os concorrentes e os oficiais relevantes podem presenciar este acto. Isto representa, claramente, uma falta de domínio e familiaridade com as provisões jurídico-legais sobre o processo de aquisições. Nem aos membros da Assembleia Municipal é actualmente permitido participar na abertura de propostas. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Nenhum relatório é produzido sobre a incapacidade e situações disciplinares. • Contudo, o Artigo 11 do SIGEDAP prescreve que as avaliações de desempenho deverão ser acompanhadas de um relatório e indicar as áreas que carecem de melhoria. Nestes termos os grupos da sociedade civil e os membros da Assembleia Municipal poderiam razoavelmente esperar que tais relatórios de desempenho anuais incluíssem informações obre as acções correctivas planificadas e a informação sobre o seu estado de implementação. |
| <p>Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de incapacidade e disciplinares disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O município não possui a capacidade de interagir com os membros da Assembleia Municipal ou grupos cívicos à volta das constatações sobre a incapacidade ou relatórios disciplinares. • Actualmente não existe transparência por parte do Conselho Municipal relativamente à provisão de informação sobre questões ligadas à falta de capacidade e acções disciplinares. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de implementar funções de auditoria interna e de gestão de risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de risco sobre eventos internos disciplinares e casos de incapacidade</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, o município não possui a necessária capacidade e competências técnicas para implementar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir quaisquer relatórios sobre as situações disciplinares e sobre os casos de incapacidade. • A este respeito os Órgãos de Tutela (especialmente o MFP) poderiam desempenhar um papel importante no apoio aos municípios a implementar tais funções. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas forenses</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O município não pode, obviamente, realizar auditorias externas (forenses ou não). Contudo, este papel deve ser exercido pelo TA, o qual ainda não possui a capacidade (em termos de números) para fazê-lo com a devida regularidade. Os oficiais contactados junto do Município de Cuamba não se lembram da última vez que receberam uma visita do TA. Adicionalmente, não formam encontrados relatórios sobre a última visita de auditoria por esta instituição. A legislação municipal é omissa quanto a contratação de serviços externos de auditoria (sector Privado) mas também não aparenta existir qualquer impedimento neste sentido. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de implementar um processo de aquisições eficiente e transparente (incluindo: preparação de documentos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O regulamento de Aquisições refere-se a todos estes elementos (por favor, vide definições, Decreto / 15/2010. • Ademais, ficou claro pelas discussões realizadas em |

de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de produzir os necessários documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; atas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)

Cuamba que o domínio da legislação sobre aquisições, uma vez que apesar de os documentos de concurso serem preparados conforme indica o regulamento citado, o processo não é conduzido com a necessária transparência e provisão de informação. Por exemplo, os oficiais municipais contactados a este respeito informaram que, fora dos funcionários ligados ao processo de aquisições e os concorrentes, nenhum elemento do público tem acesso ao processo de abertura de concurso nem a documentação do concurso. Os membros da Assembleia contactados indicaram que não tem acesso à documentação de concurso nem a sessão de abertura de propostas.

Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho

- Não existe qualquer engajamento entre os oficiais e os auditores externos com os actores cívicos à volta da gestão da integridade.

Lado da Procura

Capacidade para rever, com base em evidências, justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte de casos em que os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal actualmente possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências relativas às decisões e ao desempenho na gestão da integridade pública.
- Os actores contactados pela equipa do estudo em Cuamba não possuíam qualquer conhecimento dos procedimentos de aquisições e alguns não aparentavam ter um interesse em tal tipo de interacção com o Conselho Municipal, uma vez que esta é percebida como uma tarefa e um assunto exclusivo dos oficiais municipais.

Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo dos mecanismos de monitoria da incapacidade e disciplinar relacionado com casos envolvendo oficiais municipais e de revisão de relatórios de base de dados

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e utilizar o conteúdo dos mecanismos existentes para monitorar os eventos relacionados com a incapacidade e eventos disciplinares envolvendo oficiais municipais e para rever os relatórios relacionados.
- Não existe qualquer tipo de base de dados sobre constatações de incapacidade ou disciplinares.

Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e utilizar o conteúdo dos relatórios anuais sobre a incapacidade e casos disciplinares – ou mesmo se estes tivessem sido produzidos em alinhamento com o SIGEDAP e tornados disponíveis para análise do público. Todavia, vale a pena acrescentar que matérias relacionadas com a avaliação de (in) capacidade e aspectos disciplinares não constam dos relatórios anuais, nem são partilhados com o público.

Capacidade de envolvimento com oficiais com base nas evidências produzidas por relatórios disponíveis de incapacidade e disciplinares e de avaliar as justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão da

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de interagir com os oficiais à volta de justificações e explicações baseadas em evidências no que respeita à gestão da integridade.

integridade pública, controlos e desempenho

Capacidade (e competências técnicas) de revisão, avaliação e uso do conteúdo das funções de auditoria interna e de gestão de risco e de avaliação dos relatórios de auditoria interna e de gestão do risco sobre os eventos internos disciplinares e de casos de incapacidade

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências no que respeita à gestão da integridade.

Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios externos de auditoria forense.

Capacidade (e competências técnicas) para rever e avaliar a eficiência e a transparência dos processos de aquisições (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de avaliar e usar o conteúdo dos documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever a eficiência e a transparência do processo de aquisições.

Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso e de avaliar justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, controlos e desempenho

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de interagir com os oficiais e com os auditores externos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de auditoria, documentos de concurso, e de avaliar justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.

5.3. Análise do Contexto

Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de gestão da integridade pública no município?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, Departamento de Administração e Finanças);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD);
- Municípes.

Que papéis-chave (cargos) encontram-se envolvidos neste processo?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, Departamento de Administração e Finanças) – Actualmente não é realizada nenhuma tarefa específica de Gestão da Integridade Pública. O Presidente do Município teve, todavia, de submeter uma Declaração de Interesses a pedido do Ministério da Função Pública;

- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – Estes interagem com o Conselho Municipal durante as sessões. São realizadas cinco sessões ordinárias por ano. Uma das sessões tem o objectivo de analisar e aprovar o relatório de actividades do exercício anterior (conta de gerência). Outra tem a finalidade de analisar e aprovar o Plano e Orçamento para o ano seguinte. Estas duas sessões, e as restantes três sessões procedem ao acompanhamento do estado de implementação dos planos e constituem uma oportunidade de exercício da função de supervisão pela Assembleia Municipal. A Assembleia Municipal tem uma acção limitada porque (i) a maioria dos seus membros (os quais foram eleitos em representação do partido no poder) não possui poder suficiente para contradizer as acções de membros mais seniores do mesmo partido no Conselho Municipal; e (ii) a minoria dos membros, sendo da oposição não possui, na realidade, um número suficiente de votos para poder influenciar as decisões e deliberações da Assembleia;
- Auditores internos (IGF/MdF) – Os relatórios de auditoria interna também produzem recomendações para o Conselho Municipal, as quais devem ser seguidas para corrigir ou prevenir a ocorrência de novas situações de má-administração. A IGF também sugere acções correctivas (de acordo com a lei) em casos onde tenham sido registadas irregularidades. Os relatórios da IGF (referente à conta de gerência de 2010) a que a equipe de estudo teve acesso não incluíam qualquer proposta de acções correctivas. Contudo, é preocupante que tenha recentemente sido aberto um processo criminal contra o anterior Presidente do Conselho Municipal e o chefe de administração e finanças em resposta a alegações de má-conduta financeira durante, precisamente, o mesmo período;
- Auditores externos (TA) – O TA deve realizar visitas mais frequentes ao Município de Cuamba, e deve julgar a sua conta de gerência uma vez por ano. Contudo, o TA ainda não possui a capacidade de fazê-lo (visitas de auditoria) de forma regular. O julgamento da conta de gerência pelo TA utiliza o parecer e constatações da IGF relativamente à conta de gerência – este exercício é feito anualmente – para julgar e decidir sobre a fidelidade da conta de gerência e sobre a implementação dos necessários controlos financeiros. Sempre que o TA identifique situações que possam constituir má conduta financeira ou violação criminal na actuação da entidade auditada, informa ao Ministério Público (por favor, vide Art.º 97.1 da Lei 26/2009);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD) – O MdF possui, neste âmbito, uma responsabilidade específica, através da Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA), a qual possui a competência de apoiar todas as entidades públicas no processo de aquisições e na implementação do regulamento de aquisições. Esta unidade tem também a responsabilidade de manter uma base de dados nacional sobre todas as aquisições públicas (contudo, esta base de dados não é actualizada e não contem dados suficientes sobre o município de Cuamba);
- Municípios – Os municípios actualmente não se encontram envolvidos no processo de Gestão da Integridade Pública).

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo gestão da integridade pública (ou sobre como a prevenção e correcção do (ab) uso ineficiente dos recursos humanos e financeiros disponíveis) deveria ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Presidente do Município é de opinião que deverão ser implementados mecanismos para prevenir a corrupção, má-conduta e conflitos de interesse, os quais, segundo o mesmo, são significativamente susceptíveis de ocorrer. O Presidente propõe a melhoria da capacidade do pessoal do Conselho Municipal.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos organizados da sociedade civil aparentam ter uma ideia, apesar de limitada, sobre a integridade pública.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal sentem que não possuem o poder e a capacidade de levar a cabo acções correctivas relacionadas com a acção do Conselho Municipal. Demonstraram um forte interesse no Conselho Municipal em seguir e levar mais a sério as suas recomendações e deliberações.

Que acesso a recursos e conhecimento (sobre como o processo funciona) as partes interessadas relevantes possuem?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os oficiais do Conselho Municipal possuem recursos e conhecimento limitados sobre este processo. De facto, a declaração de interesses que é feita é uma ordem do Ministério da Função Pública e não representa, necessariamente, o resultado do cumprimento da lei pelo Conselho Municipal. Ficou também óbvio pela interacção mantida junto do Município que este processo ainda não é significativamente integrado na sua agenda nem na interacção com a Assembleia Municipal.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Tanto os grupos da sociedade civil como os actores cívicos possuem acesso limitado a informação e recursos para se envolverem efectivamente neste processo. Ademais, os mesmos não conhecem os seus direitos de exigir a integridade pública e a acompanhar e promover a adopção de acções correctivas específicas no que concerne a casos de corrupção, incapacidade ou má-conduta.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem acesso limitado a recursos e informação sobre este processo. Os membros da Assembleia Municipal conhecem o seu papel de supervisão mas não possuem conhecimento sobre como exercer-lo. Apesar de a lei estabelecer opções limitadas de acção para assegurar a integridade pública, a maioria dos membros da Assembleia não conhece estas opções e possui dificuldades na interpretação da lei.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de gestão da integridade pública encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Presidente do Município expressou a necessidade e vontade de melhorar a forma como o Conselho Municipal actualmente funciona e de assegurar que existam melhores mecanismos de prevenção de situações de uso indevido / abuso de recursos públicos.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Não foi possível fazer a leitura do interesse que os actores cívicos possuem em mudar a forma como a gestão da integridade pública é actualmente levada a cabo. Mas, considerando os efeitos debilitadores que os antecedentes de má-administração financeira tiveram sobre a capacidade do Município funcionar eficientemente é seguro afirmar que os grupos cívicos e os munícipes de Cuamba possuem um interesse em melhorar a actual inefectividade deste processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal revelaram, no geral, a necessidade de haver uma maior provisão de informação por parte do Conselho Municipal e melhores mecanismos de comunicação.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de gestão da integridade pública encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Conselho Municipal possui um departamento de RH mas ainda não possui a necessária capacidade de levar a cabo, de forma adequada, a implementação e controle da integridade pública (incluindo acordos de desempenho) e de rever e analisar aspectos de incapacidade e ineficiência.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

A sociedade civil e os actores cívicos não possuem a capacidade de mudar a forma como integridade pública é actualmente tratada.

Membros da Assembleia Municipal

Apesar de existirem grupos de trabalhos “especializados” na Assembleia Municipal, os mesmos não possuem os necessários conhecimentos e competências técnicas e capacidade de mudar a forma como a integridade pública é actualmente tratada. O facto de estes grupos ou comissões serem consideradas especializadas, não significa que os mesmos possuem experiencia especializada nas matérias que devem

supervisionar. Outrossim, significa apenas que foram criados para acompanhar os aspectos cobertos por cada uma das vereações.

6. Processo 05 - Supervisão

6.1 Cenário Ideal

O Tribunal Administrativo deverá conduzir uma auditoria externa independente rigorosa às despesas e ao desempenho em cada departamento, programa ou projecto municipal. A Assembleia Municipal deverá proceder ao escrutínio da conta de desempenho fornecida pelo Conselho Municipal junto do seu relatório anual através da comparação com as acções constantes nos planos estratégicos aprovados e na avaliação de necessidades municipais. A Assembleia Municipal deverá rever e avaliar a base de evidências das justificações e explicações que o Conselho Municipal avançou sobre decisões e desempenho. Estas deverão ser revistas em conjunto com as constatações das auditorias externas, incluindo qualquer ênfase de relevo e as recomendações de medidas correctivas. A Assembleia Municipal deverá então efectuar recomendações baseadas em evidências ao Presidente do Conselho Municipal, as quais deverão ser usadas para melhorar o desempenho do Conselho e fortalecer a provisão de serviços. A Assembleia Municipal deverá envolver-se com os actores cívicos e com os grupos de interesse numa base contínua de modo a promover uma supervisão efectiva da implementação dos programas projectos municipais e a monitorar a implementação de medidas correctivas em resposta as recomendações baseadas em evidências efectuadas pelos auditores externos, pela Assembleia Municipal e pelos grupos cívicos.

Que documentos deverão ser produzidos?

Os oficiais e os gestores relevantes têm de produzir:

- Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses);
- Relatórios anuais;
- Relatórios de implementação de projecto / programa;
- Relatórios, atas de reuniões e deliberações da Assembleia Municipal.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da oferta

De um modo geral, deverão ser capazes de produzir justificações e explicações para suportar todas as decisões e o desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, para envolver de forma atempada e honesta com os actores de supervisão com base em evidências, e para adoptar as acções correctivas necessárias.

Em termos específicos deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) para produzir planos precisos e cronogramados, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública para submeter aos Membros da Assembleia Municipal;
- Capacidade (e competências técnicas) para facilitar a realização de auditorias externas às despesas e ao desempenho, e de disponibilizar a informação e documentos necessários, para efeitos de auditoria;
- Capacidade (e competências técnicas) de envolvimento com os auditores externos, de clarificar informação, e de responder às constatações e recomendações preliminares;
- Capacidade (e competências técnicas) de responder às constatações e recomendações finais da auditoria externa efectuando as necessárias alterações aos arranjos de colecta de receitas, planos, orçamentos, gestão de despesas, gestão do desempenho, e práticas de gestão da integridade pública.

Lado da procura

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de rever e avaliar justificações e explicações baseadas em evidências, pelos oficiais do Conselho Municipal (e provedores de serviços), para suportar todas as decisões e o desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, e de envolvimento com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e para rever e avaliar as acções correctivas necessárias.

Mais especificamente deverão possuir:

- Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de rever e avaliar planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de execução de despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, de realizar encontros, de colocar em atas as suas actividades, de documentar as recomendações e de comunicá-las ao Conselho Municipal e ao público;
- Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de envolvimento com os actores / grupos cívicos, na sequência das constatações e recomendações efectuadas por estes, com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública;
- Capacidade dos actores / grupos cívicos de rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, de realizar encontros, de documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e à Assembleia Municipal e a outras partes interessadas;
- Capacidade dos actores / grupos cívicos de envolvimento com os membros da Assembleia Municipal, na sequência de constatações e recomendações por estes, com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública;
- Capacidade (e competências técnicas) dos actores / grupos cívicos e dos membros da Assembleia Municipal de rever e avaliar as constatações e recomendações das auditorias externas.

6.2. Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

| Documento | É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter? |
|--|--|
| Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses) | <ul style="list-style-type: none"> • Os relatórios do Tribunal Administrativo são preparados como resultado das visitas de auditoria. Estas visitas não são, contudo, realizadas numa base regular. • Todavia, nos termos do Artigo 81.5 da Lei 1/2008, o Tribunal Administrativo deve emitir um julgamento às contas anuais referentes ao ano anterior (até 31 de Outubro de cada ano). Isto acontece 10 meses após o encerramento do exercício financeiro anterior. O processo de realização deste julgamento não envolve necessariamente uma interacção entre o TA e o Conselho Municipal. O mesmo é produzido com base nas inspecções e constatações produzidas pela IGF três meses antes. A IGF deve ter levado a cabo a sua auditoria “interna” ou inspecção dos relatórios e controlos financeiros das autarquias até 31 de Julho de cada ano, 7 meses após o fim do exercício financeiro anterior. (Vide Artigo 81.6 da Lei 1/2008). • No Município de Cuamba não foram encontrados quaisquer relatórios do TA. Ademais, porque o pessoal que trabalha na área de gestão financeira foi nomeada há menos de um ano antes da realização da visita do estudo de base, e não sabia dizer quando a ultima visita do TA teria sido realizada. Isto reflecte o fraco nível de responsividade ao conteúdo que, eventualmente, pode ter sido produzido por auditorias externas realizadas. A única conclusão que se pode obter é que as constatações e recomendações das auditorias do TA não possuem qualquer consequência sobre o trabalho do departamento financeiro do Município de Cuamba (já que o pessoal de gestão financeira não tem qualquer ideia dos relatórios do TA, nomeadamente, conteúdo, constatações e recomendações, etc.) • Os relatórios de auditoria do TA e da IGF não são |

actualmente tornados públicos. Esta situação é agravada pelo facto de a legislação sobre finanças municipais (Lei 1/2008) não fazer referência à disponibilização ou não de tais relatórios ao público. A Lei nº 26/2009 (Lei relativa à Terceira Secção do TA) refere, no seu Artigo 6, que o parecer sobre a Conta Geral do Estado e as decisões obrigatórias do TA deverão ser publicamente disponibilizadas em Boletim da Republica. Todavia, o número 2 do mesmo artigo indica que o TA poderá também publicar as decisões que considere necessárias, que poderão ser interpretadas como um poder discricionário para publicar as suas decisões e a base mediante a qual as mesmas terão sido tomadas (por outras palavras, o relatório sobre todas as auditorias realizadas). Ainda assim, existem sérias questões sistémicas que precisam de ser abordadas no que concerne à clarificação do mandato do TA e a separação dos seus poderes de supervisão do poder do executivo (sob a forma de dependência nas inspecções pelo Mdf/IGF), e a confusão à volta da sua função de pré-aprovação e de auditoria, as quais actualmente entram em contradição uma com a outra. Conforme indicado acima, as mesmas irão requerer uma campanha de advocacia pela sociedade civil que seja multi-coordenada e sustentada com o objectivo de promover a alteração das actuais políticas e legislação.

- Se tomarmos em consideração que a Conta Geral do Estado é extremamente superficial em termos de detalhes sobre as Autarquias, e que o Parecer sobre a Conta Geral do Estado não se refere, de forma específica a algum dos municípios. Não existe qualquer Parecer de Auditoria disponível relativo às contas do Município de Cuamba.
- A equipa contactou o Juiz-Presidente do Tribunal Administrativo de Nampula. Do referido contacto resultou que as constatações das auditorias poderão ser acedidas pelo público logo que o relatório do TA seja finalizado (ou seja, que este já tenha incorporada a reacção do Conselho Municipal ao relatório preliminar do TA e o mesmo tenha sido considerado como final pelo TA). Contudo, se isto acontece ou não na prática, os membros da Assembleia Municipal nunca tiveram acesso aos Relatórios do TA ou a qualquer tipo de relatório de auditoria externa, ou mesmo aos relatórios de auditoria interna.
- Adicionalmente, as constatações do relatório de auditorias não são inclusas nos relatórios anuais (conta de gerência).

Relatórios anuais

- O Conselho Municipal produz relatórios anuais. Estes são designados de Conta de Gerência e devem ser produzidos até o dia 31 de Março de cada ano. São depois submetidos à Assembleia Municipal (LI/2008 Art.º 81.2) o qual tem cerca de trinta (30) dias para analisar as contas – até 30 de Abril (LI/2008 Art.º 81.3). O Conselho Municipal tem, depois disso, outros trinta (30) dias para acomodar quaisquer observações / correcções feitas pela Assembleia Municipal e a submeter as contas do município ao Tribunal Administrativo até 31 de Maio (com cópia para o Ministério das Finanças). Mas isto deve

| | |
|---|---|
| | <p>acontecer mesmo se a conta de gerência não tiver sido aprovada pela Assembleia Municipal (LI/2008 Art.º 81.4), o que nos pode levar a questionar a credibilidade do papel de supervisão da Assembleia Municipal no que concerne à sua autorização dos planos e das despesas municipais. Em última instância, pela forma como o mecanismo se encontra montado, é o MdF que possui a decisão final sobre os planos e orçamentos municipais.</p> |
| <p>Relatórios de implementação de projecto / programa</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O Município produz (i) relatórios anuais (os quais são incorporados na conta de gerência) e (ii) também produz um relatório sobre o desempenho tomando em consideração os objectivos estabelecidos dentro do Manifesto Eleitoral (o manifesto é “transformado” no plano quinquenal do Município e orienta as acções do executivo municipal em termos acções concretas, projectos e programas). Isto deixa muito pouco espaço para actualizar as necessidades dos municípios para além das acções de emergência ou acções específicas com visitas de presidência aberta. • Adicionalmente, as constatações dos relatórios de auditoria não são inclusas e/ou referidas nos relatórios de implementação. |
| <p>Relatórios, actas de reuniões e deliberações da Assembleia Municipal</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Nenhum relatório é produzido pela Assembleia Municipal. • Cada sessão (ordinária ou extra ordinária) da Assembleia Municipal é reduzida a escrito em acta e é assinada pelo Presidente da Assembleia Municipal e pelo Secretário da Assembleia Municipal. Ademais, o Art.º 104 da Lei 2/97 estabelece que as actas devem registar o <i>essencial que tenha ocorrido nos encontros, nomeadamente as ausências verificadas, as deliberações adoptadas e quaisquer posições contra as mesmas</i>. As actas da Assembleia Municipal não estão disponíveis para consulta, e a lei não estabelece qualquer obrigação nesse sentido. • A Assembleia Municipal de Cuamba afixa as suas deliberações junto do edifício principal do Conselho Municipal e no seu próprio edifício. Com efeito, a Lei 2/97 também estabelece no seu Art.º 105 que as deliberações da Assembleia Municipal obrigatoriamente executáveis no prazo de quinze (15) dias de terem sido publicadas ou, no caso de dois terços (2/3) dos membros da Assembleia da Assembleia considerarem urgente, no prazo de cinco (05) dias da sua afixação. |

Resumo das actuais capacidades das partes interessadas

Lado da Oferta

| | |
|---|---|
| <p>Capacidade de providenciar justificações e explicações baseadas em evidências para suportar todas as decisões e desempenho no uso de recursos para a satisfação progressiva das necessidades, de envolvimento de forma cronogramada e honesta com as entidades de supervisão com base em evidências, e de adoptar as acções correctivas necessárias</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, o Conselho Municipal não possui a necessária capacidade de fornecer justificações e explicações que sirvam de evidência para o seu desempenho e decisões. A equipa do estudo é de opinião que actualmente a Assembleia Municipal possui uma capacidade limitada de efectuar uma análise do ponto até ao qual os recursos estão a ser efectivamente e eficientemente usados para satisfazer as necessidades dos municípios. • Ademais, existe uma interacção limitada com os actores |
|---|---|

| | |
|--|--|
| | <p>de supervisão. Por um lado, o município tem a responsabilidade de produzir a conta de gerência e submetê-la ao TA. Até o período em que a equipa do estudo estivera em Cuamba (Agosto de 2012) a conta de gerência ainda não havia sido produzida, 9 meses após o encerramento do exercício financeiro a que se refere. Por outro lado, apesar de o Conselho Municipal interagir de forma atempada (relativamente à interacção junto das sessões ordinárias) com a Assembleia Municipal, a intervenção deste último órgão é bastante simbólica e limitada a cumprir com as provisões legais e não a integralmente influenciar e supervisionar a actividade do município e de assegurar o uso apropriado e eficiente dos recursos disponibilizados para satisfazer necessidades locais.</p> |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) para produzir planos precisos e cronogramados, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública para submeter aos Membros da Assembleia Municipal</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O município produz planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de uma forma atempada. O único relatório (provavelmente o mais importante de todos) de forma atempada fora a conta de gerência de 2011, um facto, porém, não atribuível ao actual executivo municipal. • A qualidade dos relatórios sobre a despesa não pôde ser comentada. Os Relatórios da IGF relativos aos exercícios anteriores indicam a inscrição indevida nos modelos financeiros. Considerando a substituição do pessoal – chave de gestão financeira em 2011, todavia, ainda é cedo estabelecer se foram ou não efectuadas alterações à forma como a gestão financeira era anteriormente levada a cabo ou se a mesma registou melhorias. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de facilitar a realização de auditorias externas às despesas e ao desempenho, e de disponibilizar a informação e documentos necessários para auditoria</p> | <ul style="list-style-type: none"> • A informação acima faz referência ao preenchimento inapropriado dos modelos de reporte (em conformidade com as Instruções do TA) durante exercícios financeiros anteriores. Neste momento, em particular, ainda não é possível comentar até que ponto os oficiais municipais cumprem com todos os procedimentos de registo e reporte e se a mesma é disponibilizada aos auditores (incluindo recibos, facturas, etc.) para justificar pagamentos e transacções, na ausência de um relatório de auditoria independente, preciso e disponível para consulta. Nenhuma indicação existe actualmente relativamente à amostra de auditoria da IGF durante as suas inspecções – e consequentemente, esta utilize instruções produzidas pelo TA como base para os seus pareceres de auditoria. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de envolvimento com os auditores externos, clarificar informação, e responder às constatações e recomendações preliminares</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Os contactos efectuados junto do Município de Cuamba revelam que os oficiais municipais e o actual Executivo municipal têm estado aberto para interagir com os auditores e Órgãos de Tutela em termos de provisão de informação. |
| <p>Capacidade (e competências técnicas) de responder às constatações e recomendações finais da auditoria externa efectuando as necessárias alterações aos arranjos de colecta de receitas, planos, orçamentos, gestão de despesas, gestão do desempenho, e práticas de gestão da integridade pública</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Considerando a eleição de um novo Presidente do Conselho Municipal e chefe de departamento de contabilidade, e o facto de nenhuma auditoria “externa” ter sido realizada pela IGF ou TA, ainda é bastante cedo para avaliar tal capacidade. |

Lado da Procura

| | |
|--|--|
| <p>Capacidade de rever e avaliar justificações e explicações baseadas em evidências pelos oficiais do Conselho Municipal (e provedores de serviços) de suportar a todas as decisões e desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, e de envolvimento com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e de rever e avaliar as acções correctivas necessárias</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências e de engajamento com aqueles para rever e avaliar a informação produzida pelos municipais e interagir com os mesmos para rever e avaliar as necessárias acções correctivas. |
| <p>Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, realizar encontros, de colocar em acta as suas actividades, de documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e ao público</p> | <ul style="list-style-type: none"> • A sua capacidade é bastante limitada e não possuem as necessárias qualificações e competências técnicas para rever e avaliar os planos, previsões e relatórios. • A Assembleia Municipal produz actas dos seus encontros e as suas deliberações são partilhadas com o Conselho Municipal e com o público (nos termos da Lei 2/97, por favor, vide art.º 13) |
| <p>Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de envolvimento com os actores / grupos cívicos, na sequência de constatações e recomendações por estes, e com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Os actores cívicos até agora não produzem constatações e/ou recomendações relativas as suas avaliações dos planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade publica. Nenhum tipo de avaliação, com efeito, de tais documentos é feito pelos grupos cívicos de Cuamba. • Os membros da Assembleia Municipal, através dos seus grupos de trabalho, realizam visitas às comunidades de modo a verificar o estado de implementação das actividades planificadas. Durante estas visitas estes interagem com os membros das comunidades e as constatações de tais visitas são usadas para discussão com o Conselho Municipal durante as sessões ordinárias. Todavia, estas constatações não são documentadas o que revela que este processo é superficial e não efectivo. |
| <p>Capacidade dos actores / grupos cívicos de rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, de realizar encontros, de documentar as recomendações e comunica-las ao Conselho Municipal e aos membros da Assembleia Municipal e a outras partes interessadas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Os grupos cívicos em Cuamba não possuem a necessária capacidade e competências técnicas para rever e avaliar os planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública. Ademais, as constatações e as recomendações não são documentadas. • Com efeito, não existe, em Cuamba, qualquer tipo de documento de posicionamento da sociedade civil que seja produzido. |
| <p>Capacidade dos actores / grupos cívicos de envolvimento dos membros da Assembleia Municipal, na sequência de constatações e recomendações por estes, com base em evidências produzidas pela sua avaliação dos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Os membros da Assembleia Municipal não produzem quaisquer documentos que contenham as constatações e as recomendações das auscultações pela Assembleia. Sequer interagem com os grupos cívicos na avaliação dos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios (despesa, desempenho e integridade pública). |
| <p>Capacidade (e competências técnicas)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • As constatações das auditorias (externas ou internas) |

| | |
|--|---|
| dos actores / grupos cívicos e membros Assembleia Municipal de reverem e avaliar as constatações e recomendações das auditorias externas | não são actualmente disponibilizadas ao público ou à Assembleia Municipal. Por isso, para além da sua falta de capacidade e competências técnicas, nenhuma revisão ou avaliação de tais constatações é levada a cabo. |
|--|---|

6.3. Análise do Contexto

Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de supervisão no município?

As seguintes instituições encontram-se envolvidas na supervisão no Município:

- Tribunal Administrativo – O TA é a Instituição Suprema de Auditoria e possui o mandato na supervisão e verificação do cumprimento com as medidas relevantes de controlo e dos requisitos legais por todas as instituições públicas, incluindo pelos municípios;
- Assembleia Municipal – é o órgão deliberativo dos municípios, ao qual o Conselho Municipal deve prestar contas (Artigo 275.I da Constituição a Republica);
- Órgãos de Tutela Administrativa (Ministério da Função Pública, Ministério da Administração Estatal, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, Governador e Governo Provincial), conforme estabelecidos pela Lei 7/97⁹.

Que papéis-chave (cargos) encontram-se envolvidos neste processo?

- Tribunal Administrativo

O TA é a Instituição Suprema de Auditoria responsável pelo controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas (incluindo no nível municipal), e pelo julgamento das contas, conforme determinado por lei (Artigo 2.2 da Lei 26/2009)

As responsabilidades do TA incluem:

- i) provisão de um parecer sobre a Conta Geral do Estado. Esta é, contudo, uma conta agregada e, actualmente, apenas inclui os detalhes mínimos e insuficientes sobre as contas das autarquias e não serve de fonte fiável de dados sobre o nível municipal;
- ii) realização de fiscalização prévia da legalidade e cabimentação orçamental de todas as acções e contratos públicos; e
- iii) exercer a fiscalização superveniente das entidades, conforme definido por lei, e julgar as suas respectivas contas numa base anual. Todavia, de acordo com a informação obtida durante a visita de estudo em Cuamba o julgamento anual da conta de gerência não é disponibilizado ao município.

- Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal deve reunir-se ordinariamente 5 vezes ao ano e poderá convocar sessões extraordinárias, conforme necessário. Uma das sessões deve ser dedicada à apreciação da conta de gerência do exercício anterior e outra à aprovação do plano de actividades e orçamento do exercício seguinte.

As suas responsabilidades incluem:

- i) a emissão de um parecer e aprovação de quaisquer deliberações sobre questões fundamentais para o desenvolvimento económico, social e cultural do município e com vista à satisfação das necessidades colectivas e a protecção dos interesses das respectivas populações, bem assim, acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos, serviços e empresas municipais. (Artigo 45, Lei 2/97);
- ii) comunicar à entidade de tutela sobre quaisquer factos que justifiquem a perda de mandato de qualquer um dos órgãos municipais (45.2.d da lei supracitada);
- iii) acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais e serviços dependentes (45.2.f da lei supracitada);

⁹ Lei nº 7/97, de 31 de Maio sobre a Tutela Administrativa das Autarquias Locais.

- iv) deliberar, durante cada sessão, uma informação escrita (relatório) pelo Presidente do Conselho Municipal sobre o estado do desempenho face ao plano de actividades (45.2.g da lei supracitada);
- v) solicitar, a qualquer momento, e receber, através do gabinete de informação, informação de interesse do município e sobre a execução de deliberações anteriores (45.2.h da lei supracitada).

- **Órgãos de Tutela**

Os Órgãos de Tutela Administrativa são também parte daquelas instituições com responsabilidade de supervisão dos municípios nos termos do Art.º 2.1 da Lei 7/97, o qual estabelece que a tutela administrativa pelos mesmos consiste na *verificação da legalidade das acções administrativas dos órgãos municipais, bem assim, no estabelecimento de medidas sancionatórias.*

Esta tutela manifesta-se através de *inspecções, inquéritos, sindicâncias ou auditorias às acções administrativas e contratos assinados pelas autarquias, conforme estabelecidas pelo Art.º 2 do Decreto N.º 56/2008.* e pelo Art.º 5.1 da Lei N.º 7/97.

A lei ainda não clarifica como a tutela é exercida.

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo supervisão deveria ser realizado?

Lado da Oferta

Oficiais do Conselho Municipal

A maioria dos oficiais consultados junto do Conselho Municipal é de opinião que o processo de supervisão decorre de forma eficiente. Contudo, existe ainda o sentimento de que tanto os membros da Assembleia Municipal como os actores cívicos ainda não fazem o uso total de todas as oportunidades de participação disponíveis. Mais especificamente, existe a opinião de que os membros da Assembleia Municipal (seja através dos seus grupos de trabalho ou através do seu secretariado) poderiam solicitar com maior regularidade ao Conselho Municipal a provisão de informação mais detalhada sobre a situação do desempenho nos vários processos municipais.

Órgãos de Tutela

Não foi possível recolher a opinião de qualquer dos Órgãos de Tutela sobre como este processo é levado a cabo. Contudo, os contactos efectuados em Maputo junto do Ministério da Planificação e Desenvolvimento indicam um contacto limitado entre o mesmo e os municípios. Contactos mantidos com o Ministério da Administração Estatal sugerem que, actualmente, de um modo geral, o papel dos Órgãos de Tutela ainda está aquém do desejado; e, por essa razão, a necessária descentralização de poderes e competências ainda não decorre de forma eficiente.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da sociedade civil e os actores cívicos são de opinião que este processo deveria ser participativo. Os contactos efectuados revelam, porém, que estes grupos ainda ignoram grande parte dos direitos de acesso a informação sobre os processos de gestão municipal, designadamente, acesso a informação sobre a gestão municipal (inclusive financeira), aspectos de aquisições, e, idealmente, sobre as constatações levantadas pelos auditores internos e externos.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal são de opinião que os auditores externos do TA deveriam interagir com a Assembleia sempre que visitam o município. Sugerem que deveriam manter contacto contínuo com o TA antes, durante e após as visitas de auditoria.

Que acesso a recursos e conhecimento (sobre como o processo funciona) as partes interessadas relevantes possuem?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

A informação obtida durante as entrevistas com Oficiais do Conselho Municipal indicam que, de uma maneira geral, os oficiais possuem acesso limitado a informação sobre como o processo de supervisão deve funcionar, incluindo acesso a informação sobre as provisões legais relevantes. A actual falta de conhecimento e capacidade de interpretação do quadro jurídico relativo à supervisão representa uma limitação da capacidade do Conselho de prestar contas à Assembleia Municipal ou ser socialmente responsável no seu desempenho e decisões. Por exemplo, os oficiais responsáveis pelas aquisições acreditam actualmente que não é permitido que outras pessoas para além dos próprios funcionários

municipais relevantes e dos concorrentes podem assistir à abertura de propostas. Deste modo, os membros da Assembleia Municipal ou outras partes interessadas são impedidas de supervisionar o processo de adjudicação de concursos e a supervisão pela Assembleia, e a responsabilização social no geral, é negativamente afectada.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos cívicos não possuem quaisquer recursos e conhecimento sobre como o processo de supervisão funciona. Do mesmo modo os actores cívicos possuem informação bastante limitada sobre como funciona o processo de gestão municipal de recursos públicos.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal recebem regularmente informação sobre o desempenho do Conselho Municipal. À altura da visita da equipe do estudo a Cuamba, o Conselho Municipal, 9 meses após o fim do exercício financeiro de 2011, ainda não tinha finalizado a sua conta de gerência referente àquele exercício (a qual deveria ter sido finalizada até 31 de Março)¹⁰. Este facto indica uma séria limitação em termos de acesso à informação necessária para a Assembleia Municipal exercer a sua função de supervisão de forma efectiva. Ademais, os membros da Assembleia Municipal não têm acesso aos relatórios e decisões emanadas (julgamento de contas) do Tribunal Administrativo, da IGF ou de qualquer Órgão de Tutela.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de supervisão encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Presidente do Conselho Municipal e os oficiais contactados pela equipe do estudo não fizeram qualquer referencia à necessidade de melhorar o actual processo de supervisão. A equipa de planificação do Conselho Municipal sugere, porém, que a Assembleia Municipal (e os grupos cívicos) poderiam fazer melhor uso das oportunidades disponíveis para participar nos processos de gestão de recursos.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da sociedade civil e os actores cívicos consultados revelaram um forte interesse em participar no processo de supervisão da gestão dos recursos públicos pelo Município e em interagir mais activamente, quer com o Conselho Municipal, bem assim, com a Assembleia Municipal neste processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal gostariam de melhorar / fortalecer a sua função de supervisão. Contudo, reconhecem que a sua capacidade é limitada em termos de: (i) compreender os documentos técnicos produzidos pelo Conselho Municipal; e (ii) exercer a necessária pressão para influenciar as acções e conduta do Conselho Municipal.

Adicionalmente, os membros da Assembleia Municipal manifestaram a necessidade de haver uma maior coordenação e partilha de informação pelos auditores externos/internos com este órgão. Enfatizaram ainda a importância dos auditores internos e externos e das entidades de Tutela na provisão de constatações e na realização de encontros com a Assembleia durante a condução de visitas ao município.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de supervisão encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Executivo Municipal, tendo sido recentemente eleito, possui a oportunidade de mudar a forma como as coisas são feitas. Adicionalmente, o recém-criado conselho consultivo poderia ser utilizado para aumentar a participação para além do processo de planificação (identificação de necessidades e prioridades) para cobrir outros processos de gestão de recursos públicos para facilitar a função de supervisão pela Assembleia Municipal e melhorar a responsabilização social através da incorporação de membros dos SAMComs, da Assembleia e dos grupos cívicos.

¹⁰ Este facto está, contudo, relacionado com actos de má-gestão pelo anterior executivo municipal.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

O Fórum local de ONGs (FORASC) tem estado a promover sessões de formação / discussão entre membros da Assembleia Municipal e os grupos cívicos sobre a planificação, orçamentação, participação cívica e monitoria da governação municipal (com recurso ao uso de *score cards*, por exemplo).

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem, claramente, o potencial de transformar a forma como o processo de supervisão é, actualmente, implementado. Conforme indicado ao longo do presente relatório, todavia, os membros da Assembleia não possuem as competências técnicas, conhecimento e capacidade de realizar efectivamente as suas responsabilidades de supervisão. Isto adiciona-se à sua actual falta de acesso de informação necessária e aos relatórios de auditoria, o que constitui um obstáculo sério ao desenvolvimento desta capacidade.

Bibliografia

| Nº | Documento |
|----|--|
| 1 | Constituição da República de Moçambique 2004. |
| 2 | Pacote Autárquico . ANNAM. |
| 3 | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba , Plano Estratégico e de Desenvolvimento 2008-2012, Outubro 2007. |
| 4 | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba , Cálculo do Impacto orçamental, Maio 2010. |
| 5 | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba , Limites Orçamentais de Fundos de 2012, 25 de Janeiro de 2012. |
| 6 | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba , Plano de Actividades – 2012, 07 de Fevereiro de 2012. |
| 7 | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba , Grau de Cumprimento do Plano de Actividades – 2012, 20 de Abril de 2012. |
| 8 | Conselho Municipal da Cidade de Cuamba , Relatório Financeiro 1º Trimestre 2012, Abril 2012. |
| 9 | IGF , Auditoria ao CMCC (análise do orçamento, legalidade e regularidade das operações, consistência, integridade e fiabilidade da informação) referente ao exercício de 2010. 2011. |
| 10 | MANGOMBA, Abdul et ANTUNES, Henrique , <i>Relatório do inquérito de satisfação sobre a gestão dos resíduos sólidos urbanos</i> , Município de Metangula, Fevereiro de 2012, UPCN, UCA e ROADS, programa desenvolvido pelo IESE e financiado pelo MASC. Relatório revisto por Michael Sambo. |
| 11 | Decreto n.º 40/99 , de 29 de Junho. |
| 12 | Tribunal Administrativo , <i>O Controlo Interno nas entidades públicas</i> , sem data. |
| 13 | Tribunal Administrativo , <i>Despacho do Tribunal Administrativo - Instruções de Execução Obrigatória</i> , 30 de Dezembro de 1999, BR nº 52, I Série, 4º Suplemento. |
| 14 | ANAMM – Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, <i>Perfil das Primeiras 33 Autarquias</i> , realizado por Arcus Consultores, 2009. |
| 15 | UMARJI, Mariam, LEES, Chris, CAVANAGH, Joe, PALACIO, Esther, e PAULO, Arsénio – <i>Avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010</i> , elaborado sob parceria CIPFA – Chartered Institute of Public Finance and Accountancy e MB Consulting, Lda. Elaborado para Ministério das Finanças, Inspecção Geral de Finanças e Parceiros de Ajuda Programática, 2010. |
| 16 | CIP – Centro de Identidade Pública , <i>Legislação Anti-Corrupção em Moçambique, Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique</i> . Maputo, Julho de 2008. |
| 17 | CDSZU e NIRAS - Euroconsult , Relatório de Conclusão do Programa PI3, para o MICOA, SDC e ADA. |
| 18 | ORGUT – em cooperação com CMI e AustralCowi , <i>Reality Checks in Mozambique, Sub-report, Year One, District of Cuamba</i> , Embaixada da Suécia (SIDA), Maputo. |
| 19 | Jornal Notícias , edição de 29 de Setembro de 2012. |
| 20 | Jornal a Verdade Online , edição de 08 de Dezembro de 2011, (http://www.verdade.co.mz/nacional/23724-a-eterna-crise-de-agua-em-cuamba). |
| 21 | INE - Instituto Nacional de Estatística, <i>Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, 2007 – 2040</i> . Maputo, 2010. |
| 22 | INE - Instituto Nacional de Estatística, <i>População Portadora de Deficiência por Idade, Segundo Distrito e Sexo, Niassa, 2007</i> (http://196.22.54.18/censo2007/Deficientes/DEFIRS/defqlniassa). |
| 23 | Jornal Faisca , edição de 21 de Junho de 2007. |
| 24 | WEIMER, Bernhard, HASSAM, Minoz, CHIMUNUANE, Ozias , <i>Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba - DRAFT</i> , Novembro de 2010. |

ANEXOS

- Anexo I Lista de Entidades Contactadas
- Anexo II Perfil do Município de Cuamba

Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto)

| Nº | Nome | Cargo / Instituição |
|----|---|--|
| 01 | Vicente da Costa Lourenço | Presidente do CMCC |
| 02 | Francisco Cristiano Taimo | Presidente Assembleia Municipal CMCC |
| 03 | Salvador Paissone | Vice-Presidente Assembleia Municipal CMCC |
| 04 | Faustino Fernando | Secretário da Mesa Assembleia Municipal CMCC |
| 05 | Otto dos Anjos Manuel | Verador de Finanças |
| 06 | Domingas Fabião | Gestora de Recursos Humanos |
| 07 | Discussão com Grupo Focal / Assembleia Municipal : Francisco Cristiano Taimo, Salvador Paissone, Simão Génésio, Cremilda Mepapara, Francisco Castande, Alberto Ussumane, Catarina Mepavara, Jone Momade, Ana Maria A. Moreira, Xavier da Silva, Ilda Domingos, Manuel Muinica, Lúcia Niquisse | Membros da Assembleia Municipal |
| 08 | Pôncio Cavete | Vereador Água, Energia e Saneamento |
| 09 | Félix | Assessor Jurídico - Gabinete de Estudos, Planificação e Assessoria |
| 10 | Eng.º Pedro Ervilha | Planificador - Gabinete de Estudos e Cooperação – Gabinete de Estudos, Planificação e Assessoria |
| 11 | Laurinda Luís | Técnica Contabilidade - RAF |
| 12 | Jaime Dário | Vereador Mulher, Juventude e Acção Social |
| 13 | Biltro Igues António | Rádio Comunitária de Cuamba |

Anexo II Perfil do Município de Cuamba

O Município de Cuamba é um Município de categoria D, e foi uma das primeiras autarquias criadas com o processo de autarquização em Moçambique, sendo, classificado como um Município de Cidade¹¹. Depois da Cidade de Lichinga, é a segunda maior cidade da província do Niassa e com uma sua população de cerca de 79.579 habitantes ultrapassando a própria população da Cidade de Lichinga. Por estar ligada por via ferroviária à mais importante capital do Norte de Moçambique, Nampula, e ao Malawi, Cuamba é considerada o natural da província do Niassa e como a capital económica da província do Niassa¹².

O Município de Cuamba encontra-se dividido em cinco (05) Localidades¹³, doze (12) Bairros e estes, por sua vez, encontram-se organizados em povoados. A autarquia possui três órgãos, nomeadamente, o Presidente do Conselho Municipal, o Conselho Municipal (CM) e a Assembleia Municipal (AM). Em 28 de Dezembro de 2011 foram realizadas eleições intercalares, que culminaram com a eleição do actual edil, Vicente Lourenço, e de um novo elenco municipal (Conselho Municipal).

Em termos de autoridades tradicionais a Cidade de Cuamba é formada por dois regulados, *Mukwapa*¹⁴ (o qual originou o nome de Cuamba) e de *Matias* (estando este ultimo regulo na sua terceira geração). Existem também vários *Mwenes*.

A Assembleia Municipal de Cuamba é formada por 31 membros - dos quais 12 são mulheres - sendo 25 da bancada da FRELIMO, 05 da bancada da RENAMO e 01 membro da MONAMO. A AM possui seis (06) comissões de trabalho (nomeadamente, urbanização; infra-estruturas; saúde e acção social; finanças; actividades económicas; educação, cultura e desportos; e água saneamento e energia), correspondentes às vereações do CM e uma comissão permanente formada pelo Presidente da Assembleia Municipal, pelo Vice-Presidente da Assembleia Municipal e pelo Secretário da Mesa da Assembleia Municipal. A AM possui também brigadas de trabalho (12 brigadas, formadas por 2 a 3 membros da AM), as quais interagem com as comunidades, informando-as sobre as decisões da AM e acolhendo as suas preocupações. Recentemente, o CM criou um mecanismo de auscultação para efeitos de planificação, mas a AM não participa no mesmo. A AM municipal trabalha em estreita ligação com o FORASC, o fórum local de organizações da sociedade civil, o qual tem apoiado a AM em aspectos de fiscalização, planificação e monitoria e, contudo, um encontro de grupo focal realizado com os membros da AM durante a visita de estudo revelou que ainda existem dificuldades na realização destas funções pela AM.

O município, apesar das melhorias referidas pelas pessoas contactadas (atribuídas aos esforços levados a cabo pelo FIPAG), ainda enfrenta problemas de água. A água canalizada é proveniente da Montanha de Mitucwé, a mais alta da província e que faz parte da Cordilheira da Manhamba, sendo distribuída 10 vezes por dia. Porém, a maioria dos municípios ainda não possui acesso adequado a água potável.¹⁵

Relativamente à questão da deficiência, a Tabela abaixo indica a proporção de pessoas com deficiência em toda a província do Niassa, de acordo com Censo de 2007, por distrito. Sem prejuízo de os dados abaixo serem referentes ao nível distrital e não ao nível municipal, porém, tomando em consideração que os serviços da autarquia não possuem um mecanismo de recolha de dados sociais¹⁶, é possível afirmar que Cuamba encontra-se na segunda posição em termos de número de pessoas com deficiência, com cerca de 19% da população com deficiência em toda a Província do Niassa.

¹¹ Vide Resolução 7/87 de 25 de Abril Artigo 2º, nº 4º; e Lei 10/97 de 31 de Maio, Artigo 1º, nº 2.

¹² Pág. 3, Reality Checks in Mozambique, Sub-report, Year One, District of Cuamba, ORGUT – em cooperação com CMI e AustralCowi, Embaixada da Suécia (SIDA), Maputo.

¹³ Designadas numericamente (Localidade 01, 02, 03, 04, e 05).

¹⁴ Segundo as discussões realizadas O régulo era um comerciante que mantinha relações comerciais com a Ilha de Moçambique, levando, em conjunto com o régulo Mataca. Quando regressava oferecia uma peça/tira de pano às famílias que considerava importantes. As pessoas começaram a chama-lo de Mukwapa, que em Macua significa tiras de pano, e com a chegada dos Portugueses, o local foi designado de Cuamba.

¹⁵ Vide Jornal Notícias, edição de 29 de Setembro de 2012 e Jornal a Verdade Online, edição de 08 de Dezembro de 2011, (<http://www.verdade.co.mz/nacional/23724-a-eterna-crise-de-agua-em-cuamba>).

¹⁶ Acresce, todavia, que muitos dos indicadores sociais não se encontram disponíveis para o nível distrital e municipal, mesmo junto do próprio INE.

| Distrito | Nº de pessoas com Deficiência | % |
|---------------------|-------------------------------|-------------|
| Lichinga - Cidade | 1685 | 8% |
| Cuamba | 4205 | 19% |
| Lago | 1026 | 5% |
| Lichinga - Distrito | 1643 | 8% |
| Majune | 423 | 2% |
| Mandimba | 2482 | 11% |
| Marrupa | 1022 | 5% |
| Maua | 966 | 4% |
| Mavago | 305 | 1% |
| Mecanhelas | 4252 | 19% |
| Mecula | 473 | 2% |
| Metarica | 940 | 4% |
| Muembe | 423 | 2% |
| N'Gauma | 796 | 4% |
| Nipepe | 586 | 3% |
| Sanga | 659 | 3% |
| TOTAL Niassa | 21886 | 100% |

Fonte: INE (<http://196.22.54.18/censo2007/Deficientes/DEFIRS./defqIniassa>)

Relativamente ao HIV/SIDA, de acordo com o INSIDA, a Província do Niassa apresenta a menor taxa de seroprevalência do país entre a população adulta (15 a 49 anos), sendo a mesma de 3,7%. Cuamba é referido como líder em termos de seroprevalência na Província do Niassa *por ser um local de encontro de várias pessoas de todos quadrantes, logo a primeira é frágil*¹⁷ e o Perfil das Primeiras 33 Autarquias refere que, em 2008, o Município de Cuamba possuía uma taxa de prevalência de 11.1%. Cuamba possui um Centro de Controlo Epidemiológico do HIV, baseado no Hospital Rural de Cuamba.

As melhorias indicadas durante as consultas foram os avanços em termos de recolha de resíduos sólidos, principalmente com a aquisição de dois tractores para reforçar a sua frota de recolha de lixo pelo Conselho Municipal, apesar de ainda serem necessários mais passos nesse sentido.

Um aspecto positivo em termos de governação em Cuamba é o facto de a Autarquia possuir um Plano Estratégico (2008-2012), contudo (i) há desafios que o mesmo encontra em termos de sua materialização e inclusão de actividades para alimentar o exercício de planificação anual¹⁸ e (ii) com a sua revisão, monitoria e avaliação e preparação de um novo documento estratégico (uma vez que a sua vigência termina em 2012).

A Cidade de Cuamba está localizada na rota do Corredor de Nacala, possui um elevado nível de transacções comerciais com a Cidade de Nampula e com o Malawi mas ainda não possui capacidade suficiente de geração de receitas próprias (fiscais ou não fiscais). Na mesma linha, um estudo realizado no âmbito do Programa de Apoio a 13 Municípios (P13) analisou o potencial tributário autárquico no Município de Cuamba analisou a sua capacidade de geração de receitas próprias e conclui que o Município (i) depende fortemente dos fundos provenientes do Governo Central e doações; (ii) possui uma capacidade limitada de receitas próprias (nomeadamente receitas fiscais); (iii) a sua maior fonte de receitas próprias são aquelas provenientes dos mercados (sendo quase 07 vezes mais elevadas do que a

¹⁷ Vide Faísca, edição de 21 de Junho de 2007.

¹⁸ A maioria das actividades incluídas no plano anual de 2012, todavia, não encontra correspondência no referido plano estratégico da autarquia.

média de todas as outras receitas próprias); (iv) uma tendência de crescimento de todas as receitas próprias a partir de 2009¹⁹.

Espera-se que a reabilitação dos troços Nampula – Cuamba e Cuamba – Lichinga, para além de resolver os problemas de acesso actualmente existentes, venha dinamizar a circulação de pessoas e bens e as actividades comerciais, e, conseqüentemente, o potencial de angariação de receitas municipais. Discussões realizadas junto dos membros da Assembleia Municipal indicam que esta tem vindo a exortar a cobrança de taxas pela exploração de areia e pedra no território municipal, como uma provável fonte de angariação de receitas para a autarquia.

¹⁹ Vide Página 15, Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba DRAFT, Bernhard Weimer, Minoz Hassam, Ozias Chimunuane, Novembro de 2010.



Implementado por:



Financiado por:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**