



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

Relatório de Transparência nos Conselhos Autárquicos

Baltazar Fael e Egas Jossai

Maputo, Agosto de 2022



**Conselhos Autárquicos: Maputo, Matola,
Xai-xai, Inhambane, Pemba, Lichinga,
Nampula, Nacala, Beira, Chimoio, Gôndola,
Quelimane e Mocuba**

Índice

1. Contextualização.....	4
2. Metodologia.....	4
3. Transparência municipal.....	5
3.1 Transparência na gestão da coisa pública e imperativo da partilha de informação.....	5
4. Instrumentos para publicitação de informação pelos conselhos autárquicos.....	6
4.1 <i>WhatsApp e facebook, instrumentos predominantes usados para a partilha de informação</i>	6
4.2 Encontros de auscultação.....	6
4.3 Meios de comunicação social: jornais, rádios comunitárias e televisão.....	6
4.4 Vitrine.....	7
4.5 Dia do munícipe – Pode ser considerado de publicitação de informação?.....	7
4.6 Oficiais de comunicação – <i>Quo vadis?</i>	7
4.7 Informação essencial e de partilha obrigatória.....	7
5. As dimensões metodológicas de análise.....	8
5.1 Dinâmica dos Conselhos Autárquicos.....	8
5.2 Conselhos Autárquicos da Zona Sul.....	8
5.3 Conselhos Autárquicos da Zona Centro.....	9
5.4 Conselhos Autárquicos da Zona Norte.....	9
5.5 Respostas às Questões Colocadas aos Conselhos Autárquicos em Termos de Fluxo de Informação.....	9
5.5.2 Respostas dos Conselhos Autárquicos da zona centro às questões colocadas.....	11
5.5.3 Respostas dos conselhos autárquicos da zona norte às questões colocadas.....	12
5.6 Conselhos autárquicos que melhor respondem aos princípios da transparência na gestão da coisa pública.....	13
6. Conclusão e Recomendações.....	14
7. Perspetivas.....	15
8. Documentos consultados.....	16
8.1. Legislação.....	16
8.2. Internet.....	16
8.3. Pessoas Entrevistadas.....	16
Anexos.....	17

Índice de Tabelas

Tabela 1 Municípios da Zona Sul.....	8
Tabela 2 Municípios da Zona Norte.....	9
Tabela 3 Municípios da Zona Norte.....	9
Tabela 4 Questões respondidas pelos municípios da zona sul.....	9
Tabela 5 Questões respondidas pelos municípios da zona centro.....	11
Tabela 6 Questões respondidas pelos municípios da zona norte.....	12

1. Contextualização

A Constituição da República de 1992 e o processo de negociação para o alcance do Acordo Geral de Paz de 1992 estimularam um debate a favor da democratização e da descentralização política, ou seja, a municipalização. A Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro¹, foi o marco legal inaugural da descentralização política no país. Revogada em 1995, várias outras leis, decretos e regulamentos, alguns avulsos e outros compilados, foram aprovados ao longo dos últimos anos.

Com base numa metodologia e em critérios de análise rigorosamente definidos, avaliámos a capacidade de os conselhos autárquicos promoverem a transparência através da publicitação de informação de natureza financeira e dos procedimentos de contratação de bens e serviços públicos. Estas duas áreas mereceram maior escrutínio por serem as mais expostas à ocorrência de práticas ilícitas e a actos de corrupção. A análise é feita em 15 dos 53 conselhos autárquicos existentes, seleccionados nas regiões sul, centro e norte de Moçambique². O objecto de análise foram os conselhos autárquicos, tidos como agentes activos na produção e na partilha de informação. Não analisámos a percepção dos munícipes, agentes passivos receptores da informação formal produzida e partilhada pelos Conselhos Autárquicos.

Na sua essência, o eixo estruturante do relatório procura compreender a viabilidade de os conselhos autárquicos produzirem, publicarem e/ou partilharem informação relevante com os munícipes. Por isso, em termos gerais, este relatório analisa os níveis de transparência e a predisposição das autoridades locais de partilharem informação de interesse público com os munícipes. De forma específica, identificámos os principais instrumentos aplicados ou adoptados pelos conselhos autárquicos seleccionados, na partilha de informação financeira. Também, analisámos a eficiência e a efectividade dos instrumentos ou meios aplicados, ou adoptados, pelos conselhos autárquicos seleccionados, assim como a forma como partilham com os munícipes a informação sobre os concursos para a aquisição de bens e serviços públicos.

2. Metodologia

Numa primeira fase pretendíamos recolher a informação nas páginas web dos 15 conselhos autárquicos seleccionados para o estudo. A disponibilidade e o acesso às páginas, *websites*, possibilitaria uma consulta e um acompanhamento da informação publicitada pelos conselhos autárquicos, de forma mais eficaz. Entretanto, apenas 5 dos conselhos autárquicos estudados dispõe de uma página *web*. Por isso, nos 15 municípios foi feita a recolha de informação por via de entrevistas presenciais a funcionários e técnicos indicados pelas autoridades municipais. Esta combinação de métodos ajudou a ampliar o nível de informação recolhida para o estudo e a consolidar os elementos de análise, pois tanto a recolha presencial como as consultas feitas nas páginas web tinham limitações.

A selecção da amostra deu primazia aos elementos de natureza política. Por isso integrámos conselhos autárquicos governados pelos partidos políticos com representação parlamentar: a Frelimo, o MDM e a Renamo. Não foi possível assegurar uma distribuição proporcional dos partidos políticos nos conselhos autárquicos seleccionados nem pelas três regiões do país: sul, centro e norte o que determinou algum desequilíbrio na composição da amostra. Alguns factores determinaram o desequilíbrio na composição da amostra. Primeiro, nenhum partido da oposição: MDM e Renamo governam conselhos autárquicos na região sul do país. Segundo, o MDM governa um único conselho autárquico, o da Beira (na região centro do país). A Renamo governa 9 Conselhos Autárquicos: Angoche, Chiure, Cuamba, Ilha de Moçambique, Malema, Nacala, Nampula e Quelimane, Malema, (todos na região norte do país). A Frelimo controla os restantes 44 Conselhos Autárquicos.

1 Aprova o quadro institucional dos distritos municipais. A lei em referência nunca chegou a ser aplicada, tendo posteriormente caído em desuso e revogada pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que aprova o regime jurídico para a implantação das autarquias locais, em vigor.

2 Sul: Município de Maputo, Município da Matola, Município de Xai-Xai e Município de Inhambane Centro; Município da Beira, Município de Chi-moio, Município de Gondola, Município de Quelimane e Município de Mocuba Norte: Município de Nampula, Município de Nacala, Município de Lichinga, Município de Cuamba, Município Pemba e Município de Montepuez

3. Transparência municipal

O relatório analisa os níveis de transparência e de predisposição das autoridades locais em partilharem informação de interesse público com os munícipes. Com base no quadro normativo que gere os concelhos autárquicos, entendemos a transparência municipal como sendo a criação de um sistema de informação sobre actividades públicas das autárquicas locais³ que funciona de forma eficiente e eficaz para assegurar maior participação dos cidadãos, responsabilização e prestação de contas pelas autoridades locais. No contexto moçambicano, a operacionalização deste conceito confronta-se com grandes desafios. Apesar da existência da lei das finanças municipais, das instituições de controlo interno e externo, a sua operacionalização tem-se revelado ineficiente o que a torna numa miragem. Os sistemas e os processos de transparência criados por norma para responder à necessidade de partilha de informação, não permitem uma partilha eficiente e eficaz abertura, e não respondem aos propósitos para os quais foram criados. Isto coloca em causa a transparência e a credibilidade do âmbito da sua actuação. Não esgotamos a noção de transparência municipal à noção de acesso, publicidade e partilha de informação. O conceito envolve questões relacionadas com a inteligibilidade da informação e a possibilidade dos destinatários poderem acedê-la, analisá-la e interpretá-la com facilidade.

Com base nos elementos teórico conceptuais que estamos discutindo, para este relatório entendemos o conceito de transparência municipal como sendo a produção e a partilha eficaz e eficiente de informação sobre a gestão autárquica. Este processo permite a criação de espaços de diálogo e um relacionamento constante entre os cidadãos e as autoridades políticas e administrativas locais. O relacionamento pode ser activo (quando as entidades oficiais tomam, elas próprias, medidas no sentido de fazer chegar a informação aos cidadãos) [OECD, 2000]. A dimensão activa da transparência municipal garante que os conselhos autárquicos produzam e difundam aos munícipes informação sobre os diferentes processos ou ciclos de governação financeira e não o sentido de que estes, os munícipes, é que devem procurar a informação que é publicitada. Vemos assim que a transparência depende de uma maior intrusão na relação institucional estabelecida e funcional entre as lideranças, as instituições formais e os cidadãos. Este processo torna-se mais efectivo nos conselhos autárquicos dada a lógica da descentralização, da proximidade e dos laços de solidariedade que facilmente são construídos naqueles níveis da administração do Estado. Por isso, as dimensões analíticas deste relatório envolvem aspectos de comunicação, publicidade e de proximidade⁴.

3.1 Transparência na gestão da coisa pública e imperativo da partilha de informação

A Lei do Acesso à Informação determina que as entidades públicas e privadas têm o dever de disponibilizar a informação de interesse público em seu poder, publicando-a através dos diversos meios legalmente permitidos, de modo a torná-la cada vez mais acessível ao cidadão. De entre as informações previstas na lei para a sua publicitação destacam-se as actas de adjudicação de quaisquer concursos públicos⁵, os contratos celebrados, os valores monetários neles envolvidos, as receitas arrecadadas e as despesas realizadas ou executadas⁶. A este propósito, a Lei do Acesso à Informação inclui os conselhos autárquicos, entidades com obrigação de partilhar informação de interesse público.

A partilha de informação (contratação de bens e serviços públicos, sobre os processos de gestão de despesas e receitas) é um imperativo para a busca da transparência na gestão da coisa pública. No entanto, durante a realização das entrevistas e a observação feita nas páginas web dos conselhos autárquicos constatámos existirem diferenças em termos de predisposições, modalidades e instrumentos adoptados pelos estes na publicitação de informação e nos procedimentos para a contratação de bens e serviços públicos. Alguns dos conselhos autárquicos estudados não publicitam os seus instrumentos de gestão financeira sob alegação de não disporem de meios técnicos, uma páginas *web*, um computador para o fazer. Mais do que desproverem de meios tecnológicos, eles não desenvolvem criatividade para a utilização de outros meios convencionais, como sejam as vitrinas, as rádios comunitárias, as campanhas comunitárias para partilhar/publicitar informação essencial o que poderia conferir uma oportunidade de participação, responsabilização e transparência dos munícipes na gestão da coisa pública. Nos casos em que os conselhos autárquicos publicitam ou partilham informação sobre a gestão municipal, fazem-no com alguma timidez seleccionando informação da sua conveniência, muitas vezes desajustada com os requisitos normativos e desalinhados com as expectativas dos munícipes.

3 Cfr. n.º 2 do Artigo 13 da Lei n.º 2/97, de 28 de Maio.

4 O Princípio da Transparência Administrativa: Mito Ou Realidade? Débora Melo Fernandes - <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a-433-bcf709436a1e%7D.pdf>

5 Cfr. al. e) do n.º 2 do Artigo 6 da Lei n.º 34/2014, DE 31 DE DEZEMBRO – LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO

6 Cfr. al. f) do n.º 2 do Artigo 6 da Lei n.º 34/2014, DE 31 DE DEZEMBRO – LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO

As fragilidades identificadas durante o estudo não só geram sentimentos de desconfiança no seio dos municípios, como também criam oportunidades para ilicitudes na aplicação dos procedimentos administrativos gerando assim oportunidades para a corrupção e a má gestão de recursos públicos resultantes da contribuição dos municípios. Por outro lado, as fragilidades identificadas configuram uma violação dos preceitos normativos e dos valores da ética e da dignidade política.

4. Instrumentos para publicitação de informação pelos conselhos autárquicos

Nas sessões anteriores referimos que nem todos os conselhos autárquicos usam páginas *web* para publicitar informação. Outrossim, é preciso destacar que para além das dificuldades que muitas vezes existem na provisão de bens e serviços de internet de qualidade no país, também podem ser identificados desafios relacionados com a falta de investimento nas TIC's por parte dos órgãos descentralizados.

4.1 WhatsApp e facebook, instrumentos predominantes usados para a partilha de informação

Os conselhos autárquicos têm recorrido, com maior frequência, ao uso de ferramentas como o *Facebook* e o *WhatsApp* para publicitar informação. De forma destacada, tem sido usado o *WhatsApp* como o meio mais frequente para contactar com os municípios. Segundo os órgãos autárquicos, tem havido bastante aderência a este mecanismo por parte dos municípios para receber a informação que é partilhada e até para reagir à mesma. Para o caso do *WhatsApp*, os conselhos autárquicos disponibilizam aos municípios um número de uma telefonia móvel para acederem à informação. No que respeita ao *Facebook* (pouco explorado para uma gestão transparente dos recursos públicos), os conselhos autárquicos possuem páginas *web* cujos endereços são disponibilizados aos municípios.

4.2 Encontros de auscultação

Uma das formas usadas para a partilha de informação têm sido as deslocações realizadas pelos edis e pela sua equipa de vereadores para encontros junto das populações residentes nas unidades territoriais cobertas pelos conselhos autárquicos: postos administrativos, localidades e bairros. Estes encontros com os municípios, segundo informações recebidas durante o estudo, permitem uma interacção directa entre as autoridades municipais e os municípios.

4.3 Meios de comunicação social: jornais, rádios comunitárias e televisão

Os órgãos de comunicação social desempenham papel determinante na transmissão de informação pública para os cidadãos. Para além de manterem os cidadãos informados, eles melhoram o conhecimento sobre os processos e os resultados da gestão da coisa pública que favorecem maior participação, democratização e formação da cidadania. Para a busca da transparência, os órgãos de comunicação social desempenham um papel determinante na publicitação dos concursos públicos, dos relatórios financeiros que reportam os níveis de eficiência e eficácia na gestão de receitas e despesas públicas. A abertura para o liberalismo permitiu que o país tivesse órgãos de comunicação públicos (os que ainda se mantêm sob o controlo do Estado) e privados. Nas autarquias estudadas, foi constatada uma tendência de as mesmas recorrerem à publicação no jornal Notícias visto ser um meio de maior circulação no país. Para além do *jornal notícias*, alguns órgãos autárquicos publicitam as suas actividades e processos de gestão financeira através das janelas locais da Televisão de Moçambique, EP (TVM, EP). Para além da tendência dominante dos dois órgãos mencionados, alguns conselhos autárquicos recorrem às rádios comunitárias, nos casos em que operam e emitem no raio de circunscção do território autárquico.

4.4 Vitrina

Os municípios estudados dispõem de um quadro ou vitrina para publicitar informação de diferente natureza. Entretanto, não existe um sistema estruturado e rigoroso que assegure que a publicidade de informação sobre gestão financeira seja feita de forma contínua e ou sistemática. As vitrinas visitadas, durante o estudo, revelaram escassez de informação relevante pelo facto de estarem desactualizadas o que as faz perder relevância ou utilidade pública. É de lei e de procedimento a obrigatoriedade de os conselhos autárquicos publicarem as receitas diárias nas suas vitrinas. O estudo constatou que, embora alguns conselhos autárquicos publiquem a tabela de receitas e despesas diárias, este preceito legal não é observado com regularidade, está desactualizada em alguns conselhos autárquicos e entrou em desuso em outros que já o faziam. Existem também casos em que as vitrinas se encontram praticamente abandonadas e sem nenhum conteúdo de informação pública.

4.5 Dia do município – Pode ser considerado de publicitação de informação?

Embora não seja de norma, alguns presidentes de conselhos autárquicos institucionalizaram o *dia do município* como sendo um espaço em que o Presidente concede audiências e um contacto directo com os cidadãos para auscultar preocupações e a buscar soluções pragmáticas sobre questões de natureza maioritariamente privada dos municípios. Este é considerado como sendo um espaço de diálogo através do qual o edil recebe os municípios, ausculta-os e procura dar resposta aos seus problemas.

Em alguns conselhos autárquicos, o *dia do município* foi referido como sendo o espaço ou o momento de partilha/publicitação de informação. No entanto, por se tratar de um espaço onde são discutidas questões de natureza privada, sem obrigatoriedade de publicitação, reduzindo o nível de abrangência da matéria partilhada, esvazia a dimensão do conceito publicidade, determinante para a transparência na gestão da coisa pública. Por esse facto, o estudo não acha que o *dia do município* deva ser tido como instrumento de publicitação de informação.

4.6 Oficiais de comunicação – Quo vadis?

Os oficiais de comunicação dos conselhos autárquicos desempenham um papel importantíssimo na busca da eficiência e eficácia para a publicitação de informação e busca da transparência. Por isso, a metodologia do estudo previu entrevistas presenciais com os oficiais das áreas de comunicação social. No entanto, embora estes existam nos órgãos autárquicos, foi constatado que não tem sido conferida a necessária importância ao seu papel/função. Entretanto, o estudo observou que as estruturas dos conselhos autárquicos não privilegiam a área de *marketing* comunicação e imagem. Ou seja, não privilegiam a área de comunicação social o que reduz a transparência no que respeita à publicitação de informação. Nos casos em que os investigadores contactaram oficiais de comunicação, estes tiveram dificuldades de abordar assuntos ligados a determinadas matérias sobre a transparência na gestão da coisa pública e sobre o seu papel na promoção destes valores.

4.7 Informação essencial e de partilha obrigatória

De entre o conjunto de informações que devem ser partilhadas, destacam-se aquelas que são estruturantes para a gestão dos conselhos autárquicos. Aqui referimos as informações de natureza financeira e sobre os concursos públicos de contratação de bens e serviços públicos. A ausência destas categorias de informação abre oportunidades à prática de actos de corrupção e de uso indevido e abusivo, ou má gestão, de fundos públicos ou a manipulação de procedimentos nos concursos públicos.

Nos últimos anos, vários edis foram chamados a responder em juízo por acusações relacionadas à falta de transparência na gestão das receitas e despesas públicas. Isto revela que nos níveis locais, a transparência na gestão da coisa pública está a despertar maior atenção e a exigir responsabilidades acrescidas. Nos casos em que a informação de natureza financeira e sobre os procedimentos de concurso públicos não está sendo observada, os responsáveis incorrem a riscos de natureza administrativa e judicial.

Alguns casos conhecidos de riscos de natureza administrativa e judicial: 1. O antigo Presidente do Conselho Autárquico da Ilha de Moçambique foi acusado do desvio de 3 milhões de meticais destinados ao combate à erosão⁷. 2. O Presidente do Conselho Autárquico da cidade de Nampula, Paulo Vanhale, foi acusado de crimes de peculato, desvio de aplicação, fraude, pagamento de remunerações indevidas e violação de normas de execução do plano e orçamento. No entanto, no seu caso, em sede do tribunal não foi provado o seu envolvimento⁸. 3. Também, o antigo edil de Maputo, David Simango, foi julgado e condenado por envolvimento num caso de corrupção em que o Gabinete Central de Combate à Corrupção o acusa de ter adquirido uma residência como moeda de troca pela concessão do título de um terreno e respectiva licença de construção.⁹

5. As dimensões metodológicas de análise

5.1. Dinâmica dos Conselhos Autárquicos

A Frelimo governa em 44 conselhos autárquicos, a Renamo em 8 e o MDM 1. A amostra do estudo selecionou 15 municípios. Dos 15 conselhos autárquicos seleccionados destacam-se 10 que estão na liderança da Frelimo, 4 liderados pela Renamo e 1 pelo MDM. Em termos percentuais a amostra do estudo cobre cerca de 28% de todos os conselhos autárquicos existentes no país. Os conselhos autárquicos estão estratificados em categorias: A, B, C, D e E. Dentro da amostra, o único com a categoria “A” é o de Maputo, ao abrigo da Lei 8/97, de 31 de Maio¹⁰, gozando de “estatuto municipal específico” segundo a retro referida lei.. São conselhos autárquicos de “nível B” os das três maiores cidades (exceptuando o de Maputo), nomeadamente Matola, Beira e de Nampula. Quanto ao “nível C” é ocupado pelos conselhos autárquicos que coincidem com as capitais provinciais, nomeadamente Pemba, Lichinga, Quelimane, Chimoio, Tete, Inhambane e Xai-Xai. São do “nível D” os de Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche, Cuamba, Chókwè, Chibuto, Dondo, Maxixe, Vilanculo, Moatize, Montepuez, Mocuba e Gurué. Finalmente, encontramos os de “nível E” que para o estudo foi representado pelo conselho autárquico de Gondola e que é reservado a todos os municípios que coincidem com as vilas distritais.

Dos 15 conselhos autárquicos que constituem a amostra deste relatório houve dificuldades de realizar entrevista em um, no caso, o Conselho Autárquico de Montepuez. Embora a equipa de trabalho se tenha deslocado para o local/instalações onde o referido órgão autárquico funciona, houve recusa de dar informação com a alegação de que a concessão de informação sobre gestão financeira e de processos de contratação de bens e serviços públicos carece de autorização do Secretário de Estado.

De seguida fazemos uma apresentação de todos os municípios onde realizámos o trabalho presencial – entrevistas.

5.2 Conselhos Autárquicos da Zona Sul

Tabela 1- Conselhos Autárquicos da Zona Sul

Conselhos Autárquicos	Categoria	Partido que governa	Dimensão territorial	Número de Habitantes
Maputo	A	Frelimo	347 Km2	1 124 988
Matola	B	Frelimo	375 km2	1.032.197
Xai-Xai	C	Frelimo	135 km2	132 884
Inhambane	C	Frelimo	192 km2	79.724

7 <https://www.cartamz.com/index.php/politica/item/8325-antigo-edil-da-ilha-de-mocambique-acusado-de-corrupcao>

8 <https://www.voaportugues.com/a/presidente-do-munic%C3%ADpio-de-sofala-condenado-pelo-crime-de-abuso-de-cargo-e-fun%C3%A7%C3%A3o/5864335.html>

9 <https://www.opais.co.mz/david-simango-ex-edil-de-maputo-suspeito-de-corrupcao/>, acessido em 07/07/2022 às 11h e 51 m

10 Define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do município de Maputo. O único no país com a categoria “A”.

5.3 Conselhos Autárquicos da Zona Centro

Tabela 2 Conselhos Autárquicos da Zona Centro

Conselhos Autárquicos	Categoria	Partido que governa	Dimensão Territorial	Número de Habitantes
Beira	B	MDM	620 km ²	533 825
Chimoio	C	Frelimo	174 km ²	372,821
Gondola	E	Frelimo	2,767 km ²	234,020
Quelimane	C	Renamo	142 Km ²	246,915
Mocuba	D	Frelimo	8803 km ²	115,021

5.4 Conselhos Autárquicos da Zona Norte

Tabela 3 Conselhos Autárquicos da Zona Norte

Conselhos Autárquicos	Categoria	Partido que governa	Dimensão Territorial	Número de Habitantes
Nampula	B	Renamo	404 Km ²	743 125
Nacala	D	Renamo	324 Km ²	600 000
Lichinga	C	Frelimo	290 Km ²	204 720
Cuamba	D	Renamo	131 km ²	125,235
Pemba	C	Frelimo	102 km ²	200 529
Montepuez	D	Frelimo	79 km ²	55 600

5.5 Respostas às Questões Colocadas aos Conselhos Autárquicos em Termos de Fluxo de Informação

Iniciaremos a mostragem das respostas às questões colocadas aos conselhos autárquicos a partir dos da zona sul.

5.5.1 Conselhos Autárquicos da Zona Sul

Tabela 4 Questões respondidas pelos municípios da zona sul

Questões	Maputo	Matola	Xai-Xai	Inhambane	Total	%
1 - Quais são os meios usados pela edilidade para partilhar informação de interesse para os municípios?						
a) Rádio	X	X	X	X	4	100%
b) Televisão	X	X	X	X	4	100%
c) Website	X	X			2	50%
d) Facebook	X	X	X	X	4	100%
e) WhatsApp			X		1	25%
f) Comícios	X	X	X	X	4	100%
g) Vitrine	X	X	X	X	4	100%

2 - Que tipo de informação tem sido partilhada?						
a) Planos	X	X	X	X	4	100%
b) Realizações	X	X	X	X	4	100%
c) Orçamento	X	X			2	50%
3 - É feita a divulgação de informação referente às colectas diárias da receita?						
SIM	X	X	X	X	4	100%
NÃO					0	0%
3.1 Onde é que é feita a publicitação dessa informação?						
VITRINE	X	X	X	X	4	100%
OUTROS					0	0%
Publica informação referente ao balanço das realizações dos órgãos autárquicos?						
SIM					0	0%
NÃO	X	X	X	X	4	100%
É publicada informação referente aos vereadores? Quem são? Quais são as suas qualificações profissionais e académicas?						
SIM					0	0%
NÃO	X	X	X	X	4	100%
Divulgam o plano de actividades e orçamento anuais?						
SIM	X	X	X	X	4	100%
NÃO					0	0%
Quando há mudança de vereadores a comunicação é imediatamente partilhada?						
SIM	X	X	X	X	4	100%
NÃO					0	0%
Tem sido partilhada informação referente ao lançamento de concursos públicos a nível local?						
SIM	X	X	X	X	4	100%
NÃO					0	0%
Quais são os meios usados para a partilha de informação referente aos concursos públicos?						
Jornal	X	X	X	X	4	100%
OUTROS					0	0%
É feita a partilha de informação sobre o desempenho anual do conselho autárquico?						
SIM					0	0%
NÃO	X	X	X	X	4	100%
Que tipo de assuntos são tratados no relatório anual de desempenho? É feito um cruzamento entre as receitas obtidas e as realizações?						
SIM					0	0%
NÃO	X	X	X	X	4	100%
O conselho autárquico está satisfeito com a forma como é feita a publicitação da informação?						
SIM		X		X	2	50%
NÃO	X		X		2	50%

5.5.2 Respostas dos Conselhos Autárquicos da zona centro às questões colocadas

Tabela 5 Questões respondidas pelos municípios da zona centro

Questões	Beira	Chimoio	Gondola	Quelimane	Mocuba	Total	%
1 - Quais são os meios usados pela edilidade para partilhar informação de interesse para os municípios?							
a) Rádio	X	X	X	X	X	5	100%
b) Televisão	X	X	-	X	X	4	80%
c) Website	-	X	-	-	X	2	40%
d) Facebook	X	X	X	X	X	5	100%
e) WhatsApp		X	-	X	X	3	60%
f) Comícios	X	X	X	X	X	5	100%
g) Vitrina	X	X	X	X	X	5	100%
2 - Que tipo de informação tem sido partilhada?							
a) Planos	X	X	X	X	X	5	100%
b) Realizações	X	X	X	X	X	5	100%
c) Orçamento	X	X	-	X	X	4	80%
3 - É feita a divulgação de informação referente às colectas diárias da receita?							
SIM	X	X	X	X	X	5	100%
NÃO						0	0%
3.1 Onde é que é feita a publicitação dessa informação?							
VITRINA	X	X	X	X	X	4	100%
OUTROS		X				0	0%
Publica informação referente ao balanço das realizações dos órgãos autárquicos?							
SIM						0	0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%
É publicada informação referente aos vereadores? Quem são? Quais são as suas qualificações profissionais e académicas?							
SIM						0	0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%
Divulgam o plano de actividades e orçamento anuais?							
SIM	X	X	X	X		4	100%
NÃO						0	0%
Quando há mudança de vereadores a comunicação é imediatamente partilhada?							
SIM	X	X	X	X	X	5	100%
NÃO						0	0%
Tem sido partilhada informação referente ao lançamento de concursos públicos a nível local?							
SIM	X	X	X	X	X	5	100%
NÃO						0	0%
Quais são os meios usados para a partilha de informação referente aos concursos públicos?							

Jornal	X	X	X	X	X	5	100%
Vitrine	X	X	X	X	X	5	100%
OUTROS						0	0%
É feita a partilha de informação sobre o desempenho anual do conselho autárquico?							
SIM		X				1	20%
NÃO	X		X	X	X	4	80%
Que tipo de assuntos são tratados no relatório anual de desempenho? É feito um cruzamento entre as receitas obtidas e as realizações?							
SIM						0	0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%
O conselho autárquico está satisfeito com a forma como é feita a publicitação da informação?							
SIM		X	X			2	40%
NÃO	X		-	X	X	3	60%

5.5.3 Respostas dos conselhos autárquicos da zona norte às questões colocadas

Tabela 6 Questões respondidas pelos municípios da zona norte

Questões	Pemba	Cuamba	Lichinga	Nampula	Nacala	Total	%
1 - Quais são os meios usados pela edilidade para partilhar informação de interesse para os municípios?							
a) Rádio	X	X	X	X	X	5	100%
b) Televisão	X	X	X	X	X	5	100%
c) Website	-	-	-	X	-	1	20%
d) Facebook	X	X	X	X	X	5	100%
e) WhatsApp	X	X	X	X	X	5	100%
f) Comícios	X	X	X	X	X	5	100%
g) Vitrine	X	X	X	X	X	5	100%
2 - Que tipo de informação tem sido partilhada?							
a) Planos	X	X	X	X	X	5	100%
b) Realizações	X	X	X	X	X	5	100%
c) Orçamento	-	X	-	X	X	3	60%
3 - É feita a divulgação de informação referente às colectas diárias da receita?							
SIM		X		X	X	3	60%
NÃO	X		X			2	40%
3.1 Onde é que é feita a publicitação dessa informação?							
VITRINA	-	X	-	X	X	3	60%
OUTROS		-				0	0%
Publica informação referente ao balanço das realizações dos órgãos autárquicos?							
SIM						0	0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%

É publicada informação referente aos vereadores? Quem são? Quais são as suas qualificações profissionais e académicas?							
SIM						0	0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%
Divulgam o plano de actividades e orçamento anuais?							
SIM	X	X	X	X	X	5	100%
NÃO						0	0%
Quando há mudança de vereadores a comunicação é imediatamente partilhada?							
SIM	X	X	X	X	X	5	100%
NÃO						0	0%
Tem sido partilhada informação referente ao lançamento de concursos públicos a nível local?							
SIM	X	X	X	X		4	100%
NÃO						0	0%
Quais são os meios usados para a partilha de informação referente aos concursos públicos?							
Jornal	X	X	X	X	X	5	100%
Vitрина	X	X	X	X	X	5	100%
OUTROS						0	0%
É feita a partilha de informação sobre o desempenho anual do conselho autárquico?							
SIM							0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%
Que tipo de assuntos são tratados no relatório anual de desempenho? É feito um cruzamento entre as receitas obtidas e as realizações?							
SIM						0	0%
NÃO	X	X	X	X	X	5	100%
O conselho autárquico está satisfeito com a forma como é feita a publicitação da informação?							
SIM				X		1	20%
NÃO	X	X	X		X	4	80%

5.6 Conselhos autárquicos que melhor respondem aos princípios da transparência na gestão da coisa pública

Ao nível dos conselhos autárquicos, e demais instituições, as autoridades públicas têm a responsabilidade de partilhar informação com os cidadãos. Os assuntos referentes à gestão pública, finanças públicas, transparência e muitos outros devem ser tratados como sendo do domínio público e não exclusivo nem privado das autoridades. No quadro da busca da transparência da gestão dos conselhos autárquicos, são relevantes informações sobre os procedimentos contractuais, as contas de gerência, e outros relatórios periódicos de execução financeira.

O processo de publicitação e partilha de informação sobre procedimentos contractuais, contas de gerência, e outros relatórios periódicos de execução financeira requiere habilidades e aperfeiçoamento na utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação. Isto permite, por um lado, a publicidade diária das despesas colectadas e das despesas realizadas pelos conselhos consultivos e por outro lado, o acesso e a utilização, pelos cidadãos, das informações publicitadas. A ausência ou a falta de articulação dos procedimentos aqui descritos reduz a eficiência, eficácia e a transparência da execução financeira.

Observamos que a maior parte dos municípios estudados não publicita diariamente, ou com regularidade, as receitas colectadas e as despesas realizadas. Embora a lei e os demais instrumentos normativos prevejam que a publicitação seja feita nas vitrinas, poucos são os municípios que seguem este preceituado normativo. Nos casos em que isso ocorre, o processo não é feito de forma estruturada. A informação não é actualizada diariamente. Do lado do cidadão, encontramos um desafio derivado do limitado interesse de se deslocarem para os conselhos autárquicos para se informarem da capacidade de colheita de informação sobre o volume de receitas cobradas e despesas realizadas. Se por um lado estas limitações reduzem a transparência na gestão da coisa pública, por outro lado isso compromete a participação dos cidadãos assim como reduz os níveis de democratização desejados no âmbito das reformas da descentralização.

Com base nestes elementos de análise, a amostra revela que conselhos autárquicos que se seguem apresentam as melhores condições para promoção da transparência na publicitação de informação essencial:

1. Conselho Autárquico do Chimoio (publica no website)
2. Conselho Autárquico de Mocuba (publica no website)
3. Conselho Autárquico de Cuamba (publica na vitrine da Assembleia Municipal)
4. Conselho Autárquico da Matola (publica parcialmente na brochura sobre orçamento participativo – pretende-se que a publicitação seja feita no dia da recolha da receita e não em termos deferidos).

6. Conclusão e Recomendações

O estudo foi conduzido em 15 dos 53 Conselhos Autárquicos do país. O elemento de análise do estudo foi a transparência a nível da governação local. Com enfoque nas questões referentes à transparência na gestão financeira, analisámos os processos de partilha de informação. Na sua essência, os conselhos autárquicos não se sentem na obrigação de partilhar informação com os munícipes. Descritas as limitações inerentes aos conselhos autárquicos, constatámos que eles não publicitam informação relevante sobre receitas, despesas, contas de gerência e outras constantes nos relatórios periódicos. Esforços institucionais devem ser feitos pelos conselhos autárquicos e respectivas instituições de tutela (Secretaria de Estado na Província, Ministério da Administração Estatal e Função Pública, Ministério da Economia e Finanças), advogando a favor da melhoria da transparência na gestão da coisa pública. Estes elementos devem ser analisados no quadro dos direitos e deveres dos munícipes.

A análise desenvolvida neste estudo não colocou ênfase na forma como os cidadãos obtêm informação sobre os mecanismos de gestão financeira. Sem muito esclarecimento, os cidadãos não exercem pressão, transparência na gestão financeira dos conselhos autárquicos.

Os conselhos autárquicos não potenciam, ou maximizam, os oficiais de comunicação (Este grupo, fez parte das entrevistas). Na sua composição, eles não têm treinamento nem formação nos assuntos de comunicação social. Parte deles foram funcionários destacados de outras instituições para responder às questões colocadas no âmbito deste estudo, sobretudo os funcionários da área financeira.

O estudo notou que a transparência, analisada partindo da publicitação de informação nas vitrinas, página web, meios de comunicação e redes sociais pelos conselhos autárquicos, continua sendo um processo bastante limitado, ineficiente e ineficaz. Entretanto, reconhece-se existirem municípios onde o processo de publicitação de informação regista alguns avanços, mas exigem-se melhorias para o tornar cada vez mais eficiente e eficaz. A dimensão democrática do processo, avaliada através da relação entre as autoridades dos conselhos autárquicos e os cidadãos, precisa de ser revista para melhorar a dimensão democrática dos governos locais.

Alguns conselhos autárquicos, como os de Nampula, Chimoio, Mocuba, Maputo, dispõem de TIC's (Tecnologias de Informação e Comunicação) que as usam para a publicitação de informação. Isto demonstra alguma preocupação no sentido de que os meios tradicionais, como as vitrinas estão sendo abandonados e o acesso aos jornais continua sendo bastante limitado para os cidadãos. Por outro lado, os cidadãos demonstram pouco interesse em se deslocarem para os conselhos autárquicos para acederem à informação, assim como têm dificuldades de ler e compreender as tabelas e os relatórios periódicos das finanças municipais.

Os elementos de análise apresentados são uma base para produzir um “índice de transparência dos conselhos autárquicos”. Para tal, estes devem melhorar as principais fontes de informação de gestão financeira: publicar relatórios financeiros periódicos, através do uso de TIC, elaborar uma página *web* e alimentá-la de informação relevante; publicar informação

nos jornais e nas rádios comunitárias, nos locais onde elas existem. Em termos metodológicos, a existência e o uso de páginas *Web* pelos conselhos autárquicos seria uma boa fonte de informação para a elaboração do índice de transparência dos conselhos autárquicos, minimizaria custos e o tempo de deslocação e recolha de informação.

De seguida apresentamos recomendações:

1. É importante que os conselhos autárquicos actuem com observância da legislação e demais instrumentos normativos que obrigam a publicitar informação referente à matéria de natureza financeira, gestão, concursos públicos, incluindo Conta de Gerência, balanços semestrais e anuais das actividades e orçamentos;
2. É importante que todos os conselhos autárquicos usem as TIC's, que tenham páginas *web* como forma de facilitar a partilha e a publicidade de informação;
3. Embora não exista uma base legal, existe espaço para incentivar o uso do *WhatsApp* e *Facebook*, como meios de partilha de informação alternativos às páginas *web*;
4. Jornais de dimensão nacional, jornais e rádios comunitárias devem ser privilegiados como fontes de informação na governação dos conselhos autárquicos;
5. Os conselhos autárquicos devem ter departamentos especializados para produzir informação e publicitar, ou então sectores de comunicação, *marketing* e publicidade;
6. Os especialistas em comunicação, *marketing* e imagem devem trabalhar a informação publicitada para que ela seja de fácil acesso, leitura, compreensão e utilidade pública;
7. Os conselhos autárquicos devem ser obrigados a observar as leis e decretos aprovados e funcionais que regulam os mecanismos de publicitação e partilha de informação sobre as receitas colectadas e as despesas realizadas diariamente;
8. Para melhorar a transparência financeira na gestão de finanças públicas, os conselhos autárquicos devem produzir e publicar uma lista com os impostos, taxas, tarifas e preços em vigor.

7. Perspectivas

No futuro, esperamos alargar a base da amostragem e garantir uma cobertura integral de todos os conselhos autárquicos. Trabalharemos muito mais nos aspectos metodológicos para a construção de um “índice de transparência autárquica” que permita analisar as dinâmicas da transparência, partilha de informação de cada conselho autárquico.

8. Documentos consultados

8.1. Legislação

1. Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro (Aprova o quadro institucional dos distritos municipais – já revogada).
2. Lei n. 2/97, de (Aprova o quadro Jurídico para a implantação das autarquias locais).
3. Lei n.º 34/2014, DE 31 DE DEZEMBRO – LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO
4. Lei 8/97, de 31 de Maio (Define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo).

8.2 Internet

1. <https://www.gove.digital/outras-tematicas/transparencia-gestao-municipal/>, acedido em 06/06/2022, às 11h e 30m
2. O PRINCÍPIO DA Transparência ADMINISTRATIVA: MITO OU REALIDADE?, Débora Melo Fernandes - <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf>, acedido em 07/06/2022, às 13h e 15m
3. <https://www.cartamz.com/index.php/politica/item/8325-antigo-edil-da-ilha-de-mocambique-acusado-de-corrupcao>, acedido em 09/06/2022, às 15h e 01m
4. <https://www.voaportugues.com/a/presidente-do-munic%C3%ADpio-de-sofala-condenado-pelo-crime-de-abuso-de-cargo-e-fun%C3%A7%C3%A3o/5864335.html>, acedido em 09/06/2022, às 16h e 1m.

8.3 Pessoas Entrevistadas

1. Agostinho de Brito – Chefe do Departamento de Relações Públicas e Cooperação do Município de Quelimane, entrevistado no dia 06 de outubro de 2021.
2. Ana Maria Alves – Vereadora das Finanças do Conselho Municipal da Matola, entrevistada no dia 23 de fevereiro de 2022
3. Armando Jone – Assessor do Edil de Pemba, entrevistado no dia 01 de Março de 2022.
4. Bernardo Matsinhe – Porta-voz do Conselho Municipal da cidade de Xai-Xai, entrevistado no dia 09 de dezembro de 2021
5. Deolinda Moiane – Secretária Municipal do Município da Cidade da Matola, entrevistada no dia 23 de fevereiro de 2022
6. Fortunato Azafo Tembe – Director do Gabinete de Comunicação e Imagem do CMCM, entrevistado no dia 23 de fevereiro de 2022
7. Geraldo Sotomane – Presidente do Conselho Autárquico de Mocuba, entrevistado no dia 05 de Outubro de 2021
8. Isidro Ismael Sacur - Porta-voz do Conselho Municipal de Cuamba, entrevistado no dia 11 de Novembro de 2021
9. Julião Gueze - Vereador das Finanças do Município da Cidade de Chimoio, entrevistado no dia 09 de Março de 2022
10. Nelson Carvalho - Director do Gabinete de Comunicação e Imagem do CMCN, entrevistado no dia 22 de setembro de 2021
11. Raul Novinte – Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Nacala, entrevistado no dia 30 de Setembro de 2021

Anexos

Perguntas efectuadas nos conselhos autárquicos

No trabalho efectuado no terreno foram colocadas as mesmas perguntas em todos os conselhos autárquicos.

Sendo assim, de seguida apresentamos a lista de questões efectuadas:

1. A edilidade tem partilhado de forma regular informação de interesse para os munícipes?
2. Qual é o tipo de informação tem sido partilhada no sentido da sua categorização?
3. É feita a divulgação de informação referente a colecta diária da receita?
4. Onde é que é feita a publicitação da informação sobre o valor colectado diariamente (meios usados)?
5. Como é que é feita a publicitação de informação referente à forma como os valores colectados são utilizados (balanço das realizações dos órgãos autárquicos, de maneira diferida)?
6. No website do município (aqueles que possuem) existe informação referente aos vereadores? Quem são? Os pelouros de que são titulares? Quais são as suas qualificações profissionais e académicas?
7. É feita a divulgação dos contactos usados pelos vereadores para interacção que se mostre necessária com os munícipes?
8. Quando há mudança de vereadores a comunicação é imediatamente partilhada?
9. Tem sido partilhada informação referente ao lançamento de concursos públicos e a todo o procedimento concursal?
10. Quais são os meios usados para a partilha de informação referente aos concursos públicos?
11. É feita a partilha de informação sobre o desempenho financeiro anual do conselho autárquico (Balanço anual)?
12. Se divulgam o plano de actividades e orçamento anuais, bem como os respectivos relatórios de execução?
13. Publicação de uma lista com o valor dos impostos, taxas, tarifas e preços do Município
14. Se é feita a partilha dos contactos dos vereadores para os munícipes através de vitrinas ou uso das TIC's?
15. O conselho autárquico está satisfeito com a forma como é feita a publicitação da informação? Ou acha que pode melhorar e como?
16. O que é que pode ser melhorado no processo de publicitação de informação?



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Norwegian Embassy