



Boa Governação e Gestão dos Recursos Naturais em Moçambique:

Mecanismos de intervenção das Assembleias Provinciais

1. Introdução

Em 2018, foi feita uma revisão constitucional, que introduziu alterações significativas ao processo de descentralização, incluindo a nível provincial. No novo texto constitucional, os governadores passaram a ser eleitos, através do sistema de cabeça-de-lista e as atribuições das Assembleias Provinciais foram remodeladas.

Assim, as competências das Assembleias Provinciais foram reforçadas, atribuindo-lhes mais poder de decisão sobre assuntos de interesse público ao nível da província, incluindo o poder de demitir o governador provincial nos termos da lei, bem como a aprovação dos planos de governação provincial.

As Assembleias Provinciais ao actuarem ao nível local (província), elas não apenas interagem com as comunidades, como também vivem o dia-a-dia, e conhecem as inquietações das comunidades,

servindo como vectores de canalização de informação entre as diferentes partes para que seja feita uma boa gestão e governação dos recursos naturais em Moçambique.

O presente documento procura clarificar os mecanismos através dos quais as Assembleias Provinciais podem maximizar a sua actuação no sector da indústria extractiva, no contexto de governação descentralizada, para uma boa governação e gestão dos recursos naturais em Moçambique, obedecendo a seguinte estrutura: (i) Quadro Legal e Institucional - Atribuições das Assembleias Provinciais; (ii) Mecanismos de Intervenção das Assembleias Provinciais para a Boa Governação e Gestão dos Recursos Naturais a Nível Provincial; e considerações finais.

2. Quadro Legal e Institucional - Atribuições das Assembleias Provinciais

As Assembleias Provinciais foram instituídas pela Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro (Lei das Assembleias Provinciais). Entretanto, com a revisão da CRM de 2018, as competências dos Órgãos de Governação Descentralizada (OGD) foram revistas e as Assembleias Provinciais passaram a ser reguladas pela Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

Ao abrigo do artigo 1 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio, as APs são órgãos de representação democrática, deliberativo de governação descentralizada provincial. Estas são eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos.

Conforme o n.º 1 do Artigo 276 da CRM 2018, constituem áreas de competência dos órgãos de governação descentralizada (inclui as Assembleias Provinciais) matérias relativas a:

- ▶ Gestão da terra na medida determinada por Lei;
- ▶ Gestão e protecção do meio ambiente;
- ▶ Florestas, fauna bravia e áreas de conservação;
- ▶ Formação técnico profissional básico;
- ▶ Promoção do investimento;
- ▶ Indústria e comércio;
- ▶ Promoção do desenvolvimento local; e,
- ▶ Planeamento e ordenamento territorial.

2.1. Competências Gerais das Assembleias Provinciais

Em conformidade com o artigo n.º 11 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio (Lei das Assembleias Provinciais) compete as Assembleias Provinciais o seguinte:

- ▶ Aprovar o programa e o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial e fiscalizar o seu cumprimento;
- ▶ Pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação descentralizada provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da província visando à satisfação das necessidades das respectivas populações;
- ▶ Fiscalizar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição da República e demais leis, bem como, das decisões do Conselho de Ministros referentes à província;
- ▶ Demitir o Governador de Província, nos termos da lei;
- ▶ Fiscalizar as demais actividades dos órgãos de governação descentralizada provincial;
- ▶ Pronunciar-se sobre a celebração de contratos-programa de desenvolvimento da província;
- ▶ Aprovar os quadros de pessoal do Conselho Executivo Provincial a submeter à retificação da tutela;
- ▶ Aprovar regulamentos e posturas provinciais, nos limites da Constituição da República, das demais leis e actos normativos do Conselho de Ministros; e,
- ▶ Autorizar o Conselho Executivo a criar serviços, empresas ou

a participar em empresas de natureza interprovincial ou interdistrital.

As APs têm a missão de fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na CRM e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província; pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação provincial, sobre questões e assuntos de interesse de desenvolvimento económico, social e cultural da província, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações; prosseguir à satisfação dos interesses das respectivas populações, bem como fiscalizar e acompanhar as actividades dos demais órgãos e serviços provinciais; fiscalizar as actividades de governação descentralizada; e exercer o poder regulamentar próprio, nos termos da lei.

2.2. Competências das Assembleias Provinciais em Matérias Financeiras

As Assembleias Provinciais têm algumas competências em matérias financeiras, em conformidade com n.º 1 do artigo 13 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio, nomeadamente: aprovar o programa do Conselho Executivo Provincial; aprovar o programa de actividades e orçamento anual da Assembleia Provincial; aprovar o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial; fiscalizar a execução do plano e orçamento provincial e apreciar o respectivo relatório e balanço; emitir parecer sobre propostas de isenção temporária do pagamento do imposto de reconstrução nacional; fixar os limites orçamentais para aquisição de bens imóveis próprios pelo Conselho Executivo Provincial; autorizar o Conselho Executivo Provincial a outorgar a exploração de obras e serviços em regime de concessão, nos termos e nos prazos previstos na lei; estabelecer taxas, derrames e outras receitas próprias e fixar os respectivos limites orçamentais nos termos da lei; fixar tarifas pela prestação de serviços ao público; e aprovar a contração de empréstimos nos termos da lei, desde que a sua amortização anual seja fundamentada em mapa demonstrativo da capacidade de endividamento.

2.3. Competências das Assembleias Provinciais em matérias económica, cultural e social

As APs competem igualmente responder em matérias económica, cultural e social (n.º 1 do Artigo 14 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio), onde elas, deliberam sobre: propostas de programa de plano económico e social de iniciativa local do Conselho Executivo Provincial; e a proposta de programas plurianuais de apoio ao desenvolvimento participativo e fiscalizar a sua execução.

A Assembleia Provincial recebe do Conselho Executivo Provincial os projectos, programas e planos para efeitos de deliberação com uma antecedência mínima de 15 dias (n.º 3 do Artigo 14 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio). Neste âmbito, estão matérias ligadas aos **Direitos Humanos**, cumprimento da Legislação em **aspectos sociais e**

económicos e ainda, sobre os **mecanismos de alocação dos 2.75% destinados ao desenvolvimento local**. Nestes aspectos, as Assembleias Provinciais são extremamente relevantes, pois, elas fiscalizam a eficácia da legislação, podendo, em caso de deficiência, propor melhorias a nível social e económico.

2.4. Competências das Assembleias Provinciais em Matérias Ambientais

As Assembleias Provinciais têm uma forte intervenção nas questões ambientais (Artigo 14 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio) a nível das respectivas províncias, onde compete-as em matéria ambiental deliberar sobre: o plano ambiental e de zoneamento ecológico; os instrumentos de ordenamento territorial; os programas de incentivos as actividades de protecção ou de reconstrução do meio ambiente; os processos para remoção, tratamento e depósito de resíduos sólidos tóxicos, incluindo os hospitalares; os programas de florestação, plantio e conservação de árvores de sombra; os programas de difusão de meios de transporte não poluentes; o estabelecimento de reservas locais; e a proposta e parecer sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas.

Neste âmbito, o artigo 90 da Constituição garante aos cidadãos o direito de viver num ambiente equilibrado e impõe o dever de o

defender, sendo que as Assembleias Provinciais podem tomar o papel de liderança na defesa do meio ambiente, em representação dos cidadãos. Face as dinâmicas actuais do desenvolvimento do sector da indústria extractiva, as Assembleias Provinciais são estratégicas na fiscalização da protecção do ambiente a nível provincial, bem como, na deliberação dos instrumentos que permitem melhor ordenamento do território, sem colocar em causa a saúde pública e as comunidades, podendo influenciar no sentido de as empresas estarem situadas em locais que não constituem risco para a saúde pública.

Cientes da existência de uma relação estreita entre as mudanças climáticas e o meio ambiente, considera-se importante que as Assembleias Provinciais sejam preparadas nestas matérias, por forma a melhor contribuir para que a exploração dos recursos naturais não se transforme num veículo para a danificação do meio ambiente, em níveis que provocariam mudanças climáticas que viriam a aumentar as dificuldades dos seres humanos de se ajustar.

2.5. Competências das Assembleias Provinciais em matérias de Funcionamento

As Assembleias Provinciais tem competências em matéria de funcionamento (Artigo 12) e competências no âmbito do relacionamento com o Conselho Executivo Provincial (Artigo 16).



3. Mecanismos de Intervenção das Assembleias Provinciais para a Boa Governação e Gestão dos Recursos Naturais a Nível Provincial

3.1. Actos das APs no âmbito da Fiscalização

As Assembleias Provinciais possuem autoridade para efectuar uma fiscalização política da indústria extractiva nos termos da lei em matérias económica, cultural, social e ambiental. A nível provincial as Assembleias Provinciais podem contribuir para o reforço da implementação das leis ou alteração das mesmas através dos inquéritos, interpelações e requerimento de informações ao governo, entre outras acções. Assim, as iniciativas de fiscalização devem culminar com a emissão de Moção, Postura e Resolução direccionados a entidade específica para uma posterior intervenção no sector da indústria extractiva.

N.	Agente	Intervenção da Assembleia Provincial
	Formas de Actos	Moção, Postura e Resolução - Artigo 32 Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio (Lei das Assembleias Provinciais)
	Características	Recomendativas ou sugestivas
	Entidade Final	Governo Provincial
	Obrigatoriedade	Recomendação para intervenção
	Fontes dos Actos	Inquéritos, Análises e Verificações

Fonte: Adaptado pelo IMD

3.2. Actuação dos membros das Assembleias Provinciais como cidadãos

O artigo 98 da Constituição da República estabelece que os recursos naturais são propriedade do Estado e do domínio público, estejam eles no solo, no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva.

Sendo Moçambique um Estado democrático é obrigado a adotar uma gestão destes recursos com base em princípios como a transparência, boa governação, participação activa dos cidadãos, prestação de contas, observância aos direitos humanos, entre outros, no intuito de maximizar os benefícios para os cidadãos, em detrimento de grupos de interesse específicos.

Reserva-se ainda aos cidadãos, o direito de fiscalizar a acção das entidades públicas e privadas que exploram os recursos e os membros das Assembleias Provinciais são parte dos cidadãos que gozam deste direito e até dever.

Um dos requisitos para se tornar membro das Assembleias Provinciais é que se seja cidadão nacional¹ e em nenhum momento a legislação moçambicana força os membros a abdicar desta qualidade depois que se torna integrante deste órgão. Por isso, os membros das

Assembleias Provinciais são abrangidos pela obrigação constitucional² de “defender e conservar o bem público e comunitário”, de que os recursos naturais são parte integrante. A sua qualidade de cidadãos nacionais reserva aos membros das Assembleias Provinciais o direito de fiscalizar as acções do Governo e de qualquer entidade cujas actividades tenham impacto na esfera pública, incluindo empresas do sector privado.

Assim, considera-se que os membros das Assembleias Provinciais, podem se fazer valer de um conjunto de instrumentos legais ao dispor de qualquer cidadão para cumprir com a missão de fiscalizar o Governo. Entre estes instrumentos inclui-se a lei de direito a informação³ que obriga as entidades públicas e privadas a providenciar qualquer informação de interesse público, incluindo as do sector da indústria extractiva, bem como a obrigatoriedade que o Governo central tem de cooperar com as entidades de governação descentralizada.

Internacionalmente, Moçambique é subscritor de mecanismos multilaterais sobre a defesa dos direitos humanos, o que reforça a necessidade da sua observância, incluindo o direito de os povos participarem activamente da vida pública. Por exemplo, a Carta Africana dos Direitos Humanos, no seu artigo n.º 21, deixa claro ao afirmar que *“os povos têm a livre disposição das suas riquezas e dos seus recursos naturais. Este direito exerce-se no interesse exclusivo das populações. Em nenhum caso o povo pode ser privado deste direito”*.

Em outros termos, fiscalizar actividades da indústria extractiva ou qualquer outra actividade não é prerrogativa exclusiva de entidades específicas, e sim de todos os cidadãos, independentemente da sua ocupação ou qualquer outra característica distintiva. Esta prerrogativa e dever é acrescida para as Assembleias Provinciais, uma vez que, são investidas de poderes para representar os demais cidadãos na sua actuação, dentro dos esforços de implementação da democracia representativa, característica das sociedades modernas.

3.3. Assembleias Provinciais como representantes dos cidadãos

No contexto de governação descentralizada provincial, a Constituição da República define a Assembleia Provincial como um órgão de representação democrática⁴. Nos mesmos termos, o artigo 2 da Lei 6/2019, também define a Assembleia Provincial como *um órgão de representação democrática, deliberativo de governação descentralizada provincial*.

Por sua vez, a alínea b) do artigo 278 da Constituição da República estipula que *“à Assembleia Provincial compete prosseguir a satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e serviços provinciais*. Na mesma senda, o artigo 66 da Lei 6/2019 estipula que o membro da Assembleia Provincial tem o dever de defender a legalidade, as liberdades e os direitos dos cidadãos.

² Alínea g) do artigo 45 da Constituição.

³ O direito à informação é reservado aos moçambicanos através do artigo 48 da Constituição, cuja aplicação é regulada pela Lei regulada pela Lei 34/2014, de 31 de Dezembro, a Lei do Direito à informação. A Lei do Direito à informação é regulamentada pelo Decreto do Conselho de Ministros No 35/2015, de 31 de Dezembro.

⁴ Artigo 278 da Constituição.

¹ Ver o artigo 278 da Constituição.

Sendo que os cidadãos têm direitos sobre os recursos naturais, decorrentes do facto de estes serem pertencentes ao Estado, é responsabilidade do membro da Assembleia Provincial defendê-los em representação daqueles, conforme dita a Lei. Assim, os membros das Assembleias Provinciais têm responsabilidades, deveres e direitos, que ultrapassam as de um simples cidadão, devendo por isso garantir, na sua actuação, a satisfação dos interesses de todos os cidadãos da província.

Para a execução das suas responsabilidades como representantes dos cidadãos, os membros das APs podem servir-se do artigo 68 da Lei 6/2019, referente ao direito a apoio, cooperação e facilitação das entidades públicas da província ou do distrito para o exercício do seu mandato, nos termos da lei. Estes podem ainda beneficiar-se do direito previsto na alínea i) do mesmo artigo, de solicitar e obter, através de canais competentes, informações de qualquer entidade públicas e privadas sobre a situação da província ou do distrito.

Assumindo as suas responsabilidades de representação dos cidadãos, os membros das Assembleias Provinciais estariam a contribuir para o alcance do principal objectivo da descentralização⁵, que consiste em *organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, promover o aprofundamento e a consolidação da democracia*, no quadro da Unidade do Estado Moçambicano.

A colaboração entre o Parlamento e as Assembleias Provinciais é vital para a eficácia do processo de fiscalização, uma vez que, pode reduzir os custos de deslocação parlamentar para os locais onde decorrem os projectos, podendo o parlamento capitalizar os recursos humanos das Assembleias Provinciais, estes que também podem contribuir na monitoria dos projectos e interação com operadores e comunidades onde os empreendimentos são desenvolvidos.

Estudos tem revelado que no contexto da exploração do sector da indústria extractiva, há uma fraca interação entre as comunidades locais, as empresas e governo. A situação agrava-se ainda pela constatação de que as organizações da sociedade civil, não tem sido suficientemente fortes em termos de presença nas comunidades afectadas pelos megaprojetos do sector extractivo⁶.

Por isso, é de grande importância que as Assembleias Provinciais maximizem as suas responsabilidades como representantes dos cidadãos na província. Por um lado, as APs podem encaminhar as preocupações das populações a diferentes fóruns, como também podem ajudar na disseminação de informação correcta e sensibilização das comunidades sobre o sector extractivo, e contribuir na gestão de expectativas que, mal geridas podem impulsionar a génese de conflitos.



3.4. Assembleias Provinciais como ponte entre as comunidades locais e o poder central

O facto de as Assembleias Provinciais actuarem ao nível local (província), elas não apenas interagem com as comunidades, como também vivem o dia-a-dia, e conhecem as inquietações das comunidades, incluindo-os numa posição privilegiada para o exercício da fiscalização neste sector, servindo como vectores de canalização de informação entre as diferentes partes.

Para uma efectiva execução das suas responsabilidades como representantes dos cidadãos, os membros das Assembleias Provinciais devem estabelecer contactos regulares com as comunidades. A proximidade dos membros das Assembleias Provinciais com os cidadãos é um elemento de que deve-se tirar proveito na gestão dos recursos naturais, conferindo vantagens consideráveis na sua acção de representação dos cidadãos. Via de regra, estes residem nas respectivas províncias e provém de todos os distritos da respectiva província.

As Assembleias Provinciais são actores relevantes no sector da indústria extractiva no actual contexto, pois a partir do exercício da função fiscalizadora, são fonte de informação, uma vez que, captam os subsídios a partir de evidências no terreno, onde ao interagirem com os diferentes actores (principalmente o parlamento) podem propor melhorias na legislação ou nos mecanismos de implementação em função das dinâmicas locais.

A lei abre igualmente espaço para que os cidadãos, a título individual ou colectivo, possam apresentar petições, queixas ou reclamações, conforme estipula o artigo 44 da Lei 6/2019. Submetida a petição, reclamação ou queixa por um cidadão ou um grupo de cidadãos, o artigo 46 estipula que *“a entidade encarregue pode, dentro dos limites da lei e através do Presidente da Assembleia Provincial, ouvir os peticionários, solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos, requerer e obter informações e documentos de outros órgãos ou serviços de qualquer entidade públicas ou privadas”*. A lei abre ainda espaço para que em caso de a petição submetida for de competência de outras entidades, *“por deliberação da Mesa da Assembleia Provincial pode resultar na remessa do assunto à entidade competente”*. Deste modo, a Assembleia Provincial pode servir de elo de ligação entre os cidadãos e as demais entidades.

⁵ Ver o artigo 267 da Constituição da República.

⁶ Esta posição tem sido evidenciada inclusive em encontros organizados pelo IMD para discutir desafios e perspectivas do sector extractivo com multiplicidade de actores.

4. Considerações Finais

A pesar de as Assembleias Provinciais não participarem directamente do processo de aprovação das leis, visto este ser papel da Assembleia da República, estes dois órgãos seguem o mesmo propósito: de viabilizar uma governação transparente, participativa e que tenha em vista a promoção do bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.

A fiscalização da indústria extractiva fundamenta-se pelo facto de as Assembleias Provinciais actuarem como representantes e defensores legais dos interesses do Estado e do povo em cada actividade e sector possível na circunscrição provincial.

Pelo facto das Assembleias Provinciais actuarem a nível local (provincia), elas não só interagem directamente com as comunidades, como também vivem o dia-a-dia, e conhecem as inquietações das comunidades, incluindo às afectadas pelos projectos da indústria extractiva, por isso constituem uma entidade fundamental na fiscalização extractiva.

A fiscalização das Assembleias Provinciais enquadra-se na sua competência de pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação descentralizada provincial, sobre os assuntos e questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da provincia à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações.

Constituem desafios, o reforço da capacidade dos membros da Assembleia Provincial; a divulgação dos mecanismos sobre os quais os cidadãos podem usar para submeter suas denúncias, queixas, petições a Assembleia Provincial; fortalecer os mecanismos de resposta as questões apresentadas pelos cidadãos; comunicação contínua com as comunidades afectadas; e estabelecimento de plataformas formais de comunicação entre a Assembleia Provincial e a Assembleia da República para influenciar na reforma legislativa.

5. Referências Bibliográficas

Constituição da República de Moçambique. 2018.

Fundo Nacional de Energia. Apresentação - o papel da Assembleia Provincial na Fiscalização da Indústria Extractiva no Contexto da Descentralização. Desafios no Processo de Reassentamento e Compensação das Famílias. Inhambane, Maxixe, 2021.

IMD. Guião para Fiscalização Parlamentar dos Direitos Humanos na Indústria Extractiva em Moçambique. Maputo, IMD, 2018.

_____. Guião para Fiscalização Parlamentar da Indústria Extractiva em Moçambique. Maputo, IMD, 2018.

_____. *Género e Indústria Extractiva: Manual de Formação para membros da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais*. Maputo, 2020.

Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro (Lei das Assembleias Provinciais).

Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio (Lei das Assembleias Provinciais).

Parceiros:



NIMD

Financiador



Ministry for Foreign
Affairs of Finland

IMD – Instituto para Democracia Multipartidária

Av. Salvador Allende nº 753, Maputo/Moçambique

Office: +258 84 306 6565 | imd@imd.org.mz | www.imd.org.mz