#

# REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

**MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA**

# PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E DESCENTRALIZAÇÃO – PDUL

# Unidade de Gestão do Projecto-UGP

**TERMOS DE REFERÊNCIA**

Estudo da Transparência, Direito a Informação na Gestão Municipal em Moçambique

1. **INTRODUÇÃO**

O Governo de Moçambique com o suporte do Banco Mundial está a implementar o Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local (PDUL) com a duração de 5 anos (2020 – 2025) período antecedido de uma fase preparatória de 1 ano. O PDUL é coordenado, pelo Ministério da Administração Estatal e Função Publica (MAEFP). Para além do MAEFP participa no PDUL, o Ministério da Economia e Finanças (MEF), Ministério da Terra (MITA) e o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH).

O Objectivo de Desenvolvimento do Projecto (PDO) é: "*Fortalecer o desenvolvimento institucional e prover melhor infraestrutura e serviços básicos nas entidades locais*”.

O Projecto tem 4 componentes estruturantes, a saber: (*i*) Componente 1 - Infraestruturas urbanas e prestação de serviços (*ii*) Componente 2 - Reformas de Políticas de descentralização e fortalecimento institucional; (*iii*) Componente 3 – Gestão do Projecto e; (*iv*) Componente 4 - Contingência de Resposta à Emergência.

A Componente 2: Reformas de Políticas de Descentralização e Fortalecimento Institucional, com 2 Subcomponentes: 2A - Apoio à Liderança do Processo de Reformas da Descentralização e, 2B - Fortalecimento Institucional das Entidades Locais no Sector Público e Gestão Financeira tem o objectivo de melhorar a gestão de recursos, desempenho e prestação de contas dos municípios. A Componente 2B para além do MEF e MAEFP dá suporte ao Tribunal Administrativo (TA) e a Associação Nacional de Municípios de Moçambique (ANAMM).

1. **CONTEXTO**

**Transparência Municipal**

Muitas bases de dados de importância crítica são total ou parcialmente manuais e são difíceis de accesar e de pesquisar. Estas bases incluem o registo de empresas nas autarquias locais, o cadastro territorial e predial para fins de administração territorial e fiscal, DUAT’s emitidos, na área urbana: planos gerais de urbanização e planos de pormenores existentes, vias de acesso e tipologia das mesmas, as séries financeiras de receitas e despesas (orçamento e execução), património municipal, endereçamento municipal, base de dados de funcionários dentro e fora do quadro, reuniões de consulta pública realizados para auscultação de diferentes instrumentos de gestão municipal entre outros são total ou parcialmente manuais e são difíceis de aceder e de pesquisar. A falta de dados e de acesso limita a capacidade da fiscalização, a participação pública e da pesquisa para inovação e melhoria da governação municipal. A opacidade frustra a participação pública e faz com que, por vezes, corrupção, incompetência ou conflitos de interesse passem despercebidos ou ignorados.

De forma nítida alguns municípios investem em equipamentos de TI sem uma estratégia clara de governação de TIC’s para boa manutenção e sustentabilidade dos mesmos ficando o processo de digitalização muito incipiente. Os municípios não têm uma página de internet estável que permite aceder informações necessárias para o público, ou melhor, quase nenhum município tem uma página de internet em pleno funcionamento ou que resiste a um funcionamento de longo prazo. Um levantamento municipal efectuado pelo PDUL[[1]](#footnote-1), verificou que dos 15 municípios que serviam de amostra apenas Maputo, Mocuba, Lichinga e Chibuto apresentaram um percentual de 2% sobre orçamento total dedicado a manutenção de TIC’s.

O PDUL e diferentes parceiros têm apoiado no fortalecimento da digitalização para os diversos registos e procedimentos. Por outro lado, as estratégias e a informação, são fragmentadas entre as diferentes áreas de gestão municipal e também entre os ministérios e, com ênfase os responsáveis pela tutela administrativa e financeira i.e, MAEFP e MEF por essa razão, correm-se riscos de os executivos municipais na linha de frente aplicarem regulamentos contraditórios ou obsoletos que tornam perniciosa a administração municipal.

Outro porém, é que não existe volvidos 28 anos de governação municipal em Moçambique registo de partilha de informação digital entre as Autarquias Locais e entidades relevantes como o MAEFP, MEF, Tribunal Administrativo, Inspecção Geral de de Finanças, MTA que possam ajudar o governo no contexto de contenção de despesas alcançar economias de escala com a redução por exemplo de despesas referente a Ajudas de Custo, transporte, etc dos funcionários públicos que na sua maioria deslocam-se da capital para capturar informações básicas que poderiam ser fornecidas de forma oportuna virtualmente, bem como a redução de tempo das auditorias internas e externas no campo.

**Acesso à Informação**

O reconhecimento do direito à informação é um dos pilares de consolidação da participação democrática dos cidadãos na vida do país. Moçambique aprovou a Lei nº 34/2014 de 15 de dezembro, Lei de Direito à Informação, que regula o exercício do direito à informação, a materialização do princípio constitucional da permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública e a garantia de direitos fundamentais conexos. Esta Lei aplica-se aos Órgãos e Instituições do Estado, da Administração direta e indireta, representação no estrangeiro e às autarquias locais, bem como as entidades privadas que, ao abrigo da Lei ou de contrato, realizem actividades de interesse público ou que, na sua actividade beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público.

O artigo 6 (1) estabelece a obrigação de “máxima divulgação” e define uma lista de itens que devem ser publicados (2):

1. Organização e funcionamento dos serviços e conteúdos de decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades do cidadão;
2. Plano de atividades e orçamento anuais, bem como os respectivos relatórios de execução;
3. Relatórios de auditoria, inquéritos, inspeção e sindicância às suas atividades;
4. Relatórios de avaliação ambiental;
5. Actas de adjudicação de quaisquer concursos públicos;
6. Contratos celebrados, incluindo a receita e a despesa neles envolvidas.

O Decreto 35/2015 que regula a Lei de Direito a Informação e o Manual de Procedimentos não fornecem mais detalhes sobre o que deve ser publicado. O presente estudo pretende mapear o que deve ser ‘*que tipo de informação’* em primeira instância informação que deve servir para o público e informação de acesso a tutela financeira e administrativa e compartilhada e ou não. Mais adiante como a informação deve ser apresentada ao público

1. **OBECTIVOS**

Apoiar o governo de Moçambique com o desenho de proposta de acções para aumentar a transparência e acesso a informação municipal e aumentar a confiança da administração pública municipal na prestação de serviços ao cidadão.

1. **Objectivos gerais do estudo:**
	* Realizar diagnóstico sobre o estado de arte da transparência municipal e acesso a informação municipal;
	* Identificar as etapas que serão tomadas para implementar a Transparência na governação pública municipal e combinar com as directrizes da Lei nº 34 de 2014 de acordo com o decreto 35 de 2015 no nível municipal;
	* Avaliação inicial da viabilidade da implementação de sistemas de transparência municipal e de direito de acesso à informação no nível municipal.
	* Mapear informação relevante que deve ser fornecida, formatos apropriados e como a informação deve ser disponibilizada para o público e às tutelas administrativas e financeiras.
	* Para padronizar a divulgação de informações no país todo, propor um *template* padrão para os “portais de transparência” e sistemas de receber, acompanhar e responder a pedidos. No caso, os sistemas serão compatíveis com WCAG 2.1 para divulgação ativa.
	* Elaborar de um modelo de implementação, com base nas experiências de países semelhantes e nas melhores práticas internacionais;
	* Com a ajuda do governo, identificar possíveis estruturas de governança para supervisionar a implementação da transparência e acesso à informação no nível municipal;
	* Com a ajuda do governo, estimar as necessidades imediatas e contínuas de pessoal e custos para implementar e supervisionar um sistema de acesso à informação em todos os níveis subnacionais de governo;
	* Detalhar as necessidades de oficiais de informação e treinamento em governos municipais.
2. **ACTIVIDADES DA CONSULTORIA**

As actividades da Consultoria, sem prejuízo de outras não elencadas, são as seguintes:

1. Elaborar um plano de trabalho, com uma metodologia detalhada. O consultor para melhor entendimento do trabalho e elaboração do Plano de trabalho detalhado, irá recolher e fazer a apreciação inicial da documentação e legislação, assim realizar entrevistas exploratórias as pessoas chaves.
2. Realizar benchmarking de padrões internacionais de transparência ativa e, com a ajuda do governo, de dados abertos experiências exitosas em municípios de pequeno, médio e grande porte nomeadamente Maputo, Xai-Xai, Chóckwe, Beira, Quelimane, Nampula.
3. Realizar um diagnóstico, que permitirá a revisão documental que incluirá a legislação, regulamentos, resoluções, instrumentos de gestão relevante;
4. Sugerir medidas de treinamento e documentação para auxiliar os servidores públicos na aplicação da transparência passiva e reativa, incluindo checklists para procedimentos operacionais padrão, que deve incluir (referindo-se à Lei nº 34 e o Decreto nº 35) :
	* Classificar informações: como distinguir o que deve ou não ser classificado.
	* Receber e emitir comprovativos de pedidos de informação (artigo 15 [3] e Decreto nº 35: artigo 9 [5]).
	* Estabelecer procedimentos padrão para taxas de reprodução e certificações (artigo 17).
	* Responder a pedidos de informação (artigo 16).
	* Aplicar exceções à divulgação, quando relevante (artigo 20).
	* Responder a pedidos urgentes de informação (artigo 11 do Decreto nº 35).
	* Transferir pedidos para outras entidades ou jurisdições, se necessário.
	* Responder a recursos e reclamações (artigo 34).
	* Recolher, preparar e divulgar informações (artigo 6), tanto online como offline.
5. Apresentar os resultados do diagnóstico em workshop com a participação dos stakeholders, nomeadamente, municípios selecionados, Maputo, Xai Xai, Beira, Mocuba, Metangula, Nampula e Nacala, MAEFP, MEF, ANAMM, parceiros e a Sociedade Civil.
6. Fazer levantamento de todo tipo de informação relevante para transparência e acesso a informação municipal, e como deve ser apresentada para apoiar no desenho de estrutura e organização dos mesmo para hospedar e publicar na plataforma digital municipal e das tutelas. O sistema deve ser fácil de implementar e de simples uso, tanto para o funcionário público como para o cidadão.
7. Elaborar *roadmap* para implantação das melhorias propostas.
8. **METODOLOGIA DE TRABALHO**

Esperam-se que os serviços de consultoria sejam realizados durante 70 dias intermitentes.

1. **CRONOGRAMA E ENTREGÁVEIS**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Resultados** **Esperados**   | **Produtos**   | **Nível de esforço** **(70** **dias úteis)**  |
| 1. Diagnóstico sobre transparência municipal e acesso a informação municipal elaborada;
2. Plano de acção para operacionalizar no curto, médio e longo prazo para aumentar a transparência e acesso a informação municipal e aumentar a confiança da administração pública municipal na prestação de serviços ao cidadão elaborado
3. Matriz de acções a serem tomada pelo executivo municipal e pelas tutelas devidamente delineadas para materializar a transparência municipal elaborado
 | 1. Plano de Trabalho e metodologia de implementação, desenho de uma proposta de questionário para levantamento de informações
 | 5 |
| 1. Diagnóstico, visita de municípios selecionados, bem como de instituições relevantes, análises comparativas
 | 20 |
| 1. Apresentação do relatório de diagnóstico
 | 5 |
| 1. Plano de acção para operacionalizar no curto, médio e longo prazo para aumentar a transparência e acesso a informação municipal e aumentar a confiança da administração pública municipal na prestação de serviços ao cidadão
 | 20 |
| 1. Matriz de acções a serem tomadas pelo executivo municipal e pelas tutelas devidamente delineadas para materializar a transparência municipal
 | 10 |
| 1. Elaboração da proposta de Relatório Final
 | 5 |
| 1. Apresentação dos resultados d), e) e f).
 | 1 |
| 1. Incorporação dos comentários e apresentação das peças finais d), e) e f).
 | 7 |

1. **CRONOGRAMA E DESEMBOLSO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Produtos** | **% de Desembolso** |
| Na apresentação e aprovação dos produtos a)  | 15% |
| Na apresentação e aprovação dos produtos b)  | 35% |
| Na apresentação e aprovação dos produtos d) e) e f) e g) | 35% |
| Na apresentação e aprovação do produto h) | 15% |

1. **CONDIÇÕES DE TRABALHO E REPORTE**

A Consultoria reportará tecnicamente a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA) do MAEFP e a Direcção Nacional de Planificação e Orçamento (DNPO) do MEF que irão coordenar as actividades em estreita colaboração com as outras direcções relevantes no processo, coordenado com o Gestor da Componente. O Consultor deverá ser portador do seu computador pessoal e comunicações (voz e dados).

Todos produtos devem ser submetidos em formato electrónico, com uma cópia em formato de PDF, e cópia(s) em formato editável (MS *Word* para texto, MS *Excel* para planilhas, e *shap file* para mapas). As apresentações em *power point* que o consultor efectuar também entregará ao MEF.

Os produtos da consultoria são Propriedade do Ministério da Economia e Finanças

1. **QUALIFICAÇÃO DO CONSULTOR**
* O consultor deverá possuir o grau de mestrado e/ou doutoramento de preferência nas áreas de governo e transparência, direito, administração pública, economia política e áreas afins (correlatas);
* No mínimo de 15 anos de experiência pesquisando e elaborando relatórios sobre a transparência e acesso a informação em diversas esferas de governação;
* Experiência comprovada na elaboração de diagnósticos e recomendações de medidas referentes à implementação da transparência na administração pública e direito de acesso a informação;
* Capacidade técnica em diagnóstico de sistemas de governança, análise de mecanismos de transparência e acesso à informação pública, facilitação de processos de elaboração de instrumentos e estratégias para a medição e implementação da transparência pública e para a regulação da mesma;
* Domínio sobre boas práticas e instrumentos atualmente usados em transparência e direito a informação nos governos subnacionais;
* Experiência em treinamentos, facilitação de capacitação a técnicos governamentais em matéria de transparência e prestação de contas;
* Domínio da língua portuguesa e nível intermediário e comprovado domínio da língua inglesa.
1. Relatório sobre Avaliação Rápida dos Sistemas de Gestão Financeira Municipal existentes, Setembro de 2020 relaizaod pela Sandtech,ltd para o PDUL [↑](#footnote-ref-1)