

AS AUTARQUIAS LOCAIS E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM MOÇAMBIQUE*

INTRODUÇÃO

Grande parte dos 33 municípios tem zonas de interesse potencialmente turístico. Ideia impulsionadora deste trabalho.

Nos anos que se seguiram a independência*, Moçambique preocupou-se essencialmente com o desenvolvimento económico tomando a agricultura como base para o fomento do desenvolvimento.

Depois dos anos 90 houve uma concepção mais clara sobre o papel que outros sectores, como o turismo podem jogar no desenvolvimento do país. Com a descentralização introduzida em 1997, entrou em campo um novo actor neste processo. A autarquia local. Neste contexto, algumas questões prévias devem ser colocadas: as autarquias locais podem efectivamente contribuir para o desenvolvimento turístico? qual é o papel que o direito reserva a este nível? Quais os instrumentos jurídicos ou poderes que a autarquia tem para concretizar os ideais de desenvolvimento turístico a nível local?

Na procura de resposta a estas questões não devemos nos esquecer de situar o problema do desenvolvimento turístico tendo em conta as noções básicas avançadas pelo legislador de: autarquia local[†], actividade turística[‡], turismo[§], turista^{**} e turismo sustentável^{††}.

* Mestre Eduardo CHIZIANE, docente da Faculdade de Direito -Beira, Universidade Eduardo Mondlane.

* Vide Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, aprovada a 20 de Junho, publicada no Boletim da República, I Série, nº1, de 25 de Junho de 1975, artigo 6 " A República Popular de Moçambique, tomando a agricultura como base..." ; Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990, aprovada a 02 de Novembro, publicada no Boletim da República, I Série, nº44, Suplemento, a 02 de Novembro de 1990, artigo 39/1 " A República de Moçambique toma a agricultura como base do desenvolvimento nacional" ; e Constituição da República de Moçambique de 2004, aprovada a 16 de Novembro, publicada no Boletim da República, I Série, nº51, de 22 de Dezembro de 2004, artigo 103/1 " Na República de Moçambique a agricultura é a base do desenvolvimento nacional ".

† Vide Constituição da República de Moçambique de 2004, artigo 272/2 e artigo ½ da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro, aprova o quadro Jurídico legal para a implantação das Autarquias

O desenvolvimento em termos simples nos é apresentado como « *melhoramento qualitativo sustentável de uma economia e do seu funcionamento* »^{††}. Com efeito, interessa-nos examinar como poderá a autarquia participar no melhoramento qualitativo sustentável no sector do turismo ? Será seu papel ? Inspirando se em MADIOT e GOUSSEAU^{§§} podemos extrapolar algumas questões do caso francês para o moçambicano e procurar saber: Que tipo de ajuda pública pode ser colocado a disposição das Autarquias Locais (AL)? Será legítima a intervenção económica Local ? Qual é a sua eficácia ? Estas questões implicam respostas complexas. As AL(s) deverão com o apoio do Estado procurar respostas que se adaptam, e que sejam originais, segundo os problemas que elas encontram.

A nossa abordagem será de carácter jurídico-económica. Porém, com um maior enfoque jurídico. Este enfoque justifica-se porque acreditamos que nos processos de desenvolvimento como defende Henri RAHARIJAONA^{***} « o direito pode contribuir para a promoção económica de um país em via de desenvolvimento » (o sublinhado é nosso).

Locais, publicada no Boletim da República, I Série, nº7, 2º Suplemento, de 18 de Fevereiro de 1997.

‡ Vide Anexo - Glossário da Lei nº4/2004, de 17 de Junho, aprova a Lei do Turismo, Publicada no Boletim da República, I Série, nº24, Suplemento, de 17 de Junho de 2004.

§ Vide Anexo - Glossário da Lei nº4/2004, de 17 de Junho.

** Vide Anexo - Glossário da Lei nº4/2004, de 17 de Junho.

†† Vide Anexo - Glossário da Lei nº4/2004, de 17 de Junho.

‡‡ LAROUSSE "Le petit Larousse illustré", Paris, 2002, p. 329.

§§ MADIOT, Y. GOUSSEAU, J. "Collectivités locales et développement économique" Dexia éditions, Paris, 2002, p. 17

*** CONAC, G. "Dynamiques et finalités des Droits africains" Economica, Paris, 1980, p. 63. Nesta compilação de comunicações RAHARIJAONA, discute os problemas colocados pela criação de um direito de desenvolvimento. Assim, vai nos lembrar que em Nova Deli em 1959 os juristas concordaram em que "a primazia do direito é um princípio dinámico e que pertence antes de mais aos juristas assegurar a realização e o pleno gozo, não apenas para salvaguardar e promover os direitos civis e políticos do individuo, numa sociedade livre, mas também para estabelecer as condições económicas, sociais e culturais que permitem ao jurista e ao Direito realizar as suas aspirações legítimas e de preservar a sua dignidade"

Parece-nos justificado recordar que regra geral a partir dos finais dos anos 80 entre os países africanos em via de desenvolvimento⁺⁺⁺ começam a distinguir-se duas concepções diferentes do direito de desenvolvimento⁺⁺⁺, segundo as opções e as escolhas de sociedade exercidas pelo legislador : A concepção socialista e a concepção liberal.

Para os países que sustentam a via socialista e revolucionária, o direito do desenvolvimento deve ser um instrumento inteiramente colocado ao serviço da revolução, um meio utilizado para atingir os objectivos que são fixados pelos textos fundamentais : Cartas, Declaração solene ou Constituição. O *Direito* torna-se deste modo um instrumento de combate contra o neo-imperialismo, assegurando a primazia da revolução socialista sobre os direitos do indivíduo.

Ao contrário, para os países que optaram por uma economia de tipo liberal, ainda que parcialmente dirigida, defendem uma primazia do indivíduo sobre a sociedade, o *Direito* de desenvolvimento deve permitir o estabelecimento de estruturas, de instituições e de mecanismos próprios para promover a actividade económica da sociedade. O direito deve permitir a orientação das actividades industriais em direcção aos sectores prioritários previamente escolhidos pelo plano de desenvolvimento, o direito deve facilitar a atracção de capitais, permitindo a segurança, favorecendo o progresso das empresas. Assim, uma *Legislação* de promoção deverá, sem romper brutalmente com as tradições, liberar o indivíduo de todo pensamento ascentral e torna-lo agente activo do desenvolvimento. Este tipo de legislação pode reservar para o Estado um papel preponderante, mas conservando na sua intervenção um quadro jurídico apropriado e o mais flexível possível.

⁺⁺⁺ Hoje opta-se por termos mais eufemísticos como países em desenvolvimento, países periféricos, etc

⁺⁺⁺ CONAC, G. , op. cit., p. 64

A segunda concepção parece explicar melhor o papel do *Direito* no nosso país, no contexto actual.

A procura de uma estratégia para o fomento^{§§§} do turismo nas Autarquias Locais (II) será precedida do exame dos obstáculos que se impõem ao desenvolvimento do turismo a este nível (I).

^{§§§} Dicionário Universal de Língua Portuguesa, Nova Edição. Texto Editora, Lisboa, 1999, p. 728. Fomentar significa " do Lat. *fomentu*. Calmamente, s.m. acto de fomentar, desenvolvimento, incitamento; estímulo, incitação, protecção, auxílio, apoio..."

Sabemos que o desenvolvimento do turismo a nível local implica um estudo muito profundo de varias realidades: económica, jurídica, politica, social, cultural, etc. Ademais, é preciso ter presente a ideia de que os diversos municípios são de uma diversidade muito grande em termos de condições socio-económicas e os seus problemas são complexos. É importante procurar saber o que é que os municípios e as populações locais inventam para dinamizar o turismo.

A apresentação de soluções para o fomento da actividade turística (II), está condicionada a inventariação dos principais obstáculos comuns ao desenvolvimento do turismo ao nível dos Municipios (I)

I - OS OBSTACULOS QUE SE IMPÕEM AO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NAS AUTARQUIAS LOCAIS

A. Uma noção de desenvolvimento local incerta

a) Aspectos gerais

O que é desenvolvimento local ? como chama atenção Mia COUTO**** « ..a grande tentação de hoje é reduzirmos os assuntos à sua dimensão linguística.. »

**** Mia COUTO " A Fronteira da Cultura" 2002 (Webografia), Maputo, p. 1 e seguintes, o autor acresce ainda que "...Falamos, e tendo falado, pensamos ter agido. Muitas vezes a mesma palavra já dançou com variadíssimos parceiros. Tantos que já não há festa sem que certas expressões abram o baile. Uma dessas palavras é a *pobreza*. A Pobreza já dançou com um par que se chamava *a decada contra o sub-desenvolvimento*. Outro dançarino tinha por nome *luta absoluta contra a pobreza*. Agora, dança com alguém que se intitula *luta contra a pobreza absoluta* . Outro caso é do *povo*. O *povo* escalpelizou-se sobretudo em danças de máscaras. E, ele já se mascarou de *massas populares*. Já foi *massas trabalhadoras*. Depois foi *população*. Agora, dança com o rosto de *comunidades locais*." A questão que se coloca é de saber se não haverá a mesma incompreensão em relação ao termo *desenvolvimento local*. Conhece-se apenas

Uma causa que agrava a fragilidade do desenvolvimento económico local e do sector do turismo em particular, e que é bastante visível a nível dos Municípios, é a incerteza da noção de desenvolvimento local, demonstrável através da fragilidade dos planos sobre o desenvolvimento local, e do sector do turismo em particular⁺⁺⁺⁺.

Parece não haver clareza em relação aos autores fundamentais neste processo, aos sectores onde se deve intervir com urgência, e as técnicas de intervenção a utilizar.

b) As várias reflexões sobre o sentido de desenvolvimento local.

Apesar da noção de desenvolvimento local ter se imposto, tal se operou muitas vezes num quadro de uma grande instabilidade conceptual. A sua compreensão implica uma participação mista, dos universitários para um esclarecimento teórico e a opinião fundamental dos fazedores do desenvolvimento, os « homens que estão no terreno », mais a sua captação passa igualmente pelo reconhecimento da dimensão multidisciplinar deste conceito, buscando compreender a sua dimensão jurídica, económica, sociológica ou política.

Não é nossa intenção apresentar uma proposta de um conceito unificado de desenvolvimento local. Alias, isto é impossível, mas confrontar alguns pontos de vista divergentes, com vista a uma melhor compreensão do conceito, e sobretudo demonstrar que esta incerteza pode influenciar negativamente a acção da Administração Pública moçambicana, incluindo a acção dos Municípios.

a sua dimensão linguística, e não o seu sentido prático e funcional, os seus contornos e as suas variações.

⁺⁺⁺⁺ As Autarquias Locais possuem atribuição sobre o desenvolvimento do sector do turismo. Este entendimento resulta da interpretação extensiva do artigo 6, alínea a) da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro. Este artigo estatui que as Autarquias Locais tem como atribuição o " Desenvolvimento económico e social...". Entretanto, quase todos os Municípios não possuem instrumentos de palnificação turística.

O desenvolvimento local segundo Gilles FIEVET^{****} « não é mais que um efeito de moda ». Assim, segundo o mesmo autor « o nível local tornou-se em pouco tempo, num contexto de mundialização, o laboratório que se ocupa pela recuperação da identidade cultural e garantia da qualidade de vida dos cidadãos ».

Foi nos anos 1970-1980 que este conceito se impôs, como uma realidade dinâmica ao nível Europeu. Julgamos que em Moçambique foi sobretudo a partir dos anos 90, que o conceito se impôs, basta pensarmos na sua ampla inserção nos textos legais^{§§§§} e nos discursos políticos. Portanto, conceito é ainda emergente. Este conceito procura fazer face aos males do centralismo do Estado. Visa remediar as evoluções nefastas recentes - desemprego, pobreza, exodo rural, « neutralidade do Estado », etc, apoiando-se sobre a vontade, possibilidades, capacidades e necessidades locais.

Segundo o « Mestre » FIEVET^{*****} « O conceito de desenvolvimento local deve enviar-nos previamente a duas palavras que formam a sua locução : LOCAL e DESENVOLVIMENTO », pois constituem os pontos de partida e chegada na procura de uma compreensão do seu conteúdo. Por isso é essencial começar este percurso através da fixação do conteúdo destas duas palavras :

- Local – pode ser entendido como modo privilegiado através do qual apropriamo-nos do território, a partir do qual construímos o mundo. O local se constitui por redes de relações construídas pela experiência individual e colectiva. O local é sobretudo o « lugar onde habitamos », onde vivemos. Mas por habitar, é preciso entender um gesto mais largo que habitação, a simples residência. Habitar inclui, pois, toda a gestão e melhoramentos que o homem realiza para se inserir na natureza : estradas, escolas, fabricas, comércio,

^{****} Vide préfacio da importante obra de FIEVET, G. "Les définitions du développement local" Études et Témoignages. Artois Presses Université, 2002, p. 7.

^{§§§§} Vide a Constituição da República de Moçambique de 1990, artigo 39/2, onde se afirma de que o "O Estado garante ...o desenvolvimento rural...". Este princípio transitou para a Constituição da República de Moçambique de 2004, vide artigo 103 / 2 " O Estado garante e promove o desenvolvimento rural ...".

^{*****} FIEVET, G., op. cit., pp. 9-15.

habitação propriamente dita, numa palavra tudo que contribue para vivermos, todos os equipamentos que permitem a vida em comunidade. Habitar vai implicar, por fim, o respeito do lugar e do ambiente que nos rodeia.

- Desenvolvimento- o crescimento aparece como central na noção de desenvolvimento, como sua essência: não há desenvolvimento sem crescimento. Daqui podem derivar as seguintes questões: quem tem direito ao desenvolvimento? Podemos imaginar uma sociedade sem crescimento? Existem autores que preferem falar de mudanças no lugar de desenvolvimento. O desenvolvimento deve ser perspectivado no sentido da qualidade e não no sentido da quantidade. Em definitivo, para FIEVET, o que conta é o Homem, para o qual devemos construir um amanhã, que esteja à sua dimensão. O Homem, o humano, deve continuar a constituir a *medida de todas as coisas*. Portanto, o autor apresenta-nos uma noção de desenvolvimento centrada no homem e na qualidade de vida. Estamos de acordo com este ponto de vista⁺⁺⁺⁺.

O conceito de desenvolvimento local pode ser apresentado numa perspectiva multidisciplinar, assim, há autores como Gilles FIEVET⁺⁺⁺⁺ que destacam: uma

⁺⁺⁺⁺ No essencial esta perspectiva não difere da teoria de desenvolvimento apresentada por AMARTYA SEN, prémio nobel de economia, vide o texto do Professor Doutor Eduardo PAZ FERREIRA "O Direito ao Desenvolvimento: Um desafio para o Século XXI" in *Revista Jurídica da Faculdade de Direito- UEM*, Vol. V, 2003, p. 143 "o desenvolvimento, tal como é afirmado numa das obras mais recentes de AMARTYA SEN, identifica-se com liberdade, o que abre caminho para superar a visão dicotómica entre direitos humanos e desenvolvimento e, por maioria de razão, a tendência para estabelecer formas de *trade-off* entre os dois, passando a integrá-los numa mesma matriz. De harmonia com a concepção de Amartya SEN não haverá, de facto, possibilidade de falar em desenvolvimento em sociedades que não respeitam os direitos humanos, perdendo qualquer sentido a tentativa de determinar se desenvolvimento é alcançado mais facilmente com o respeito por aqueles direitos ou em situações em que tal se não verifique. Pode reconhecer-se razão a SEN quando afirma que esta perspectiva do desenvolvimento, implica um desvio dos aspectos instrumentais, tradicionalmente concentrados (no crescimento do PIB, modernização social, inovação tecnológica, etc) para uma visão substancial do desenvolvimento. Tal visão implica que o desenvolvimento exija a remoção de todas as formas que impedem a liberdade: a pobreza, como a tirania política, a ausência de oportunidades económicas, como a privação dos direitos. A concretização do desenvolvimento exige, então, liberdades políticas, facilidades económicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e de segurança".

⁺⁺⁺⁺ Idem, p. 20 e seguintes

reflexão jurídica, económica, sociológica e das agências públicas de desenvolvimento.

1. A reflexão jurídica

Regra geral baseada na percepção dos jus-publicistas. Estes estão de acordo sobre a dificuldade de apresentar uma definição única de desenvolvimento local. Partindo do instrumento básico do desenvolvimento local, o CONTRATO, nota-se muitas dificuldades de conceber a noção de Desenvolvimento local (DL). O DL não se Decreta, repousa sobre a capacidade de cada um convencer os outros a investir em diferentes projetos e a inventar a sua própria conduta. O problema é que a concepção dos actores locais do DL sobre o contrato é instável e variável. A força do contrato em muitos casos varia de acordo com o peso moral e estatuto político dos actores. As vezes os elementos extra-jurídicos, de ordem moral ou político têm maior relevância que o consentimento, como fundamento tradicional do contrato.

A legitimidade pode nalguns casos repousar sobre : a afirmação publica que é feita, o reconhecimento dos parceiros. A necessidade de pesquisar a legitimidade do acto contratual é estranha para o jurista. Existe por esta via, uma dúvida sobre a natureza e o valor jurídico do contrato. O contrato aparece no DL, mais como uma técnica de negociação e de implicação dos actores, do que um verdadeiro acto jurídico. O acento tonico é colocado mais sobre o procedimento livre de elaboração do contrato, do que sobre os efeitos, que podem ser mais ou menos constrangedores, resultantes da natureza de acto jurídico do contrato.

A noção de desenvolvimento sustentável exerce, por exemplo, uma forte influência sobre todas as categorias de ordens jurídicas (internacional, regional, nacional, ...) e hoje em particularmente sobre as decisões locais (públicas e privadas), visando enquadrar as actividades susceptíveis de causar danos ao ambiente natural. A noção de desenvolvimento sustentável construído a partir da

conferência de Rio de Janeiro, as vezes é apresentado como um conceito ambíguo e de fraca intensidade jurídica. O balanço normativo da Conferência de Rio Janeiro é densa : Uma Declaração, um Plano de acção (AGENDA 21) três Convenções (sobre mudanças climaticas, biodiversidade e desertificação) enfim uma Declaração (sobre a gestão, a conservação e exploração ecologicamente viável de todas florestais). Apesar desta abundância, o cepticismo sobre os efeitos jurídicos possíveis é uma realidade. O desenvolvimento sustentável reúne muitos *slogans* vazios de conteúdo que as Nações Unidas tem por hábito introduzir, iniciar, acompanhados de recomendações politicas, que regra geral não vinculam rigorosamente os Estados.

2. A reflexão dos economistas

O Professor Serge DORMARD^{§§§§§}, eminente economista da Universidade de LILLE I, apresenta a reflexão dos economistas sobre o desenvolvimento local, começando por colocar certas questões ligadas a análise do desenvolvimento local :

Quais são os factores de desenvolvimento de uma região ? Em que medida o crescimento local depende de seu ambiente exterior ? O crescimento económico ocasiona desequilibrios entre as regiões, e estes desequilibrios são duraveis ou simplesmente transitórios ?

Ainda segundo Dormand a corrente neo-classica, que repousa sobre a *teoria do crescimento económico*, pode ser resumida em quatro ideias:

- As dotações financeiras a favor de um local determinam a sua especialização,
- A especialização permite a troca e favorece o crescimento local,
- O crescimento origina desequilibrios entre as regiões e,
- O movimento de factores (capital, trabalho) de um local ao outro fazem, desaparecer os desequilibrios.

^{§§§§§} FIEVET, G., op. cit., p. 135 e seguintes.

DORMARD^{*****} entende que « o crescimento local é antes de tudo determinado pelos mercados exteriores. São as exportações que permitem o crescimento local. Para crescer é preciso exportar. Esta perspectiva, que pode ser considerada Keynesiana, privilegia a procura exterior. Ela permite explicar, contrariamente a corrente neo-classica, a possibilidade de desaparecimento das regiões ». Se a teoria aparece hoje, segundo, DORMARD, muito contestada, ela tem contudo o « mérito de nos recordar que o desenvolvimento não pode ser sustentável se for, pensado para um espaço totalmente fechado ».

Entre as outras principais concepções, podemos citar segundo DORMARD as perspectivas funcionais do desenvolvimento local : a teoria dos polos de crescimento (de François PERROUX – 1995), apesar deste trabalho não terem uma dimensão espacial, e a teoria da divisão espacial do trabalho (de Ph AYDALOT).

Hoje vive-se a emergência de uma perspectiva mais territorial do desenvolvimento local, considerada « *teoria do desenvolvimento territorial* »⁺⁺⁺⁺⁺. Esta concepção repousa sobre uma concepção do espaço-território, alternativa da perspectiva funcional, o espaço é antes de tudo um local de vida de uma comunidade, onde os membros estão ligados através de diversos laços, de ordem económica, sociocultural ou histórica. Assim, o espaço é também autor de desenvolvimento económico.

Contudo, A *teoria do desenvolvimento territorial* se encontra em face de um grande problema, que ela ainda não resolveu : como conciliar as aspirações territoriais e locais com as relações exteriores ? O verdadeiro desafio consiste em conciliar a lógica territorial (fundada sobre uma dinâmica interna ou endógena) com uma lógica funcional (que se baseia sobre uma dinamica exterior ou exógena).

***** Idem, p. 136.

+++++ Ibidem, p. 137.

Segundo DORMARD^{*****}, O objecto do que se chama « *teoria do desenvolvimento local* » vai ser de reconciliar as duas lógicas precedentes e de mitigar a falta de coerência interna da teoria de desenvolvimento territorial. Assim, o desenvolvimento local pode ser definido como uma « forma particular de desenvolvimento na qual os factores locais ou endógenos jogam um papel principal ».

Um dos conceitos centrais de desenvolvimento local reside segundo DORMARD no « *espírito empreendedor local* ». Assim, « zonas economicamente desfavoráveis podem prosperar se os seus habitantes dispozerem de um *saber fazer* e de uma capacidade de iniciativa suficiente, quer dizer se eles possuírem uma « *capacidade empreendedora* »

Esta capacidade empreendedora é uma das chaves do sucesso porque :

- Ela permite a criação de pequenas unidades de produção e apoia, pois, a actividade económica,
- Ela assegura a preservação da identidade local, porque os empreendedores locais apoiam-se sobre os recursos locais,
- Ela garante o controlo local da actividade económica.

3. A reflexão dos sociólogos

Para Dominique-Paule DECOSTER^{§§§§§§} « o desenvolvimento local é um processo colectivo de inovação territorial que se baseia na sustentabilidade. Este processo está enraizado num território pertinente, ele reúne e organiza uma rede de actores económicos, sociais, ambientais e culturais ligados a uma cultura comum, cuja a finalidade é o bem-estar colectivo, tendo as suas acções centralizadas no ser humano »

Assim, podemos descortinar a partir de DECOSTER quatro dimensões que percorrem o desenvolvimento local :

^{*****} Ibidem, p. 138.

^{§§§§§§} Ibidem, p. 181 e seguintes.

- O tempo e a sua temporalidade, o território, os sectores económicos e o ambiente.

A primeira dimensão – o tempo e a temporalidade : os termos « processos » e « durabilidade » mostram que convém tomar em conta o quotidiano, os ritmos dos actores, os círculos institucionais e a concepção de projectos que se preocupam com as gerações presentes e futuras, baseada no respeito a história.

Segunda dimensão – o território : os projectos e as suas realizações beneficiam e sofrem das potencialidades e vulnerabilidade do território. O território e o seu projecto tornam-se, num processo de desenvolvimento local, o quadro de referência, a escala do território.

Terceira dimensão – os sectores : três grandes famílias de actores ou sectores podem ser identificados: o sector público, o sector privado e o sector misto (parcerias do sector publico e privado, etc). Uma das missões dos actores do desenvolvimento local será de permitir a coabitação destes diferentes sectores. A compreensão recíproca e o respeito mútuo parece ser a primeira barreira a transpor, com vista a favorecer um trabalho partilhado, ainda que cada um conserve a sua lógica sectorial.

Quarta dimensão – o ambiente entendido no sentido largo, vai englobar as comunidades, os sectores referidos acima e o mundo associativo.

Estas quatro (4) dimensões podem se reunir numa mesmo esforço, pex : a temática social da saúde pode ser assegurada pelo sector público (os hospitais), pelo sector privado (as clínicas e os médicos) e pelo sector misto (as associações de educação da saúde).

4. A reflexão das agências públicas viradas ao desenvolvimento local

Segundo Rémi PAUVROS^{*****} « até os anos 1980, o desenvolvimento local era para os Estados europeus, exclusivamente um desenvolvimento localizado, resultante de um ordenamento do território, que tinha primazia, sobre o desenvolvimento humano ». Partindo de vários exemplos de observação dos objectivos e funcionamento de agências económicas viradas para o desenvolvimento local, começa-se a fornecer um conjunto de serviços para ajudar a emergência de projectos de empresa ou de projectos económicos e mais tarde, vão criar equipas para renovar as relações com a comunidade.

Remi PAUVROS apresenta a noção de desenvolvimento local a partir da ideia da co-participação do sector privado e da comunidade na promoção do desenvolvimento. O desenvolvimento local participativo surge contra o excesso da gestão territorial centralizada e descendente. A verdadeira dimensão do desenvolvimento local, territorial global, ascendente, aparece no início dos anos 80. Esta fórmula inspira certas entidades privadas. Para o gestor PAUVROS « O desenvolvimento é impulsionado pelos habitantes e sobre um território determinado »⁺⁺⁺⁺⁺.

Deste modo, certas entidades públicas ligadas ao desenvolvimento, como a « Agence de développement du Nord – Pas – de-Calais »⁺⁺⁺⁺⁺, cria a partir de 1992 uma nova função, a assistência do território através de um *contrato de desenvolvimento rural* (celebrado entre a agência e a comunidade interessada), o fornecimento de assistência, em resultado da observação económica e social, e faz o acompanhamento económico. Este autor defende que numa base participativa « devem ser os habitantes, a agência, os eleitos e os técnicos que idealizam e implementam um projecto de desenvolvimento global sobre o seu território ». O projecto deve ser concebido em estreito respeito da natureza, e

^{*****} Ibidem, p. 103 e seguintes.

⁺⁺⁺⁺⁺ Existem limites a esta perspectiva, dado o facto, do desenvolvimento impor o contacto com o mundo exterior.

⁺⁺⁺⁺⁺ FIEVET, G., op. cit., p. 103 – Agência de desenvolvimento do Nord-Pas-de-Calais (Região Norte de França).

necessita de uma negociação constante com todas as forças em presença de um território.

Para o Gestor PAUVROS « a definição de desenvolvimento local deveria privilegiar a apresentação de exemplos concreto, isto porque praticamente cada um têm a sua concepção de desenvolvimento local ».

A existência de instituições viradas para a promoção do desenvolvimento local levou PAUVROS a interrogar-se sobre : o que se espera de instituições desta natureza : intervenções para ajudar os actores locais, os eleitos, os técnicos, os habitantes com vista a situarem se no mundo económico ou uma assistência virada a identificação dos desafios económico, assistência na contratação, etc. O que é feito, mas que não é muitas vezes explícito : apresentar claramente as condições prévias para o desenvolvimento, o dialogo entre os diferentes parceiros locais sobre os dados que eles precisam e que as instituições que apoiam o desenvolvimento devem fornecer, por exemplo « como, interessar as empresas em relação aos projectos do desenvolvimento do território ».

B. Fraco^{§§§§§§} desenvolvimento de infraestruturas a nível local

a) situação precária a nível de infraestruturas

Esta fraqueza pode explicar-se pela precária situação a nível de infraestruturas – falta de estabelecimentos de acolhimento, precaridade das estradas de acesso aos locais turístico, preços elevados da alimentação, falta de formação a nível dos operadores e dos funcionários, etc.

As condições gerais (Serviços, estradas, segurança, higiene, etc) para o exercício da actividade turística e para a atracção turísticas podem de uma

^{§§§§§§} Universal "Dicionário Universal de Língua Portuguesa" Moçambique Editora, Maputo, 2004, p. 737. Fraco corrensponde ao "Lat. flaccu, mole, adjectivo sem força, débil, delicado,...frouxo, insignificante, sem importância..."

forma difusa ser apreciados nos anuários estatísticos do Instituto Nacional de Estatística (INE), que mostram esta fragilidade.

O Anuário estatístico de 2002^{*****} utiliza um critério no domínio de estradas que espelha muito bem esta realidade da fraqueza de infra-estruturas, fornecendo dados sobre :

- O tipo de superfície das estradas por províncias – que podem ser revestidas, terraplanadas e de terra natural.
- Condições das estradas por província – podem ser boas, razoáveis, fracas, más e intransitáveis.

Da leitura dos quadros e dos gráficos vemos que a rede de estradas é na ordem de 50% dominada por estradas cuja a superfície é de terra natural, terraplanadas e em termos de condições as mesmas apresentam-se igualmente acima de 50% na situação de estradas más e intransitáveis. Como levar o turista aos pontos de interesse turístico nestas condições ? Como é que o turista vai chegar aos Municípios com interesse turístico ?

O « Perfil dos distritos e Oportunidade »⁺⁺⁺⁺⁺⁺⁺ elaborado para a província de Inhambane, por exemplo, revela que nove (9) Distritos são costeiros, num total de 12 distritos. Igualmente afirma-se que grande parte dos Distritos possuem potencial turístico e muitos dos pontos de interesse turístico são acessíveis, embora a situação das estradas seja fraca

Os fazedores das política de desenvolvimento local e seus executores não se encontram ao nível local, o que dificulta muito as coisas.

b) Os dados quantitativos sobre o turismo

^{*****} Vide dados sobre estradas no Anuário do Instituto Nacional de Estatística “Anuário Estatístico de Moçambique de 2002”. Maputo, 2003.

⁺⁺⁺⁺⁺⁺⁺ Província de Inhambane “ Perfis dos Distritos e Oportunidades de Investimento Privado”, Conferência de Investidores de Inhambane, Novembro 2001. É estranho o facto de não se fazer menção as limitantes ou as dificuldades neste perfil dos Distritos.

Os dados estatísticos sobre o turismo em *especial* fornecidos pelo INE⁺⁺⁺⁺⁺ em 2002 são bastante restritivos – pois reduzem a informação ao Movimento de Hóspedes por províncias.^{§§§§§§§§}, dados colhidos junto a Industria Hoteleira do país. Será o movimento de hospedes a unica compenente existente e ilustradora do estado de saúde da actividade turística ? é verdade que tal corrensponde a perspectiva que se aproxima da noção de turista fornecida pela Lei do Turismo^{*****}. Até pode ser a mais importante, mas certamente que não é a unica, pois existem outros produtos turísticos que se consomem, como as actividades de lazer, o transporte, etc. Parece ser importante falar do rendimento que a actividade turística globalmente representa para o país, fixando indicadores mínimos e internacionalmente utilizados. A INE poderia melhorar o seu quadro de referêcia sobre o turismo a partir da lei sobre o turismo⁺⁺⁺⁺⁺ procurando, por exemplo, fornecer dados quantitativos sobre o numero: das agências de viagem e turismo existentes e a sua distribuição pelos país, agentes turisticos existentes, empresas de aluguer de veiculos para fins turísticos existentes, complexos turísticos, campismo, hotelaria, casinos, etc, .

É, pois, neste sentido que o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (PEDTM) 2004-2013⁺⁺⁺⁺⁺ fornece alguns dados quantitativos sobre o turismo mais interessante do que o Anuário de 2002.

+++++ Anuário de 2002, p. 53.

§§§§§§§§ Em relação ao sector de Transporte e Comunicações (estradas) a INE, "Anuario estatistico de 2002" utiliza um critério diferente, pois fornece dados quantitativos sobre a produção de serviços na area de transporte (isto é, o fluxo das pessoas e mercadorias transportadas), fala da rede de estradas existentes no país e as suas condições, vide pp. 86- 89.

*****Vide Lei nº4/2004, de 17 de Junho, que aprova a Lei do Turismo, no seu Anexo (Glossário) fornece o seguinte noção de turista, "Pessoa que passa pelo menos uma noite num local que não seja o de residência habitual..."

+++++ Vide artigo 15, da Lei nº4/2004, de 17 de Junho, que aprova a Lei do Turismo.

+++++ Este Plano vai referir na p. 6 e seguintes, que "em 2001, entraram no país, através das fronteiras da zona sul, cerca de 400.000 turistas. Em 2002, o país atraiu cerca de 900 mil turistas, maioritariamente dos países vizinhos. A contribuição do turismo para o PIB em 2001 foi de 1.2% (MPF) e representou 0.9 % do total de receitas registadas pelas 100 maiores empresas de Moçambique em 2001 (KPMG). A titulo comparativo se estabelece neste mesmo ano o turismo contribui com 8% para a economia da Africa do Sul, 6,9% do PIB da Africa Sub-Sahariana, e no mundo com uma média de 10,2% do PIB (WTTC). O turismo tem estado a registar avanços significativos, tendo nos ultimos anos (periodo 1998-2002) respondido com 16% de aplicações de investimentos totais em Moçambique. Com um investimento total de 1,3 bilião USD, o turismo

C. Ausência de uma estratégia e planos para o desenvolvimento económico local e do turismo em particular

a) Ausência de uma estratégia

Estratégia significa em termos sintéticos “ do lat. *strategia* – comando do exército; s.f. parte da arte militar que estuda as grandes operações da guerra e lhes prepara o plano...”.

Mais precisamente, o Conselho Nacional para o Combate contra o Sida (CNCS)^{§§§§§§§§} define estratégia como “ Conjunto coerente de técnicas específicas, organizadas com o fim de alcançar um determinado objectivo. De forma mais simples entende que, a selecção de estratégias, opções, é a determinação do caminho e dos meios que serão utilizados (como) para atingir os objectivos. Isto poderá implicar a fixação de objectivos específicos e das respectivas metas específicas, em função da estratégia escolhida”.

O *PEDTM*^{*****} apresenta de uma forma tímida aspectos que tem incidência ao nível dos Municípios. Contudo, a formulação do PEDTM teve um defice em termos de participação dos Municípios.

b) Falta de capacidade de planeamento

Bernard WEIMER defende que um dos desafios actuais ao processo de autarcização ou municipalização é a « falta de capacidade de planeamento

passa a ser o terceiro maior sector em investimento no país, depois da indústria (33%) e energia e recursos naturais (18%) – dados do CPI”.

^{§§§§§§§§} CNCS - Plano estratégico Nacional de Combate ao HIV/SIDA 2005-2009, p. 8.

^{*****} Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique, PEDTM, (2004-2013).

municipal »⁺⁺⁺⁺⁺. Os municípios, na verdade, têm beneficiado de algum treinamento promovido por várias ONGs (AWEPA, Cooperação Austrica, ...), centros de pesquisa (NEAD ...) com vista a melhorar este aspecto. Contudo, os municípios continuam deficitários nesta campo por varias razões : falta de quadros, má programação das acções de formação⁺⁺⁺⁺⁺, falta de formação administrativa, legal e técnica dos membros dos órgãos municipais sobre a área do turismo, etc.

Vários Municípios foram contactados, destacando-se os de Dondo, Beira, Marrromeu, Vilanculo, Maxixe, Inhambane e Manica durante este estudo, com vista a obtenção dos seus planos de desenvolvimento, e informações sobre a planificação específica para o sector do turismo. Igualmente contactamos a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico do MAE, onde dados a este respeito se mostraram escassos.

Olhando para dois planos económicos e sociais dos Municipios de Dondo^{§§§§§§§§§§} e Vilanculos, vemos que em Dondo nenhum ponto se dedica a questão turística em especial. Relativamente a Vilanculos, vila eminentemente turística, vemos que o plano faz menção ao sub-sector turístico. Contudo, é de estranhar a forma muito sucinta^{*****} como a informação é apresentada, apesar do turismo ser uma actividade de primeiro plano. A este proposito o Presidente do Conselho Municipal de Vilanculo⁺⁺⁺⁺⁺ dizia numa conversa mantida connosco que o

⁺⁺⁺⁺⁺ WEIMER, B. "Governança e Descentralização", MAE, Maputo, 2003, p. 40.

⁺⁺⁺⁺⁺ Muitas vezes estas acções resultam de iniciativas das ONGs e de outros parceiros e a sua marcação é feita por estes ultimos, o que provoca sobreposições de formações. Uma vez quando o NEAD já se organizava para oferecer um curso de "Direito das autarquias locais paras os municípios de Inhambane" recebeu uma solicitação do Municipio de Inhambane, faltando uma semana, para o adiamento do curso, dado o facto do município correr o risco de "fechar as portas", porque grande parte dos funcionários tinham saído para acções de formação.

^{§§§§§§§§§§} Balanço do Plano económico e social Municipal de Dondo 2004. Estas designações são em certa medida a reprodução da terminologia usada pelo Estado. Falta alguma criatividade. A falta de um ponto específico pode ser atenuada através de dados gerais que tem relação com o exercício e fomento da actividade turística. Contudo, esta ausência demonstra a subalternidade do sector turístico.

^{*****} Reenviamos os leitores as criticas feitas a propósito dos dados do INE (PARTE – I/ B. Fraco desenvolvimento de infraestruturas a nível local).

⁺⁺⁺⁺⁺ Entrevista – livre feita à Suleimane Amujy, Presidente do Conselho Municipal de Vilanculo, no dia 04 de Abril de 2004.

turismo « é o verdadeiro gaz de vilanculo ». Estamos de acordo. Todavia, é importante que a prática governativa procure favorecer este ponto de vista. Enfim, quer a Lei quadro sobre as autarquias assim como o *PEDTM* atribuam as Autarquias Locais a responsabilidade de planificação turística ao seu nível.

D. Ausência de uma legitimidade jurídica forte dos Municípios

a) O campo de acção dos Municípios

As atribuições reservadas aos Municípios (art. 6 da Lei 2/97) e as competências adstritas aos órgãos municipais, revelam um certo défice de capacidade de decisão em matéria do turismo. O papel dos municípios é bastante residual, basta pensarmos na disciplina sobre o licenciamento de estabelecimentos da indústria hoteleira e agências de viagens e agentes de turismo.

b) As relações entre o Estado e as Autarquias Locais

As relações entre o Estado e as Autarquias Locais, Municípios são essencialmente relações que se desenvolvem com um certo desequilíbrio ou desigualdades⁺⁺⁺⁺⁺. Esta desigualdade se manifesta de varias formas – tutela^{§§§§§§§§§§}, a possibilidade de o Estado se fazer representar por um Representante ao nível dos Municípios^{*****}.

Esta relação desigual foi descrita por Renan LE MESTRE⁺⁺⁺⁺⁺ como uma relação em que o Município é vista como “um ente menor ou incapaz, sob a tutela do Estado”. Assim, o representante do Estado por exemplo será encarregue de *vigiar* as acções dos municípios e de assegurar que elas respeitam

+++++ Vide Renan LE MESTRE “Droit des collectivités territoriales” Gualiano éditeur, Paris, 2004, p. 28.

§§§§§§§§§§ Artigo 9 da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro.

***** Artigo 8 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro.

+++++ Renan LE MESTRE, op. cit. , p. 28.

a lei e não atentam na sua acção contra os interesses nacionais. Este aspecto pode de alguma forma afectar a iniciativa local se for abusivamente utilizado pelo Estado. O Estado pode por exemplo atrasar a aprovação de Regulamentos, como o Regulamento relativo ao papel e as competências do Governo, Província e Autarquias Locais em matéria do turismo – prevista na lei do turismo^{*****}. Esta inacção prejudica o reforço da legitimidade jurídica das Autarquias Locais em matéria do turismo..

A prática moçambicana mostra que a relação Município- Estado tem sido caracterizada por acções de forte orientação do Estado junto aos Município^{§§§§§§§§§§}. As autoridades locais parece que vão actuar simplesmente para a prática de simples actos de administração do « território », o que retira a atenção necessária as questões relativas a promoção do desenvolvimento.

E. Prevalência de um quadro jurídico incompleto para o fomento e exercício de actividades turísticas

a) Aspectos gerais

A falta de regulamentos e leis complementares no que diz respeito ao fomento^{*****} e exercício da actividade turística, bem como a clarificação da repartição de competências entre o Estado, Orgão Locais do Estado e Autarquias Locais nesta área, bem como o atraso na transferências de competências para os municípios têm impacto negativo inegável no fomento do turismo a nível do município.

^{*****} Vide Artigo 29/ 2 da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho.

^{§§§§§§§§§§} Os autoridades locais são frequentemente chamadas à Maputo para encontros de formação e orientação metodológica.

Esta situação pode oferecer pontencialmente condições para a ocorrência de conflitos entre os três (3) níveis acima referenciados.

Esta insuficiência afecta em ultimo lugar as relações entre os Municipios e o Estado Central neste âmbito.

b) Confrontação entre os textos legais aprovados e textos por aprovar

1. As fontes escritas nacionais do Direito do Turismo já existentes são :

- Constituição da Republica de Moçambique de 2004⁺⁺⁺⁺⁺.
- Política do Governo para o sector do Turismo⁺⁺⁺⁺.
- A Lei nº4/2004 de 17 de Junho, que aprova a lei do turismo^{§§§§§§§§§§}.
- Plano estratégico do desenvolvimento do turismo em Moçambique, PEDTM– Out/2004.
- Programa do Governo de Moçambique - 2005/2009^{*****}.

2. Os instrumentos legais por aprovar são:

- Estratégia inter-sectorial contra o turismo sexual infantil, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 6, alínea b) da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho.
- Diploma de Declaração das zonas de interesse turístico, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 8/3 da Lei nº4/2004, de 17 de Junho.

⁺⁺⁺⁺⁺ Constituição da Republica de Moçambique de 2004, aprovada a 16 de Novembro, publicada no Boletim da Republica, I Série, nº51, de 22 de Dezembro de 2004.

⁺⁺⁺⁺ Resolução do Conselho de Ministros nº14/2003, de 04 de Abril, aprova a politica do turismo e a estratégia da sua implementação, publicada no Boletim da República, I Série, nº18, a 04 de Abril de 2003.

^{§§§§§§§§§§} Lei nº4/2004, de 17 de Junho, aprova a Lei do Turismo, Publicada no Boletim da República, I Série, nº24, Suplemento, de 17 de Junho de 2004.

^{*****} Resolução nº16/2005 da Assembleia da República, de 11 de Maio, aprova o Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009, publicado no Boletim da República, I Série, nº19, de 11 de Maio de 2005.

- Estratégia de promoção turística, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 13 da Lei nº4/2004, de 17 de Junho.
- Fiscalização turística, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 23 da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho.
- Penalização e impugnação, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 24, nº2, da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho.
- Regulamentação « Geral » da Lei do Turismo, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 29/1 da Lei nº4/2004, de 17 de Junho. O Prazo terminou a 14/09/2005.
- A definição do papel e competências do Governo, Província e Autarquia Locais, a aprovar pelo Conselho de Ministros, segundo o artigo 29/2 da Lei 4/2004, de 17 de Junho.

Alguns dos instrumentos por aprovar correnspondem a regulamentos de aplicação da Lei do turismo. Dito de outro modo, sem estes regulamentos de aplicação ou execução a Lei do turismo não terá materialização ou efectividade e será, pois, apenas uma lei decorativa e estéril.

II - AS VIAS PARA O FOMENTO DO TURISMO NAS AUTARQUIAS LOCAIS

A. Mobilização da sociedade civil local e de recursos financeiros para o fomento da actividade turistica

Falaremos primeiro da Mobilização da sociedade civil local e segundo da mobilização de recuros financeiros

a) Mobilização da sociedade civil

1. A consciencialização geral sobre o turismo e sobre o ambiente em particular

A mobilização da sociedade civil local, e da população no geral sobre a importância do turismo é importante. Entendemos que esta mobilização deve basear-se na consciencialização dos munícipes em relação ao turismo e ao ambiente. Esta consciencialização é o ponto de partida para todo o esforço de desenvolvimento turístico local. Todos devem estar directa ou indirectamente implicados no fomento da actividade turística e na sua promoção.

Esta ideia da consciencialização não é nova, pex : na segunda semana de Janeiro de 2003 em Inhambane⁺⁺⁺⁺⁺ o antigo Governador, Dr. Aires Aly, dirigiu uma campanha de « boas vindas em Inhambane » na Praia de Morrungulo. Esta campanha segundo o Governador tinha como objectivo « marcar a chegada dos visitantes às praias de Inhambane, por isso impunha-se a abertura anual do início da estação turística com a população » e educar a população para que assumia uma relação amistosa com os turistas e principalmente com os operadores turísticos. Aliás, esta campanha foi organizada pelo Micoa, governo provincial, operadores turísticos de Inhambane, autoridades comunitárias e pela população de Pagene, vizinha do complexo turístico de Morrungulo.

É preciso partirmos da ideia de que o envolvimento da população é central. A falta de recursos pode ser atenuada por este envolvimento, porque dentro dos mecanismos vivos e funcionais que a população inventa para sobreviver podemos descortinar soluções originais para o fomento da actividade turística.

2. A necessidade de utilização do modelo de gestão de proximidade e participativa

⁺⁺⁺⁺⁺ MICOA "Inhambane Capital do Turismo" N°46, Revista Moçambique, 2003, p. 11. Recomenda-se ainda que passemos a "ver o turismo como negócio e o turista como cliente".

A mobilização e consciencialização da sociedade civil local pode ser hoje justificada a partir do modelo da gestão de proximidade e da democracia participativa. Modelo paradigmático da acção pública nos dias de hoje.

Marie Hélène BACQUÉ^{*****} na sua mais recente obra sobre Gestão de proximidade e democracia participativa refere que « Depois de alguns anos, as experiências participativas iniciadas a escala local se multiplicaram um pouco por todo lado no mundo. O exemplo mais marcante deste aparente consenso é a difusão da experiência do *orçamento participativo* inventado em Porto Alegre – Brazil, distinguida como *best practice* pelo Banco Mundial, apresentado como modelo nos foruns sociais e imitado por um determinado número de municípios na America latina e na Europa ». Portanto, a gestão participativa parece ter se tornado num imperativo nos estados de hoje. Moçambique parece não ser excepção. Modelo inserido em diversos textos legais, como na lei sobre ambiente, agua, floresta, terra, na legislação sobre os órgãos Locais do Estado^{§§§§§§§§§§§§§§§§} etc. É igualmente um modelo que serve de bandeira da classe politica, sobretudo durante as campanhas eleitorais. O discurso da utilização da « gestão participativa » marcou quer as ultimas eleições autarquicas (2003), assim como as eleições gerais (2004) em Moçambique.

***** BACQUÉ, M. "Gestion de proximité e démocratie participative", la Découverte, Paris, 2005, pp. 9-11.

§§§§§§§§§§§§§§§§ O princípio da gestão participativa é afirmado no direito pátrio, por exemplo, pelos instrumentos legais seguintes: a Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro, a Lei nº8/2003, de 19 de Maio, Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade, publicada no Boletim da República, I Série, nº20, Suplemento, de 19 de Maio de 2003, vide artigo 10; o Decreto do Conselho de Ministros nº11/2005, de 10 de Junho, aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, publicado no Boletim da República, I Série, nº23, 2 Suplemento, de 10 de Junho de 2005, vide artigos 100 e seguintes, fixam os procedimentos sobre a participação da sociedade civil, comunidades, cidadãos na Governação Local. No domínio autárquico, o Decreto do Conselho de Ministros nº51/2004, de 01 de Dezembro, Aprovou o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios, publicado no Boletim da República nº48, I Série, Suplemento, a 01 de Dezembro de 2004, estabelece a obrigatoriedade dos Municípios criarem Conselhos Consultivos Municipais, verdadeiros espaços de interacção entre o Município e a Sociedade Civil Municipal.

Esta nova dinâmica tem raízes antigas. A procura da partilha do poder e do reconhecimento do *Local* face à um *Estado* todo-poderoso esta no centro desta nova dinâmica.

Apesar das vantagens apresentadas decorrentes da gestão participativa, como o envolvimento de « todos » na gestão da coisa pública, a legitimação da acção pública, a fiscalização concomitante do exercício do poder, etc, este modelo apresenta diversos desafios^{*****} como : a deficitária participação efectiva da comunidade local, problemas de eficácia do modelo, como deliberar ?, os riscos de instrumentalização dos membros da comunidade pelas autoridades político - administrativas⁺⁺⁺⁺⁺.

Este modelo nascente em Moçambique poderá ajudar a ultrapassar ou mitigar os desafios supramencionados. Contudo, a gestão participativa, que varia de acordo com o contexto social no qual se aplica, constitui simultaneamente uma nova fonte de legitimação política e uma inegável fonte para a modernização da gestão pública local. Por isso deve ser encorajada. Contudo os Municípios deverão refletir sobre como maximizar a participação da colectividade em programas locais.

b) A Mobilização de recursos financeiros

Mobilizar recursos financeiros para construir as infraestruturas necessárias e mínimas para o fomento da actividade turística e o consumo do produto turístico é capital. Como realizar esta grande e ambiciosa empreitada ? Que instrumentos jurídicos autorizam o nível local a agir nesta direcção ?

***** BACQUÉ, M. op. cit., pp. 39-44

+++++ Para mais desenvolvimentos sobre os constrangimentos existentes na gestão participativa em Moçambique, vide CHIZIANE, E. “ Participação da Sociedade Civil no processo de Governação e Desenvolvimento Local” Foprosa, Sofala, 2006, p. 63 e seguintes, (texto não publicado).

Existem instrumentos jurídicos que autorizam as Autarquias Locais (AL) a captar recursos para o fomento do turismo. O facto do turismo cai dentro das áreas de atribuições prosseguidas pelas AL, artigo 6, alínea a) da Lei nº2/97 parece ser a fundamentação central. É igualmente indubitável que a proverbio « os fins justificam os meios » adequa-se perfeitamente a esta situação.

A mobilização de recursos pode-se apoiar no :

1. Reforço e maximização das vias de relacionamento do Município e dos Orgãos Locais do Estado e do relacionamento Município e o Estado central

Este reforço pode ser materializado através:

- Da assinatura de contratos-programas virados para o turismo entre o Município e Estado ;
- Do desenvolvimento de parceria entre o Município, Distrito, Provincia e os operadores turísticos virados para o turismo;
- Da colaboração e cooperação do Municípios com os Orgãos Locais do Estado nas actividades que tem impacto directo ou indirecto no fomento do turismo.

Os instrumentos referidos acima podem ser materializados a partir das regras fixadas pelo Decreto do Conselho de Ministros nº11/2005, de 10 de Junho, através da Memorandos de Entendimentos, constituição de parceria e apoio técnico*****.

2. Melhorar a cobrança de Receitas Próprias

***** Vide os artigos 92 e seguintes para o Memorando de Entendimento, artigos 95 e seguintes sobre Parceria e artigo 99 sobre o Apoio técnico, todos do Decreto do Conselho de Ministros nº11/2005, de 10 de Junho.

O Município deve procurar melhorar os mecanismos de cobrança de receitas próprias e destinar parte dessas receitas a certos fins de natureza turística, com base nas prerrogativas fixadas pelo artigo 21 da Lei nº2/97.

Os esforços devem concentrar-se nas receitas próprias correntes:

- Na cobrança de impostos de natureza eminentemente autárquica já existentes ou que venham a ser criados ;
- Na cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços ou de concessão de licenças, pela autarquia local;
- Na cobrança de multas ou coimas que caibam às autarquias locais por lei, regulamento ou posturas

Relativamente as receitas próprias de capital, o Município deve melhorar :

- A cobrança de rendimentos de serviços da autarquia local, por ela administrados ou concessionados ;
- A cobrança de rendimentos de bens próprios, móveis ou imóveis.

Nenhum Município deve esperar apenas pelos Fundos de Compensação Autárquica^{§§§§§§§§§§§§§§§§} (FCA) para fomentar o turismo, embora a artigo 19, nº4 da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro, estabeleça que « O Estado transferirá gradualmente para as autarquias locais os recursos materiais disponíveis que se mostrarem necessários para a prossecução das atribuições cometidas às mesmas ». O Município deve mobilizar outros recursos. O FCA parece servir mais para o funcionamento institucional do que para projectos de desenvolvimento social, aliás o produto da transferência operada pelo FCA « é de afectação livre pelas autarquias beneficiárias »^{*****} . O Estado deverá por seu lado honrar com a afectação do percentual de certos impostos, por exemplo o SISA, cobrados por ele destinados aos Municípios como estabelece o artigo 21, nº2 alínea b) da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro.

§§§§§§§§§§§§§§§§ Artigo 40 e seguintes da Lei nº11/97, de 31 de Maio, aprova a Lei das Finanças e Património Autárquicos, publicado no Boletim da República, I Série, nº22, 4ºSuplemento, de 31 de Maio de 1997.

***** Artigo. 40 nº3 da Lei 11/97, de 31 de Maio, os valores transferidos são exíguos.

Para os Municípios onde a actividade turística é importante, recomenda-se às autoridades municipais para comecem a estudar a possibilidade de contracção de empréstimos⁺⁺⁺⁺⁺ para investimentos reprodutivos no sector turístico.

B. Formulação de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento local e o melhoramento da planificação do turismo em particular

Antes de falarmos da formulação de uma estratégia de desenvolvimento (b) e da necessidade do melhoramento da planificação do turismo em particular (c), introduziremos este ponto destacando a necessidade da existência de clareza em relação a fixação de critérios para a construção da noção de desenvolvimento local (a)

a) Critérios de base para melhor a construção da noção de desenvolvimento local e planificação

Apesar do quadro teórico ou prático sobre o desenvolvimento económico local do turismo mostrar-se incerto e fragil. MADIOT e GOUSSEAU⁺⁺⁺⁺⁺ propõem critérios para melhorar a construção da noção de desenvolvimento económico local, destacando a necessidade de clareza na identificação : dos actores do desenvolvimento (1), dos sectores de intervenção (2) e das técnicas de intervenção (3)

1. Identificação dos actores

⁺⁺⁺⁺⁺ Artigo 14 da Lei 11/97, de 31 de Maio, os municípios devem ser dinâmicos, criativos e empreendedores, e o recurso ao empréstimo é fundamental.

⁺⁺⁺⁺⁺ Vide MADIOT, Y. GOUSSEAU, J., op. cit., p. 19 e seguintes.

O desenvolvimento local deve ser promovido, a partir da identificação clara dentro dos diversos actores actuais/presentes na Autarquia Local que provém ou do sector público ou do privado. Existem situações onde se verifica a existência de muitos actores, por exemplo em França^{§§§§§§§§§§§§§§§§} e noutros onde temos poucos, eventualmente Moçambique^{*****}. Tanto num como noutro caso é fundamental a identificação clara dos actores-chaves. A lei do turismo⁺⁺⁺⁺⁺ em vigor sugere-nos alguns actores. Contudo, a prática por exemplo no Município de Vilanculos, mostra-nos a existência de poucos actores: falta uma agência de informação turística. Assim, esta actividade é desenvolvida por um agente privado, que na sua actuação segue uma lógica privada. Por isso, sugere-se uma aproximação entre o Município e esta entidade privada, com vista à tutela do interesse público da disponibilização de informação turística aos cidadãos e ao turista. O Município pode corrigir a situação concessionando^{*****} este mesmo serviço, informação turística, a uma entidade privada.

Temos, pois, três actores principais – o sector público, o sector privado e a comunidade local. Deveremos fazer a avaliação institucional para ver que instituições públicas existem a nível Municipal, Distrital e Provincial que têm responsabilidades na área do fomento e fiscalização turística.

^{§§§§§§§§§§§§§§§§} Em França põe-se o problema da existência de muitos actores na dinamização do desenvolvimento económico local, como seja, o Estado, diversas entidades públicas, a Câmara do comércio e da indústria. Intervem igualmente numerosos organismos semi-públicos ou privados sob a forma de associações exercendo funções de aconselhamento, animação, fornecimento de ajuda diversa. Esta abundância de instituições, com natureza jurídica e poderes jurídicos diferentes é uma demonstração da vitalidade da actuação do poder local, mais também das empresas. Esta situação pode levar a uma certa "anarquia" se a coexistência de diferentes iniciativas não for disciplinada.

^{*****} O artigo 15 da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho, estabelece diferentes fornecedores de produtos e serviços turísticos.

⁺⁺⁺⁺⁺ Autoridades administrativas (Governo central, Provincial, Distrital e Municipal), sector privado – operadores turísticos (agências de viagem, agentes de turismo, etc) e a comunidade local, vide os artigos 29, nº2 e o Anexo - Glossário da Lei nº4/2004, de 17 de Junho.

^{*****} Vide o artigo 4 da Lei nº11/97, de 31 de Maio, a interpretação extensiva deste artigo leva-nos a esta conclusão. "As autarquias locais podem associar-se...incluindo a criação de empresas públicas de âmbito interautárquico ou a designação de concessionário único de serviços comuns" (o sublinhado é nosso).

segundo o procedimento unilateral. Outras técnicas podem incidir sobre o procedimento da programação e da planificação, dando lugar ao nascimento de diversas categorias de documentos, como os planos e as cartas. O problema que se põe relaciona-se com o valor jurídico destes documentos, que parece ser incerto.

Os Municípios dispõem de um quadro jurídico fixado pelo RELOLE***** que lhe permite combinar várias soluções utilizando os seguintes instrumentos : a coordenação com os órgãos locais do Estado, o contrato (o contrato-programa, que pode ser celebrar com o Estado), os acordos de cooperação, e acordos de apoio técnico, que pode também ser celebrado com os órgãos locais do Estado.

b) A formulação de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento local

O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (2004-2013) estabelece que um dos sectores-chave para o sucesso do turismo é o « enfoque espacial na *planificação*, marketing e desenvolvimento de produtos »

***** Como já referimos o Decreto do Conselho de Ministros nº11/2005, de 10 de Junho, prevê instrumentos de articulação entre as Autarquias Locais e os Órgãos Locais do Estado, como parcerias, acordos de cooperação e acordos de apoio técnico. Entretanto, deveremos investir na capacitação dos Municípios e Distritos na matéria relativa a metodologia negocial., isto é, ensina-los a negociar, apoia-los na redacção dos contratos e Memorandos de Entendimentos.

A Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro, estabelece no artigo 6, alínea a) que « as atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios comuns e específicos das populações respectivas e designadamente : desenvolvimento económico e social local” (o sublinhado é nosso)

Uma interpretação extensiva deste artigo, pode com certeza levar-nos a incluir como áreas de responsabilidade dos municípios o « sector do turismo », claro, com os limites decorrentes das atribuições prosseguidas pelo Estado e pelos órgãos locais do Estado sobre a mesma matéria. Este entendimento se não for devidamente doseado pode oferecer uma potencialidade de conflitos entre o Município e o Distrito/Província , bem como entre Município e Governo Central.

Contudo, numa perspectiva de prevenção de conflitos o texto legal que Aprova a Lei do Turismo⁺⁺⁺⁺⁺ fixa no artigo 29/ 2 que « o papel e as competências das autoridades públicas de nível central, local e autarquia são definidos nos termos a regulamentar ». Este Regulamento ainda não foi aprovado. Contudo, a formulação global do artigo 29 abre a possibilidade deste texto legal ser aprovado por várias autoridades politico-administrativas : Conselho de Ministro, Minitros potencialmente implicados com o turismo (diploma interministerial) ou pelo Ministro do Turismo. Enfim, este artigo vai habilitar uma pluralidade de autoridades a possibilidade de aprovar o instrumento referido no artigo 29, nº2 do aludido texto legal.

c) O melhoramento da planificação do turismo em particular

O desenvolvimento do turismo implica a formulação de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento local e o melhoramento da planificação do

⁺⁺⁺⁺⁺ Lei Nº4/ 2004, de 17 de Junho, BR Nº 24, I Série, Suplemento.

turismo^{*****} a nível dos Municípios em particular. A elaboração de planos do sector do turismo deverá ser mais criteriosa. Não estamos a ignorar a visão integrada do desenvolvimento. Contudo, aqui cingimo-nos a falar do sector do turismo.

O que é Plano (planificação) em termos genéricos e no sentido económico? Quais as componentes mínimas que « devem » entrar na planificação turística municipal ?.

Duas observações prévias : Primeiro, os limites a observar neste processo, repetimos, tem haver com a natureza das autarquias e os fins que legalmente podem ser prosseguidos pelos municípios. O Governo Central, Ministério do Turismo, não pode pretender fazer tudo porque por um lado existe o risco de ineficiência e ineficácia. Segundo, por razões de ordem constitucional, as atribuições dos órgãos centrais devem enquadrar-se e limitar a sua actuação nos termos do artigo 139 da CRM.. Este artigo reserva essencialmente aos órgãos centrais, de que o Ministério de Turismo faz parte, atribuições relativas ao exercício da soberania, normação e definição de políticas nacionais. Assim, em princípio tudo que tem haver com a execução das políticas, incluindo a elaboração de planos estratégicos locais deve ser entregue ao nível local. Neste quadro, o *PEDTM* será materializada em grande parte através da acção do nível local, incluindo a dos Municípios

A palavra plano têm origem latina – *Planu*. Em termos sintéticos significa « liso, raso, ...fácil, claro, manifesto...projecto que inclui uma série ordenada de operações e de meios destinados a atingir um fim ; programa, intenção, intuito, designio ». Em termos económicos considera-se o « conjunto de disposições

***** Vide interessantes reflexões do direito comparado sobre a planificação do desenvolvimento turístico, na obra de RUBIO-AYACHE, D. “Droit du tourisme” Éditions BPI, Clichy, France, 2004, pp. 139 -152.

descritas destinadas a dar uma directiva à acção e à politica economica.... »§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§

Planificação « será a acção ou efeito de planear; trabalho de preparação para qualquer empreendimento, no qual se estabelecem os objectivos, as etapas, os prazos e os meios para a sua concretização.. »*****

Uma consulta simples junta aos Municípios de Inhambane, Manica e Sofala, por exemplo, demonstrou que faltam referências sobre o sector de turismo nos « documentos oficiais », Plano quinquenal, plano de actividade anual, etc, dos Municipios. A visão sobre o sector de turismo é quasi-inexistente, os objectivos pretendidos com o sector são incompreensíveis. Não há etapas a percorrer nesta epopeia do desenvolvimento turístico, nem prazos. Neste quadro « anti-turístico » é excusado pretender saber com que meios contam os municípios para concretizar o fomento do turismo ou do *PEDTM*.

As componentes minimas⁺⁺⁺⁺⁺ que « devem » fazer parte de uma planificação turística municipal são:

1. Planificação organizacional e Financeira.

Contribui para melhorar a operacionalidade ou eficácia institucional dos Municipios. Compõe-se dos seguintes elementos :

- Planificação Institucional,
- Elaboração de Planos de trabalho e orçamentos anuais,
- Procura de Financiadores,
- Criação de Comitês de Facilitação Turística a nível Municipal.

2. Planificação Física

§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Universal, op. cit. P. 1175.

***** Idem, p. 1175

+++++ Partimos do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (2004- 2013). P. 78 e seguintes, onde se fala de Planos de Acção para implementar o *PEDTM* que devem ser desenvolvidos pelo Ministério do Turismo.

Contribui para aumentar o investimento em produtos e serviços no sector do Turismo, proporcionando apoio eficiente e efectivo de planificação no sector privado, e facilitação de uma provisão melhorada de infra-estruturas. Na planificação física podem integrar os seguintes elementos :

- Planificação do desenvolvimento integrado,
- Elaboração de Directrizes e Padrões para a concepção, arquitectura e construção no sector do turismo,
- Desenvolvimento de Rotas Municipais turísticas,
- Construção de infra-estruturas.

3. Conservação

Procurar trabalhar com o sector privado, parceiros e doadores, para a reabilitação das áreas de conservação compreendidas no espaço municipal. Fazem parte desta fase as seguintes actividades:

- Rápida reabilitação da Fauna Bravia,
- Construção e reabilitação de infra-estruturas,
- Administração das áreas de conservação,
- Administração dos recursos marinhos,
- Propor a criação de novas áreas de Conservação.

4. Promoção de Investimento

Consolidar os processos e procedimentos de investimento para o turismo e criar oportunidades atraentes para investidores credíveis. Destaca-se aqui os seguintes componentes :

- O investimento nacional,
- O investimento nas áreas prioritárias.

5. Marketing e Relações Públicas

Existem vantagens em explorar planos e estratégias de *marketing* bem definidos, o que passa pela optimização do uso das tecnologias de comunicação e

informática, com objectivo de priorizar os locais estratégicos identificados e melhorar a imagem do Município ou Distrito como destino turístico. Assim, é preciso prever as seguintes situações :

- Estratégia de *Marketing*,
- Centro de informação de turismo^{*****},
- Eventos e feiras da indústria,
- Comunicação electrónica e informática,
- Marketing das regiões de Moçambique,
- Relações públicas e media.

6. Desenvolvimento de uma cultura de turismo

Usar os media local e a comunicação social para promover campanhas de sensibilização e consciencialização sobre o turismo, direccionadas para todos os intervenientes e público local, mostrando os benefícios económicos e sociais derivados do apoio e do aumento da actividade turística.

Fazem parte desta componente os seguintes elementos :

- Quantificar os benefícios de turismo,
- Campanhas de consciencialização sobre o turismo,
- Criar uma instituição promotora do turismo.

7. Estatísticas

Desenvolver um banco de dados local detalhado e inclusivo com o objectivo de gerir a conta satélite do Turismo nacional, como meio de identificar e quantificar o impacto económico do turismo na economia do Município. Fazem parte deste ponto :

- Análise das necessidade preliminares,

***** Muitos Municípios e Distritos não possuem este tipo de Centros. Existe a possibilidade dos Municípios lançarem mão a contratos de concessão deste tipo de serviço à privados. É interessante notar que Pemba e Vilanculos ou não possuem ou tem centros bastante deficientes.

- Estabelecimento da coordenação e dos sistemas inter-sectorias, conforme os requisitos da conta satélite do turismo,
- Desenvolver uma capacidade de recolha de dados sobre o turismo e sectores relacionados,
- Recolher, analisar e produzir dados da Conta Satélite do turismo.

8. Gestão e desenvolvimento de Recursos Humanos

Aumentar a habilidade do Município e da indústria do turismo e afins para proporcionar produtos e serviços de turismo de alta qualidade, através de quadros qualificados e capazes. Assim, integram este ponto :

- O fortalecimento institucional do Município,
- Formação e Educação.

9. Envolvimento das Comunidades

Permitirá uma participação activa das comunidades de modo a que se beneficiem mais através de processos do desenvolvimento do turismo, criando um ambiente apropriado para desenvolver empreendimentos e negócios. Assim, convém integrar neste ponto :

- Programas de turismo comunitário,
- Programas de micro – finanças,
- Capacitação.

C. Aceleração da regulamentação da Lei do Turismo e da revisão dos principais regulamentos

a) Aceleração da regulamentação da lei de turismo

A necessidade de aprovar regulamentos complementares ou de aplicação ou ainda de execução, conforme impõe o artigo 29, nº1 da Lei do Turismo^{§§§§§§§§§§§§§§§§§§} é fundamental para dar efectividade, dito de outro modo, para materializar os princípios e regras gerais fixadas naquela lei. A falta destes regulamentos de aplicação faz como que os principios e regras fixadas na referida lei tenham até aqui uma certa inacção. Alguns circulos defendem que até ao presente a lei tem um fim decorrativo, não funciona a 100%.

A título exemplificativo vamos demonstrar o impacto positivo para o fomento e exercício do turismo a nível local que pode decorrer da rapida regulamentação das seguintes materias :

1. Zona de interesse turístico

Está prevista a aprovação de um Diploma de Declaração das zonas de interesse turístico nos termos do artigo 8, nº2 Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho pelo Conselho de Ministros.

A aprovação rápida desta declaração pode em primeiro lugar permitir a protecção de « recursos naturais, culturais de valor histórico...» que tenham interesse turístico. Em segundo lugar, esta declaração irá condicionar a atribuição de terrenos e licenciamento para o desenvolvimento de actividades turísticas nas zonas de interesse turístico.

Enfim, a observância de determinadas obrigações irá concorrer para a melhoria da falta de critérios reinante na ocupação de certas áreas nos Municipios. O Município da vila de Vilanculos parece precisar urgentemente deste instrumento, basta pensarmos nas atribuições de terrenos ao longo da costa..

2. Promoção turística.

§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Lei nº4/2004, de 17 de Junho, aprova a Lei do turismo.

A Lei do turismo prevê a definição pelo Conselho de Ministro de uma « Estratégia de Promoção Turística », no artigo 13 da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho ***** . As vantagens decorrentes da existência deste instrumento dispensam qualquer esforço de demonstração.

3. Fiscalização turística.

A criação de um instrumento de Fiscalização turística está prevista no artigo 23 da Lei nº4/ 2004, de 17 de Junho ++++++. É fundamental para reduzir os abusos e a indisciplina reinantes na pratica da actividade turística. A declaração de zona de interesse turístico e definição da estratégia de promoção turística são da responsabilidade do Conselho de Ministro, como vimos acima. Em relação a fiscalização turística a Lei do turismo já não elege o Conselho de Ministro como órgão para realizar esta regulamentação. Estaremos em face de poderes sem titular? Tais poderes poderão ser exercidos por uma pluralidade de autoridades politicos administrativas, Conselho de Ministro, vários Ministros ou Ministro de Turismo ?.

Em relação a primeira questão a própria Lei nº4/2004, de 17 de Junho, fixa no artigo29, nº1 que o Conselho de Ministro é que tem competência para regulamentar a presente lei, por um lado. Em termos doutriniais há consenso de que « os regulamentos de leis ordinárias são regra geral aprovados pelo

***** Este artigo estabelece que "Compete ao Conselho de Ministro definir a estratégia de promoção do país como destino turístico, realizar estudos que sirvam de fundamento técnico para as decisões a tomar sobre a matéria, ...". (o sublinhado é nosso). Parece excessivo a extensão da responsabilidade da realização de estudos aqui referidos ao Conselho de Ministros. Primeiro porque o Ministério de Turismo é que tem essa vocação. Segundo, porque provoca a multiplicação da mesma tarefa dentro do Estado. Contudo, esta concorrência de funções poderá reforçar a transparência de tais estudos e promover uma melhor assistência ao Conselho de Ministros.

+++++ Este artigo estabelece "As actividades objecto da presente Lei estão sujeitas à fiscalização, nos termos a regulamentar". Este artigo impõe uma ordem ao Estado – aprovação de um regulamento de fiscalização., atente a redacção " As actividades objecto da presente Lei estão sujeitas...". O verbo foi conjugado no presente do indicativo, o que demonstra uma ordem.

Governo »^{*****}, por outro lado. Quanto a segunda questão é importante recordar que a « delegação de competência deve resultar da própria lei »^{§§§§§§§§§§§§§§§§§§}, situação não prevista na Lei em análise.

Contudo, até ao presente não temos este Regulamento sobre a fiscalização. Provavelmente nunca será aprovado. Neste quadro, a fiscalização das actividades turísticas esta regulada de uma forma difusa, nomeadamente no Decreto n°69/99 e Decreto n°70/99^{*****}. Isto significa que para cada tipo de actividade a fiscalização esta presente no próprio diploma que disciplina essa actividade. E, por conseguinte, não temos um instrumento jurídico específico para disciplinar a fiscalização turística. É o caso da Lei n°6/99 que disciplina o acesso de menores a recintos de diversão nocturna Mas, sobre materias que se relacionam com o turismo é acometida ao Ministério do Turismo a competência no âmbito da fiscalização.

A nível do Direito novo, resultante da aprovação dos regulamentos sobre turismo em 2005 ⁺⁺⁺⁺⁺ a actividade de fiscalização e inspecção será repartida entre o nível central e local. Isto corrensponde a uma inovação

*****+ Vide RIVERO, J. e WALINE, J. " Droit administratif " 16 édition, Dalloz, Paris, 1996, p. 47 e seguintes, os autores afirmam que o "campo de acção tradicional do poder regulamentar é a execução de leis ».

§§§§§§§§§§§§§§ Vide artigo 22, n°1 do Decreto do Conselho de Ministros n°30/2001, de 15 de Outubro, publicado no Boletim da República, I Série, n°41, Suplemento, "Os Órgãos e os agentes da Administração Pública competentes para decidir determinadas matérias podem, nos limites da lei, delegar os poderes delegáveis..." (o sublinhado é nosso).

*****+ Decreto de Conselho de Ministros n°69/99, de 05 de Outubro, aprova o Regulamento de Industria Hoteleira e similar, publicado no Boletim da República, I Série, n°39 ; o Decreto do Conselho de Ministro n° 70/99, de 5 de Outubro, aprova o Regulamento sobre as Agência de Viagem e de Agente de Turismo, publicado no Boletim da República, I Série, n°39. Ambos revogados.

+++++ O Regulamento de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas de 2005 vide "CAPÍTULO IX sobre Fiscalização, inspecção e penalidades, SECÇÃO I, Disposições Gerais - ARTIGO 236 (Órgãos de fiscalização).

1. Cabe à entidade que tutela o sector do turismo, proceder à fiscalização dos estabelecimentos de alojamento turístico, restauração e bebidas.
2. A fiscalização pode também ser exercida por outros órgãos a quem tenham sido atribuídas tais funções.
3. O órgão referido no n.º 1 do presente artigo, pode no exercício das suas funções, solicitar colaboração de autoridades policiais ou administrativas."

b) Revisão dos principais regulamentos de natureza turística

A recente revisão da constituição de 1990, o desajustamento de determinados Regulamentos face a lei de turismo, a aprovação do PEDTM, a Reforma do sector Publico em Curso, a lei nº8/2003, etc tornaram imperiosa a necessidade de revisão de determinados Regulamentos, onde destacamos os Regulamentos nº66/99 e 70/99 de 05 de Outubro, ambos do Conselho de Ministro*****.

1. Um olhar aos antigos Regulamentos nº66/99 e 70/99 de 05 de Outubro

O processo de revisão destes regulamentos foi concluído e foi coordenado pelo Ministério de Turismo. Os Regulamentos acima referenciados foram capitais para a materialização do fomento e exercício da actividade turística. Contudo, dadas as transformações sócio-económicas e jurídicas impunha-se a alteração daqueles instrumentos legais.

A primeira deficiência que existia naqueles dois regulamentos – ambos são anteriores a Lei nº4/2004, de 17 de Junho, que aprova a lei do turismo. Esta lei é de 2004 e os Regulamentos são de 1999. Como é possível estes Regulamentos espelharem ou materializarem nestas condições a lei quadro sobre o turismo? Apesar de estarmos perante *Regulamentos administrativos constitucionalmente independentes****** , vista a fundamentação presente nos

***** Regulamentos sobre o licenciamento da Industria Hoteleira e similar, e das Agencias de Viagens e dos Agentes de Turismo.

***** O seu fundamento é a propria constituição, vide os artigos 153, nº1 alínea e) da Constituição da República de Moçambique de 1990, regime equivalente ao artigo 204, nº1 alínea f)) na Constituição da Republica de Moçambique de 2004. Os regulamentos de 1999 não tinham por objecto fixar as regras de execução de uma lei ordinária.

competências acima referidas, incluindo a desconcentração e a descentralização da competência para a instrução dos processos em relação à Regulamentação das actividades de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas.

Em relação a actividade das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística o Ministro de Turismo continua o órgão principal neste

Artigo 11

(Delegação de Competências)

O Ministro que tutela o sector do turismo, o Governador da Província e o Presidente do Conselho Municipal ou o Administrador Distrital podem delegar, respectivamente:

- a) No responsável pela entidade licenciadora de nível central as competências referidas no número 1 do artigo anterior;
- b) No responsável pelo sector do turismo ao nível da província, as competências do número 2 do artigo anterior;
- c) No responsável pelo sector do turismo ao nível do Conselho Municipal ou do Distrito, quando seja o caso, as competências referidas no número 3 do artigo anterior.

E, o Regulamento das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística vide "CAPÍTULO III - Licenciamento das agências de viagens e turismo:

Artigo 12

(Competência)

A autorização para a instalação, ampliação, mudança de localização, encerramento de agência de viagens e turismo bem como a suspensão da sua actividade é da competência do Ministro que tutela o sector do turismo.

Artigo 13

(Delegação de competências)

O Ministro que tutela o sector do turismo pode delegar no Governador Provincial a competência referida no artigo anterior.

Artigo 14

(Instrução do processo)

1. Compete à entidade licenciadora a instrução do processo de licenciamento das actividades de agência de viagens.
2. A instrução referida no número anterior deve estar concluída no prazo de vinte dias úteis.
3. Ocorrendo a delegação de competências nos termos do artigo 13, a instrução do processo é realizada pela entidade responsável pelo sector do turismo a nível provincial."

*****Um importante principio geral do direito e do direito administrativo em particular estabelece que " a competência não se presume: ela vem da norma, ela é legal", vide Marcello CAETANO, "Direito Administrativo" e ???. A Jurisprudência do Tribunal Administrativo vai neste sentido, vide , Acórdão n ° 25/1ª /97 – In Gilles CISTAC, "Jurisprudencia Administrativa de Moçambique" Vol. 1 1994 –1999, pp. 352 e sgts. Isto significa que o instrumento legal apropriado para tratar a matéria de competencia em principio deve ser a Lei (vide a repartição de competencias feita na Lei de Terras, Lei n° 19/97) e não o Decreto. A materia da competencia é um aspecto essencial/fundamental que deve ser fixada pela lei, mais solene, e que beneficia em principio do Debate democrático que se realiza na Assembleia da Republica.

domínio, podendo delegar competências ao Governador. O Município esta fora destas acções. Justifica-se esta opção legal? Parece que não, pelos motivos já avançados acima.

Uma vez que a desconcentração é um imperativo legal, significa que o próprio Decreto deveria automaticamente transferir competências do Ministro do Turismo para os Governadores Provinciais.

A descentralização seguirá a mesma linha, sendo transferidas por Lei competências aos Presidentes dos Municípios, mas sendo exercida a sua competência pelos administradores distritais nas regiões onde não exista Município.

Os Regulamentos permitem que outras competências possam ser delegadas, do Ministro do Turismo para os Governadores e competências próprias dos Governadores para os Directores Provinciais do Turismo, as competências próprias dos Presidentes dos Conselhos Municipais para o vereador ou outro responsável para a área do turismo a nível Municipal, conforme estabelecem os artigos 11 do Decreto do Conselho de Ministros nº40/2005, de 05 de Outubro e a 13 do Decreto do Conselhos de Ministros nº41/2005, de 05 de Outubro.

Dada a especificidade do sector do turismo, será necessária desenvolver acções de formação dos quadros a nível provincial, distrital, municipal por forma a que as competências desconcentradas e descentralizadas sejam efectivamente exercidas.

Enfim, a quem considere estas opções legais ambiciosas, por conferirem de imediato competências a vários niveis e prever a delegação. Contudo, julgamos que esta é a perspectiva correcta e deve ser seguida.

A aprovação destes Regulamentos como se vê materializará a transferência do poder decisório para o nivel local, isto é, para a provincia e Municipio.

D. Definição das competências do nivel central, local e autárquico

Esta partilha deverá obedecer a uma certa metodologia (a), situação que certamente ajudaria a prevenir certos conflitos (b)

1. Quanto a metodologia a « seguir »

Quanto a metodologia gostaríamos de recordar que no actual quadro constitucional a partilha de competência deve observar o princípio da desconcentração, que deverá ser muito bem explorado, segundo o artigo 250/1 CRM. Solução reforçada pelo artigo 139 que delimita as atribuições essenciais para os órgãos centrais. Outro princípio que deveria ser materializado é o da descentralização, art. 250/2 da CRM.

Fará algum sentido que o licenciamento de certas actividades turísticas, como a abertura de hotéis, alojamentos, agência de viagens, animação turística seja feita à nível central, pelo Ministro de Turismo? A partilha poderá fazer-se para certas matérias seguindo o critério da importância económica do empreendimento, dimensão espacial, etc

Os antigos Decreto nº69/99, de 05 de Outubro, que aprova o Regulamento de Indústria Hoteleira e similar, no artigo nº12/1, atribui ao Ministro de turismo as competências para o licenciamento de estabelecimentos hoteleiros, isto é, instalação, alteração, ampliação, funcionamento e encerramento. O nº2 do mesmo artigo responsabilizava o Governador Provincial a competência em matéria de restauração e bebidas. Por fim, o artigo 13 abria as portas à delegação das competências adstritas ao Ministro do Turismo para o Governador.

A visão centralizadora é marcante igualmente no antigo Regulamento sobre as Agência de Viagem e de Agente de Turismo, aprovado pelo Decreto do Conselho de Ministro nº 70/99, de 5 de Outubro. Quanto à matéria de competência para o licenciamento das Agências de Viagem e dos agentes de turismo, este instrumento legal fixa no art. 11 que « a autorização para o exercício da

actividade de agência de viagens e de agente de turismo é da competência do Ministro do Turismo ».

Hoje, com a aprovação pelo Conselho de Ministros dos Decretos nº40 e 41 em 2005, consagrou-se formalmente os princípios da desconcentração de poder e da descentralização^{*****}. Primeiro porque o serviço do agenciamento turístico⁺⁺⁺⁺⁺ é um dos elementos mais importantes na cadeia de distribuição dos serviços de turismo e hotelaria, e que contribui de forma significativa para o desenvolvimento desta actividade e estabelecem a ponte entre o produtor dos serviços e o consumidor final. Segundo porque, tecnicamente a apreciação dos requisitos exigidos para constituir uma agência de viagens podem ser apreciados ao nível local (Provincial e Municipal). Na verdade os documentos que os proponentes devem juntar, como a localização do estabelecimento, memoria descritiva, plano técnico e estudo de viabilidade, etc não oferecem nenhuma complexidade para serem analisados ao nível local, apesar da forte especificidade do sector do turismo. Claro, a transferência de competência implicaria alguma preparação aos novos níveis de decisão. Assim, parece exagerado entregar igualmente ao Ministro do Turismo a competência para licenciar os agentes de turismo^{*****}, segundo o artigo 11 do mesmo Regulamento.

A prevalência deste quadro jurídico pode concorrer para desencorajar a abertura de Agências de Viagens e de Agentes de turismos.

***** Os Preâmbulos dos Decretos do Conselho de Ministros nº40/2005 e 41/2005, ambos de 30 de Agosto, são elucidativos quanto a orientações estratégicas do presente, viradas para a desconcentração e descentralização. Assim, o primeiro Decreto, afirma no seu Preâmbulo que "A dinâmica do turismo tem exigido a adequação dos produtos e serviços aos padrões de nível regional e internacional e a necessidade de simplificar os procedimentos administrativos e facilitar o acesso... à actividade turística" (O sublinhado é nosso). O segundo Decreto, anuncia que "mostrando-se necessário introduzir melhorias na organização e disciplina das agências de viagens ..." (o sublinhado é nosso).

+++++ Vide artigo1, nº2, do Decreto do Conselho de Ministros, nº41/2005, de 30 de Agosto.

***** Vide Anexo – Glossário, da Lei nº4/2004, de 17 de Junho, agente turístico é "Pessoa singular ou colectiva que funciona como intermediaria entre o turista e determinada empresa que presta serviços no domínio do turismo.

Deveria merecer uma certa reflexão a seguinte ideia « o nível local deveria ter em matéria do licenciamento de actividades turísticas e de agências de viagens competência geral e o nível central competência residual». Este princípio tem a vantagens de concorrer para um grande fomento e exercício da actividade turística. Pode ter as desvantagens da impreparação técnica e organizacional. Para mitigar estes inconvenientes poderia se fixar regras de carácter transitório.

2. A prevenção de conflitos

Uma clara repartição de competências entre as autoridades públicas de nível central, local e autárquico permitiria acelerar o fomento da actividade turística e prevenir conflitos entre os diferentes níveis de actuação.

Parece pertinente recordar que a repartição de competencia entre os níveis supramencionados em matéria de desenvolvimento económico local se coloca com actualidade nos Estados contemporâneos.

Bibliografia

- BACQUÉ, M. « Gestion de proximité e démocratie participative » La Découverte, Paris, 2005.
- CONAC, G. "Dinamiques et finalités des Droits africains" Economica, Paris, 1980.
- CISTAC, G. " Lições Policopiadas de Direito Administrativo – Parte I", 2005 (não publicada).
- CISTAC, G. "Uma contribuição para a revisão da constituição", Imprensa Universitária, 2005.
- CISTAC, G. " O anteprojecto de autarcização e os Orgãos Locais de Estado" Revista Jurídica da Faculdade de Direito, UEM, 2003.
- CHIZIANE, E. " Participação da Sociedade Civil no processo de Governação e Desenvolvimento Local" FOPROSA, Sofala, 2006 (texto não publicado).
- IGNARRA, L. "Fundamentos do Turismo", 2ª edição, revista e ampliada, ABDR, Editora Afiliada, Brazil, 2003.
- Institut Interuniversitaire de Développement rural(IDEAL) "Les paradoxes du local". L'Acteur, Paris, 1995.
- FIEVET, G. "Les définitions du développement local" Études et Témoignages, Artois Presses Université. Paris, 2002.
- LAROUSSE "Le Petit Larousse illustré" Montparnasse-Paris. 2002.
- MADIOT, Y. GOUSSEAU, J. "Collectivités locales et développement économique" Dexia éditions, Paris, 2002.
- Paz FERREIRA, E. "O direito ao Desenvolvimento. Um desafio para o século XXI" in Revista Jurídica da Faculdade de Direito, UEM, Volume V, 2003.
- Renan LE MESTRE "Droit des collectivités territoriales" Gualiano éditeur, Paris, 2004.

- RUBIO-AYACHE, D. "Droit du tourisme" Éditions BPI, Clichy, France, 2004.
- RIVERO, J. e WALINE, J. "Droit administratif" Dalloz, Paris, 1996.
- VELLAS, F. "Economía y Política del turismo internacional", Editorial
- Governo da Província de Inhambane "Oportunidades de Investimento privado em Inhambane", 2001.
- INE "Anuário Estatístico de Moçambique – 2002
- Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (2004-2013)

Webgrafia:

www.governo.moz.org

www.tourisme.fr:

www.tourisme.gouv.fr:

Legislação

Constituição da Republica de Moçambique 1990,

Lei 2/97 sobre as autarquias Locais;

Resolução da AR que Aprova o plano de governo para 1994-1999

Constituição da Republica de Moçambique, de 22 de Dez de 2004,

Decreto Presidencial n , cria o Ministerio do Turismo, Instrumento que aprova as atribuições e competencias do Ministério do Turismo

- Lei 4/ 2004, que aprova a Lei do Turismo,

Decreto do CM , aprova a politica do turismo;

Resolução da AR que Aprova o plano de governo para 1999-2004

Resolução da AR que Aprova o plano de governo para 2004-2004

- Decreto do Conselho de Ministros n°11/2005, aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado;

Decreto do Conselho de Ministros nº40/2005, de 30 de Agosto, Aprova o Regulamento de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas e revoga o Decreto nº69/99, de 05 de Outubro;

- Decreto do Conselho de Ministros nº41/2005, de 30 de Agosto, Aprova o Regulamento de Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informática Turística e revoga o Decreto n 70/99, de 05 de Outubro;