

# 4. OS DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E A DINÂMICA DA PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA NA CONFIGURAÇÃO DE AGENDAS POLÍTICAS LOCAIS

Nobre de Jesus Varela Canhanga

## *Introdução*

O tema desenvolvido nesta comunicação, descentralização e planificação participativa, tem sido privilegiado em diferentes campos de produção de conhecimento, nas agendas de algumas instituições de desenvolvimento internacional e adoptado, como estratégia de orientação política, nos países que muito recentemente entraram na terceira onda da democratização. Sob a ponto de vista teórico, este tema ancora nos debates inscritos dentro da rubrica *good governance* e desperta interesse de vários agentes sociais que, há tempos, vêm reinventando paradigmas que regem a relação Estado-Sociedade e procuram promover o desenvolvimento económico em diferentes cantos do Mundo. No centro destes debates reside o entendimento de que i) a natureza das instituições do Estado determina os níveis de crescimento, desenvolvimento económico e justiça na distribuição dos rendimentos; e ii) uma efectiva governação depende dos níveis de consolidação da descentralização das instituições, da transparência na gestão dos recursos e da participação e *accountability* nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

No âmbito desta visão, as últimas décadas testemunham um movimento global de reinvenção do Estado e, ao mesmo tempo, os pendores político-administrativos apontavam a necessidade de descentralização e participação dos diferentes grupos so-

ciais no processo de planificação e orientação das prioridades do desenvolvimento. No espírito deste movimento sedimentou-se a percepção de que o aumento do grau de legitimidade, efectividade e eficácia das instituições dependia duma reforma do Estado que criaria as condições para o fortalecimento das instituições democráticas, da descentralização e conseqüentemente, provocaria as condições para acelerar o desenvolvimento em vários quadrantes do Mundo. Por isso, hoje é notório que os conceitos de democratização, participação, descentralização, desenvolvimento local exercem uma atracção cada vez maior por parte de analistas e *policy-makers*.

Neste ambiente de transformações político-administrativas, o Estado centralizado foi predestinado a ter uma nova configuração institucional e forçado a estabelecer novas relações com os diferentes actores do sistema político. Para estimular este novo paradigma de actuação do Estado e o seu relacionamento com as diferentes instituições, desencadeou-se um conjunto de reformas que implicaram a modificação no ordenamento constitucional e institucional e que condicionaram a criação de um ambiente apropriado para a consolidação da paz, da democracia, da descentralização e da planificação participativa. O ambiente de reformas ganhou aceitação e recebeu uma enorme contribuição de instituições e agências internacionais de desenvolvimento que investiram recursos técnicos, humanos e financeiros para consolidarem a democracia através da descentralização e promoção de mecanismos de planificação participativa.

Entretanto, a despeito dos incentivos institucionais para a descentralização e planificação participativa e dos apoios financeiros que este processo tem recebido de algumas agências internacionais de desenvolvimento e dos resultados positivos alcançados, evidenciando casos de melhoramento notável na prestação de contas e serviços municipais, alguns estudos empíricos levantam sérias dúvidas quanto à sustentabilidade da descentralização e aos mecanismos de participação a nível local. Weimer & Nguenha (2008) e Mangeira (2008), depois de mostrarem existir uma correlação entre a qualidade dos serviços municipais e os níveis de envolvimento das comunidades nos processos de responsabilização e prestação de contas, confirmam que, nalguns municípios, o processo de democratização interna tem sido embaraçado devido à fragilidade dos mecanismos de planificação participativa e da resistência das instituições formais incluírem as demandas e prioridades locais nos seus planos e programas de desenvolvimento local.

De acordo com aqueles estudos, existem municípios onde a despeito do envolvimento das comunidades no processo de estruturação de prioridades, em última instância,

as instituições formais definem a preferência das prioridades que devem fazer parte da agenda política, ignorando o conjunto de ansiedades definidas pelos cidadãos no âmbito do processo de planificação participativa. Sobre esta reflexão, a questão geral consiste em saber: i) a nível das instituições formais, que elementos motivam a definição de prioridades na agenda política local; ii) que mecanismos devem ser observados no âmbito do processo de descentralização para assegurar que os resultados da planificação participativa e orçamentação sejam mais eficazes, eficientes e sejam conduzidos com metodologias apropriadas que viabilizem os projectos e programas de desenvolvimento local.

O objectivo desta análise é mostrar que a descentralização e a metodologia de planificação participativa devem ser examinadas como a condição para viabilização da boa governação e consolidação da democracia. Entretanto, a análise destes elementos não deve ser vista como uma prescrição paradigmática que, ao ser criteriosamente adoptada, viabiliza automaticamente os resultados esperados nos projectos e programas de desenvolvimento local.

Existem vários factores que devem ser ponderados e trazidos para as análises desenvolvidas sobre as promessas positivas da descentralização. Sob este aspecto, o nosso argumento é que a definição de uma metodologia e de um quadro normativo que oriente os procedimentos apropriados para a participação e planificação, a inclusão e uma forte capacidade analítica dos actores do processo de planificação e orçamentação determinam o sucesso da descentralização. Este é o eixo orientador da reflexão aqui apresentada.

Não é nosso objectivo esgotar completamente os elementos fundamentais levantados no debate deste assunto. Pretendemos, sim, levantar alguns aspectos e proporcionar um espaço de reflexão envolvendo académicos, actores políticos e sociais que, em diferentes contextos, dedicam parte das suas actividades ao aprimoramento da democracia, e vêem a descentralização como elemento essencial para a estabilidade do sistema político.

O texto divide-se em seis secções. Depois da primeira secção, que introduz a ideia principal do trabalho, a segunda secção descreve o enquadramento dos elementos do ambiente constitucional e institucional que, nos últimos anos, determinaram as reformas na administração pública em Moçambique. Na terceira secção faz-se uma leitura sobre as referências teóricas e conceptuais que configuram o edifício analítico construído para perceber as questões de descentralização, participação, *accountability* e transparência. Articulando as teorias e os conceitos relativos às questões de descentralização com as noções de desenvolvimento económico e a redução da pobreza absoluta,

o texto apresenta na quarta secção uma listagem de algumas agências internacionais de desenvolvimento que, no âmbito da sua intervenção, criam incentivos humanos, materiais e técnicos para estimular o processo de planificação participativa a nível dos órgãos de poder local. Na quinta secção, com base de análise trazida das experiências de Cuamba e Montepuez, descrevemos a metodologia da planificação participativa e orçamentação e ilustramos alguns dos seus desafios. Finalmente, em jeito de conclusão, apresentamos na sexta secção as considerações finais.

### ***Catalisadores da Reforma na Administração Pública em Moçambique***

Durante as décadas de 80 e 90 muitos países em desenvolvimento assistiram a um conjunto de reformas políticas e administrativas que implicaram rupturas que modificaram a forma de organização da administração pública. Estes factores forçaram certos Estados a abandonarem paradigmas de desenvolvimento centralmente planificados e adoptaram sistemas políticos e económicos mais descentralizados e responsabilizados com a esfera não estatal. As causas da reforma estavam relacionadas com a reduzida capacidade, eficiência e eficácia do Estado para providenciar bens e serviços de qualidade (saúde, educação, comunicação e outros) e garantir um ambiente institucional para promoção de investimentos internos e externos que pudessem provocar o desenvolvimento e a estabilidade política.

Naquele contexto, a filosofia *top-down* revelou-se muitas vezes inadequada e novos rumos de desenvolvimento começam a ser desenhados. A importância do engajamento cívico na planificação participativa e no processo de formulação de políticas públicas, a necessidade da descentralização, transparência e *accountability* nas instituições, o reconhecimento da capacidade das comunidades locais na tomada de decisão e solução dos seus problemas, para além de aparecerem muitas vezes inscritos nos cânones das instituições políticas que se guiam pelos imperativos democráticos, ganharam particular importância, quer no debate académico quer nas linhas de orientação das instituições nacionais e internacionais que lidam com as questões de desenvolvimento.

O processo da transição foi garantido com base em incentivos institucionais que exigiram a adopção de uma nova ordem política interna e estimularam a criação de regras, procedimentos que viabilizaram o processo de construção de novas relações políticas, sociais e económicas, e a consolidação da acção governativa. Se por um lado,

esta nova configuração das relações institucionais implicava, necessariamente, a criação de um quadro normativo que regulamentasse a relação Estado-sociedade em todos os níveis da administração pública, por outro lado, a configuração das novas relações tinha em vista tornar as instituições do Estado mais efectivas em termos de rentabilidade ou produtividade. A efectividade e produtividade almejadas neste processo deveriam ser alcançadas através da consolidação da acção governativa nos mais diversificados níveis da administração do Estado.

Examinando o caso específico de Moçambique, o ponto de partida é que, após ter alcançado a independência nacional em 1975, o Estado tinha adoptado um sistema político e económico centralmente planificado, característico do modelo socialista de administração pública. A complexidade deste modelo, a dificuldade de interpretação dos protagonistas, a dinâmica das próprias estruturas de poder, tornavam o Estado sobredimensionado a nível central e muito fraco a nível das províncias e dos distritos (MAE 1998). Em termos de configuração, a autonomia política era reduzida a nível local, como eram reduzidas também as competências e os, quase inexistentes, meios financeiros próprios, o que limitava a formulação e implementação participativa de projectos e programas de desenvolvimento (Frelimo, 1983).

Nas décadas de 80 e 90, este desafio foi influenciado por uma conjuntura que transportou a economia do país a um declínio progressivo, devido a factores conjunturais negativos de diversa índole: as calamidades naturais (cheias e secas), a guerra civil que durou mais de 16 anos, destruindo infra-estruturas sociais e económicas, a ineficiência da economia planificada, factores acelerados ainda com a falta de quadros qualificados e a debilidade das estruturas criadas para a direcção da economia nacional. Como resultado da situação, e dada a necessidade de trazer o fluxo de apoio ao país, o Estado moçambicano aderiu às instituições da Bretton Woods, sob a condição de se chegar a um acordo sobre um programa de reabilitação económica (Abrahamsson & Nilsson 1992).

As mudanças condicionaram o estabelecimento de uma sociedade mais liberal nas questões económicas e sociais e criaram-se as condições para institucionalização da descentralização e participação dos grupos sociais locais na formulação de políticas públicas. Com ênfase nas questões sobre governação, as mudanças deram uma atenção especial ao reforço da capacidade institucional e à consolidação dos pressupostos da governação democrática efectivados através de mecanismos de planificação, participação, *accountability*, reforço da transparência e descentralização. Esta transição foi feita na base da Constituição de 1990.

## ***O ambiente constitucional e institucional para a descentralização e participação***

As bases legais que suportam o processo de descentralização baseiam-se num conjunto de reformas iniciadas na Constituição de 1990, que consagraram o Estado de direito e a introdução de princípios de igualdade, legalidade, controlo da constitucionalidade e definição dos passos para um novo reordenamento da relação Estado-Sociedade.<sup>20</sup> Com as reformas introduzidas no ordenamento jurídico do Estado, iniciou-se um Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), lançado em 1991 e financiado pelo Banco Mundial, e que, mais tarde, contou com o apoio de alguns países<sup>21</sup> e instituições<sup>22</sup> que têm estado activamente envolvidos no apoio à descentralização e no desenvolvimento da democracia local (Soiri 1999).

A primeira lei que estabeleceu as bases legais para o processo da descentralização em Moçambique foi a lei 3/94 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais).<sup>23</sup> Esta lei viria a ser substituída mais tarde, depois de aprovado pela emenda constitucional de 1996 (Lei 9/96, de 22 de Novembro) um novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais. A Constituição da República de Moçambique passou a ter novas disposições dedicadas ao poder local (Título IV). A nova definição estabelecia que o poder local compreende a existência de autarquias locais que poderão designar-se municípios ou povoações, conforme se trate de cidades e vilas ou de postos administrativos (CRM art. 190). O n.º 1 do artigo 188 da Constituição da República de Moçambique, canonizou os pressupostos teleológicos para a participação na esfera pública. De acordo com este preceituado constitucional, o “poder local” tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios definidos a nível local. Ainda, segundo o artigo 188, o “poder local” deve ser a força motriz na promoção do desenvolvimento local, do aprofundamento e consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano. Por isso, de acordo com o n.º 2 desse artigo, o “poder local” apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades na identificação das suas prioridades, na formulação, implementação, e acompanhamento dos programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol de desenvolvimento.

Dentro das grandes modificações do quadro legal em 1997, a lei 3/94 foi revogada pela Assembleia da República e substituída pela lei 2/97, de 18 Fevereiro, que abriu

espaço para a institucionalização das autarquias locais e implementação da descentralização democrática, ou municipalização, em Moçambique na sua forma actual. O artigo 28 da lei 2/97, concretiza um estilo previsto para a participação na planificação e formulação de políticas de desenvolvimento municipal, incentiva a articulação entre os órgãos do poder local e as autoridades comunitárias e apela à necessidade da integração destas (secretários de bairros ou aldeias, régulos, líderes religiosos e outros localmente legitimados) no processo de tomada de decisão.<sup>24</sup>

### ***Referências teóricas e conceituais da descentralização e planificação participativa***

No contexto da transição política, académicos, *experts* e *policy-makers* de diferentes instituições definiram o conceito governação dentro de uma perspectiva economicista entendendo-o como sendo um dos mecanismos através do qual instituições fazem a gestão dos recursos públicos e influenciam as dinâmicas de desenvolvimento e crescimento económico. De acordo com os pressupostos desta definição, a consolidação dos pilares da boa governação é compensada pelo aleitamento de instituições e regras que assegurem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional. Este desenvolvimento eleva os níveis de *accountability* e transparência no processo de tomada de decisões e consequentemente melhora o desempenho das instituições e a qualidade dos serviços no sector público. Embora o conceito de governação<sup>25</sup> apresente conteúdos e alcances desiguais, podendo significar ou conduzir a percepções diferentes, existe uma percepção quase consensual de que o sucesso da prática governativa é alcançado através de instituições eficazes que respeitem princípios universais tais como: participação, *accountability*, transparência e descentralização.

Entretanto, tomando em consideração a dimensão polissémica dos conceitos, convém precisar mais alguns termos. No que respeita à avaliação de políticas públicas, a média da participação num processo governativo pode ser medida observando se a nível local existem: i) fóruns apropriados para recolha de informação e das diversas sensibilidades dos cidadãos; ii) mecanismos pelos quais as preocupações dos cidadãos são encaminhadas a quem de direito; iii) retro-alimentação do processo governativo, ou mecanismos pelos quais os governados recebem de volta os resultados da acção governativa; iv) avaliação sistemática do sentimento dos cidadãos sobre as decisões públicas.

Os níveis de *accountability* no processo governativo podem ser também medidos analisando minuciosamente os seguintes elementos institucionais: i) existência de mecanismos de prestação de contas; e ii) o nível de controlo interno e externo dos gastos e das actividades desenvolvidas no processo de governação.

A transparência pública pode ser medida através de indicadores que certifiquem: i) os níveis de abertura das instituições aos cidadãos, ii) os mecanismos estruturados para prestação de contas aos cidadãos, iii) a existência de fóruns de debates públicos, iv) o processo de planificação (em grupos restritos ou alargados) e execução, e um controlo interno e externo.

Os índices de descentralização, podem ser medidos através de aspectos relacionados com: i) burocratização nas instituições, ii) autonomia financeira, administrativa e patrimonial nos diferentes níveis institucionais, e eliminação dos medos que o poder central pode ter em transferir todas essas autonomias independentemente de qual for a justificação<sup>26</sup>, iii) interacção entre os diferentes níveis (micro, meso e macro), iv) níveis de capacitação e outros. A dinâmica e funcionamento destes elementos conceptuais são determinantes no processo de consolidação da descentralização e planificação participativa.

Trazendo para a definição o conceito descentralização democrática ou devolução devemos entendê-los como o acto administrativo que assegura a transferência de responsabilidades políticas e técnicas para sub-unidades colectivas territoriais. Este acto cria as oportunidades para o estabelecimento de novos modelos de relacionamento institucional e alargamento de espaços da participação de vários grupos sociais nos diferentes momentos de formulação de políticas de desenvolvimento local e na esfera governativa (Manor 1999).

Sob o ponto de vista teleológico, através da descentralização criam-se as condições para superar o défice democrático, reforçar o desenvolvimento local através da inclusão justa e equilibrada, da distribuição de recursos pelos diferentes grupos sociais, inclusão de sentimentos, valores e prioridades e uma melhor gestão dos projectos de desenvolvimento. Em termos pragmáticos, uma vez que através da descentralização se organiza a participação dos cidadão na solução dos seus problemas definidos a nível local, exige-se dos dirigentes e funcionários nestes sectores mais responsabilidade e qualidade dos serviços produzidos e prestados ao público.

Porque em sociedades que se dividem em segmentos políticos, sociais e económicos não se podem descobrir facilmente interesses gerais amalgamados em uma única

instituição, recomenda-se que as organizações de participação dos cidadãos (autoridades municipais, secretários de bairros e de aldeias, régulos, líderes religiosos, partidos políticos, sociedade civil, sector privado), envolvidos nos mecanismos de planificação concordem em negociar e escolher alternativas que visam alcançar objectivos colectivos. Isto implica a prevalência de diálogo e de negociação na definição das prioridades locais e o envolvimento dos cidadãos no acompanhamento sistemático de todas as fases do processo de formulação da agenda política local.

A incerteza sobre a possibilidade ou probabilidade no alcance dos objectivos e metas definidas obriga a adoptar uma atitude prudente no sentido de evitar riscos e maximizar oportunidades. Esta atitude prudente é feita com base em metodologias que possam servir de base da planificação participativa. O conceito “planificação participativa”, para além de ser um instrumento de gestão, reproduz dentro de si a noção de “responsabilização”, na medida em que está relacionado com as questões de exigências na prestação de contas e no controlo da conduta e do desempenho da acção governativa. O conceito de “responsabilização” aqui mencionado foi desenvolvido com mais profundidade por Malena, Forster e Singh (2004), que trouxeram para a discussão a *social accountability*, entendida como um dos pressupostos básicos da boa governação e enalteceu a necessidade de *budget social accountability*.

Os autores mostraram que as razões fundamentais para a implementação do *budget social accountability* resultam do reconhecimento: a) da fraqueza na prestação de serviços registada em muitas instituições públicas, b) da fraca participação da sociedade civil nos assuntos de interesse nacional, c) da reduzida credibilidade dos sistemas governamentais, d) da falta de sentimento de pertença e reconhecimento dos direitos dos cidadãos. Todos estes factores, de forma isolada ou conjugada, agravam a pobreza em vários países do Mundo.

Na busca de soluções mais concretas e empíricas dentro do quadro institucional, o Banco Mundial advertiu que para mitigar os resultados negativos da implementação de políticas de desenvolvimento implementadas a nível local, seria importante: a) salvaguardar o engajamento dos diferentes segmentos da sociedade nos diferentes ciclos do processo de orçamentação, b) assegurar a participação, *accountability* e a transparência dos actos governamentais, c) concretizar acções que tenham em vista combater a corrupção e ineficiência na prestação de serviços públicos. Em termos estratégicos, este processo deve ser feito com a implementação de planos concretos para a monitoria da acção governativa através da participação das instituições do governo e da sociedade

civil. Em termos de resultados, este processo pode aumentar, por um lado, a responsabilização das acções dos governos em relação aos cidadãos, e por outro lado, promover os princípios básicos da democracia e melhorar a qualidade de serviços públicos prestados ao cidadão.

Um dos argumentos avançados pelos autores é que os projectos de combate à pobreza e desenvolvimento social conduzidos através de modelos participativos têm resultados muito mais sedutores do que os que se baseiam em estruturas hierárquicas. Dai que, os benefícios de se adoptarem metodologias de planificação participativas, gestão e avaliação conjunta de programas de desenvolvimento, são genericamente muito concretos. De facto, há experiências mostrando que o envolvimento dos diferentes segmentos políticos e sociais no processo de desenvolvimento permitem definir, com precisão, quais são as necessidades prioritárias, criando um fluxo de informação útil para a gestão, promovendo-se a contribuição de ideias inovadoras por parte da comunidade e possibilitando uma avaliação contínua do andamento do projecto de desenvolvimento. Há também evidências que o processo de descentralização de poderes, recursos e competências para os municípios, favorece um envolvimento activo das comunidades, o que facilita que os recursos se orientem efectivamente para as prioridades colectivamente definidas e fechará as portas do desvio na aplicação por grupos das elites locais.

Esta abordagem intrinsecamente ligada às noções teóricas e pragmáticas da democratização desenvolvidas pelo Banco Mundial, foram seguidas como linhas de orientação de muitos organismos internacionais que tiveram a convicção de que, dentro do campo político, os diferentes actores do sistema têm o direito de exigir das lideranças maior transparência na gestão dos bens públicos e uma actividade governativa exercida dentro de um quadro normativo pré-definido. O valor acrescido resultante deste processo obriga a que ele seja adoptado como *modus operandi* das instituições. Sobre os pressupostos teleológicos deste princípio reside a percepção de que com a participação, *accountability*, transparência e descentralização se criam as possibilidades para melhorar a qualidade dos serviços públicos para um número maior de beneficiários. Em termos operacionais, o alcance destas metas foi condicionado a certos princípios estruturais e valores sintetizados através da eficácia, proactividade, objectividade, prioridade, eficiência, identidade e avaliação.

No epicentro deste debate reside a percepção de que a planificação participativa e *social accountability* como componentes do processo de descentralização são a condição necessária para fortalecimento dos mecanismos de responsabilização das instituições

públicas e devem ser asseguradas através do envolvimento de diferentes actores nas fases da formulação de políticas públicas (ciclo da planificação e orçamentação), no melhoramento da acção governativa, no aprofundamento da democracia, promoção da transparência na gestão de bens públicos. Sob o ponto de vista teórico, a concretização destes elementos é o alicerce do desafio travado para melhoria e qualidade na prestação de serviços públicos, reforço das capacidades locais e o alcance da redução da pobreza.

### ***Os incentivos institucionais da planificação participativa nos órgãos de poder local***

As reformas introduzidas na Constituição e que orientaram a institucionalização dos órgãos de poder local configuraram um novo modelo de relacionamento entre as autoridades locais e os órgãos municipais e abrem espaço para a actuação das Agências de Desenvolvimento Internacional que orientam as suas acções em prol de um ambiente político apropriado para a consolidação da democracia e da boa governação. Na base dos incentivos institucionais, várias Organizações Internacionais em colaboração com o governo central (através do Ministério da Administração Estatal), com os municípios e com diferentes locais, exploraram oportunidades para que a assistência financeira internacional alcançasse os níveis mais baixos da administração do Estado e os resultados da sua contribuição alcançasse um número maior de beneficiários.

No contexto da exploração de oportunidades, as Agências de Cooperação Internacional condicionaram o seu apoio a vários factores como sejam: existência de um sistema político estável primando pelo diálogo e participação de diferentes actores na arena política, pela eficiência e eficácia das instituições de poder local, por uma autoridade política legalmente estabelecida e exercida com base na transparência, legitimidade e com habilidades na gestão dos recursos económicos e sociais existentes a nível local.

Este condicionalismo, que contou com uma vontade interna, boa disposição e aceitação dos próprios órgãos de poder local, levou ao fluxo de um forte apoio técnico e financeiro das Agências de Desenvolvimento e Cooperação Internacional (Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação-SDC, Agência de Desenvolvimento Austríaco-ADA, Programa de Governação Autárquica Democrática-PROGOV, Agência Espanhola de Desenvolvimento Internacional-AEDI) que, no quadro da sua intervenção, privilegiam as componentes do reforço das capacidades institucionais e consolidação de práticas ligadas aos princípios da boa governação<sup>27</sup>.

Neste âmbito, a Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação definiu como foco da sua intervenção os Municípios de Cuamba, Metangula (na província de Niassa), Montepuez e Mocímboa da Praia (Cabo Delgado) e Ilha de Moçambique (Nampula). A escolha destas unidades territoriais estava relacionada com o facto destes Municípios apresentarem índices de pobreza bastante elevados, o que tornava os habitantes mais desfavorecidos em termos de acesso aos serviços básicos: saúde, educação, vias de acesso, saneamento do meio, água potável e outros.

Para ultrapassar esta situação, assegurando a redução das assimetrias regionais, sedimentou-se a compreensão de que aquelas desigualdades poderiam ser superadas através do aumento da capacidade, eficiência, eficácia e transparência dos governos municipais na gestão dos recursos financeiros e prestação de serviços básicos. Este processo deveria ser feito com o aumento da participação dos cidadãos (homens e mulheres, crianças e idosos, grupos comunitários e civis, líderes locais) nos diferentes níveis e fases de formulação de políticas públicas e pela interacção destes com os órgãos municipais. O processo foi reforçado pelo reconhecimento da capacidade dos diferentes grupos sociais locais tomarem e imporem decisões viáveis em prol do seu próprio benefício e desenvolvimento.

Na estratégia de intervenção da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação residia a percepção de que o reforço daquelas capacidades, acompanhado pela melhoria das condições de vida das comunidades, era condicionalismo essencial para consolidação dos processos democráticos e da boa governação. Por isso, a sua actuação foi orientada no sentido de: a) fortalecer o diálogo entre os principais titulares e membros dos órgãos autárquicos e os munícipes; b) incrementar mecanismos de transparência nos procedimentos de tomada de decisões e de prestação de contas, como componente da rubrica de *social accountability*; c) institucionalizar uma abordagem inclusiva e participativa no processo de planificação e de tomada de decisões, conhecendo as prioridades para melhor alocação de meios e recursos financeiros, particularmente no capítulo de investimentos sociais. Este processo tinha em vista devolver a expressão, vida e dinâmica ao conceito de poder local, que seria feito tanto através de um reforço da capacidade interna, como da assimilação de experiências semelhantes de outros contextos políticos que passaram pelo mesmo processo de transição (Weimer & Nguenha 2008)<sup>28</sup>.

Como a Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação, também a Agência de Desenvolvimento Austríaco (ADA), acomodou no seu directório e estratégia de actuação à componente “boa governação” como elemento necessário para fortalecimento da capacidade institucional e melhoramento das condições de vida das comunidades

locais nos municípios de Dondo e Marrumeu (província de Sofala). Com uma linha de acção orientada para a melhoria das condições de vida das comunidades locais e consolidação de mecanismos transparentes e participativos na gestão de coisas públicas, o programa preparou as condições institucionais para adopção do método participativo na elaboração dos planos de actividades e orçamento anual naqueles dois municípios. Este tipo de intervenção contou com o apoio de vários grupos sociais locais e continha uma ligação directa entre a redução da pobreza absoluta e o melhoramento das condições de vida das famílias residentes nas zonas rurais.

O Programa de Governação Autárquica Democrática da USAID estabeleceu um acordo bilateral entre os Governos de Moçambique e dos Estados Unidos, com uma estratégia de actuação orientada para o reforço da governação autárquica nos municípios de Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala e Vilankulo. O Programa procura reforçar mecanismos transparentes na prestação de contas e consolidar procedimentos participativos e eficazes que garantam a redução da pobreza. Em termos de visão, o programa considera a consolidação da descentralização como componente da boa governação que pode ser assegurada através da promoção da transparência e *accountability* na gestão dos recursos públicos, no fortalecimento da democracia participativa, numa gestão urbana saudável, no melhoramento das condições de vida das comunidades e na melhoria na prestação de serviços municipais.

A Agência Espanhola de Desenvolvimento Internacional concentrou as suas acções na região sul do país, nos municípios da Manhiça e Matola (província de Maputo), com objectivo de contribuir para a redução da pobreza absoluta e promoção do crescimento económico através da melhoria da qualidade das capacidades instaladas e da gestão em instituições municipais. A AEDI incrementa acções que têm em vista o fortalecimento da descentralização e consolidação do processo democrático. Em termos estratégicos, a AEDI oferece pacotes de capacitação técnica, recursos humanos e financeiros para o fortalecimento da capacidade de gestão pública e tem em vista legitimar o papel das instituições locais oferecendo-lhes melhores resultados e serviços básicos.

O conjunto de Agências de Desenvolvimento Internacional aqui apresentado não é completo, existindo portanto outras instituições internacionais que, em parceria com um conjunto de actores nacionais, têm estimulado o processo de consolidação da boa governação através do reforço da capacidade institucional e dos mecanismos de planificação participativa. Entretanto, a lista de intervenções que aqui apresentamos mostra que, em certas regiões do país, existem vários actores locais, nacionais e internacionais,

que estão comprometidos com o aprofundamento da democracia e com uma linha de orientação assente no apoio à descentralização, através de abordagens e metodologias de planificação participativa como estratégias para alcançar a inclusão de todos os actores na definição de políticas de desenvolvimento local, no sentido de incrementar a transparência, eficiência e eficácia na gestão municipal.

Recorrendo a metodologias específicas, muitas destas instituições usam a planificação anual, a orçamentação e a monitoria como instrumentos programáticos para o envolvimento de grupos sociais locais na vida política e social. Este tipo de intervenção que conta com o envolvimento de diferentes actores e uma forte contribuição financeira, tecnicamente suportada pelas Agências de Desenvolvimento Internacional, encontra um certo enquadramento no contexto das reformas constitucionais e do ambiente institucional a que o país tem assistido nas últimas décadas; essas reformas procuram ajustar-se aos princípios de orientação de várias agências de desenvolvimento nacional e internacional que actuam em prol do desenvolvimento político, social e económico em diferentes cantos do Mundo.

Entretanto, uma das questões desta reflexão é saber se os apoios técnico, financeiro e humano que estão sendo investidos nos diferentes municípios concorrem para o reforço da democracia participativa e salvaguardam os princípios de inclusão dos interesses e preferências dos actores locais na formulação de políticas de desenvolvimento. Na tentativa de orientar a reflexão dentro deste eixo estruturante, argumentamos que a consolidação do processo de descentralização depende de uma consciente adopção dos mecanismos de planificação participativa e da existência de procedimentos para a monitoria sistemática da acção governativa. O sucesso deste processo só pode ser alcançado com a observância de um máximo de rigor metodológico, alargando o espaço para o envolvimento e acomodação dos interesses de todos os segmentos políticos e sociais na formulação, implementação e monitoria das políticas de desenvolvimento local. Focalizando a nossa análise nos municípios de Cuamba e Montepuez, reservamos a secção seguinte para descrevermos a metodologia aplicada no processo de planificação participativa e os desafios do processo.

### ***Análise empírica sobre os desafios da planificação participativa: estudo de caso dos municípios de Cuamba e Montepuez***

Nesta secção, para além de descrevermos a metodologia da planificação participativa adoptada nos municípios de Cuamba e Montepuez, apresentamos a complexidade

e os desafios da planificação participativa. A base do nosso argumento assenta no pressuposto de que a despeito de, em Cuamba e Montepuez, os órgãos do poder local terem adoptado uma metodologia que estimula a participação das comunidades locais através da planificação participativa, existem desafios inerentes à dinâmica do sistema e às especificidades locais que, a médio e longo prazo, podem comprometer as promessas positivas da democratização e da descentralização política.

## **A metodologia da planificação participativa**

Nesta secção apresentamos a metodologia de planificação participativa adoptada nos municípios de Cuamba e Montepuez, com o objectivo essencial de conhecer os mecanismos de articulação estabelecidos entre as instituições envolvidas na elaboração de planos e os projectos de desenvolvimento municipal. Tanto em Cuamba como em Montepuez, a elaboração da metodologia de participação é definida em colaboração com o Conselho Municipal e a Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação. A organização deste exercício propõe a estruturação de diferentes momentos de trabalho resumidos através das seguintes etapas:

- a) Durante a preparação do processo de planificação participativa três elementos são necessários: i) o levantamento ou diagnóstico dos actores, ii) a identificação dos objectivos e prioridades, e iii) a formulação do plano de desenvolvimento e orçamentação. O pressuposto central desta etapa é organizar o processo no sentido de construir o consenso sobre as necessidades e prioridades locais. Isto garante o reforço da legitimação do processo de planificação participativa e dos órgãos de poder local. Em termos de acções concretas, nesta fase, os actores do processo fazem o levantamento demográfico e identificam o número de bairros ou sub-unidades territoriais existentes no município. Para além do registo das unidades territoriais, são também identificados os diferentes segmentos políticos, sociais e económicos existentes a nível do município. Em geral, no seminário de planificação municipal participam, para além do Presidente do Conselho Municipal, dos membros do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal, secretários de bairros, régulos, líderes religiosos, representantes da sociedade civil e outros com legitimidade a nível dos bairros. Estando o processo de planificação sob a liderança das instituições formais (Conselho Municipal e Assembleia Municipal), são comunicadas aos outros participantes a necessidade de colaboração

no processo de planificação e orçamentação. Nas reuniões realizadas a nível dos bairros, com ajuda de um moderador, auscultam-se as propostas ou preferências das comunidades sobre as prioridades do desenvolvimento municipal.

- b) Feito o diagnóstico, são apuradas as principais necessidades e preferências de cada bairro, posteriormente submetidas a um escrutínio onde são seleccionadas as três primeiras prioridades mais votadas. Os resultados do processo são arrumados num documento que, sob a liderança do Conselho Municipal, é submetido à Assembleia Municipal.
- c) A fase seguinte do processo da planificação participativa é a da aprovação pela Assembleia Municipal, legalmente sustentada com base na alínea b) do ponto 3 do artigo 45 da Lei 2/97, de acordo com a qual, sob a solicitação do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal, na qualidade de órgão representativo, dotado de poderes deliberativos, aprova o plano de actividades e orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões. O plano e orçamento é apresentado na Assembleia Municipal e sua aprovação é feita por voto maioritário, embora se procure criar um consenso que legitime as preferências seleccionadas pelos diferentes grupos envolvidos no processo de planificação.
- d) Uma vez aprovados o plano e orçamento anuais, estes são submetidos através do Conselho Municipal, às instituições internacionais que, no âmbito da sua intervenção, desenvolvem acções orientadas para o reforço da capacidade institucional e consolidação da democracia a nível das instituições de poder local<sup>29</sup>.

Feita a aprovação, o plano e orçamento municipais são monitorados tanto pelos membros da Assembleia Municipal como por outros grupos envolvidos no processo de planificação. Através de um processo vertical de prestação social de contas, o Conselho Municipal apresenta à Assembleia Municipal os resultados alcançados durante determinados períodos de implementação dos planos e orçamentos anteriormente aprovados. Através de um mecanismo horizontal de prestação de contas, que consolida ainda mais as instituições e os processos democráticos, o Conselho Municipal apresenta, de forma sumária, aos cidadãos, o balanço das actividades realizadas nos exercícios anteriores. Tanto os mecanismos verticais como os mecanismos horizontais de prestação de contas obrigam à obtenção de um conjunto de técnicas e conhecimentos apropriados para a construção de um pensamento sólido sobre os progressos e resulta-

dos concretos que estão sendo alcançados na implementação dos projectos de desenvolvimento local. O objectivo desta etapa é desenvolver um processo sistemático de acompanhamento e análise das actividades inicialmente planificadas.

A operacionalidade desta metodologia torna o processo de distribuição de recursos pelas diferentes unidades territoriais mais democrático e participativo. Sendo estes recursos alocados de acordo com as necessidades da população, temos uma gestão onde o poder local e os diferentes grupos sociais se articulam para proporcionarem um desenvolvimento económico, social e político.

### ***Os desafios da descentralização e da planificação participativa***

A descentralização democrática deve ser entendida como a combinação de esforços para a) representar diferentes grupos no processo de governação local, b) promover o desenvolvimento político e c) legitimar as políticas públicas. Apesar destes pressupostos teóricos, dados empíricos observados nos Municípios de Cuamba e Montepuez suscitaram certos questionamentos sobre a efectividade das promessas positivas da descentralização democrática no processo de desenvolvimento político e formulação de políticas públicas. Analisando a dinâmica da planificação participativa naqueles dois municípios, nota-se existirem desafios que, a médio e longo prazos, podem comprometer as expectativas da descentralização democrática.

### **Ausência de um quadro institucional que regulamente o processo de planificação participativa a nível dos municípios**

A emenda constitucional de 1996 estabeleceu que o poder local tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. Ainda segundo o artigo 188 da Constituição, o poder local deve ser a força motriz na promoção do desenvolvimento local, e no aperfeiçoamento e consolidação da democracia no quadro da unidade do Estado moçambicano. O artigo 28 da Lei 2/97 concretiza um estilo previsto para a participação dos grupos locais ao apelar à necessidade da integração das autoridades tradicionais no processo de tomada de decisão. Trazendo para a análise estes elementos constitucionais, Weimer & Nguenha (2008) entenderam que o quadro constitucional e institucional que orienta o processo de descentralização salienta, no espírito e na letra, a importância da participação dos

cidadãos no processo de tomada de decisões, na definição de prioridades, no controlo, monitoria e implementação das actividades dos órgãos autárquicos. De acordo com os autores, na componente *social accountability*, o quadro legal define a necessidade dos órgãos das autarquias locais auscultarem as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenarem com elas a realização de actividades que visem a satisfação dessas comunidades.

Ainda ao analisar o quadro da organização interna dos órgãos de poder local, verifica-se que o Presidente do Conselho Municipal presta contas à Assembleia Municipal, e esta aprova o orçamento e as contas do município, dispondo ainda de poderes deliberativos ao nível local. Entretanto, a nível dos municípios, não existe ainda um instrumento que estabelece padrões mínimos para consulta entre instituições públicas e os diferentes actores intervenientes no processo de desenvolvimento local. A despeito da ausência de um arranjo institucional que regule o processo de planificação participativa, existem municípios (Cuamba, Montepuez e outros) que com apoio de Agências Internacionais de Desenvolvimento, estabelecem metodologias próprias e realizam processos de planificação participativa. A aceitação deste *modus operandi* não passa de um compromisso político e institucional com o espírito dos pressupostos teóricos da democracia poliárquica, cuja prática pode replicar-se em outros municípios do país que ainda não a adoptaram.

A nossa conclusão é de que não existe um quadro normativo que regule a metodologia participativa. Esta conclusão conduz-nos à asserção de que a ausência de uma metodologia e de um arranjo institucional que estabelece os padrões para a participação dos cidadãos na solução de problemas próprios, enfraquece a responsabilidade dos órgãos de poder local de envolverem todos os grupos sociais no processo de planificação participativa. Em consequência deste factor, fragilizam-se as condições institucionais para a consolidação da democracia participativa a nível dos órgãos de poder local.

## **Fraqueza na análise dos instrumentos de gestão política**

Sob o ponto de vista de análise teórica, o conceito “orçamento participativo” busca um elemento no qual a democracia não se esgota na participação em processos eleitorais; ao contrário, ela permite um processo interactivo contínuo e sistemático ao longo de todo o período de governação. O orçamento participativo alarga espaços para o envolvimento de grupos sociais anteriormente ignorados na gestão pública, promovendo

a *accountability* das instituições do governo local. É assim que Calife (2002) entende que a principal riqueza do orçamento participativo é a democratização da relação entre as instituições públicas e a sociedade.

Nos Estados onde durante muito tempo prevaleceu uma administração burocrática e centralizada, a experiência de orçamento participativo constitui uma ruptura com a visão tradicional da política, em que o cidadão limita a sua participação ao acto de votar e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem por meio de políticas tecnocráticas. Através do orçamento participativo, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista activo da gestão pública.

Entretanto, uma análise criteriosa do processo de orçamentação exige a apropriação de um conhecimento suficiente sobre a análise orçamental e a gestão de recursos e/ou dinheiros públicos. Sobre as normas constitucionais, os diferentes segmentos da administração municipal e os sectores que participam nos vários momentos do ciclo da planificação participativa devem dar importância e reconhecimento do valor acrescido ao sistema democrático. Quase todos os municípios do país estão recebendo assistência técnica com vista ao reforço da capacidade de gestão administrativa, financeira, patrimonial e ao aprofundamento da democratização. Por isso, no quadro do reforço da democratização, as autoridades municipais têm beneficiado de pacotes de treinamento sobre as questões de direitos e obrigações dos munícipes e o papel dos *media* na governação local. Entretanto, a análise sobre os valores transmitidos através desses módulos de formação leva-nos à constatação de que os métodos e conteúdos transmitidos no processo de treinamento são bastante clássicos, na medida em que não aprofundam com minuciosidade as abordagens modernas e técnicas de gestão de políticas públicas; igualmente, apresentam uma reduzida incidência de informação sobre as noções de monitoria e avaliação de projectos e programas de desenvolvimento local.

Para além da ausência de um conhecimento aprofundado sobre as questões modernas ligadas à gestão de políticas públicas e da fragilidade institucional, a descentralização e planificação participativa, estas podem ser comprometidas pela falta de domínio técnico sobre os procedimentos contabilísticos e de apresentação de contas. Este aspecto, que pode estar relacionado com a ausência da capacidade crítica sobre a transparência no processo de prestação de contas, pode também associar-se às determinantes culturais específicas de contextos onde as instituições que actuam fora da esfera pública sentem dificuldades em contestar as instituições e autoridades legalmente estabelecidas.

Os municípios em análise, Cuamba e Montepuez, usam o sistema orçamentário (previsão de receitas, fixação das despesas e consequente realização) como uma ferramenta de políticas públicas visando o desenvolvimento local, ou como uma forma para estimular a interação entre os órgãos de poder local com as populações, a fim de priorizar as reais necessidades. Com base na análise destes, constata-se uma débil habilidade dos cidadãos controlarem e construir opiniões sobre os relatórios financeiros apresentados no âmbito do processo vertical e horizontal de prestação de contas. Esses relatórios e balancetes financeiros, de uma forma genérica, são apresentados com excesso de detalhes e de técnicas complexas que embaraçam a análise do público não especializado em assuntos financeiros ou contabilísticos.<sup>30</sup>

### **Exclusão de grupos políticos e sociais no processo de planificação**

Um dos fundamentos da descentralização é o fortalecimento da capacidade dos governos e a redistribuição de responsabilidades e competências na defesa do interesse público. Mas, para que isto se concretize de forma efectiva, é necessário um trabalho coordenado onde todos participem no processo político. A consolidação dos processos coordenativos exige o compromisso das instituições com a promoção da inclusão política dos cidadãos e a participação dos diferentes grupos locais no processo de desenvolvimento. Factores de exclusão podem deixar os diferentes sectores locais fora das decisões, de deliberação e da gestão do desenvolvimento social. Este facto reduz o controlo dos indivíduos e dos sectores vulneráveis da sociedade sobre os órgãos de poder local. Isto contraria os pressupostos básicos da democracia participativa e da democratização, sustentados tanto no quadro teórico como nos instrumentos legais que orientam o processo de descentralização.

Reconhecendo o impacto positivo da inclusão no processo de planificação participativa nos municípios em análise, subsiste uma tendência dos responsáveis de cargos políticos e administrativos minimizarem as preferências provenientes dos seus adversários políticos. Esta propensão, que expressa o estreitamento do espaço público, tem um impacto negativo no processo de desenvolvimento por não captar necessidades e preferências de grupos que podem efectivamente apresentar contributos valiosos no processo de desenvolvimento local.

Para além de uma exclusão política, na qual se nota pouca expressão dos partidos da oposição ou dos grupos mais distantes dos órgãos de poder, existe uma dimensão

estrutural na qual factores como longas distâncias e falta de meios materiais e financeiros fazem com que certas unidades territoriais sejam excluídas do processo de planificação participativa. Estas duas tendências parecem ter sido os casos constatados em Cuamba e em Montepuez onde, baseado na representatividade sociológica, o processo de planificação participativa privilegiou o envolvimento das autoridades municipais (Conselho e Assembleia Municipal), chefes de bairro (secretários e régulos), organizações da sociedade civil, igrejas, agentes económicos, sector privado, em detrimento dos partidos políticos da oposição e dos bairros mais distantes do município (Weimer & Nguenha 2008).

Entretanto, em termos mais específicos, é interessante notar que no município de Cuamba existe uma tendência para o envolvimento do sector económico no processo de planificação participativa. O envolvimento deste sector é feito em detrimento dos grupos políticos da oposição, que são excluídos. Em Montepuez, onde a participação dos secretários dos bairros é determinante na planificação participativa, a inclusão dos sectores económico e da oposição é muito fraca.

Em contrapartida, tanto em Cuamba como em Montepuez, é notória a desproporcionalidade da participação dos munícipes nos encontros de planificação participativa e orçamentação. A título de exemplo, nos dois municípios (a organização do processo de planificação está sob a responsabilidade do Conselho Municipal) notou-se que mais de metade dos participantes no processo de planificação provêm da esfera de influência política dos órgãos municipais. Esta constatação pode levar-nos a entender que o processo de planificação participativa está sendo encarado como um simples acto político e não, necessariamente, como um efectivo exercício democrático da governação e *modus vivendi* daquelas instituições de poder local.

Para além daquele elemento político, a representatividade das unidades territoriais é outro elemento questionado no modelo de planificação participativa. Sobre ele subjaz a inquietação sobre como as diferentes unidades territoriais são representadas no processo de planificação participativa e até que ponto estas influenciam os planos e orçamentos municipais. Na análise da representatividade territorial, no município de Cuamba, os bairros mais populosos (Maganga, Matia e Rimbane) foram menos representados no processo de planificação. Este facto pode justificar-se pela distância que os separa do centro urbano, agravado pela falta de meios circulantes que dificultam o acesso àqueles bairros. No município de Montepuez o cenário é diferente; embora os bairros mais populosos estejam mais próximos dos centros urbanos, estes, decorrente

da sua simpatia política pelos partidos da oposição, têm sido excluídos do processo de planificação participativa.

Nos municípios de Cuamba e Montepuez, o processo da planificação participativa conta com uma maior presença das autoridades municipais, o que deixa os diferentes sectores locais praticamente fora das decisões, de deliberação e da gestão do desenvolvimento social.

### **Manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais**

Partimos para esta reflexão analisando a estrutura do processo de planificação participativa que compreende um conjunto de procedimentos que ocorrem desde a planificação, formulação de convites, auscultação nos bairros, votação nos bairros, votação no município e na Assembleia Municipal. O ponto de partida é a análise do processo de acomodação das preferências dos cidadãos nos planos anuais e orçamento municipal nos municípios de Cuamba e Montepuez. A base do nosso argumento é de que as instituições organizadoras do processo de planificação concentram-se unicamente na obtenção de apoios que sustentem iniciativas já definidas e que os grupos sociais locais não têm grande influência na definição final das suas preferências e prioridades. Sob este aspecto levantamos algum questionamento em relação à efectividade da planificação participativa.

Em termos teóricos e pragmáticos, a prática da manipulação, cujo objectivo é alterar as preferências dos grupos sociais locais em favor das pretensões das autoridades municipais desvirtua os elementos essenciais do conceito e do exercício da boa governação e fragiliza a legitimidade das instituições e do processo democrático. Assim, quando isso acontece, não se pode falar de uma efectiva participação democrática, mas sim da manipulação do processo.

Veja-se como em Cuamba, durante o processo de planificação participativa, na fase de levantamento das necessidades (feita a nível dos bairros), os diferentes segmentos políticos e sociais estiveram envolvidos. Em termos de hierarquia de prioridades, a primeira preferência apontada foi a construção do sistema de abastecimento de água, seguida de um campo de futebol, posto de saúde, salas de aula, drenagem, sanitários públicos, melhoria das ruas e moagens. Estas prioridades foram acomodadas no plano final elaborado pelo Conselho Municipal e posteriormente aprovado pela Assembleia Municipal.

Sob ponto de vista da hierarquia de prioridades, uma questão interessante é procurar perceber por que a construção de um campo de futebol ocupou uma posição privilegiada (segundo a hierarquia de prioridades), em detrimento da construção de um posto de saúde, sala de aulas que, de facto, são um dos principais Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e da linha de orientação do Governo. Considerando que, no processo de definição das prioridades, 75% dos votos correspondem aos representantes da administração municipal (Conselho Municipal e Assembleia Municipal), há que questionar se o voto deste grupo representa efectivamente o sentimento de todos os outros actores locais e se o processo da planificação participativa não sofre assim uma certa manipulação das preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais.

Como em Cuamba, também em Montepuez o processo de planificação participativa levantou certos questionamentos. Naquele município, no âmbito do processo de planificação, 15 bairros mencionaram como primeira prioridade a melhoria do sistema de abastecimento de água, seguido da construção de uma escola. Também na lista de prioridades foram mencionadas a construção de um centro de saúde e a criação de animais de pequena espécie (Mangeira, 2008). Entretanto, um só bairro votou a favor da construção do edifício do Conselho Municipal. Em termos metodológicos, após a recolha de informação nos bairros numa segunda fase do processo de planificação, o Conselho Municipal efectua a votação final das prioridades com a participação de um grupo mais restrito dos representantes dos bairros (secretários e régulos). Os resultados destas votações mostram que nem sempre as preferências identificadas com um nível elevado de consenso são acolhidas pelos órgãos formais que aprovam os programas de desenvolvimento local.

Por isso, decorrente da possibilidade que os órgãos de poder local têm de controlar as agendas dos diferentes actores e de influenciar as suas preferências, a construção do edifício do Conselho Municipal de Montepuez, que foi votada em um só bairro com voto maioritário dos secretários de bairro, foi votada na segunda fase da planificação pelo Conselho Municipal como prioridade do plano anual. Esta votação superou as prioridades de construção do posto de saúde (votado em 9 bairros) construção de um sistema de abastecimento de água (votado em 15 bairros), construção de escolas (votada em 15 bairros).

Esta confirmação mostra que: i) embora o exercício da planificação participativa organizado pelos órgãos de poder local tenha ampliado o processo decisório até às pequenas unidades territoriais (os bairros), este não acomodou as preferências dos bene-

ficiários. Isto aconteceu porque, embora as comunidades a nível dos bairros tenham as suas prioridades, tais prioridades não coincidem com os interesses das autoridades municipais que organizam o processo e tomam a decisão final sobre as preferências dos munícipes; ii) uma outra questão é que as decisões finais são tomadas sobre uma estrutura política bastante partidarizada com uma hierarquia de comando fortemente disciplinada. Isto revela a prevalência da vontade das elites políticas locais em detrimento das prioridades e preferências dos cidadãos que está associada ao forte poder de controlo da agenda política local e à possibilidade destas elites políticas controlarem as preferências dos secretários de bairros e de outros actores que participam no processo do sufrágio.

A questão que se coloca é de saber porque, a despeito das prioridades definidas pelas comunidades a nível dos bairros, estas sofrem modificações na fase final dos planos e a nível dos órgãos de poder local e que factores determinam a hierarquia de prioridades nos planos e orçamentos anuais dos municípios. Uma segunda questão é saber até que ponto este processo de manipulação de preferências contribui para a consolidação de uma democracia local e como influencia um genuíno processo de desenvolvimento local, uma vez que não expressa a vontade dos beneficiários. Embora este trabalho não responda estas questões, elas podem ser objecto de reflexão para pesquisas futuras.

### **Monopólio do poder sobre o processo de planificação participativa**

Esta questão é mais teórica do que propriamente empírica e está relacionada com a fraca tradição do associativismo identificada em muitos municípios do país, o que dificulta a organização e mobilização dos grupos sociais locais para o processo participativo. Este factor é associado à falta de convicção de que a participação nos processos de governação e nos assuntos políticos é um direito legalmente consagrado e não necessariamente uma cortês oferta das autoridades municipais. Como efeito, na falta de grupos independentes organizados e interventivos, associada ainda à ausência de uma consciência consolidada sobre a importância da participação, a organização da planificação participativa faz com que este processo seja um monopólio das estruturas do poder local, que, conseqüentemente, enfraquecem as noções de social accountability, colaboração e coordenação na formulação de políticas públicas.

As origens deste monopólio têm certa relação com o passado histórico bastante recente e ainda presente no imaginário das comunidades, onde o espaço político sempre foi reservado às instituições oficiais do Estado, limitando a esfera de actuação das or-

ganizações da sociedade civil. Num sistema político onde o imperativo do pensar diferente não foi acolhido como catalizador do progresso político e determinante da consolidação das instituições, a exclusão de uma parte da sociedade ocorre em profunda contradição com os pressupostos básicos da democratização entendida como a partilha de poder, alargamento do espaço de participação e interação positiva dos diferentes actores do jogo político.

Analisando de forma comparativa os níveis de envolvimento dos grupos sociais, observam-se nos municípios de Cuamba e Montepuez aspectos diferentes. Em Cuamba, por exemplo, o nível de participação de organizações económicas e instituições religiosas é mais elevado do que em Montepuez. Uma hipótese explicativa sobre este cenário pode ser encontrada no passado histórico e nos conflitos que marcaram o processo político naqueles dois municípios. Só para evidenciar o caso de Montepuez, é importante recordar que, naquele município, ainda existe na memória das pessoas o saldo das reivindicações políticas realizadas em 2000 que, envolvendo as principais formações políticas (Frelimo e Renamo) resultaram em centenas de mortos e presos. Este saldo negativo resultante das manifestações políticas pode ser um fenómeno que dificulta a predisposição dos munícipes se organizarem em movimentos associativos e se envolverem na gestão dos bens públicos.

### *Considerações finais*

Analisámos neste documento algumas dinâmicas do processo de descentralização e planificação participativa através dos indicadores inclusão, capacidade institucional e representatividade. Estruturámos o nosso eixo de reflexão dentro do pressuposto de que a planificação participativa é uma componente essencial da democracia e requisito indispensável da descentralização política. Sobre este eixo de reflexão acautelámos que, embora a descentralização seja um factor determinante para consolidação da democracia e boa governação, ela não deve ser avaliada como uma prescrição paradigmática para o sucesso da planificação participativa. Pelo menos nos municípios de Cuamba e Montepuez, a dinâmica do processo de planificação participativa apresenta algumas limitações que podem constituir um bloqueamento ao processo de descentralização. Entre os principais limites identificados e sistematizados nesta reflexão, e que podem bloquear esse processo destacam-se os seguintes: a) a ausência de um quadro institucional que regule o processo de planificação participativa, b) o monopólio do poder

das autoridades municipais sobre o processo de planificação e o controlo destas sobre as elites locais c) a manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais, d) a exclusão de certos grupos políticos e sociais no processo de planificação, e) a fraca capacidade dos diferentes actores analisarem os instrumentos básicos da governação local (plano e orçamento participativos). Estas questões podem, a médio e longo prazos, comprometer as promessas positivas da descentralização e da planificação participativa. Contudo, estes elementos podem ser superados se houver uma maior abertura das instituições políticas locais e um alargamento do espaço da participação dos cidadãos. Este processo pode ser assegurado com o reforço das capacidades técnicas nos órgãos de poder local e com uma efectiva análise dos diferentes instrumentos de gestão que, a médio e longo prazo, vão consolidar a legitimidade e transparência no exercício da governação local. Este é o argumento central que procurámos desenvolver e demonstrar ao longo deste trabalho.

## Notas

- <sup>20</sup> Igualdade perante a lei, ou seja, execução das leis com a devida neutralidade. Legalidade, visando combater a arbitrariedade, ninguém podendo ser obrigado a fazer algo fora da lei. Controlo da constitucionalidade, consistindo na verificação da conformidade do acto normativo produzido por um órgão e visando impedir normas contrárias à Constituição. À luz desta nova abertura, a Constituição criou condições para o “policentrismo”, a liberdade de associação e organização política dos cidadãos no quadro do sistema multipartidário e o princípio de separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Mais tarde, com a assinatura do acordo de Paz em Roma, a 4 de Outubro de 1992, colocando um ponto final à guerra civil que se alastrava há quase 16 anos, criaram-se condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização.
- <sup>21</sup> Suécia, Holanda, Finlândia e Noruega; mais tarde, Suíça, Áustria, Dinamarca, Espanha e outros.
- <sup>22</sup> Agência de Desenvolvimento Alemã (GTZ), que destacou um conselheiro para o MAE no âmbito do Programa sobre Democracia e Descentralização (PDD), PNUD e USAID.
- <sup>23</sup> Contudo, esta lei pecou porque a Constituição de 1990 guarda silêncio sobre a configuração concreta dos órgãos do poder local, deixando ao legislador a tarefa de encontrar o modelo mais adaptado às circunstâncias do país (Guambe 1998).
- <sup>24</sup> Havendo a necessidade de introduzir alterações à Lei 2/97, ao abrigo do artigo 179 da Constituição, os artigos 30, 36, 45, 56, 60, 62, 83, 88, 92 e 94 foram alterados através da Lei 15/2007.

- <sup>25</sup> Em 1995, no âmbito da sua intervenção, as Nações Unidas identificaram várias categorias do conceito “governança” e sistematizaram-nas em três principais dimensões e vários indicadores: a) a natureza do regime político (presidencialista, semi-presidencialista, parlamentar, monopartidário, multipartidário, social ou liberal); b) o processo através do qual a autoridade é exercida na gestão dos recursos políticos e económicos (centralizado, descentralizado, burocrático) e c) a capacidade dos governos formularem políticas e implementá-las de forma efectiva (transparente, consultivo, participativo). Mais tarde, em 1997, as Nações Unidas integram no conceito “governança”, as noções de participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público e respeito pelas regras do jogo democrático.
- <sup>26</sup> Muitas vezes os dirigentes das instituições centrais têm medo da descentralização porque acham que ela pode reduzir o seu poder e limitar que os recursos locais cheguem ao nível central. Nestes casos tais instituições e líderes alegam que com a unicidade do Estado o governo central deve manter um relativo controlo sobre os níveis locais. Esta patológica proposição transporta um conjunto de riscos e pode desvirtuar os princípios originários da democracia, descentralização e boa governação.
- <sup>27</sup> O conjunto de parcerias estabelecidas entre as Agências de Desenvolvimento Internacional, o Estado e órgãos de poder local, antes de serem examinadas como desafiantes das competências do Estado na ordem económica e política, devem ser interpretadas e justificadas através de duas perspectivas de análise mais realistas e pragmáticas. A primeira é de que as parcerias fazem parte do compromisso com o reforço das capacidades institucionais, do processo de desenvolvimento local, da consolidação da democracia e da descentralização, em prol dos quais vários países e instituições internacionais estão trabalhando. A segunda é que estas parcerias fazem parte do quadro do fenómeno da globalização marcada pela intensificação da ligação entre diferentes actores que atravessam territórios e fronteiras nacionais dentro de um mesmo sistema global, onde a fragilidade e os problemas de uns afectam os outros, mesmo situados em extremos e espaços geográficos afastados. Daí a construção de um senso de identificação mútua em relação aos problemas específicos ou particulares.
- <sup>28</sup> Bernhard Weimer foi um dos grandes impulsionadores do processo de descentralização em Moçambique, tendo trabalhado durante muito tempo para o Ministério da Administração Estatal investindo parte da sua energia e capacidade intelectual que serviram para a edificação do quadro legal e do debate que orienta todo o processo de descentralização em Moçambique.
- <sup>29</sup> Mais detalhes sobre esta metodologia podem ser encontrados em Mangeira (2008).
- <sup>30</sup> Para ultrapassar estas fragilidades, seria importante dotar as instituições e os diferentes actores que actuam a nível local de conhecimentos próprios para apreciação e análise das execuções financeiras efectuadas num determinado período. Embora reconhecendo que estas fragilidades, em termos de capacitação institucional, são resultado de um processo democrático ainda embrionário, seria importante repensar o seu aperfeiçoamento através de definição de novas parcerias institucionais.

## Referências

Abrahamsson, H. & Nilsson, A. 1992. *Moçambique e Transição: Obstáculos à consolidação do Estado-Nação*. Maputo: CEGRAF/CEEI-ISRI.

Bobbio, N. 1986. *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Calife, F. E. 2002. *A Teoria Política do Orçamento Participativo*. Porto Alegre: CLADEA (XXXVII Congresso Latino-Americano de escolas de Administração).

Constituição da República de Moçambique – 1990. Boletim da República. I Série, n.º 44, Suplemento, 22 de Novembro. Maputo: Imprensa Nacional.

Constituição da República de Moçambique – 2004. Boletim da República. I Série, n.º 51, 22 de Dezembro. Maputo: Imprensa Nacional.

Frelimo. 1983. *Relatório do Comité Central ao IV Congresso*. Maputo: Frelimo (Collecção IV Congresso).

Guambe, J. 1998. A Reforma dos Órgãos Locais – Vantagens e Riscos da Descentralização. In Mazula, A. et al. 1998. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo.

Lei 3/94 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais). Boletim da República, I Série, n.º 37, 2º Suplemento, 13 de Setembro. Maputo: Imprensa Nacional.

Lei 9/96. 22 de Novembro. Boletim da República, I Série, n.º 47, 1º Suplemento. Maputo: Imprensa Nacional.

Lei 2/97 (Quadro Jurídico e Legal para Implementação das Autarquias Locais). Boletim da República, I Série, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro. Maputo: Imprensa Nacional.

MAE. 1998. Programa de Reforma dos Órgãos Locais. In Mazula, A. et al. 1998. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo.

Malena, C., Forster, R. & Singh, J. 2004. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington DC: World Bank (Social Development Papers - Participation and Civic Engagement, Paper No. 76).

Mangeira, O. 2008. *A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez*. Maputo: Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização).

Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: World Bank.

Soiri, I. 1999. Moçambique: Aprender à caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza, (ECDPM/Documento de reflexão n.º 13) Maastricht: ECDPM.

Weimer, B. & Nguenha, E. 2008. *A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Maputo: Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização).