

Os Desafios da Descentralização e Dinâmica
da Planificação Participativa na
Configuração de Agendas Políticas Locais

Nobre de Jesus Canhanga

Conference Paper nº 06

Os desafios da descentralização e dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais

Nobre de Jesus Canhanga¹

¹ Formado pela Universidade Eduardo Mondlane na área de Ciência Política e Administração Pública. Depois de ter trabalhado no Programa Democratização e Paz do Departamento Federal dos Assuntos Estrangeiros da Suíça – Divisão Política IV, actualmente desempenha as funções de Oficial de Programa Governação Local na Swiss Agency for Development and Cooperation em Maputo. Como académico, para além de ter coordenado a equipa de Inquérito Sobre de Opinião Pública e realizado outras pesquisas, dedica uma parte do seu tempo desenvolvendo reflexões sobre as questões de democratização, descentralização, dinâmica institucional e processo governativo.

Resumo	3
1. Introdução.....	4
2. Catalisadores da Reforma na Administração Pública em Moçambique.....	7
2.1 O ambiente constitucional e institucional para descentralização e participação.....	9
3. Referências teóricas e conceituais da descentralização e planificação participativa.....	10
4. Os incentivos institucionais da planificação participativa nos órgãos de poder local.....	15
5. Análise empírica sobre os desafios da planificação participativa: O caso de estudo dos municípios de Cuamba e Montepuez.....	19
5.1 A metodologia da planificação participativa	19
5.2 Os desafios da descentralização e da planificação participativa	21
5.2.1 Ausência de um quadro institucional que regulamente o processo de planificação participativa a nível dos municípios.....	21
5.2.2 Fraqueza na análise dos instrumentos de gestão política	22
5.2.3 Exclusão de certos grupos políticos e sociais.....	24
5.2.4 Manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais	26
5.2.5 Monopólio do poder sobre o processo de planificação participativa	29
6. Considerações finais	30
7. Bibliografia.....	31

Resumo

Entre os teóricos da Ciência Política e os autores que estudam a estrutura e as actividades dos órgãos que compõem o aparelho do Estado e as colectividades públicas, predomina uma visão idílica de que a consolidação dos sistemas democráticos depende da configuração dos mecanismos institucionais que asseguram uma efectiva participação dos segmentos locais na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento local. Esta assumpção as vezes romântica, que actualmente orienta o processo de descentralização, resulta do reconhecimento da habilidade que as comunidades locais têm na tomada de decisão e na solução dos seus problemas, assim como, da confirmação de que a sustentabilidade do desenvolvimento depende da participação dos beneficiários no processo de formulação de políticas públicas. Com base nestas premissas, desenvolvemos esta discussão dentro do contexto político moçambicano e tomamos como objecto de análise a dinâmica do processo de descentralização, planificação participativa e orçamentação nos Municípios de Cuamba e Montepuez. Sobre este objecto de análise, nosso primeiro argumento é de que a despeito dos incentivos institucionais estabelecidos para promover o processo de descentralização e consolidar a democracia participativa, dos compromissos assumidos entre órgãos de poder local e agências de desenvolvimento internacional que orientam as suas linhas de actuação no quadro do apoio ao desenvolvimento municipal, a descentralização e o processo de planificação participativa devem ser inspirados e conduzidos dentro dos auspícios da democracia *poliarquica* cuja materialização está na ampliação do espaço de diálogo com os vários segmentos locais que vão garantir a *inclusão, participação e transparência*. Estes elementos são materializados através do acompanhamento sistemático de todos no processo de formulação, implementação e monitoria de políticas económicas e sociais. O sucesso desta prática depende essencialmente da configuração de um quadro institucional que regule a planificação participativa e do reforço na capacidade de análise dos instrumentos básicos da actividade governativa, tais como: planos de actividade, orçamento, despesas e receitas que devem ser considerados componentes essenciais da descentralização e dos programas de desenvolvimento local.

1. Introdução

O tema desenvolvido neste documento – *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 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 determinam 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, *transparência* na gestão dos recursos, da *participação* e *accountability* dos diferentes segmentos nos processos de formulação de políticas públicas.

No âmbito daquela visão, as últimas décadas testemunham um movimento global de reinvenção do Estado e ao mesmo tempo, os pendores políticos administrativos apontavam a necessidade de descentralização e a participação dos diferentes segmentos sociais 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 da reforma do Estado que criaria as condições para o fortalecimento das instituições democráticas, da descentralização e conseqüente, provocaria as condições para acelerar o desenvolvimento em vários quadrantes do mundo. Por isso, hoje é notório que os conceitos *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 seu relacionamento com as diferentes instituições, desencadeou-se um conjunto de reformas que implicaram a modificação no ordenamento constitucional, institucional e que condicionaram a criação de um ambiente apropriado para a consolidação da paz, da democracia,

descentralização e planificação participativa. O ambiente de reformas ganhou aceitação e recebeu uma enorme contribuição de instituições e agências internacionais de desenvolvimento que investiram vários recursos técnicos, humanos e financeiros para consolidarem a democracia através da descentralização e promoção de mecanismos de planificação participativa.

Entretanto, apesar 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 (2004) e Mangeira (2006), 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 em alguns 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 apesar do envolvimento das comunidades no processo de identificação de necessidades e prioridades, em última instância, as instituições formais definem a prioridade da agenda política ignorando o conjunto de prioridades definidas pelos cidadãos no âmbito do processo de planificação participativa. Sobre esta reflexão, a questão geral consiste em saber 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 do documento 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 devem ser vistas como uma prescrição paradigmática na qual, ao serem criteriosamente adoptadas, viabilizam automaticamente os resultados esperados nos projectos e programas de desenvolvimento local. Existem então vários outros factores que devem ser ponderados e articulados na análise desenvolvidas à volta das promessas positivas da descentralização: 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 apresentada neste documento.

Não é nosso objectivo esgotar completamente os elementos fundamentais levantados no debate deste assunto. Pretendemos, sim, levantar alguns elementos 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.

Este documento apresenta sete divisões ou capítulos. Depois do primeiro capítulo que introduz a ideia principal do trabalho, o segundo capítulo descreve o enquadramento dos elementos do ambiente constitucional e institucional que, nos últimos anos, determinaram as reformas na administração pública em Moçambique. No capítulo três 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. Alguns elementos trazidos nesta reflexão tinham sido apresentada a quando da dissertação da minha tese de licenciatura em Administração Pública entretanto, foram desenvolvidas no quadro desta reflexão. Articulando as teorias e os conceitos relativos às questões de descentralização com as noções de desenvolvimento económico e a redução da pobreza absoluta, o documento apresenta no quarto capítulo um *sub directório* 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. No capítulo quinto, com base de análise e nas experiências de Cuamba e Montepuez, descrevemos a metodologia da planificação participativa e orçamentação e ilustramos alguns desafios da planificação participativa. Neste capítulo, para além da base teórica, o estudo baseou-se em dois importantes documentos empíricos sobre *Orçamento, Transparência e Controlo Social: a experiência de Planificação Participativa* produzidos por Bernhard Weimer & Eduardo Nguenha e Omar Mangeira. Finalmente, em jeito de conclusão, apresentamos no capítulo sexto as considerações finais.

2. Catalisadores da Reforma na Administração Pública em Moçambique

Durante as décadas de 80 e 90 muitos países em desenvolvimento assistiram um conjunto de reformas políticas e administrativas. No quadro das reformas e da transição, as abordagens *desenvolvimentistas* sofreram rupturas epistemológicas que, simultaneamente implicaram modificação na forma de organização da administração pública. Estes factores forçaram certos Estados a abandonarem paradigmas de desenvolvimento centralmente planejados e adoptaram sistemas políticos e económicos mais descentralizados e responsabilizados com os cidadãos.

No quadro desta nova abordagem, a filosofia *top down* (de cima para baixo) se revelou 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 ganharam particular importância, quer no debate académico como nas linhas de orientação das instituições nacionais e internacionais que lidam com as questões de desenvolvimento.

Nos países onde decorria o processo da transição, este foi desencadeado na base de incentivos institucionais que, configurava uma nova ordem política interna. Os incentivos institucionais operados nos diferentes níveis da administração do Estado, foram estimulados através de criação de regras, procedimentos que viabilizaram o processo de construção de novas relações políticas, sociais e económicas e consolidação da acção governativa. Se de um lado esta nova configuração das relações institucionais, implicava necessariamente, a criação de um quadro normativo que regulamentasse a relação do Estado-Sociedade em todos os níveis da administração pública, de 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 da Administração Pública². 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. 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.³

Nas décadas de 80 e 90, este desafio foi influenciado por uma conjuntura que transportou a economia do país à um declínio progressivo, devido a factores conjunturais negativos de diversa índole: as calamidades naturais (cheias e secas), uma a guerra civil que durou mais de 16 anos destruindo infra-estruturas sociais e económicas, a ineficiência da economia planificada, 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 Wood*: Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, sob a condição de se chegar a um acordo sobre um programa de reabilitação económica (Abrahamsson, 1992). Assim, a extensão da planificação até aos níveis locais da administração tornou-se um desafio que o Estado deveria prosseguir a curto e médio prazo.

Em termos de resultados, 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 segmentos locais na formulação de políticas públicas. Com ênfase nas questões sobre governação, a nova abordagem atribuiu uma atenção especial ao reforço da capacidade institucional e à consolidação dos pressupostos da governação democrática efectivados através de mecanismos de planificação, participação, *accountability*, transparência e descentralização. Esta transição foi feita na base de um quadro constitucional e institucional adoptado desde os finais dos anos 80, o qual passamos a descrever os contornos da formulação deste ambiente institucional.

² Segundo o documento do MAE, remetido em 1992 à Assembleia da República para a reforma da administração pública, «pela natureza do regime a estrutura administrativa estava baseada no princípio da reserva do poder de decisão administrativa aos órgãos superiores da administração central» MAE (1998)

³ Os resultados deste estudo podem ser consultados no relatório do IV CONGRESSO, da FRELIMO, 1983:72.

2.1 O ambiente constitucional e institucional para descentralização e participação

As bases legais que assentam o processo de descentralização baseiam-se num conjunto de reformas iniciadas através na Constituição de 1990 que consagraram o Estado de Direito, introdução de princípios de Igualdade⁴, Legalidade, Controle da Constitucionalidade e definição dos passos para um novo reordenamento da relação Estado-Sociedade. 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, que mais tarde contou com o apoio de alguns países⁵ e instituições⁶ que têm estado activamente envolvidos no apoio à descentralização e no desenvolvimento da democracia local.

Tendo a Lei n.º 3/94 (Quadro Institucional dos Distritos Municipais)⁷ criado as primeiras bases legais para o processo da descentralização em Moçambique, um novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais foi aprovado pela emenda constitucional em 1996 (Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro de 1996). No Artigo 3º da referida lei, criam-se condições para introdução de um novo Título IV – Poder Local, – cujo n.º 1 do artigo 189 da CRM determinava que "Poder Local compreende a existência de autarquias locais" que poderão designar-se municípios ou povoações, (Artigo 190) conforme se trate de Cidades e Vilas ou de postos administrativos. Dentro dessas grandes modificações do quadro legal, a Lei n.º 3/94 foi revogada pela Assembleia da República, mais tarde substituída pela Lei n.º 2/97 de Fevereiro de 1997⁸, que abriu espaço para institucionalização das autárquicas locais e implementação da descentralização democrática ou municipalização em Moçambique.

⁴ Aqui refere-se à *Igualdade* perante a lei ou seja as leis devem ser executadas sem olhar a pessoa. *Legalidade*: visando combater a arbitrariedade ninguém pode ser obrigado a fazer algo fora da lei. Visando impedir normas contrárias à constituição, *Controlo da Constitucionalidade* consiste na conformidade do acto normativo produzido por um órgão. À luz desta nova abertura, a Constituição criou condições para o “*poli-centrismo*”, 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 (cf. CRM, artigo 1; artigo 30; artigo 73 n.º1; artigo 107 n.º 1, 2, 3, e 4; e artigo 108)⁴. Mais tarde, com a assinatura do acordo de Paz em Roma, a 4 de Outubro de 1992, colocando um ponto final a guerra civil que se alastrava a quase 16 anos, criaram-se condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização.

⁵ Suécia, Holanda, Finlândia e Noruega. Soiri (1999:29), também a Suíça, Austria, Dinamarca, Espanha e outros.

⁶ Agência de Desenvolvimento Alemã (GTZ), que destacou um conselheiro para o MAE no âmbito do Programa sobre Democracia e Descentralização (PDD) PNUD, USAID. (Ibidem).

⁷ 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».

⁸ 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.

Assim, no âmbito da emenda constitucional de 22 de Novembro de 1996 (Lei 9/96), configurou-se as condições jurídicas para a organização participativa das comunidades na arena governativa. O n.º 1 do Artigo 188 da CRM, configurou os pressupostos teleológicos para a participação. De acordo com este preceituado constitucional, o Poder Local tem como objectivos 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, aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano. Por isso, o n.º 2 do mesmo 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 (cf. CRM), auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades na identificação das suas prioridades, formulação, implementação, acompanhamento dos programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol de desenvolvimento. 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 a necessidade da integração das autoridades tradicionais (secretários de bairros ou aldeias, régulos, religiosos e outros localmente legitimados) no processo de tomada de decisão.

3. 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 *governança* 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 governança 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, consequentemente melhora o desempenho das instituições e a qualidade dos serviços no sector público. Embora o conceito governança⁹ apresenta conteúdos e alcances

⁹ 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, semipresidencialista, 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

desiguais, podendo significar ou conduzir à percepções diferente, 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*.

Em termos de indicadores para análise ou avaliação de políticas públicas, a média da *participação* num processo governativo pode ser mensurada 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, os mecanismos pelos quais os governados recebem de volta os resultados da acção governativa; *iv) avaliação sistemática do sentimento dos cidadãos sobre as decisões públicas e outros*. Enquanto isso, os níveis de *accountability* no processo governativo pode ser mensurado analisando minuciosamente se a nível institucional existem *i) existem mecanismos de prestação de contas; ii) é feito o controlo interno e externo dos gastos e das actividades desenvolvidas no processo de governação e outros*. A *transparência* pública pode ser mensurada 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) existência de fóruns de debates públicos, iv) o processo de planificação (quer em grupos restritos ou alargados), execução acompanhado e um controlo interno e externo*. Os níveis de *descentralização*, podem ser mensurados através de aspectos relacionados com: *i) burocratização nas instituições, ii) autonomia financeira, administrativa e patrimonial nos diferentes níveis institucionais, iii) interacção entre os diferentes níveis (micro, meso e macro) iv) os 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, entendido 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 para o alargamento de espaços da participação de vários segmentos sociais nos diferentes momentos de formulação de políticas de desenvolvimento local e na esfera governativa (Manor, 1998).

governos formularem políticas e implementa-las de forma efectiva (transparente, consultivo, participativo). Mais tarde, em 1997, as Nações Unidas integraram no conceito governação, as noções de participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público e respeito pelas regras do jogo democrático.

Sob 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 distribuição de recursos pelos diferentes seguimentos garante, inclusão de sentimentos, valores e prioridades e uma melhor gestão dos projectos de desenvolvimento. Em termos pragmáticos, uma vez que através da descentralização organiza-se a participação dos cidadão na solução dos seus problemas definidos a nível local, exige-se dos dirigentes e funcionários nestes níveis 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 pode descobrir facilmente interesses gerais, recomenda-se que as organizações de participação dos cidadão: autoridades municipais, secretários de bairros e de aldeias, régulos, líderes religiosos, partidos políticos, sociedade civil, sector privado e outros, envolvidas nos mecanismos de planificação devem – desde o início – concordar em negociar e escolher alternativas que visam alcançar seus objectivos. Isto implica a prevalência do diálogo e negociação na definição das prioridades locais e o envolvimento dos seguimentos locais no acompanhamento sistemático de todas as fases do processo de formulação da agenda política local. A inclusão de vontades, valores, sentimentos e prioridades nas agendas de desenvolvimento local é feito através de mecanismos de planificação participativa, que significa a definição conjunta de objectivos, metas, prioridades, actividades a realizar em determinados período em prol de um bem colectivo.

A incerteza sobre a possibilidade ou probabilidade no alcance dos objectivos e metas definidas, leva os analistas a procurarem garantias que oferecem menos riscos e a desenvolverem metodologias que possam servir de base da planificação participativa. Este conceito 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, controlo da conduta e do desempenho da acção governativa. O conceito responsabilização aqui mencionado foi desenvolvido com mais profundidade em 2004 na publicação *social development paper* do Banco Mundial, que trouxe para a discussão a terminologia *social accountability*, entendido como um dos pressupostos básicos da boa governação e enalteceu a necessidade do *budget social accountability*.

O *paper* do Banco mostrou que as razões fundamentais para a implementação do *budget social accountability* resultam do reconhecimento da *a)* fraqueza na prestação de serviços registado em muitas instituições públicas, *b)* da reduzida participação da sociedade civil nos assuntos de interesse nacional, *c)* reduzida credibilidade dos sistemas governamentais, *d)* falta de sentimento de pertença e reconhecimento dos direitos dos cidadãos. Todos estes factores analisados de forma isolada ou conjugada agravam a pobreza em vários países do mundo. De acordo com o conceito *weberiano*, para se sair daquela condição subversiva é recomendável *reinventar o Estado* e orienta-lo para novas missões. Este é o argumento que tinha sido desenvolvido por Bibbio em 1986 quando sugeriu a necessidade de reforçar a legitimidade das instituições do Estado através da consolidação da confiança dos cidadãos em relação às leis, normas, preceitos públicos.

Na busca de soluções mais concretas e empíricas dentro do quadro institucional, o Banco advertiu que para mitigar os resultados negativos da implementação de políticas de desenvolvimento implementadas a nível local, seria importante salvaguardar *a)* o engajamento dos diferentes segmentos da sociedade nos diferentes ciclos do processo de orçamentação, *b)* assegurar a participação, o *accountability* e a transparência dos actos governamentais, *c)* concretização de acções que tenham em vista combater a corrupção e ineficiência no acto de prestação de serviços públicos. Em termos estratégicos, este processo deve ser feito com a implementação de planos concretos para a monitoria da acção governativa feita através da participação das instituições do governos e da sociedade civil. Em termos de resultados, este processo de um lado aumenta a responsabilização das acções dos governos em relação aos cidadãos, de outro lado, promove os princípios básicos da democracia através da participação de diferentes actores nos assuntos de desenvolvimento e melhora a qualidade de serviços públicos prestados ao cidadão.

Um dos pressupostos avançados pelo Banco no âmbito daquela anotação foi de que, os projectos de combate à pobreza e desenvolvimento social conduzidos através de modelos participativos têm resultados muito mais encantadores do que os que se baseiam em estruturas hierárquicas. Dai, os benefícios de se adoptar 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, possibilitando uma avaliação contínua do andamento do projecto de desenvolvimento. Há também evidências de que o processo de descentralização de poderes, recursos e competências para os municípios favorece um activo envolvimento das comunidades, o que facilita que os recursos se orientem efectivamente para as prioridades colectivamente definidas e fechará a portas do desvio na aplicação por grupos das elites local.

Esta abordagem intrinsecamente ligada às noções teóricas e pragmáticas da democratização, desenvolvidas pelo Banco, 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 que a actividade governativa seja 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* criam-se as possibilidades para melhorar a qualidade dos serviços públicos e fornecer, com mais rapidez à um número maior de beneficiários. Em termos operacionais, o alcance destas metas foi condicionado a certos princípios estruturais e valores sintetizados através da seguinte epopeia: eficácia, proatividade, 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 assegurados através do envolvimento de diferentes actores nas fases da formulação de políticas públicas (ciclo da planificação e orçamentação), melhoramento da acção governativa, aprofundamento da democracia, promoção da transparência na gestão de bens públicos. Sob ponto de vista teórico, a concretização destes elementos são 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 absoluta.

4. 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, para além de configurarem um novo modelo de relacionamento entre as autoridades locais e os órgãos municipais, definiram um ambiente legal apropriado para 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), os municípios e diferentes seguimentos 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 à existência de um sistema político estável primado pelo diálogo e participação de diferentes actores na cena política, eficiência e eficácia das instituições de poder local, 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, recebia um forte apoio técnico e financeiro das agências de desenvolvimento e cooperação internacional (Agência Suíça para o 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 governação¹⁰.

No âmbito deste compromisso, a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, definiu como foco da sua intervenção os Municípios de Cuamba, Metangula (na província de Niassa),

¹⁰ 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, consolidação da democracia e da descentralização, no qual vários países e instituições internacionais estão trabalhando em prol delas. 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.

Montepuez e Mocimboa da Praia (Cabo Delgado) e Ilha de Moçambique (Nampula). As escolhas destas unidades territoriais estavam relacionadas com o facto de que estes 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 ultrapassadas 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, líderes locais nos diferentes níveis e fases de formulação de políticas públicas e pela interacção destes com os órgãos municipais. Este processo foi reforçado pelo reconhecimento da capacidade dos diferentes grupos sociais locais tomarem e imporem decisões viáveis em prol do seu próprio benefício e do desenvolvimento.

Na estratégia de intervenção da Agência Suíça para o 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 *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. Sob ponto de vista de primazia, este processo tinha em vista devolver a expressão, vida e dinâmica ao conceito de *poder local*, que seria feito através de um reforço da capacidade interna como também assimilação de experiências semelhantes de outros países/municípios (por exemplo no Brasil e em Cabo Verde).

Como a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, também a Agência de Desenvolvimento Austríaco (ADA), acomodou no seu directório e estratégia de actuação a 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 (ambos da província de Sofala). Com uma direcção orientada para as questões relacionadas com 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 seguimentos locais e tinha também dentro de si uma ligação directa entre a redução da pobreza absoluta e melhoramento das condições de vida das famílias residentes nas zonas rurais.

O Programa de Governação Autárquica Democrática da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, 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 os mecanismos transparentes na prestação de contas, consolidar procedimentos participativos e eficazes que garantem a redução da pobreza. Em termos de visão, o programa considera que a consolidação da descentralização como componente da *boa governação* pode ser assegurado através da promoção da transparência e *accountability* na gestão dos recursos públicos, fortalecimento da democracia participativa, uma gestão urbana saudável, melhoramento das condições de vida das comunidades e melhoria na prestação de serviços municipais.

No contexto da cooperação e desenvolvimento internacional, a Agência Espanhola de Desenvolvimento Internacional concentrou suas acções na região sul do país, nos municípios da Manhiça e Matola (na 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 Agência incrementa acções que tem em vista o fortalecimento da descentralização e consolidação do processo democrático. Em termos estratégico, a agência 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-as 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, o *sub-directório* de intervenção que apresentamos mostra que, em certas regiões do país existem vários actores locais que estão comprometidos com o aprofundamento da democracia e, com uma linha de orientação assente no apoio à descentralização, aceitam abordagens e metodologias de planificação participativa como estratégias para alcançar a inclusão de todos actores na definição de políticas de desenvolvimento local, incrementar a transparência, eficiência e eficácia na gestão municipal.

Recorrendo às metodologias específicas, muitas destas instituições usam a planificação anual, a orçamentação, e monitoria como os instrumentos programáticos para o envolvimento de grupos ou seguimentos locais na vida política e social. Este tipo de intervenção que conta com o envolvimento de diferentes actores e, uma forte contribuição financeira e técnica suportada pelas agências de desenvolvimento internacional, encontram um certo enquadramento no contexto das reformas constitucionais e do ambiente institucional que o país tem assistido nas últimas décadas e estão ajustadas 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 presentes no imaginário intelectual desta reflexão é a de saber quanto os apoios técnico, financeiro e humano que estão sendo investidos nos diferentes municípios concorrem para o reforço da democracia participativa e salvaguardam a inclusão dos interesses e preferências 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 do máximo de rigor metodológico alargando o espaço para o envolvimento e acomodação dos interesses de todos os seguimentos 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 sessão seguinte para descrevermos a metodologia aplicada no processo de planificação participativa e os desafios do processo.

5. Análise empírica sobre os desafios da planificação participativa: O caso de estudo dos municípios de Cuamba e Montepuez

Neste capítulo, 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 as especificidades locais que, a médio e longo prazo, podem comprometer as promessas positivas da democratização e da descentralização política.

5.1 A metodologia da planificação participativa

Reservamos esta sessão para apresentarmos a metodologia de planificação participativa adoptada nos municípios de Cuamba e Montepuez. O elemento essencial desta apresentação é a necessidade de conhecer os mecanismos de articulação estabelecidos entre um as instituições envolvidas na elaboração de planos e projectos de desenvolvimento municipal. Tanto em Cuamba como em Montepuez, a elaboração da metodologia de participação é definida em colaboração entre o Conselho Municipal e a Agência Suíça para o 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, identificam o número de

- b)** Feito o diagnóstico, são apuradas as principais necessidades e preferências de cada bairro que depois são submetidos a um escrutínio onde são apuradas as primeiras três prioridades. 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 do *beneplácito ou aprovação* pela Assembleia Municipal. Legalmente sustentada, na base da alínea *b)* do ponto 3 do artigo 45 da Lei 2/97 na 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. A aprovação do plano anual e do orçamento é feito na Assembleia Municipal e é aprovado por voto maioritário das principais forças políticas. Este processo de busca de consenso, confere a legitimação das preferências seleccionadas pelos diferentes segmentos envolvidos no processo de planificação.
- d)** Uma vez aprovado o plano e orçamento anual, este é submetido através do Conselho Municipal as 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 local¹¹.

Feita a aprovação, o plano e orçamento municipal são monitorados tanto pelos membros da Assembleia Municipal como pelos outros segmentos 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 consolidam ainda mais as instituições e os processos democráticos, o Conselho Municipal apresenta, de forma sumária, aos diferentes seguimentos locais, o balanço das actividades realizadas nos exercícios anteriores. Tanto os mecanismos verticais como os mecanismos horizontais de prestação de contas obrigam a obtenção de um conjunto de técnicas e conhecimentos apropriadas para a construção de um pensamento sólido sobre os progressos e resultados 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, onde estes recursos seria alocados de acordo com as necessidades da população, neste caso teríamos uma gestão onde o poder local e os segmentos estariam convergindo para proporcionarem um desenvolvimento económico, social e político.

5.2 Os desafios da descentralização e da planificação participativa

5.2.1 Ausência de um quadro institucional que regule o processo de planificação participativa a nível dos municípios

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, definição de prioridades, controlo, monitoria e implementação das actividades dos órgãos autárquicos. 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

¹¹ Mais detalhes sobre esta metodologia podem ser encontrados no trabalho de Mangeira, Omar., (2006). Orçamento, Transparência e Controlo Social: a experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez.

actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades. Existe também um comando orientado de *cima para baixo* onde o Presidente do Conselho Municipal presta contas à Assembleia Municipal, que aprova o orçamento e as contas do município e outros 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. Apesar 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 institucional com o espírito teórico enunciados nos pressupostos teórico da democracia *poliárquica*, cuja prática pode replicar-se em outros municípios do país que ainda não a adoptaram.

A nossa análise sobre as consequências da ausência de um quadro normativo que regule as metodologias de participação participativa, conduzem-na a asserção de que a falta deste instrumento reduzir o nível de responsabilização ou comprometimento das autoridades municipais e fragilizar as condições institucionais para consolidação da democracia participativa a nível dos órgãos de poder local. Para além da fragilidade e dos níveis reduzidos de comprometimento das autoridades municipais, a ausência de uma metodologia e de um arranjo institucional enfraquece a obrigatoriedade dos órgãos de poder local envolverem todos seguimentos sociais no processo de planificação participativa.

5.2.2 Fraqueza na análise dos instrumentos de gestão política

Consideramos o orçamento como o instrumento da acção governativa e de gestão política. 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 interacção entre os órgãos de poder local com as populações, a fim de priorizar as reais. Sob 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 segmentos anteriormente ignorados na gestão pública, aceitando o *accountability* das instituições do governo local. foi assim que Calife (2002) entendia que a principal riqueza do orçamento participativo é a democratização da relação das instituições públicas com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional de política, em que o cidadão encera a sua participação política no acto de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas. 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 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 que este traz ao sistema democrático. Sobre esta questão, um estudo recentemente apresentado pelo Projecto de Desenvolvimento Municipal do Banco Mundial, confirmou que quase todos os municípios do país, estão recebendo assistência técnica com vista ao reforço da capacidade de gestão administrativa, financeira, patrimonial e reforço da democratização.

No quadro do reforço da democratização, as autoridades municipais têm-se 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 eles são bastante clássicos na medida em que não aprofundam com mais minuciosidade as abordagens modernas e técnicas de gestão de políticas públicas, assim como, 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 aprofundamento sobre as questões modernas ligadas à gestão de políticas públicas e da fragilidade institucional, a descentralização e planificação participativa, pode ser comprometidas pela falta de domínio técnicos 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 as determinantes culturais específicas de contextos apropriados onde as instituições que actuam fora da esfera pública sentem dificuldades para contestar as instituições e autoridades legalmente estabelecidas.

Com base de análise centrado nos municípios de Cuamba e Montepuez, constata-se uma débil habilidade dos seguimentos locais controlarem e construírem 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 técnicas apropriadas que embaraçam a análise do público não especializado em assuntos financeiros ou contabilísticos.

Para atravessar as fragilidades anteriormente apresentadas, é importante dotar as instituições e os diferentes actores que actuam a nível local de conhecimento próprio para apreciação e análise das execuções financeiras efectuadas num determinado período. Embora reconhecendo que esta fragilidade, em termos de capacitação institucional, é resultado de um processo democrático ainda embrionário, adverte-se a importância de repensar o seu aperfeiçoamento através de definição de novas parcerias institucionais.

Ao repensar a necessidade do reforço da capacidade institucional dos órgãos de poder local para implementarem um efectivo processo de planificação participativa e reforçarem a descentralização e democratização, é relevante mencionar o papel que as instituições de formação podem jogar nesse processo. O Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane, que no seu currículo tem conteúdos temáticos sobre *governança local, administração pública e governação*, pode ser um parceiro privilegiado no âmbito da parceria entre os municípios e as instituições de formação. Como aquele Departamento, também a Faculdade de Economia o Instituto de Estudos Sociais e Económicos podem oferecer aos órgãos de poder local capacitações sobre assuntos relacionados com os mecanismos de gestão. Estas instituições para além de poderem desempenhar papel determinante no reforço de uma cultura de participação democrática, fragilizada durante um longo processo político e um passado histórico recente, podem jogar um papel determinante no reforço da capacidade técnica e de análise das execuções financeiras a nível dos municípios e melhorarem as metodologias de planificação participativa.

5.2.3 Exclusão de certos grupos políticos e sociais

Um dos fundamentos da descentralização é o fortalecimento da capacidade dos governos e a redistribuição de responsabilidades e competências entre os diferentes seguimentos, cuja missão consiste na defesa do interesse público. Mas, para que isto se concretize de forma efectiva é

necessário um trabalho coordenado onde todos participam nos processos políticos. A consolidação dos processos coordenativos exige o compromisso das instituições com a promoção da inclusão política dos cidadãos e a participação dos diferentes seguimentos locais no processo de desenvolvimento. Factores de exclusão podem deixar os diferentes segmentos da população à parte das decisões, da deliberação e da gestão do desenvolvimento social. Este facto reduz o controle dos indivíduos, famílias tradicionais e sectores privilegiados da sociedade sobre os órgãos de poder local. Este facto contraria os pressupostos básicos da democracia participativa e da democratização sustentados quer 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 portadores de cargos políticos e administrativos, minimizam as preferências provenientes dos seus adversários políticos. Esta propensão que expressa o estreitamento do espaço público, tem o seu impacto negativo no processo de desenvolvimento por não poder captar necessidades e preferências dos mais diversificados grupo influentes que podem 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 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 certos bairros e unidades territoriais não sejam incluídos no 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.

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 seguimento é feito em detrimento da exclusão do sector

político. Em Montepuez, onde a participação dos chefes dos bairros é determinante na planificação participativa, a inclusão dos sectores económico e político, é muito fraca.

Em contrapartida, tanto em Cuamba como em Montepuez, é notório 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 ao 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 de governação democrático 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.

5.2.4 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 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 que, as instituições organizadoras do processo de planificação concentram-se unicamente na obtenção de apoios que sustentem iniciativas já definidas e que os

segmentos locais não têm grande influência na definição final das suas preferências e prioridades. Por essa razão não se pode falar de uma efectiva planificação participativa.

Em termos teóricos e pragmáticos, a prática da manipulação, cujo objectivo é alterar as preferências dos seguimentos 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. Dai, o nosso argumento é que, em caso deste facto acontecer, não se pode falar de uma efectiva participação democrática mas sim a manipulação desse processo.

Em Cuamba, foi organizado o processo de planificação participativa. A fase de levantamento das necessidades (feita a nível dos bairros) contou com o envolvimento de alguns segmentos políticos e sociais. Em termos de hierarquia de prioridades, os seguimentos apontaram como primeira preferência, a construção do sistema de abastecimento de água, seguido de um campo de futebol, posto de saúde, salas de aula, drenagem, sanitários públicos, melhoria das ruas e moagens. Estas prioridades foram devidamente acomodadas no plano final elaborado pelo Conselho Municipal e posteriormente aprovado pela Assembleia Municipal.

Se analisarmos a hierarquia de prioridades, uma questão interessante é procurar perceber porque a construção de um campo de futebol constitui uma prioridade em detrimento da construção de um posto de saúde, sala de aulas que por sinal são um dos principais objectivos de desenvolvimento do milénio. Considerando que no processo de definição das prioridades, 75% dos votos foram apoiados pelos grupos de representação da administração municipal (Conselho Municipal e Assembleia Municipal), há que questionar se o voto deste grupo representa efectivamente o sentimento de todos os seguimentos 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 de 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, 2006). 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 das prioridades com a participação de um grupo mais restrito dos representantes dos bairros.

Decorrente da possibilidade que os órgãos de poder local têm de controlar as agendas dos diferentes actores e influenciarem 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 Conselho Municipal, como prioridade do plano anual. Esta votação superou as prioridades de construção do posto de saúde (votado em 09 bairros) construção de um sistema de abastecimento de água (votado em 15 bairros), construção de escolas (votada em 15 bairros).

Esta confirmação mostra que, embora o exercício da planificação participativa organizado pelos órgãos de poder local tenha ampliado do processo decisório até aos bairros, este não acomodou as preferências dos beneficiários. Isto foi possível porque embora as comunidades a nível dos bairros tenham suas prioridades, estas não coincidem com os interesses das autoridades municipais que organiza o processo e toma a decisão final sobre as preferências dos munícipes. Uma outra questão é de que as decisões finais são tomadas sobre uma estrutura política bastante partidarizada com uma hierarquia de comando fortemente disciplinada. Esta prevalência da vontade das elites políticas locais em detrimento das prioridades e preferências dos cidadãos está associada ao forte poder de controlo da agenda política local e à possibilidade destas controlarem as preferências dos secretários de bairros e 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, que factores determinam a hierarquia de prioridades nos planos e orçamentos anuais dos municípios. Uma segunda questão é de saber até que ponto este processo de manipulação de preferências contribui para a consolidação de uma democracia local e como ela pode influenciar um genuíno processo de desenvolvimento local uma vez que elas não expressam a vontade dos beneficiários. Embora este trabalho não reponde estas questões, elas podem ser objecto de reflexão para pesquisas futuras.

5.2.5 Monopólio do poder sobre o processo de planificação participativa

Esta questão é mais reflectiva 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 seguimentos locais envolvidos no 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 institucionalmente consagrado e não necessariamente uma gentileza ofertada pelas autoridades municipais. Como efeito, a falta de grupos independentes organizados e interventivos, associado ainda à ausência de uma consciência consolidada sobre a importância da participação, a organização da planificação participativa fazem com que o processo de planificação participativa seja um monopólio das estruturas do poder local, que consequentemente, 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 organizações da sociedade civil. Entretanto, esta exclusividade, que ainda continua sendo uma reprodução do modelo de governação tradicional, ocorre em profunda contradição com os pressupostos básicos da democratização, entendida como a partilha de poder, alargamento do espaço de participação e interacção positiva dos diferentes actores do jogo político.

Analisando de forma comparativa os níveis de envolvimento dos grupos sociais, nos municípios de Cuamba e Montepuez observam-se aspectos diferentes. Em Cuamba por exemplo, o nível de participação de organizações económicas, instituições religiosas é mais elevado do que em Montepuez. Uma hipótese explicativa sobre este cenário pode ser encontrada dentro do 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) saldaram em centenas de mortos e presos. Este saldo negativo resultante das manifestações políticas pode ser um fenómeno que impede a predisposição dos munícipes organizarem-se em movimentos associativos e envolverem-se na gestão dos bens públicos. Entretanto, embora ainda não existam estudos aprofundados sobre estes elementos, advertimos para a necessidade de uma análise mais profunda sobre as implicações ou

a relação entre o monopólio do processo de planificação e o fortalecimento do diálogo entre titulares, membros dos órgãos autárquicos e os munícipes.

6. Considerações finais

Analisarmos neste documento algumas dinâmicas do processo de descentralização e planificação participativa através dos indicadores *inclusão*, *capacidade institucional* e *representatividade*. Estruturamos 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 acautelamos 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 aparenta algumas limitações que podem constituir um bloqueamento ao processo de descentralização. Entre os principais limites identificados e sistematizados nesta reflexão, e que podem bloquear o processo de descentralização salientam-se questões como *a)* a ausência de um quadro institucional que regimente o processo de planificação participativa, *b)* o monopólio do poder das autoridades municipais sobre o processo de planificação e o controlo destes 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 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 alargando do espaço da participação. 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 procuramos demonstrar ao longo deste trabalho.

7. Bibliografia

- Abrahamsson, H. Nilsson, A (1992), *Moçambique e Transição: Obstáculos à consolidação do Estado-Nação*. CEGRAF, CEEI-ISRI, Maputo.
- Bobbio, Norberto., (1986), *O Futuro da Democracia, uma defesa das regras do jogo*. 2ª Edição, Paz e terra, Brasil.
- Calife, Estevez., (2002). *A teoria política do Orçamento Participativo*. Cladea.
- Constituição da República de Moçambique (1990).
- Constituição da República de Moçambique (2004).
- Dalh, Robert (2000), *Democracia*. Sociedade Gráfica, Lisboa.
- Lei 2/97 de Fevereiro de 1997. Quadro Jurídico e Legal para Implementação das Autarquias Locais.
- Lei 3/94. Quadro Institucional dos Distritos Municipais.
- Lei 9/96 de 22 de Novembro de 1996.
- MAE., (1992). *Programa de Reforma dos Órgãos Locais*. Documento preparado no âmbito do MAE, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República de Moçambique para a informação desta. Maputo.
- Mangeira, Omar., (2006). Orçamento, Transparência e Controlo Social: a experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez.
- Manor, James., (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C
- Mazula, Aguiar *et all.*, (1998). Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico. Lisboa-Maputo.
- Nguenha, Severino., (1992). *Por uma dimensão Moçambicana da consciência histórica*. Porto.
- Soiri, Ilna., (1999). Moçambique aprender à caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza, ECDPM/Documento de reflexão n.º 13.
- Touraine, Alain., (1996). *O Que é Democracia?* Instituto Piaget, Portugal.
- Weimer, Bernhard & Nguenha, Eduardo., (2004). Orçamento, Transparência e Controlo Social: a experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003
- World Bank., (2004). *Social development papers, participation and civic engagement*, Paper n.º 76, Washington.
- Relatório do IV CONGRESSO*, da FRELIMO, 1983.



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894
Fax + 258 21 328895
www.iese.ac.mz