



Prestação de Contas Através do Diálogo: a *Presidência Aberta e Inclusiva* em Moçambique

Resumo Executivo

A prestação de contas é uma característica central da democracia. Os governos devem explicar o que estão a fazer e justificar por que fazem certas coisas e outras não. Além disso, a responsabilização melhora os serviços públicos (por ex. saúde ou de educação), se os cidadãos tiverem a capacidade política para responsabilizar os políticos e gestores, e potencialmente sancioná-los. Os países em desenvolvimento, bem como a comunidade de doadores da OCDE comprometeram-se a trabalhar para a melhoria da prestação interna de contas nos países em desenvolvimento. Geralmente, a responsabilização é exercida através das instituições tanto formais como informais.

Este *Briefing Paper* resume os resultados de um estudo empírico sobre a prestação de contas em Moçambique. O estudo centra-se na Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), uma instituição, não codificada legalmente de prestação de contas, introduzida pelo presidente Armando E. Guebuza. A PAI constitui um fórum público para o presidente se envolver num diálogo com a população e as administrações locais. Este estudo mostra que a interacção entre as instituições formais e mais informais tem uma influência mista na elaboração de políticas e na democracia. Em geral, há um potencial inexplorado para melhorar a PAI como uma instituição de prestação de contas, que fortalece as instituições formais.

Ao analisar a PAI e as instituições formais em duas províncias moçambicanas (Nampula e Sofala), avaliamos que ela é um instrumento de monitoria.

- A PAI promove uma lógica do topo para baixo, na implementação das políticas de desenvolvimento em todos os níveis do Estado. Ao fazê-lo, contribui particularmente para alinhar as políticas de desenvolvimento ao Plano Quinquenal do Governo.
- A PAI tem o potencial de melhorar a qualidade da democracia. Oferece uma oportunidade para a prestação de contas pelos diferentes níveis do poder executivo, e um novo espaço para a participação dos cidadãos num ambiente em que outras formas de participação são em grande parte restringidas. No entanto até agora, esse potencial para a responsabilização e participação ainda não foi totalmente revelado, porque os processos de tomada de decisão política são dominadas pelo executivo.
- A PAI cria uma estrutura com consequências desafiadoras para um processo de planificação e de implementação coerente, a nível sub-nacional. Neste aspecto, a PAI representa uma ameaça potencial para o desenvolvimento de instituições independentes eficazes a nível local, que têm a tarefa de assegurar uma implementação coerente das políticas.

A contribuição da PAI para o processo de descentralização em Moçambique pode ser melhorada através da sensibilização sobre as funções e responsabilidades das instituições formais, a nível sub-nacional, e ao alinhar mais estreitamente o processo de acompanhamento da PAI com os processos de políticas já existentes. Para os doadores não é recomendado interagir directamente com a PAI na ajuda ao desenvolvimento, mas centrar-se no seu efeito sobre as estratégias de desenvolvimento existentes.

A responsabilização melhora o desempenho sócio-económico, limita o poder do governo e evita a corrupção. Os países em desenvolvimento, bem como a comunidade de doadores da OCDE comprometeram-se em melhorar a prestação de contas democrática a nível interno, no mundo em desenvolvimento. Muitos países em desenvolvimento introduziram as instituições formais básicas da democracia multipartidária. No entanto, as instituições informais, não legalmente formalizadas, continuam a dominar as preferências, as expectativas e as interações dos actores políticos. Neste contexto, a importância das instituições informais de prestação de contas para controlar governos tem sido debatida de forma controversa: As instituições informais podem resultar tanto numa melhor como numa estagnação da implementação das políticas de desenvolvimento, ou num aprofundamento ou redução da qualidade da democracia.

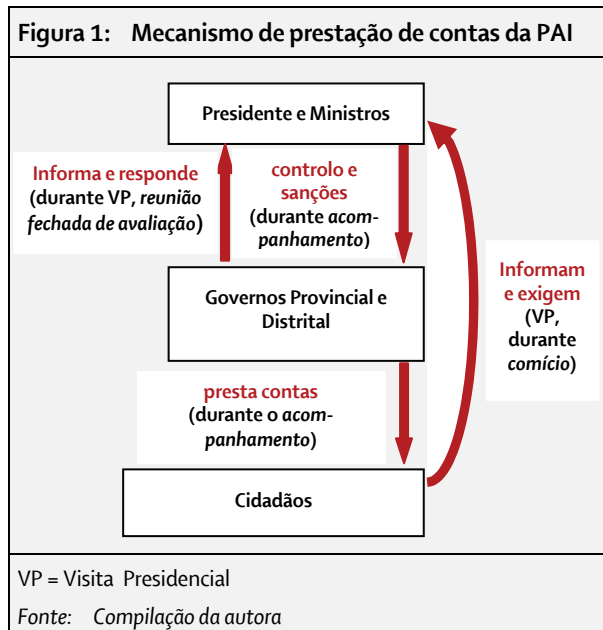
No caso de Moçambique encontra-se evidência para ambos os cenários a partir de 2005. A interacção entre as instituições locais de prestação de contas e a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI) do Presidente Guebuza mostra efeitos favoráveis bem como impeditivos da formulação de políticas, e da qualidade democrática. Isto foi verificado em 8 distritos das províncias de Sofala (Búzi, Caia, Dondo, Gorongosa) e Nampula (Angoche, Mogincual, Mogovolas, Nacarôa).

A PAI: Objectivos e estrutura para a prestação de contas

No sistema ainda centralizado de tomada de decisões políticas em Moçambique, a PAI até agora serve basicamente como um instrumento de monitoria do executivo. Aquí o nível sub-nacional presta contas ao nível nacional. A PAI é destinada a garantir a coerência e a implementação do Plano Quinquenal do Governo, e a responsabilizar, a melhorar a prestação de serviços públicos e a presença do estado nas áreas rurais. No geral, a PAI permite a prestação de contas no relacionamento entre a população e a administração do distrito, que não está previsto na constituição. Assume-se que o governo nacional – representado pelo próprio Presidente Guebuza – com a PAI tem como objectivo responsabilizar as administrações locais em todos os 128 distritos num território de cerca de 800.000 km². A fim de fazê-lo, a PAI segue um ciclo de política em três etapas – a preparação (6–8 semanas), desempenho (dia da visita presidencial) e acompanhamento (*follow-up*). Uma vez que a visita presidencial é o único elemento público da PAI, esta atrai mais atenção e é considerada como o seu elemento central. No entanto, a PAI compreende uma extensa preparação não-pública e um processo de acompanhamento, que absorve recursos humanos e institucionais em grande escala.

Um mecanismo complexo de prestação de contas se desenrola durante o dia de visita presidencial a um distrito (ver figura 1). Uma missão de investigação (composta pelo Gabinete do Presidente e os Ministérios da Administração Estatal e de Planificação e Desenvolvimento) prepara a visita. Esta consiste de três elementos principais: (1)

Reunião à porta fechada: O governo distrital apresenta um relatório sobre o estado do desenvolvimento sócio-económico do distrito e responde a perguntas do presidente. (2) *Comício*: O presidente faz um discurso público e dá a palavra a um número limitado de pessoas (cerca de 5–15). Isto permite apresentar as queixas e preocupações sobre o desenvolvimento dos cidadãos durante uma reunião pública. Enquanto, teoricamente, é dada à população do distrito a oportunidade de exigir responsabilização por parte do governo, o comício também serve como um instrumento de controle para o presidente verificar as informações fornecidas durante a primeira reunião com o governo distrital. Para concluir o dia, tem lugar uma avaliação (*balanço*) com a administração provincial e do distrito, bem como com os Conselhos Consultivos. Aí se resumem os resultados do dia, conforme descrito pelo presidente e definem-se os objectivos para outras acções. (3) *Acompanhamento*: Como parte do processo posterior à visita presidencial as administrações distritais são responsabilizadas verbalmente e com sanções pelo sucesso da implementação das recomendações presidenciais de cima (a nível nacional e provincial), e de baixo (dos cidadãos).



As orientações deixadas pelo presidente durante o PAI são fixados nas chamadas *matrizes*. Dado o desenho das instituições descentralizadas em Moçambique, as *matrizes* tornam-se então, o instrumento central das administrações provinciais e distritais para a planificação e implementação a médio prazo dos resultados de cada PAI. Nos casos em que a PAI descubra má conduta dos governos locais, o presidente tem o poder de punir e as vezes também demitir os administradores.

Pontos fortes e fracos da PAI

Facilitar a coerência política versus a criação de encargos para a planificação de políticas

Há uma variedade confusa de planos de desenvolvimento

em Moçambique nos diferentes níveis do estado. As estratégias dos doadores incentivam essa complexidade. Neste contexto, a coerência das diferentes políticas de desenvolvimento em todos os níveis é uma condição prévia para uma política de desenvolvimento eficaz. Por um lado, a PAI é um instrumento de controlo do executivo que promove a coerência entre o conteúdo formal, as prioridades e as metas dos planos de desenvolvimento em diferentes níveis do Estado de cima para baixo. As exigências populares são principalmente de interesse público e referem-se a sectores como infra-estruturas (27 %) e educação (22 %). Estes também são elementos-chave nos planos formais de políticas, como o Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). O PESOD é o plano anual da administração do distrito, que precisa respeitar os parâmetros gerais do Plano Quinquenal do governo. Por outro lado, a PAI estabelece uma co-existência problemática de dois instrumentos de planificação, o PESOD e as *matrizes*. Isto pode criar incoerência na planificação distrital. Para além disso, os governos distritais têm fraca capacidade e poder político limitado para insistir na adesão aos seus planos já existentes e rejeitar a introdução de novos planos (*matrizes*).

Promover a implementação dos resultados da PAI versus marginalização de políticas já existentes

A implementação dos planos de desenvolvimento existentes corre o risco de ser marginalizada porque as recomendações da PAI, deixadas pelo presidente para a administração do distrito, se torne uma prioridade a nível distrital. Os administradores de distrito sabem que são constantemente controlados pelos governos provincial e nacional, e são susceptíveis de serem demitidos, se não tiverem um bom desempenho. O presidente tem repetidamente punido administradores distritais durante ou logo após a sua visita, como resultado de ouvir as reclamações da população. Assim, as *matrizes* são o documento prioritário que tem de ser implementado pelas administrações distritais e suas equipas técnicas. A aquisição de recursos financeiros adicionais para a implementação das *matrizes* é deixada para as instituições responsáveis ao respectivo nível do estado. Isto prejudica a implementação eficiente das políticas já existentes.

Enfatizar as instituições descentralizadas versus a ameaça de re-centralização

A PAI tem lugar no contexto de um país grande, com a maioria da população vivendo em áreas rurais remotas, a maioria abaixo da linha nacional de pobreza e, muitas vezes sentindo-se negligenciada pelo governo central. Uma maior interação com o governo central através da PAI cria incentivos para o trabalho eficaz e transparente da administração distrital. No entanto, há um risco de que a PAI possa resultar na (re)centralização da tomada de decisão por meio de um mecanismo de responsabilização vertical de cima para baixo, que coloca o mais alto representante do executivo no centro da tomada de decisões políticas em

Tabela 1: Resumo das influências da prestação de contas informal sobre a política de desenvolvimento e qualidade da democracia

	Favorável	Impedimentos
Coerência em diferentes níveis de estado	Avaliação da implementação do plano Quinquenal do governo (<i>balanço</i>)	Co-existência de dois instrumentos de planificação
	Orientação para o desenvolvimento das preocupações e <i>matrizes</i>	Fraca capacidade das administrações locais para integrar sistematicamente as <i>matrizes</i>
	Controlo a nível local	
	Consciencialização sobre a substância das políticas de desenvolvimento existentes	Nenhuma ligação rastreável entre as <i>matrizes</i> e as políticas formais existentes
Implementação de políticas de desenvolvimento	Priorização da implementação dos objectivos da PAI	Marginalização de políticas formais devido à falta de recursos adicionais e absorção de capacidades do distrito
Interação das instituições formais e informais	Criação de incentivos para um trabalho eficaz e transparente da administração distrital	Ameaça de re-centralização da tomada de decisão descentralizada
	Clarificação do papel e das funções das instituições formais sub-nacionais	Concorrência com as instituições formais locais
Qualidade Democrática	Contribuição para a mudança de atitudes democráticas	Falta de representação
	Criação de fóruns adicionais para a responsabilização e participação	

Fonte: Compilação dos autores

Moçambique. Pelo tanto, a PAI pode ser considerada uma concorrência às instituições formais já existentes.

Apoio à responsabilização e participação versus estabelecimento de baixos níveis de representação

A PAI oferece um fórum para exigir e proporcionar a prestação de contas. Tem o potencial de contribuir para a transformação de atitudes democráticas, porque oferece um fórum adicional para a participação. Durante o comício, os cidadãos têm a oportunidade de levantar as suas preocupações e são colocados numa posição que lhes permite exigir a responsabilização da administração central e descentralizada. Dadas as sanções que podem ser impostas após a PAI, os cidadãos podem experimentar que articulando interesses e exigindo responsabilização pode realmente fazer a diferença. No entanto, há fortes indícios de que muitos dos cidadãos que têm permissão para levantar as suas preocupações durante o comício, são pré-seleccionados pela administração distrital ou estruturas locais do partido do governo sem o conhecimento do presidente. Como consequência dessa possível pré-selecção, as preocupações levantadas durante o comício não são necessariamente representativas dos interesses da comunidade

como um todo. Esta situação é especialmente problemática em relação à priorização das *matrizes* sobre os planos de desenvolvimento já existentes.

Recomendações de políticapara o Governo Moçambicano

As recomendações que se seguem são baseadas nos próprios objectivos do governo central para a PAI (Gabinete de Estudos 2009):

Continuar a usar a PAI para aumentar a consciencialização sobre as funções e responsabilidades das instituições democráticas formais a nível descentralizado. Os Conselhos Consultivos e a administração distrital podem ser envolvidos de forma mais abrangente num processo de consulta inclusivo com a população na fase preparatória da PAI, a fim de determinar quais as preocupações mais prementes da população do distrito. Além disso, a PAI pode ajudar a criar um entendimento sobre que instituição formal pode ser responsabilizada por qual política.

Avalia se o processo de acompanhamento da PAI pode ser organizado em mais estreito alinhamento com os processos e planos já existentes (em particular o PESOD).

Utilizar cada vez mais a PAI para fins de educação cívica para esclarecer qual a instituição formal que tem de prestar contas à população do distrito. Incentivar os cidadãos a exigir a responsabilização directa destas instituições.

Assegurar a representatividade nas intervenções da população durante a fase do comício da PAI, estabelecendo claramente que qualquer forma de pré-selecção por parte da administração distrital ou estruturas locais do partido não será tolerado pelo presidente. A definição de regras parentes para o processo de selecção poderia aumentar ainda mais a legitimidade da PAI.

Finalmente, a transparência do processo da PAI pode ser ainda melhorada, evitando agendar as PAI para perto das datas das eleições nacionais e locais.

...para as Organizações da Sociedade Civil Moçambicana

As organizações da sociedade civil envolvidas na defesa de interesses políticos e também a comunicação social podem envolver-se com pequenas organizações da sociedade civil a nível provincial e distrital, antes e durante a PAI, a fim de capacitar, criar consciência sobre a influência da PAI no desenvolvimento do distrito e, de uma forma geral, aumentar a transparência do processo.

As organizações da sociedade civil que lidam com a melhoria da prestação de serviços públicos, principalmente a nível sub-nacional, podem-se envolver com representantes de instituições formais a nível do distrito, durante a preparação do PESOD anual, e usar o PESOD como a base para a prestação de contas da administração do distrito, e em última instância do presidente, durante a PAI.

...para os Doadores Internacionais

Não é recomendado interagir directamente com a PAI, no âmbito da ajuda ao desenvolvimento. Em vez disso, deve-se concentrar na compreensão da PAI e dos seus efeitos sobre as estratégias de desenvolvimento existentes, e usar essa compreensão para otimizar tais programas.

Complementar ao apoio orçamental, as instituições consultivas, legislativas e judiciais em particular, têm um elevado potencial para exigir prestação de contas do executivo em todos os níveis do Estado. O apoio técnico a estas instituições, particularmente ao nível local, traz um grande potencial para o engajamento dos doadores no futuro em Moçambique.

Literatura

Buur, L. (2009): The politics of gradualismo: popular participation and decentralised governance in Mozambique, in: O. Törnquist / N. Webster / K. Stokke (eds.), Rethinking popular representation, New York: Palgrave Macmillan, 99–118

Gabinete de Estudos da Presidência da República (2009): Armando Guebuza em Presidência Aberta, Maputo

Levitsky, S. / L. Way (2010): Why democracy needs a level playing field, in: *Journal of Democracy* 21 (1), 57–68



Julia Leininger

é *researcher* no departamento „Governação, Seguridade e Estado” e coordina das actividades relacionadas à Africa do Instituto Alemão de Desenvolvimento / *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*.

Este “DIE policy brief” resume as principais conclusões de uma análise empírica sobre “Prestação de Contas em Moçambique: A Presidência Aberta e Inclusiva” pela autora e participantes do programa de pós graduação do DIE, nomeadamente; Charlotte Heyl, Stefan Langer, Henrick Maihack, Anna-Luisa Peruzzo e Benjamin Reichenbach.