

Leininger, Julia

Research Report

Prestação de contas através do diálogo: a Presidência Aberta e Inclusiva em Moçambique

Briefing Paper, No. 9/2011

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Leininger, Julia (2011) : Prestação de contas através do diálogo: a Presidência Aberta e Inclusiva em Moçambique, Briefing Paper, No. 9/2011, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199671>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



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.

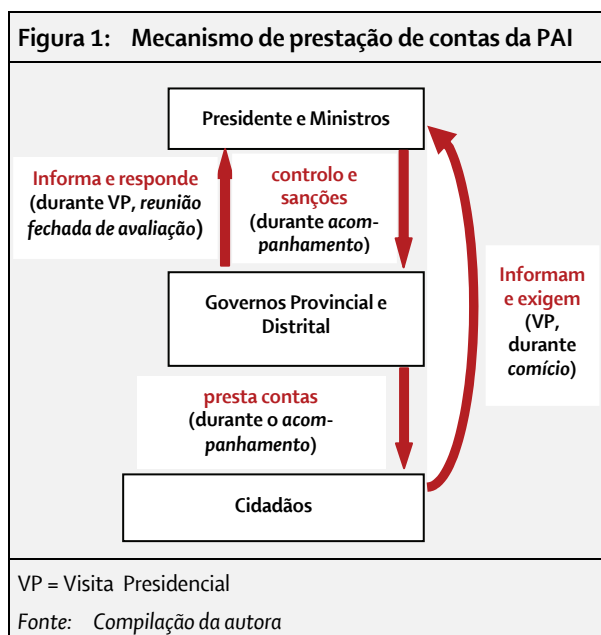
No caso de Moçambique encontra-se evidência para ambos os cenários a partir de 2005. A interacção entre as instituições locais de prestação de contas e a Presidência Aberta e Inclusiva (PAI) do Presidente Guebuza mostra efeitos favoráveis bem como impeditivos da formulação de políticas, e da qualidade 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.