

## O exercício da *accountability* democrática no contexto da governação local em Moçambique

Bernardino Essau Bilério \*

 <https://orcid.org/0000-0002-5283-335X>

**Resumo:** A institucionalização da democracia na década de 90, acompanhada pelo processo da descentralização (criação de governos locais democráticos) em Moçambique, é um fenómeno recente e não profundamente explorado. Foi neste sentido que, partindo de pressupostos teóricos de que a governação local democrática aumenta a *accountability* do governo local, a transparência e receptividade, desenvolveu-se este estudo com o propósito de saber se para o caso de Moçambique a descentralização está ou não a permitir uma maior *accountability* entre os governos locais e a população local. O artigo baseou-se na revisão bibliográfica, análise documental e aplicação de entrevistas. Os resultados da pesquisa mostram que para o caso moçambicano a descentralização ainda não permite um maior exercício da *accountability* entre os governos municipais e os municípios, visto que ainda se verificam muitas fragilidades tanto na capacidade de resposta por parte do governo municipal assim como na capacidade de punição/recompensa por parte dos municípios. Havendo ainda muitos aspectos por serem melhorados para que haja um exercício efectivo da *accountability*, com mais destaque para o melhoramento do relacionamento entre os órgãos municipais e os municípios.

**Palavras-Chave:** *Accountability*; *Accountability* democrática; Descentralização; Governação local.

### The exercise of democratic *accountability* in the context of local governance in Mozambique

**ABSTRACT:** The democracy institutionalization in the 1990s was accompanied by the process of decentralization (creation of democratic local governments) in Mozambique. This is a recent phenomenon and not deeply explored. It was in this sense that based on the theoretical assumptions that democratic local governance increases local government *accountability*, transparency and receptivity. This study was developed with the purpose of knowing whether, in the case of Mozambique, decentralization is or isn't allowing greater *accountability* between local governments and the local population. The article was based on literature review, document analysis and application of interviews. The research results show that for the Mozambican case, decentralization still does not allow a greater exercise of *accountability* between municipal governments and citizens, since there are still many weaknesses both in the response capacity of the municipal government as well as in the capacity to punishment/reward by citizens. There are still many aspects to be improved, so that, there is an effective exercise of *accountability*, with more emphasis on improving the relationship between municipal bodies and citizens.

**KEYWORDS:** *Accountability*, *democratic accountability*, *decentralization*, *local governance*

### Introdução

A nível teórico há unanimidade em se assumir que a descentralização contribui para um maior exercício da *accountability*, isto é, leva a que os governantes locais

---

\* Professor da Academia de Ciências Policiais (ACIPOL-Moçambique). Bacharel em Ciências Sociais orientação em Ciência Política, Licenciado em Administração Pública, Mestre em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane. Doutor em Ciência Política pelo Instituto dos Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Suas áreas interesse são: descentralização, governação, democracia e eleições. E-mail: bilerio81@gmail.com

prestem contas sobre o seu desempenho àqueles que lhes elegeram (BARNETT; MINIS e VANSANT, 1997; MASALILA, 1996). Por exemplo, Masilala (1996, p. 14) afirma que “a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável que permite a participação das populações num ambiente democrático”. Barnett, Minis e VanSant (1997), ao enumerarem as características da descentralização democrática, afirmam que a governação local democrática aumenta a *accountability* do governo local, a transparência e a receptividade.

Baseando-se nestes pressupostos teóricos, muitos países levaram a cabo processos de descentralização. Como afirma Otayek (2007) que arrastada na “terceira vaga” de democratização, no início dos anos noventa, a África subsaariana não escapa à regra segundo a qual democratização se conjuga, invariavelmente, com descentralização. Raríssimos são, com efeito, os Estados que não decidiram descentralizar, segundo ritmos e modalidades diferentes, mas em nome dos mesmos objetivos de promoção da democracia local, do desenvolvimento, da eficácia administrativa, de uma melhor governação e da racionalização das opções económicas e orçamentais. Para Forquilha (2007) as reformas na Administração Pública moçambicana ocorreram ao mesmo tempo com outros países africanos e foram influenciadas por instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Elas foram associadas à ideia do reforço do processo de democratização e de uma governação participativa, transparente, capaz de conduzir à redução da pobreza. Integradas, assim, no pacote de ‘boa governação’, numa abordagem marcadamente normativa, as reformas de descentralização têm vindo a ser promovidas pelas instituições internacionais como factor importante de redução da pobreza (FORQUILHA, 2007, p. 5).

Foi neste sentido que, em maio de 1992, o Estado aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) cujo objetivo era a reformulação do sistema de administração local do Estado vigente e, conseqüentemente, a sua transformação em Órgãos Locais com personalidade jurídica própria, distinta do Estado, dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. No entanto, o nosso ponto de partida é de que a descentralização é condição necessária, mas não é suficiente para que haja *accountability* ao nível dos governos locais, isto é, não basta a relação de proximidade entre eleitores e governantes para que ela ocorra, pois o contexto específico em que esses processos têm lugar é determinante para os resultados produzidos.

É dentro deste contexto, que no presente artigo tomando como exemplo Moçambique, procuramos analisar até que ponto o processo da descentralização permite um maior exercício da *accountability* entre os governos municipais e a população local. Dito em outras palavras, procura-se explorar: i) até que ponto os autarcas<sup>1</sup> informam, explicam e justificam as suas decisões e ações perante a população local; ii) quais são as formas usadas pelos governos municipais para informarem e justificarem suas decisões e ações no âmbito da governação; iii) até que ponto a população pune ou recompensa os autarcas pelo seu desempenho durante a governação.

Para o efeito, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, análise documental e algumas entrevistas. As entrevistas foram administradas aos governantes municipais, membros das assembleias municipais e simples munícipes. Para além da introdução, o artigo apresenta três secções principais: a que discute a institucionalização dos governos locais em Moçambique, o debate teórico sobre *accountability* política ou democrática seguida da secção que apresenta a experiência do exercício da *accountability* na governação local em Moçambique e as considerações finais.

### **Institucionalização dos governos locais (municípios) em Moçambique**

Moçambique herdou do regime colonial português um sistema de administração estatal muito centralizado. O regime instaurado imediatamente após a independência manteve a centralização do poder político, embora com objetivos diferentes (KULIPOSSA, 2004). Em relação à centralização, Forquilha afirma que

O processo de implementação da nova ordem política no período imediatamente a seguir à independência foi caracterizado por uma forte dinâmica centralizadora do poder em todos os domínios. Na origem deste fenómeno havia, entre outros, dois factores importantes: a herança de lógicas e práticas administrativas do Estado colonial (muito hierarquizado e centralizado); o próprio projecto político da FRELIMO que deixava pouco espaço para a manifestação das diferenças e sublinhava sobremaneira o ideal da unidade nacional, a luta contra o tribalismo, o regionalismo, e tudo aquilo que se parecesse com tendências centrífugas (FORQUILHA, 2007, p. 8).

Neste contexto, a relação entre governantes e governados era fraca e não havia espaço para o exercício da *accountability* democrática nas suas variadas formas. Essa

---

<sup>1</sup> O termo *autarca* refere-se aos titulares dos órgãos municipais, neste caso, aos presidentes dos municípios.

forte centralização da administração pública aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil tornou o Estado distante dos cidadãos, na medida em que o Estado tinha cada vez mais dificuldades em prover aos cidadãos o serviço mínimo em áreas vitais, tais como saúde, educação, transporte, habitação, água, saneamento, etc. (FORQUILHA, 2007).

O governo de Moçambique, através do Ministério da Administração Estatal, reconhece que as transformações políticas, económicas e sociais que se verificaram em Moçambique, principalmente a partir da implantação do PRE<sup>2</sup> e da aceleração do ritmo da degradação das cidades, criaram a consciência da necessidade de se proceder a uma mudança na organização da Administração Pública. Para o efeito, foi concebida e, progressivamente, desenvolvida uma reforma administrativa, da qual um dos principais objetivos foi a aproximação da administração das urbes à população. É nesta esteira que, nos finais dos anos 80, começaram a fazer-se sentir os primeiros debates relativos à descentralização administrativa dos centros urbanos (MAE<sup>3</sup>, 2002). Decorrente desses debates, em 1994 é aprovada pela então Assembleia monopartidária a Lei – quadro dos distritos municipais (Lei nº3/94, de 13 de setembro). E,

Em termos concretos, o disposto na Lei 3/94 significava uma democratização nos níveis hierárquicos de Administração Estatal abrangidos pelo PROL<sup>4</sup>. A referida democratização ia operacionalizar-se em dois sentidos: primeiro em relação ao processo da eleição de titulares dos órgãos distritais, e em segundo diz respeito à abertura de espaço para a participação e responsabilização dos titulares dos órgãos distritais pela população, ou seja, significativa transformação dos distritos administrativos em Municípios, tal como se configura hoje (NUVUNGA, 2000, p.14).

Contudo, a Lei 3/94 foi tida como inconstitucional, pois não estava previsto em nenhum capítulo da Constituição da República de Moçambique de 1990 a criação de órgãos com este tipo de poder. Desse modo, foi feita a alteração pontual da Constituição de 1990, através da Lei nº 9/96, de 22 de novembro, que introduziu princípios e disposições sobre o poder local no contexto da lei fundamental e efetuaram-se estudos, a partir de 1995, que culminaram com a promulgação do pacote legislativo autárquico, em 1997. Na base dessa legislação foram realizadas as primeiras eleições municipais, em julho de 1998, e, posteriormente, empossados, em agosto do mesmo ano, os órgãos

---

<sup>2</sup> Programa de Reabilitação Económica (PRE)

<sup>3</sup> Ministério da Administração Estatal

<sup>4</sup> Programa de Reforma dos Órgãos Locais

municipais nelas eleitos, marcando, assim, o início do exercício da municipalização (MAE, 2002). Este início do exercício da municipalização é, na verdade, um marco fundamental da institucionalização de governos locais de natureza democrática, ou seja, do início da governação local democrática no país e, conseqüentemente, do exercício da *accountability* democrática.

A governação local democrática é entendida, segundo Barnett, Minis e VanSant (1997), como sendo um nível autônomo do governo local, investido de autoridade e recursos que funciona numa forma democrática, isto é, eles são responsáveis e transparentes e envolvem cidadãos e instituições da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Para estes autores, a governação local democrática vai para além da administração do governo local e prestação de serviços às instituições e estruturas que permitem a população decidir e fazer com que as coisas aconteçam. A governação local democrática enfatiza a presença de mecanismos para uma competição política justa, transparência e *accountability*, que os processos governativos sejam abertos para o público, os governantes sejam responsáveis para o público e que seja governado por um estado de direito.

No caso de Moçambique encontramos este tipo de governo ao nível das autarquias locais que “são uma forma de governo que atua com uma relativa independência do poder do Estado central e com órgãos próprios que desenvolvem as suas atividades a bem dos interesses das populações residentes na sua própria área de ação, mas sem prejudicar os interesses de toda a nação, nem a participação do Estado”, (ALVES e COSSA, 1997, p. 3). A Lei nº 2/97, de 18 de fevereiro, em sua especificidade, refere que as autarquias são entidades distintas do Estado que funcionam num determinado território, podendo ser: cidade, vila ou sede do posto administrativo. Em função da especificidade territorial, as autarquias locais podem ser Municípios ou Povoações. Os Municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas e as Povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do Posto Administrativo.

As autarquias assim instituídas, de acordo com a Lei 2/97, de 18 de fevereiro dispõem de órgãos representativos próprios, isto é, têm seus dirigentes e a sua assembleia. Elas gozam de uma autonomia administrativa, patrimonial e financeira e têm o controlo quase total sobre a sua própria administração, planos, orçamentos e instalações. São estes órgãos municipais que pela força da lei são chamados a prestarem contas perante a população local (municípes), durante o exercício das suas funções, visto

que a legislação autárquica determina que o Presidente do Conselho Municipal (PCM) e os membros da Assembleia Municipal (AM) são eleitos por um sufrágio universal, direto, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral.

Mais adiante, a mesma Lei no nº1 do artigo 96 indica alguns deveres dos titulares dos órgãos municipais, dentre os quais a necessidade de prestar regularmente contas perante os respectivos eleitores no desempenho do seu mandato e contactar as populações da autarquia. Por outro lado, o artigo 110 focaliza a questão da participação dos moradores, isto é, determina que os cidadãos moradores no município podem apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações à respectiva assembleia. E, outrossim, o artigo 13 da mesma Lei fala da publicidade dos atos (deliberações) e determina que as sessões da AM são públicas.

Como se pode depreender esta legislação autárquica cria condições para que, ao nível da governação local, em Moçambique, possa haver maior *accountability*, ou seja, que o governo municipal possa informar, explicar e justificar suas decisões e ações perante os residentes e que estes possam punir ou recompensar os governantes pelo seu desempenho. Assim posto, na secção seguinte aborda-se a *accountability* política em forma de debate teórico. Entretanto, antes importa salientar que ao longo do texto usamos de forma alternada as expressões governação local e governação municipal, porque a dinâmica da *accountability* na governação local que o artigo aborda é a que ocorre ao nível dos municípios, uma vez que no país ainda não há autarquias correspondentes à categoria de povoação.

### ***Accountability* política ou democrática: breve debate teórico**

Os anos 80 trouxeram um novo debate a respeito da democracia, a preocupação que havia em obter um consenso no que se refere ao conceito e funcionamento do regime democrático foi substituído pelos debates inerentes à transição democrática e os possíveis caminhos para sua sustentação e consolidação. Foi exatamente neste contexto que a *accountability* emergiu como um dos principais instrumentos de controlo democrático (DÁLIA, 2007). Desde o seu aparecimento, o termo *accountability* tem sido usado de forma abusiva para significar coisas diferentes, tal como refere Carneiro e Costa (2001, p. 1) “apesar de seu uso extensivo, o conceito de *accountability* não está livre de ambiguidade. A utilização que dele se faz muitas vezes carece de precisão”.

Schedler (1999) procura especificar o conceito de *accountability*, identificando suas dimensões, distintos significados e ênfases. Este distingue as duas conotações básicas que o termo *accountability* política suscita: i) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos detentores de mandato público informarem e explicarem seus atos e ii) a capacidade das agências da *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*).

Para Brinkerhoff (2001) a essência da *accountability* é a capacidade de resposta (*answerability*); ser responsável (*accountable*) significa ter a capacidade para responder questões em relação às ações e decisões. Para ele, há dois tipos de questões a serem levantadas. A primeira questão é simplesmente para ser informado e esta pode incluir a informação sobre o orçamento e/ou uma descrição narrativa das atividades ou rendimentos (*outputs*). Este tipo de questão caracteriza-se, basicamente, pela vigilância (controlo) e implica um sentido único de transmissão de informação de atores responsáveis para os atores de controlo.

Nesse processo de governação democrática a capacidade de resposta (*answerability*), na sua componente informativa, relaciona-se com a transparência. O segundo tipo de questão move-se para além de relatar fatos e contas, exige, também, explicações e justificações. Aqui não se questiona apenas o que se fez, mas também o porquê. A justificação vai para além da transmissão de informação entre o ator *accountable* e os atores de controlo. Este aspecto de justificação na *answerability* e sua expressão através do diálogo público liga-se à governação democrática, contribuindo para a receptividade dos governos e o exercício da voz (*voice*) pelos cidadãos.

O último elemento caracterizador da *accountability* é a disponibilidade e a aplicação de sanções para ações ilegais ou inapropriadas e comportamentos não cobertos através da *answerability*. A habilidade dos atores de controlo para impor punição nos atores *accountables* pelo fracasso e violação fortifica a *accountability*. Nas suas análises, Brinkerhoff (2001) conclui que a capacidade de resposta sem sanção enfraquece a *accountability*, isto é, para uma *accountability* efetiva é preciso que haja a *answerability* e *enforcement* tal como referiu Schedler. Aqui fica evidente que a noção de *accountability* política pressupõe a existência de poder e a necessidade de que este seja controlado. Nesta perspectiva, Acosta, Joshi e Ramshaw (2010) afirmam que a noção básica da *accountability* (responsabilização) implica uma relação entre pelo menos dois tipos de atores, um dos quais (principal) delega ao outro (agente) a possibilidade de agir em seu

nome.

Esta situação implica que o agente (autarca) deve informar, justificar e explicar as suas decisões ao principal (munícipes) que, por sua vez, deve-se posicionar como ator de vigilância, controlando os atos do agente para poder puni-lo ou recompensá-lo em função do seu desempenho. No entanto, nem sempre o principal está em condições de controlar o agente devido à assimetria de informação que existe entre o principal e o agente.

Nesse contexto, para Brinkerhoff (2001), na *accountability* democrática existe o que os institucionalistas econômicos chamam de problema agente-principal, em que o dilema reside em como assegurar que o agente possa agir no interesse do seu principal, uma vez que o agente tem melhor acesso à informação acerca dos recursos governamentais, ações e desempenho em relação ao principal. Para este autor, devido à importância de se abordar a assimetria de informação entre o agente e o principal, a *accountability* democrática, nessa vertente, enfatiza mecanismos de recolha de informação, elaboração de relatórios sobre planos e ações e informar os eleitores, ao contrário dos mecanismos de controlo e punição.

Quando se aborda a questão da *accountability* democrática é importante prestar atenção ao que Brinkerhoff (2001) refere em relação à localização dos vários atores, isto é, é preciso saber onde se encontram os atores *accountables* (agentes) e os atores de controlo (principal) dentro de um sistema particular e qual é a relação entre um e outro. Pois é nesta análise que poderemos saber se estamos perante *accountability* horizontal ou vertical.

Para Brinkerhoff, a larga categorização que é frequentemente feita distingue entre instituições e atores localizados dentro do Estado e aqueles localizados fora deste. A *accountability* dentro do Estado refere-se às instituições do Estado que limitam o abuso por outras agências públicas e ramos governamentais. Estas ações estatais compreendem a clássica separação de poderes e incluem, também, uma variedade de agências de fiscalização, como as agências de auditoria, Procuradoria-Geral, Tribunal de Contas e Comissões Eleitorais. A eficácia destas duas instituições depende (ambos) da sua autonomia que é necessária para, efetivamente, prosseguir o seu controlo e funções sancionatórias e da sua ligação com outras instituições dentro do sistema de governo (BRINKERHOFF, 2001).

Esta categoria corresponde à *accountability* horizontal que, em O'Donnell (1998), é definida como sendo a existência de agências do Estado que estão legalmente

capacitadas e autorizadas e, realmente, dispostas e aptas a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do Estado que podem ser qualificadas como ilegais. Pois, este tipo de *accountability*, para ser efetiva, precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais. Em suma, seriam agências estatais funcionando, rotineiramente, com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

A segunda categoria, de acordo com a localização dos diversos atores, refere-se à *accountability* que ocorre fora do Estado (BRINKERHOFF, 2001). Esta diz respeito aos atores de controlo que se localizam fora do Estado, que jogam um papel fundamental ao manter os atores do Estado responsáveis. Muitos analistas chamam esta categoria de *accountability* vertical. O'Donnell (1998) usa esta categoria para se referir à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONG's e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. Isso implica a existência de um agente de controlo externo, principalmente o eleitorado. É o meio disponível para que os cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Para o autor, embora as eleições sejam a principal fase da *accountability* vertical (relacionamento principal-agente) este conceito abrange ações da sociedade civil e imprensa para a fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas.

Para além da *accountability* horizontal e vertical, Smulovitz e Peruzzotti identificam uma terceira forma de *accountability*, a societária, que na sua visão seria um complemento da *accountability* vertical, mas sem ser eleitoral. Esta consiste na pressão da sociedade sobre o governo através de meios para a promoção de interesses públicos ou ativação de agências da *accountability* horizontal. Isto é, através da ação de associações civis, movimentos, imprensa, exposição de ações delituosas do governo na agenda de discussões pública (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000 *apud* DÁLIA, 2007).

De acordo com Smulovitz e Peruzzotti (2003), o mecanismo da *accountability* societária ia expor e denunciar erros ou falhas; impor sanções simbólicas nos oficiais públicos e instituições e, por último, ia ativar as operações dos mecanismos da *accountability* horizontal. No entanto, os elementos caracterizadores da *accountability* societária que estes autores apresentam podem ser encontrados na discussão da *accountability* vertical que apresentamos anteriormente. Daí que os mesmos autores reconhecem que a *accountability* societária constitui um mecanismo não-eleitoral, ainda

que vertical, de controlo, baseado nas ações de um múltiplo conjunto de associações e movimentos de cidadãos e na *mídia*; ações que visam expor erros nas atividades governamentais, trazendo novas questões para a agenda pública ou ativando a operação de agências. Posto isto, em seguida, passamos para a secção de análise do exercício da *accountability* na governação local, em Moçambique.

### **Exercício da *accountability* no contexto da governação local em Moçambique**

No contexto da governação municipal, em Moçambique, existem dois principais mecanismos de *accountability*, designadamente: vertical e horizontal. Segundo Nuvunga, Mosse e Varela (2007), a prestação de contas vertical é feita para os munícipes. Neste ato, os autarcas prestam explicações aos munícipes sobre as decisões e ações. Explicam, sobretudo, o que fizeram, por que fizeram, como fizeram, custos entre outros aspectos que podem carecer de justificação ou explicação. A prestação horizontal de contas é feita, principalmente, para a Assembleia Municipal (doravante designada por AM) e, em segundo plano, para os órgãos de tutela, designadamente, os ministros que superintendem as áreas da administração estatal e finanças.

Macuácuá (2004) sustenta que a ligação existente entre os preceitos da legislação autárquica e a agenda de governação municipal encontra a primeira dificuldade ao nível da falta de mecanismos institucionais, quer da administração do Conselho Municipal (CM), quer do papel da AM, para a prossecução das ações de auscultação pública e/ou mesmo de prestação de contas aos munícipes (nem por parte do CM nem ainda por parte da AM). Atualmente, não se pode dizer o mesmo, pois já foram institucionalizadas algumas práticas tais como:

- Visitas aos postos administrativos e bairros;
- Afixação nas vitrinas da sede do CM, da AM, postos administrativos e em algumas sedes de Bairros com condições para o efeito, de cópias de deliberações e resoluções da AM e outro tipo de documentos, contendo informação de interesse público;
- Audiências com o presidente do conselho municipal e vereadores;
- Revistas e jornais municipais em alguns casos e recurso ao jornal de maior circulação em cada município;
- Programas radiofónicos e televisivos;
- Reuniões com os munícipes aos vários níveis;

- Governação aberta ou presidência aberta: encontros mensais entre o presidente do conselho municipal e os munícipes;
- Em alguns municípios as páginas de *Facebook* que servem de plataformas de partilha de informação e interação com os munícipes;
- Apresentação de informação financeira, diariamente ou semanal, na vitrina do CM, dependendo de cada município.

Além das práticas acima citadas, que servem para operacionalizar tanto *answerability* assim como *enforcement*, existem outras mais associadas à punição e à recompensa como as eleições e protestos ou manifestações. Aliás, para os munícipes lhes é reservado o direito de apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações ou petições à AM e de participar nos debates que, eventualmente, tiverem lugar sobre o assunto.

Embora essas práticas estejam já instituídas em vários municípios elas encontram o primeiro entrave na falta de regularidade na sua materialização. E isso leva a que as mesmas tenham pouco impacto no seio da população, visto que ela revela um fraco conhecimento daquilo que está sendo feito ou que será feito pelo governo municipal. Este fraco conhecimento resulta, também, do fato de muitas vezes os munícipes não irem à busca da informação nem exigirem ao seu agente (governo municipal) que forneça informação, explicação e justificação dos seus atos, regularmente.

Nuvunga, Mosse e Varela (2007) apontam a existência de fragilidade ao nível das assembleias municipais em fiscalizar as ações dos conselhos municipais, deixando, desta forma, de agir como olhos, ouvidos e boca dos munícipes. Estes, muitas vezes não sabem quanto dinheiro entra no CM para poder controlar o seu uso, não conseguem garantir o controlo do plano de atividades e orçamentos anuais do CM. A fiscalização feita por este órgão às atividades do CM não é sistemática. A mesma fragilidade nota-se em relação à prestação de contas que deveria ser feita pelo CM aos munícipes.

Nesse sentido, Forquilha (2007) refere que no contexto municipal a lógica neo-patrimonial enfraquece a ligação entre a elite detentora do poder político e os munícipes. A este propósito, a pesquisa<sup>5</sup> feita em cinco municípios mostra que os munícipes têm mais contatos com os líderes não eleitos (líderes religiosos, comunitários e pessoas influentes) do que com líderes eleitos (presidente do município e os membros da

---

<sup>5</sup> Esta pesquisa, realizada em 5 municípios, originalmente, foi feita para USAID, em 2006, por Brito, Pereira e Forquilha (2007). Forquilha apenas retomou os dados dessa pesquisa para uma discussão mais aprofundada.

assembleia municipal). Esse estudo, embora não tivesse centrado a sua atenção na análise da dinâmica de *accountability*, mostra que em Moçambique ainda persiste a centralização do poder ao nível dos governos locais, o que fragiliza as possibilidades de prestação de contas dos governos municipais aos seus munícipes (eleitores). Tal como refere Forquilha

O modelo de dominação personalizado recorrente do funcionamento das instituições públicas municipais se caracteriza também pela fraca prestação de contas das próprias autoridades municipais e fraca inclusão e institucionalização dos mecanismos de consulta aos munícipes no processo de governação" (FORQUILHA, 2007, p. 17).

O autor defende que a interiorização, pelas atuais lideranças políticas municipais, de modelo de gestão pública ligado ao regime de partido único conduz à reprodução de práticas autoritárias nos espaços criados no âmbito das reformas da descentralização. Algumas dessas práticas têm a ver com a partidarização da administração municipal, fraca inclusão política no processo de governação local, forte hierarquização e excesso de burocracia no funcionamento das instituições públicas municipais. Essas práticas estão na origem do baixo grau de contatos entre as autoridades municipais e os munícipes, fraca influência dos munícipes no processo de tomada de decisão, pouco uso dos mecanismos existentes nos municípios, por parte dos munícipes, para denunciar atos ligados à corrupção, discriminação, maus serviços aos munícipes, etc. (FORQUILHA, 2007).

Na mesma perspectiva, Macúcuca (2004) defende que os governos municipais acabam por ser uma cópia do modelo *top down* da administração herdado dos anteriores conselhos executivos, que não funcionavam numa lógica de autarquias. Como se pode notar, a manutenção da lógica centralizadora nos espaços municipalizados fragiliza o envolvimento dos munícipes nos processos da governação local e na prestação de contas dos governos municipais aos munícipes.

Forquilha (2007) aponta outros fatores que concorrem para o fraco exercício da democracia ao nível local e da *accountability* de forma específica. Ele afirma que apesar de haver corrupção nos municípios, poucos munícipes apresentam queixas porque têm medo de serem conotados com o partido da oposição, fato que pode conduzir a represálias que se manifestam, essencialmente, sob forma de exclusão política. Este medo de represálias tem também implicações na escolha das formas de participação dos munícipes em períodos não eleitorais. E como resultado disso, dificilmente, os munícipes escolhem as formas de participação que conduzem à manifestação aberta de opinião,

como protesto ou reivindicação e a participação política acaba circunscrevendo-se, essencialmente, às eleições.

Estes fatores limitam o exercício da *accountability*, visto que inibem o munícipe de fazer denúncia, protesto no âmbito da governação municipal, ações estas que levariam a materialização da punição e recompensa (*enforcement*). Isto é, o papel efetivo dos munícipes para punir os autarcas ou membros das assembleias municipais pelo mau desempenho é limitado por medo de represálias ou exclusão política. Por outro lado, a ausência de espaço de manobra dos outros partidos de oposição concorre para que os munícipes voltem a votar em autarcas que não tenham cumprido com as promessas feitas (autarcas com mau desempenho) por falta de alternativa.

Como se pode notar, apesar de a legislação autárquica abrir espaço para um maior exercício da *accountability*, ao nível da governação a prática tende a mostrar que isso não está a acontecer. Além das razões apresentadas anteriormente, que inibem o exercício da *accountability*, a falta do conhecimento por parte dos munícipes dos seus direitos e deveres afigura-se como sendo, também, uma das razões. Em relação a este fato, Macuácu (2004, p. 74) refere que “quanto aos seus direitos poucos foram os cidadãos que tocaram no aspecto da obrigatoriedade da auscultação e de prestação de contas aos munícipes por parte dos órgãos municipais”. Este autor ainda mostra que os munícipes raramente ou, quase nunca, promovem ações de protesto contra os órgãos municipais, em particular para AM que nem sequer faz o seu papel de elo de ligação dos munícipes com o CM (prestando contas aos mesmos sobre as ações do CM).

Decorrente da falta de auscultação, Macuácu (2004) refere que, em relação ao conhecimento dos cidadãos sobre a agenda municipal, a maior parte dos cidadãos não soube referir uma programação de ações (pelo menos visados pelos planos dos seus órgãos municipais), isto porque há ausência do processo de auscultação pública. Para este autor, mesmo para os casos em que os munícipes estão satisfeitos com o desempenho dos seus órgãos municipais constatou-se que se tratou mais do mérito destes em responder às promessas feitas do que observância de um processo de auscultação aos cidadãos.

Debruçando-se sobre o grau de performance dos governos autárquicos (municipais) anteriores, Macuácu (2004) afirma que são vários os exemplos que mostram que este fator não funcionou como catalisador determinante para a formação do voto dos munícipes. Isto quer dizer que, muitas vezes, os munícipes, no contexto

moçambicano, não reelegem o autarca (governante) porque teve um bom desempenho ou porque cumpriu com o que tinha prometido fazer.

Para Matsinhe (2008) isso acontece porque eles dispõem, pelo contrário, de um mandato livre que eles exercem discricionariamente. As suas decisões não carecem de modo nenhum de uma aprovação pelos eleitores e escapam à toda sanção da parte destes, excepto uma eventual sanção eleitoral, por ocasião das eleições subsequentes. É nisso que parece se resumir, grosso modo, a democracia local moçambicana, pelo menos até ao presente momento. No entanto, é preciso lembrar que tanto em Moçambique assim como em qualquer canto do mundo os mecanismos de punição ou premiação no exercício da *accountability* vertical não se resumem apenas às eleições. Existe um conjunto de mecanismos que não dependem de calendário fixado, pois são exercidos entre eleições.

No contexto moçambicano, em termos de interação entre os parlamentares e o eleitorado, o atual sistema eleitoral parece conduzir a resultados pouco satisfatórios, uma vez que muitos cidadãos apontam o fato de não haver praticamente contato algum com os deputados, o que reduz as possibilidades de *accountability* destes últimos para com o eleitorado (AFRIMAP, 2009; TAJÚ, 2002; BRITO 2003). No entanto, Cheibub e Przeworski (1997) já tinham alertado em seu estudo ao afirmar que não concordavam que a democracia induzia, necessariamente, à responsabilidade política, nem acreditavam que as eleições podiam garantir o bom funcionamento da *accountability* entre representantes e eleitores, uma vez que não tinham verificado, entre governantes com mau desempenho econômico, maiores chances de serem removidos de seus postos pelos eleitores.

Uma visão diferente sobre o exercício da *accountability* ao nível da governação local é apresentada por Kulipossa (2004). Primeiro, o autor reconhece que, para o caso de Moçambique, a descentralização democrática acontece num país em que não existem alguns pré-requisitos considerados cruciais para o seu sucesso, sem experiência anterior de governos locais democráticos, com pouca experiência de democracia a todos os níveis, com graves problemas de pobreza e analfabetismo e com um sistema multipartidário que ainda não está consolidado. Segundo, ele refere que no caso de Vilankulo e também em alguns municípios tem-se desenvolvido relações de *accountability* entre o governo municipal e a população no que se respeita ao uso de recursos: mensalmente, são publicadas as contas e os residentes são convidados a apresentarem a sua análise e opinião sobre a forma como os fundos estão a ser usados.

Embora não esteja claro sobre os critérios que o autor usa para medir a legitimidade, ele conclui que como resultado do desempenho em termos de prestação de serviços e deste diálogo com os munícipes, a legitimidade do governo municipal tem aumentado. Como foi possível notar, existe um déficit de *accountability* ao nível da governação municipal em Moçambique. Por exemplo, aponta-se a fragilidade das assembleias municipais no desempenho do seu papel fiscalizador o que nos remete a um déficit no exercício da *accountability* horizontal. E aponta-se, também, a não prestação de informação, explicação e justificação das ações e decisões dos conselhos municipais aos munícipes, falta de ações de protesto ou reivindicação por parte dos munícipes em relação aos maus atos dos órgãos municipais, o que também remete à fragilidade no exercício da *accountability* vertical. As razões dessa fragilidade no exercício da *accountability* são várias, dentre as quais se apontam: a falta de inclusão política; ausência de alternativa política devido à fraqueza dos partidos da oposição; o sistema eleitoral; manutenção da lógica centralizadora por parte das elites governantes; falta de conhecimento dos seus direitos e deveres por parte dos munícipes, entre outros fatores arrolados, anteriormente.

Como se pode observar, para o caso de Moçambique, a descentralização ainda não permite um maior exercício de *accountability* entre os governos municipais e munícipes, visto que ainda se verificam muitas fragilidades tanto na capacidade de resposta por parte dos governos municipais (agente) assim como na capacidade de punição/recompensa por parte dos munícipes (principal).

### **Considerações Finais**

Este artigo esteve reservado à análise do exercício da *accountability* democrática no contexto da governação local em Moçambique, permitiu concluir que para o caso de Moçambique a descentralização ainda não permite um maior exercício de *accountability* entre os governos municipais e munícipes, visto que ainda se verificam muitas fragilidades tanto na capacidade de resposta por parte do governo (agente) assim como na capacidade de punição/recompensa por parte dos munícipes (principal).

É claro que os governos municipais na sua qualidade de agente já adotaram vários mecanismos dentre os quais: afixação da informação nas vitrinas, reuniões aos vários níveis, governações abertas, criação de revistas e jornais locais, entre outros, com vista a elevar a sua capacidade de resposta, mas na prática estas estratégias ainda não se

mostram eficazes, porque não conseguem manter os munícipes informados sobre o que acontece ao nível do município. A capacidade de resposta é mais crítica no referente à explicação e justificação, pois apesar de existir alguns questionamentos dos munícipes sobre o desempenho dos governos municipais nas reuniões e nas governações abertas nem sempre os governos municipais têm conseguido justificar e explicar as suas ações perante os munícipes.

A capacidade de punição também se mostra fraca, pois há poucas ações levadas a cabo pelos munícipes, com vista a protestar ou a denunciar más práticas do governo municipal. Esta situação é resultado do medo de represálias que alguns munícipes têm em relação aos governantes e da falta de conhecimento por parte de outros em relação aos seus direitos. Portanto, esse fato leva a uma fraca participação dos munícipes na governação e, conseqüentemente, a um fraco exercício da *accountability* nos municípios. Esta debilidade no exercício da *accountability* empobrece a qualidade da democracia exercida ao nível dos governos locais, visto que a *accountability* não está a funcionar de forma efetiva como instrumento de controlo democrático.



## Referências

- ACOSTA, Andrés Mejía; JOSHI, Anhurada; RAMSHAW, Graeme. *Democratic accountability and service delivery: a desk review*. Institute of Development Studies (IDS), 2010.
- AFRIMAP. *Moçambique. Democracia e Participação Política* (documento para discussão). Johannesburgo. Open Society Initiative for Southern Africa. Maputo/ Johannesburgo. 2009
- ALVES, A Teixeira e COSSA, Benedito Ruben. *Guião das autarquias locais*. Maputo: MAE, 1997.
- BARNETT, Camille Cates; MINIS, Henry P.; VANSANT, Jerry. *Democratic decentralization*. Research Triangle Institute, Carolina do Norte. RTI, 1997.
- BRITO, Luís. Eleições Municipais e abertura do espaço político moçambicano. In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003*. Maputo: Instituto, Sociedade e Administração, 2003.
- BRINKERHOFF, Derick W. *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and strategic options*. Washington: Center for Democracy and Governance, 2001.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. VI Congresso Internacional

- de CLAD sobre a Reforma de Estado e de Administração Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001
- CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI Adam. *Democracia, Eleições e Responsabilidade política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, nº35, São Paulo, fev. 1997.
- DÁLIA, Juliana Jucene Sotero. *Participação Política no sistema representativo democrático: Uma reflexão sobre o processo de accountability*. 2007.
- FORQUILHA, Salvador Cadete. “Remendo Novo em Pano Velho”: O Impacto das Reformas da Descentralização no processo da Governação local em Moçambique. Conference Paper nº10. Maputo, IESE. 2007.
- KULIPOSSA, Fidelix. Local Governments Resources and Service Provision in Mozambique. In: Partidos, *Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003*; Maputo: Instituto, Sociedade e Administração. 2004. p. 4-43
- MACUÁCUA, Ernesto. “A experiência de cidadania no contexto Autárquico”. In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003*; Maputo: Instituto, Sociedade e Administração. 2004.p-69-98
- MASALILA, A. B. “Administração local no Botswana”. In: Lundin. Irae Baptista & Machava, Francisco Jamisse (ed). *Descentralização e Administração Municipal: Descrição e desenvolvimento de ideias sobre alguns modelos e Africanos e europeus*. Moçambique: Friedrich Ebert Stiftung, 1996.
- MATSINHE, Luís. Diagnostico crítico de 10 anos de descentralização em Moçambique. In: CISTAC, Giles; CHIZIANE, Eduardo (Coords). *10 anos de descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo, UEM-NEAD. 2008. p. 5-49.
- NUVUNGA, Adriano. *A coabitação entre os órgãos locais do estado e do poder local: o caso da Cidade de Chókwe-1998-2001*. UFICS/UEM. Dissertação. Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2000.
- NUVUNGA, Adriano; MOSSE, Marcelo; VARELA, César. *Relatório do estudo sobre transparência, áreas de risco e oportunidades de corrupção em seis autarquias moçambicanas: Chibuto, Chimoio, Gurué, Nacala e Vilanculos*. Maputo: CIP, 2007.
- O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, nº44, 98, 1998, p. 27-54.

OTAYEK, René. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol.77, junho 2007, p.131- 150.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder/London: Lynne Rienner, 1999, p. 13-27.

SMULOVITZ, Catalana; PRUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal accountability controls: two cases of fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: OUP, 2003.

TAJU, Gulamo. Desafios para uma maior participação dos Municípios e da Comunidade na Governação Autárquica. In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Freiderich Ebert Stiftung. 2002.

#### **Documentos:**

Ministério da Administração Estatal (MAE). *Folha informativa dos Municípios II*. Maputo: MAE/DNDA, 2002.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*, 1990, 2004.

MOÇAMBIQUE. *Resolução nº40/2012, de 20 de dezembro: Aprova a Política e Estratégia da Descentralização (PED)*.

MOÇAMBIQUE. *Lei 3/94 de 13 de Setembro: Lei-quadro dos Distritos Municipais*.

MOÇAMBIQUE. *Lei nº 9/96, de 22 de Novembro: Introduz os princípios e disposições sobre o poder local no contexto da Lei Fundamental*.

MOÇAMBIQUE. *Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro: Lei do quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais*. Maputo: Imprensa Nacional.

Recebido em: 08/05/2022

Aceito em: 20/08/2022

**Para citar este texto (ABNT):** BILÉRIO, Bernardino Essau. O exercício da *accountability* democrática no contexto da governação local em Moçambique. *Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras*. São Francisco do Conde (BA), vol.2, nº Especial, p.605-622, 2022.

**Para citar este texto (APA):** Bilério, Bernardino Essau. (2022). O exercício da *accountability* democrática no contexto da governação local em Moçambique. *Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras*. São Francisco do Conde (BA), 2 (Especial): 605-622.