

## AS INICIATIVAS DA GESTÃO PARTICIPATIVA EM MOÇAMBIQUE: LIÇÕES E LIMITES DO ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO NAS DECISÕES MUNICIPAIS

**Albino Alves Simione**

Submetido em: 11/05/2020

Aceito em: 15/06/2020

### **Resumo**

Este estudo visou analisar criticamente as iniciativas participativas e descrever as práticas orientadas para o envolvimento do público na formação e implementação das políticas locais nos municípios em Moçambique. Apoiou-se na abordagem da *New Governance Paradigm*, situando-a nas concepções que defendem a construção dum Estado e administração pública fortes, por meio do incentivo e promoção de mecanismos de participação pública na gestão. É um estudo de natureza qualitativa e do tipo descritivo apoiado em uma pesquisa bibliográfica e documentos directrizes-normativas que ajudam a compreender os rumos das práticas implantadas no país. Os conselhos locais municipais foram a experiência participativa examinada. Os resultados evidenciam uma tendência positiva de integração dos cidadãos na gestão por meio deles, mas também mostram limitações de natureza institucional e problemas estruturais e organizacionais que condicionam o envolvimento efetivo dos diferentes atores civís no processo de tomada de decisões sobre as políticas públicas municipais.

**Palavras-Chave:** Governança participativa. Envolvimento do público. Gestão municipal. Conselhos locais.

## PARTICIPATORY MANAGEMENT INITIATIVES IN MOZAMBIQUE: LESSONS AND LIMITS OF PUBLIC INVOLVEMENT IN MUNICIPAL DECISIONS

### **Abstract**

This study aimed to critically analyze participatory initiatives and to describe practices aimed at involving the public in the formation and implementation of local policies in municipalities in Mozambique. It was supported by the New Governance Paradigm approach, placing it in the conceptions that defend the construction of a strong State and public administration, by encouraging and promoting public participation mechanisms in management. It is a qualitative and descriptive study supported by a literature review and research of normative documents that help to understand the direction of the practices implemented in the country. The local municipal councils were the participatory experience examined. The results show a positive trend towards the integration of citizens in management through them, but they also show limitations of an institutional nature and structural and organizational problems that condition the effective involvement of different civil actors in the decision-making process on municipal public policies.

**Keywords:** Participatory governance. Public involvement. Municipal management. Local councils.

## 1. INTRODUÇÃO

As ideias favoráveis à adoção de práticas gestão pública designadas de participativas em Moçambique tornaram-se predominantes nos finais da década de 1990 acompanhando a tendência de construção de novas alternativas ao processo das políticas públicas da época, muitas vezes influenciada pelas recomendações de organismos internacionais sobre a importância de maior democratização da gestão pública. Elas se tornariam mais tarde a partir do início dos anos de 2000, a marca principal na administração pública e da política. A sua emergência na administração pública sucedeu a dois momentos históricos que marcaram profundamente o contexto político nacional nas duas últimas décadas dos século XX (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

Conforme assinalam esses autores, os discursos sobre a participação estiveram associados a uma onda de transformações intensas que tinham sido inauguradas com a democratização instituída pela Constituição de 1990, que alterou o sistema e as estruturas socialistas do Estado e da sua administração, anteriormente adotadas em 1975 quando da independência do país do regime colonial português e da criação do Estado novo nacional. Mas, também estavam embasados nos desenvolvimentos políticos e econômicos que se seguiram com o fim do conflito militar no país (iniciado em 1977, tinha como atores o Governo de Moçambique e o Movimento de Resistência Nacional - MRN), assim como o estabelecimento dos acordos de paz em 1992.

A participação pública na gestão tem sido apresentada no país dentro de um ideal que busca o aperfeiçoamento e consolidação democrática (CANHANGA, 2009; NGUENHA, 2009; FORQUILHA; ORRE, 2012; NYLEN, 2014; SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017), e relacionada também à utilização de princípios cuja finalidade é fomentar de um modo abrangente a participação dos diferentes atores políticos na esfera pública. Acredita-se que através da instituição de mecanismos participativos podem ser estabelecidas plataformas de interação e articulação entre os entes estatais e a sociedade possibilitando a melhoria da atuação dos serviços da administração pública. Esses mecanismos seriam responsáveis pela introdução de renovadas práticas de gestão pública com impactos nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas pelos chamados órgãos distritais e órgãos municipais.

Em outras palavras, a participação da sociedade na gestão surgiu em Moçambique no contexto da reconstrução do Estado e defesa do envolvimento do público nos processos de formulação e implementação das políticas na esfera infranacional, bem como nos espaços

deliberativos norteados por práticas consideradas mais inclusivas e democráticas. A sua institucionalização tornou-se, assim, e com maior incidência após a implementação da reforma administrativa iniciada no ano de 2001, num dos pressupostos fundamentais que tem marcado o funcionamento da administração pública visando a promoção da participação pública. Nisso, tem-se defendido que ela representa a possibilidade de ampliação da cidadania e a conscientização da sociedade para tomar parte nos assuntos políticos que se sucedem na esfera local, colocando o cidadão como um ator indispensável na tomada de decisões acerca dos assuntos que são considerados serem de seu interesse.

Como corolário, a adoção dessa visão no âmbito da reforma administrativa (Estratégia Global de Reforma do Setor Público, 2001-2011) suscitou uma reorganização do Estado e de suas instituições públicas, que precisaram transformar-se integrando novos valores e conceitos capazes de capitalizar uma nova relação caracterizada por maior interdependência e articulação entre os diferentes atores sociais. Mas, também uma distribuição de forças dentro da dinâmica do processo democrático, alterando-se as formas que sustentam a condução dos negócios públicos – a formação e a gestão das políticas públicas. Nessa ótica, as políticas públicas passaram a estar baseadas em novos mecanismos de interação – descentralizadas e participativas a modo a garantir a democratização da administração pública.

Sob essa nova conjuntura administrativa e política, particularmente no contexto da gestão municipal em Moçambique, de forma pragmática, esperava-se que as práticas de administração pública tidas como excludentes e pouco flexíveis se transformassem e que os novos padrões de gestão pública participativa introduzidos operassem como um meio para provocar resultados positivos, por exemplo, no planeamento centralizado na tecnocracia governamental sem considerar a relevância da sociedade e a gestão como produto da ação coletiva (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Sendo assim, em paralelo a esses processos participativos emergem alguns questionamentos, os quais orientaram o problema da pesquisa que foi levantado sob, pelo menos, duas óticas críticas consideradas indispensáveis: como ocorrem as ações que se revelam participativas? Quais limitações persistem nas práticas implantadas no nível municipal?

Na medida em que as matérias acerca da participação pública na gestão tornaram-se irreversíveis, este estudo visa analisar criticamente as iniciativas participativas e descrever as práticas orientadas para o envolvimento do público na formação e implementação das políticas locais nos municípios em Moçambique. Pretende-se contribuir para a literatura do

campo em que se insere ao nível nacional examinando as iniciativas de participação na gestão municipal contemporânea, e como a implementação de seus princípios e mecanismos corporizadas pelos conselhos locais tem ocorrido. A intensão é observar qual tem sido o seu contributo para a promoção de um maior envolvimento da sociedade na gestão de políticas públicas. Isto é, questiona-se em que medida a participação tem configurado a inclusão de novos atores nos processos decisórios no nível local, e assim, contribuído de forma efetiva para a ampliação dos canais de interação entre os cidadãos, a burocracia e os responsáveis políticos na gestão municipal?

Este trabalho é constituído fundamentalmente por cinco partes iniciando por esta introdução. A próxima que é teórico-conceitual apresenta uma discussão acerca da participação pública e os seus desenvolvimentos teóricos recentes no nível internacional, no intuito de ampliar a compreensão de sua utilização e aplicabilidade na administração pública. A terceira é destinada a apresentação dos procedimentos metodológicos observados na construção da pesquisa.

A quarta parte deste estudo dedica-se a abordar as ações relativas às práticas de participação pública em Moçambique, destacando os paradoxos institucionais e organizativos que permeiam a realidade dos municípios para mais adiante, proceder-se a análise proposta centrada na descrição sobre as condições como ocorre o funcionamento dos conselhos locais municipais. E, finalmente na quinta parte são tecidas algumas conclusões e avançados possíveis desdobramentos para pesquisas futuras.

## **2. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO**

O debate relacionado com as ideias sobre a participação pública na tomada de decisão sobre as políticas destaca-se na literatura internacional no âmbito do que tem-se designado de *New Governace Paradigm* (OSBORNE, 2006; SALAMON, 2012). As discussões realizadas possuem uma enorme riqueza de abordagens, sobretudo nos estudos que analisam as virtudes, inovações e limitações da introdução do modelo de participação da sociedade na gestão pública (PETERS, 2005; GAVENTA; BARRETT, 2012; FARAZMAND, 2012). No nível nacional existem estudos importantes que abordam o tema da participação pública no nível distrital (FORQUILHA e ORRE, 2012) e no âmbito das experiências da gestão municipal (NGUENHA, 2009; CANHANGA, 2009, SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

Em termos gerais, pode-se argumentar que maior parte das referências sobre a aplicabilidade de formas participativas na gestão pública surgiu pelo menos associada a

quatro situações importantes: *i*) no âmbito da amenização do impacto da crise do Estado e da queda da legitimidade das suas estruturas e funções; *ii*) no contexto da implementação de reformas administrativas e políticas com a finalidade de flexibilizar o modelo burocrático tido como ineficiente e ampliar a responsabilização política dos governos; *iii*) como instrumento de reforço da democracia local e vetor de desenvolvimento das comunidades locais; e *iv*) no quadro da promoção de estratégias de participação pública, empoderamento da sociedade e melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Primeiramente, o discurso sobre a participação tornou-se predominante nos anos de 1970 e 1980 com a difusão dos ideais do desenvolvimento comunitário e da reorientação do papel do Estado (FARAZMAND, 2012). Foi uma abordagem proveniente de agências internacionais (CORNWALL; COELHO, 2007), como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de organismos regionais (CHABAL, 2002), a União Africana (UA), a Comunidade de Desenvolvimento dos Países da África Austral (SADC), e de diversas Organizações Não-Governamentais (ONG's), entre outros. Para maior parte desses organismos que atuam muitas vezes em países em desenvolvimento como Moçambique, a participação pública tem sido usada como estratégia de reforma.

Durante os anos 1970 o Estado-providência foi considerado sobrecarregado e ineficiente. Entendia-se, que as soluções para resolver esses problemas passariam pela realização de grandes programas de austeridade fiscal, o controle monetário e a redução do tamanho do estado (BEVIR, 2011; CHHOTRAY; STOKER, 2009), medidas essas que foram utilizadas por vários países ocidentais como o Reino Unido, Nova Zelândia e os Estados Unidos da América, que empregaram também as chamadas de políticas de *downsizing* e programas de descentralização. Nesse contexto a reforma do Estado tinha-se tornado a alternativa mais evidente para restaurar a governabilidade há muito desgastada pela organização e ação públicas movidas por meio das hierarquias e da burocracia consideradas pouco flexíveis e geradoras de ineficiência nos programas dos governos.

Em outra perspectiva a participação pública significava um processo de envolvimento dos grupos de interesses e redes de políticas, que vêm alterar de forma significativa a concepção e a natureza do Estado e de sua administração pública (KOOIMAN, 2002). Nessa vertente ela surge como uma forma de resposta à necessidade de reformas do setor público inspiradas em novas teorias que apelam para o conceito da *good governance* (SANTISO *et al.*, 2001; GRINDLE, 2007), em que o Estado, os representantes políticos e os burocratas não

mais atuam sozinhos. Os eleitores ganham um novo tratamento baseado no maior envolvimento destes na esfera pública, permitindo a formação do interesse coletivo e o surgimento de um Estado que atua sob a égide da maior transparência e responsabilização das lideranças e reconhecimento de mais participação pública.

Ainda nessa vertente, argumenta-se sobre a necessidade de estímulo à participação pública como sinônimo de envolvimento de novos atores e expansão dos interesses coletivos nas arenas públicas, visando a solução dos problemas enfrentados pela fraca legitimidade das estruturas organizativas do Estado. Incorpora-se, assim, à participação pública a ideia que a associa ao empoderamento e o governo participativo. Diferentemente da visão prevalecente na década de 1970, aqui, dá-se primazia às soluções políticas e não exclusivamente as medidas de natureza econômica. Essa lógica se baseia em princípios democráticos, assim como, em noções administrativas e de eficiência (PETERS, 2005). Os princípios democráticos relacionam que a participação promove o envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais, isto é, eles influenciam as políticas públicas que são adotadas em seu nome.

Já a vertente administrativa que é complementar a descrita no parágrafo anterior, considera que a medida que as organizações públicas se tornam mais abertas os servidores são estimulados para intervir nas suas áreas de responsabilidade, mas também uma vez que mantêm um contato direto com os cidadãos, possuem informações sobre as suas necessidades reais, sendo que o aproveitamento dessas informações gera também um desempenho elevado das organizações do setor público. O fundamento central desse argumento como destaca Peters (2005) é que a interação entre os cidadãos e o governo gera envolvimento efetivo nas etapas cruciais de tomada de decisão das políticas públicas, elevando a confiança e a legitimidade.

A eficácia surge como resultado do envolvimento de atores externos na gestão pública e permite a elevação do desempenho. Portanto, a participação melhora a utilização dos recursos e possibilita uma maior racionalização dos gastos, por meio da prestação de serviços pelas organizações voluntárias e arranjos que assentam em estruturas de auto-governança (KOOIMAN, 2002; SPEER, 2012). Esta é uma vertente que tem como pressuposto a realização de mudanças no papel central do Estado e de sua administração pública, dado que, denota uma redução considerável da hegemonia estatal como provedora dos serviços para a satisfação das demandas da sociedade. A criação de um novo tipo de organizações designadas públicas não-estatais e consideradas mais flexíveis para lidar com o público e para satisfazer

suas demandas com maior rapidez passa a constituir uma das alternativas fundamentais da prestação de serviços aos cidadãos.

Muitas vezes esses pressupostos vêm embasados dentro de uma lógica na qual a questão da participação considera a implementação de programas que reforçam as condições políticas e as estruturas que contribuem para um efetivo funcionamento dos arranjos participativos. Speer (2012) explicita que mecanismos participativos no nível local podem ser efetivos se considerarem como objetivo a criação de canais colaborativos por meio dos quais são definidos compromissos e são cumpridas promessas. A autora ressalta que esta vertente implica a existência de grupos bem organizados e uma sociedade civil ativa capazes de articular com o governo. Esses grupos devem possuir capital social suficiente para participar em democracias deliberativas (a ação coletiva é possibilitada pelo interesse abrangente em participar, pelo nível de educação dos representantes da sociedade civil e pelo acesso à informação e nível de desigualdades socioeconômicas).

As abordagens em favor da participação na gestão oriundas de estudos da administração pública (DENHARDT; DENHARDT, 2000; VIGODA, 2002), encaram-na como um arranjo administrativo que tem como propósito fundamental promover o compartilhamento da responsabilidade da decisão sobre os assuntos públicos, em cujos procedimentos se alicerçam na constituição de consensos, por exemplo sobre os conteúdos da política pública local, orçamentos participativos, prioridades de intervenção a considerar, entre outros aspectos. Trata-se de uma desmonopolização dos processos decisórios pela realização de mudanças nos padrões de gestão pública ancorados nas reformas administrativas que visam reduzir a intervenção técnica exclusiva da administração e o monopólio do poder decisório, para favorecer a intervenção coletiva e formação de redes que intervêm junto com o Estado. A lógica nessa abordagem funciona tal como as correntes que advogam a relevância da democracia deliberativa com base na lógica da interação entre os atores públicos e a sociedade civil ativa para beneficiar os resultados positivos das ações da máquina pública e os resultados das políticas implementadas.

As várias abordagens participativas descritas anteriormente são apresentadas de uma forma positiva na literatura. Contudo, existem limitações e dilemas das práticas decorrentes da complexidade da participação cidadã (ROBERTS, 2004, p. 326). Pode-se apresentar como exemplos, as redes de atores que são formadas; os interesses que envolvem os diferentes grupos que participam dos processos de gestão; o conflito nos processos decisórios e as escolhas de prioridades; as condições estruturais e políticas da organização dos grupos; a

indefinição do conceito de cidadania ativa; e a legitimidade dos interesses políticos da sociedade civil, que de modo geral impactam nos resultados da democracia.

Analiticamente, o que sucede é que nas abordagens apresentadas, a participação tende a significar maior controle e monitoria das ações e dos serviços públicos. Ela possibilita também a melhoria da atuação e a qualidade dos resultados, sobretudo quando os arranjos participativos inovadores permitem reduzir o monopólio estatal no nível local e possibilitam a diminuição das ineficiências nos gastos favorecendo a priorização dos serviços realmente importantes.

Porém, em determinadas realidades a participação pública pode não significar efetivamente a constituição de espaços de deliberação que promovem a equidade, a formação de vínculos sociais inclusivos que contribuem na prática para o desenvolvimento das políticas públicas. Baseados numa perspectiva crítica dos resultados da participação em vários países do mundo inteiro. Gaventa e Barrett (2012) argumentam que a participação na gestão pública produz resultados positivos que são muitas vezes também acompanhados de efeitos negativos. A crítica central é de que a capacidade das práticas normativas de participação de promover o engajamento dos cidadãos são condicionadas por um leque de estratégias variadas que influenciam o sucesso ou fracasso de sua aplicação em diferentes contextos.

Os autores explicam que isso pode ocorrer porque o envolvimento dos cidadãos tende a ser influenciado pelo acesso às informações que eles detêm para participar na vida democrática e assim ampliar o exercício dos seus direitos. Por exemplo, o acesso à informação que assegure a exigência de prestação de contas e a responsabilidade efetiva dos governos locais; que confere capacidade de ação e amplie o grau de envolvimento dos indivíduos nos esquemas ou arranjos de participação (seja nas redes, conselhos ou comitês) implicando o conhecimento de regras e a mobilização para a defesa dos interesses da sociedade; que favorece a construção de práticas de cidadania que revelam uma interação permanente entre o Estado-sociedade, sujeita a transparência e à igualdade no seio das arenas públicas.

As abordagens visando beneficiar a cidadania ativa através da ampliação dos espaços de participação pública mostram-se críticas ao não considerarem em alguns casos aspectos importantes como a natureza institucional e as estruturas de governança local. Kearns (1995) menciona que é preciso dar atenção aos contextos em que são aplicados os modelos de participação pública e reconhecer a existência de singularidades dos “lugares”, portanto, que

existem dimensões políticas e geográficas que podem operar como barreiras ou oportunidades para o estabelecimento de arenas democráticas de participação na esfera pública.

Face às críticas expostas, relativamente aos processos participativos implantados em contextos de países em desenvolvimento como Moçambique, interessa analisar problemas específicos como: o caráter dual, elitista da cidadania ativa; a tendência de exclusão dos grupos minoritários e a fragilidade da cidadania no nível local; e a desconfiança nos governos locais, considerando a sua reduzida capacidade para responder as demandas crescentes da sociedade.

A participação precisa, assim, ser vista também sob a ótica da realidade institucional e considerar dimensões que não têm sido exploradas por diversos estudos, como a história dos lugares e o ambiente sócio espacial (KEARMS, 1995). Dado que esses aspetos produzem efeitos nos interesses e valores partilhados pelos indivíduos e na formação das estruturas da sociedade civil local, possibilitam ampliar a compreensão sobre os resultados produzidos pelos arranjos de participação pública na gestão, mas também compreender de que forma os indivíduos encaram a ideia de comunidade, as relações de poder e o papel da interação social.

O Quadro 1 apresenta as características dos padrões de participação pública explorados na literatura.

**Quadro 1** - Características dos padrões de participação pública

<i>New Governance Paradigm</i>	
<b>Crítérios de Classificação</b>	<b>Princípios e Instrumentos</b>
Democracia deliberativa e Descentralização democrática	a) Participação pública b) Colaboração nos processos decisórios c) Formação do interesse público d) Articulação pública <i>versus</i> privado e) Engajamento social e criação de uma administração pública descentralizada f) Fortalecimento das estruturas administrativas locais do Estado
Empoderamento da Sociedade e Auto-governança	a) Cidadania ativa e primazia dos princípios democráticos b) Formação de redes de políticas ( <i>networks</i> ) c) Envolvimento por meio de conselhos locais de gestão d) Deliberação conjunta e cooperação Estado-Sociedade e) Monitoria e avaliação de políticas públicas f) Adoção de práticas de gestão pública voltadas ao empoderamento da sociedade

Fonte: Elaboração do autor baseada na revisão da literatura.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho classifica-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa visto que o problema que foi levantado orientou-se por uma investigação de cunho interpretativo (GODOY, 2010). Foi realizado um estudo descritivo dado que a preocupação central foi

descrever as interfaces e ilustrar as diferentes manifestações do objeto em investigação. Para tanto, tomou-se em consideração, as dinâmicas que conformam o processo administrativo que tem-se constituído no âmbito do estabelecimento das práticas de envolvimento do público na tomada de decisões, no contexto pesquisado.

O estudo fundamentou-se essencialmente em fontes secundárias. E o seu desenvolvimento compreendeu duas perspectivas analíticas, sendo que a primeira se circunscreveu ao exame de documentos (directrizes-normativas) relativos à implantação de mecanismos de participação da sociedade nas políticas públicas em Moçambique, com destaque para a Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-2011), a Lei nº 8/2003, de 18 de maio, assim como o Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril. A finalidade desse procedimento foi de identificar nesse conjunto de diretrizes a forma como a participação do pública na gestão é concebida, destacando que princípios foram propostos para a criação de instâncias de participação pública; quais os seus pressupostos; as concepções sobre as quais foram concebidas, entre outros aspectos que permeiam o processo de participação no país.

A segunda perspectiva de construção do estudo teve como recurso a recolha de informações em material bibliográfico previamente publicado sobre a temática em Moçambique e foram considerados os trabalhos de autores como Canhanga (2009), Nguenha (2009), Forquilha e Orre (2012), Nylén (2014) e Simione e Ckagnazaroff (2017). O levantamento feito incidiu sobre a leitura de textos, reflexão e crítica sobre a participação pública realizada por meio dos conselhos locais. Importa recordar, que a criação desses órgãos se notabiliza como o mecanismo principal de envolvimento dos cidadãos em uso no nível municipal.

A finalidade desse procedimento foi sistematizar a partir dos resultados apresentados por esses autores, as situações e/ou práticas que indicam como têm ocorrido as experiências de estabelecimento e funcionamento dos conselhos no contexto nacional. A escolha dos textos pesquisados foi intencional justificando-se pelo fato de permitirem constatações relevantes para a resposta às seguintes categorias analíticas previamente identificadas e consideradas no estudo: institucionalização dos órgãos participativos; iniciativa de criação; formas e padrões de inclusão; e caracterização das práticas existentes. O estudo realizado possui um recorte longitudinal delimitado nas experiências participativas que foram avaliadas no período de 2009 a 2017.

Para a operacionalização da análise empreendida utilizou-se o método de análise de conteúdo tanto para os textos quanto para os documentos pesquisados. De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo é aplicável a essas tipo de fontes de dados mediante procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das informações que são obtidas, possibilitando a interpretação e a inferência de conhecimentos relativos às condições e sentido das mesmas.

A preocupação fundamental foi levantar informações que possibilitassem analisar criticamente as iniciativas participativas e descrever as práticas orientadas para o envolvimento do público na formação e implementação das políticas locais nos municípios. Importa destacar que a opção pelos caminhos investigativos anteriormente mencionados, justifica-se pelo fato de se terem mostrado adequados ao objetivo proposto, visto que possibilitaram a recolha de informações relevantes que ajudaram na resposta ao problema de estudo identificado. Os resultados do estudo são apresentados na seção que se segue.

#### **4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE**

Uma breve análise ao contexto institucional no qual o discurso da participação pública em Moçambique predominante desde o limiar da década de 2000 a esta parte mostra, que as experiências formalizadas de participação são impostas pelas agências de apoio e cooperação internacional aos governos central e locais e seguem uma mesclagem que representa a sobreposição de duas correntes de certo modo antagónicas que coexistem não implicando, porém necessariamente uma falta de diálogo entre as duas.

A primeira prega o enfraquecimento das categorias tradicionais da burocracia e fortalecimento das dimensões gerenciais da *New Public Management*, que relacionam a importância da aplicação de modelos de reformas na gestão, que enfatizam transformações na administração pública e adoção de mecanismos para assegurar a eficiência da máquina pública. A segunda recupera as abordagens da democracia participativa do *New Governance Paradigm*, que incentivam o envolvimento de novos atores públicos e privados para influenciar as decisões sobre as políticas públicas.

Mais recentemente a partir de 2006 as iniciativas adotadas indicam a importância da “participação na vida democrática” (SALVADOR; RAMIÓ, 2011), e à necessidade, por um lado, do reforço da democracia e a inclusão dos cidadãos nos assuntos públicos para além dos

mecanismos clássicos da votação, visto que o modelo representativo tem dado sinais de não dar conta de formar um consenso geral sobre o desempenho e resultados alcançados pelo Estado e sua administração pública (BRITO, 2009; NUVUNGA, 2013). Em seus trabalhos, esses autores apresentam o quadro geral que salienta a tendência e comportamento crescente das abstenções dos atos eleitorais nacionais.

Por outro lado, as correntes enfatizam a ideia de continuação da modernização do setor público e exploração de práticas de gestão pública consideradas inovadoras, que têm o envolvimento dos cidadãos como seu núcleo principal. Portanto, busca-se seguir uma nova lógica para o funcionamento das organizações públicas, através da criação de condições para a aproximação dos atores da sociedade civil com o duplo objetivo de renovar as relações entre os governos locais e a sociedade e redefinir os padrões da representação política nas comunidades e ampliação de processos deliberativos.

Para o efeito, os ideais dessa nova tendência foram inicialmente desenhadas no quadro da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP), na fase I (2001-2005) e na fase II (2006-2011), que estabeleceu a participação pública na gestão como uma componente fundamental para a melhoria dos processos de tomada de decisão e a promoção de práticas de controle social sobre as ações da administração pública (CIRES, 2001, p. 18). As arenas de participação comunitária foram então institucionalizadas pela Lei nº 8/2003, de 18 de maio referente à estruturação dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Por sua vez, e dentro de uma lógica de um *continuum* a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP, 2012-2015), manteve essa visão e redefiniu a auscultação pública e a participação como essenciais para o envolvimento da sociedade visando, por um lado, assegurar a implementação das ações governamentais, e por outro, tendo como objetivo permitir que os cidadãos acompanhem as realizações das atividades desenvolvidas pelas instituições do Estado (GdM, 2012, p. 52).

As experiências correspondentes (as mais importantes) envolvem de forma mais notória a utilização de práticas associadas ao envolvimento das comunidades em assuntos como: o planejamento participativo através do qual é definido com a população o leque de prioridades de desenvolvimento local e de combate a pobreza traduzidos em documentos como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Província (PEDP), abrangendo todas as áreas de atuação da administração pública.

As práticas participativas também estão relacionadas ao estabelecimento dos chamados Conselhos Locais (CL's), cuja finalidade é oferecer maior protagonismo à sociedade civil na tomada de decisão acerca dos projetos de desenvolvimento local. Elas envolvem além disso, a criação dos Comitês de Gestão de Recursos Naturais (Florestais e Marinhos), nos quais são integrados, sobretudo os grupos específicos de exploração desses recursos, (exploradores de madeira e pescadores), os Comitês de Gestão do Ambiente, de Água, os Comitês de intervenção no âmbito da ocorrência de Calamidades e Desastres Naturais, cuja finalidade é participar na elaboração e implementação da política de defesa do ambiente, conservação dos locais públicos (fontes) de abastecimento de água, bem como mitigação das calamidades naturais e organizar a atividade de ajuda prestada as comunidades afetadas.

Não menos importantes são os fóruns de articulação entre os governos locais e a sociedade civil, conhecidos como Observatórios de Desenvolvimento (OD) cuja função principal é realizar o monitoramento e avaliação conjunta dos resultados das ações governamentais. E, por fim, tem-se as experiências das Comissões de Saúde e da Educação, que são de âmbito meramente consultivo e servem muitas vezes para articular a realização das atividades e divulgação das campanhas desenvolvidas pelas autoridades ao nível desses dois setores.

Nota-se, de modo geral, que as experiências descritas anteriormente têm a ver com aplicação de medidas que enfocam nos princípios e valores democráticos, processos de descentralização, buscando-se promover iniciativas de modernização e reforma da própria administração pública nacional. Influenciados pelo novo cenário político institucional inaugurado no início da década de 1990, essas práticas configuram o estímulo à participação pública na tomada de decisões sobre as várias políticas, materializando o princípio constitucional que prevê a participação popular e a cooperação entre o Estado e os demais atores da sociedade.

Entretanto, apesar de ser evidente a sua utilização como instrumentos participativos, mostra-se interessante analisar o papel que tem sido dado a esses arranjos de governança participativa no contexto nacional, e sua efetividade dos processos decisórios das políticas públicas existentes. Visto que os modelos adotados surgiram em sua maioria por iniciativa do governo central ou até impostos pelas agências internacionais de cooperação (CANHANGA, 2009; NGUENHA, 2009; SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017) e não dos governos locais

aplicadores, do que induzidos pela sociedade civil, a análise às suas características mostra-se ainda mais interessante.

O interesse principal deste trabalho não privilegia uma discussão exaustiva dos diferentes instrumentos de promoção de práticas de participação cidadã que têm sido utilizados no país anteriormente destacados, dado que tal pretensão não caberia explorar neste texto, pelo que adiante terá como foco os arranjos estabelecidos no âmbito dos conselhos locais e da realidade municipal.

O Quadro 2 apresentado a seguir sistematiza as experiências de participação social e o caráter do envolvimento dos cidadãos na gestão pública local em Moçambique.

**Quadro 2 - Experiências de participação pública em Moçambique**

<b>Experiências Adotadas</b>	<b>Atores participantes</b>	<b>Escopo principal do arranjo participativo</b>	<b>Natureza dos órgãos constituídos</b>
<b>Arenas de Planeamento Participativo</b>	Governos, representantes de ONG's que apoiam programas do governo, associações de comerciantes e agricultores,	Planeamento estratégico sobre desenvolvimento local e combate à pobreza	Consultivas
<b>Conselhos Consultivos Locais</b>	Governos, lideranças comunitárias, representações de mulheres, representação de jovens, grupos religiosos	Decisão sobre o investimento em áreas sócio económicas e empreendedorismo com base no fundo de iniciativas de desenvolvimento local	Consultivos e Deliberativos
<b>Comités de Gestão de Recursos Naturais</b>	Cidadãos, lideranças comunitárias, grupos de interesse do setor privado, associações locais e os governos locais	Defesa dos direitos das comunidades locais e aplicação de medidas de responsabilidade social e preservação dos recursos naturais em exploração	Consultivos
<b>Fórum do Observatório de Desenvolvimento</b>	Governo, setor privado, representantes do fórum das ONG's locais, representações das universidades	Monitoria e avaliação das políticas públicas através do mapeamento do grau de cumprimento das metas sociais e económicas estabelecidas pelas políticas dos governos locais	Consultivo
<b>Comités de Gestão do Ambiente, Água, Calamidades e Desastres Naturais</b>	Cidadãos, instituições de voluntariado, governos locais, instituições de pesquisa,	Articulação entre autoridades locais, as comunidades, e ONG's na coordenação e estabelecimento de mecanismos de comunicação, preservação do ambiente e apoio aos grupos vulneráveis	Consultivos
<b>Comissões de Saúde e Educação</b>	Governos, encarregados de educação, instituições de assistência social, ONG's, associações de estudantes, cidadãos	Fortalecimento da interação entre autoridades dos setores respetivos, na gestão escolar e assuntos educacionais e promoção de medidas que asseguram qualidade da saúde pública nas comunidades	Consultivas

Fonte: Elaboração do autor baseada na revisão de literatura.

#### 4.1. OS CONSELHOS DE LOCAIS E OS PARADOXOS DA FORMAÇÃO DAS INICIATIVAS PARTICIPATIVAS NO CONTEXTO MUNICIPAL

As iniciativas de participação pública no contexto municipal em Moçambique são marcadas pela existência de três paradoxos nas concepções que orientam o discurso que lhes dá o fundamento. No primeiro a questão central é que o instrumento principal utilizado para promover a participação comunitária – os Conselhos Locais (CL's) possuem maior força e capacidade de interferência e interação com a administração pública na esfera distrital e não na esfera municipal. Os CL's municipais são pouco ativos e sua disseminação é ainda fraca apesar de ser nas municipalidades o local onde o exercício da participação democrática deveria ser mais explorado, dado que suas estruturas organizacionais possuem elevado grau de legitimidade.

Os representantes políticos e burocratas que atuam nos governos distritais são não eleitos (exercem o cargo por nomeação e confiança), diferentemente dos presidentes dos municípios e membros das assembleias municipais que são eleitos por sufrágio universal. Outrossim, como apontam Salvador e Ramió (2011) o papel-chave dos governos municipais é a promoção de mecanismos de participação cidadã como forma de melhorar os valores democráticos. Forquilha e Orre (2012, p. 42) corroboram essa compreensão. Os resultados de sua pesquisa assinalam que uma das responsabilidades dos CL's distritais no contexto nacional é a gestão dos fundos de desenvolvimento distrital, cuja lógica de institucionalização e funcionamento não envolve necessariamente e nem respeita os princípios e regras democráticas.

O fato é que os conselhos distritais não se acham integrados em um contexto de descentralização democrática, e não implicam relações de responsabilização e prestação de contas efetivas entre as autoridades administrativas locais e os cidadãos. Os fundamentos que explicam a constituição dos CL's distritais estão relacionados pode-se dizer a um discurso interno de desenvolvimento e redução da pobreza que associa a transferência massiva de orçamento previamente definido no nível central e alocado aos entes subnacionais distritais, cuja relação de responsabilidade e prestação de contas é feita no quadro da subordinação hierárquica tradicional, e não está na prática vinculado aos mecanismos contemporâneos de controle social.

Nisso os CL's distritais atuam na escolha dos projetos comunitários que são financiados pelos fundos de desenvolvimento e não na sua orçamentação e gestão. Os CL's municipais funcionam na mesma lógica dos anteriores, segundo mostram em sua pesquisa

Simione e Ckagnazaroff (2017), esses órgãos apenas participam em parte na escolha dos projetos financiados pelo Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU), que possui um fundo que é igualmente suportado pelo governo central pela via das transferências fiscais.

Experiências de envolvimento dos cidadãos na gestão de políticas públicas podem ser encontradas em vários países em desenvolvimento que possuem maior tradição, como a África do Sul, Brasil e Índia (SPEER, 2012; GAVENTA; BARRETT, 2012). Todavia, por exemplo práticas de orçamento participativo através das quais a sociedade civil e a administração pública decidem em conjunto os recursos a alocar e monitoram a qualidade dos gastos, não são ainda frequentes em Moçambique.

Dos 53 municípios existentes no país, apenas o Município de Maputo possui desde 2008 iniciativas comparáveis ao orçamento participativo. Contudo, como mostram (NGUENHA, 2009; NYLEN, 2014) essas experiências não expressam efetivamente que os modelos participativos em uso implicam o envolvimento direto da população e grupos formais da sociedade civil na gestão administrativa, por exemplo da saúde, educação, infraestruturas e assistência social. Na explicitação dos resultados de seu trabalho de investigação relativo ao orçamento participativo, Nylen (2014, p. 32-35) descreve que tais práticas não dão origem ao empoderamento dos cidadãos, dado que o orçamento participativo é permeado por interesses e grupos próximos das autoridades administrativas no poder dentro do município pesquisado.

Existem evidentemente condições relacionadas com um leque de valores democráticos (SALVADOR; RAMIÓ, 2011), que fundamentam as diferenças significativas entre um e outro contexto, quer na formação dos padrões de cidadania ativa (comportamento político), seja na capacidade organizativa dos grupos envolvidos em algumas etapas das políticas públicas, o que é influenciado sobremaneira pela cultura política e consciência coletiva (capital social) atuais no contexto nacional. Isto é, levar em conta categorias analíticas como o modo pelo qual os indivíduos são envolvidos nas interações com a administração pública, a tipologia dos atores que influenciam os processos decisórios e a consistência das estruturas institucionalizadas, ajuda a compreender como fatores além do discurso em favor da governança participativa são determinantes na adoção e condução efetiva de estruturas amplamente participativas.

O segundo paradoxo está aliado, por um lado, ao fato de as experiências de participação terem sido iniciadas com o apoio técnico e financeiro das agências internacionais

(cooperação, Alemã, Austríaca, Suíça, Espanhola e USAID), abrangendo, sobretudo os municípios das regiões centro e norte do país (CANHANGA, 2009, p. 101-103). No entanto, tais práticas possuíam um caráter frágil de institucionalização. A participação pública baseada nos CL's como instrumento principal de envolvimento dos cidadãos tornou-se generalizada apenas a partir de finais de 2009, comparativamente aos distritos onde a iniciativa foi introduzida em 2006. Por outro lado, os CL's, municipais têm sido constituídos nos últimos tempos nas cidades e vilas segundo a lógica estabelecida pela LOLE e pelo Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril, que apresentam os termos sobre a organização e funcionamento dos CL's na esfera distrital. Como já salientado anteriormente, a lógica que orienta o funcionamento da esfera distrital não é condizente com natureza descentralizada dos municípios.

Na verdade não existem modelos e ferramentas “consolidadas” ou específicas à realidade municipal que traduzem normas institucionalizadas como assinalam os trabalhos de Nguenha (2009) e Canhanga (2009), orientadoras de uma tipologia de governança participativa que se mostre efetiva. Isso resulta em uma limitação à participação pública considerando que a ausência de padrões claros de envolvimento dos cidadãos restringe o surgimento de espaços de decisão coletiva verdadeiramente inclusivos, viciando o processo decisório e a qualidade da governança participativa ora existente. Um exemplo da incoerência dos modelos de CL's municipais e da sua fraca institucionalização é a grande variação nas estruturas e funcionamento que se sucedem com a finalização do mandato de um partidos político em determinadas autarquias e o início de novo sob a dominação de outro partido.

O terceiro paradoxo está interconectado com o segundo e é explicado pela existência de uma aparente “falta de clareza” dentro do próprio discurso sobre a participação pública no país. Isto é, do ponto de vista cronológico é possível constatar que existiu um descompasso entre o ideal apresentado pelos entes governamentais sobre a participação e as iniciativas de reforma do Estado e da administração pública pela via da descentralização democrática efetivadas, e que remontam ao ano de 1998, período em que os primeiros municípios entraram em funcionamento no país.

Ocorre que as medidas iniciais que configuram uma clara intenção de desconcentração administrativa (que suportam a ideia da criação dos CL's) surgiram no ano de 2003 com a implementação de um quadro normativo, a LOLE que estabeleceu maior autonomia decisória para as entidades estatais que operam nos escalões subnacionais (governos Distritais e Provinciais). O descrito anteriormente ajuda a ilustrar que na esfera municipal, onde as ações

de participação pública deveriam multiplicar-se, contrariamente constituíram-se de forma tardia e dentro de um cenário administrativo e político pouco claros.

Não é pretensão deste texto abordar as razões que explicariam estes vários aspectos atinentes ao descompasso mencionado. Porém, as contradições descritas em parte possibilitam compreender o caráter que norteia os processos e práticas de participação pública nas diferentes esferas governamentais, permitindo além disso estabelecer os nexos sobre os alcances e limites do modelo participativo, inspirado na teoria da democracia deliberativa que apenas começou a ser extensamente difundido nos municípios de forma tardia.

Portanto, os aspetos descritos acima mostram a peculiaridade das práticas de participação social nos municípios nacionais. Nisso, o modo como elas são adotadas e as justificativas que orientam a descentralização democrática (aproximação do Estado aos problemas da comunidades, ampliação dos espaços para o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas locais, reforço da democracia, entre outros), possibilitam visualizar a singularidade que caracteriza a realidade moçambicana.

O olhar deste trabalho na próxima seção concentra-se no questionamento sob, pelo menos, duas óticas críticas indispensáveis, buscando inicialmente aprofundar-se sobre como ocorrem as ações que se revelam participativas, e na sequência deslindar quais limitações persistem na participação no nível da gestão municipal.

#### 4.2. LIÇÕES DO ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO TOMADA DE DECISÕES MUNICIPAIS

Nos últimos anos, a ideia de envolvimento do público na gestão dos municípios em Moçambique tem seguido a lógica inspirada na criação de arenas comunitárias que visam a participação dos cidadãos nos diferentes bairros e postos administrativos municipais, cujas características e funcionamento, entende-se que configuram uma mescla de práticas de participação e a convivência de duas formas características principais, conforme assinalam King, Feltey e Susel (1998, p. 320), “os mecanismos de gestão convencionais e os mecanismos de gestão inovadores”.

Na perspectiva desses autores, os primeiros são os que não privilegiam essencialmente processos de gestão baseados na articulação e interação com o meio externo da organização. Os segundos são os que comportam a existência de práticas que se apoiam em mecanismos de gestão inovadores que encaram de certo modo a participação pública como fundamental, sobretudo em algumas etapas do processo de formação e implementação das

políticas pública. Quanto à realidade municipal em Moçambique e com base na classificação anterior foi possível constatar o ilustrado no Quadro 3, a seguir.

**Quadro 3** - Características das práticas de participação pública na gestão municipal

Formas de Envolvimento da Sociedade	Caraterização da Participação Pública na Gestão			
<b>Mecanismos Convencionais de Participação Pública</b>	<b>Centralidade dos Agentes Públicos</b>	<b>Comunicação Externa</b>	<b>Gestão Orçamentária</b>	<b>Controle Público da Gestão</b>
	Existência de práticas de gestão que compreendem a centralidade e a intervenção exclusiva dos agentes públicos na tomada de decisão dos assuntos relativos às políticas públicas municipais.	Utilização de mecanismos de gestão que não consideram a comunicação direta com o público e limitações nas informações sobre a execução das decisões sobre a gestão municipal.	Uso de padrões de gestão orçamentária fechada, que não consideram o envolvimento dos cidadãos na orçamentação conjunta e a publicitação dos processos de gestão.	Existência de uma administração sem um processo de participação visível da população que permita ampliar o controle social sobre a gestão municipal.
<b>Mecanismos Inovadores de Participação Pública</b>	<b>Consulta Comunitária</b>	<b>Envolvimento de Atores Privados</b>	<b>Interação Gestores Públicos e Comunidade</b>	<b>“Governança Aberta”</b>
	Criação de práticas de gestão que privilegiam a organização das comunidades locais através de conselhos de consulta comunitária (CL's) para influenciar as políticas públicas.	Existência de processos de administração, que incorporam o envolvimento em parte de alguns atores privados no âmbito da gestão municipal, na recolha de resíduos e exploração de parques e jardins.	Utilização de mecanismos de acompanhamento das ações governativas dos municípios, através da intervenção dos vereadores municipais e a população na resolução dos problemas locais.	Aplicação de mecanismos de gestão baseados na interação periódica (uma vez por) entre o presidente do município e os cidadãos/municípios com realização de encontros em todos os bairros do município.

Fonte: Elaboração do autor.

O quadro anterior mostra que a governança municipal sustentada em ações de participação pública na gestão possui uma tendência para gerar resultados significativos ao envolvimento dos cidadãos, criando em certa medida benefícios para a qualidade do processo das políticas públicas das municipalidades. Ele realça, que no geral, a participação pública tem um papel essencialmente instrumental.

A participação tem sido considerada útil e importante, em parte para o levantamento das necessidades populares, mas, sobretudo para a implementação de projetos previamente elaborados pelas autoridades municipais. Basicamente considerada parte integral de uma

abordagem pragmática de planejamento que visa a chegar a soluções integradas para os problemas identificados, contudo nota-se que ainda predomina uma crença inabalável na competência técnica da administração e do planejamento municipal.

Não existem “estratégias de participação do público”, para além do regulamento mencionado, que assegurem de que forma efetiva como as práticas de envolvimento do público podem ser mais abrangentes, ou como a inclusão deve ocorrer para permitir uma representação nos conselhos e ampliar a sua legitimidade. Sobre isso, os resultados apresentados por Canhangá (2009) revelam que o modelo existente não se mostra capaz de estabelecer um conjunto de regras e normas adequadas para dar sustentabilidade às práticas participativas e dessa forma promover uma forma de colaboração coletiva permanente. O quadro institucional da participação é favorável à monopolização do processo decisório por ser rígido e não possuir mecanismos flexíveis que possibilitem a criação de arranjos mais inclusivos e que permitem o envolvimento de maior número de cidadãos, grupos e ONG’s nos CL’s, e não apenas as 40 pessoas que são estabelecidas na lei.

Ainda nessa esteira, Forquilha e Orre (2012) enaltecem em seus resultados que, por exemplo no nível distrital a composição dos CL’s possui influência das autoridades locais na escolha dos cidadãos que deles tomam parte. Aliás, essa tendência também é encontrada na formação dos CL’s nas municipalidades. Os grupos de interesses que participam não são representativos da sociedade como fundamenta em seu estudo Nguenha (2009). O autor, argumenta que apesar de existirem critérios para a escolha dos membros dos CL’s, o senso de participação no seio das comunidades é ainda fraco, existe uma baixa consciência e elevado desconhecimento da importância do exercício da cidadania nos diferentes bairros onde os atores são escolhidos.

As ONG’s, sobretudo as mais importantes (as filiadas aos fóruns provinciais das organizações não-governamentais) não fazem parte dos fóruns de participação locais. Na verdade existem dois modelos que promovem a participação da sociedade nos assuntos de seu interesse: primeiro aquele promovido pelos órgãos públicos, em cuja ação se verifica muitas vezes quando aqueles necessitam de legitimar suas iniciativas e programas e fazem conhecer as suas propostas para consulta ao nível dos CL’s, dos grupos de associações, de camponeses, de pescadores e outros.

A participação promovida pelas ONG’s que atuando nos setores chave como saúde, educação e assistência social, visando legitimar seus projetos convidam representantes de organizações formais e informais para os encontros de “auscultação” cujas estruturas

conforme decreveu Nguenha (2009, p. 17), são vulneráveis. É importante destacar que, essa postura participativa é imposta às ONG's para salvaguardar a aprovação de seus novos projetos e estender a sua permanência nos locais onde atuam, e para o efeito se utilizam dos arranjos formais estabelecidos pelo governo para promover ações de participação comunitária. Nisso soma-se o fato de as ONG's atuarem no contexto delimitado pela política pública muitas vezes aprovada pelo governo, sem contudo haverem sido consultadas como um ator chave do processo decisório.

Essas considerações mostram que existe no processo de participação pública um conjunto de práticas que muitas vezes se confundem com uma espécie de troca de favores, isto é, as ONG's atuam sob o pretexto de apoiar as comunidades locais e contribuir para a implementação dos objetivos e metas do governo no que se refere as políticas públicas específicas (saúde, educação, assistência social e segurança alimentar), podendo assim assegurar a renovação de suas autorizações (permissão para atuar em determinada área e região), e o governo impõe as ONG's a implementação de programas alinhados com as prioridades governamentais sob a condição de permitir a atuação das primeiras nas áreas solicitadas.

Portanto, essa conjuntura mostra que, a ausência de uma agenda sobre as formas de participação pública que permita, sobretudo o envolvimento dos cidadãos na formação, implementação e avaliação das políticas públicas, faz com que o modelo de participação se circunscreva ao envolvimento de alguns atores da esfera pública apenas na fase de implementação (as comunidades/bairros são consultados muitas vezes para saber onde, quando serão iniciados os projetos) e não para definir as prioridades de uma forma mais clara e até transparente, se se pensar na componente de utilização dos recursos associados aos projetos.

As ações de participação pública para definição de prioridades são muitas vezes frequentes quando os agentes públicos interagem com as comunidades para buscar subsídios técnicos (a chamada governança aberta) informações para fundamentar o planejamento realizado nos "gabinetes". Essas práticas de participação servem sim para sustentar as propostas técnicas dos orçamentos a serem executados nas atividades que não foram *a priori* definidas com as comunidades beneficiárias.

Nesse contexto, constata-se que o discurso sobre o planejamento participativo serve para legitimar decisões técnicas previamente tomadas, muitas vezes, as comunidades não são devidamente e fundamentadamente esclarecidas sobre os montantes orçamentais envolvidos

nos projetos públicos (apesar do orçamento ser público), contudo a fraca conscientização aliada a necessidade de conhecimentos específicos para lidar com as matérias relativas as finanças públicas, contas públicas por parte dos cidadãos não tem contribuído para que estes solicitem esclarecimentos ou se organizem para cobrar explicações detalhadas ao governo. A divulgação de informação sobre os recursos públicos é ainda reduzida e configura-se ser feita apenas aquela que se mostra conveniente às autoridades municipais e poucas vezes é de natureza espontânea.

Nota-se que existe uma tendência explícita de despolitização e como refere Canhangá (2009, p. 113) de monopolização do poder local e falta de uma consciência consolidada de mobilização para a participação como direito da sociedade. Como salientado por Simione e Ckagnazaroff (2017, p. 71-72), o funcionamento dos CL's denota que estes não são chamados às arenas de participação pública de forma esporádica e mais para atender aos interesses da agenda política definida no âmbito das prioridades de govenança das autoridades municipais que têm nos conselhos cerca 75% de indivíduos que apoiam suas propostas (vereadores, autoridades comunitárias e setor privado).

Verifica-se que maior parte do processo decisório integra os canais burocráticos expressos por despachos administrativos e resoluções da assembleia municipal. Essas práticas indicam que a abordagem democrático-participativa não possui um objetivo declarado que beneficia a transformação efetiva das condições de poder e do seu exercício, não existe, por exemplo a inclusão ativa dos grupos sociais habitualmente excluídos dos processos de gestão das políticas públicas locais.

Como espelhado no Quadro 3 apresentado anteriormente, no contexto da gestão municipal as práticas de gestão adotadas não proporcionam uma abertura completa dos órgãos municipais às influências externas. A definição dos problemas e de prioridades até pode vir da base, mas a solução nunca vem da base em termos de gestão, isto é, ela é feita ao nível do topo e não da base sem envolver muitas vezes os grupos ou indivíduos interessados nas políticas públicas em causa.

É possível constatar que, embora seja evidente a participação das comunidades em algum momento da formação das políticas públicas locais, no entanto, ela acontece somente na fase de auscultação pública. Sobre essa constatação, Simione e Ckagnazaroff (2017) pontuam em seus resultados, por exemplo, que as preocupações e informações trazidas/identificadas na auscultação aos munícipes, surgem depois do plano ter sido aprovado, e porque o sistema de planejamento utilizado no contexto municipal não permite

incorporar todas as preocupações, até mesmo nos planos subsequentes, a sua resolução é feita de forma *ad-hoc* sem uma participação visível da população.

Além disso, Simione e Ckagnazaroff (2017) enfatizam em seu trabalho que no modelo existente a população “não discute, não delibera e nem toma decisões”, em matérias específicas ou setoriais, sobre as prioridades e a distribuição dos investimentos nas demais políticas públicas. Existem sim reuniões populares dirigidas pelos vereadores e diretores municipais, mas o designado “orçamento participativo” engendrado não possibilita uma influência decisiva na sua modificação e readequação conforme desejo dos cidadãos.

De acordo com os autores, dessa forma, não se evita que os processos em causa sofram influência de determinados indivíduos e grupos, com maior enfoque para os fundos do PERPU. Entretanto, eles afirmam que notam-se efeitos positivos da prática de reuniões públicas nos bairros, especialmente para a resolução de problemas relacionados com os conflitos de terra, mas não se mostra suficiente para forjar efeitos positivos, no que diz respeito à consolidação de práticas de ação coletiva e o fortalecimento das organizações da sociedade civil.

Assim, pode-se dizer que no cenário de participação convencional existente no processo de gestão municipal se estrutura de forma a manter os agentes públicos como o centro principal da gestão local que controlam a habilidade dos cidadãos para influenciarem uma situação determinada ou um processo dentro das municipalidades. A questão principal é que nas estruturas convencionais os grupos de interesse organizados não impõem as suas opiniões nem exercem de forma efetiva influência sobre o processo de funcionamento do município, atuando sim, muitas vezes apenas como espaços de legitimação das ações desenvolvidas, por meio do envolvimento de alguns poucos cidadãos. O sentido da participação existente contrasta com as concepções do novo serviço público que se fundamentam nos valores do interesse público e interação (KING, FELTEY e SUSEL, 1998), ampliando dessa forma o espaço e as possibilidades de maior transparência e controle social da sociedade sobre as ações e programas das políticas públicas realizadas pelos órgãos do executivo municipal.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O propósito deste trabalho consistiu em analisar criticamente as iniciativas participativas e descrever as práticas orientadas para o envolvimento do público na formação e implementação das políticas locais nos municípios em Moçambique. A sua

construção fundamentou-se na relevância de se aprofundar o conhecimento que se tem acerca das concepções e experiências que enaltecem a melhoria da atuação do Estado nacional e organização da sua administração pública por meio da adoção de mecanismos de participação dos cidadãos na gestão.

De um modo geral, foi notável no estudo a emergência de uma variedade de novas práticas de participação com predominância nos municípios das que envolvem a interação entre os agentes públicos e as comunidades locais no contexto da auscultação das comunidades por meio dos CL's. Essas formas de envolvimento permitem que de certo modo, à medida que são estabelecidas e assumidas como expressões de integração e colaboração entre os diferentes atores individuais ou coletivos, permitem que ocorra um aprendizado sobre os processos das políticas públicas enquanto arena de alianças, comprometimento e negociação de questões conflitantes e barganhas.

Como lição interessante é que de forma paulatina, com a introdução da descentralização e desconcentração procura-se estabelecer mecanismos que evitem práticas clientelistas e patrimonialistas que foram prevaletentes na gestão das políticas públicas orientadas pelo modelo tradicional centralista. Os atores locais podem agora iniciar a interação sobre as ações governamentais e a formação das políticas com uma visão micro (apenas sobre pequenos problemas das comunidades) e uma agenda maximalista (demandando todas as necessidades básicas), e paulatinamente, com o desenrolar do processo, aproximam-se de uma visão mais compreensiva das prioridades para o município, a propósito dos problemas urbanos e das limitações governamentais existentes, passando a defender uma agenda mais realista.

Contudo, o processo de participação pública mostra-se ainda desafiador, sobretudo no que se refere a abrangência e maior representatividade dos grupos sociais que não têm acesso às arenas de participação social formalmente estabelecidas, e assim poderem influenciar as políticas públicas locais. Isto é, apesar de ser evidente a utilização desses espaços, a amplitude, frequência e a regularidade com que são aplicadas demonstra existirem ainda grandes fragilidades que configuram o funcionamento das administrações municipais e os discursos positivos em favor da participação social.

O que sugere estar de fato a acontecer é que a forma como esses mecanismos têm sido adotados e utilizados não possibilita que conduzam ao exercício integral de uma governança participativa, oferecendo informação, possibilitando o envolvimento efetivo na tomada de decisão, criando bases para o controle dos gastos pelos cidadãos e contribuindo para a

constituição de uma sociedade civil ativa e consciente sobre os assuntos políticos, dado que têm ainda a administração e sua expertise como o centro das ações de planejamento e tomada de decisão.

As fragilidades decorrem das estruturas e mecanismos institucionais em torno das práticas participativas existentes. Embora seja efetuado algum planejamento com as comunidades, este frequentemente não é acompanhado pela respetiva orçamentação conjunta entre os gestores públicos municipais e as comunidades com quem interagem nas ações de auscultação (consulta pública) existentes atualmente. Os CL's são no geral consultivos e propositivos. Apenas em alguns casos dispõem de "poder e capacidade" fiscalizadora em relação às políticas previamente definidas pelo executivo municipal para cada setor de atividades. Eles não possuem, em sua maioria, caráter deliberativo e fiscalizador sobre a implementação das políticas públicas uma vez que funcionam como mecanismo para viabilizar a liberação de verbas e, não se encontram integrados em todo o ciclo de planejamento das municipalidades.

Esses órgãos exercem uma relativa pressão sobre algumas ações e projetos dos municípios cuja definição ou formulação contaram com a sua participação e envolvimento, mas isso acontece frequentemente apenas com os projetos relacionados com o PERPU, voltado para o financiamento das iniciativas empreendedoras dos cidadãos munícipes. Doutro modo, as reuniões promovidas ao nível desses fóruns de consulta comunitária contam em sua maioria com a participação de cidadãos a título individual e muitas vezes com um número reduzido de participantes que representam as organizações civis formais (entidades patronais, sindicatos, movimentos sociais, instituições acadêmicas, órgãos públicos e organizações não governamentais), que possuem maior força para influenciar os assuntos discutidos por esses conselhos comunitários.

Vale salientar que apesar de o acesso público à informação das instituições do Estado e dos Municípios estar previsto nas directrizes sobre a organização e funcionamento da administração pública (Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro) e o direito à informação (Lei nº 34/2014, de 31 de Dezembro) os usuários dos serviços municipais e a sociedade em geral não beneficiam de informações suficientes ou completas sobre os processos de gestão local, de modo a se formar um quadro referencial que auxilie a consolidar as suas opiniões e catalisar a formação espontânea pelo interesse na participação social no nível municipal, e assim contribuir para a elevação do consciência cidadã que se espera em uma conjuntura democrática.

Nessa perspectiva, dado que os processos participativos em curso são usualmente controlados e manipulados pelas administrações municipais limitando, assim, a possibilidade e a capacidade dos cidadãos dominarem o funcionamento das arenas ora construídas, para pesquisas futuras, torna-se interessante analisar as questões relativas à institucionalização das práticas de participação social e as suas ligações com a melhoria das políticas públicas e da qualidade de vida dos cidadãos visto que esta análise não as contemplou. O outro aspeto fundamental a ser explorado tem a ver com o aprofundamento da discussão acerca da eficácia da ação governativa ao nível local aliada ao problema da responsabilização quer política como administrativa no contexto da lei responsabilidade fiscal, e se a maior concretização da participação pública favorece o exercício de uma prestação de contas na gestão municipal em Moçambique.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3 Ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BRITO, L. *Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique*. Discussion paper n.º 4. Maputo, IESE. 2008.
- CANHANGA, N. Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: BRITO, L. et al. (Eds.). **Cidadania e Governança em Moçambique**. Maputo: IESE. p. 90-118, 2009.
- CHABAL, P. The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer? **International Affairs**, v. 78, n. 3, p. 447-462, 2002.
- CHHOTRAY, Vasudha; STOKER, Gerry. Governance theory and practice. *A Cross-Disciplinary Approach*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2009.
- CIRESP. **Estratégia global de reforma do sector público: 2001-2011**. Maputo, 2001.
- CORNWALL, A.; COELHO, V. *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*. Zed Books, 2007.
- DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The new public service: an approach to reform. **International Review of Public Administration**, v. 8, n. 1, p. 3-10, 2003.
- FARAZMAND, A. Sound governance: engaging citizens through collaborative organizations. **Public Organization Review**, v. 12, n. 3, p. 223-241, 2012.

FORQUILHA, S.; OREE, A. Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. In: BRITO, L. et al. (Eds.). **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE, p. 35–53, 2012.

GAVENTA, J; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2399-2410, 2012.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. **Estratégia da reforma e desenvolvimento da administração pública: 2011-2025**. Maputo, 2012.

GRINDLE, M. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 533-574, 2007.

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo, In: Godoi, C., et al. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-145, 2010.

KEARNS, A. Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions. **Political Geography**, v. 14, n. 2, p. 155-175, 1995.

KING, C.; FELTEY, K.; SUSEL, B. The question of participation: toward authentic public participation in public administration. **Public Administration Review**, v. 58, n. 4, p. 317-326, 1998.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R. e GBIKPI B. (Eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske-Budrich, p. 71-96, 2002.

NGUENHA, E. Governação municipal democrática em Moçambique: alguns aspectos importantes para o desenho e implementação de modelos do orçamento participativo. In: II Conferência do IESE sobre **Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique**. Maputo. 2009.

NUVUNGA A. Política de eleições em moçambique: as experiências de Angoche e Nicoadala. In: BRITO, L. et al. (Eds.). **Desafios para Moçambique 2012**. Maputo: IESE, p. 39-54, 2013.

NYLEN, W. Participatory budgeting in a competitive authoritarian regime: a case study - Maputo, Mozambique. **Cadernos IESE**, n. 13E, 2014.

OSBORNE, S. The new public governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PETERS, G.; MURILLO, L. Gobernanza y burocracia pública: ¿ nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. **Foro internacional**, v. 45, n. 4, p. 585-598, 2005.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **The American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.

SALVADOR, M; RAMIÓ, C. Institutionalizing participatory democracy and the emergence of an epistemic community in Spanish local government. **Journal of Urban Affairs**, v. 33, n. 5, p. 491-510, 2011.

SANTISO, C. *et al.* World Bank and good governance: good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. **Geo. Public Pol'y Rev.**, v. 7, p. 1-137, 2001.

SIMIONE, A.; CKAGNAZAROFF, I. Governança participativa em moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão Municipal em Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, jan.-mar., p. 64-74, 2017.

SPEER, J. Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2379-2398, 2012.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 527-540, 2002.