



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**  
**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Departamento de Ciência Política e Administração Pública**

**Curso do Mestrado em Governação e Administração Pública**  
**Especialização em Governação e Democracia**

**DINÂMICA DA *ACCOUNTABILITY* VERTICAL NO CONTEXTO**  
**DA GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE ENTRE 1998-2010.**  
**UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DA MATOLA.**

**Mestrando:** Bernardino Essau Bilério

**Supervisor:** Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Maio de 2011

**DINÂMICA DA *ACCOUNTABILITY* VERTICAL NO CONTEXTO DA GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE ENTRE 1998-2010. UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DA MATOLA.**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

**Mestrando:** Bernardino Essau Bilério

**Supervisor:** Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Maio de 2011

<b>O Júri</b>			<b>Data</b>
<b>O Presidente</b>	<b>O Supervisor</b>	<b>O Oponente</b>	
_____	_____	_____	____/____/____

### **Declaração de Honra**

Declaro que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que o mesmo constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Maputo, Maio de 2011

O mestrando

Bernardino Essau Bilério

**Dedicatória**

À minha esposa, Rosalda, e à minha filha Alzarina.

## **Agradecimentos**

Ao meu Supervisor, Prof. Doutor José Jaime Macuane, não só pela dedicação e paciência durante a elaboração deste trabalho mas também pelas sugestões e críticas sem as quais não seria possível a feitura do mesmo. Com ele muito aprendi por isso o meu muito obrigado.

Em seguida, endereço os meus especiais agradecimentos ao Conselho municipal da Matola, aos membros da Assembleia Municipal da Matola, aos funcionários dos 3 Postos Administrativos, aos secretários de bairros, chefes de quarteirões e aos munícipes da Matola pela colaboração.

Aos meus colegas do curso, especialmente ao Acácio e Edmundo pela solidariedade demonstrada durante o período de formação. Ao Padil e a Delma pelo apoio em termos de acervo bibliográfico.

Os meus especiais agradecimentos vão a minha esposa Rosalda e a minha filha Alzarina pelo encorajamento para poder frequentar este curso e apoio demonstrado durante os dois anos de formação mesmo estando sujeitos à várias privações.

E a toda família Bilério em especial ao meu irmão Francisco pelo apoio prestado durante a elaboração desta dissertação e, a todos aqueles cujos nomes não cabem nesta página. O meu muito obrigado!

### **Siglas e Abreviaturas**

AM: Assembleia Municipal

AMETRAMO: Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique

CIP: Centro de Integridade Pública

CM: Conselho Municipal

CMCM: Conselho Municipal da Cidade da Matola

FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique

GD's: Grupos Dinamizadores

MAE: Ministério da Administração Estatal

OJM: Organização da Juventude Moçambicana

OMM: Organização da Mulher Moçambicana

ONG's: Organizações não Governamentais

PCM: Presidente do Conselho Municipal

PROL: Programa de Reforma dos Órgãos Locais

RENAMO: Resistência Nacional de Moçambique

## **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 esta ou não a permitir uma maior *accountability* entre os governos locais e a população local.

Para a sua materialização recorreu-se a abordagem qualitativa e administrou-se um guião de entrevista a 47 pessoas residentes no Município da Matola dentre os quais alguns membros da AM, membros e funcionários do CM e alguns munícipes.

Das informações recolhidas e analisadas com auxílio da teoria de agência (modelo agente-principal) constatou-se que tomando como exemplo o que acontece no Município da Matola pode se afirmar que, a descentralização ainda não permite um maior exercício da *accountability* entre o governo municipal e os munícipes. Visto que, ainda verificam-se muitas fragilidades tanto na capacidade de resposta por parte do agente (governo municipal) assim como na capacidade de punição/recompensa por parte do principal (munícipes). 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 munícipes.

**Palavras-Chave:** *accountability*, *accountability* vertical e governação local.

## ÍNDICE

Declaração de Honra.....	I
Dedicatória .....	II
Agradecimentos.....	III
Lista de siglas e Abreviaturas.....	IV
Resumo.....	V
Introdução.....	1
I.    CONTEXTUALIZAÇÃO.....	3
II.   O ESTUDO.....	6
2.1 Problema da Pesquisa.....	6
2.1.1 Objectivos do Trabalho.....	10
2.1.1.1 Objectivo Geral.....	10
2.1.2 Objectivos Específicos.....	10
2.2. Justificativa.....	10
III.  ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL .....	12
3.1 Definição de Conceitos.....	12
3.2 Revisitando o debate teórico sobre o exercício da <i>accountability</i> política ou democrática.....	16
3.3 Mecanismos da <i>accountability</i> democrática ou política.....	20
3.4 <i>Accountability</i> vertical no âmbito da governação local em Moçambique.....	27
3.5 Quadro teórico. ....	32
IV.  METODOLOGIA.....	35
V.  APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	40
5.1 Perfil do município da Cidade da Matola.....	40

5.2. Mecanismos de <i>answerability</i> adoptados ao nível do Município da Matola.....	43
5.3 Mecanismos de <i>enforcement</i> ao nível do Município da Matola.....	53
5.4 Influência da dinâmica da <i>accountability</i> vertical na qualidade da governação local no Município da Matola.....	60
VI. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	66
6.1 Conclusão.....	66
6.2 Recomendações.....	67
BIBLIOGRAFIA.....	70
ANEXO.....	76

## **Introdução**

Este trabalho subordinado ao tema, **Dinâmica da *accountability*<sup>1</sup> vertical no contexto da governação local em Moçambique entre 1998-2010: Um estudo de caso do município da Matola**, aborda a *accountability* democrática que tem sido um dos temas frequente nas discussões políticas contemporâneas, abrangendo estudiosos, tomadores de decisões e cidadãos.

Baseando nos pressupostos teóricos de que “*a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável que permite a participação das populações num ambiente democrático*”, (Masilala 1996:14) e no que referem Barnett, Minis & VanSant (1997), ao enumerar as características da descentralização democrática, que a governação local democrática aumenta a *accountability* do governo local, a transparência e receptividade, realizou-se este estudo com o propósito de perceber se ao nível da governação local em Moçambique os governantes informam, explicam e justificam as suas decisões e acções à população local (municípios). E se os municípios punem ou recompensam os governantes em função do seu desempenho no âmbito da governação local no país.

Tendo em conta que a institucionalização da democracia nos anos 1990 acompanhada pelo processo da descentralização (criação de governos locais democráticos) em Moçambique é um fenómeno recente e não profundamente explorado, este estudo afigura-se como uma contribuição ao debate sobre a governação municipal no país. Pois, tomando como exemplo o município da Matola foi possível visualizar o nível do exercício da *accountability* vertical ao nível da governação local. Em termos da capacidade de resposta (*answerability*) foi possível identificar as formas usadas pelo governo municipal para informar, explicar e justificar as suas acções e decisões e reflectir em torno das limitações existentes neste processo. E em termos da capacidade de punição/recompensa apresenta-se uma reflexão em torno das acções levadas a cabo pelos municípios para esse efeito e as devidas limitações.

---

<sup>1</sup> O termo mantém-se em inglês porque ainda não há uma palavra em português que o traduza da melhor forma. Para mais detalhe sobre o assunto veja: Campos (1990), Miguel (2005) e Pinho & Sacramento (2009).

O estudo encontra-se organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresentamos o contexto do surgimento dos governos locais em Moçambique. No segundo capítulo, aborda-se o ponto de partida para o estudo (o problema da pesquisa, os objectivos e a justificativa). Em seguida, no terceiro capítulo, fazemos o enquadramento teórico-conceptual onde primeiro clarificamos os conceitos chaves do trabalho, revisitamos o debate teórico sobre a *accountability* política no geral. É neste capítulo que apresentamos as conclusões de alguns estudos já feitos que de certa forma abordaram esta temática no caso moçambicano e apresentamos a teoria da agência que é a teoria de base que nos ajudou a analisar a dinâmica da *accountability* vertical no Município da Matola.

O quarto capítulo é reservado à metodologia do trabalho onde indicamos os procedimentos que foram usados para tornar possível a materialização desta pesquisa. Já no quinto capítulo apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa nomeadamente: os mecanismos de *answerability* e de *enforcement* existentes ao nível do Município da Matola. E para finalizar este capítulo, reflectimos em torno da influência da dinâmica da *accountability* vertical na qualidade da governação local democrática na Matola. Para finalizar o estudo, apresentamos a conclusão e avançamos algumas recomendações com vista ao melhoramento do exercício da *accountability* política (democrática) ao nível deste Município e indicamos a bibliografia consultada.

## **I. CONTEXTUALIZAÇÃO**

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 objectivos diferentes, (Kulipossa; 2003).

Em relação a centralização, Forquilha (2007: 8) afirma que *“o processo de implementação da nova ordem política no período imediatamente a seguir a 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”*.

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

Esta 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 e a 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 objectivos foi a aproximação da administração das urbes à população. É nesta esteira, que nos finais dos

anos 80 começaram a fazer sentir-se os primeiros debates relativos á descentralização administrativa dos centros urbanos, (MAE; 2000).

Decorrente desses debates, em 1994 é aprovada pela então Assembleia monopartidária a Lei–quadro dos distritos municipais (Lei 3/94 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. 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; 2000:14). Contudo, esta lei 3/94 foi tida como inconstitucional, pois não estava previsto em nenhum capítulo da Lei mãe (Constituição da República de 1990) a criação de órgãos com este tipo de poder.

Deste modo, foi feita a alteração pontual da Constituição de 1990, através da lei nº9/96 de 22 de Novembro que introduziu princípios e disposições sobre o poder local no contexto da lei fundamental e efectuaram-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 municipais nelas eleitos marcando assim, o início do exercício da municipalização, (MAE; 2000).

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 2/97 são chamados a prestarem contas perante a população local (municípes) durante o exercício das suas funções, visto que, a legislação autárquica determina que o PCM (Presidente do Conselho Municipal) e os membros da AM

(Assembleia Municipal) são eleitos por um sufrágio universal, directo, 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 actos (deliberações) e está determinado que as sessões da AM são públicas.

Como se pode depreender a legislação autárquica cria condições para que ao nível da governação local em Moçambique possa haver maior *accountability*, isto é, que o governo municipal possa informar, explicar e justificar suas decisões e acções perante os residentes e que estes (residentes) possam punir ou recompensar os governantes pelo seu desempenho.

No entanto, apesar da legislação autárquica abrir espaço para uma maior prestação de contas ao nível local, os resultados práticos mostram um défice do exercício da *accountability* ao nível dos governos locais em Moçambique. É neste contexto que, com o presente estudo propusemo-nos a reflectir em torno da dinâmica da *accountability* vertical ao nível da governação local em Moçambique, tomando como exemplo o Município da Matola.

## **II. O ESTUDO**

Neste capítulo apresentamos o ponto de partida para o estudo nomeadamente: o problema da pesquisa, os objectivos do trabalho e a justificativa.

### **2.1 Problema da Pesquisa**

Ao nível teórico acredita-se que a democracia local é condição essencial para a democracia geral, tal como refere McCarnery (*apud* Smith; 1998) que, o governo local é frequentemente reorganizado à medida em que os países levam a cabo transições democráticas, que podem provir da noção Tocqueviliana de que o governo local é um campo de treino para a democracia.

E ainda ao nível teórico, o debate relativo à descentralização sustenta que ao nível da governação local há maior participação da população, maior *accountability* e de forma geral um maior exercício da democracia. Tal como advoga Masalila (1996:14) “*a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável que permite a participação das populações num ambiente democrático.*”

Na mesma perspectiva, Mill (*apud* Smith; 1998) afirma que, o governo local democrático proporciona uma educação política pertinente aos cidadãos de sociedades livres. Ele garante educação para gestão de preocupações comuns na prossecução de questões públicas.

Para Smith (1998), a democracia local oferece uma melhor qualidade de participação em relação ao governo nacional porque baseado na comunidade e na familiaridade com a sociedade e com os seus membros, ela oferece uma participação mais significativa. Ao nível local há mais incentivos para a participação porque as consequências são mais visíveis e imediatas.

E, ao enumerarem as características da descentralização democrática, Barnett, Minis & VanSant (1997) referem que a governação local democrática aumenta a *accountability* do governo local, a transparência e receptividade. Estas características incluem padrões e códigos de ética, avaliação de desempenho, informação aberta, sistemas de informação, fiscalização dos cidadãos e receptividade às necessidades, opiniões e pedidos dos cidadãos. Por outro lado, a descentralização democrática reforça o papel da sociedade civil. Aqui inclui-se uma competição pacífica pelo poder político e eleições livres, justas de todos os conselheiros locais-chave, acesso do público à informação e a todas reuniões, reuniões da cidade, fórum dos cidadãos e outros mecanismos de tomada de decisões conjunta. Inclui um ambiente que incentive a participação de todos os sectores da população, especialmente a oportunidade dos pobres e mulheres de participarem individual ou colectivamente.

As abordagens dos vários autores apresentados deixam claro que ao nível da governação local há mais incentivo para que haja uma maior participação da população, prestação de contas e responsabilização dos governantes locais pelo seu desempenho. E foi dentro deste contexto que o Governo de Moçambique, tendo em vista envolver a população local no âmbito da governação lançou as primeiras medidas rumo à descentralização, cujo marco foi o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) que tinha em vista a reorganização dos governos locais para que, por exemplo, permitisse um maior exercício democrático ao nível local. Recorrendo a Faria & Chichava (1999) a descentralização por se tratar de um poder mais próximo do cidadão potencia uma maior participação e responsabilização dos cidadãos na resolução de problemas de desenvolvimento local, reforçando a democracia ou pelo menos aproximando os cidadãos do centro de tomada de decisão político-administrativa.

No entanto, para o caso de Moçambique isso parece não estar a acontecer, pois alguns estudos já feitos mostram problemas de *accountability* tanto ao nível da democracia geral (governação nacional) assim como ao nível da democracia local. O que cria imensas dúvidas se realmente o processo da descentralização em Moçambique estará a permitir maior exercício da *accountability* entre os governos municipais e a população local.

Por exemplo, o estudo do CIP que centrou a sua atenção no contexto institucional para a prestação vertical e horizontal de contas, concluiu que a governação democrática enferma de vários constrangimentos, de entre eles, os seguintes: i) mecanismos de controlo e prestação de contas pobremente definidos nos órgãos locais do Estado e nas autarquias; ii) aparente subalternização do parlamento perante o executivo e déficite institucional do parlamento que afecta os seus incentivos estruturais para o exercício do poder orçamental perante o executivo, (CIP; 2009).

Aliado ao pressuposto de que a *media* tem um papel pontencialmente instrumental de exigir maior prestação de contas do governo perante os cidadãos, a partir do relatório do CIP é possível visualizar, outros constrangimentos que afectam negativamente o processo de prestação de contas no contexto moçambicano, nomeadamente: dificuldades de acesso à informação na posse dos órgãos públicos; limitada capacidade técnica para analisar e reportar questões complexas, tais como orçamento e concentração da *media*, sobretudo escrita, em Maputo (a capital do país) e é escrita em português, (CIP; 2009: 18).

No “*Relatório do estudo sobre transparência, áreas de riscos e oportunidades de corrupção em seis autarquias moçambicanas*”, de forma geral, fica evidente que os autarcas não prestam com regularidade explicações aos munícipes sobre as suas decisões e acções, isto é, não explicam o que fizeram, como fizeram e por que fizeram, (Nuvunga, Mosse e Varela; 2007).

Por outro lado, Groelsema, Turner e Shenga (2009), avaliando a qualidade da democracia em Moçambique referem que a inexistência de mecanismos de controlo e fiscalização de forças de equilíbrio fortes, de liberdade de expressão, de legislação sobre conflito de interesse e os índices de participação cada vez mais reduzidos apresentam desafios particulares à boa governação. Para estes autores, no mínimo, uma fraca competição significa que o governo actual não tem que recear ser derrubado por mau desempenho.

Esta situação também demonstra, até certo ponto, a existência de um déficite no exercício da *accountability* vertical ao nível da governação local visto que, nesta situação os

governantes eleitos podem não informar nem justificar as suas acções ou decisões à população que lhes elegeu porque a probabilidade de serem punidos é ínfima.

Para eles, esta fraca governação é exacerbada por regras eleitorais como a representação proporcional de listas, facto que confere aos dirigentes do partido o poder de determinar a ordem dos candidatos parlamentares no boletim de voto. Consequentemente, os parlamentares devem uma maior obediência aos chefes do partido do que aos seus eleitores, (Groelsema, Turner e Shenga; 2009). Nas suas análises os autores concluem que, uma área promissora na esfera da governação é a descentralização, para eles os governos sub-nacionais produziram alguns resultados inesperadamente positivos para os presidentes dos municípios, conselhos e assembleias municipais em cidades como Nacala e Beira, onde é evidente um nível de responsabilização e competência.

Tomando como base estes estudos, pode parecer válido afirmar que, para o caso de Moçambique a descentralização não permitiu a criação de governos locais onde pudesse se observar maior *accountability* entre os autarcas e a população local. Talvez pelas razões que Kulipossa (2004), levanta quando refere 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 níveis, com graves problemas de pobreza e analfabetismo e com um sistema multipartidário que ainda não está consolidado.

Tendo em conta este cenário onde todas informações tendem a mostrar a existência de fragilidade nos mecanismos de *accountability*, é pertinente analisar a dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local em Moçambique, tomando como exemplo o município da Matola, procurando desta forma responder dentre as várias questões as seguintes: i) até que ponto os autarcas e membros da Assembleia municipal informam, explicam e justificam as suas decisões e acções perante a população local; ii) quais são as formas usadas pelos governos municipais para informarem e justificarem suas decisões e acções no âmbito da governação; iii) até que ponto a população pune ou

recompensa os autarcas e membros da Assembleia municipal pelo seu desempenho durante a governação e por último iv) quais são os principais desafios do exercício da *accountability* vertical ao nível dos governos locais.

Portanto, a essência desta pesquisa é procurar responder a seguinte questão: até que ponto o processo da descentralização em Moçambique permite um maior exercício da *accountability* vertical entre os governos municipais e a população local?

## **2.1.1 Objectivos do trabalho**

### **2.1.1.1 Objectivo Geral:**

- Compreender a dinâmica da *accountability* vertical ao nível da governação local em Moçambique, em particular no município da Matola.

### **2.1.1.2 Objectivos Específicos:**

- Descrever o contexto do surgimento dos governos locais em Moçambique;
- Descrever a dinâmica da *accountability* vertical ao nível do município da Matola;
- Analisar a influência da dinâmica da *accountability* vertical na qualidade da governação local no Município da Matola.

## **2.2. Justificativa**

A institucionalização da democracia na década 90 acompanhada pelo processo da descentralização (criação de governos locais democráticos) em Moçambique é um fenómeno recente não profundamente explorado. É neste sentido que partindo de visões teóricas em relação a este processo procura-se estudar: se a governação local no país está permitindo ou não maior *accountability* entre os autarcas e membros da AM (eleitos) e os munícipes (eleitores).

Pois, apesar de ao longo do tempo a democracia ter sido vista como a melhor forma de organização política da sociedade, o sistema democrático é particularmente difícil de criar e sustentar, estando também constantemente em processo de transformação. Desta forma, a construção de mecanismos efectivos de *accountability* emerge como um grande desafio à melhoria da qualidade da democracia, (Dália; 2005).

É dentro deste contexto que se mostra pertinente fazer uma reflexão teórico-prática sobre a dinâmica da *accountability* vertical ao nível da governação local no contexto moçambicano. Pois, acreditamos que partindo de 1998 ano em que foi iniciado o processo da autarcização até 2010 vamos poder, na medida do possível, fazer uma retrospectiva da interacção entre os órgãos municipais e os munícipes. E isso poderá permitir a identificação dos pontos fortes e fracos existentes neste processo. Ainda poderá permitir a identificação de ferramentas e instrumentos que irão melhorar o exercício de *accountability* vertical.

Além disso, ao nível do país ainda são poucos os estudos que de forma aprofundada abordam os mecanismos de *accountability* (prestação de contas) ao nível da governação local. Desta forma, este estudo afigura-se como sendo uma tentativa de contribuir ao debate sobre a governação local em Moçambique, analisando de forma específica a dinâmica de *accountability* vertical ao nível da governação local democrática no País, tomando como exemplo o município da Matola.

Tomamos como exemplo o Município da Matola porque os vários estudos<sup>2</sup> feitos que de certa forma tocam o aspecto de *accountability* ao nível da governação local não fazem menção a este Município, isto é, apesar de ser um dos maiores municípios do país ainda não foi alvo de estudos aprofundados sobre esta matéria. Por outro lado, mostra-se relevante reflectir em torno da dinâmica da *accountability* vertical neste município porque desde o início da governação local acompanhamos que o governo municipal encontra-se distante da população, não consegue resolver os problemas básicos da população e nem cumpre com as promessas feitas durante as campanhas eleitorais, no entanto, o edil foi sempre do mesmo

---

<sup>2</sup> Referimo-nos aos estudos que tivemos acesso.

Partido. Desta forma, houve a necessidade de desenvolver este estudo para perceber se os autarcas e membros da AM deste município informam e justificam as suas decisões e acções aos munícipes e se isso acontece como o fazem. E perceber até que ponto os munícipes da Matola punem ou recompensam os autarcas e membros da AM pelo seu desempenho.

### **III. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL**

Neste capítulo recorreremos ao debate desenvolvido na vasta literatura para clarificarmos os conceitos, discutir o exercício da *accountability* política ou democrática e definir o quadro teórico que orienta a nossa análise.

#### **3.1 Definição de Conceitos**

Nesta secção nos propomos de forma resumida a clarificar os conceitos-chave deste trabalho nomeadamente: *accountability*, *accountability* vertical e governação local.

Para Diamond e Morlino (*apud* Shenga; 2008) a *accountability* é a obrigação dos líderes políticos eleitos a responder pelas suas decisões políticas quando questionados pelos cidadãos eleitores ou outros corpos constitucionais.

Apesar desta definição enquadrar-se na discussão que se pretende desenvolver neste estudo, uma vez que ela liga-se essencialmente a *accountabilty* política ou democrática que é objecto desta pesquisa, há que observar que a *accountability* não é apenas a obrigação dos

líderes políticos eleitos pois, a *accountability* pode ser política ou democrática, financeira e de desempenho.<sup>3</sup>

Em relação a este conceito Andréas Schedler (1999), procura especificar o termo *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 actos; e ii) a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*), (Andréas Schedler *apud* Carneiro & Costa; 2001).

Apesar de a primeira definição de *accountability* que apresentamos abordar directamente a *accountability* política ou democrática, que é o nosso objecto de estudo, a definição apresentada por Schelder complementa a primeira porque esta de forma detalhada traz as dimensões da *accountability*, nomeadamente: a capacidade de resposta do agente e capacidade de punição/recompensa por parte do principal.

Até aqui tratamos o conceito de *accountability* política no geral, ainda não definimos de forma específica o tipo de *accountability* política<sup>4</sup> que pretendemos abordar. A *accountability* vertical que nos propomos a abordar refere-se, de acordo com Brinkerhoff (2001), a *accountability* que ocorre fora do Estado, isto é, esta refere-se aos actores de controlo que se localizam fora do Estado que jogam um papel fundamental em manter os actores do Estado responsáveis.

O'Donnell 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 actuar na fiscalização da actividade

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre os tipos de *accountability*, veja a discussão feita por Brinkerhoff, Derick W. (2001). **Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and strategic options**. Washington: Center for Democracy and Governance

<sup>4</sup> Nesta secção não se apresenta a discussão sobre os vários tipos ou formas de *accountability* política visto que este assunto apresenta-se de forma desenvolvida na secção 3.3 Mecanismos da *accountability* democrática ou política.

pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da *accountability* vertical (relacionamento principal-agente) este conceito abrange acções da sociedade civil e imprensa para fiscalização e exposição dos actos das autoridades públicas, (O'Donnell *apud* Dália; 2005).

Esta definição de *accountability* vertical enquadra-se na reflexão que pretendemos desenvolver, porém importa frisar que para o nosso estudo a *accountability* vertical refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONG's, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre o governo municipal (PCM, AM) e não sobre os funcionários públicos no geral como aparece plasmado na definição de O'Donnell.

Outra definição não muito distante a oferecida por O'Donnell e que se enquadra na nossa reflexão é esta avançada por Acosta, Joshi & Ramshaw (2010), quando advogam que, os mecanismos da *accountability* vertical referem-se à relação entre os cidadãos concebidos como os principais (eleitores, sociedade organizada e *media*) e agentes do Estado que têm um mandato efectivo para responder por suas acções (legislaturas, representantes eleitos e governos locais).

É neste contexto que pretendemos com este estudo analisar a dinâmica da *accountability* vertical na governação local em Moçambique, isto é, procurar perceber até que ponto o governo municipal informa, explica e justifica as suas acções e decisões aos munícipes. E, que vigilância e sanções os eleitores, a sociedade civil organizada exerce sobre o governo municipal.

Tendo em conta que a nossa discussão gira em torno da dinâmica da *accountability* vertical na governação local, o último conceito chave que vale a pena clarificar é governação local.

De acordo com Barnett, Minis & VanSant (1997), a governação local democrática é um nível autónomo 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.

Esta definição de governação local ressalta que esta ocorre ao nível de um governo local autónomo, investido de autoridade e recursos que funciona de forma democrática e que, para o caso específico de Moçambique encontramos este tipo de governo ao nível das autarquias locais. Que “*são uma forma de governo que actua com uma relativa independência do poder do Estado central e com órgãos próprios que desenvolvem as suas actividades a bem dos interesses das populações residentes na sua própria área de acção, mas sem prejudicar os interesses de toda a nação, nem a participação do Estado*”, (Alves & Cossa; 1997:3). A Lei nº2/97 de 18 de Fevereiro especifica, quando refere que as autarquias são entidades distintas do Estado que funcionam num determinado território que pode 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.

Matola enquadra-se na dimensão de Município por isso que ao longo do nosso trabalho vamos usando de forma alternada as expressões governação local e governação municipal por assumirmos que a dinâmica da *accountability* vertical na governação local que o estudo aborda é a que ocorre ao nível dos municípios uma vez que no país ainda não há autarquias correspondentes à categoria de povoação.

Clarificado os conceitos chaves deste trabalho, passamos de seguida a apresentar as visões dos vários teóricos em relação ao exercício da *accountability* política ou democrática.

### **3.2 Revisitando o debate teórico sobre o exercício da *accountability* política ou democrática**

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 exactamente neste contexto que a *accountability* emergiu como um dos principais instrumentos de controlo democrático, (Dália; 2005).

Desde o seu aparecimento, o termo *accountability* tem sido usado de forma abusiva para significar coisas diferentes, tal como refere Carneiro & Costa (2001:1) “*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*”.

Andréas 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 actos e ii) a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*), (Andréas Schedler *apud* Carneiro & Costa; 2001).

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 as acções 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 actividades ou rendimentos (*outputs*). Este tipo de questão caracteriza-se basicamente pela vigilância

(controlo) e implica um sentido único de transmissão de informação de actores responsáveis para os actores de controlo. Neste 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 factos e contas, exige também explicações e justificações, aqui não se questiona apenas o que se fez mas também porquê. A justificação vai para além da transmissão de informação entre o actor *accountable* e os actores de controlo. Este aspecto de justificação na *answerability* e sua expressão através do diálogo público liga-se a 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 aplicação de sanções para acções ilegais ou inapropriadas e comportamentos não cobertos através da *answerability*. A habilidade dos actores de controlo para impor punição nos actores *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* efectiva é preciso que haja a *answerability* e *enforcement* tal como referiu Schedler.

Aqui fica evidente que a noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Nesta perspectiva, Acosta, Joshi & Ramshaw (2010) afirmam que, a noção básica da *accountability* (responsabilização) implica uma relação entre pelo menos dois tipos de actores, 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 (municípios) que por seu lado deve se posicionar como actor de vigilância controlando os actos 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 a assimetria de informação que existe entre o principal e o agente. De acordo com Brinkerhoff (2001) na *accountability* democrática existe o que os economistas institucionais chamam de problema agente-principal, onde o dilema é como assegurar que o

agente possa agir no interesse do seu principal uma vez que o agente tem melhor acesso a informação acerca dos recursos governamentais, acções e desempenho em relação ao principal. Para este autor, devido a importância de se abordar a assimetria de informação entre o agente e o principal, a *accountability* democrática, neste contexto, enfatiza mecanismo de recolha de informação, elaboração de relatórios sobre planos e acções e informar os eleitores, ao contrário dos mecanismos de controlo e punição.

É neste contexto, que Schedler delineando uma concepção radical da noção de *accountability*, identifica três formas básicas pelas quais se pode prevenir do abuso do poder: i) sujeitar o poder ao exercício das sanções; ii) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e iii) forçar que os actos dos governantes sejam justificados. A primeira dimensão remete à capacidade de *enforcement* e as duas outras têm a ver com a capacidade de resposta dos funcionários públicos (Schedler, *apud* Carneiro & Costa; 2001).

Nesta ordem de ideias, Manin, Przeworski & Stokes (2006) identificam alguns factores fundamentais para o controlo do eleitor sobre os políticos: i) o eleitor deve estar apto para designar claramente a responsabilidade pela performance do governo; ii) os eleitores devem ser capazes de não reelegerem partidos responsáveis por má performance; iii) os políticos devem ter incentivos para optarem pela reeleição; iv) a oposição deve agir fazendo monitoria ao desempenho do governo, agindo também como instrumento informativo do cidadão.

Brinkerhoff (2001) no seu debate sobre a *accountability* democrática ou política refere que na essência, a *accountability* democrática tem a ver com as instituições, procedimentos e mecanismos que procuram assegurar que o governo cumpra com as suas promessas eleitorais, realize, agregue e represente os interesses dos cidadãos e responda às preocupações persistentes e emergentes dos cidadãos. Para ele, a *accountability* democrática envolve as expectativas dos cidadãos em relação a forma como os oficiais públicos agem na formulação e implementação de políticas, oferta de bens e serviços públicos, cumprimento das promessas eleitorais e implementação do contrato social.

Neste sentido, há necessidade de controlar o poder político para garantir que o agente (governo) possa agir de acordo com os princípios, integridade, responsabilidade profissional acordados aquando da celebração do contrato social com o principal ou seja aquando da delegação do poder. Isto é, o controlo do poder é necessário para garantir que o governo cumpra com as promessas eleitorais, represente os interesses dos cidadãos e que responda às preocupações e necessidades emergentes da população.

Tal como referimos anteriormente, Dália (2005) também assume que o termo "*accountability*", é utilizado não simplesmente para referir-se ao acto de prestação de contas por parte das autoridades públicas, como também engloba as reivindicações decorrentes dos cidadãos quando julgarem que a actividade estatal encontra-se deficiente em determinado aspecto. Aqui o exercício da cidadania apresenta-se, então, como uma maneira infalível de intimar o gestor público a fornecer informações claras de seus actos, de forma acessível à população. Assim, a *accountability* pode ser garantida pelo controlo e manifestação dos cidadãos articulados em seus contextos sociais.

Aqui faz-se alusão à necessidade de quando os cidadãos julgarem que a actividade governamental encontra-se deficiente em determinado aspecto reivindicarem e exigirem que os governantes informem e justifiquem. No entanto, a questão que se pode levantar é se no contexto da governação local em Moçambique isso acontece ou não. Pois, tal como advoga Bandeira (2005), a noção de *accountability* não se perfaz como algo isolado mas sim inserido em um contexto de cidadania participativa, os actores sociais informados das políticas públicas, se organizam em sua conjuntura socio-económica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais.

Portanto, este debate inicial sobre a *accountability* que acabámos de apresentar traz aspectos extremamente fundamentais para reflexão no contexto da governação municipal em Moçambique: primeiro em relação à capacidade de resposta (*answerability*) por parte

dos governos municipais, se estes informam e justificam as suas decisões e acções aos munícipes. E segundo, em relação a capacidade de punição (*enforcement*) por parte dos munícipes e outras instituições com poder para tal. Por exemplo, mostra-se relevante procurar perceber no contexto da governação local em Moçambique se a punição ou compensação são realmente consequência imposta pelo munícipe ou por outros corpos seguindo a avaliação da informação, explicação e justificação fornecidas pelo incumbente (governante eleito) ou resultam de outros aspectos e interesses.

Após termos iniciado o debate sobre o exercício da *accountability* política ou democrática no geral, passamos em seguida apresentar a discussão da *accountability* tendo em conta os vários mecanismos existentes e as condições em que cada um dos mecanismos de *accountability* pode ocorrer com efectividade com mais enfoque a *accountability* vertical.

### **3.3 Mecanismos da *accountability* democrática ou política**

Quando se aborda a questão da *accountability* democrática é importante prestar atenção ao que Brinkerhoff (2001) refere em relação à localização dos vários actores, isto é, é preciso saber onde se encontram os actores *accountables* (agentes) e os actores 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 o autor, a larga categorização que é frequentemente feita distingue entre instituições e actores localizados dentro do Estado e aqueles localizados fora deste. A *accountability* dentro do Estado refere-se as instituições do estado que limitam o abuso por outras agências públicas e ramos governamentais. Estas acções 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 instituições depende ambos da sua autonomia, que é necessária para efectivamente prosseguir o seu controlo e funções sancionatórias e da sua ligação com outras instituições dentro do sistema de governo, (Brinkerhoff; 2001).

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

Para Wampler (2005) a *accountability* horizontal, na forma como é definida por O'Donnell, não aborda de maneira satisfatória como as ambições de diferentes actores podem se contrapor na produção de diferentes resultados; as instituições aparentemente flutuam sobre a sociedade política e a sociedade civil ao invés de demonstrarem que foram tomadas por actores específicos com seus interesses particulares, (Wampler *apud* Dália; 2005).

Moreno et al. (*apud* Neto; 2009), ao apreciarem o problema do déficite de *accountability* na região da América Latina, questionam o conceito da *accountability* horizontal e estabelecem parâmetros em que o controlo democrático efectivamente ocorre nos diversos sistemas políticos. Os autores superam a ideia de *accountability* como representação de interesses e a substituem pelo controlo como delegação de poder do eleitorado aos seus representantes, exercido a partir da relação agente-principal. Estes negam a existência de um controlo democrático entre representantes e/ou agências de mesmo grau hierárquico ou nível da actuação. Para estes, não há *accountability* entre agentes, mas apenas entre estes e os respectivos principais. O que ocorre, na verdade são trocas de informações e as interacções

(*horizontal exchange*) entre agências, entre representantes ou entre as categorias referidas, uma vez que tais instituições são formalmente independentes. Na concepção destes autores, quando as instituições são formalmente independentes umas das outras, elas não são *accountable* entre si pois, a independência e *accountability* são características contraditórias do desenho institucional.

A perspectiva defendida por estes autores, nega por exemplo, ao nível da governação municipal, a existência de controlo das acções do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal, entre estes órgãos só existe uma troca de informações. Nesta óptica, estes só podem prestar contas aos seus principais (munícipes) uma vez que tanto o PCM assim como os membros da AM são eleitos pela população para agirem em seu nome.

A segunda categoria de acordo com a localização dos diversos actores, segundo Brinkerhoff (2001), refere-se a *accountability* que ocorre fora do Estado. Esta diz respeito aos actores de controlo que se localizam fora do Estado que, jogam um papel fundamental em manter os actores do Estado responsáveis. Muitos analistas chamam esta categoria de *accountability* vertical. O'Donnell 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 cidadãos comuns possam actuar na fiscalização da actividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da *accountability* vertical (relacionamento principal-agente) este conceito abrange acções da sociedade civil e imprensa para fiscalização e exposição dos actos das autoridades públicas, (O'Donnell *apud* Dália; 2005).

Falando da *accountability* vertical, Shenga (2008) refere que a forma eleitoral de prestação de contas tem uma natureza periódica e é dependente das várias datas das eleições nacional e local. O autor salienta que, idealmente, o desempenho do incumbente é avaliado e revisto;

alternativas de políticas públicas são debatidas e os votantes ou compensam os incumbentes votando neles ou punem-nos, votando na oposição política ou abstenendo-se do voto.

Tal como vimos em O'Donnell (1998) e Dália (2005), Shenga (2008) também advoga que, as dinâmicas de prestação de contas verticais estendem-se além das eleições e da relação entre votantes e seus representantes, envolvendo também os esforços das organizações cívicas, ONG's, movimentos sociais, *think tanks*, e os meios de comunicação social para manter o governo a prestar contas entre eleições.

Portanto, Shenga (2008) adverte que a competição e participação políticas são condições cruciais para prestação de contas vertical. Se os votantes são capazes de manter seus dirigentes do Estado e partidos governantes a prestar contas periodicamente através das eleições, eles devem estar engajados, ter conhecimentos sobre assuntos e desempenho daqueles no poder, e devem votar com frequência. Ao mesmo tempo, a prestação de contas requer eleições competitivas genuínas nas quais partidos institucionalmente fortes são capazes de oferecer alternativas programáticas nas quais votantes são capazes de punir incumbentes por desempenho pobre ou políticas públicas indesejadas. O processo vertical de monitorização, questionamento e demanda de justificação através de trabalho de ONG's, grupos de interesses, partidos de oposição e outros actores da sociedade civil requer liberdades para esses grupos funcionarem e estado de direito para lhe proteger da intimidação.

Além das condições levantadas por Shenga para que a *accountability* vertical seja efectiva, Brinkerhoff (2001) refere que a habilidade dos actores da *accountability* vertical para jogar um papel efectivo na *accountability* é influenciada por três factores nomeadamente: i) eles precisam estar ligados por algum grau aos agentes de *accountability* dentro do Estado; ii) a

qualidade da democracia no país influencia o que são capazes de realizar<sup>5</sup>. Por exemplo, se as liberdades fundamentais, como o acesso à informação estão ausentes ou limitadas, ou se a crítica às acções governamentais é tratada como motivo de perseguição ou violência física, então a *accountability* a partir de fora do Estado será severamente restringida. O terceiro factor que influencia a habilidade dos actores da *accountability* vertical, está ligado à sua capacidade, isto é, estes devem ter uma capacidade suficiente para permitir o seu engajamento nas actividades de *accountability*. Por exemplo, a *media* precisa de habilidades básicas de investigação e reportagem, bem como um padrão de informação (reportagem) consentido para ser credível, (Waisbord *apud* Brinkerhoff; 2001). A sociedade civil precisa de ser suficientemente desenvolvida de forma a agregar as demandas, o exercício da voz, tirar vantagens da liberdade de informação, clareza das leis e serem tomados a sério pelos oficiais públicos, (Coston *apud* Brinkerhoff; 2001).

Procedendo com as suas análises, Brinkerhoff (2001) advoga ainda que numa democracia os políticos são responsáveis em primeiro lugar para os cidadãos que lhes elegerem, ainda que frequentemente estas ligações sejam delicadas. Para o autor, estas ligações podem ser delicadas porque: i) as eleições podem estar um pouco distantes e constituir um mecanismo limitado de *accountability*; ii) os políticos eleitos sob um sistema onde os cidadãos votam numa lista partidária ao invés de representantes individuais tendem a ser responsáveis (*accountables*) primeiro às lideranças dos seus partidos e em segundo plano aos cidadãos. Terceiro, os indivíduos nomeados para posições de liderança pelo governo no poder podem sentir a dever sua fidelidade para os políticos tomadores de decisões e com um fraco senso de *accountability* aos cidadãos.

O autor defende que, a exploração significativa da *accountability* vertical exige uma visão desagregada dos cidadãos, como indivíduos e bem como membros de grupos da sociedade civil. Para ele, a dimensão na qual as agências públicas são responsáveis (*accountables*) aos cidadãos depende de vários factores tais como: a forma como os cidadãos estão

---

<sup>5</sup> Neste ponto há concordância entre Brinkerhoff (2001) e Shenga (2008) pois todas as condições para que *accountability* vertical seja efectiva levantadas por Shenga estão ligadas a qualidade da democracia de um país.

organizados para o exercício da voz (*voice*), e advocacia. Sem uma suficiente agregação, cidadãos individuais são pouco prováveis para estarem numa posição para forçar a *accountability* quando as agências estiverem pouco dispostas a receptividade. Desta forma, o papel das organizações da sociedade civil estende-se para além da agregação de interesses e advocacia, também para a divulgação de informação e desmistificação de políticas governamentais, regulação, obrigações tornando assim os cidadãos em consumidores bem informados de políticas e programas, bem como em votantes informados. As organizações da sociedade civil frequentemente colaboram com a *media* para disseminar a informação, ajudando os cidadãos a manter os dirigentes do Estado responsáveis. A complexidade e a especialidade técnica das funções do governo são barreiras para o exercício de forma inteligente da *accountability* por parte dos cidadãos e as organizações da sociedade civil mais uma vez podem ajudar os cidadãos esclarecendo os assuntos, (Brinkerhoff; 2001).

Apesar deste conjunto de factores que podem constituir obstáculo ao exercício efectivo da *accountability* vertical há que concordar com Dália (2005), quando refere que numa poliarquia, a *accountability* vertical acaba sendo um mecanismo de maior eficiência pois, funciona como um instrumento mais voltado para a sociedade civil, estando inclusos neste processo, cidadãos comuns, ONG's, empresas privadas e principalmente a imprensa. Os governos democráticos podem até violar a *accountability* horizontal com certa impunidade mas seria muito custoso violar seriamente os direitos liberais que possibilitam o funcionamento da *accountability* vertical, pois, o regime deixaria de ser democrático.

Além da *accountability* vertical e horizontal alguns autores identificam uma terceira forma de *accountability* que é a societária. Este é o caso de Smulovitz & Peruzzotti (2000) que, reconhecendo que as eleições não funcionam como meios influentes dos cidadãos sobre as autoridades eleitas, desenvolveram, então, o conceito de "*accountability* societária". Que na visão destes autores, seria um complemento da *accountability* vertical, mas sem ser eleitoral. Esta consiste na pressão da sociedade sobre o governo através de meios para

promoção de interesses públicos ou activação de agências de *accountability* horizontal. Isto é, através da acção de associações civis, movimentos, imprensa, exposição de acções delituosas do governo na agenda de discussões pública, (Smulovitz & Peruzzotti *apud* Dália; 2005).

No entanto, os elementos caracterizadores da *accountability* societária que estes autores apresentam podem ser encontrados na discussão da *accountability* vertical que apresentámos anteriormente.<sup>6</sup> Daí que os mesmos autores advogam que a *accountability* societária constitui um mecanismo não-eleitoral, ainda que vertical, de controlo, baseado nas acções de um múltiplo conjunto de associações e movimentos de cidadãos e na *media*; acções que visam expor erros nas actividades governamentais, trazendo novas questões para a agenda pública ou activando a operação de agências horizontais (Smulovitz & Pruzzotti *apud* Dália; 2005).

Nesta secção, estivemos a discutir os diferentes mecanismos de *accountability* política ou democrática. A relevância da mesma é que nos permitiu a junção de várias visões teóricas sobre os diferentes mecanismos de *accountability* política e a operacionalização da *accountability* vertical de forma específica. Deste debate ficou claro que, a *accountability* vertical está ligada à interacção entre actores situados dentro do Estado com os actores que se encontram fora deste, isto é, a prestação de contas feita pelas agências do Estado aos actores que estão fora deste. Neste caso, a interacção entre o governo municipal e os municípios. A análise da interacção entre estes actores, passa necessariamente em procurar saber se os autarcas e membros da AM informam, explicam e justificam as suas decisões e acções aos municípios; e qual tem sido o papel dos cidadãos comuns, das ONG's, da Imprensa e da sociedade civil no geral, neste processo de governação. Isto é, analisar até

---

<sup>6</sup> Para mais clareza veja as abordagens de *accountability* vertical que apresentamos recorrendo a O'Donnell (1998); Dália (2005), Shenga (2008) e Acosta, Joshi & Ramshaw (2010).

que ponto estes actores (municípes, ONG's e Imprensa) conseguem controlar e sancionar os governos municipais durante o processo de governação.

### **3.4 *Accountability* vertical no âmbito da governação local em Moçambique**

Nesta secção propomo-nos a apresentar algumas conclusões dos estudos feitos em relação *accountability* na governação local (municipal) no país.

No contexto da governação municipal em Moçambique, existem dois principais mecanismos de *accountability*, designadamente: os verticais e os horizontais. Segundo Nuvunga, Mosse e Varela (2007), a prestação de contas vertical é feita para os municípes. Neste acto, os autarcas prestam explicações aos municípes sobre as decisões e acções. 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 e, em segundo plano, para os órgãos de tutela designadamente os ministros que superintendem as áreas da administração estatal e finanças.

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

Num outro estudo, 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 feita em cinco municípios<sup>7</sup> mostra que os munícipes têm mais contactos com os líderes não eleitos (líderes religiosos, comunitários e pessoas influentes) do que com líderes eleitos (presidente do município e os membros da assembleia municipal).

Este 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 ou torna nula a possibilidade de prestação de contas dos governos municipais aos seus munícipes (eleitores). Tal como refere o autor “*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: 17).

O autor sustenta ainda, que, a “*interiorização, pelas actuais 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*”, (Forquilha; 2007: 19).

Na mesma perspectiva Macuácu (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 CM quer do papel da AM, para a prossecução das acções de auscultação pública e/ou mesmo de prestação de contas aos munícipes (nem por parte do CM nem ainda por parte da AM),

---

<sup>7</sup> Esta pesquisa realizada em 5 Municípios originalmente foi feita para USAID em 2006 por Brito, Pereira & Forquilha (2007), Forquilha apenas retomou os dados dessa pesquisa para uma discussão mais aprofundada.

acabando por ser uma cópia do modelo *top down* da administração herdado dos anteriores conselhos executivos, que não funcionavam numa lógica de autarquias.

Para estes autores, a manutenção da lógica centralizadora nos espaços municipalizados fragiliza o envolvimento dos munícipes nos processos da governação local e a prestação de contas dos governos municipais aos munícipes.

Estes factores que arrolámos anteriormente estão na origem, segundo Forquilha (2007), do baixo grau de contactos 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 actos ligados à corrupção, discriminação, maus serviços aos munícipes, etc.

As conclusões do estudo feito por Forquilha (2007) oferecem um panorama geral sobre o que pode estar a acontecer ao nível da governação local no país e traz consigo alguns factores que concorrem, na óptica do autor, para o fraco exercício da democracia ao nível local e da prestação de contas de forma específica. Por exemplo, o autor refere que apesar de haver corrupção nos municípios, poucos munícipes apresentam queixas porque têm medo de serem conotados com o partido da oposição, facto 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.

Como resultado do acima exposto dificilmente os munícipes escolhem as formas de participação que conduzem à manifestação aberta de opinião, como protesto ou reivindicação. Pois, tal como defende o autor, “*neste contexto, a participação política circunscreve-se essencialmente às eleições*, (Forquilha; 2007:21).

Estes factores podem limitar o exercício da *accountability* vertical, visto que inibem o munícipe de fazer denúncia, protesto no âmbito da governação municipal. Assim como o papel efectivo dos munícipes para punir os autarcas pelo mau desempenho é limitado por

medo de represálias ou exclusão. Também, a ausência de espaço de manobra dos outros partidos de oposição pode estar a concorrer 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.

Apesar de a legislação autárquica abrir espaço para um maior exercício da *accountability* vertical ao nível da governação as conclusões dos estudos já feitos, tendem 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 facto, Macuácuca (2004:74) 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 acções 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 acções do CM).

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

O autor traz ainda um dado interessante que nos remete mais uma vez a provável ausência de uma das dimensões da *accountability* vertical, a punição ou recompensa em função do desempenho. Pois, debruçando-se sobre o grau de performance dos governos autárquicos anteriores, refere que são vários os exemplos que mostram que este factor não funcionou como catalisador determinante para a formação do voto dos munícipes, (Macuácuca; 2004).

Isto quer dizer que muitas vezes os munícipes no contexto moçambicano não reelegem o autarca porque teve um bom desempenho ou porque cumpriu com o que tinha prometido fazer.

Uma visão diferente sobre o exercício da *accountability* vertical 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 níveis, com graves problemas de pobreza e analfabetismo e com um sistema multipartidário que ainda não está consolidado. Por último, 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, os estudos revisitados com excepção do estudo feito por Kulipossa (2004) mostram a existência de um défice de *accountability* ao nível da governação municipal em Moçambique. Por exemplo, fala-se da fragilidade das Assembleias Municipais no desempenho do seu papel fiscalizador o que nos remete a um défice no exercício da *accountability* horizontal. E aponta-se também a não prestação de informação, explicação e justificação das acções e decisões dos Conselhos Municipais aos munícipes, falta de acções de protesto ou reivindicação por parte dos munícipes em relação aos maus actos 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 apontam-se: a falta de inclusão política; ausência de alternativa política devido a fraqueza dos partidos da oposição; manutenção da lógica centralizadora

por parte das elites governantes; falta de conhecimento dos seus direitos e deveres por parte dos munícipes entre outros factores arrolados anteriormente.

Desta forma, apresentado o panorama geral sobre a *accountability* vertical na governação municipal em Moçambique passemos de seguida apresentar o quadro teórico que irá ajudar a analisar a dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local democrática no município da Matola.

### **3.5 Quadro teórico**

A análise a ser desenvolvida sobre a dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local em Moçambique baseia-se, essencialmente, nas ideias de autores<sup>8</sup> que superam a ideia de *accountability* como representação de interesses e a substituem pelo controlo como delegação de poder do eleitorado aos seus representantes, exercido a partir da relação agente-principal.

Cox & McCubbins (2001) concebem a relação agente-principal como relação de delegação. Estes apresentam três situações fundamentais em que esta ocorre: o povo soberanamente delega poder decisório a representantes no legislativo e no executivo; uma organização interna do legislativo e do executivo é estabelecida; o legislativo e o executivo delegam novamente a agências e a *bureaux* o papel de executar as leis; (Cox & McCubbins *apud* Neto; 2009).

De acordo com Pinho & Sacramento (2009) a *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa de responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. Representando esquematicamente os autores referem que: “A” delega responsabilidade para “B”, “B”, ao

---

<sup>8</sup> Referimo-nos, por exemplo, a autores como Moreno et al citados por Neto (2009).

assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus actos para “A”, “A” analisa os actos de B, feita a análise, “A” premeia ou castiga B”.

Operacionalizando o acima exposto para o nosso estudo, temos que “A” são os munícipes da Matola e “B” é o governo do Município da Matola. Os munícipes da Matola delegam responsabilidade ao governo municipal e este ao assumir a responsabilidade delegada deve prestar contas regularmente dos seus actos para os munícipes. E os munícipes por seu lado devem analisar os actos do governo municipal para em função disso poder premiar ou castigar.

Desta forma, para além do debate teórico sobre a *accountability* apresentado anteriormente, este estudo tem também como suporte o modelo de agência, porque se assume que ao nível da governação local se desenvolve uma relação agente-principal. Onde os munícipes se configuram como o principal que delega o poder ao governo municipal (agente) através de voto para que este possa agir em seu nome, desenvolvendo desta forma acções que satisfaçam as suas necessidades e preocupações.

Tal como defende Horochovski (2008:5), *“parte da literatura (Gates e Hill, 1995; Fearon, 1999; Maravall, 1999; Ferejohn, 1999) adopta o modelo principal-agente para analisar as possibilidades de os eleitores exercerem accountability sobre o que fazem os políticos. Segundo o modelo, “relações envolvendo accountability são relações de agência em que uma parte é compreendida como um agente, que faz algumas escolhas em nome de um principal, que tem poderes de impor sanções ou recompensar o agente”*. Neste caso, o governo municipal é o agente que tem que fazer algumas escolhas em nome do principal (munícipes) que tem o poder de impor sanções e recompensar o agente.

Neste contexto da governação local, o governo municipal como agente tem a obrigação de, durante o mandato, informar, explicar e justificar as suas acções e decisões aos munícipes. Por outro lado, os munícipes, na qualidade de principal que delega o poder, precisam estar

atentos às acções do seu agente para em função da informação, explicação e justificação que o agente fornece regularmente poder avaliar o seu desempenho, para puni-lo ou recompensá-lo.

No entanto, partimos para as nossas análises reconhecendo que, esta relação agente-principal pode não funcionar perfeitamente devido à assimetria de informação que pode existir entre o agente (governo municipal) e o principal (munícipes) visto que a literatura mostra que muitas vezes o agente tem melhor acesso a informação em relação ao principal.

Por exemplo, Schelder *apud* Pinho & Sacramento (2009) reconhece que, dada a assimetria de informação entre os actores estatais e actores não estatais é fictício um cenário de controlo de poder perfeito.

Por seu turno, Horochovski (2008) afirma que, os políticos têm nítida vantagem informacional sobre os eleitores e sabem que cidadãos informados podem representar um limitador da autonomia das suas acções. Face a isso, os políticos (agente) podem manipular a informação. De acordo com o autor, a manipulação da informação se dá dos mais diferentes modos, desde a falta de transparência pura e simples até a busca de atribuir a outrem os fracassos e a si sucessos nem sempre decorrentes das próprias acções, passando pela capacidade do político em antecipar o julgamento retrospectivo das eleições, manipulando as preferências dos eleitores.

Aqui fica evidente que os políticos (agentes) podem optar pela falta de transparência (ausência da dimensão informacional da *accountability*), manipulação da informação entre outras acções para dificultar o controlo que o principal possa exercer sobre as suas acções e decisões.

Horochovski (2008) adverte ainda que, as novas democracias podem deparar-se com o que Fox (2000) denomina *accountability* vertical reversa, na qual se inverte o modelo principal-

agente e os eleitores ficam sujeitos ao controlo de políticos e isso pode ocorrer devido a clientelismo ou ao déficite informacional.

Não obstante as limitações que esta teoria pode estar sujeita como a assimetria de informação entre o principal e o agente; e em relação à inversão do modelo agente-principal, esta é a teoria que melhor pode nos ajudar a analisar a dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local no Município da Matola. Uma vez que esta teoria defende a existência de um principal e um agente onde, o principal delega poder ou responsabilidade a um agente que deve prestar contas sobre os seus actos ao principal e este (o principal) deve analisar os actos do agente para poder premiá-lo ou castigá-lo.

Transpondo isso para o nosso estudo, vai nos permitir analisar se efectivamente no caso da Matola, o governo municipal como agente consegue, durante o mandato, informar, explicar e justificar as suas acções e decisões aos munícipes. E se os munícipes na qualidade de principal que delega o poder conseguem estar atento às acções do seu agente para em função dos seus actos poder premeia-lo ou puni-lo.

#### **IV. METODOLOGIA**

Esta pesquisa baseia-se, essencialmente, no método qualitativo, que segundo Richardson (1999), é o mais adequado às investigações que se voltam para uma análise qualitativa que têm como objecto situações complexas ou estritamente particulares. Recorremos a esta metodologia, pois, segundo Richardson (1999), os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interacção de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, a compreensão das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Desta forma, este método permitiu-nos descrever a dinâmica da *accountability* vertical no

contexto da governação local em Moçambique. Analisando a interacção entre os autarcas e membros da AM com os munícipes. Descrever como é que os autarcas e membros da AM informam, explicam e justificam as suas decisões e acções aos munícipes e analisar a efectividade dessas estratégias. Ao mesmo tempo, esta abordagem permitiu analisar até que ponto os munícipes punem ou recompensam os autarcas e membros da AM em função do seu desempenho no âmbito da governação local no país.

Para a materialização da pesquisa recorreremos às seguintes técnicas para recolha de informação: pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista semi-estruturada e observação não participante.

A pesquisa bibliográfica consistiu na consulta de fontes que directa ou indirectamente abordam a problemática da governação local democrática e mais especificamente da *accountability* no contexto internacional assim como no contexto nacional. Esta pesquisa bibliográfica ofereceu-nos o debate teórico sobre a *accountability* democrática que permitiu a clarificação dos conceitos, a escolha do quadro teórico e elaboração dos instrumentos de recolha de dados para a pesquisa (guiões de entrevistas).

A pesquisa documental, tal como refere Gil (1999) é uma técnica usada para a pesquisa através de materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico. Esta técnica serviu como base para a recolha de informação relevante para o nosso estudo recorrendo a leitura de alguns documentos oficiais existentes no município da Matola dentre os quais: os planos de actividades, os relatórios, resoluções da AM entre outros que tivemos acesso.

Optamos ainda, por um guião de entrevista semi-estruturada por se tratar de um tema que contém uma dimensão socio-política muito forte. Achamos que poderia ser difícil as pessoas aceitarem dar respostas a este tipo de questões e porque precisávamos de respostas aprofundadas tivemos que formular as nossas questões de acordo com o tipo de entrevistado. Tal como advoga Flick (2005), as entrevistas semi-estruturadas caracterizam-

se pela incorporação de perguntas mais ou menos abertas, o guião. Este tipo de entrevista visa permitir que o entrevistado responda livremente a essas perguntas, podendo a partir daí obter os pontos de vistas dos diferentes sujeitos.

Tendo em conta as dimensões da *accountability*, no terreno, através deste tipo de entrevistas, procurámos saber se os autarcas e membros da AM informam, explicam e justificam as suas decisões e acções aos munícipes. Por outro lado, procuramos também saber qual tem sido o papel dos cidadãos comuns, das ONG's, da Imprensa e da sociedade Civil no geral neste processo de governação. Isto é, até que ponto estes actores (munícipes, ONG's e Imprensa) conseguem controlar e sancionar o governo municipal durante o processo de governação.

Para a determinação das pessoas entrevistadas recorremos a amostragem não probabilística ou não aleatória que, segundo Maroco (2007), neste tipo de amostragem a probabilidade de um determinado elemento pertencer à amostra não é igual à dos restantes elementos.

Tendo em conta a diversidade dos actores envolvidos no nosso estudo, usamos uma amostragem heterogénea ou de diversidade para poder integrar os diferentes actores dentre eles: os membros do Conselho Municipal, membros da Assembleia Municipal e os munícipes. Tal como defende Maroco (2007), neste tipo de amostragem, as amostras são constituídas de modo a que todas as características, opiniões, atributos, etc. estejam presentes na amostra independentemente das proporções com que estas se encontram na população.

Desta forma, as entrevistas decorreram no Município da Matola entre 20 de Novembro de 2010 à 15 de Janeiro de 2011, envolvendo 47 pessoas com uma idade igual ou superior a 18 anos residentes naquele município dentre os quais: 5 do Conselho Municipal (1 vereador, 1 administrador e 1 funcionário em cada Posto Administrativo em substituição dos chefes de Posto), 5 da Assembleia Municipal (2 da Renamo e 3 da Frelimo) e 27 munícipes. Na

categoria de munícipes demos mais privilégio aos simples populares. Tivemos ainda que entrevistar 10 indivíduos dentre os quais alguns chefes de quarteirão e secretários de bairros para perceber o nível de interacção entre estes e a população.

Tendo em conta que o município da Matola é composto por três Postos Administrativos nomeadamente: Matola Sede com 13 bairros; Machava com 13 bairros e Infulene com 15 bairros, em cada posto administrativo foram seleccionados 3 bairros e em cada bairro por acessibilidade foram entrevistados 3 munícipes. Na escolha dos bairros teve-se em conta a diversidade das áreas que compõem o Município pois, apesar de ser marcadamente urbano, o Município da Matola possui também áreas peri-urbanas e rurais. Respeitando essa diversidade, as entrevistas foram realizadas nos seguintes bairros: Matola-Sede; Sikwama e Liberdade (Posto Administrativo da Matola-Sede), Machava Sede, Bunhica, Cobe (Posto administrativo da Machava) T3, Zona Verde e Intaca (Posto administrativo de Infulene).

Com esta amostra, através das entrevistas conseguimos colher as opiniões dos diferentes actores sobre a interacção entre o governo municipal e os munícipes. Por exemplo, os membros do conselho municipal forneceram informações relativas às estratégias que usam para informarem, justificarem e explicarem suas decisões e acções aos munícipes. Com os membros da assembleia municipal foi possível perceber a relação entre representados (munícipes) e representantes (membros da AM), isto é, que estratégias usam para manterem os munícipes informados sobre as acções e decisões desenvolvidas pela AM assim como, pelo CM. Com os munícipes conseguimos captar o nível de informação que eles têm sobre as acções desenvolvidas ao nível dos órgãos municipais. Obtivemos ainda, informação que ajudou-nos a analisar até que ponto eles conseguem manter um controlo sobre os órgãos municipais e até que ponto eles punem e recompensam os membros da AM e o PCM.

Em alguns momentos tivemos que recorrer à observação não participante para apurar a veracidade de algumas informações fornecidas no âmbito das entrevistas pelos membros da AM e do CM. Por exemplo, tivemos que regularmente passar das sedes da AM, do CM e dos Postos administrativos para observar se existem vitrinas ou não e que tipo de

informação encontra-se lá afixada. Para perceber o nível de interacção entre os integrantes do governo municipal e os munícipes assistimos duas reuniões realizadas no bairro Intaca.

Por último, tivemos que articular as informações recolhidas no terreno com os conceitos, informações obtidas na revisão bibliográfica e na análise documental para a apresentação e discussão dos resultados sobre a dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local democrática no município da Matola que se apresentam a seguir.

Portanto, durante o trabalho de campo deparamo-nos com algumas limitações tais como: a indisponibilidade de alguns membros da AM e do CM incluindo o PCM para as entrevistas; e o não fornecimento de planos anuais de actividades e os respectivos relatórios, actas das reuniões realizadas com a população por parte do CM.

## **V. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **5.1 Perfil do município da Cidade da Matola**

A Cidade da Matola, actual capital da Província de Maputo, situa-se na parte Sul da Baía de Maputo sob o corredor do mesmo nome. Com uma superfície de 375 km<sup>2</sup>. Tem como limites: o Distrito de Moamba a Noroeste e a Norte, o Distrito de Marracuene á Norte e Nordeste, a cidade de Maputo á Este e Sudeste, Boane e Catembe ao Sul e Sudoeste. O município é altamente industrializado, concentrando cerca de 60% do parque industrial do país, (MAE; 2002).

A sua importância económica esteve desde o início associada ao crescimento das relações económicas entre Moçambique e África do Sul, que permitiu o desenvolvimento industrial e dos transportes e comunicações. As actividades económicas expressam-se no desenvolvimento da agricultura comercial e na extensa rede de indústrias, transportes e comunicações, (MAE; 2002).

A Povoação foi criada pela Portaria nº928 de 12 de Outubro de 1918. Em 1945 foi transformado em Sede do Posto Administrativo da Circunscrição Civil de Marracuene. A Câmara Municipal foi criada em 28 de Abril de 1956, tendo a povoação sido elevada à categoria de Vila, baptizada de Salazar a 1 de Fevereiro de 1958. Á 5 de Fevereiro de 1972 ascende a categoria de cidade.

No entanto, após a proclamação da independência, a então Vila Salazar passou a designar-se Matola ao abrigo da Lei nº 136/75 de 22 de Março. Em 1978 a Câmara Municipal foi transformada em Conselho Executivo ao abrigo dos decretos 5/78, 6/78 e 7/78 de 22 de Abril. A lei 7/87 classificou-a com a categoria de cidade de nível C. Em 1994 foi elevado á

categoria de Distrito Municipal em harmonia com a lei 3/94, revogada em 1997 pela lei 2/97 de 18 Fevereiro que elevou a categoria de Município, (MAE; 2002).

Em harmonia com a Lei nº 2/97, o governo do município de Matola passou a ser constituído pelos seguintes órgãos: Assembleia Municipal, Presidente do Conselho Municipal e Conselho Municipal, todos com um mandato de cinco anos. Estes órgãos caracterizam-se da seguinte forma:

A *Assembleia Municipal* (AM) é um órgão representativo com poderes deliberativos cujos membros são eleitos democraticamente pelo eleitorado da respectiva autarquia. O número de membros é calculado em função do número de eleitores da respectiva autarquia que é dirigida por uma mesa da Assembleia, composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário eleitos pelos membros da respectiva Assembleia através do voto secreto. Possui cinco sessões ordinárias por ano, convocadas pelo seu presidente. A primeira deve ser para aprovação de contas do ano anterior e a última para aprovação de planos de actividades e orçamento para o ano seguinte. Podem existir também, sessões extraordinárias, onde apenas deve-se discutir assuntos indicados na agenda apresentada no acto de convocação.

No primeiro mandato esta assembleia era composta por 43 membros distribuídos por 5 comissões de trabalho, dos quais 36 eram da FRELIMO e 7 do RUMO. Actualmente é composta por 50 membros dos quais 45 são da FRELIMO e 5 da RENAMO.

O *Presidente do Conselho Municipal* (PCM) é o órgão executivo singular eleito democraticamente pelos cidadãos eleitores residentes na respectiva área autárquica. Desde o início da governação local democrática no município da Matola, apenas candidatos do partido FRELIMO já conseguiram chegar a presidência deste município nomeadamente Carlos Tembe nos primeiros dois mandatos e Arão Nhancale neste último mandato.

O *Conselho Municipal* (CM) é um órgão executivo colegial que tem o poder de executar as decisões e declarações da Assembleia Municipal. Este órgão é composto pelo presidente do Conselho Municipal e por vereadores escolhidos e nomeados pelo respectivo presidente. Desde o início da autarcização o número e a nomenclatura das vereações foi sendo ajustado, por exemplo, no início do primeiro mandato o CM era composto pelo PCM e 9 vereadores mas actualmente é composto pelo PCM e 10 vereadores das seguintes áreas: i) Administração Municipal e Desenvolvimento institucional; ii) Finanças e Património; iii) Actividades Económicas e Serviços; iv) Polícia municipal e Protecção Civil; v) Transportes e comunicações; vi) Salubridade, Ambiente, Jardins e parques municipais; vii) Planeamento territorial e Urbanização; viii) Mercado, Feiras, desenvolvimento rural e águas; ix) Juventude, Cultura e Desporto; e x) Obras e infra-estruturas municipais. Estes indivíduos que compõem o Conselho Municipal não podem exercer as funções de membro de mesa da Assembleia de voto, do pessoal ou funcionário dirigente do ministério de tutela, de agente ou funcionário de Município ou de serviços de povoação.

Neste município funcionam ainda as unidades administrativas especiais que compreendem os Postos Administrativos da Matola Sede, Infulene e Machava, assim como, as organizações de base dos bairros. Tal como advoga MAE (2002) a autarquia da Matola tem um território com 375 km<sup>2</sup> de superfície e subdivide-se em três Postos Administrativos, nomeadamente:

- ✓ Posto Administrativo da Matola Sede, composto pelos seguintes Bairros: Matola A, Matola B, Matola C, Matola D, Matola F, Matola G, Matola H, Matola J, Fomento, Liberdade, Mussumbuluco, Malhanpsene e Sikwama;
- ✓ Posto Administrativo da Machava, composto pelos seguintes Bairros: Bunhiça, Cobe, Infulene, Km-15, Machava Sede, Matola Gare, Matlemele, Patrice Lumumba, São Damaso, Singathela, Tsalala, Trevo e Unidade A;
- ✓ O Posto Administrativo do Infulene, comporta os Bairros: Acordos de Lusaka, Boquisso A, Boquisso B, Infulene D, Intaca, Khongolote, Mali, Muhalaze, Mukatine, Ndlavela, Ngolhoza, T-3, Vale do Infulene, Zona Verde e 1º de Maio.

Esta estrutura administrativa do governo municipal começa na base com o chefe de dez casas, passando pelo chefe de Quarteirão, Secretário do Bairro, Chefe do Posto Administrativo, até ao Presidente do Conselho Municipal. Esta estrutura governativa foi criada para garantir uma maior interação entre o governo municipal e os munícipes. Pois, cada membro do governo, não só o PCM e os vereadores mas também, os chefes dos Postos, os secretários dos bairros e os chefes dos Quarteirões deviam em cada momento ao seu nível informar, explicar e justificar perante os munícipes as decisões e acções desenvolvidas ao nível do município. Isto é, o governo municipal como agente poderia da melhor forma informar, explicar e justificar os seus actos com regularidade perante o principal (munícipes). Visto que, a afixação de documentos contendo informação de interesse público, as reuniões com a população para a divulgação dos planos do CM e auscultação deviam ser aos vários níveis desde o chefe de quarteirão até ao PCM.

Depois desta breve nota introdutória sobre a governação no Município da Matola, passemos de seguida discutir a dinâmica da *accountability* vertical ao nível deste governo local. Para uma melhor análise primeiro apresentamos os mecanismos de *answerability* adoptados, em seguida os mecanismos de *enforcement* e por último procurámos reflectir em torno da influência destes mecanismos adoptados na qualidade da democracia.

## **5.2. Mecanismos de *answerability* adoptados ao nível do Município da Matola**

Antes de avançarmos, é importante lembrarmos que *answerability* tem a ver com a capacidade de resposta dos governos ou seja, a obrigação dos detentores de mandato público informarem e explicarem seus actos. Neste caso pretendemos nesta secção discutirmos os mecanismos adoptados pelo governo do município da Matola para informar, explicar e justificar as suas decisões e acções perante os munícipes no âmbito da governação.

No primeiro mandato das autarquias Gulamo Tajú como membro do CMCM dizia: “Embora no desempenho do seu mandato, os presidentes de Assembleia e Conselho

*municipal estejam obrigados a contactar as populações da autarquia e a prestar regularmente contas aos munícipes, nenhuma periodicidade foi estabelecida, nem um mecanismo de controlo. Fica-se com impressão de uma maior prestação de contas do presidente do município á Assembleia que aos munícipes;* (Taju; 2002: 74).

Actualmente, embora formalmente exista uma periodicidade definida em relação aos vários mecanismos a serem usados para informar, justificar e explicar as acções e decisões dos órgãos municipais na prática, não há uma regularidade na materialização desses preceitos. Por exemplo, as visitas para reuniões com a população ao nível dos bairros não são regulares por parte do PCM, dos membros do CM e AM, dos chefes de postos nem por parte dos secretários de bairros e chefes de quarteirões o que leva com que a população tenha pouco conhecimento em relação as acções levadas a cabo pelo governo municipal.

O nível de conhecimento dos munícipes em relação aos planos de actividades do CM e o grau do seu cumprimento depende em grande medida da iniciativa e sensibilidade dos órgãos municipais visto que, só com o cumprimento dos mecanismos definidos para informar, explicar e justificar é que os munícipes terão algum conhecimento sobre o que sucede ao nível do município.

O governo do município da Matola, na sua qualidade de agente definiu alguns mecanismos para poder informar, explicar e justificar as suas decisões ao seu principal (munícipes), os quais passamos a discutir em seguida.

Uma das formas usadas para informar a população sobre as grandes decisões tomadas ao nível dos órgãos municipais é afixação nas vitrinas das instituições ligadas ao município de cópias de deliberações e resoluções da AM e outro tipo de documentos contendo informação de interesse público na sede do CM, da AM, nas sedes dos Postos administrativos e em algumas sedes de Bairros com condições para tal. No entanto, ao longo do trabalho de campo constatamos que, na AM não existe nenhuma vitrina para o efeito e as pessoas questionadas sobre este facto referiram que já passam anos que a sede da AM deixou de ter um espaço para afixação de informação de interesse dos munícipes. Ao

nível dos postos existe pouca informação afixada nas vitrinas e das entrevistas<sup>9</sup> realizadas foi possível apurar que nem sempre recebem a informação em documentos, muitas vezes recebem-a oralmente e a única forma que estes têm para divulgar é reunir-se com os membros do conselho de Postos e alguns convidados para dar o informe.

Ao nível deste município, existe um dia reservado aos munícipes onde o PCM recebe em audiência qualquer cidadão interessado, bastando para isso a marcação atempada. Neste espaço os munícipes colocam as suas inquietações e recebem a devida explicação ou justificação. De acordo com os nossos entrevistados no primeiro mandato houve pouca afluência dos munícipes mas a partir do segundo mandato começou a se registar maior afluência dos munícipes.

Em relação a este mecanismo alguns munícipes se expressaram nos seguintes moldes: *“Meu filho, é difícil falar com o presidente. Quando se marca audiência há muita demora para ser atendido pelo Presidente, mesmo para ser atendido pelo chefe do posto é difícil. Os únicos que estão ao nosso alcance são os secretários dos bairros e os chefes de quarteirões só que colocamos problemas a estes mas eles não conseguem dar resposta dizem que vão levar para o município mas muitas vezes não voltam a dizer nada”*.<sup>10</sup> Os munícipes referiram que era mais fácil falar com o antigo PCM (Carlos Tembe) mas com o actual é muito difícil marcar audiência e ser atendido. Daí que o antigo era tido como sendo mais dinâmico e comunicativo, isto é, este conseguia informar, dar explicação e justificação sobre as suas acções e decisões quando questionado pelos munícipes o que já não se observa neste mandato.

Para que os munícipes mantenham-se informados sobre as acções desenvolvidas ao nível dos órgãos municipais quando são submetidos os documentos a serem debatidos ao nível da AM, esta emite convites aos vários órgãos de comunicação social contendo os assuntos a

---

<sup>9</sup> Os funcionários do Município entrevistados ao nível dos três Postos administrativos (Matola-Sede, Machava e Infulene) afirmavam que: *“(...) nem sempre recebemos a informação do Conselho Municipal em documentos escritos muitas vezes nas reuniões do Conselho Municipal o Chefe do Posto recebe as orientações oralmente depois vem transmitir ao conselho do Posto”*.

<sup>10</sup> Múncipe, residente do Bairro Machava-Sede

serem debatidos como forma de divulgar para o conhecimento dos munícipes. Em paralelo emite-se convite aos líderes comunitários e outras personalidades influentes para participarem nas sessões da AM. Este mecanismo está associado ao preceito de que as sessões da AM são públicas, isto é, estão abertas a participação de todos os munícipes interessados. No entanto, apesar de se acompanhar o comunicado na prática são poucos os munícipes que se interessam em assistir as sessões da AM e muitos são aqueles que nem sabem que têm tal direito.

Existe uma revista municipal da Matola e o jornal Arena Juvenil todos financiados pelo governo do município que servem para divulgar as actividades do CM e tudo o que acontece ao nível do Município da Matola. Tanto a revista assim como o jornal são de distribuição gratuita á população. A revista é trimestral e o jornal é mensal. O jornal é distribuído nos pontos estratégicos tais como: instituições públicas (escolas, hospitais e outras), terminais dos transportes semi-colectivo de passageiros entre outros locais.

Apesar da existência destes dois meios através dos quais a população teria a informação, explicação e justificação de algumas decisões e acções do CM, alguns munícipes demonstraram falta de conhecimento da existência da revista e do jornal ao nível do município. Além destes meios não serem do conhecimento de todos, em termos de conteúdo, tendo em conta as edições analisadas, não apresentam os assuntos numa perspectiva crítica, isto é, não apresentam as preocupações da população, não existe nestes meios de comunicação a voz do munícipe mas sim, a voz dos órgãos municipais principalmente do CM onde relata os poucos feitos já conseguidos, a anunciar alguns projectos. Nunca aparece a justificação ou explicação da não materialização de algumas promessas feitas no momento da campanha, assim como de problemas levantados ao longo da governação.

Isso leva com que tanto o jornal Arena Juvenil assim como a revista municipal até agora afigurem como meios de manipulação de informação pois, apenas é publicada a informação que interessa o governo municipal. Tal como sustenta Graça quando fala das estratégias para dificultar a *accountability* que, “*devido à assimetria de informações (...) os ocupantes*

*dos cargos podem se utilizar dessa situação desigual para alimentar a mídia com informações que lhes seriam proveitosas e ocultar aquelas que lhes trariam custos eleitorais”* (Graça; 2009: 16). Por outro lado, estes meios acabam tendo um impacto reduzido devido a existência de um número significativo da população que não sabe ler.

Para melhor informar, explicar e justificar os seus actos o governo municipal optou também pelo contacto permanente através das reuniões. Estas reuniões além das realizadas pelo PCM, pelos chefes de Posto e secretários dos bairros e chefes de quarteirões incluem-se as deslocações dos membros do CM e brigada conjunta com membros da AM aos bairros para reuniões de divulgação, auscultação de problemas e procura conjunta de soluções.

Tendo em conta a estrutura administrativa do município, em cada nível devia realizar-se reuniões e em virtude das mesmas, a população teria conhecimento e explicação de quase tudo o que acontece ao nível do município. No entanto, esta estrutura permite que os secretários dos bairros e os chefes de quarteirão prestem contas semanais do seu desempenho aos chefes dos postos administrativos e estes quinzenalmente ao PCM e seus vereadores mas não permite uma constante interacção entre a população e o governo municipal, uma vez que em muitos bairros não há encontros regulares entre os chefes de quarteirões e secretários com a população.

Por outro lado, esta estrutura mostra-se deficitária no seu funcionamento por exemplo, numa reunião realizada no Bairro Intaca no dia 12 de Junho de 2010, ficou evidente a deficiência do sistema de comunicação e informação nos bairros, muitos populares referiram que os chefes de Quarteirão escolhem as pessoas para avisarem sobre a realização das reuniões. Os indivíduos que podem criticar as acções dos governantes normalmente são excluídos destas reuniões. Tal como dizia um dos munícipes no encontro: *“Nós queremos participar nestes encontros para sabermos quais são os programas que o município tem para o nosso bairro mas ninguém nos informa. O chefe de quarteirão só fica em casa dele, o secretário do bairro também não se preocupam em saber o que esta acontecer neste bairro. Eu para estar nesta reunião um vizinho é que me disse vamos a reunião, ele também soube ontem às 22 horas que hoje havia reunião aqui no círculo. O grande*

*problema senhor administrador é que esses escolhem as pessoas para informarem, eu sou vizinho do chefe do quarteirão mas não me disse nada*". Além deste munícipe, muitos outros munícipes entrevistados (20) sustentaram também esta ideia de que quem apresenta críticas às acções dos secretários e do CM em uma reunião dificilmente pode ser convocado para às próximas reuniões que possam ser realizadas no bairro entre os munícipes e CM ou com os membros da AM.

O preceito de que os secretários dos bairros e os chefes de quarteirões como mobilizadores da população são os que se responsabilizam em divulgar a informação, a população encontra o seu primeiro entrave na falta de regularidade dos encontros entre estes e a população e na fraca participação da população motivada muitas vezes pelo facto de grande parte das questões levantadas nos encontros locais, os chefes de quarteirões e os secretários dos bairros não conseguirem dar a devida explicação e justificação à população.

Existem reuniões promovidas pelos membros da AM em conjunto com os membros do CM ao nível dos Bairros para a divulgação das grandes decisões. Tal como um referiu dos membros da AM, *“nas reuniões da bancada com a população integramos o executivo porque há algumas questões que a população levanta e a edilidade deve estar lá para poder explicar o porquê da não realização de alguns projectos prometidos à população.”*

Além das reuniões entre a população e os chefes de quarteirões, secretários de bairros, existe um programa designado *“Governação Aberta”* que consiste em encontros mensais aos sábados, entre o Presidente do Conselho Municipal e os moradores de um determinado bairro, no qual são discutidos os problemas locais e em conjunto são procuradas as soluções para os mesmos. Cada vereador e chefe do posto faz o mesmo exercício.

Tal como advogavam alguns membros do CMCM no primeiro mandato que para o caso da Matola, *“ Foi instituído um sistema regular (agendado e publicado) de diálogo permanente com a população dos bairros e postos administrativos, a chamada a governação aberta. Cada bairro é visitado uma vez por trimestre pelos membros do conselho municipal e, mensalmente, o presidente instala-se, numa quarta-feira, num posto administrativo aberto*

*para daí, realizar a governação aberta da Matola”, (Tajú; 2002:74). Este refere ainda que “O programa rotineiro de assistência regular aos GD’s, do diálogo permanente com os munícipes nos respectivos bairros e de governação aberta começou de forma regular em 2001”, (Tajú; 2002:74).*

Actualmente fala-se de duas visitas do PCM para cada posto administrativo e estas visitas devem ser aos fins-de-semana (sábado) em que se escolhe um bairro para se reunir com a população. Neste acto, o PCM e o seu elenco informa sobre os planos do CM deixando para o conhecimento dos munícipes o que foi feito, o que esta sendo feito e o que se pensa fazer ao nível daquele bairro, posto administrativo e no município em geral.

Além das reuniões aos vários níveis em cada final do ano o PCM orienta uma sessão de auscultação pública para a definição do plano do ano seguinte. Tal como, sustentava o documento apresentado pelo Município na III Reunião dos Municípios que: *“Institucionalizamos um modo de os munícipes participarem na definição das linhas mestras do plano de actividades para o ano seguinte, através de sessões de auscultação pública, na qual uma vez por ano reunimo-nos com todos os munícipes interessados e debatemos as prioridades para o ano seguinte em função da nossa previsão orçamental;* (MAE; 2003:386). Esta sessão pública de auscultação é anunciada atempadamente nos órgãos de comunicação social e a informação é difundida também ao nível dos postos administrativos e nos bairros, convidando a participação de todos. No entanto, há pouca afluência dos munícipes nesses encontros.

Isso significa que, antes da submissão do plano de actividades à AM para a apreciação e aprovação realiza-se um processo de auscultação ao nível dos bairros, do posto administrativo e no auditório municipal como forma de dar a conhecer aos munícipes sobre o que o CM pensa fazer e colher as sugestões dos munícipes. E após a aprovação faz-se o mesmo exercício para a divulgação do documento final. Mas para que os munícipes tenham mais detalhes após aprovação do plano de actividades e conta de gerência do município emite-se comunicado e é espalhado por todos os locais informando os munícipes sobre a aprovação destes instrumentos e indicando os locais onde se encontram disponíveis para a

sua consulta. Mas de acordo com um membro do CM entrevistado, *“poucos munícipes vão aos lugares referenciados para a consulta destes documentos, os poucos indivíduos que consultam são jornalistas e não os simples munícipes.”*

No entanto, apesar de falar-se da divulgação do programa de actividades há que salientar que o CM não chega a revelar os custos envolvidos na materialização de tais actividades o que em última instância dificulta o seu controlo.

Ao nível deste município apenas uma parte da população tem algum conhecimento sobre o que acontece ao nível da governação e as razões são várias. A principal resulta da fragilidade dos mecanismos usados ao nível do município para informar, explicar e justificar os seus actos. O governo municipal usa, por exemplo, as reuniões aos vários níveis para esse efeito e o que acontece na prática é que há falta de regularidade dessas reuniões e regista-se uma fraca participação dos munícipes nessas reuniões. Por exemplo, uma das entrevistadas dizia: *“Algumas pessoas têm informação mas, a maior parte é aquela que não participa nas reuniões de divulgação dos planos do Conselho Municipal daí que ficamos sem saber se estes outros têm informação ou não”*<sup>11</sup>

Tal como referia Tajú (2002:75) enquanto membro do CM: *“precisamos de um sistema de informação mais agressivo, precisamos de saber lidar com os colarinhos brancos, porque temos mais adesão popular aos nossos encontros nos bairros periféricos. E o papel do Secretário do bairro é crucial neste processo”*. Esta fraca participação ainda persiste ao nível deste município tal como referiram alguns entrevistados: *“a participação da população tende a decrescer, no segundo mandato havia muita participação mas neste mandato poucas pessoas participam nas reuniões. Ainda se regista alguma afluência dos munícipes nas zonas peri-urbanas mas o mesmo não acontece na zona urbana”*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Funcionária do Posto Administrativo da Machava

<sup>12</sup> Membro da Assembleia Municipal, pela bancada da Frelimo

Isto significa que, tal como acontecia no início embora de forma decrescente continua a existir alguma participação significativa da população nos bairros dos Postos administrativos da Machava e Infulene em relação aos bairros da Matola-Sede.

A maioria dos entrevistados<sup>13</sup> salientou que a população perdeu o interesse de participar por causa das promessas não cumpridas e também porque muitas vezes o CM não tem dado explicações e justificações aos munícipes pela não realização de alguns projectos. Isto é, a fraca capacidade de resposta do actual governo municipal contribui em grande medida para a fraca participação da população nas reuniões realizadas aos vários níveis.

Ao nível de alguns postos há semanalmente reuniões do Conselho. Nestas reuniões além do Chefe do Posto, secretários dos bairros e chefes dos quarteirões como membros do conselho, participam também alguns convidados como as ONG's, AMETRAMO, confissões religiosas entre outras. Aqui dá-se o informe das decisões tomadas ao nível dos órgãos municipais e quando necessárias são distribuídas as cópias desses documentos pelos participantes para que possam ajudar a divulgar no seio dos munícipes.

Formalmente está agendado que quinzenalmente deve-se escolher um final de semana para o chefe do Posto deslocar-se para um bairro para reunir-se com o secretariado do bairro e a população. Nestas reuniões para além de dar o informe das acções desenvolvidas ao nível do município e alguma tentativa de explicar e justificar os actos do governo municipal ausculta-se a população sobre os seus problemas e as prováveis soluções. Estas acções fazem parte das governações abertas feitas pelo chefe do Posto.

No município da Matola há uma espécie de vinculação dos vereadores aos bairros ou outros tipos de unidades administrativas. Tal como referiu um membro do CM: *“Cada vereador é padrinho de um bairro. Neste bairro e outros próximos de onde o vereador vive ele em colaboração com os secretários dos bairros é responsável por colher os problemas da*

---

<sup>13</sup> Estes entrevistados incluem munícipes, membros da AM, alguns secretários de bairros e chefes de quarteirão.

*população para levar ao CM ao mesmo tempo divulgar os planos do CM e principalmente as decisões que foram tomadas que sejam do interesse público”.*

Existe também uma espécie de vinculação dos membros da AM aos respectivos “círculos eleitorais”, isto é, existe uma vinculação dos membros da AM às secções locais (Postos administrativos). De acordo com os nossos entrevistados, é através das secções locais e comissões de trabalho que a AM participa na auscultação, divulgação e fiscalização do plano de actividades do município junto á população. Esta secção local é composta por membros da AM que trabalham com os secretários dos bairros, chefes de quarteirão, chefes de 10 casas, OJM, OMM. Para que, estes depois se responsabilizem pela divulgação da informação ao resto da população. Tal como referiu uma das nossas entrevistadas, ao nível deste município *“a secção local é a voz do cidadão”*.<sup>14</sup>

No entanto, apesar de se falar desta vinculação a população demonstra fraco conhecimento dos membros da AM assim como dos vereadores vinculados aos seus bairros ou postos administrativos o que nos leva a crer que no Município da Matola ainda persiste a situação descrita por Taju (2002) segundo a qual havia falta de clareza na descrição das funções tanto dos vereadores assim como dos membros da AM e que a maioria dos contactos que estabelecem com os munícipes são mais com simpatizantes dos respectivos Partidos ou Grupos.

Apesar de os nossos entrevistados do CM e da AM referirem que elabora-se relatórios onde indica-se entre as actividades programadas as realizadas, as não realizadas e outras actividades realizadas que não tinham sido programadas, na prática não é visível porque os relatórios do cumprimento do plano de actividades do Município analisados relatam mais as acções realizadas e não tem uma descrição clara do que tinha sido programado, o que foi realizado e o que não foi possível realizar e apresentar a devida justificação.

Contudo, embora os titulares e membros dos órgãos municipais sejam de opinião de que, são desenvolvidas acções com vista a divulgação dos feitos dos órgãos municipais, na

---

<sup>14</sup> Membro da AM pela bancada da FRELIMO

verdade estas práticas têm tido pouco impacto no seio da população porque ela revela um fraco conhecimento daquilo que está sendo feito ou que será feito pelo governo municipal. Este fraco conhecimento resulta também do facto de muitas vezes os munícipes não irem a busca da informação e nem exigirem ao seu agente (governo municipal) que forneça informação, explicação e justificação dos seus actos regularmente.

### **5.3 Mecanismos de *enforcement* ao nível do Município da Matola**

Nesta secção pretendemos abordar a segunda dimensão de *accountability* na governação democrática que é a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*). Neste caso, pretendemos mostrar qual tem sido o papel dos munícipes na qualidade de principal dentro da governação, isto é, pretende-se discutir a capacidade dos munícipes em controlar as acções do seu agente para poder puní-lo ou recompensá-la em função do seu desempenho.

O controlo das acções do agente para a sua punição ou recompensa está dependente da informação que o principal tem, pois os munícipes só podem controlar o que têm conhecimento da sua existência. No entanto, foi visto na secção anterior, que a população revela um fraco conhecimento sobre vários aspectos ligados à governação municipal, principalmente no que refere às acções desenvolvidas ou a serem desenvolvidas pelos órgãos municipais.

Isto é, viu-se anteriormente por exemplo, que apesar das actividades que o CM diz desenvolver, grande parte da população não conhece o plano anual de actividades do município, o que leva os munícipes a não estarem em condições de controlar a agenda governativa e a avaliar o desempenho do CM tendo como base apenas as promessas feitas no momento da campanha eleitoral.

Além das formas indicadas na secção anterior, através das quais a população podia obter informação para a partir daí, controlar as acções do governo municipal pedindo

regularmente explicações dos actos desenvolvidos por estes órgãos, 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.

Apesar de estar legalmente instituído, na prática os munícipes da Matola raras vezes fazem o uso deste espaço que é-lhes reservado, os poucos que usam não questionam o desempenho do CM e nem protestam actos ilícitos do governo municipal, apresentam problemas ligados a dupla atribuição de terrenos que é um problema que ocorre entre os munícipes e não entre o governo municipal e os munícipes. Tal como salientou um entrevistado: *“Temos recebido algumas queixas e reclamações de alguns munícipes mas muitas dessas queixas têm a ver com terrenos. Há muitos problemas nesta área, há munícipes que vendem o mesmo terreno a duas pessoas.”*<sup>15</sup> Um outro entrevistado defendeu que: *“Os munícipes têm apresentado as suas queixas e reclamações via AM ou caixas de reclamações mas não encontram incentivo porque há uma filtragem e nessa filtragem muitos assuntos são deixados de fora.”*<sup>16</sup>

Das entrevistas realizadas nos diversos bairros do Município da Matola foi possível perceber que alguns munícipes não usam este espaço que lhes é reservado por falta de conhecimento e outros por assumirem que as queixas e reclamações apresentadas não têm tido o devido tratamento.

Outra forma que podia ser usada pelos munícipes para pedir explicação e justificação das acções desenvolvidas ao nível do município seria através das audiências. No entanto, como se evidenciou na secção anterior, os munícipes enfrentam enormes dificuldades para poderem ter espaço para falar com o PCM ou com os vereadores apesar de alguns membros do CM terem referido que as audiências não precisam ser marcadas antepadamente, mas sim, o atendimento é automático.

---

<sup>15</sup> Membro da AM pela bancada da Frelimo

<sup>16</sup> Membro da AM pela bancada da Renamo

No entanto, uma parte bem significativa dos munícipes é aquela que participa nas reuniões realizadas aos vários níveis e nas chamadas “governações abertas” e, é neste espaço que estes questionam e protestam contra as más práticas que ocorrem dentro da governação na Matola. Isto é, a população consegue colocar as suas inquietações ao nível das reuniões realizadas ao nível dos bairros, denunciar as más práticas na governação ao nível do município.

Tal como foi possível observar, numa reunião realizada no dia 12 de Junho de 2010 na Sede do Bairro Intaca orientada pelo chefe do Posto administrativo de Infulene, neste acto, alguns populares conseguiram frontalmente protestar contra algumas acções deste chefe do posto e do governo do município no geral. Ao mesmo tempo foi possível a partir desta reunião constatar que a capacidade de punição dos incumbentes através de questionamento e denúncia de más práticas no âmbito da governação na Matola é limitada pelo facto de os chefes de quarteirões escolherem as pessoas para avisarem quando se está preste a realização de uma reunião ao nível do bairro. Os indivíduos que podem criticar as acções dos governantes normalmente são excluídos destas reuniões.

Ao nível das reuniões nos bairros, nas governações abertas com o PCM, membros da AM e do CM a população consegue denunciar as más práticas que acontecem no âmbito da governação. E existem algumas tentativas de os munícipes perante os órgãos de comunicação social denunciarem os maus actos no âmbito da governação, escrevem também cartas<sup>17</sup> abertas ao PCM como forma de protestar as más acções que ocorrem dentro da governação, mas estes não encontram incentivo porque a edilidade e outros órgãos com poder para tal às vezes não dão seguimento aos mesmos.

Neste actual mandato tem se assistido ao nível deste município uma onda de protestos em relação ao desempenho do CM. Estas manifestações são resultantes de algumas promessas feitas no momento da campanha eleitoral não cumpridas e de problemas<sup>18</sup> levantados pela

---

<sup>17</sup> O Exemplo disso é a “*Carta aberta ao Presidente do Município da Matola*” publicada no Jornal Savana em 6 de Junho de 2009. Esta carta está disponível actualmente em: <http://www.savana.co.mz>.

<sup>18</sup> Os vários entrevistados referiram que em todas reuniões realizadas ao nível do município entre a população e os titulares ou membros dos órgãos municipais são levantados vários problemas existentes ao nível do

população nas governações abertas que ainda não tiveram resposta satisfatória. Tal como sustentaram alguns entrevistados a falta de comunicação neste mandato leva à muitas manifestações. Por exemplo, uma entrevistada se expressou nos seguintes termos: “*No tempo de Carlos Tembe não havia muitas reclamações da população mas agora há muita reclamação da população porque o novo presidente não diz a população o que esta acontecer. Por exemplo, em algumas reuniões a população levanta questões mas este não consegue esclarecer. A diferença que existe entre os dois presidentes contribui porque Tembe era mais dinâmico, comunicativo e estava sempre em contacto com a população o que o actual não consegue*”<sup>19</sup>. Isto significa que, enquanto o anterior governo municipal conseguia de certa forma informar, explicar e justificar as suas acções e decisões no âmbito da governação o que evitava protestos por parte da população porque esta tinha as explicações e justificações possíveis sobre o que acontecia no Município, o actual governo municipal não consegue fazer o mesmo.

Apesar de haver algumas tentativas de protestar contra a actuação do CM alguns munícipes não fazem por medo. Tal como defendeu um dos entrevistados: “*O povo tem medo de dizer algo diferente daquilo que o governo quer porque passa a ser conotado como sendo de outros partidos. E isso leva a pessoa a ter muitas dificuldades ao nível do bairro para aquisição de alguns documentos como declaração de bairro*”.<sup>20</sup> De acordo com este entrevistado, isso leva com que a população não participe nas reuniões marcadas com CM. Este sentimento de medo foi notório ao longo do trabalho de campo porque por exemplo, muitos munícipes e alguns chefes de quarteirão pediam o anonimato para poderem dizerem tudo o que acontece ao nível da governação por temerem que os governantes possam saber que são eles que forneceram a informação.

Tal como defendia Forquilha (2007), este medo, leva com que dificilmente os munícipes escolham as formas de participação que conduzam à manifestação aberta de opinião, como

---

município. E esses problemas prendem-se principalmente com abastecimento de água, energia eléctrica, vias de acesso entre outros.

<sup>19</sup> Membro da AM pela Bancada da Frelimo. Importar frisar que vários entrevistados fizeram menção a estas diferenças entre os dois presidentes em que o primeiro era tido como dinâmico, comunicativo e mais empenhado e o actual não. Daí que muitos problemas actualmente são imputados à figura do PCM.

<sup>20</sup> Membro da AM pela bancada da Renamo.

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

Mas mesmo nas eleições muitos optam por abster-se. Tal como dizia um munícipe: “*eu como outros não fomos votar nestas últimas eleições. Fomos recensear e ficamos com os nossos cartões de eleitor em casa. Eu, pessoalmente não fui porque não havia um candidato que pudesse confiar para dar o meu voto.*”<sup>21</sup> Um outro munícipe salientou: “*o que vale eu ir votar? Mesmo se votarmos noutra candidato sabemos que só pode ganhar aquele que os grandes indicaram para concorrer, a melhor coisa é ficar em casa vai governar aquele que eles querem.*”<sup>22</sup>

Estes trechos das entrevistas aqui apresentados demonstram que os munícipes optam pela abstenção como forma de punição não só por falta de alternativa política mas por não reconhecerem o valor do seu voto<sup>23</sup>. Existe um sentimento por parte de alguns munícipes de que só os candidatos concorrentes às eleições pelo Partido Frelimo é que podem chegar a vitória e, isto leva-lhes a não punir os governantes votando em outros candidatos, por assumirem que dificilmente estes podem chegar ao poder. Isto é, para o caso da Matola a abstenção não resulta da satisfação dos munícipes como defenderam certos teóricos como Lipset (*apud* Miguel; 2005) que altos índices de abstenção eleitoral indicavam alta satisfação da população, isto é, as coisas iam tão bem que as pessoas julgavam desnecessária a sua intervenção. No entanto, os munícipes da Matola abstêm-se por assumirem que as coisas seguem um percurso que mesmo com a sua intervenção não vai alterar em nada.

Esta situação acima descrita assemelha-se a constatação feita por Adalima em relação a participação da população em períodos eleitorais ao referir que “*a participação torna-se instrumento de manipulação política dado que é um exercício de legitimação de um*

---

<sup>21</sup> Munícipe da Matola residente no bairro Sikwama

<sup>22</sup> Munícipe da Matola residente no bairro T3

<sup>23</sup> Brito (2008), “*Uma nota sobre o voto, abstenção e Fraude em Moçambique*”, dentre várias razões que podem estar por detrás das abstenções nas eleições aponta que um grande número de cidadãos não sente que o seu voto tenha utilidade, ou valha a pena.

*determinado manifesto de governação que poucas vezes é cumprido. Talvez esta seja uma das razões que contribui para que candidatos independentes não tenham possibilidades de se afirmarem no actual contexto político moçambicano. Basta olhar para os resultados eleitorais desde 1994 para concluir que os candiadatos independentes têm presença e resultados insignificantes”;* (Adalima; 2009:64).

A aparente<sup>24</sup> falta de punição no momento da votação encontra várias justificações entre os entrevistados. Para alguns membros da Frelimo, os munícipes recompensam sempre a Frelimo como fruto do trabalho que esta força política faz. Tal como referiu, por exemplo, uma entrevistada<sup>25</sup>: *“Os munícipes conseguem analisar o perfil do candidato e do partido. A população não confia em partidos que só aparecem no momento da campanha e apresentam manifestos irrealistas. Os outros partidos não fazem trabalho de base para conhecer os problemas do povo. A Freilmo não tem repouso, está sempre em contacto com o povo não depende das eleições por isso, a população conhece mais o Partido Frelimo e confia mais nele e nos seus candidatos por isso que, votam mais nele do que em outros”*.

Para alguns membros da Renamo, o voto a favor da Frelimo e as consequentes vitórias nas eleições municipais na Matola não é recompensa do povo ao partido e seus candidatos pelo seu desempenho mas sim, é resultante da capacidade manipulativa da Frelimo e da fragilidade dos próprios munícipes. Estes se expressaram nos seguintes termos: *“A população é facilmente manipulável, no momento das campanhas através da oferta de capulanas, camisetas, comidas e bebidas. E o próprio discurso manipulador de que os outros nunca governaram ainda são pobres e ao chegar no poder primeiro vão querer roubar e só mais tarde é que vão começar a querer resolver os problemas do povo leva o povo a votar sempre na Frelimo”*.

Uma ideia não muito distante desta foi avançada por um munícipe da Machava-Sede a par dos outros quando disse que: *“O povo vai a favor do vento, deixa-se levar facilmente com*

---

<sup>24</sup> Apesar de abstenção ser uma forma de punição, chamamos aparente falta de punição porque ela só seria real e mais visível se os munícipes ao invés de optarem pela abstenção votassem num candidato apresentado por outra força política diferente daquela que se encontra a governar, isto é, encaminhasse o candidato apresentado por outra força política ao poder e afastasse o anterior.

<sup>25</sup> Membro da AM pela bancada da Frelimo.

*as promessas feitas no momento da campanha e se arrepende no momento da governação. Só que mesmo assim, quando chega o momento para novas eleições as pessoas voltam a se deixar levar com falsas promessas e votam no mesmo partido”.*

Como se pode depreender as opiniões divergem bastante mas o que se observa é que desde o início da municipalização, não obstante as constantes reclamações da população em relação ao desempenho dos órgãos municipais, apenas candidatos da Frelimo já chegaram a presidência deste município e esta força política teve sempre a maioria esmagadora ao nível da AM. E esta situação leva-nos a concordar com Adalima quando refere que: *“o indivíduo enquanto cidadão, fora no esquema partidário, encontra um limitado espaço para participar na política com a excepção dos momentos eleitorais em que há um esforço tanto do Estado como da sociedade civil para mobilizar para a sua participação activa nas eleições. O objectivo nestes é mais de mobilização de votantes e não de envolvimento consciente dos cidadãos nas decisões que tem influência sobre suas vidas”*, (Adalima; 2009:64). Esta situação de mobilização de votantes é que leva muitas vezes a situação chamada pelos membros da RENAMO de capacidade manipulativa da FRELIMO visto que, não se trata de um envolvimento consciente dos munícipes daí que votam em um candidato hoje e se arrependem a posterior, isto é, no momento da governação.

Por outro lado, o aparecimento das outras forças políticas concorrentes apenas nas vésperas eleitorais, sem trabalho<sup>26</sup> de base antes que levasse com que a população conhecesse as mesmas e em função disso obterem alguma reputação levam com que as pessoas continuem a votar sempre no mesmo partido independentemente do desempenho por falta de alternativa política. Isto é, a falta de outra força política que apresente um programa de governação que sirva de alternativa para a população enfraquece em grande medida a capacidade de punição dos incumbentes por parte dos munícipes.

Ainda importa salientar que, a capacidade de punição do governante eleito pelos munícipes é limitado pelo facto de ser o Partido que decide sobre a recandidatura dos governantes ou

---

<sup>26</sup> Brito (2008) mostra, por exemplo, como a Frelimo abalada pelos resultados de 1999 conseguiu preparar a sua hegemonia para as eleições gerais de 2004. Dentre as várias actividades salienta o trabalho desenvolvido pela Frelimo para mobilização da população partindo da base. Em nosso entender, é este tipo de actividades que as outras forças concorrentes no Município da Matola deviam desenvolver.

representantes aos cargos que ocupam e decorrente disso o Partido pode afastar do poder governantes/representantes independentemente da apreciação que os munícipes têm sobre os mesmos, tal como veremos na secção seguinte quando estivermos a reflectir em torno dos grandes entraves ao exercício efectivo da *accountability* vertical no município da Matola.

#### **5.4 Influência da dinâmica da *accountability* vertical na qualidade da governação local no Município da Matola.**

Depois de termos mostrado a dinâmica da *accountability* vertical na governação democrática no município da Matola, nesta secção pretende-se reflectir em torno da influência que esta dinâmica tem na qualidade da governação democrática. Isto é, antes de avançarmos com as conclusões do estudo queremos voltar a reflectir em torno dos grandes entraves ao exercício efectivo da *accountability* vertical no município da Matola que acabam afectando a qualidade da democracia exercida ao nível local.

Antes é preciso lembrar, tal como refere Shenga (2008), que a competição e participação política são condições cruciais para prestação de contas vertical. Se os votantes são capazes de manter os dirigentes do Estado e partidos governantes a prestar contas periodicamente através das eleições, eles devem estar engajados, ter conhecimentos sobre assuntos e desempenho daqueles no poder, e devem votar com frequência. Ao mesmo tempo, a prestação de contas requer eleições competitivas genuínas nas quais partidos institucionalmente fortes são capazes de oferecer alternativas programáticas nas quais os votantes são capazes de punir incumbentes por desempenho pobre ou políticas públicas indesejadas. O processo vertical de monitorização, questionamento e demanda de justificação através de trabalho de ONG's, grupos de interesses, partidos de oposição e outros actores da sociedade civil requer liberdades para esses grupos funcionarem e um estado de direito para lhes proteger da intimidação.

No entanto, ao nível do Município da Matola regista-se um défice em todos estes aspectos levantados por Shenga que são necessários para uma *accountability* vertical efectiva, o que acaba tornando pobre a qualidade da própria governação democrática como veremos adiante.

Ao nível deste município, ao contrário do que podia se esperar, a dinâmica das interacções entre os órgãos municipais e os munícipes tende a baixar de qualidade. No primeiro mandato houve pouca interacção entre o governo municipal e os munícipes mas, já no segundo mandato a interacção era maior, a população interessava-se bastante em participar na governação o que já não acontece neste último mandato. Isto é, a participação dos munícipes nos processos governativos na Matola tende a decrescer o que acaba debilitando a qualidade da governação democrática uma vez que a democracia é incompatível a não participação.

Os munícipes embora reconheçam que o governo não pode fazer tudo o que prometeu na campanha eleitoral ao mesmo tempo, reclama pelo facto de durante o mandato não haver uma regularidade por parte da edilidade em justificar e explicar o porquê da não materialização de algumas promessas. Estes apontam que nos mandatos anteriores havia algum esforço por parte do PCM e seu elenco em informar, explicar e justificar os seus actos o que já não se observa neste mandato. Isto significa que volvidos doze anos de governação local ao invés de se elevar a capacidade de resposta do governo local tende a enfraquecer bastante.

A fraca capacidade de resposta do actual governo leva com que mesmo quando acontecem as governações abertas poucos munícipes participem porque sabem que as questões que forem a levantar não terão o devido esclarecimento.

Esta fraca participação da população nas reuniões realizadas ao nível do município levou um dos chefes de quarteirão a se expressar nos seguintes termos: “*A democracia não é coisa má só que cada um faz o que quer. E como resultado, a população já não participa*”

*nas reuniões apenas algumas mulheres e velhos é que se interessam os outros não, por isso que a maioria da população é aquela que fica sem saber o que esta acontecer ao nível do município”.*<sup>27</sup>

O governo usa as reuniões aos vários níveis para informar, explicar e justificar mas o que acontece na prática é que poucos munícipes participam nos tais encontros. E estes têm mais encontros com os secretários dos bairros e os chefes de quarteirões que na estrutura governativa do Município da Matola são tido como sendo representantes do PCM ao nível local. Estes têm poucos contactos com o PCM e membros da AM apesar destes referirem que através das secções locais reúnem-se regularmente com a população.

Outro aspecto que limita a qualidade da governação na Matola é a falta de regularidade das reuniões e a fraca participação dos munícipes nesses poucos encontros o que leva com que grande parte da população fique sem informação sobre as decisões e acções dos órgãos municipais fragilizando assim, a sua capacidade de controlo e punição.

Ao nível deste município constatou-se que existe maior troca de informação e interacção entre o CM e AM. Isto é, o CM dá regularmente informação, justificação e explicação dos seus actos a AM. Assumimos que é uma troca de informação uma vez que a verdadeira prestação de contas por parte do PCM é feita ao nível do partido, isto é, ao nível das lideranças que indicaram a sua candidatura a presidente do município. Como referiram os nossos entrevistados ao nível da Matola há maior prestação de contas ao Partido em detrimento dos munícipes. Isto é, existe um fórum específico onde o PCM presta contas ao Partido tendo em conta o manifesto eleitoral. É neste fórum que existe uma verdadeira crítica aos actos ilícitos praticados no CM, o que já não acontece ao nível da AM uma vez que aqui reina a disciplina partidária daí que os membros da AM pela bancada da Frelimo já não apresentam as suas críticas em relação ao desempenho do CM durante as sessões da AM.

---

<sup>27</sup> Chefe de Quarteirão no Bairro T3.

Como se pode depreender o exercício da *accountability* neste município é limitado porque apesar de, teoricamente, numa democracia os políticos serem responsáveis em primeiro plano aos cidadãos que lhes elegeram na prática ao nível do município da Matola não sucede. O PCM assim como os membros da AM tendem a ser mais responsáveis às lideranças do partido em detrimento dos munícipes que lhes elegeram. Isto é, tanto o PCM assim como os membros da AM devem mais fidelidade às lideranças do Partido e com fraco senso de *accountability* aos munícipes o que acaba limitando a qualidade da própria democracia ao nível local.

Esta situação acontece porque a reeleição desses indivíduos aos cargos que ocupam depende primeiro das lideranças do Partido, visto que, é o Partido que vai decidir se o indivíduo “A ou B” pode se recandidatar nas próximas eleições ou não. O mesmo sucede em relação aos membros da AM é a força política que decide quem são os indivíduos a fazerem parte da lista dos futuros membros da AM uma vez que não há candidatura individual. Tal como refere Brinkerhoff (2001) os políticos eleitos sob um sistema onde os cidadãos votam numa lista partidária ao invés de representantes individuais tendem a ser responsáveis (*accountables*) primeiro às lideranças dos seus partidos e em segundo plano aos cidadãos.

Como se pode depreender a existência de dois círculos de exercício da *accountability* um mais restrito (governante-partido ou representante-partido) onde a *accountability* é mais efectiva afecta negativamente o exercício da *accountability* política no geral porque a *accountability* que devia ser exercida entre o governante eleito com os munícipes ou entre o representante e o representado acaba constituindo um segundo círculo de exercício da *accountability* que é relegado ao segundo plano.

Esta situação remete-nos a uma outra forma de pensar na *accountability* democrática pois, apesar da concepção vigente do exercício da *accountability* política/democrática sustentar que existe um principal (eleitor) que delega o poder ao agente (governante/representante) para este agir em seu nome e na sua qualidade de agente prestar regularmente informação, explicação e justificação dos seus actos durante a governação para garantir a sua reeleição.

Analisando o que sucede no município da Matola percebe-se que o governante/representante para além de ser agente dos munícipes (seu principal) é também agente em relação ao Partido/força política que indicou a sua candidatura. Isto é, o governante/representante tem dois principais: os munícipes e o partido.

Neste caso, além do esquema formalmente definido para o exercício da *accountability* vertical (representante-representado ou governante-eleitor) existe um outro informal (representante-Partido ou governante-Partido) onde a *accountability* é mais efectiva e isso nos remete a necessidade de na análise do exercício da *accountability* não se limitar apenas a análise das instituições (mecanismos) formais mas também prestar-se muita atenção ao papel que as instituições (mecanismos) informais podem estar a desempenhar nesse processo. Pois, o Partido para além de limitar a capacidade de punição do governante e do representante pelo munícipe este também ajuda a elevar a capacidade de resposta do governante. Visto que, para o caso da Matola enquanto os munícipes poucas vezes vão a busca de informação e pouco exigem a justificação e explicação dos actos do governo municipal o partido faz regularmente contribuindo de certa forma para elevar a capacidade de resposta do governo.

Outro aspecto limitador da qualidade da governação prende-se com os secretários dos bairros visto que são mais fiéis aos chefes de postos e estes ao PCM em detrimento dos munícipes, isto é, estes devem mais fidelidade a quem lhes nomeia<sup>28</sup> em detrimento de trabalhar activamente na divulgação das actividades do município juntos aos munícipes e na auscultação dos problemas que enfermam os seus bairros para a procura de soluções conjunta com os munícipes. Isso acontece porque, ao contrário do que se pensava que os secretários dos bairros fossem legitimados pela população para que estes fossem indivíduos representativos da população, ao nível da Matola não se observa o mesmo porque estes são representantes do PCM e subordinados directos do Chefe do Posto Administrativo a quem prestam contas semanalmente sobre o seu desempenho.

---

<sup>28</sup> Brinkerhoff (2001) também salienta este aspecto quando fala das razões que podem tornar delicadas as relações entre os políticos e os cidadãos ao afirmar que os indivíduos nomeados para posições de liderança pelo governo no poder podem sentir dever sua fidelidade para os políticos tomadores de decisões e com fraco senso de *accountability* aos cidadãos.

Apesar de a legislação autárquica abrir espaço para um maior exercício da *accountability* vertical ao nível da governação a falta do conhecimento por parte de alguns munícipes dos seus direitos e deveres, afigura-se como sendo também uma das razões do fraco exercício da *accountability* ao nível da Matola. Por exemplo, poucos sabem que têm o direito de assistir as sessões da AM, marcar audiência para falar com o PCM ao mesmo tempo que poucos referiram-se a obrigatoriedade de prestação de contas aos munícipes por parte dos titulares e membros dos órgãos municipais.

Como foi possível notar a dinâmica da *accountability* vertical na Matola não é das melhores o que fragiliza a qualidade da própria democracia local. Verifica-se uma fraca capacidade de resposta do governo municipal e uma quase ausência de punição por parte dos munícipes. E a punição e recompensa do governo municipal é exercido pelo Partido e grande parte das tentativas de informar, justificar e explicar as acções por parte do governo é para o Partido.

## **VI. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

### **6.1 Conclusão**

Este estudo que esteve reservado a análise da “*Dinâmica da accountability vertical no contexto da governação local em Moçambique entre 1998-2010: Um estudo de caso do município da Matola*”, permitiu concluir que: a descentralização ainda não permite um maior exercício de *accountability* entre o governo municipal e munícipes visto que ainda verificam-se 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 o governo do município da Matola na sua qualidade de agente adoptou vários mecanismos dentre os quais: afixação da informação nas vitrinas, reuniões aos vários níveis, as governações abertas, criação da revista e jornal 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 do governo municipal nas reuniões e nas governações abertas o governo não tem conseguido justificar e explicar as suas acções perante os munícipes.

A capacidade de punição também se mostra fraca, pois há poucas acções levadas a cabo pelos munícipes com vista a protestar ou 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 alguns munícipes dos seus direitos o que leva a uma fraca participação dos munícipes na governação e conseqüentemente a um fraco exercício da *accountability* vertical neste município. Esta debilidade no exercício da *accountability* vertical empobrece a qualidade da democracia exercida ao nível deste governo local visto que a *accountability* não está a funcionar de forma efectiva como instrumento de controlo democrático.

Pois, neste município ao invés de ser apenas o agente (governo municipal) a sonegar a informação para dificultar o controlo das suas acções pelo principal muitas vezes é o principal que não busca e nem exige informação, justificação e explicação dos actos do agente. Por outro lado, o verdadeiro exercício de *accountability* acontece na relação entre o governante com o partido pois, este presta regularmente informação, explicação e justificação dos seus actos ao partido. E a punição/recompensa destes acontece ao nível da estrutura partidária porque é aqui onde se decide, se o indivíduo pode ou não se recandidatar nas eleições seguintes ao cargo que ocupava.

Portanto, esta situação sugere-nos que há necessidade de se pensar na *accountability*, em certos contextos, de forma diferente da que tem se vindo a pensar até aqui. Por exemplo, nas implicações da existência de dois círculos de exercício da *accountability*: governante/representante-Partido e governante/representante-eleitores. E no papel específico que as instituições informais têm no exercício da *accountability*.

## **6.2 Recomendações:**

Depois de termos identificado os problemas que limitam o exercício da *accountability* vertical ao nível do Município da Matola, avançamos as seguintes recomendações:

- ✓ Há necessidade de melhorar o sistema de comunicação dentro da estrutura administrativa adoptada ao nível do município, principalmente entre os vários órgãos municipais com a população e entre os secretários de Bairros com a população;
- ✓ Viu-se que o principal mecanismo usado pelo governo municipal para informar, justificar e explicar os seus actos ao principal (municípes) é através das reuniões e “governação aberta” onde até agora a participação da população é fraca. Sendo assim,

há necessidade de reforçar a participação da população nas reuniões, nos momentos de divulgação dos planos de actividades, das realizações do governo municipal para que os munícipes possam ser capazes de controlar, opinar e criticar de forma construtiva as acções dos órgãos municipais.

- ✓ As visitas para reuniões com a população ao nível dos bairros devem ser regulares tanto por parte do PCM, dos membros do CM e AM assim como por parte dos chefes de postos, secretários de bairros e chefes de quarteirões para que a população tenha regularmente informação, explicação e justificação sobre as acções desenvolvidas pelo governo municipal.
- ✓ A Sede da Assembleia Municipal deve ser dotada de uma vitrina onde podem ser afixadas todas as cópias das resoluções e deliberações deste órgão para que os munícipes possam ter acesso;
- ✓ Tendo em conta o papel que os secretários de bairro desempenham dentro da governação há necessidade destes serem indivíduos capazes de mobilizar a população a participar activamente na governação, principalmente nas reuniões realizadas aos vários níveis do Município. E para tal, seria melhor que todos os secretários fossem eleitos pela população, ou pelo menos fossem indicadas pessoas que gozem de alguma legitimidade no seio da população. Isto é, a indicação ao cargo do secretário de Bairro ou chefes de quarteirões não devia depender da confiança partidária mas sim da legitimidade, reputação e capacidade de mobilização da população que o individuo apresentar.
- ✓ Tendo se mostrado que a população não usa muitos dos espaços que a Lei reserva para a sua participação na governação por falta de conhecimento há necessidade de se desenvolver acções com vista a divulgação da legislação autárquica, principalmente no concernente aos direitos e deveres dos munícipes.

**Dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local em Moçambique entre 1998-2010: Um estudo de caso do município da Matola**

---

- ✓ Tendo em conta a natureza específica do exercício da *accountability* no município da Matola sugere-se que os próximos estudos sejam continuidade deste procurando explorar de forma aprofundada as implicações decorrentes da existência de dois círculos de *accountability*: governante (ou representante) -partido e governante (ou representante) -municípe, no exercício da *accountability* no geral.

## BIBLIOGRAFIA

- ✓ ACOSTA, Andrés Mejía; JOSHI, Anhurada & RAMSHAW, Graeme (2010) **Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review**. Institute of Development Studies (IDS)
- ✓ ADALIMA, José (2009). “Espaços criados ou Reivindicados? Uma análise da participação em Moçambique.” IN: CAP (2009). *Economia, Política e Desenvolvimento*. Vol. 1, Nº1. Maputo: CAP
- ✓ AWEPA (2001) **Os Laboratórios do Processo moçambicano de Autarcização**. Maputo: AWEPA
- ✓ BANDEIRA, Aline (2005). **Informação e exercício da Accountability**. VI CIFORM. Salvador-Baía (<http://www.cinform.ufba.br>).
- ✓ BARNETT, Camille Cates; MINIS, Henry P. & Vansant, Jerry (1997) **Democratic Decentralization**: Research Triangle Institute.
- ✓ BILÉRIO, Bernardino Essau (2007). **Papel dos Governos (Autarquias) Locais na consolidação da democracia em Moçambique: 1998-2006. Caso do Município de Inhambane**. Conference Paper nº1. Maputo: IESE.
- ✓ BRINKERHOFF, Derick W. (2001). **Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and strategic options**. Washington: Center for Democracy and Governance.
- ✓ BRITO, Luís de (2008). **Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique**. Discussion Paper nº 04/2008. Maputo: IESE
- ✓ BRITO, Luís de; Pereira, João & Forquilha, Salvador (2007). **Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo**. Report on Survey Results. Maputo: USAID
- ✓ BRITO, Luís de (2003); “Eleições Municipais e abertura do espaço político moçambicano”. In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003*. Maputo: Instituto, Sociedade e Administração.

- ✓ CAMPOS, Anna Maria (1990) **Accountability: quando é que poderemos traduzí-la para o Português?** Revista de Administração Pública, Fev./Abr. 1990.
- ✓ CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (2001) **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 António and PRZEWORSKI, Adam (1997). **Democracia, eleições e Responsabilidade Política.** Revista Brasileira Ciências Sociais. Fev. 1997, vol.12, no.35
- ✓ CIP (2009) **Aspectos Críticos da Governação Local em Moçambique:** Um olhar sobre 6 distritos e 3 autarquias. Maputo.
- ✓ CORREIA, Arménio (2002); **“O processo de Descentralização — Objectivos, Perspectivas e problemas”.** In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização.* Maputo: Freiderich Ebert Stiftung
- ✓ FLICK, Uwe (2005). **Métodos qualitativos na Investigação científica.** 1ª Edição. Lisboa: Monitor
- ✓ FORQUILHA, Salvador Cadete (2007). **“Remendo Novo em Pano Velho”:** O Impacto das Reformas da Descentralização no processo da Governação local em Moçambique. Conference Paper nº10. Maputo: IESE
- ✓ GAVETA, John (2008). **Innovations in Accountability and transparency through citizen engagement- The role of donors in supporting and sustaining change.** Bellage Workshop Report: Open Society Foundation.
- ✓ GIL, António Carlos (1999) **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5ª Edição. São Paulo: Atlas.
- ✓ GUAMBE, J. (1998) **“A reforma dos Órgãos Locais – Vantagens e riscos da descentralização”.** In: *Autarquias locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico;* Lisboa-Maputo.
- ✓ GRAÇA, Luís Felipe Guedes da (2009). **“Eleições, formas de atuação e accountability: discutindo formas de controle sobre presidentes e deputados federais no Brasil”.** In: *Sociedade e Cultura.* Goiana, V. 12. Jan/Jun.2009.

- ✓ GRANT, Úrsula (2002). **Local Government Decison-Making: Citizen Participation and local Government Accountabiity. A Literature Review:** International Development Deparment- University of Birmingham
- ✓ GROELSEMA, Robert J.; TURNER J. Michael; SHENGA, Carlos (2009) **Avaliação da Democracia e Governação em Moçambique:** Relatório Preliminar. Maputo: USAID.
- ✓ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi (2008). **Accountability e seus mecanismos: Um balanço teórico.** 6º Encontro da ABCP: 29/07 a 1/08/ 2008. São Paulo: UNICAMP, CAMPINAS
- ✓ Institute of Development Studies (2010) **An Upside-down View of Governance.** London: IDS
- ✓ ISMAIL, N; et al. (1997), **Local Government management:** ITP
- ✓ KULIPOSSA, Fidelix (2004) **Local Governments Resources and Service Provision in Mozambique.** In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003;* Maputo: Instituto, Sociedade e Administração.
- ✓ LALA, Anícia & EOSTHEIMER, Andreia (2004), **Do processo democrático? Os desafios da transição democrática em Moçambique (1990-2003);** Maputo: Kourad-Adenauer-Stifting.
- ✓ MACUÁCUA, Ernesto (2004), “**A experiência de cidadania no contexto Autárquico**”. In: *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique-2003;* Maputo: Instituto, Sociedade e Administração.
- ✓ MAE (1998). **Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL)**— Documento apresentado pelo MAE, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República de Moçambique. In: *Autarquias locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico.* Lisboa/Maputo
- ✓ MAE (2001). **II Reunião Nacional dos Municípios.** Pequenos Libombos-Maputo: MAE/DNDA
- ✓ MAE (2002). **Folha informativa dos Municípios II** Maputo Julho de 20002: MAE/DNDA
- ✓ MAE (2003). **Dossier da III Reunião dos Municípios.** Maputo: MAE/DNDA.

- ✓ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan (2006). **Eleições e Representação**. Lua Nova São Paulo, 67: 105-138.
- ✓ MANGEIRA, Omar & MORAIS, Barbosa (2008). **Funcionamento dos órgãos Municipais, Direitos e Obrigações dos municípios**. Maputo: Centro de Pesquisa Konrad Adenauer CEPKA
- ✓ MAROCO, João (2007). **Análise Estatística. Com a utilização do SPSS**. 3ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- ✓ MASALILA, A. B. (1996) “**Administração local no Botswana**”. In: Lundin. Irae Baptista & Machava, Francisco Jamisse (1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrição e desenvolvimento de ideias sobre alguns modelos e Africanos e europeus. Moçambique*: Friedrich Ebert Stiftung.
- ✓ MEJA, Margarita (2002), “**Autarquias e Género**”. In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Frederico Ebert Stiftung
- ✓ MIGUEL, Luís Felipe (2010) **Accountability em listas abertas**. Revista de Sociologia e Política. Vol. 18, nº35: Curitiba.
- ✓ MIGUEL, Luís Felipe (2005) **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política nº25: Curitiba.
- ✓ MIGUEL, L. F. (2003). **Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fev. 2003, Vol. 18, n.51, 123-140.
- ✓ NETO, José Mário Wanderley Gomes (2009). **Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea**. In.: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). Janeiro-Junho 2009
- ✓ NUVUNGA, Adriano; MOSSE, Marcelo e VARELA, César (2007). **Relatório do Estudo sobre Transparência, Áreas de Risco e Oportunidades de Corrupção em seis autarquias moçambicanas: Chibuto, Chimoio, Gurué, Nacala e Vilanculos**. Maputo:CIP
- ✓ NUVUNGA, Adriano (2000). **A Coabitação entre os Órgãos Locais do Estado e do Poder Local: O Caso da Cidade de Chókwe-1998-2001**, Maputo: UFICS/UEM—

Dissertação apresentada em cumprimento Parcial dos requisitos para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane.

- ✓ O'DONNELL, Guillermo (1998). **Horizontal Accountability in New Democracies**. Journal of Democracy: University Press.
- ✓ OLOWU, D. e WUNSCH, J. (2004). **Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization**.USA.
- ✓ PINHO, José António Gomes de & SACRAMENTO, Ana Rita silva (2009). **Accountability: Já podemos traduzí-la para o português?** In: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, Nov/Dez. 2009: FGV
- ✓ PNUD (2000) **Governança Democrática em Moçambique: Prioridades para a segunda Geração 2002-2006**. Estudos Ocasionalis 2. Maputo
- ✓ RICHARDSON, Robert Jarry (1999). **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas
- ✓ RUDIO, Franz Victor (1997). **Introdução ao projecto de pesquisa científica**. 21ª Edição. Rio de Janeiro: Vozes
- ✓ SHENGA, Carlos (2008) **Avaliando a Qualidade da Democracia em Moçambique**. Maputo: ISAP.
- ✓ SMITH, B. C (1998), **Governo local e transição para a democracia: um artigo de revisão** (Texto de discussão n.9). Maputo: PROL/MAE
- ✓ TAJU, Gulamo (2002), **“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
- ✓ WEIMER, Bernhard (2002); **“Autarcização em Moçambique — Alguns critérios de Avaliação para o balanço das primeiras experiências”**. In: *A cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Freiderich Ebert Stiftung.

#### **Documentos da Internet**

- ✓ Carta Aberta ao Presidente do Município da Matola. Disponível em: <http://www.savana.co.mz>. Retirado a 2 de Dezembro de 2010.

- ✓ DÁLIA, Juliana Jucene Sotero (2005). *Participação Política no sistema representativo democrático: Uma reflexão sobre o processo de accountability*. Disponível em In: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9991>. Retirado a 14 de Maio de 2010.

#### **Documentos normativos:**

- ✓ Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro— **Lei do quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais**; Maputo: Imprensa Nacional
- ✓ WATY, Teodoro Andrade (2000); **Autarquias locais : Legislação fundamental**. Maputo: W&W Editora.

#### **Documentos Oficiais do Município**

- ✓ Programa Quinquenal do Conselho Municipal da Cidade da Matola 2009-2013
- ✓ Relatório Especial do término do II mandato da Matola. Setembro de 2008
- ✓ Informe sobre o grau de cumprimento relativo às Actividades Desenvolvidas no III Trimestre de 2010 do Conselho Municipal da Cidade da Matola. Outubro de 2010
- ✓ Plano Anual de actividades do Conselho municipal da Matola para 2010.
- ✓ Relatório Anual das actividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal da Matola no período de 2010.
- ✓ Revista Municipal da Matola. Edição nº10. Setembro de 2010
- ✓ Jornal ArenaJuvenil. Edição nº6. Agosto de 2010
- ✓ Jornal ArenaJuvenil. Edição nº7. Setembro de 2010
- ✓ Jornal ArenaJuvenil. Edição nº8. Outubro de 2010
- ✓ Jornal ArenaJuvenil. Edição nº9. Novembro de 2010
- ✓ Jornal ArenaJuvenil. Edição nº10. Dezembro de 2010

# ANEXO

## ANEXO I

### GUIÃO DE ENTREVISTAS<sup>1</sup>

Este é o formulário de questões usado na recolha de informações relevantes para a fundamentação do trabalho intitulado: **Dinâmica da *accountability* vertical no contexto da governação local em Moçambique entre 1998-2010: Um estudo do caso do município da Matola,**

#### I. Conselho Municipal (CM)

##### a) Identificação

##### b) Questões de conteúdo

- Que mecanismos (formas) de participação foram criados no Município?
- Se os munícipes têm de facto espaço para expressar suas opiniões (de manifestar seus pontos vista) antes de ser tomada qualquer decisão?
- Quando e como é que os munícipes podem participar?
- Em que assuntos os munícipes podem intervir?
- Quem de facto participa dentro da governação municipal?
- Qual é avaliação que faz sobre a habilidade dos munícipes em influenciar as decisões do governo municipal?
- Na sua opinião, acha que o governo municipal consegue manter os munícipes informados sobre os serviços prestados pelos órgãos municipais? E em relação aos planos de actividades, orçamentos?
- De que forma são dados a conhecer os munícipes sobre as realizações (actividades) do CM?
- Quando o governo municipal não consegue realizar todas actividades inscritas no plano de actividades ou qualquer outra promessa, o que faz?

---

<sup>1</sup> Não seguimos fielmente as perguntas aqui levantadas, elas servirão apenas para orientar a nossa conversa com os entrevistados.

Será que volta a população para explicar e justificar porquê não cumpriu com a promessa?

- Que acções o CM desenvolve para que os munícipes conheçam seus direitos e deveres?
- Realizam visitas aos Bairros? Em que condições são realizadas?
- Com que frequência o PCM ou membros do CM têm feito visitas aos bairros ou visitas porta a porta?
- Que tipo de relação existe entre vereadores e membros da AM (relação entre AM e o CM)?
- Na sua opinião, o que leva as pessoas a votarem num certo candidato ou partido durante o período das eleições municipais?

## **II. Assembleia Municipal (AM)**

### Identificação:

- Que função (cargo) desempenha dentro da AM?
- Há quanto tempo ocupa esse cargo?
- Qual é a sua filiação partidária?

### Questões de conteúdo:

- Em que momento as deliberações e decisões tomadas ao nível da AM são dadas a conhecer aos munícipes? Como?
- Existem contactos entre os membros da AM e os munícipes? Se existem, em que condições ocorrem, isto é, quando e como?
- Quem participa nas Sessões da AM?
- Será que os munícipes na prática conseguem submeterem ou propor assuntos para serem debatidos nas sessões da AM? Se sim, qual é a frequência?
- Que tipo de relação existe entre os membros da AM e os munícipes?
- Na sua opinião, acha que o governo municipal consegue manter os munícipes informados sobre os serviços prestados pelos órgãos

municipais? E em relação aos planos de actividades, orçamentos e o seu uso, acha que o governo municipal consegue informar os munícipes?

- Qual é avaliação que faz sobre a habilidade dos munícipes em influenciar as decisões do governo municipal?
- Quando o CM não consegue realizar algumas actividades planificadas e promessas feitas á população o que é feito?
- Na sua opinião, o que leva as pessoas a votarem num certo candidato ou partido durante o período das eleições municipais?

### **III. Munícipes**

Identificação:

- a. Idade
- b. Profissão
- c. Local de residência
- d. Há quanto tempo reside no Município da Matola?

Questões de conteúdo:

- Que conhecimento tem em relação aos órgãos municipais?
- Que avaliação faz em relação a governação municipal?
- Na condição de munícipe, conhece alguns dos seus direitos e deveres no âmbito da governação local?
- Alguma vez já teve encontro com um titular ou membro dos órgãos municipais?
- Se sim, em que circunstância e que questões foram abordadas nesse encontro?
- Que problemas acha que existem no município e, como é que deviam ser resolvidos?

- Como se organizam para discutir tais problemas, e como são canalizados aos órgãos municipais?
- Tem tido acesso a agenda (pontos chave a serem debatidos em cada sessão) da AM?
- Conhece o plano de actividades do CM? Se sim que controlo faz e como o faz?
- O CM tem apresentado o balanço ou relatório do cumprimento das actividades para um certo ano?
- Quando o governo não cumpre com o que prometeu ou quando realização as actividades inscritas no plano de actividades anuais, o que acontece?
- Alguma vez já foi ao CM ou á AM? Se sim, em que circunstância.
- Na sua opinião, acha que o governo municipal consegue manter os munícipes informados sobre os serviços prestados pelos órgãos municipais. E em relação aos planos de actividades, orçamentos e o seu uso, acha que o governo municipal consegue informar os munícipes?
- Na sua opinião acha que os munícipes da Matola conseguem protestar contra actos praticados pelos órgãos municipais.
- Com frequência que o PCM, os membros do CM e da AM visitam o seu bairro?
- Entre o PCM, os membros do CM e da AM, com quem tens mais contacto?
- Nas últimas eleições municipais em que votou? Porquê?
- Na sua opinião, o que leva as pessoas a votarem num certo candidato ou partido durante o período das eleições municipais?