

**PARTICIPAÇÃO, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA
NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE
UMA ANÁLISE ÀS EXPERIÊNCIAS DE XAI-XAI**

PARTICIPATION, ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY
IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT IN MOZAMBIQUE
AN ANALYSIS OF THE XAI-XAI EXPERIENCES

Albino Alves Simione ¹

RESUMO: Este trabalho discute a institucionalização de práticas orientadas para promover a participação pública, *accountability* e transparência na gestão municipal em Moçambique. Está baseado num quadro teórico que explora a abordagem da reforma administrativa visando ampliar a democratização da administração pública. Considera-se que em tempos de novas concepções teóricas sobre a gestão pública e introdução de práticas participativas acompanhadas de iniciativas que visam ampliar a prestação de contas em tempos de descentralização, faz-se necessário a compreensão sobre como elas estão sendo implementadas em países em desenvolvimento como Moçambique, haja vista a crescente disseminação desses conceitos nas últimas décadas pelo mundo inteiro. O artigo baseia-se na abordagem qualitativa e num estudo de caso interpretativo com caráter exploratório. O seu objeto foi a estratégia de reforma administrativa moçambicana e implementação de suas concepções no Município de Xai-Xai, no intuito de verificar de que forma as experiências que têm sido implementadas asseguram a qualidade do processo decisório e a governança no sector público municipal. Como resultado, constatou-se a tendência positiva na aplicação de novas práticas de gestão, entretanto, verificam-se ainda vários problemas estruturais e constrangimentos organizacionais que comprometem a criação de um serviço público mais *accountable* no nível municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública; Participação; *Accountability*; Transparência.

ABSTRACT: This paper presents the results on the institutionalization of practices oriented to promote public participation, accountability and transparency in municipal management in Mozambique. It is based on a theoretical framework that explores approach to administrative reform aimed at increasing democratization of public administration. It is considered that decentralization times and greater participation of society in public administration, it is necessary to understand how these practices are being implemented in countries such as Mozambique, given the increasing spread of these concepts in recent decades worldwide. It is based on qualitative approach and maintains on the interpretive case study with exploratory. Its object was the Mozambican administrative reform strategy and implementation of their views in the city of Xai-Xai. As a result, there was a positive trend in the application of new management practices, however, there are still several structural problems, and organizational constraints that compromise the creation of a more accountable public service at the municipal level.

KEYWORDS: Public management; Participation; Accountability; Transparency.

1
Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Possui especialização em Direito das Autarquias Locais pela Universidade Eduardo Mondlane - UEM. Atualmente é funcionário público do quadro de pessoal do Governo da Província de Gaza atuando no Departamento de Administração Territorial e Autárquica da Secretaria Provincial. Trabalha como docente universitário principalmente nas seguintes áreas: Economia e Finanças Públicas, Administração Sistemas e Funções; Comportamento Organizacional; Instituições Políticas e Direito Constitucional e Contabilidade Geral. Lecionou na Universidade São Tomás de Moçambique - USTM, Delegação de Xai-Xai; na Universidade Pedagógica - UP, Delegação de Gaza; no Instituto de Formação em Administração Pública - IFAPA e; no Instituto Comercial 7 de Setembro de Xai-Xai.

INTRODUÇÃO

O desenho e estrutura de organização política adotados inicialmente em Moçambique após o alcance da independência nacional da colonização portuguesa em 1975, eram constituídos por um Estado unitário política e administrativamente centralizado e de caráter socialista (PLANK, 1993) que expressava a supremacia do governo central em relação aos entes subnacionais, que não possuíam autonomia nem poder decisório sobre as políticas públicas. O regime de governo era de partido único representado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que dominava também o parlamento – que não era eleito pela população e a posição de deputado ou de membro do legislativo era ocupada segundo a indicação e os interesses do partido no poder.

Outra característica importante era a ausência de participação da sociedade no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas nacionais. Em outras palavras, não existia no país uma sociedade civil autônoma e organizada em torno das questões sobre as políticas públicas e que realizava a influência e pressão perante o governo relativamente às decisões e rumos das mesmas.

Ao longo da década de 1980, Moçambique registrou uma crise política e econômica que promoveu uma progressiva erosão das capacidades operacional e de recursos fiscais do governo, tornando precárias as condições de vida da população. (MACAMO e NEUBERT, 2003). A crise política era traduzida por um conflito armado iniciado em 1976, que tinha como atores contendores principais o governo de Moçambique dirigido pela FRELIMO e a Resistência Nacional de Moçambique força (RENAMO), uma força oposicionista que defende posturas alinhadas aos ideais mais de direita) que reivindicava a partilha do poder político no país.

No que concerne à crise fiscal, se tornara no empecilho à implementação dos programas e projetos governamentais e os reduzidos recursos contribuíram fortemente para o desgaste dos princípios e valores da centralização política e administrativa, visto que perante esse cenário o Estado se mostrava incapaz de prosseguir com maior parte das suas políticas e cumprir as suas funções sociais fundamentais (MACUANE e WEIMER, 2003).

A superação da crise política e administrativa nacional implicava reformas políticas e econômicas que pudessem viabilizar o estabelecimento de um novo modelo institucional para a organização do país (MACAMO e NEUBERT, 2003). A partir de 1987, ainda no decorrer da guerra civil foram iniciadas as primeiras mudanças institucionais como resultado da aprovação do Programa de Reabilitação Econômica (PRE) pelas agências internacionais, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas agências internacionais condicionavam o seu apoio financeiro à aplicação de um conjunto de reformas fundamentadas no sistema de economia de mercado e baseadas nos princípios da livre concorrência.

A reforma constitucional de 1990, também foi um marco importante para as mudanças institucionais, pois instituiu uma democracia pluralista e um sistema de economia baseada na livre concorrência do mercado. Como resultado dessas transformações o regime de partido único e o modelo centralizado foram extintos. Além disso, a nova constituição criou as condições políticas para que as negociações entre as partes conflitantes em busca de um fim para o conflito armado fossem conclusivas (SIMIONE, 2015). O conflito terminou em 1992 após a assinatura do Acordo Geral de Paz de Roma.

A democratização permitiu a institucionalização de um novo regime de governo multipartidário e surgimento de diversos partidos políticos (RENAMO, PARENA, FUMO, UD, MDM e outros) e a realização de eleições periódicas, sendo que as primeiras tiveram lugar em 1994. O ambiente de estabilidade política representou a necessidade de criação de mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, considerados mais democráticos e baseados no princípio da participação pública na gestão.

Nesse contexto, como complemento das mudanças em curso, em 1996 foi aprovada a descentralização como princípio fundador da organização do Estado e garantia da autonomia dos municípios representando um marco fundamental para a nova ordem política e administrativa dentro da qual se constituíram os pressupostos para o aprofundamento da democratização do Estado. Dessa forma, a descentralização possibilitou a implementação efetiva da municipalização a partir de 1998 que, pode-se afirmar, representou o estabelecimento de novos padrões de gestão pública no âmbito do exercício do poder pelos entes subnacionais e envolvimento da sociedade no processo de tomada de decisão sobre as políticas locais (SIMIONE, 2015).

Esses padrões de gestão pública privilegiam basicamente valores e práticas como a transparência, o controle e a responsabilidade (BARRET, 2001) sobre as ações da administração pública e políticos governantes, mas também implicam uma ampla participação pública na formação das políticas públicas (KING; FELTEY e SUSEL, 1998). Isto é, eles têm uma grande influência sobre a dinâmica que caracteriza o processo de governança municipal, visto que a municipalização demanda dos entes públicos posturas de relacionamento que implicam uma elevada interdependência e articulação entre o governo-sociedade, sustentadas por práticas de gestão constituídas à base da abertura do poder público, inclusão de diferentes atores sociais e participação nas decisões sobre as políticas públicas.

Sob essas condições, de forma pragmática, espera-se que as práticas tradicionais de gestão pública em Moçambique, caracterizadas anteriormente por uma burocracia insulada e centralizada se transformem, e que padrões de gestão modernos sejam introduzidos como uma alternativa para provocar consequências positivas nos processos de planejamento centrado na tecnocracia governamental sem considerar a relevância da participação da sociedade e a gestão como produto

da ação coletiva (DENHARDT e DENHARDT, 2000, 2003), pois na realidade as políticas públicas sempre se realizam na prática, nas ações concretas dos atores que lhes dão forma e sobre elas exercem determinado controle, devendo, por essa via a administração pública prestar as contas sobre os resultados das suas ações.

O propósito deste trabalho é contribuir para a literatura sobre participação na gestão municipal, por meio de uma análise empírica que focaliza como tem ocorrido a institucionalização de mecanismos de participação pública, *accountability* e transparência propostas no modelo de reforma administrativa em Moçambique de 2001-2011, e de que forma esses mecanismos contribuem efetivamente para a democratização da gestão ao nível dos governos municipais. Isto é, questiona-se em que medida a introdução desses mecanismos tem gerado maior difusão de informações ou ajudado a fortalecer a prestação de contas por parte do poder público ou dos responsáveis políticos à sociedade nos municípios.

O artigo é constituído por cinco partes iniciando por esta introdução. Na próxima que é conceitual expõem-se as visões que articulam a participação e *accountability*, situando-as no âmbito da gestão organizacional e na administração pública. Nesse exercício, sistematizam-se também os conceitos centrais utilizados na construção do trabalho. A terceira parte dedica-se à apresentação da metodologia de pesquisa e expõe como as categorias analíticas foram operacionalizadas com vista ao alcance do objetivo proposto, para então na quarta parte, que é de carácter empírico apresentar-se os resultados do estudo que considerou o Município da cidade de Xai-Xai. Os referidos resultados foram baseados na interpretação das representações sobre as práticas vigentes, uma vez que os dados foram analisados a partir do seu conteúdo. Finalmente na quinta parte do artigo são tecidas algumas conclusões sobre a temática abordada ao longo do trabalho.

A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO E ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO

Na literatura referente a modernização da administração pública os conceitos de participação, *accountability* e transparência são visualizados a partir de uma perspectiva normativa que focaliza a relevância da aplicação desses mecanismos de gestão com a finalidade de ampliação da democratização do processo de gestão pública, e são tidos igualmente como fatores importantes para a melhoria dos serviços e da atuação da máquina pública.

As discussões teórico-normativas principais associadas a esses conceitos se enquadram nas concepções sobre a reforma do Estado e administrativa aplicadas em diversos países nos anos oitenta e foram impulsionados pela crítica apresentada à corrente da *New Public Management* (NPM), que advoga práticas gerenciais que são, por um lado, caracterizadas pela adoção nos organismos públicos de técnicas e instrumentos de gestão característicos das organizações do setor pri-

vado, e por outro, a transformação do governo numa organização mais “competitiva”, tendo em vista maiores resultados para a população, por meio da ação empreendedora do administrador público.

A crítica foi desenvolvida na década de 1990 pela corrente designada de *New Public Service (NPS)* na década de 1990, e se fundamenta na compreensão de que a administração pública não deve apenas concentrar-se no melhoramento do desempenho e qualidade dos serviços públicos por meio da obtenção de ganhos de eficiência e eficácia e do tratamento dos utentes como clientes, restringindo, desse modo o seu alcance para lidar com a questão do interesse público ao qual ela deve estar voltada, enquanto prestadora de serviços, assim como à cobrança de resultados e a prestação de contas sobre as suas ações perante a sociedade (POLLITT e BOUCKAERT, 2002).

Entende-se que não se pode “fazer mais com menos”, abolir níveis hierárquicos de chefia ou simplesmente reduzir o número de servidores em funções públicas, como advogam os defensores da NPM, há que investir também na instituição de mecanismos que incidem na afirmação do sistema de valores democráticos e alterar os processos e estruturas de gestão pública por meio de processos de reforma administrativa que são baseados na ideia de ação coletiva e interesse público (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

Denhardt e Denhardt (2003) defendem no âmbito da corrente do NPS uma teoria da administração pública centrada em valores de cidadania e de participação e na crença de que ao lhe ser dada oportunidade, o cidadão saberá tomar as decisões corretas, visto que ele não somente é guiado pela satisfação de suas necessidades e de seus interesses privados, mas busca também a construção de um bem comum. Portanto, a busca coletiva possibilita que o indivíduo reflita e atue politicamente. De acordo com esses autores, essa característica do indivíduo pode ser utilizada para apoiar o governo no seu papel de servir ao cidadão atuando como um mediador entre cidadãos e grupos comunitários, fomentando a criação de valores compartilhados.

Na perspectiva de Denhardt e Denhardt (2003), o papel do governo e do administrador público se alteram nesse modelo de gestão, cabendo-lhes engajar o cidadão no processo de participação por meio de uma estrutura colaborativa que possibilita e cria oportunidades de diálogo, em que cidadãos e grupos comunitários possam ser ouvidos e possam contribuir de forma direta para a construção das políticas públicas.

Para a adoção do modelo baseado nas concepções do NPS eles afirmam ser importante considerar três dimensões: a participação cidadã, *accountability* e transparência que segundo Denhardt e Denhardt (2003) se apresentam como fundamentais tanto para a maior democratização da administração pública quanto para a ampliação da responsabilização política e administrativa dos burocratas e atores políticos. Essa é uma visão que é também corroborada por Cunnill Grau (2000) e O'Donnell (1998) que as consideram como princípios delimitadores do

exercício da democracia participativa os quais implicam a ampliação dos mecanismos e instrumentos de prestação de contas sobre os agentes públicos e responsáveis políticos pela ação governamental.

Assim, entende-se que o NPS representa uma nova abordagem sobre as mudanças a introduzir na gestão pública, cujas alegações destacam os conceitos de interesse público (*public service orientation*) e *accountability*. Essa corrente teórica considera segundo destacam Denhardt e Denhardt (2000), que a qualidade das ações dos governos e da administração pública depende, não exclusivamente, mas em grande medida dos incentivos para a constituição de práticas de gestão que se baseiam no interesse coletivo e nos controles a que estão submetidos os governantes e a burocracia.

Nisso, o *public service orientation* vem resgatar as concepções sobre a participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção no âmbito da administração do Estado. É a partir do conceito de esfera pública que é estruturado o conjunto de concepções da *public service orientation* acerca da participação dos cidadãos no processo de gestão pública. Nessa visão, se dá maior atenção às transformações que visam maior aproximação entre os atores políticos, os agentes públicos e os cidadãos e a ação coletiva dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.

No bojo dessas concepções defende-se que os cidadãos devem se encontrar ativamente envolvidos no processo de governança (DENHARDT e DENHARDT, 2000, p. 552), no sentido de que a gestão pública necessita de dar maior atenção aos interesses coletivos para além dos interesses particulares que emergem no âmbito das organizações públicas. A argumentação principal que fundamenta os pressupostos das ideias do NPS é a de que a administração pública e os gestores públicos devem se sujeitar à confiança dos cidadãos através de três princípios importantes: (i) a responsabilidade; (ii) o engajamento social com vista ao fortalecimento dos interesses coletivos; e (iii) a dependência mútua alinhada para a criação e elevação do diálogo comum.

Especificamente a abordagem do NPS sustentada nas ideias de participação pública defende que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações o papel do governo se transforma tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia, facilita e busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil. O interesse público é concebido como uma noção construída coletivamente em que são partilhados interesses e responsabilidades baseadas na deliberação conjunta, onde o Estado promove a articulação e o interesse público, justiça e a equidade (DENHARDT e DENHARDT, 2000).

A constituição de práticas de *accountability* no seio da administração pública deve decorrer da introdução de reformas administrativas

que se traduzem na implementação de novos padrões de gestão voltados para promover maior controle da sociedade, responsabilidade e prestação de contas sobre as ações desenvolvidas pelas organizações do setor público (PRZEWORSKI, 1996, p. 23). Na mesma linha de argumentação Klijn (2010, p. 303) compreende que tais controles e incentivos às práticas que promovem *accountability* se fundamentam na necessidade do aperfeiçoamento de práticas administrativas para garantir uma atuação responsável dos governos e dos administradores públicos dentro do complexo e dinâmico processo de gestão das políticas públicas.

É assinalado que nas instituições governamentais deve-se buscar maior abertura, integridade e *accountability* como forma de elevar a boa-governança. Isso só é possível explicam King, Feltey e Susel (1998) através do estabelecimento de uma rede de vários controles que permitam a realização dos objetivos organizacionais, o alcance da eficácia e eficiência das ações realizadas bem como a utilização de relatórios externos para a demonstração das responsabilidades pela administração dos recursos públicos e seu desempenho no uso dos recursos.

A motivação para a adoção dessas práticas de gestão pública se deve, principalmente (HUGHES, 2010, p. 93) ao imperativo de manter e aumentar a confiança das entidades governamentais e dos gestores sobre os processos e mecanismos do exercício de suas atividades. No entendimento de Barrett (2001, p. 2) a questão essencial que se coloca à gestão pública tem a ver com a forma como uma organização é gerenciada, sua corporação e outras estruturas, a sua cultura, suas políticas e estratégias, e a maneira pela qual ela lida com os vários *stakeholders* no processo da gestão pública.

Portanto, as práticas administrativas relacionadas com a *accountability* – podem envolver o controle gerencial por meio da lógica de resultados (BEHN, 1998), mas também abrangem o controle social na administração pública como argumenta Cunill Grau (2000). Ambas as vertentes são apresentadas como mecanismos que visam ampliar o modelo de prestação de contas da ação governamental pelos organismos públicos e responsabilização do processo de gestão das políticas públicas.

A *accountability* representa uma obrigação que se impõe aos governantes e agentes públicos de assumirem responsabilidades e prestarem contas perante os cidadãos relativamente às políticas e programas governamentais (CUNILL GRAU, 2000, p. 269). Equivale, de acordo com esta autora ao exercício do controle social constituído por dois momentos: (1) a prestação de contas ou informações a respeito do funcionamento da administração pública, das ações e políticas públicas realizadas (transparência e justificação de ações) e; (2) o poder de interferir, direta ou indiretamente, caso algo esteja diferente do proposto ou das metas definidas (controle da legalidade das ações).

A *accountability* é concebida como um processo que promove a integração de múltiplos *stakeholders* numa ampla discussão sobre a definição dos sentidos das políticas públicas e ações do Estado, não se

limitando apenas aos sujeitos diretamente interessados nos resultados de uma política ou ação governamental. É uma forma específica de participação da sociedade no processo de controle social sobre os assuntos de interesse público dentro da administração pública (CUNILL GRAU, 2000).

Já para O'Donnell (1998, p. 28) a *accountability* deve ser encarada a partir de duas vertentes, sendo uma vertical e a outra horizontal. A primeira é referente aos mecanismos políticos que permitem a realização de ações, seja individualmente ou por meio de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. O canal principal através do qual se efetiva esse mecanismo de controle são as eleições em que os cidadãos premeiam os resultados das ações governamentais com mais um mandato ou punem com a reprovação de seus programas governativos na eleição seguinte.

A segunda relaciona-se à existência de instituições do Estado que têm poder legal e estão capacitadas para realizar ações cuja natureza implica na supervisão e controle de rotina e aplicação de sanções legais sobre as irregularidades constatadas no processo de gestão de outras organizações do setor público. O mecanismo de *accountability* horizontal envolve, sobretudo instituições do executivo, do legislativo e do judiciário podendo se estender a outras instituições com autoridade e responsabilidades para a fiscalização e prestação de contas. Esse conjunto de mecanismos de prestação de contas tem em vista promover a abertura e a participação ampla e garantir que o conteúdo das decisões seja acessível a todos os indivíduos dentro da sociedade (O'DONNELL, 1998).

Enfim, acerca do entendimento apresentado na discussão apresentada, importa salientar como argumentado por Ceneviva (2007) que a gestão pública deve privilegiar a introdução de processos que permitem, por lado, a gestão e, por outro a fiscalização da organização, ao mesmo tempo em que são estabelecidos mecanismos de coordenação entre esta última e os diversos grupos de interesse de modo a fortalecer o processo de prestação de contas à sociedade.

APRESENTAÇÃO BREVE DOS SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO, ACCOUNTABILITY, E TRANSPARÊNCIA

Esses três conceitos são complementares. Por definição, a participação ela representa uma forma de restabelecimento da legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de articulação e interação baseados na transformação do Estado e do setor público, inspirada em novas teorias que apelam para o conceito da *good governance*, que enfatiza o estabelecimento de condições de governabilidade e a gestão compartilhada e interinstitucional envolvendo os setores público, produtivo e voluntário (SANTISO *et al.*, 2001).

A participação é definida de acordo com Smith (2009) como um arranjo institucional que tem como finalidade possibilitar a integração

do público nos processos decisórios sobre as políticas públicas permitindo, desta feita, a democratização do sistema político o qual é conduzido dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que favorecem os resultados e a qualidade das políticas públicas. De acordo com Speer (2012) ela é um conjunto de arranjos institucionais que têm por objetivo facilitar a participação de cidadãos comuns no processo de desenho de políticas públicas, bem como a avaliação e monitoramento dos gastos do governo.

No entendimento de Gaventa (2012) a participação pública é um mecanismo de inclusão da população nas estruturas de tomada de decisão sobre as políticas públicas que permite incrementar e fortalecer as capacidades de intervenção das camadas sociais mais desfavorecidas e superar as estruturas políticas e de poder tradicionais. Essas definições asseveram como explica Grindle (2007) que na abordagem da participação os cidadãos eleitores ganham um novo tratamento baseado no seu maior envolvimento nos espaços públicos e ambientes institucionais resultando, assim, numa expansão dos interesses coletivos e maior exercício da cidadania.

No que se refere às práticas de *accountability* cabe destacar de acordo com Behn (1998, p. 38) que deverão, de alguma forma, envolver cidadãos. Ela está alinhada à ideia de participação dos cidadãos que demandam um melhor desempenho por parte dos governos. Por seu turno, a qualidade do processo participativo depende das informações disponibilizadas ao público e da forma como são detalhas, especialmente os dados sobre orçamento e gastos públicos, pressupondo a existência de mecanismos de promoção de transparência nos atos do governo.

Bovens (2005, p. 183) destaca que a *accountability* é a marca da governação democrática moderna. A democracia é um modelo em cujos procedimentos asseguram que o poder público seja responsabilizado por seus atos e omissões, por suas decisões, suas políticas e suas despesas. A responsividade pública, como instituição, portanto, é o complemento da gestão pública. Sua definição não é precisa, mas de um modo geral, tem a ver com o aprendizado, responsabilidade ou solidariedade no sentido de que visa promover uma imagem de confiança, fidelidade e justiça na atuação das autoridades que são geralmente controladas pelos seus cidadãos.

Nesse ponto de vista, ela representa um conjunto de práticas institucionalizadas de prestação de contas, o que implica num conjunto específico de relações sociais em que um ator se sente na obrigação de explicar e justificar a sua conduta, fornecendo vários tipos de dados sobre o desempenho de tarefas, sobre os resultados, ou sobre os procedimentos. Segundo assinala Romzek (1998, p. 6) a conduta que deve ser explicada e justificada pode variar conforme a cobrança que é feita, desde o controle orçamental em caso de prestação de contas, a apresentação de esclarecimentos à justiça administrativa em caso de responsabilidade legal ou responsabilidade política quando se trata da quebra de decoro.

A *accountability* qualifica uma relação social com carácter regular dentro das democracias, como uma prática de responsabilidade pública, onde um agente deve, portanto, pelo menos se sentir obrigado a publicamente explicar e justificar a sua conduta em fórum específico ou perante os cidadãos. Mais especificamente, esta qualificação implica que deve haver uma possibilidade de participação pública, debate e apreciação, incluindo uma imposição de sanções (formais ou informais) e não um monólogo sem compromisso.

Quanto ao conceito de transparência está implicado na ideia de que a informação relacionada às atividades dos entes públicos deve ser livremente disponibilizada e facilmente acessível pelos cidadãos e para aqueles que são afetados pelas decisões (BELLVER e KAUFMANN, 2005). Isso traduz a ideia de que suficiente informação é fornecida em formas facilmente compreensíveis e os meios de comunicação são uma via importante para tal. Exige também que as decisões dos órgãos públicos sejam tomadas e aplicadas de um modo que respeita as regras e regulamentos respetivos.

Conforme destaca Heald (2003, p. 723) insere-se no processo democrático de acesso à informação sobre a gestão pública como forma de fornecer ao público dados sobre as políticas governamentais de modo que o eleitorado seja capaz de “julgar” os políticos, mas também evitar que atos de corrupção e outras formas de conduta ilegal sejam praticados tornando, assim, as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas.

Na perspectiva de Bellver e Kaufmann (2005) o acesso à informação e a transparência fazem parte dos direitos dos cidadãos no âmbito das democracias contemporâneas. Ela visa o reforço do processo de governança através do fornecimento de informações confiáveis sobre o desempenho do governo e das políticas públicas. Dado que a gestão governamental lida com recursos públicas, o alcance da transparência amplia-se, passando a incorporar a componente fiscal. A transparência fiscal significa, assim, que à sociedade é dada a possibilidade de acompanhamento sobre a forma como a execução orçamentária e das finanças públicas são realizadas e o *e-government* desempenha um papel fundamental de difusão desse tipo de informação (JUSTICE; MELITSKI e SMITH, 2006).

A publicização é um elemento fundamental, mas não suficiente para a promoção de práticas de transparência da gestão pública. Sobre essa visão Icerman e Sinason (1996) argumentam a relevância das informações serem tornadas públicas e o seu carácter fidedigno para o processo de prestação de contas. Nesse âmbito, a transparência relaciona-se com a *accountability* que se exige dos governos, por meio da prestação de contas que na apresentação de relatórios financeiros e de desempenho orçamental, um de seus instrumentos importantes. Enfim, importa salientar que práticas de gestão transparente tem como principais características o acesso às informações que sejam compreensíveis e claras de modo a impulsionar maior participação da sociedade nos processos públicos e elevar controle social dos governos.

OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho empreendeu-se uma análise que é caracterizada como qualitativa, dado que o problema de pesquisa demandou uma investigação de cunho interpretativo (GODOY, 2010). O estudo tem um caráter exploratório, e pretendeu-se examinar de que forma o processo de adoção das novas práticas de gestão ocorre e ressaltar os modos de estruturação e funcionamento estabelecidos de forma geralmente contraditória ou conflitante, e na maioria das vezes em oposição às prescrições normativas ou ao sistema de normas a elas vinculado.

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso único de Yin (2005) tendo-se revelado profícuo para ilustrar as especificidades e as interfaces associadas ao problema pesquisado. Para tal, foram selecionados a Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-2011) em Moçambique como objeto e o Município de Xai-Xai como a unidade de análise.

A coleta e a análise de dados do estudo foram realizadas de forma simultânea e em duas etapas. Na 1ª etapa, documentos (EGRSP, relatórios e atas) – forneceram os elementos para a compreensão das concepções de participação pública e *accountability* delineadas no modelo de reforma da administrativa moçambicana e as práticas de gestão municipal. Na 2ª etapa, os dados coletados nas falas dos entrevistados – caracterizaram-se como elementos de interpretação dos fatos que destacam as experiências decorrentes da implementação dessas ideias reformistas no âmbito da gestão municipal,

As escolhas dessas fontes fundamentaram-se na sua eficácia e adequação à questão e objetivo que orientaram a realização do estudo. Em ambas as etapas foi utilizada a análise de conteúdo (BARDIN, 2004) como técnica para a análise dos dados coletados. Na primeira etapa a análise de conteúdo efetuada começou pela constituição do *corpus* da análise – que se baseou na exploração dos significados e concepções incorporadas no modelo de reforma administrativa em Moçambique expresso na EGRSP.

Para o efeito, utilizaram-se como critérios para a constituição do *corpus* da análise nesta etapa, três abordagens principais que corresponderam a identificação das concepções sobre a constituição de: 1) formas de transparência ou divulgação da informação gerada no âmbito da gestão pública; 2) mecanismos de participação pública a serem adotados pelos entes governamentais; e 3) estabelecimento de instrumentos de *accountability* sobre os processos de implementação das políticas públicas e resultados alcançados pelo setor público.

Na operacionalização da pesquisa, essas três abordagens foram constituídas também como as categorias analíticas e fizeram parte de um roteiro de entrevista semiestruturada para a coleta de dados empíricos. Foram realizadas ao todo treze entrevistas cujos respondentes foram selecionados de forma intencional e não representativa

conforme se mostraram relevantes para os objetivos do estudo. Essa escolha compreendeu os seguintes grupos de respondentes: agentes do poder público (5); atores representantes do setor privado (4); e atores representantes de organizações da sociedade civil (6), que atuam no contexto da gestão do Município de Xai-Xai.

A segunda etapa da realização do estudo compreendeu a análise dos dados coletados através das entrevistas, que foram submetidas à análise de seu conteúdo (BARDIN, 2004, p. 139). Começou com a constituição dos elementos do *corpus* da análise seguindo a ordem das categorias definidas para o estudo – tendo-se ocupado em descobrir e constituir para cada uma delas conjuntos de significações e padrões que expressavam as práticas que estão sendo implementadas no município pesquisado. Para tal, foram interpretadas as experiências relatadas sobre a transparência, a participação pública e a *accountability* vivenciadas pelos diferentes atores públicos, privados e da sociedade civil pesquisados. Esse processo efetivou-se pela sistematização e agregação das principais representações e percepções extraídas das falas dos entrevistados.

RESULTADOS DO ESTUDO E DISCUSSÃO

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DOS CIDADÃOS-MUNICÍPIES

A Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-2011) estabeleceu a participação pública na gestão como uma componente fundamental para a melhoria dos processos de tomada de decisão e a promoção de práticas de controle social sobre as ações da administração pública moçambicana. A ideia central foi a constituição de um setor público participativo e mais aberto às influências externas e ao controle da sociedade (CIRESF, 2001, p. 18). Nisso, é dado enfoque à criação de uma administração pública, participativa, desburocratizada, flexível que promove a integração dos diferentes atores públicos e privados no processo de gestão pública e que preste serviços de forma eficaz e com qualidade.

Segundo os dados obtidos no estudo constatou-se a existência de uma mescla de mecanismos adotados no processo de participação na gestão do Município de Xai-Xai, e podem ser classificados a partir de duas perspectivas: na primeira enquadram-se aqueles mecanismos considerados convencionais – os que não privilegiam processos de gestão baseados na articulação e interação com o meio externo da organização. Na segunda tem-se mecanismos fundamentados em práticas de gestão inovadoras – as que encaram de certo modo a participação pública como fundamental, sobretudo em algumas etapas do processo de formação e implementação das políticas públicas, como ilustra o QUADRO 1, a seguir.

QUADRO 1 - Práticas de participação pública na gestão do Município de Xai-Xai

PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO ADOTADAS NO MUNICÍPIO			
FORMAS CONVENCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	CENTRALIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS	COMUNICAÇÃO EXTERNA	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	CONTROLE PÚBLICO DA GESTÃO
	Existência de práticas de gestão que compreendem a centralidade e a intervenção exclusiva dos agentes públicos na tomada de decisão dos assuntos relativos às políticas públicas municipais.	Utilização de mecanismos de gestão que não consideram a comunicação direta com o público e limitações nas informações sobre a execução das decisões sobre a gestão municipal.	Uso de padrões de gestão orçamentária fechada, que não consideram o envolvimento dos cidadãos na orçamentação conjunta e a publicitação dos processos de gestão.	Existência de uma administração sem um processo de participação visível da população que permita ampliar o controle social sobre a gestão municipal.
FORMAS INOVADORAS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	CONSULTA COMUNITÁRIA	ENVOLVIMENTO DE ATORES PRIVADOS	INTERAÇÃO GESTORES PÚBLICOS E COMUNIDADE	GOVERNANÇA ABERTA
	Criação de práticas de gestão que privilegiam a organização das comunidades locais através de conselhos de consulta comunitária para influenciar as políticas públicas.	Existência de processos de administração, que incorporam o envolvimento em parte de alguns atores privados no âmbito da gestão municipal.	Utilização de mecanismos de acompanhamento das ações governativas do município, através da intervenção dos vereadores municipais e a população na resolução dos problemas locais.	Aplicação de mecanismos de gestão baseados na interação periódica (uma vez por) entre o presidente do município e os cidadãos com realização de encontros em todos os bairros do município.

FONTE: Elaboração do Autor com base na EGRSP e nas entrevistas do estudo.

Como se observa no quadro acima, no contexto da gestão do Município de Xai-Xai algumas práticas de gestão adotadas não proporcionam uma abertura ampla ou completa dos órgãos municipais às influências externas. Tais práticas de gestão são caracterizadas por processos e mecanismos de gestão pública que envolvem os cidadãos apenas depois que as questões ou problemas estejam definidos e maior parte das decisões tenham sido tomadas. Como constatou-se no estudo, a gestão implantada é do tipo *top-down*. A identificação ou definição dos problemas e de prioridades até pode vir da base, mas a solução nunca vem da base em termos de gestão, isto é, ela é feita sempre ao nível do topo e não da base sem envolver muitas vezes os grupos ou indivíduos interessados nas políticas públicas em causa.

Nota-se que, embora seja evidente a participação das comunidades em algum momento da formação das políticas públicas locais, no entanto esta acontece somente na fase de auscultação pública. Exemplos dessa postura são os encontros públicos que visam o arrolamento de preocupações/problemas dos munícipes realizados depois que o plano de ações é aprovado, e porque o sistema de planejamento utilizado atualmente não permite incorporar todas essas preocupações, até mesmo nos planos subsequentes, a sua resolução dos mesmos é feita de forma *ad-hoc* sem uma participação visível da população. Isso é comprovado em vários projetos implementados no município com destaque para os de construção de fontes de água, estradas e infraestruturas como salas de aulas cuja inclusão nos planos governamentais envolveu um tímido processo participativo.

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

Relativamente às formas inovadoras de participação pública no processo de gestão municipal destacam-se, por exemplo, as experiências constituídas pela criação de estruturas organizativas das comunidades em conselhos comunitários de participação pública. Mas, também a realização de reuniões periódicas (uma por ano) dirigidas pelo prefeito em todos os bairros que compõem o município. Essas práticas

de gestão participativa, estão relacionadas com a implementação de processos de gestão participativa que buscam promover a adequação dos mecanismos da gestão municipal às abordagens da governança participativa contemporâneas.

Portanto, a formação das políticas públicas locais não termina no nível técnico da organização, ela deriva do envolvimento das pessoas que beneficiam dos serviços. Essas práticas são sustentadas pela participação dos cidadãos nos processos de definição de prioridades da gestão local nos quais a auscultação sobre as necessidades das comunidades e preocupações da população jogam um papel importante, principalmente porque pretende-se que as ações governamentais representem as verdadeiras aspirações das comunidades.

O estudo constatou que a gestão sustentada nos atos de consulta pública tem trazido resultados significativos à participação ao mesmo tempo que cria benefícios para a qualidade das políticas públicas desta municipalidade. Por exemplo, as novas práticas de participação criadas que envolvem a interação entre os agentes públicos e as comunidades locais no contexto da auscultação das comunidades, à medida que são estabelecidos e assumidos como expressões de integração e colaboração entre os diferentes atores individuais ou coletivos, permitem que ocorra um aprendizado sobre os processos das políticas públicas enquanto arena de alianças, comprometimento e negociação de questões conflitantes e barganhas.

Os atores iniciam o processo de interação sobre as ações governamentais e da formação das políticas com uma visão micro (apenas sobre pequenos problemas das comunidades) e uma agenda maximalista (demandando todas as necessidades básicas) e, paulatinamente, com o desenrolar do processo, aproximam-se de uma visão mais compreensiva das prioridades para o município, a propósito dos problemas urbanos e das limitações governamentais existentes, passando a defender uma agenda mais realista.

A ACCOUNTABILITY DA GOVERNANÇA MUNICIPAL

A Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-2011) estabeleceu controle social como importante mecanismo de responsabilização dos entes governamentais (CIRES, p. 20) no processo de gestão pública em Moçambique. De acordo com os dados das entrevistas realizadas na pesquisa, constatou-se que na gestão do Município de Xai-Xai a *accountability* é condicionada pelo modelo de participação pública que tem sido adotado pelo governo local.

Verificou-se que existem grandes limitações que obstaculizam a criação de práticas eficazes de controle social, sobretudo à prestação de contas e a cobrança de resultados das ações governamentais. Conforme destacado por 85% dos respondentes do estudo isso se deve em parte ao caráter dos mecanismos de participação pública existentes, mas também à fragilidade das estruturas de interação promovidas com vistas à elevação da *accountability* na gestão desta municipalidade.

Tais obstáculos podem ser classificados a partir de duas perspectivas relacionadas à: (i) barreiras de natureza técnica que condicionam o tipo de informação sobre os processos de gestão municipal disponibilizada ao público e (ii) barreiras de natureza estrutural que afetam os mecanismos de controle social da gestão no desta municipalidade. O QUADRO 2 a seguir apresenta de forma resumida a caracterização das práticas de controle social atualmente existentes.

QUADRO 2 - Limitações ao processo de controle social no Município de Xai-Xai

CLASSIFICAÇÃO DAS LIMITAÇÕES DO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL		
ORDEM	BARREIRAS DE NATUREZA TÉCNICA	BARREIRAS DE NATUREZA ESTRUTURAL
1	Elevado domínio técnico dos processos de planejamento e de gestão orçamentária por parte dos agentes públicos em relação aos cidadãos.	Caráter consultivo e propositivo do Conselho Local (CL), e sem poder e capacidade fiscalizadora sobre as ações públicas e atividades desenvolvidas pelo executivo municipal.
2	Fraca cultura de participação e de controle social no contexto do funcionamento da administração municipal, fragilizando o envolvimento do público no processo de gestão.	Falta de uma definição clara sobre quais as responsabilidades do CL no tange ao processo de tomada de decisão das políticas locais, reduzindo a qualidade das ações a participação.
3	Baixo nível de preparação e instrução formal dos membros que compõem os órgãos do CL.	Reuniões para a prestação de contas envolvem majoritariamente cidadãos com capacidade reduzida para influenciar os debates da auscultação das comissões de trabalho da Assembleia Municipal.
4	Relatórios e Atas das auscultações realizadas às comunidades elaboradas e conhecidas exclusivamente pelos funcionários-técnicos do município.	Inexistência de legislação que obriga os agentes públicos a prestar informação sobre os diversos processos de gestão pública ao nível do município.

FONTE: Elaboração do Autor com base no documento da EGRSP e nas entrevistas do estudo.

Como mostra o quadro anterior, o carácter e as formas de controle social ocorre frequentemente nos espaços de participação pública estabelecidos. No entanto, nem sempre os mecanismos de participação contribuem para a realização de processos de prestação de contas que elevam a *accountability* (prestação de contas) dentro da gestão municipal. A questão principal nas instâncias participativas onde ocorrem os processos de prestação de contas promovidos, verifica-se uma grande diferença de conhecimento e de domínio técnico entre os agentes públicos e responsáveis políticos do município, uma vez que essas as instâncias adotadas possuem uma representação caracterizada por desigualdades profundas.

Especificamente, a composição do CL utilizado tanto no processo de auscultação sobre as políticas públicas municipais quanto na prestação de contas sobre os resultados das ações e desempenho dos programas governamentais, traduz os desequilíbrios entre os segmentos nele representados afetando grandemente o processo participativo engendrado. De acordo com os dados da pesquisa observou-se que os 50 (membros eleitos do conselho) possuem um perfil que mostra que 38% possuem o 12º ano de escolarização completa, sendo que, maior número dos membros 52% possui o ensino primário e o fundamental. Grosso número dos membros do conselho 78% possui atividades profissionais remuneradas ou são aposentados ou recebem subsídio do governo como é o caso das autoridades tradicionais. Existe igualmente um número considerável de mulheres no total de 18% que são donas de seu próprio negócio.

A baixa qualificação de grande parte dos membros do conselho como assinalado anteriormente pode operar como um fator que limita a sua atuação e expressão de opiniões relevantes técnica e qualitativamente. Em contrapartida, maior parte dos representantes do governo municipal no conselho possui o ensino superior, o que de certo modo, denota a existência de diferenças significativas no grau de informação e de capacitação técnica e política entre os diferentes grupos de atores que interagem dentro do conselho.

Além disso, os membros dos CL não possuem capacidade técnica para intervir com qualidade acerca dos processos complexos de planejamento, orçamentação e estabelecimento de indicadores de avaliação, o que torna a sua presença nesses conselhos de consulta comunitária mais voltada para a legitimação das ações governamentais sempre que convocados para a apreciação de matérias agendadas segundo os interesses da implementação dos programas do governo municipal. Essas questões podem comprometer a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais utilizados e a gestão em si, ao mesmo tempo em que afeta abertura de espaço para a construção do interesse coletivo ao nível da gestão do município.

Verificou-se que das 18 reuniões (que constam dos cronogramas analisados no estudo) realizadas no período de 2009-2013 para promover a participação pública, 100% das matérias ou temas da pauta dos trabalhos foram propostos pelo executivo municipal. Das decisões tomadas pelo órgão, 97% foram baseadas no argumento e conhecimento técnico dos membros do conselho indicados pelo poder público, o que pressupõe desigualdades de informação importantes que interferem na qualidade da discussão dos assuntos e uma fraca tematização das inquietações e autonomia decisória por parte dos conselheiros que representam a sociedade civil. Observa-se que a atuação dos atores da sociedade envolvidos nessa instância tende a dificultar a possibilidade de se captar demandas e se pactuarem interesses específicos dos grupos sociais que tem menos acesso na articulação com o executivo municipal.

As barreiras à prestação de contas são agravadas, por um lado, pelo baixo nível de instrução formal e de informação dos membros dos conselhos consultivos formados nos bairros e postos administrativos (divisões administrativas territoriais do município). Essas fragilidades tornam o processo de participação unidirecional (*top-down*), e a comunicação nesses órgãos flui em um único sentido, dos agentes públicos para os cidadãos. Por outro, as atas e os relatórios dessas auscultações são elaborados e conhecidos apenas pelos técnicos que são colaboradores diretos do município. Portanto, nota-se que o mecanismo de participação por meio dos CL funciona como mera formalidade dentro da ação governativa e política e, na realidade o processo de gestão pública é exercido dentro dos objetivos da administração em si e não da maior concretização da participação efetiva que favorece a estreita prestação de contas.

Esses CL são no geral consultivos e propositivos. Pode-se dizer, que apenas em alguns casos dispõem de “poder e capacidade” fiscalizadora em relação às políticas previamente definidas pelo executivo municipal para cada setor de atividades. Eles não possuem, em sua maioria, caráter deliberativo e fiscalizador sobre a implementação das políticas públicas uma vez que funcionam como mecanismo para viabilizar a liberação de verbas e, não se encontram integrados em todo o ciclo de planejamento desta municipalidade. Esses órgãos exercem uma relativa pressão sobre algumas ações e projetos do município cuja definição ou formulação contaram com a sua participação e envolvimento, mas isso acontece frequentemente apenas com os projetos relacionados com o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU), voltado para o financiamento das iniciativas empreendedoras dos cidadãos munícipes.

Doutro modo, as reuniões promovidas ao nível desses fóruns de consulta comunitária contam em sua maioria com a participação de cidadãos a título individual e muitas vezes com um número reduzido de participantes que representam as organizações civis formais (entidades patronais e de trabalhadores, de movimentos sociais, instituições acadêmicas, órgãos públicos e organizações não governamentais), que possuem maior força para influenciar os assuntos discutidos por esses conselhos comunitários. Conforme os dados extraídos dos relatórios de governação municipal, entre 2009 e 2013 participaram nas reuniões públicas promovidas 18.264 munícipes, de um universo populacional de 124.216 habitantes da cidade.

Enfim, vale salientar que embora o acesso público à informação das instituições do Estado e dos Municípios esteja previsto na lei sobre a organização e funcionamento da administração pública, o direito à informação ainda não está regulamentado, o que restringe a possibilidade de garantir a sua materialização do ponto de vista do acesso efetivo à informação sem restrições, reduzindo dessa maneira, a transparência da gestão das instituições públicas e a eficácia do processo de prestação de contas. Nesta perspectiva, compreende-se que o processo

de prestação de contas é usualmente controlado e manipulado de tal forma que acaba limitando a capacidade de os cidadãos conhecerem e dominarem os processos de gestão do município.

A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO MUNICIPAL

No âmbito da implementação da reforma administrativa em Moçambique a transparência na gestão é apresentada como estando relacionada à institucionalização e uso de práticas de gestão que promovem a prestação de contas dos agentes públicos e o controle dos recursos públicos. Nessa perspectiva, a Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-2011) expressa a importância da constituição de um setor público “guiado pelas práticas de transparência, tanto no que diz respeito à utilização dos bens e recursos públicos, quanto ao que se refere aos procedimentos e avaliação de resultados” (CIRES, 2001, p. 6).

No estudo realizado constatou-se que no contexto do Município de Xai-Xai são adotadas alguns instrumentos e mecanismos de gestão que sugerem a aplicação das concepções da reforma, e de certa maneira um avanço substancial na promoção da transparência na sua gestão, conforme o ilustrado no QUADRO 3 na página a seguir.

Como mostra o quadro apresentado, o processo de promoção da transparência dentro do Município de Xai-Xai considera o uso de mecanismos de gestão que visam providenciar ao público e aos *stakeholders* maior confiança sobre as ações governamentais realizadas pela administração municipal no processo de desenvolvimento das suas atividades. Essas práticas funcionam como uma forma de proporcionar uma “atitude e uma crença” entre os intervenientes chave da gestão municipal, governantes, agentes públicos e outros *stakeholders* interessados nas políticas públicas locais, a quem as informações têm de ser apresentadas. Pretende-se que a administração municipal seja cada vez mais aberta, com significativos encontros com os *stakeholders*, com comunicações completas e informação segura e transparente.

No entanto, no estudo constatou-se que embora se note a utilização desses diferentes instrumentos de transparência, estes não implicam por si só que as práticas de transparência adotadas sejam efetivas. Não existe o canal/portal eletrônico através do qual os cidadãos podem acompanhar a realização do gasto do governo municipal. De acordo com os dados das entrevistas, por um lado, é importante enquadrar a transparência dentro de um contexto amplo de uma sociedade democrática, e por outro, considerar que os cidadãos devem ter o acesso integral e a total compreensão das informações e relatórios prestados pela administração pública, o que incorpora a ideia de que só assim as atividades e as decisões dos gestores públicos podem ser acompanhadas e melhor percebidas pela sociedade.

A questão é que esses processos não aprofundam muitas vezes os aspectos ligados à gestão das finanças municipais e a execução orçamentária que é desenvolvida. Conforme destacado por 95% dos

QUADRO 3 - Instrumentos de transparência utilizados na gestão municipal

INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO	FORMAS DE PROCEDIMENTO	ABORDAGEM PRINCIPAL DAS PRÁTICAS ADOTADAS
RELATÓRIOS FINANCEIROS DA GESTÃO MUNICIPAL	Submissão ao processo de fiscalização realizado pelo órgão legislativo e disponibilização para consulta e apreciação pública da população.	Apresentação do orçamento de forma detalhada relativamente a cada programa de receita e despesa sendo discriminada para cada programa implementado no processo de gestão do município.
MAPAS DIÁRIOS SOBRE O RESULTADO DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS FISCAIS NO MUNICÍPIO	Elaboração e afixação dos mapas das receitas fiscais em locais públicos dos edifícios dos Postos Administrativos e da sede do município.	Criação de um sistema de prestação de contas sobre os recursos financeiros do município para assegurar o acompanhamento do público sobre o decurso do processo de arrecadação fiscal e a integridade das informações contidas nos relatórios orçamentários.
REUNIÕES COM A POPULAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA GESTÃO MUNICIPAL	Controle sobre o desempenho dos projetos desenvolvidos pelos diferentes setores de atividades do município.	Divulgação dos resultados das ações governamentais para apresentar os <i>outcomes</i> (impactos) subjacentes à execução do orçamento, bem como o reforçar as responsabilidades e a continuidade do executivo municipal no cumprimento do seu papel e a suas funções na administração do município.
BALANÇOS PERIÓDICOS SOBRE OS PROJETOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	Acesso do público interessado aos instrumentos técnicos de gestão que espelham o processo de gestão municipal.	Apresentação dos <i>outputs</i> (resultados) de maneira detalhada para traduzir a prática de prestação de contas do município ao público e promover o acompanhamento de todos os relatórios e demais documentos a ele relacionados.
PLANEJAMENTO DAS PRIORIDADES DA AÇÃO GOVERNATIVA DO MUNICÍPIO COM AS COMUNIDADES	Identificação conjunta de problemas que afetam a população e definição de prioridades das ações governativas do município.	Promoção de práticas de envolvimento das comunidades locais (cidadãos e organizações da sociedade civil) no âmbito da formação das políticas públicas do município.

Fonte: Elaboração do Autor com base na EGRSP e nas entrevistas do estudo.

respondentes do estudo, compreende-se que tornar públicos alguns atos e ações administrativas (aquelas legalmente imprescindíveis) apenas não implica necessariamente ser transparente (BARRETT, 2001). Observou-se no estudo, que a divulgação de informações sobre a gestão dos recursos financeiros (balancetes) ocorre apenas no processo de arrecadação das receitas, não sendo divulgados na mesma perspectiva os procedimentos e mapas que acompanham o gasto desses mesmos recursos no ato da execução.

Portanto, não é colocada à disposição do público informação sobre como são gastos e claramente discriminado em que esses recursos teriam sido aplicados. Uma prática muito usada como abordagem de promoção de transparência é a divulgação de resultados das ações governamentais nas reuniões realizadas entre a liderança do município (prefeito) com as populações. Mas, essa prática não possibilita o acompanhamento das metas que tinham sido definidas, de modo a permitir às comunidades locais a avaliação do impacto real dos resultados que são apresentados nesses encontros públicos.

Neste sentido, dado que a transparência deve considerar uma relação direta entre as informações sobre os atos praticados pela administração pública e os processos de planejamento e de execução orçamentária existentes sobre tais processos, compreende-se que ao nível do Município de Xai-Xai as práticas de transparência não se devem limitar exclusivamente à divulgação de simples relatórios de atividades. Conforme se constatou não se pode considerar a transparência apenas pela prática de divulgação de relatórios, aliás, essa prática é desde logo uma exigência dentro das instituições públicas moçambicanas sendo, por essa razão, um dever inerente do próprio governo municipal. Portanto, a prática de transparência na atuação dos serviços municipais deve-se efetivar-se, também, pelo acesso facilitado do cidadão à informação sobre os processos de gestão desenvolvidos.

A questão da transparência envolve uma componente de vontade e consciência dos administradores públicos em prestar informação relevante e sem burocracia à sociedade. Ela encerra uma dimensão de prestação de contas ou *accountability* democrático da administração pública em geral e das entidades municipais especificamente perante os cidadãos. Assim, as insuficiências que se verificam nos mecanismos de promoção da transparência da gestão do Município de Xai-Xai, como a falta de detalhes e articulação entre planos, resultados e orçamento nas informações que são tornadas públicas mostram que, é importante o aperfeiçoamento e a vinculação das práticas implementadas aos procedimentos técnicos e normativos relacionados à publicitação de informações tendo em vista a tornar a gestão mais transparente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste trabalho consistiu em analisar como a institucionalização de práticas de participação e *accountability* baseadas na adoção de mecanismos que visam ampliar a democratização da

gestão pública, propostas no modelo de reforma administrativa em Moçambique, e sistematizar como ocorre a sua implementação no contexto da gestão do Município de Xai-Xai. Os resultados mostram que, existe uma preocupação ao nível desta municipalidade em adotar estruturas de gestão e processos organizacionais orientados para a ampliação da *accountability*. Foi possível perceber, contudo, que a despeito dessa tendência positiva evidente, a amplitude, frequência e a regularidade com que são aplicadas demonstra existirem ainda grandes fragilidades que, configuram três tipos de paradoxo que caracterizam o funcionamento e a gestão do município.

No que se refere ao primeiro paradoxo, o que parece acontecer de fato é que as formas como esses mecanismos adotados são utilizados não conduzem ao exercício integral da transparência, dado que têm proporcionado aos usuários dos serviços municipais e à sociedade em geral informações suficientes ou completas sobre os processos de gestão, de modo a se formar um quadro referencial que ajude a consolidar as suas opiniões acerca a atuação das entidades governativas do município.

O segundo paradoxo é explicado pelo processo de participação pública existente. Este é frágil, pois baseia-se em estruturas e mecanismos convencionais que não envolvem os cidadãos nos aspectos mais importantes da gestão participativa, tais como, no processo de planejamento e na orçamentação das grandes ações do município. Apesar de se efetuar algum planejamento com as comunidades, este frequentemente não é acompanhado pela respectiva orçamentação conjunta entre os gestores públicos do município e as comunidades com quem interagem nos atos de auscultação (consulta pública) existentes atualmente. A característica do modelo de participação vigente degenera um terceiro paradoxo relativo a condição e a forma como os cidadãos e grupos de interesse acompanham os resultados das políticas públicas locais.

Relativamente a este último aspecto, no estudo mostrou-se que a prestação de contas por parte dos gestores municipais às comunidades é quase inexistente e, que o exercício do controle social é não efetivo devido as desigualdades em termos de informação entre os cidadãos e os gestores municipais. Muitas vezes os primeiros não possuem conhecimento técnico nem informação suficiente sobre como se desenvolvem os processos de gestão o que fragiliza, sobremaneira o caráter da participação pública e o exercício do controle social da gestão desta municipalidade. Como sugestão para pesquisas futuras, torna-se interessante analisar as questões relativas à institucionalização das práticas de *accountability* e as suas ligações com a melhoria das políticas públicas, visto que este estudo não contemplou. O outro aspecto fundamental a ser explorado tem a ver com o aprofundamento da discussão acerca da eficácia da ação governativa ao nível local aliada ao problema da responsabilização quer política como administrativa no contexto da lei responsabilidade fiscal.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARRETT, P. **Corporate governance in the public sector context**. Australian National Audit Office, Canberra, Apr. (2001). Disponível em: < <http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 11 jan. 2013.
- BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática, **Revista do Serviço Público**, v. 4, p. 5-44, 1998.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. **The World Bank**, 2005.
- BOVENS, M. Public accountability. In: FERLIE, E.; LYNNE L.; POLLITT, C. (eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**, Oxford: Oxford University Press, p. 182-208, 2005.
- CENEVIVA, R. Avaliação e accountability no setor público: um vínculo possível e desejável. **Revista Alcance**, v. 14, n. 1, p. 7-26, 2007.
- CIRESP. **Estratégia global de reforma do sector público: 2001-2011**. Maputo. 2001.
- CUNILL GRAU, N. Responsabilización por el control social. In: **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, p. 269-327, 2000.
- DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 6, n. 6, p. 549-559, 2000.
- _____.; DENHARDT, J. The new public service: an approach to reform. **International Review of Public Administration**, v. 8, n. 1, p. 3-10, 2003.
- GAVENTA, J; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2399-2410, 2012.
- GODOY, A. Estudo de caso qualitativo, In: GODOI, C. *et al.* **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 115-145 p. 2010.
- GRINDLE, M. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 533-574, 2007.
- HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.
- HUGHES, O. Does governance exist? In: STEPHEN. O. (Org.) **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York: Routledge, 87-104 p. 2010.

ICERMAN, R.; SINASON, D. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. **Public Fund Digest**, v. VII, n. 1, p. 64-80, 1996.

JUSTICE, J.; MELITSKI, J.; SMITH, D. E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 3, sept. 2006.

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

KLIJN, E-H. Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In: STEPHEN, O. (Org.) **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York: Routledge, 135-158 p. 2010.

MACAMO, E.; NEUBERT, D. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 5, n. 6, p. 51-74, 2003.

MACUANE, J.; WEIMER B. **Governos locais em Moçambique:** desafios de capacitação institucional. Maputo: Ed. UEM, 2003.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 27-54, 1998.

PLANK, N. Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. **The Journal of Modern African Studies**, v. 31, n. 3, p. 407-430, 1993.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Setor Público**, v. 3, p. 5-29, 2000.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 11, p. 18-40, 1998.

ROMZEK, B. Where the buck stops: accountability in reformed public organizations. In: INGRAHAM P. W.; THOMPSON, J. R.; SANDERS, R. P. (eds.). **Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories**. San Francisco: Jossey Bass, 1998.

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

SIMIONE, A. Dinâmicas do contexto político e administrativo na construção da administração pública em Moçambique. **Revista Foco**, v.8, n. 2, ago./dez., p. 70-89, 2015.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.

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

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.