



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO EM GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Descentralização e Participação Local em
Moçambique: Uma Análise das Experiências dos
Conselhos Locais no Distrito de Magude, 2006-2011**

Autor: Feliciano Victorino Simão

Supervisor: Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa

Maputo, Dezembro de 2013

Descentralização e Participação Local em Moçambique: Uma Análise das Experiências dos Conselhos Locais no Distrito de Magude, 2006-2011

Dissertação submetida à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane como cumprimento parcial dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública.

Mestrando: **Feliciano Victorino Simão**

Supervisor: **Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa**
(PhD; M.A. and B.A. Hons., Development Studies)

Maputo, Dezembro de 2013

Descentralização e Participação Local em Moçambique: Uma Análise das Experiências dos Conselhos Locais no Distrito de Magude, 2006-2011

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.

Candidato: **Feliciano Victorino Simão**

Supervisor: **Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa**
(PhD; M.A. and B.A. Hons., Development Studies)

Maputo, Dezembro de 2013

O Júri			Data
O Presidente	O Supervisor	O Oponente	____/____/____
_____	_____	_____	

Índice

Declaração de Honra	I
Dedicatória.....	II
Agradecimentos	III
Lista de Abreviaturas.....	IV
Lista de Quadros.....	V
Lista de Mapas.....	V
Anexos.....	V
Resumo.....	VI
Capítulo 1: Introdução.....	1
1.1 Apresentação do Problema.....	1
1.2 Hipótese do Estudo.....	5
1.3 Objectivos do Estudo.....	5
1.4 Justificação do Estudo.....	6
1.5 Breve Caracterização do Distrito de Magude.....	8
Capítulo 2: Quadro Conceptual e Teórico.....	11
2.1 Teoria de Base do Estudo: a Abordagem Institucionalista.....	11
2.1.1 O Institucionalismo da Escolha Racional.....	13
2.1.2 O Institucionalismo Sociológico.....	14
2.1.3 O Institucionalismo Histórico.....	15
2.2 Definição de Conceitos-Chave do Estudo.....	19
2.2.1 Descentralização.....	19
2.2.2 Participação.....	21
Capítulo 3: Metodologia.....	25
3.1 Operacionalização da Hipótese.....	25
3.1.1 Identificação das Variáveis Independentes da Hipótese.....	25
3.1.2 Identificação dos Indicadores de Cada Uma das Variáveis Independentes da Hipótese.....	26
3.1.3 Identificação dos Indicadores da Variável Dependente.....	27
3.2 Métodos e Técnicas Específicas Utilizadas na Recolha de Dados.....	28
3.2.1 Métodos.....	29
3.2.1.1 Método Histórico.....	29
3.2.1.2 Método de Análise de Estudo de Caso.....	29
3.2.1.3 Método Comparativo.....	30
3.2.2 Técnicas.....	31
3.2.2.1 Pesquisa Bibliográfica.....	31
3.2.2.2 Pesquisa Documental.....	31
3.2.2.3 Entrevistas Semi-Estruturadas com Grupos Focais.....	32
3.2.2.4 Observação não Participante.....	33
Capítulo 4: Representatividade, Diversidade e Transparência dos Conselhos Locais e Sua Relação com Participação Popular na Governação Local em Magude.....	35
4.1 A Eleição e Selecção dos Membros dos CLs.....	35
4.2 Representatividade dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude.....	39
4.3 Diversidade dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude.....	43
4.4 Transparência dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude.....	48
Capítulo 5: A Organização Social, o Capital Social e o Capital Humano e a Sua Relação Com a Participação Popular na Governação Local em Magude.....	54

5.1 A Organização Social das Comunidades Locais e a Participação Popular na Governação Local em Magude	54
5.2 O Capital Social das Comunidades Locais e a Participação Popular na Governação Local em Magude	58
5.3 O Capital Humano das Comunidades Locais e a Participação Popular na Governação Local em Magude	60
Capítulo 6: Conflitos de Interesses e Participação Popular na Governação Local em Magude....	68
6.1 As Partes Envolvidas nos Conflitos de Interesses no Distrito de Magude	68
6.2 Conflitos de interesses no Seio dos Membros dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude	69
6.3 Interesses da Administração Local na Participação Popular na Governação Local em Magude	75
Capítulo 7: Conclusões e Recomendações	80
7.1 Resultados do Estudo	81
7.1.1 Implicações Teóricas e Práticas Sobre os Resultados Obtidos	87
7.2 Recomendações	89
Referências Bibliográficas.....	93
Anexos	99

Declaração de Honra

Eu, Feliciano Victorino Simão, declaro por minha honra que esta dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau académico, seja nesta universidade ou em qualquer outra instituição de ensino superior, e a mesma é o resultado do trabalho de pesquisa por mim realizado desde finais de 2010.

Para a conclusão deste trabalho recorri a várias fontes, designadamente: escritas, orais, trabalho de campo e às orientações metodológicas e científicas do meu supervisor. A informação obtida das várias fontes foi citada neste trabalho de dissertação em conformidade com as regras definidas pela metodologia científica.

Feliciano Victorino Simão

Dedicatória

Dedico esta dissertação aos meus filhos Sharmila e Yanick que tanto sentiram a falta do meu carinho durante a formação e pesquisa.

Aos meus pais Victorino Simão e Marta João Macassa Matsinhe, bem como a todos meus irmãos pelo encorajamento e apoio moral que sempre me dispensaram.

À minha esposa Mércia Dulce Alfredo Matavel pelo carinho, compreensão e acompanhamento que sempre dispensou em todas as etapas da minha formação.

Agradecimentos

Agradeço a todos docentes do curso de Mestrado em Governação e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, pelo empenho e suas valiosíssimas orientações académicas prestados ao longo dos dois anos de formação.

Ao Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa, supervisor desta dissertação, vão os meus agradecimentos especiais pela paciência, encorajamento, acompanhamento, apoio moral e material, prestados durante a formação e, em particular no período da produção deste trabalho.

Os meus agradecimentos estendem-se ao Governo do Distrito de Magude, em particular aos Senhores José Carlos Júnior, António Munjovo e Horácio Domingos Hobjana, por toda a confiança, colaboração e apoio prestado sem o qual teria sido difícil a realização do trabalho de campo.

O meu apreço vai ao *Project Establishing a Post-graduate Program on Rural Sociology at Eduardo Mondlane University*, em especial ao Prof. Doutor Arlindo G. Chilundo e ao Mestre Paulo José Lopes, pelo apoio material e logístico prestado para a realização da pesquisa de campo.

A todos os meus amigos e colegas da turma 2009/10 do curso de Mestrado em Governação e Administração Pública, vão os meus profundos agradecimentos pelo espírito de camaradagem, companheirismo e solidariedade, desenvolvido ao longo da formação.

Lista de Abreviaturas

CCD - Conselho Consultivo do Distrito
CCPA - Conselho Consultivo do Posto Administrativo
CCL - Conselho Consultivo da Localidade
CL - Conselho Local
CAEA – Centro de Alfabetização e Educação de Adultos
CNJ - Conselho Nacional da Juventude
DEL - Desenvolvimento Económico Local
DL - Desenvolvimento Local
ETD - Equipe Técnica Distrital
EP1 – Escola Primária do Primeiro Grau
EPC – Escola Primária e Completa
FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
GD – Governo Distrital
HIV/SIDA – Vírus de Imuno-Deficiência Humana / Síndrome de Imuno-Deficiência Adquirida
INE – Instituto Nacional de Estatística
IPCCs – Instituições de Participação e Consulta Comunitária
MAE – Ministério da Administração Estatal
MADER - Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MF - Ministério das Finanças
MPD - Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPF - Ministério de Plano e Finanças
Nº - Número
LOLE – Lei dos Órgãos Locais do Estado
OCBs – Organizações Comunitárias de Base
OIIL – Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
OLE - Órgãos Locais do Estado
OJM – Organização da Juventude Moçambicana
OMM - Organização da Mulher Moçambicana
ONGs – Organizações Não Governamentais
PA – Posto Administrativo
PES – Plano Económico e Social
PESOD – Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PPFD - Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PRE - Programa de Reabilitação Económica
PRM – Polícia da República de Moçambique
RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana
SDEJTM - Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia de Magde
UNDESA - Departamento de Negócios Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas
UEM – Universidade Eduardo Mondlane

Lista de Quadros

Quadro 2.2.2.1: Tipos de Participação e Suas Características	23
Quadro 4.1.1: Distribuição dos Membros do CCD por grupos de Actores.....	38
Quadro 4.2.1: Distribuição dos CLs no Distrito de Magude	44

Lista de Mapas

Figura 1: Localização Geográfica do Distrito de Magude.....	9
---	---

Anexos

Anexo 1: Questionário Utilizado Durante as Entrevistas	99
Anexo 2: Lista das Pessoas Entrevistadas.....	101

Resumo

O presente estudo analisa o papel da desconcentração na promoção da participação popular na governação local em Moçambique, tomando as experiências dos Conselhos Consultivos Locais do Distrito de Magude, Província de Maputo, como um estudo de caso.

Para alcançar este objectivo, o estudo levantou uma questão-chave e uma hipótese de trabalho que serviu como guia na análise e interpretação do objecto de estudo. Com base nas variáveis e nos indicadores identificados, foram recolhidos dados empíricos no Distrito de Magude.

Com base na análise crítica dos dados empíricos, argumenta-se que a hipótese de trabalho avançada neste estudo foi confirmada. Com efeito, a análise crítica dos dados empíricos efectuada nos Capítulos 4, 5 e 6 evidencia os factos de efectiva participação da população de Magude na governação local ser dificultada pela (i) fraca representatividade, diversidade e transparência dos Conselhos Locais, (ii) pelos problemas de organização social e pelo uso do capital social e do capital humano das comunidades locais, e (iii) pelos conflitos de interesse no seio dos membros dos Conselhos Locais e da Administração Local de Magude.

Outra evidência apresentada pelo estudo para corroborar a hipótese relaciona-se com a relativa incapacidade financeira e material do Governo Distrital de Magude para estimular outras estratégias de participação da população local na governação local.

Os constrangimentos e desafios que os Conselhos Consultivos Locais e o Governo Distrital enfrentam no Distrito de Magude foram os principais pontos de partida para as recomendações avançadas na segunda Secção do Capítulo 7 deste estudo.

Capítulo 1: Introdução

1.1 Apresentação do Problema

A descentralização nas suas várias formas é vista por Forquilha (2010a; e 2007); UNDESA (2008); Kulipossa (2010); Valá (1997); Guambe (2009) e MAE/MADER/MPF (2003), como uma forma de consolidar a democracia, ampliar os mecanismos de participação dos cidadãos (seja de forma individual ou através de organizações da sociedade civil) na vida sócio-política do país, construir um campo político local e, desta forma, melhorar a governação local¹. A nível mundial, o actual processo de descentralização surge no âmbito da democracia participativa.

Na opinião de Nguenha (2009), esta nova tendência pela democracia participativa surge como resultado da crise mundial da democracia representativa a partir dos anos 1990, através da qual os cidadãos escolhem os seus representantes para conduzir os seus destinos. Ainda de acordo com o mesmo autor, a crise que assolou a democracia representativa a partir dos anos 90 deveu-se a “patologia da participação, sobretudo o aumento dramático do absentismo e, a patologia da representação, o facto dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram”².

No entanto, este estudo não aprofundou o debate teórico e conceptual sobre a democracia participativa versus democracia representativa que é controverso e não consensual. O que interessa aqui é perceber que o actual processo de descentralização em curso, a nível mundial, surgiu dentro das teorias democráticas que preconizam a interacção e aproximação cada vez maior entre os governantes e os cidadãos (governados).

¹ Neste estudo o termo Local é usado para designa o espaço territorial delimitado em Distrito, Posto Administrativo (PA), Localidade e Povoação, onde estão em curso as acções da desconcentração no âmbito da Lei 8/2003, de 19 de Maio.

² A patologia de representação, na visão de Kulipossa (2010), resulta da desvantagem do sistema proporcional que quebra a ligação entre os representantes e a população uma vez que as populações locais não elegem directamente os seus representantes, pois elas são “obrigadas” a eleger a lista partidária elaborada ao nível central sem consultar a essas populações. Uma vez eleitos, guiados pela disciplina partidária, os deputados tendem, muitas vezes, defender interesses partidários e não os do seu eleitorado.

Assim, no que se refere a descentralização na África, em particular na zona Subsahariana, ela surge dentro desta dinâmica mundial mas sobretudo no âmbito das transições políticas democráticas dos anos 1990, enquadradas naquilo que Huntington (1991) denomina de terceira vaga de democratização.

No contexto de Moçambique, o processo de descentralização enquadra-se dentro das mudanças sócio-políticas e económicas significativas que tiveram o seu início nos finais da década de 1980, com a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) e das reformas políticas, consubstanciadas com a mudança constitucional de 1990. Estas mudanças caracterizaram-se pela passagem de um sistema monopartidário e de economia centralmente planificada para um sistema multipartidário e de economia de mercado, ou seja, a liberalização política e económica promovida pelas instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional).

Com a abertura política expressa pela Constituição da República de Moçambique de 1990 (CRM-1990) e com vista a garantir a inclusão e participação popular na governação local, o parlamento monopartidário aprovou a Lei 3/94, através da qual institucionalizava os distritos municipais. Esta lei visava transformar os actuais distritos administrativos em municípios. No entanto, nos debates políticos da primeira legislatura multipartidária esta lei foi considerada inconstitucional, daí que foi revogada. Neste contexto, com vista a introduzir princípios e disposições sobre o poder local, em 1996, através da Lei 9/96, fez-se a emenda constitucional que permitiu a produção e aprovação do pacote autárquico em 1997, através da lei 2/97. Esta emenda foi feita não apenas por vontade administrativa mas também porque tinha falhas políticas para os dois maiores actores políticos: FRELIMO e RENAMO, que este estudo não aprofundou a sua análise.

Segundo Forquilha (2010a), a Lei 2/97 recuou em relação a Lei 3/94 e, ao mesmo tempo, ao introduzir-se o princípio de gradualismo na autarcização, acabou instalando dois tipos de descentralização: descentralização política ou devolução de poderes dirigida aos municípios (normada pela Lei 2/97) e a descentralização administrativa ou desconcentração que é dirigida aos órgãos locais do Estado (Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações), através da Lei 8/2003, de 19 de Maio, Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) que estabelece os princípios da desconcentração na organização, competência e funcionamento dos

órgãos locais do Estado e o Decreto do Conselho de Ministros nº 11/2005, de 10 de Junho, que regulamenta a concretização daqueles princípios.

É no âmbito da desconcentração, objecto deste estudo, que surgem as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs).³ Estas foram institucionalizadas como uma das formas de promover a governação local participativa. No entender de Kulipossa (2010), as IPCCs surgem como formas alternativas para enquadrar as populações locais na governação local face à crise da democracia representativa⁴ que se caracteriza em Moçambique pela existência de Assembleias da República, Provinciais e Municipais, cujos seus membros são eleitos pelos cidadãos na base de listas partidárias.

Assim, as comunidades através das IPCCs, orientadas pela administração do distrito deviam apoiar o processo de planificação, execução, monitoria e avaliação de projectos e programas de desenvolvimento local.

Esta visão enquadra-se na ideia defendida pelo relatório da UNDESA de 2008, que sustenta que no actual contexto dominado pelas teorias democráticas, a participação é um instrumento fundamental para a promoção da governação pública ou participativa⁵ que é a condição básica para o alcance da boa governação e, conseqüentemente, o desenvolvimento sócio-económico local, regional, nacional e internacional. Assim, reforça-se o argumento de que o processo de governação do país feita de cima-para-baixo só pode surtir efeitos desejados se for

³ Para os propósitos deste trabalho, os termos IPCCs, conselhos locais e conselhos consultivos locais são usados como sinónimos. Conselhos Locais são definidos como “órgãos de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso” (MAE/MPD, 2009:7; ver também o Artigo 111 do Decreto 11/2005).

⁴ Este estudo não concorda com esta ideia porque como é discutido mais adiante nos capítulos empíricos, por um lado, os conselhos locais (CLs) em si funcionam na lógica de representação e, por outro, o fundamento da criação destes órgãos é de cercar a possibilidade de liberdade política nas zonas rurais que perigava a influência da FRELIMO nesse meio, dando vantagens a oposição que apoiada pelas organizações da sociedade civil capturava o eleitorado rural (como mostram, por exemplo, os resultados da RENAMO nas eleições de 1994 e 1999). Também os critérios usados para participar como membro ou convidado nos CLs mostram esta tendência de controlo da dinâmica política local.

⁵ O termo governação pública é usado neste estudo como sinónimo de governação participativa. Governação pública difere-se da governação corporativa porque esta visa principalmente maximização do lucro monetário. A governação pública integra fortes princípios e vínculos de construção de instituições, processos e capacidades que podem ajudar na prosperidade, equidade e justiça social em cada e toda sociedade. Ela defende a maximização do bem-estar, isto é, assume o desenvolvimento de pessoas como o seu principal objectivo, daí a razão para compromisso cívico e o princípio de participação popular (UNDESA, 2008).

complementado pela governação participativa e articulação dos diferentes actores sociais para o sucesso das acções relacionadas com a promoção do desenvolvimento equitativo.

Desta forma, as comunidades locais através dos seus líderes e suas organizações comunitárias de base (OCBs), deviam ser cada vez mais solicitadas a desempenhar um papel de relevo na governação local participativa com o apoio do governo distrital e de actores não-estatais.

Foi neste âmbito que, na visão de Kulipossa (2010) e Nguenha (2009), a partir dos finais dos anos 1990 e início de 2000, algumas experiências de planificação distrital e ao nível municipal⁶ com o apoio de organizações de cooperação internacional surgiram e rapidamente estenderam-se quase por toda a região norte de Moçambique, muito antes da institucionalização das IPCCs. Com a institucionalização destas últimas, o Estado e alguns parceiros nacionais e internacionais continuam apoiando estes conselhos locais (CLs) quer através de canalização de equipamento e fundos para o seu funcionamento, quer pela realização de cursos de formação para os seus membros.

Apesar de alguns efeitos positivos alcançados na governação participativa ao nível distrital desde o surgimento dos CLs, em várias partes do país tem sido reportados vários problemas que se relacionam com a representatividade, diversidade e transparência na composição e no funcionamento dos CLs. É neste âmbito que este trabalho procura contribuir na reflexão sobre a relação entre desconcentração e participação, analisando o papel dos CLs na promoção da participação popular na governação local em Magude.

Assim, este estudo levanta a seguinte questão-chave de partida:

Até que ponto os CLs são instrumentos de promoção duma efectiva participação popular na governação local em Magude ou são uma forma de reprodução clientelista da elite política local ao serviço do partido no poder?

⁶ Estas surgem em forma de réplica às experiências brasileiras de orçamento participativo e no país se enquadram no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD).

Responder esta pergunta reveste-se de grande reflexão académica uma vez que pouco se sabe se os problemas encontrados nos CLs do distrito de Magude explicam ou não os desafios que se colocam na promoção da governação participativa neste distrito. E se for o caso, será que o distrito de Magude é uma excepção a este respeito ou a situação aplica-se também aos demais distritos da província de Maputo e de todo o país? Portanto, trata-se de escrutinar as interações dos actores concernidos no processo, mas simultaneamente pensar em termos de alcance indutivo da questão em voga neste trabalho procurando produzir generalizações da dimensão local à dimensão do país.

1.2 Hipótese do Estudo

Como resposta provisória da questão-chave acima apresentada, o presente estudo levanta a seguinte hipótese de trabalho:

A fraca representatividade, diversidade e transparência dos CLs, associada aos problemas de organização social e do uso do capital social e do capital humano das comunidades, bem como aos conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local, impedem os CLs de promover uma efectiva participação da população na governação local em Magude.

1.3 Objectivos do Estudo

Este trabalho procura compreender o papel da desconcentração na promoção dos mecanismos de participação popular na governação local no distrito de Magude, província de Maputo, tomando cinco localidades e igual número de CLs deste distrito como um estudo de caso.

Este objectivo geral foi desdobrado em três objectivos específicos: (i) Reflectir sobre a representatividade, diversidade e transparência dos CLs; (ii) Discutir o papel dos CLs na promoção da participação popular na governação local em Magude; e (iii) Analisar os dilemas que se levantam no processo de institucionalização e funcionamento dos CLs e a sua relação com os órgãos locais do Estado (OLE).

1.4 Justificação do Estudo

No actual contexto dominado pelas teorias democráticas, a participação é considerada como um dos requisitos básicos para o desenvolvimento local sustentável. Assim, a institucionalização dos CLs no quadro da desconcentração em curso no país visa ampliar os mecanismos de participação popular na governação local e, por esta via, acelerar a criação do bem-estar das comunidades.

Embora registam-se alguns efeitos positivos na governação participativa ao nível distrital desde o surgimento dos CLs, em várias partes do país vem sendo reportados vários problemas que se relacionam com a representatividade, diversidade e transparência na composição e no funcionamento dos CLs, particularmente na realização das tarefas definidas pela Lei n° 8/2003 e pelo Decreto n° 11/2005.

Entretanto, há poucos estudos sobre as causas do fraco desempenho dos CLs na promoção da participação popular na governação local não só em Magde mas também em quase todo o país. Por isso, uma pesquisa que procura dar respostas a estas inquietações de governação participativa reveste-se de grande relevância académica e prática, pois ele pode alargar o nosso conhecimento sobre a problemática e sugerir acções concrectas para ultrapassar tais problemas.

O quadro normativo moçambicano estabelece que a participação popular é uma condição para a consolidação do processo democrático e para o alcance do desenvolvimento económico (os Artigos 73, 74 e 78 da Constituição da República de Moçambique de 2004; o Decreto 11/2005; e a LOLE). Assim, todo e qualquer projecto de desenvolvimento local só pode ser sustentável se for garantida uma participação efectiva, comprometida e responsável dos actores locais. De acordo com Valá (1998) e Sardan (1990), as comunidades locais são “*expert*”, elas é que conhecem melhor as suas zonas, suas características e suas especificidades. Ao envolvê-las, elas tem maior sentimento de pertença, identificam-se com o projecto e dão todo o contributo para o sucesso do mesmo.

Ainda na mesma perspectiva, no contexto da descentralização democrática é necessário que os OLE em cada momento e de acordo com as condições de cada região encontrem as formas mais adequadas de garantir a participação dos diferentes actores na realização dos fins públicos

(MAE/MADER/MPF, 2003). Isto passa necessariamente por motivar e criar a consciência dos actores locais sobre a importância da sua participação na governação local para o alcance do desenvolvimento das suas comunidades.

O tema a estudar mostra-se importante no actual debate pois o processo de descentralização administrativa ou desconcentração é recente no modelo de Administração pública moçambicana, daí que carece de estudos e reflexões que ajudem a percebê-lo. A governação participativa também é considerada como fundamental para a boa governação porque enfatiza princípios de inclusão e participação de cidadãos, que são elementos-chave para o alcance do desenvolvimento local e através deste o nacional (UNDESA, 2008).

Do ponto de vista teórico o estudo procura confrontar o quadro legal e conceptual, discursos sobre a desconcentração e participação popular na governação local com alguns exemplos práticos colhidos no campo por estudos mais profundos, por forma a averiguar em que medida são materializados no contexto da promoção da governação participativa local em Magude.

Assim, cientificamente o estudo procurará contribuir a partir de dados empíricos se, de facto, os CLs criados no âmbito da desconcentração em curso em Moçambique estão a promover a governação participativa ou são apenas uma reprodução da clientela política do partido no poder.

A escolha do distrito de Magude para a realização desta pesquisa está intrinsecamente relacionada com a conjugação de dois aspectos fundamentais: i) a localização – está mais próximo da cidade de Maputo (cerca de 150 Km) o que facilita a racionalização de recursos financeiros escassos, bem como permite intercalar/combinar a pesquisa com os afazeres profissionais; e ii) o facto de falar fluentemente a língua local – o changana e o “domínio da respectiva cultura” -, facilitando a comunicação dentro das comunidades.

Em termos específicos, a pesquisa cobriu cinco localidades dos PAs de Magude-Sede (Vila-Sede ou Matchabe, Chichuco e Inhongane) e Panjane (Panjane e Chivonguene). A escolha destas cinco localidades como centros da pesquisa de campo foi feita com base nos seguintes factores:

- (i) O PA de Magude-Sede que ocupa 26% da superfície do distrito é habitado por cerca de 38 mil pessoas, correspondendo a 71.4 %; têm a densidade populacional mais elevada de 26.6 hab/km². O PA de Panjane é o terceiro depois de Motaze, com densidade elevada de 5.8 hab/km² (MAE, 2005);
- (ii) O PA de Magude-Sede também é recorde em termos do número de CLs pois possui 7 de nível de localidade e um (1) de PA e, por causa disto, há muitas dificuldades para tornar o CCPA mais representativo; e
- (iii) A insuficiência de recursos materiais e financeiros obrigou a delimitar a área de estudo para estas 5 localidades que se encontram num raio máximo de 50 km da Vila-Sede, por isso, são zonas com relativo fácil acesso.⁷

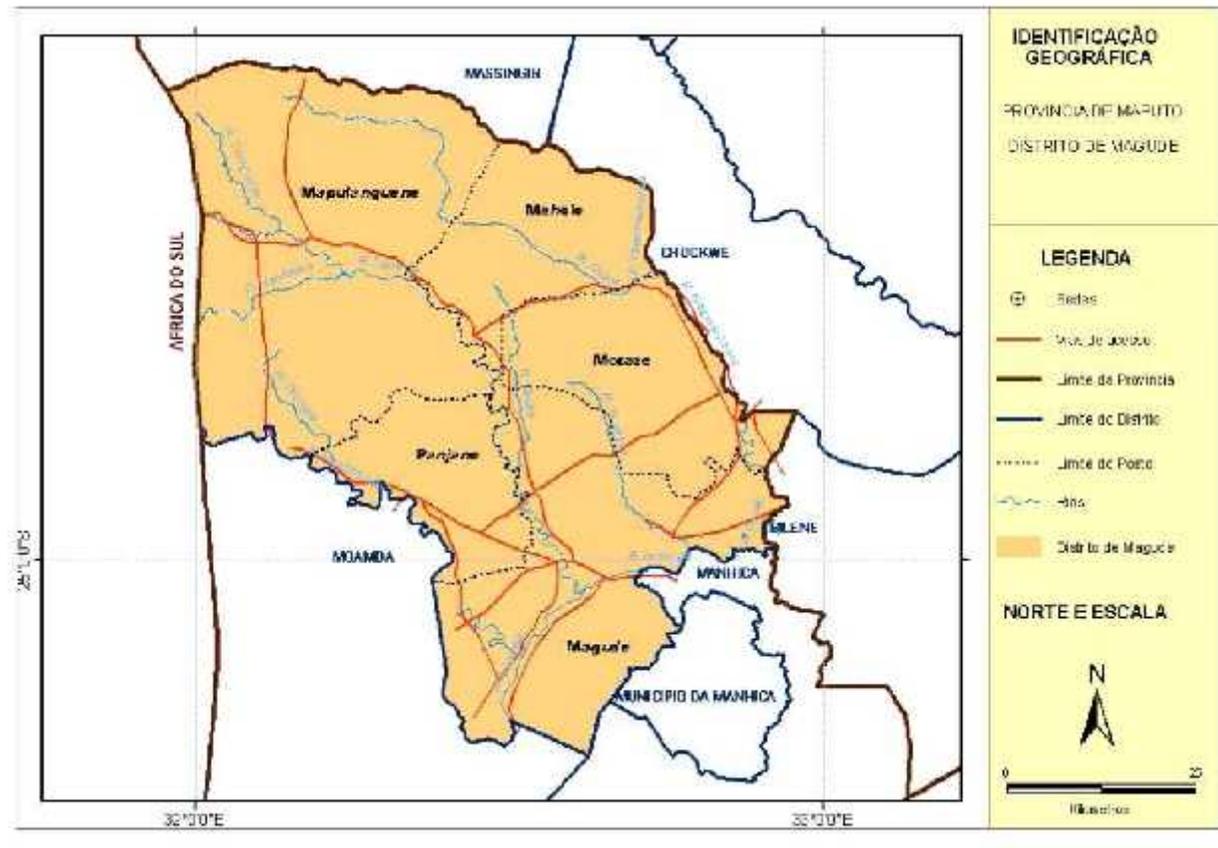
Em termos temporais, o estudo cobriu o período 2006- 2011, mas com referência ao período anterior. Esta referência ao período anterior a 2006 é importante para propósitos comparativos pois permite comparar dois períodos de tempo com implicações para a governação local participativa em Magude. O ano de 2006 é período que iniciou o processo de constituição dos CLs em Magude e em 2011 foi feita a primeira revitalização destas instituições de participação.

1.5 Breve Caracterização do Distrito de Magude

O distrito de Magude localiza-se a cerca de 150 Km da cidade de Maputo, na parte norte da Província de Maputo, entre os paralelos 26° 02' 00'' de latitude Sul e entre 32° 17' 00'' de longitude Este. Magude é limitado a Norte com os distritos de Chokwé e Bilene da província de Gaza, a Sul com Moamba, a Este com Manhiça e a Oeste com a República da África do Sul (MAE, 2005).

⁷ Este factor acabou sendo também uma das limitações deste estudo, pois, mesmo os locais escolhidos, a distância entre as localidades e os PAs e administrações e as comunidades ditou que só os que se encontravam mais perto das sedes puderam ser ouvidos. A esta limitação associa-se também a indisponibilidade de alguns membros dos CLs e do GD, incluindo a administradora distrital para as entrevistas.

Figura 1: Localização Geográfica do Distrito de Magude



Fonte: INE, 2008:6

Este distrito, com sede na vila de Magude, tem uma superfície total de 6.961Km² e uma população estimada pelo Censo Geral da População e Habitação de 2007 em cerca de 53.229 habitantes, sendo 29.068 mulheres e 24.161 homens, correspondendo a 54.6 e 45.4 por cento, respectivamente (INE, 2008).

O clima do distrito é subtropical seco, tendo uma temperatura média anual que varia entre 22 e 24 ° C e uma pluviosidade média anual de 630 mm. Predominam duas estações: a Quente e de pluviosidade elevada que decorre de Outubro a Março (com 80% de precipitação anual); e a Fresca e seca que domina o período de Abril a Setembro (MAE, 2005).

O distrito tem fundamentalmente áreas planas, predominando com solos argilosos vermelhos e com boa fertilidade. Estes são intercalados com solos franco-argilosos-arenosos acastanhados de fertilidade boa a intermédia (MAE).

Em termos administrativos, o distrito está dividido em cinco (5) postos administrativos (PA): Magude-Sede, Mahel, Panjane, Mapulanguene e Motaze que, por sua vez, estão subdivididos em 18 localidades (MAE, 2005).

De acordo com o perfil do distrito de Magude da autoria do MAE, a estrutura do distrito funciona com base nos Chefes de localidades e autoridades comunitárias. Os Chefes de localidades são representantes da administração e subordinam-se ao chefe do PA e, conseqüentemente, ao Administrador(a), sendo coadjuvado pelos chefes de aldeias, secretários de bairros, chefes de quarteirões e chefes de blocos. As instituições do distrito operam com base nas normas de funcionamento dos serviços da administração pública, aprovadas pelo decreto 30/2001 de 15 de Outubro, de Conselho de ministros (MAE, 2005).

A principal actividade económica do distrito é essencialmente a pecuária, é considerado o segundo maior produtor de gado bovino na província de Maputo, em moldes privados e familiar, mas também cria outras espécies, tais como suínos, caprinos e aves. A população local também dedica-se à produção agrícola de subsistência, em sequeiro, tendo como principais culturas o milho, amendoim, gergelim, mandioca, feijões e outras de menor dimensão. A pequena indústria local (carpintaria e artesanato) surge como alternativa imediata à actividade agrícola (MAE, 2005).

O presente capítulo dedicou-se à apresentação do problema, objectivos do estudo, justificação do estudo, levantamento da questão de partida e formulação da hipótese do estudo.

Capítulo 2: Quadro Conceptual e Teórico

Com vista a uma melhor compreensão do problema em análise, neste capítulo são apresentados e definidos resumidamente, os dois conceitos fundamentais que operacionalizaram a pesquisa (bem que outros conceitos relevantes são apresentados no desenvolvimento do estudo), nomeadamente, Descentralização e Participação com destaque para os seus tipos.

No entanto, antes de avançar-se neste debate conceitual proposto, em primeiro lugar é apresentada e discutida a teoria de base do estudo: a *Institucionalista (neo-institucionalismo)*. Esta abordagem nos permite perceber a influência e a função das instituições no comportamento dos actores envolvidos na promoção da governação local participativa, por um lado, mas também como estes actores a partir das suas acções formam e legitimam as instituições de governação local.

2.1 Teoria de Base do Estudo: a Abordagem Institucionalista

A abordagem institucionalista⁸ muito antes de ser adoptada na Ciência Política foi usada na economia, procurando enfatizar o papel das instituições na vida económica (Brue, 2005). No início esta abordagem foi inserida na teoria liberal e influenciada pela escola Keynesiana do sector orientada para a necessidade de otimizar o desempenho das instituições do Estado, retirando-o económico reservando-se assim o seu papel regulamentador da economia. Uma questão sempre presente na discussão do método de pesquisa institucionalista é sua semelhança e sua diferença em relação às abordagens estabelecidas na teoria económica.

Independentemente do enfoque adoptado atribui-se ao “*velho institucionalismo*” norte-americano, a partir dos trabalhos de Veblen e, em menor grau, nos de Commons (1934) e Mitchel (1984), a matriz da Escola Institucionalista. Seu núcleo de pensamento relaciona-se aos conceitos de

⁸ Este trabalho trata e apoia-se no neo-institucionalismo e não no institucionalismo clássico baseado apenas nas normas escritas. Todavia, é apresentada resumidamente a evolução histórica desta perspectiva analítica.

instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a “abordagem evolucionária”.

A tese principal, escreveu Veblen (1983:245), ‘não é como as coisas se estabilizam em um ‘estado estático’, mas como elas incessantemente crescem e mudam’. Veblen explorou tanto o processo de evolução económica, quanto a transformação tecnológica e a maneira como a acção é moldada pelas circunstâncias. Os principais pontos da abordagem de Thorstein Veblen que integram a base conceitual do denominado “*institucionalismo radical*” são: a) visão da economia como um processo e não como busca do equilíbrio; b) existência de uma certa “irracionalidade socializada” que, frequentemente subjuga uma virtual “solidariedade das classes exploradas”; c) poder e *status* combinam com mito e autoridade para sustentar a tirania; d) igualdade é essencial a uma vida digna; e) valor e ideologia são importantes (e dão sustentação ao item que se segue); f) democracia participativa.

Em seguida, os trabalhos de Douglass North são fundamentais, particularmente o seu *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1992, que praticamente constitui o trabalho de síntese. Segundo North, as instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento económico, porque definem o ambiente em que funciona a economia e facilitam a interacção entre os actores, e porque a mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo.

Dado que a mudança institucional é determinada por um processo de “*ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que formam a estrutura institucional*” (North, 1992: 83), ela deve ser entendida como um *processo incremental* ou gradual sobre uma estrutura institucional estável. Mas para compreender o modo como a mudança institucional define a evolução da sociedade é necessário considerar três aspectos fundamentais: a estabilidade institucional (ponto de partida), o processo de mudança institucional e a dependência do caminho (*path dependency*).

Contudo, dado que não se pretende neste trabalho abordar toda a evolução histórica do institucionalismo, o que também seria impossível, o estudo centra a sua análise e apoia-se no uso da abordagem institucionalista na ciência política, a qual notabilizou-se nos anos 80 até meados

dos anos 90, quando este ramo adquiriu características epistemológicas e mais analíticas (Hall & Taylor, 2003), ao centro do neo-institucionalismo.

O termo “neo-institucionalismo” aparece pela primeira vez sobre alçada de March & Olsen (1984) para significar, por um lado, a recusa da tradição behaviorista predominante nos anos 1960 e 1970, negligenciando o papel das instituições e, por outra parte refutando a abordagem jurídica das instituições que as reduzem em simples regras jurídicas. Se o objectivo dos trabalhos sobre as instituições é de apreender a importância e analisar os efeitos que elas produzem sobre os actores, ela não se trata de uma corrente unificada. Dentro dessa abordagem encontram-se, segundo Hall & Taylor (2003), três tipos de novos institucionalismos que trazem diferentes formas de análise, nomeadamente: o histórico, o das escolhas racionais e o sociólogo.

Em seguida, apresentam-se as características destas vertentes do novo institucionalismo. O institucionalismo das escolhas racionais e o sociólogo são discutidos resumidamente, enquanto o institucionalismo histórico é mais desenvolvido porque é operacionalizado nesta pesquisa.

2.1.1 O Institucionalismo da Escolha Racional

Para os teóricos da escola das escolhas racionais, os indivíduos e/ou organizações agem de forma racional ao fazerem suas escolhas, calculam os custos e os benefícios. Assim, os indivíduos seguem as regras de forma estratégica para maximizar o seu bem-estar material. Por isso, as quatro propriedades ou variantes de análise desta escola colocam o indivíduo como o epicentro das suas análises e as instituições servindo apenas de base para que as pessoas façam as suas opções (Hall & Taylor, 2003).

Para esta perspectiva, portanto, as instituições são consideradas como um contexto estruturando as oportunidades de escolhas estratégicas; as instituições desempenham assim a função de “redução de incertezas” na medida em que elas permitem minimizar os “custos de transacção” e garantem a rentabilidade da cooperação entre os actores (North, 1990).

Na mesma linha de pensamento, Tsebelis (1998), salienta que as instituições possuem regras internas de funcionamento que fazem com que elas estabeleçam os papéis e os mecanismos de interacção entre os diferentes actores. Esta perspectiva focaliza as coerções “impostas” aos actores pelas instituições de uma sociedade e postula que a acção é uma adaptação e que as regras condicionam o comportamento dos actores sociais.

2.1.2 O Institucionalismo Sociológico

Este institucionalismo surgiu e desenvolveu-se na Sociologia dentro da teoria das organizações. Os seus teóricos concebem as instituições de forma mais global do que as outras escolas acima apresentadas, integrando não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a acção humana (Hall & Taylor, 2003).

Os teóricos do institucionalismo sociológico tratam as relações entre as instituições e a acção individual, de acordo com o enfoque cultural em duas dimensões:

- i) A dimensão normativa defende que o comportamento humano é influenciado pelas instituições na medida em que os indivíduos ao serem levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos, internalizam as normas associadas a esses papéis, neste caso, as instituições são ligadas a papéis nos quais se vinculam normas prescritas;
- ii) A dimensão cognitiva no qual as instituições influenciam o comportamento não apenas por especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer (algo aceitável) num determinado contexto. Em outros termos, as instituições fornecem esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à acção e que ajudam a interpretar o mundo e o comportamento dos outros actores, deste modo, regulando a interacção humana (March & Olsen, 2006; Powel & Dimaggio, 1991).

2.1.3 O Institucionalismo Histórico

Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição «*como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou de procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência de associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais*» (Hall & Taylor, 2003:196). Ou seja, de forma simples, como diz North (1990:36), “*as instituições são regras formais e informais (normas de comportamento, convenções e auto-imposição de códigos de conduta) e o enforcement característico de ambos*”.

De acordo com Hall & Taylor (2003), os teóricos do institucionalismo histórico na sua análise sobre a questão central de como as instituições afectam o comportamento dos indivíduos (relação instituições e acções), eles recorrem a duas perspectivas: a calculadora e a cultural, ambas com respostas diferentes a três questões principais: como os actores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm.

Os defensores da perspectiva calculadora, respondendo a primeira questão, defendem que os indivíduos buscam maximizar o seu rendimento em relação a um conjunto de objectivos previamente definidos e que, ao procederem desta forma, eles adoptam um comportamento estratégico, pois, eles analisam todas as escolhas possíveis para seleccionar aquelas que oferecem um benefício máximo. Por outras palavras, os objectivos ou preferências do actor são definidos de maneira exógena em relação à análise institucional (Hall & Taylor, 2003).

Relativamente à questão sobre que fazem as instituições, esta perspectiva mostra que elas afectam o comportamento de duas formas: i) fornecem aos actores uma certeza relativamente grande sobre o comportamento presente e futuro dos outros actores, pois, as instituições podem prover informações acerca do comportamento dos outros, os mecanismos de aplicação de acordos e as sanções em caso de violação; ii) incidem sobre as expectativas do actor em relação às acções

que os outros actores podem fazer em reacção às suas próprias acções ou ao mesmo tempo (Idem).

De acordo com March & Olsen (2006) e Hall & Taylor (2003), as instituições se mantêm porque os indivíduos obtêm maiores benefícios quando aderem aos modelos de comportamento do que o contrário, deste modo, elas funcionam como uma ordem de equilíbrio.

Por sua vez, a perspectiva cultural, quanto a questão de como os actores se comportam, apesar de reconhecer que o comportamento humano é racional e orientado para fins, sublinha que os indivíduos recorrem muitas das vezes a protocolos ou modelos de comportamento existentes para atingir seus objectivos. Portanto, para esta perspectiva os indivíduos são tratados como *satisficers* mais do que como *optimizers* em busca da maximização da sua utilidade e que a escolha duma linha de acção depende da interpretação de uma situação mais do que um cálculo puramente utilitário (Hall & Taylor, 2003).

Ainda de acordo com estes autores, sobre que fazem as instituições, esta perspectiva advoga que elas fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a acção. Assim, o indivíduo é considerado como uma entidade fortemente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir dos quais se define uma linha de acção. Deste modo, as instituições são tidas como não fornecendo apenas informações úteis do ponto de vista estratégico, mas como também afectam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a acção (Hall & Taylor, 2003).

Para esta perspectiva, as instituições se mantêm porque são componentes fundamentais a partir das quais a acção colectiva é elaborada, daí que certas instituições são tão «convencionais» ou tão usuais que escapam a todo questionamento directo e, enquanto construções colectivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples acção individual. Em suma, as instituições não podem ser postas em causa porque elas estruturam as próprias decisões de uma eventual reforma que o indivíduo possa introduzir (Idem).

Os defensores do institucionalismo histórico também apresentam-se como adeptos duma concepção particular do desenvolvimento histórico, onde eles defendem uma causalidade social dependente da trajectória percorrida (*path dependency*) contrariamente ao postulado de que as mesmas forças activas produzem em todo o lugar os mesmos resultados. Assim, sustenta-se que essas forças são alteradas pelas propriedades herdadas do passado de cada contexto local, das quais se destacam as de natureza institucional (Hall & Taylor, 2003; March & Olsen, 2006).

O conceito de *path dependency* foi utilizado por Pierson (2004) para perceber a estabilidade das instituições e das diferenças entre os objectivos anunciados e os efeitos concretos das reformas. Este autor definiu *path dependency* como sendo um processo dinâmico que envolve o retorno (*feedback*) positivo ou auto-reforço no sistema político, no qual os resultados futuros dependem de sequências particulares de eventos do passado. De acordo com o mesmo autor, esta noção repousa sobre quatro elementos principais:

- i) *Unpredictability* porque eventos do passado têm efeitos largos e casuais, em parte são resultados que podem ser possíveis. Por isso, é impossível os actores prever o resultado a ser alcançado por uma nova decisão ou política pública;
- ii) *Inflexibility* pois que os processos do passado podem vir a ser difíceis de mudarem para uma nova trajectória, ou seja, é difícil de escolher novas opções a medida em que a política se desenvolve;
- iii) *Nonergodicity* que sustenta que eventos do passado tem uma sequência que não pode ser rompida, por isso, eles não podem ser tratados como obstáculos porque influenciam as escolhas futuras. Ou seja, os acidentes de percurso formam marcas que afectam a evolução de uma política; e
- iv) *Potential path inefficiency* que defende que os resultados estabelecidos no passado podem reduzir os saldos gerados pela alternativa, ou seja, o processo pode ter uma trajectória ineficiente. Isto faz com que nada garanta que um ponto óptimo seja atingido.

Ainda de acordo com Pierson (2004), a discussão e clarificação do conceito de *path dependency* é importante porque ajuda a compreender a vida política, uma vez que ele mostra que as acções e comportamento dos actores sociais são influenciados não apenas pelas instituições (regras) mas também por essas dinâmicas de auto-reforço que vão criando. Assim, podem se analisar as

diferentes formas de pensamento e de actuação dos actores, bem como as relações de poder dentro das organizações e instituições. Deste modo, a mudança no seio do sistema institucional será vista como resultado de efeito de acumulação gradual ou incremental, ou seja, “mudança na continuidade”.

Destas três escolas do novo institucionalismo, embora se reconhece a existência de alguma penetrabilidade analítica entre elas, este estudo apoia-se mais no institucionalismo histórico porque oferece um espaço analítico mais aberto uma vez que admite para além das instituições, a existência de outros factores de natureza sócio-económicos e de difusão de ideias ou crenças que influenciam a vida política.

Assim, o institucionalismo histórico neste estudo vai ajudar, por um lado, a definir os CLs como instituições de participação comunitária e, por outro, a olhar para esses CLs como fóruns institucionalizados na medida em que existe um quadro legal que os cria e orienta o seu funcionamento. Neste âmbito, o quadro legal e institucional (regras) que orienta o processo de descentralização administrativa em curso em Moçambique permite que o Distrito se reconheça para além das instituições formais (o Administrador distrital e o Governo distrital), a existência de instituições formalizadas a partir da institucionalização das IPCCs como parceiras válidas na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento local (Lei 8/2003 e Decreto 11/2005).

No entanto, para além de todo quadro legal-jurídico sobre o objecto deste estudo, existe uma configuração que orienta a interacção dos actores da descentralização administrativa em Magude. Neste contexto, esta perspectiva vai, por um lado, permitir analisar para além das regras e procedimentos, os outros factores (sócio-económicos e de difusão de ideias ou crenças) que influenciam a promoção da participação popular na governação local em Magude. Por outro, vai ajudar a entender de que forma a trajectória percorrida (*path dependency*) por Moçambique, em particular, no que se refere a governação centralizada do passado colonial e dos primeiros anos da independência, tem influenciado nas acções e comportamento dos diferentes actores de promoção da participação popular na governação local daquele distrito. Portanto, este trabalho vai apoiar-se no conceito de *path dependency* para analisar a origem e mudança das instituições como processos de médio ou longo prazo.

Esta perspectiva também vai ajudar a analisar o comportamento estratégico desses actores, em particular dos membros dos CLs. Perante a situação actual em que eles não recebem nenhum incentivo material ou financeiro, esses membros preocupam-se mais em maximizar os recursos disponíveis, particularmente do FDD em seu proveito pessoal mas procurando assegurar a manutenção do partido dominante⁹ no poder. E pouco interessam-se por garantir a participação efectiva da população na governação local no distrito de Magude. A prioridade de cada membro é ver seus projectos e de pessoas próximas aprovados e financiados, não interessando-se com os demais das comunidades que representam. De salientar ainda que de todas as funções e tarefas definidas pelo Guião, os CLs quase dedicam-se apenas a avaliar e aprovar os projectos do FDD.

2.2 Definição de Conceitos-Chave do Estudo

2.2.1 Descentralização

De acordo com Kulipossa (2010), descentralização no sentido lato é um processo em que se transferem funções, atribuições, responsabilidades, competências e, as vezes o poder, dos escalões superiores do governo para os escalões inferiores dentro da cadeia de governação. Assim, o conceito da descentralização tem significados distintos, tendo em conta as três (3) formas principais em que ela ocorre: descentralização administrativa ou desconcentração; descentralização democrática ou devolução e descentralização fiscal.

Segundo Manor (1998:13), a *descentralização administrativa ou desconcentração* consiste na “dispersão de agentes/funcionários, funções e responsabilidades dos escalões superiores para os níveis inferiores do governo”. Nesta forma de descentralização, o governo central não cede qualquer poder uma vez que tais funcionários simplesmente cumprem tarefas e implementam as decisões tomadas pelo governo central (comando de cima-para-baixo e prestação de contas é de baixo-para-cima).

⁹ Neste trabalho, o conceito de partido dominante é usado como sinónimo de partido hegemónico. Como sublinha Carbone (2007), o partido “... hegemónico conquista o poder num contexto de fraca competição eleitoral e inexistente possibilidade de alternância política. O partido hegemónico é, assim, tido como sinónimo de partido dominante autoritário” (Carbone citado por Forquilha & Orre, 2011:38-9).

Corroborando com Manor (1998), Faria & Chichava (1999), acrescentam que este tipo de descentralização é feita sem implicar uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais.

Em seguida fala-se da *descentralização democrática ou devolução* para referir-se à transferência de recursos, funções e do poder de tomada de decisões do governo central para governos locais que são eleitos pelas comunidades locais e a quem devem prestar contas (Kulipossa, 2010; Manor, 1998). Na mesma linha de pensamento, Guambe & Weimer (1998), sublinham que na devolução os escalões inferiores (governos locais) são muito ou completamente independentes dos escalões superiores do governo.

Estes autores corroboram com Manor (1998), ao defenderem que a devolução pressupõe a cedência de personalidade legal, áreas de competência definidas por lei, autonomia de cobrar impostos, o direito de ter orçamento e competência legislativa.

Finalmente, a *Descentralização fiscal* implica “*transferências fiscais decrescentes através das quais escalões mais altos de um sistema cedem influências a escalões inferiores em termos de orçamento e decisões financeiras*” (Manor, 1998:1).

Neste trabalho, fala-se da descentralização na dimensão administrativa ou desconcentração, para referir-se ao processo em que através da lei 8/2003 e o Decreto 11/2005, os escalões superiores do Estado transferiram não de forma definitiva, responsabilidades, competências, autoridade, funções, poder de decisão e implementação, para os distritos, PAs, localidades e povoações. Foi neste âmbito que no distrito para além das instituições formais (o Administrador distrital e o Governo distrital), foram criados e institucionalizados os CLs. Estes conselhos são órgãos de consulta, portanto, sem poder deliberativo mas funcionam como parceiros válidos da administração local na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento local.

2.2.2 Participação

Não existe uma definição acabada e consensual do termo participação, daí que tem sido usado com diferentes significados. Este estudo não pretende fazer debates aprofundados sobre o conceito de participação, em vez disso, ele apresenta alguns elementos que visam facilitar o seu debate produtivo. Para Souza (2001), o conceito de *participação* tem dois significados: voz e *empowerment*. Medida na voz, a participação tem a ver com a inclusão das vozes das pessoas que estão à margem do processo de tomada de decisão das questões relacionadas com a vida da população. O significado da participação quanto ao *empowerment* verifica-se quando a população que estava à margem do processo de tomada de decisão ultrapassa ou vence essa situação e passa a contestá-la.

Na mesma linha de pensamento, Chichava (1999), discute o conceito de participação dando ênfase a capacitação das comunidades como o elemento central. No seu entender, as pessoas ao adquirem habilidades, conhecimento e experiência tornam-se mais responsáveis pelo seu desenvolvimento porque melhoram as iniciativas e o envolvimento directo das suas comunidades.

Na percepção deste autor, a comunidade é um meio que permite a participação dos membros da sociedade no processo de governação e desenvolvimento local. Por isso, Chichava (1999), define a comunidade como sendo o conjunto de pessoas que vivendo numa zona residencial, cujas vidas são entrelaçadas em determinado grau, por actividades e relações que são desenvolvidas dentro da área entre os diferentes grupos de pessoas. Essa comunidade deve ser vista como entidade orgânica activa e não estática, que se desenvolve e muda como resultado da interacção constantemente com o meio interno e externo mantendo-se dentro dela.

Concordando com Chichava (1999), Valá (2004;2009), acrescenta que o “empoderamento” das pessoas permite a coesão e articulação entre os actores sociais para aproveitamento das sinergias, melhora a qualidade das decisões e torna mais fácil alcançarem-se objectivos de interesse comum. Assim, de acordo com Valá (1998; 2004), participação significa muito mais do que a auscultação ocasional da população sobre acções específicas mas ela implica uma autonomia local, requer a existência de organizações voluntárias ao nível de base, enraizadas na tradição e

cultura locais, com lideranças próprias e legítimas, com pleno envolvimento da mulher e assente na inclusão social.

Por sua vez, Pearse e Stiefel (1979: 11), definem participação como ‘esforços organizados para aumentar o controlo dos recursos e das instituições regulativas em determinadas situações sociais por parte de grupos e movimentos até agora excluídos de tal controlo.’ Estes autores, enfatizam nesses esforços a luta pela redistribuição do controlo dos recursos e do poder.

De acordo com o PNUD (1993), participação significa que as pessoas estão intimamente envolvidas nos processos económicos, sociais, culturais e políticos que afectam as suas vidas. Nesta perspectiva, em alguns casos as pessoas podem ter um controlo completo e directo sobre esses processos e, noutros casos o controlo pode ser parcial ou indirecto. De um modo geral, o aspecto central é que as pessoas tenham acesso ao processo de tomada de decisão e ao poder. Assim sendo, a participação é um elemento essencial do desenvolvimento.

Corroborando com esta definição do PNUD, Kulipossa (2010), destaca 4 formas de participação: participação ao nível do agregado familiar; a económica; a social e cultural e a política. Assim, este autor defende que a participação é um conceito relativo e não absoluto, que existe em qualquer contexto social em grau diferenciado. A questão fundamental é saber que grau e tipo de participação existem nos diversos contextos sociais, daí que Jules Pretty distingue sete tipos de participação e suas características, como o Quadro 2.2.2.1 ilustra:

Quadro 2.2.2.1: Tipos de Participação e Suas Características

Tipos de Participação	Características
Auto-mobilização	As pessoas participam quando tomam iniciativas para mudar sistemas, independentemente das instituições externas. Elas desenvolvem contactos com as instituições externas para recursos e conselho técnico que precisam, mas retêm o controlo sobre como os recursos são utilizados. A auto-mobilização pode expandir-se se os governos e as ONGs providenciarem um quadro forte de apoio. Tal auto-iniciada mobilização pode ou não desafiar a distribuição da riqueza e do poder existentes.
Participação por Consulta	As pessoas participam quando são consultadas ou respondem perguntas. Os agentes externos definem os problemas, o processo da recolha da informação, assim como o controlo de análise. Tal processo consultivo não concede qualquer partilha na tomada de decisões e os profissionais não estão sob qualquer obrigação de tomar em consideração os pontos de vista das pessoas.
Participação Interactiva	As pessoas participam na análise conjunta, no desenvolvimento de planos de actividades ou no fortalecimento das instituições locais. A participação é vista como um direito e não só como um meio de alcançar os objectivos do projecto. O processo envolve metodologias interdisciplinares que procuram perspectivas múltiplas e fazem uso sistémico e processos estruturados de aprendizagem. Como os grupos tomam o controlo sobre as decisões locais e determinam como os recursos disponíveis são usados, eles têm um interesse de manter as estruturas ou práticas.
Participação por Incentivos Materiais	As pessoas participam com recursos, por exemplo, mão-de-obra em troca da comida, dinheiro ou outros incentivos materiais. Farmeiros podem oferecer os seus campos e mão-de-obra, mas não estão envolvidos nem na experimentação ou no processo de aprendizagem. É muito comum ver isto ser chamado participação, mas as pessoas não têm tido interesse em prolongar tecnologias ou práticas quando os incentivos terminam.
Participação Passiva	As pessoas participam quando são informadas sobre o que foi decidido ou já aconteceu. Isto envolve anúncios unilaterais pela administração ou pela direcção do projecto sem se escutar as reacções das pessoas. A informação que se partilha só pertence aos profissionais externos.
Participação Manipulativa	A participação é simplesmente uma pretensão, com representantes das 'pessoas' nos conselhos oficiais mas são não-eleitos e não têm nenhum poder.
Participação Funcional	A participação é vista pelas agências externas como um meio para alcançar os objectivos do projecto, especialmente a redução dos custos. As pessoas participam formando grupos para satisfazer objectivos predeterminados relacionados com o projecto. Tal envolvimento pode ser interactivo e pode envolver partilha na tomada de decisões, mas tende surgir só depois de maiores decisões terem sido já feitas pelos agentes externos. No pior, as pessoas locais podem só ser cooptadas para servir os objectivos externos.

Fonte: Jules Pretty (1995), tradução de Kulipossa (2010).

Os autores aqui referenciados complementam-se nas suas definições sobre o conceito de participação. Todavia, a vantagem da definição do PNUD e das tipologias de participação apontadas por Jules Pretty está no facto deste conceito ser concebido como relativo e não absoluto, que existe em qualquer contexto social em grau diferenciado. Deste modo, esta abordagem é útil para propósitos analíticos e debates à volta desta problemática neste estudo, onde três formas de participação se aplicam: a participação por consulta, participação passiva e a participação funcional.

Cruzando os elementos apresentados pelos autores acima, este estudo define participação como o envolvimento activo e consciente das pessoas ao nível local (tomar parte) em todas as actividades políticas, económicas, sociais e culturais, em todas as suas etapas (desenho, implementação, monitoria e avaliação de projectos de desenvolvimento). Neste processo, a comunidade deve ser dada a voz, o poder de decisão e controlo dos recursos e, onde não seja possível decidir e controlar, ela deve ter a capacidade de influenciar o processo de tomada de decisões através das suas instituições locais legítimas e representativas.

Este capítulo, primeiro, apresentou e discutiu a teoria de base deste estudo e, em seguida, definiu resumidamente, os dois conceitos que operacionalizaram a pesquisa, nomeadamente, Descentralização e Participação com destaque para os seus tipos. Estes conceitos foram definidos nominalmente tendo em conta as percepções de especialistas das ciências sociais que tratam destes conteúdos.

Capítulo 3: Metodologia

Este capítulo operacionaliza a hipótese apresentada na secção 1.2. A partir dos conceitos abstractos dessa hipótese, identificaram-se as suas variáveis independentes e dependentes e na base destas, foram identificados os respectivos indicadores que correspondem a informação empírica que se pretendia recolher.

Assim, em função dos indicadores identificados, a secção que se segue faz a descrição dos métodos e técnicas específicas utilizadas na recolha de dados empíricos.

3.1 Operacionalização da Hipótese

3.1.1 Identificação das Variáveis Independentes da Hipótese

a) Variáveis Independentes da Hipótese

- Representatividade;
- Diversidade;
- Transparência;
- Organização social;
- Capital Social;
- Capital Humano; e
- Conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local.

Os interesses dos CLs e da administração distrital pela participação popular na governação local foram definidos nos N^{os} 1 e 2 do Artigo 100 do Decreto 11/2005, em forma de princípios gerais e, no N^o 1 do Artigo 103 do mesmo Decreto, em termos do que se pretende alcançar - o desenvolvimento local participativo. Partindo deste articulado, os indicadores da variável conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local na participação popular na governação local em Magude, são os definidos mais adiante na variável dependente.

3.1.2 Identificação dos Indicadores de Cada Uma das Variáveis Independentes da Hipótese¹⁰

1. Indicadores de Representatividade

- Grau de representatividade dos vários segmentos da população nos CLs;
- Grau de representatividade das localidades nos CLs;
- Grau de representatividade dos vários grupos populacionais e de interesse nos CLs.

2. Indicadores de Diversidade

- Grau de composição dos CLs por género;
- Grau de composição dos CLs por ocupação
- Grau de composição dos CLs por idade
- Grau de composição dos CLs por classe social

3. Indicadores de Transparência

- Nível de satisfação dos membros dos CLs sobre a forma como é dirigido o CL (em particular as sessões);
- Nível de satisfação dos membros dos CLs sobre o processo de tomada de decisões;
- Nível de satisfação dos membros dos CLs sobre a disponibilização das actas e agendas das sessões;
- Nível de satisfação dos membros dos CLs quanto ao acolhimento das suas propostas pelo governo local;
- Nível de interacção entre os diferentes intervenientes;
- Existência de um mecanismo regular de prestação de contas pelos membros dos CLs a comunidade local ou grupo de interesse que representam;
- Quantidade de reuniões realizadas nas comunidades pelos membros dos CLs;
- Nível de circulação da informação dentro das comunidades locais.

4. Organização social

- Número de organizações comunitárias de base (OCBs);
- Nível de colaboração e cooperação entre as organizações comunitárias de base (OCBs);
- Capacidade e poder das organizações comunitárias de base (OCBs);
- Grau de coesão entre os membros da comunidade local;
- Grau de representatividade e legitimidade das organizações comunitárias de base (OCBs);
- Grau de capacidade organizacional das instituições locais e capacidade de liderança;
- Grau de controlo de recursos pelas instituições locais.

¹⁰Para a identificação dos indicadores de cada uma das variáveis independentes, bem como, da variável dependente das hipóteses, baseamo-nos nos seguintes estudos e documentos: Traquino (2009); Cuinhane (2011); MEE/MPD (2009); Grootaer *et al.* (2003) e Marconi & Lakatos (2007; e 2005).

5. Capital Social

- Grau de coesão da comunidade local;
- Existência de estratégias sólidas de apoio mútuo em caso de problemas;
- Nível de união entre as redes sociais de uma comunidade e outras redes sociais de outras comunidades;
- Grau de acesso às estruturais formais de tomada de decisão ao nível distrital, posto administrativo (PA) e localidade;
- Grau de conhecimento dos membros da comunidade sobre os seus direitos de cidadania e deveres sociais;
- Grau de funcionamento dos direitos costumeiros locais ou direitos informais;
- Grau de partilha de experiência da vida e de conhecimentos acumulados ao longo da vida entre os membros da comunidade;
- Grau de acesso às redes sociais;
- Grau de acesso à informação e comunicação;
- Grau de cooperação cívica entre os membros da comunidade.

6. Capital Humano

- Taxas de alfabetização ou educação entre os membros das comunidades locais;
- Grau de acesso à educação que os membros da comunidade têm;
- Qualidade de saúde dos membros da comunidade local;
- Grau de acesso aos serviços de saúde;
- Grau de prevalência de doenças endêmicas entre os membros da comunidade local;
- Qualidade alimentar dos membros da comunidade (segurança alimentar);
- Grau de acesso à água potável e qualidade de higiene dos membros da comunidade local.

3.1.3 Identificação dos Indicadores da Variável Dependente

A variável dependente das três hipóteses é a participação comunitária. Segundo Traquino (2009), este conceito é operacionalizado através de sete sub-variáveis: (i) comunicação; (ii) cooperação; (iii) mobilização; (iv) conhecimento sobre direitos e deveres; (v) prestação de contas; (vi) liderança; e (vii) institucionalização da prática de participação. Pelo facto de outras sub-variáveis terem sido já utilizadas neste trabalho, identificaremos os indicadores para as duas sub-variáveis, nomeadamente: mobilização social e institucionalização da participação.

a) Indicadores de Mobilização Social

- Capacidade dos representantes locais de incentivar, valorizar e apoiar as iniciativas locais;
- Capacidade dos representantes locais de consciencializar os membros da comunidade para um envolvimento mais activo na governação local;

- Visitas frequentes feitas pelos representantes locais para a promoção de diálogo aberto e directo com a população local;
- Grau de promoção de iniciativas próprias e actividades de auto-mobilização pelos membros da comunidade;
- Grau de envolvimento das mulheres e população vulnerável na tomada de decisões;
- Grau de envolvimento dos residentes locais em actividades cívicas da comunidade local.
- Grau de exigência dos membros da comunidade para obtenção dos recursos;
- Grau de persuasão existente na comunidade.

b) Indicadores de Institucionalização da Prática de Participação

- Grau de inclusão da prática de participação comunitária no plano anual de actividades da comunidade local;
- Obrigatoriedade de cumprimento e implementação da prática de participação na comunidade local;
- Publicidade da prática de participação definida pela população local;
- Existência de mecanismos de operacionalização e implementação da prática de participação ao nível comunitário;
- Existência de mecanismos de monitoria e avaliação da prática de participação comunitária.

3.2 Métodos e Técnicas¹¹ Específicas Utilizadas na Recolha de Dados

Em termos de abordagem metodológica, este estudo adoptou o método indutivo porque a pesquisa iniciou, por um lado, pela percepção de que existem lacunas no conhecimento da temática em estudo (problema). Por outro, a partir de identificação em Magude de alguns factos ou fenómenos que parecem explicar os desafios que se levantam na promoção da participação da população na governação local neste distrito. Assim, se formulou a hipótese e, pelo processo de inferência indutiva foi testada a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pelas hipóteses (Marconi & Lakatos, 2007).

Os métodos¹² e técnicas específicas utilizadas na recolha de dados foram definidos a partir dos indicadores de cada variável independente que foram identificados pois estes são o tipo de

¹¹ Pela natureza desta pesquisa foi adoptada uma metodologia (métodos e técnicas) qualitativa. Como mostra Marconi & Lakatos (2007), esta metodologia preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e, fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, etc.

informação que se pretendia obter no terreno. Assim, esses indicadores exigiram o emprego cruzado dos seguintes métodos (método histórico, método de análise de estudo de caso ou monográfico e método comparativo) e técnicas (pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas com grupos focais e observação não participante).

3.2.1 Métodos

3.2.1.1 Método Histórico

Partindo do princípio de que as actuais formas de vida social, económica e política, as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante investigar suas raízes, para compreender sua natureza e função. Na base deste método foi possível pesquisar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar as alterações que se operaram ao longo do tempo e sua influência na actualidade (Marconi & Lakatos, 2007).

Neste estudo, este método foi usado inserido na abordagem do institucionalismo histórico e permitiu a obtenção de informações sobre a influência que a experiência do Estado centralizado do passado colonial e dos primeiros anos pós independência do país tem, por um lado, nas acções e comportamento dos actores sociais na promoção da participação popular na governação local em Magude. E por outro, na evolução da organização social, capital humano e uso do capital social das comunidades, bem como os reflexos disto na participação popular na governação local.

3.2.1.2 Método de Análise de Estudo de Caso

O método de estudo caso envolve a recolha de informação suficientemente relevante para descrever e analisar uma situação específica com vista a compreender e explicar com maior detalhe os principais problemas, acontecimentos ou decisões tomadas num contexto específico e num determinado período de tempo. Esta orientação específica no foco de análise permite obter

¹² Os métodos diferem-se do método. A distinção reside no facto de o método caracterizar-se por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado, dos fenómenos da natureza e da sociedade. Enquanto os métodos estão ligados aos procedimentos ou etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenómenos e menos abstratos (Marconi & Lakatos, 2007).

dados mais detalhados e úteis para a compreensão de tais problemas e das razões que explicam a sua ocorrência¹³ (Gil, 1989; Marconi & Lakatos, 2005).

Com a LOLE e o Decreto 11/2005, o distrito de Magude, tal como os demais distritos do país, testemunhou nos últimos anos grandes mudanças e transformações na sua estrutura política, decorrente da institucionalização dos CLs, bem como alterações na maneira como os dirigentes, particularmente ao nível distrital, se relacionam com as comunidades locais e outros actores de desenvolvimento e governação local. Este processo enfrenta vários e diferentes desafios tendo em conta a especificidade do país que precisam de ser pesquisados.

Para o caso do distrito de Magude, este método foi empregue na análise dos dilemas que se levantam na promoção da governação local participativa em cinco localidades dos PAs de Magude-Sede (Vila-Sede ou Matchabe, Chichuco e Inhongane) e Panjane (Panjane e Chivonguene).

A maior parte da informação obtida provém das instituições e pessoas envolvidas na promoção da governação local participativa nas localidades seleccionadas. Daí o uso intensivo de discussões com grupos focais e de entrevistas com as estruturas da administração local. Assim, justifica-se a elevada quantidade da informação empírica obtida, que posteriormente foi analisada e incorporada neste estudo.

3.2.1.3 Método Comparativo

Este método considera que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano, ele faz comparações com vista a verificar pontos comuns e explicar divergências (Marconi & Lakatos, 2007).

¹³ Apesar destas vantagens que o método do estudo de caso ou monográfico trás, é limitado por restringir-se a um ou poucos casos de estudo, por isso, os seus resultados não podem ser generalizados (Marconi & Lakatos, 2005).

Adoptando este método foi possível comparar as comunidades estudadas no presente com as do passado, bem como entre estas com as outras iguais ou diferentes pesquisadas por estudos anteriores.

3.2.2 Técnicas

3.2.2.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica consistiu na consulta do material constituído por livros e artigos científicos (Gil, 1989). O uso da pesquisa bibliográfica permitiu obter informação geral e necessária sobre a governação local e sua relevância no caso específico do distrito de Magude. A informação obtida através desta ferramenta foi submetida à análise pormenorizada por via de leituras exploratórias, selectiva, analítica e interpretativa. Estes procedimentos visavam identificar as informações constantes no material impresso e estabelecer relações assimétricas com o problema em estudo. Isto permitiu a cobertura de uma gama muito mais vasta de aspectos referentes a governação local participativa, suas teorias e ligações com áreas relacionadas a ela. A pesquisa bibliográfica permitiu também uma vasta revisão da literatura sobre a governação local participativa, como está bem patente nas referências bibliográficas apresentadas.

3.2.2.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental consistiu na análise e estudo de informações, dados brutos e documentos (como relatórios de discussão em workshops, legislação e decretos, actas e relatórios produzidos na institucionalização dos CLs e do seu funcionamento) relacionados com a questão de desconcentração, participação comunitária, desenvolvimento e governação local. Trata-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico (Gil, 1989). A análise e o estudo de dados contidos nos diversos documentos consultados consistiram no apuramento, classificação e justificação dos factos.

Os dados obtidos a partir desta pesquisa ajudaram na reelaboração do problema e objecto de estudo, bem como na consolidação do conhecimento sobre o processo da institucionalização e funcionamento dos CLs em Magude.

3.2.2.3 Entrevistas Semi-Estruturadas com Grupos Focais

Este instrumento consistiu em entrevistas com grupos focais de 5 a 10 pessoas em cada uma das cinco localidades seleccionadas com vista a compreender as suas opiniões sobre os vários aspectos da governação local participativa em Magude. Procurou-se formar, sempre que possível, grupos focais com pessoas homogéneas, isto é, pessoas com posição social similar e que se sentissem confortáveis em falar entre si. O número reduzido nos grupos focais era para permitir que todos tivessem oportunidade de falar num espaço controlável.

Deste modo, para obter os vários pontos de vista das pessoas consultadas, ou seja, exprimirem livremente as suas opiniões, estas entrevistas que decorreram em Magude durante a realização do trabalho de campo nos dias 02 a 15 de Julho de 2012,¹⁴ foram guiadas na base de um guião de questões flexíveis, previamente elaborado.¹⁵ Assim, o nosso papel foi de facilitar e gravar a conversa. Os depoimentos colhidos nas entrevistas foram complementados e cruzados com as experiências que foram captadas no terreno, conferindo um maior impulso na realização do trabalho.

Dez grupos focais (5 com 10 membros dos CLs e outros 5 com igual número de residentes locais) foram formados em cada uma das 5 localidades seleccionadas, totalizando um universo de 75 pessoas entrevistadas. A selecção dos entrevistados não foi aleatória mas heterogénea ou

¹⁴ Antes deste período, concretamente em 2011, foram feitas 3 viagens de curta duração a Magude e estabeleceram-se os primeiros contactos e debates com alguns funcionários do MAE com objectivos de fazer a pesquisa exploratória (pequenas entrevistas e observação/familiarização com o local de estudo). Este exercício serviu para afinar o projecto de pesquisa. E em Agosto de 2012, foram feitas outras entrevistas em Maputo com alguns informantes-chaves para esclarecimentos de alguns aspectos que se mostravam sombrios.

¹⁵ Esta estratégia insere-se na visão Marconi & Lakatos (2005), que sugerem que o investigador tem liberdade de fazer perguntas com vista a obter alguns esclarecimentos. Mas também o guião (ver o anexo 2) foi usado para garantir a busca dos aspectos centrais da pesquisa, evitando o desvio do seu foco. Todavia, procurou-se deixar o campo aberto para os entrevistados desenvolverem livremente as suas respostas.

diversidade com vista a poder integrar os diferentes actores locais: GD, membros dos CLs, residentes/comunidades, líderes de ONGs e associações.¹⁶

Através de discussões abertas e de *face-a-face* entre os membros desses grupos, foi possível obter uma grande variedade de informação sobre a governação local participativa em Magude: a composição e funcionamento dos CLs, a organização social, o capital humano e o capital social dos locais estudados, bem com percepções sobre outros factores que dificultam o sucesso da governação local participativa em Magude.

Entrevistas semi-estruturadas foram também administradas individualmente a cerca de 25 representantes das diversas estruturas da administração local e a alguns informantes-chave.¹⁷ Estas visavam a obtenção de dados sobre o papel que estas estruturas desempenham na promoção da participação popular na governação local: capacidade destas estruturas de exercerem as funções de promotor, facilitador e estimulador da governação local participativa. As respostas obtidas através destas entrevistas semi-estruturadas foram comparadas com as que foram dadas pelos cerca de 75 membros dos grupos focais formados nas cinco localidades seleccionadas para se tirar as ilações e permitir o cruzamento necessário dos dados obtidos.

3.2.2.4 Observação não Participante

Esta técnica consistiu em o autor deste estudo inserir-se, sem envolvimento ou participação efectiva, na vida das comunidades locais seleccionadas, procurando observar os seus padrões de vida, interacções, relacionamentos, hábitos, comportamentos e as actividades diárias.¹⁸ O autor participou também em algumas reuniões nas localidades abrangidas por este estudo, tentando conhecer o seu meio social e o nível de intervenções nos debates dos assuntos locais.

¹⁶ Neste processo foi tomada uma atenção especial a questão de género.

¹⁷ Informantes-chave foram pessoas seleccionadas por serem mais idosas que vivenciaram os factos do passado e profissionais especializados em assuntos relacionados com a governação local participativa. As comunidades locais ajudaram a identificar as pessoas deste grupo de informantes.

¹⁸ Tratou-se de observação participante artificial pelo facto de o pesquisador ter integrado-se nos grupos investigados visando obter informações, o que difere da observação natural onde o observador pertence à mesma comunidade estudada. Mais detalhes ver Marconi & Lakatos (2005).

O emprego deste instrumento facilitou a obtenção de dados empíricos úteis para uma melhor compreensão sobre a vida das comunidades, suas principais preocupações e capacidade de busca de soluções locais, particularmente no contexto de promoção da governação local participativa.

Em suma, este é um dos capítulos mais importantes deste estudo porque operacionalizou as variáveis e sub-variáveis da hipótese de trabalho. Esta operacionalização visou estabelecer a sua existência empírica uma vez que as variáveis e sub-variáveis não podem ser observadas directamente no mundo empírico. Para tal, foram identificados os indicadores para cada uma das variáveis e sub-variáveis da hipótese de trabalho deste estudo.

Os indicadores de cada variável e sub-variável são o tipo de informação empírica que se pretendeu recolher na pesquisa de campo. Assim, na base deles foram seleccionados e descritos na Secção 3.3 deste capítulo, os métodos e os instrumentos utilizados para a sua obtenção, designadamente: (i) métodos – método histórico, método de análise de estudo de caso ou monográfico e método comparativo; e (ii) técnicas – a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas com grupos focais e observação não participante.

Capítulo 4: Representatividade, Diversidade e Transparência dos Conselhos Locais e Sua Relação com Participação Popular na Governação Local em Magude

Este capítulo analisa a representatividade, diversidade e transparência dos CLs e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. Esta análise baseou-se nos dados empíricos obtidos durante a realização do trabalho de campo mediante o uso dos métodos e instrumentos técnicos acima apontados, destacando as entrevistas semi-estruturadas administradas a 100 pessoas em 10 grupos focais (cinco de 10 membros dos CLs e outros cinco de igual número de residentes locais) e singularmente para os representantes das diversas estruturas administrativas dos locais abrangidos pelo estudo e alguns informantes-chave.

A partir dos indicadores de cada uma das seguintes variáveis independentes: representatividade, diversidade e transparência da hipótese que foram identificados no Capítulo 3, obteve-se as informações que se seguem. Elas mostram o entendimento de cada um dos entrevistados em relação a representatividade, diversidade e transparência dos CLs e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. Tais percepções foram aqui analisadas de forma crítica e cruzada, quer entre si, quer em relação a outros estudos feitos em Moçambique sobre desconcentração ou descentralização administrativa.

Para alcançar o objectivo proposto, este capítulo discute primeiro o processo da eleição e selecção dos membros dos CLs ligando-o à questão da representatividade dos CLs e participação popular na governação local em Magude. Depois analisa a relação entre a diversidade dos CLs e a participação popular na governação local em Magude e a última secção discute a transparência dos CLs, procurando perceber como é que ela impede a promoção da participação popular na governação local.

4.1 A Eleição e Selecção dos Membros dos CLs

O processo de selecção dos membros para integrar os CLs em Magude deve ser visto em dois momentos. O primeiro que compreende os anos 2006/07, altura da formação dos CLs em Magude e o segundo decorreu no ano 2011, designado de revitalização dos CLs.

Os CLs foram gradualmente institucionalizados em Magude naquele que aqui considera-se de primeiro momento, ligados ao FDD, como forma de dar seguimento a orientação deixada pelo Presidente da República (PR) a quando da sua visita ao distrito em 2006 no âmbito da presidência aberta e inclusiva. Nessa altura, devido a “urgência” do assunto não houve tempo para organizar-se um processo de eleição dos membros a integrar os CLs nos diferentes escalões, daí que a Equipa Técnica Distrital (ETD) teve um papel vital na sua formação, como testa o depoimento de dois membros da ETD de Magude:

Aqui os CLs foram criados em 2006/7 nas pressas porque tratava-se de dar seguimento a orientação deixada pelo PR ao distrito no âmbito da presidência aberta e inclusiva (...). As pessoas que compuseram os CLs foram seleccionadas dentro das comunidades locais pela ETD com apoio e indicação dos chefes de PAs e autoridades comunitárias (secretários de bairros, régulos e chefes de terras, aqui incluem-se também os grupos dinamizadores), na base de honestidade, integridade e confiança reconhecida pelas comunidades.¹⁹

Depois de a ETD seleccionar os membros dos CLs, coube a cada chefe de PA apresentá-los em reuniões com as populações nos escalões de povoação, localidade e PA quase com vista apenas a homologar. Como não existiam chefes de localidades, os CLs destes escalões foram dirigidos até 2010 pelas autoridades comunitárias ou pelo 1º secretário do círculo do Partido FRELIMO.²⁰ Neste contexto, está-se perante uma realidade idêntica à constatada pelo estudo de Forquilha (2008; 2010a); Forquilha & Orre (2011) e Osório & Silva (2009), em que a constituição dos CLs começou de cima em vez de baixo (comunidade), o que além de contrariar a LOLE e o Decreto 11/2005, desvirtua o sentido de representação.²¹ Portanto, na visão de Pierson (2004), pode se afirmar que na composição dos CLs usou-se a lógica de *path dependency*, pois em vez de seguirem-se as actuais regras de jogo institucionais (leis), usaram-se mecanismos de auto-reforço destas regras, conferindo poder a alguns actores ligados ao partido no poder.

No entanto, na opinião da maioria dos entrevistados, com o processo de revitalização desses CLs que decorreu no ano de 2011, as comunidades tiveram o privilégio de elegerem publicamente (através do voto aberto) em reuniões populares, as pessoas que substituíram os membros que tiveram fraco desempenho: alguns com muitas faltas às sessões não justificadas e outros que

¹⁹ José Carlos Júnior e António Castigo Chauque, entrevista colectiva, Magude, 05/07/12.

²⁰ Esta foi a situação vivida em quase todo o distrito de Magude porque a nomeação e instalação dos chefes de localidade só começou em 2010.

²¹ Estes espaços de participação que são implantados de cima para baixo com vista a integrar as comunidades designam-se de espaços criados (*invite spaces*) e diferem-se dos chamados espaços reivindicados (*claimed spaces*) pelo facto de além de serem criados pelos grupos ou comunidades o seu objectivo é pressionar as entidades políticas e administrativas a promoverem mudanças (Adalima, 2009).

desistiram ou faleceram. Ao nível das localidades este processo de revitalização dos CLs ocorreu numa altura em que já, desde 2010, haviam sido nomeados os respectivos chefes que dinamizaram esse processo e passaram a presidir os CLs. Contudo, é preciso sublinhar que a única inovação nesta selecção é a eleição limitada da comunidade dos membros a integrar os CLs pois, mais uma vez, a lista de nomes das pessoas foi proposta pelo representante do Estado em cada escalão territorial.

É neste âmbito que os representantes do Estado nos locais abrangidos pelo estudo consideram os CLs como órgãos representativos porque no processo da sua constituição respeitaram-se as quotas percentuais definidas pelo Guião e pela LOLE, bem como tomou-se em conta a questão de representação geográfica, como ilustra a seguinte intervenção da chefe de PA de Magude-Sede:

(...) Na composição dos CLs respeitaram-se as quotas estabelecidas pelo Guião (...). Escolheram-se pessoas idóneas (...), 5 membros escolhidos em cada povoação foram compor o CCL e entre 5 e 10 membros do CCL integraram o CCPA e deste, entre 10 a 20 pessoas foram para o CCD. Mas sempre procuramos garantir que no mínimo cada localidade seja representada no CCD com pelo menos dois membros.²²

No entanto, o trabalho de campo constatou que apesar do esforço para tornar os CLs mais representativos ainda há muito que fazer para garantir a representatividade de jovens e grupos de interesses. Por exemplo, os jovens e as Organizações Não Governamentais (ONGs) que operam no distrito sentem-se excluídos do CCD e CCPA de Magude-Sede e reforçam a ideia de que o processo de selecção de membros para integrar os CLs não foi aberto e democrático, como ilustra Armindo Chiluvane, coordenador da CARITAS Diocesana de Maputo em Magude:

O processo de selecção dos membros dos CLs não foi democrático. Se não foi aberto para nós os letrados a nível da Vila, presumo que tenha sido pior nas comunidades rurais onde a maior parte da população é iletrada (...). Os CLs, particularmente o distrital são compostos por pessoas mais influentes do distrito sob ponto de vista económico e partidário (FRELIMO). Prova isso a quantidade e a qualidade de carros de tracção nas 4 rodas (4x4) que ocupam quase todo o pátio do GD nos dias que se realizam as sessões do CCD (...), isto mostra que este CCD é de ricos e não de pobres.²³

Posição similar foi avançada pelos agentes económicos locais que sustentaram que no CCD, onde dois (2) deles participam na qualidade de convidados sem direito de voto, para além de não saberem como foram seleccionadas as pessoas para integrar esse conselho, ainda não houve

²² Luísa Maria Carlos, entrevista, Magude, 05/07/12.

²³ Armindo Chiluvane, entrevista, Magude, 04/07/12.

nenhuma revitalização. Salientaram que são as mesmas pessoas que se mantêm como membros há anos, daí que na sua opinião, o CCD é monótono.²⁴

Na realidade, durante a entrevista com alguns membros da ETD, estes reconheceram a existência de alguns grupos de actores que se sentem excluídos do CCD e CCPA de Magude-Sede, tais como os agentes económicos e jovens. No entender da ETD, como forma de resolver este problema o Secretário Distrital do Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e o Secretário Distrital da Organização da Juventude Moçambicana (OJM) foram indicados como membros do CCD e CCPA de Magude-Sede, respectivamente. E por sua vez, alguns agentes económicos tem sido convidados às sessões do CCD. O quadro 4.1.1, que se segue, apresenta a distribuição dos membros do CCD por grupos de actores.

Quadro 4.1.1: Distribuição dos Membros do CCD por grupos de Actores

Grupos de Actores	Nº Absoluto	Percentagem
Administrador distrital	1	2%
Chefes de PAs	5	10%
Chefes de Localidades	17	34%
Membros da ETD	2	4%
Líderes Comunitários	10	20%
Jovens	5	10%
Agentes económicos	2	4%
Outros	8	16%
Total	50	100%

Fonte: Base de dados da ETD, 04/07/2012

A discussão mais detalhada sobre estes dados será feita nas secções seguintes. Contudo, importa salientar que o CCD é dominado por grupos de actores ligados ao governo distrital (funcionários e agentes do Estado), cerca de 70% de membros.

²⁴ Na opinião deste grupo de entrevistados o mandato dos membros dos CLs devia ser fixo. Uma vez terminado, todos os membros deviam ser substituídos por outros novos como forma de garantir a rotatividade e dinamismo destas instituições (Amós Cândido Chongo, entrevista, Magude, 07/07/12; Luís Cossa, entrevista, Magude, 08/07/12).

Assim, o trabalho de campo apurou que o grupo de agentes económicos não está satisfeito em participar nas sessões do CCD apenas como convidado pois ele quer ser parte do grupo na condição de membro com direito a voto. Isto mostra que há uma necessidade de melhorar-se a questão de representatividade dos CLs.

Perante estes factos, levanta-se a seguinte questão: em que medida os CLs são representativos e qual é a sua relação com a participação popular na governação local em Magude? Este aspecto será reflectido na subsecção que se segue.

4.2 Representatividade dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude

O Artigo 110 do Decreto 11/2005 estabelece 4 formas principais de organização das comunidades: Conselhos Locais, Fóruns Locais, Comitês Comunitários e Fundos Comunitários. Destas formas, a legislação apenas apresenta o CL como o interlocutor válido do Estado ao nível local, na defesa dos interesses das populações locais no processo de planificação. É na base do CL que os cidadãos devem participar e influenciar a tomada de decisões para o desenvolvimento local (MAE/MPD, 2009; MAE, 2009).

Segundo o Artigo 18 do Guião Sobre a Organização e Funcionamento dos CLs, “os membros dos Conselhos Locais representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse” (MAE/MPD, 2009:11).

Partindo deste quadro legal, esta secção levanta e discute a seguinte questão: até que ponto este articulado é posto em prática em Magude? Ou por outras palavras, será que os CLs são representativos e qual é a sua relação com a participação popular na governação local em Magude?

A pesquisa de campo apurou que esta forma de participação popular através de representatividade dos vários segmentos da população nos CLs traz consigo várias lacunas, a destacar duas:

A primeira está ligada ao processo da constituição dos CLs acima descrito que começou do topo em vez da base (comunidade) que para além de contrariar a LOLE e o Decreto 11/2005, desvirtua o sentido de representação. Aqui salienta-se a influência da intervenção do representante do Estado a nível local que no processo da composição dos CLs viciou a selecção dos membros das comunidades para estes conselhos, quer indicando nomes, quer seleccionando os convidados permanentes destes órgãos.

A segunda está no funcionamento dos CLs. Tal como mostra o estudo de Forquilha (2010a), também em Magude constatou-se que o facto de a legislação prever a existência duma mesa em cada escalão do CL que elabora a agenda, convoca e preside as sessões, a qual é dirigida pelo representante do Estado ao nível local, conduz ao centralismo e verticalismo do processo de funcionamento destes CLs na figura desse representante. A título de exemplo estão as entrevistas com os grupos focais dos membros dos CCLs de Chichuco e Inhongane, onde os entrevistados exigiram como condição para o início da conversa a presença das respectivas chefes de localidades para fazerem a abertura formal dos encontros e no fim o devido encerramento.

O trabalho de campo em Magude constatou igualmente que as outras formas de participação através de Fóruns Locais, Comitês Comunitários e Fundos Comunitários que a legislação prevê o alargamento da participação popular, bem como os CLs de povoação não existem. As razões da inexistência dos CLs ao nível de povoação são explicadas por Lourino Rafael Bonzo, Secretário Permanente Distrital:

Existem CLs em Magude de níveis distrital, PA e Localidade (...) mas não existem ao nível da povoação em virtude de não existir o representante do Estado neste escalão. Espera-se que com a recente revisão da Lei 8/2003 (feita neste ano), a qual abre espaço para a nomeação da figura de representante do Estado nesse escalão, vão poder-se criar CLs nas povoações nos próximos tempos (...).²⁵

No nosso entender, não só impera a existência de CLs e Fóruns Locais nos escalões inferiores a localidade, a inexistência da figura de representante do Estado nesse escalão mas também a necessidade de consolidar os CLs existentes que actualmente funcionam deficientemente. O trabalho de campo apurou que das 18 localidades que existem no distrito de Magude apenas 4

²⁵ Lourino Rafael Bonzo, entrevista, Magude, 03/07/12.

tem residência e gabinete de trabalho para o respectivo chefe.²⁶ Destas, nenhuma das 5 localidades abrangidas por este estudo faz parte.

Perante este facto, os chefes de localidades trabalham em pequenas palhotas locais emprestadas pela comunidade (como Chichuco) e em escolas (como são os casos de Inhongane e Chivonguene). Os chefes das três localidades (Chichuco, Inhongane e Matchabe) que pertencem ao PA de Magude-Sede residem na Vila de Magude, cada um deslocando-se diariamente à sua localidade que dista em média 10 Km na base de carrinhas de caixa aberta de particulares que fazem o transporte local de passageiros e cargas. As mesmas dificuldades são enfrentadas por todos os CCLs, particularmente na realização das sessões que são feitas ao ar livre, estando sujeitas a depender das condições climáticas.

A pesquisa de campo apurou também que a inexistência de CLs e Fóruns Locais nos escalões inferiores a localidade, aliada aos elementos já apontados, enfraquecem a participação efectiva das comunidades na governação local em Magude porque a distância entre os CLs e as comunidades ainda é maior, o que dificulta a circulação de informação do GD e de outros escalões inferiores para as comunidades e vice-versa.

Partindo do reconhecimento desta dificuldade, a ONG financiada pela Comissão Europeia, denominada Sociedade Aberta que opera em Magude, vêm organizando reuniões populares ao nível das comunidades com o objectivo de auscultar as preocupações prioritárias das populações e, posteriormente encaminhá-las para o GD com vista a fornecer dados para a elaboração do PESOD.²⁷ No entanto, na opinião dos grupos focais, no intervalo de 2007 ao presente ano, este exercício apenas ocorreu uma vez em cada localidade e PA no sentido de baixo para cima e não houve o inverso, mostrando a permanência da deficiente circulação da informação.

Esta situação é agravada pelo facto de o distrito de Magude ser o maior da província de Maputo em termos de superfície mas também com grande dispersão populacional.²⁸ Assim, apurou-se que

²⁶ Luísa Maria Carlos, entrevista, Magude, 05/07/12; Tereza Carmone Mahungane, entrevista, Magude, 05/07/12; e Castigo Daniel, entrevista, Panjane, 10/07/12.

²⁷ Lourino Rafael Bonzo, entrevista, Magude, 03/07/12; e Armindo Chiluvane, entrevista, Magude, 04/07/12.

²⁸ Este distrito ocupa uma superfície de 6.971 Km² que corresponde a 30.7% do território da província de Maputo, com densidade populacional baixa de 7.65 hab/Km², mais detalhes ver INE (2008) e MAE (2005).

das localidades abrangidas pelo estudo, com a exceção de Inhongane e Vila-Sede que têm a sua população concentrada em 3 e 15 bairros, respectivamente, todas enfrentam o problema de dispersão. Isto faz com que a representação geográfica nos CCLs e CCPAs sejam apenas formais porque na prática quando os membros que residem em zonas distantes das sedes das localidades e dos PAs poucas vezes comparecem nas sessões dos CLs, como se pode constatar pelo depoimento que se segue:

Nem todos os membros do CCL de Panjane comparecem nas sessões convocadas. Muitas vezes aqueles que vivem distantes daqui, como as povoações de Xiyakane e Mucombo que distam a mais de 30 Km, não vêm nas reuniões do conselho porque percorrem essa distância a pé ou de bicicleta pessoal para os que a têm sem comer nada. O mesmo ocorre no CCPA de Panjane, onde os membros que vivem na localidade de Chivonguene, particularmente no povoado de Meringe, para participarem nas sessões do conselho são obrigados a fazerem mais de 40 km a pé ou de bicicleta pessoal também sem comer nada e no fim, regressar sem nada para dar a sua família. Assim, muitos desses membros ficam desmoralizados e faltam muito.²⁹

Apesar destas lacunas que caracterizam o funcionamento dos CLs em Magude, é preciso salientar que eles abrem um novo espaço de participação representativa que as comunidades, sociedade civil e, particularmente as instituições estatais precisam acarinhar e aperfeiçoá-lo.

Neste âmbito, o estabelecimento dos CLs em Magude veio, por um lado, permitir o ressurgimento e surgimento de associações agro-pecuárias. Com a exceção do PA de Mapulanguene, em quase todos os PAs do distrito ressurgiram as associações agro-pecuárias criadas na base do apoio da Agência Francesa para o Desenvolvimento através do Projecto de Desenvolvimento Pecuário na Província de Maputo, implementado no distrito de Magude entre 1999 a 2004.³⁰ Por outro, contribui para a emergência da cultura de participação na governação expressa através de denúncias e reivindicações públicas sobre os procedimentos de acesso e uso de bens públicos e do FDD.³¹

²⁹ Membros do CCPA de Panjane, entrevista colectiva (grupo focal), Panjane, 10/07/12)

³⁰ Hermenegildo Nhatsave, entrevista, Magude, 12/07/2012.

³¹ Corroborando com Adalima (2009), isto leva a crer que a médio e a longo prazo, provavelmente, a consolidação dos CLs poderá dar origem aos chamados espaços reivindicados (*claimed spaces*) que serão criados pelos grupos ou comunidades fora do esquema partidário, com consciência cívica e crítica para pressionar as entidades políticas e administrativas a promoverem mudanças.

4.3 Diversidade dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude

Segundo o Artigo 12 do Guião sobre a Organização e Funcionamento dos CLs, estas instituições devem reflectir a composição da população local, em termos de género, cultura, religião, ocupação, idades e classe social (MAE/MPD, 2009).

Esta posição é reforçada pelo número 9 do Artigo 36 do mesmo Guião, que dá a prerrogativa ao administrador do distrito, chefe do PA, chefe da localidade e chefe da povoação de poderem convidar personalidades influentes da sociedade civil³² a participarem nos respectivos CLs, mas sem direito a voto, de forma a assegurar a representatividade dos diversos sectores. O número 10 do mesmo Artigo defende que sempre que possível, pelo menos 40% dos membros dos diferentes CLs devem ser líderes comunitários. O número 11 do mesmo articulado impõe que deve ser garantida uma representação da mulher nunca inferior a 30%. E o número 12 exige uma representação de jovens de pelo menos 20% (MAE/MPD, 2009:21-2). Também deviam integrar os CLs os representantes de grupos de interesse na área económica, social e cultural, escolhidos pelos CLs ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial (MAE, 2009).

O Quadro 4.2.1, que se segue, apresenta a distribuição de 20 CLs no Distrito de Magude. Não se conseguiu obter dados de três (3) CCLs: Maguiguane, Matchabe e Nwambjana em virtude de os dois primeiros CLs de localidades do PA de Magude-Sede serem recentes, isto é, acabam de ser criados em Abril/Maio de 2012, daí que as listas definitivas dos membros desses CLs ainda não estavam disponíveis na base de dados da ETD. Por sua vez, o CCL de Nwambjana no PA de Motaze ainda está por constituir-se. As razões da demora na implantação deste conselho não foram exploradas neste estudo mas ficou-se a saber que esta localidade está também à espera da indicação do respectivo chefe.³³

³² Estas personalidades devem representar grupos de interesse na área económica, social e cultural.

³³ Seja o que for, este facto é estranho ao tomar-se em conta que outros CL de localidade foram criados sem os chefes de localidade. Então, uma questão fica aberta para futuras pesquisas: porque é que esta localidade ainda não tem o CL?

Quadro 4.2.1: Distribuição dos CLs no Distrito de Magude

Nº	Nome do Conselho Local (CL)	Nº de Membros	Homens		Mulheres	
			Nº Absoluto	Percentagem	Nº Absoluto	Percentagem
1	CCD Magude	50	32	64	18	36
2	CCPA de Magude-Sede	40	25	62	15	38
3	CCPA Mahel	40	28	70	12	30
4	CCPA Mapulanguene	40	28	70	12	30
5	CCPA Motaze	40	30	75	10	25
6	CCPA Panjane	40	29	72.5	11	27.5
7	CCL Moine	20	12	60	8	40
8	CCL Muleleman	20	13	65	7	35
9	CCL Chichuco	20	13	65	7	35
10	CCL Macubulane	20	11	55	9	45
11	CCL Maguiguane					
12	CCL Matchabe					
13	CCL Inhongane	20	10	50	10	50
14	CCL Motaze	20	13	65	7	35
15	CCL Marrule	20	16	80	4	20
16	CCL Nwambjana					
17	CCL Mahel	20	13	65	7	35
18	CCL Chicuto	20	12	60	8	40
19	CCL Panjane	20	11	55	9	45
20	CCL Chivonguene	20	12	60	8	40
21	CCL Mapulanguene	20	13	65	7	35
22	CCL Matsandzane	20	14	70	6	30
23	CCL Mangondzo	20	13	65	7	35
Total		530	348	65.7	182	34.3

Fonte: Base de dados da ETD, 04/07/2012

Deste quadro, pode se constatar que do total de 20 CLs apresentados, todos obedeceram ao Artigo 119 da LOLE quanto ao número máximo de membros que devem compor cada CL de acordo com o seu escalão que é a seguinte: 50 pessoas o CCD; 40 o CCPA e 20 o CCL (Decreto 11/2005; MAE/MPD, 2009). No entanto, com a exceção dos CCPAs de Panjane e Motaze e do CCL de Marrule que tem problemas de equidade de género, com 27.5%, 25% e 20% do género feminino, respectivamente. De um modo geral, os restantes CLs ultrapassaram a percentagem mínima de 30% de representação da mulher, destacando-se o CCL de Inhongane que atingiu 50%.

Perante estes dados, será que se pode considerar que o género feminino está bem representado nos CLs em Magude? O estudo comparativo em dois distritos (Machaze e Tambara, na província de Manica) feito por Osório & Silva (2009), mostra que é difícil alcançar-se a tal diversidade nos conselhos locais. Em termos do equilíbrio de género, o Quadro 4.3.1 mostra que dependendo de

cada CL, a margem de 30% definida pela legislação é quase respeitada na formação dos conselhos locais, embora haja desequilíbrios em termos de idade e estado civil - predominam mulheres viúvas que mulheres jovens - (exceptuando os casos das mulheres indicadas como funcionárias do Estado, tais como professoras, técnicas de saúde e chefes de localidades). Na opinião dos entrevistados, esta situação deve-se ao facto de a cultura do distrito ainda não estar aberta no sentido de libertar a mulher para exercer tarefas fora do âmbito doméstico. Para tal, ela precisa do difícil consentimento do marido que, muitos deles estão na África do Sul e dos seus familiares, o que quase torna-se um factor impeditivo para este grupo participar nos CLs nos moldes pretendidos.

Tal como Osório & Silva (2009) tinham mostrado, o trabalho de campo em Magude também apurou que na prática o equilíbrio de género é mais formal na constituição dos conselhos locais mas é fraco na participação durante as sessões de debate e tomada de decisões, sobretudo nos escalões de CCPA e CCD. Esta fraca participação da mulher, bem como das pessoas idosas e com deficiência física dos membros inferiores deve-se: (i) a falta de meios materiais e financeiros de deslocação versus longas distâncias a percorrer; (ii) o peso das actividades domésticas, ligado à socialização familiar e tradicional; (iii) a pobreza; e (iv) o elevado índice de analfabetismo, como testemunha o depoimento que se segue:

(...) Nas sessões do CCL realizadas aqui na sede da localidade de Inhongane há muita afluência dos membros de ambos os sexos mas quando trata-se de ir ao CCPA de Magude-Sede dos 5 membros, dos quais 3 são mulheres e 2 homens, com a excepção da chefe da localidade que faz parte deste grupo, os membros do sexo feminino nunca foram ao CCPA alegando que não têm dinheiro (20,00 Meticais) para pagarem o transporte uma vez que são viúvas. Os homens é que vão com muita frequência.³⁴

Relativamente a composição dos CLs por idade constatou-se que pessoas adultas com idades entre 40 a 60 anos é que dominam estas instituições em relação aos jovens e idosos. Como ilustração, o CCD apenas tem 10% de jovens; mesma percentagem para os CCPA de Magude-Sede e Motaze; número que reduz para a metade (5%) no CCPA de Panjane e Mapulanguene. Enquanto o CCPA de Mahel tem a percentagem mais elevada neste escalão, 12,5% de jovens. Das localidades visitadas, o CCL de Chichuco é que têm a maior percentagem de jovens (25%) e muitos deles trabalham nas machambas da empresa açucareira de Xinavane. A maior parte dos entrevistados referiram que a não pretensão pelos jovens deve-se, por um lado, a sua falta de

³⁴ Membros do CCL de Inhongane, entrevista colectiva (grupo focal), Inhongane, 08/07/12.

maturidade e experiência e, por outro, a insegurança devido ao gosto que esta camada tem pela emigração para a África do Sul. Assim, teme-se que a qualquer altura eles podem abandonar os CLs sem nenhuma comunicação.

Quanto a diversidade em termos de classe social, a pesquisa de campo apurou que os CLs em Magude são dominados por pessoas mais próximas do representante do Estado nos diferentes escalões territoriais devido a sua influência na composição e no funcionamento destes órgãos. Neste grupo também integram-se os líderes comunitários, particularmente pelo papel que desempenharam na indicação de nomes para compor os CLs nos locais da sua actuação. Por exemplo, o CCD é composto por 10 membros das autoridades comunitárias³⁵, 17 chefes de localidades, 5 chefes de PAs, para além de convidados permanentes, tais como o comandante distrital da Polícia da República de Moçambique (PRM), a secretária distrital da FRELIMO, 3 membros da ETD, incluindo a própria administradora, totalizando cerca de 38 membros (76%).

Um outro exemplo ilustrativo é o CCL de Inhongane que entre os seus membros constam: a chefe da localidade, 3 secretários de bairros, o 1º secretário do círculo do partido Frelimo, uma agente polivalente de saúde, uma professora e o director da Escola Primaria e Completa (EPC) local, totalizando 8 membros (40%). Estes números elevaram-se ainda mais ao tomar-se em conta o processo da selecção dos membros a integrar os CLs a quando da sua constituição em 2006/07 acima descrito.

Estes números mostram claramente que não se respeitou o princípio de apartidarismo dos CLs, porque estas pessoas estão ligadas e identificam-se claramente com o Partido FRELIMO. Aqui é preciso sublinhar o facto de todos os secretários de bairros dos locais estudados, com a excepção da Vila-Sede³⁶, bem como muitos dos 1ºs secretários de círculo do partido no poder (como as

³⁵ Este número de autoridades comunitárias no CCD que se revela também elevado nos outros escalões dos CLs, analisado de forma conjugado com o seu parâmetro de 40% definido pela LOLE e pelo Guião, leva este estudo a corroborar com Forquilha (2010b), ao defender que no contexto da descentralização em curso em Moçambique, o reconhecimento das autoridades tradicionais através do Decreto 15/2000 que também integrou os secretários de bairros, de aldeias e chefes de terras, com a denominação de autoridades comunitárias, visa a conquista do espaço político por parte da FRELIMO, a partir da mobilização destes líderes como recurso político, particularmente em áreas que durante a guerra civil permaneceram longamente sob o controlo da RENAMO.

³⁶ A Vila-Sede ou localidade de Matchabe, em virtude de ser o maior centro populacional do distrito, possui 15 bairros, cada um com o seu respectivo secretário, grupo dinamizador e cerca de 10 régulos, por isso, não foi possível integrar todos eles no CCL de Matchabe e CCPA de Magude-Sede, embora todos têm ido as sessões como convidados.

localidades de Chivonguene e Panjane) serem membros dos CLs. Acrescenta-se o que se referiu na secção anterior, onde os secretários do CNJ e da OJM foram integrados nos CCD e CCPA de Magude-Sede, respectivamente. Este risco de captura dos CLs pelo partido no poder já foi mostrado por alguns estudos:

(...) O risco de instrumentalização política dos espaços de participação e consulta local advém, igualmente, de facto de o processo de institucionalização dos CLs estar centralizado na figura do administrador distrital. Assim, embora em alguns distritos haja representatividade na composição dos CLs, em outros os conselhos são maioritariamente dominados pelo partido no poder. Num contexto em que as fronteiras entre o partido no poder e o Estado são praticamente inexistentes, os CLs correm o risco de serem politicamente capturados, transformando-se em tentáculos do partido no poder a nível local (Forquilha, 2010a:44).

O trabalho de campo apurou que, embora a sociedade civil esteja representada, o clientelismo partidário domina os CLs, fazendo com que eles não representem genuinamente todos os cidadãos em termos de diversidade.³⁷ Isto reduz o nível de debates nas sessões, como testam as palavras do régulo de Facazissa e membro do CCD que se seguem:

(...) Muitos membros vão com afluência às sessões do CCD uma vez que os PAs em parceria com os transportadores particulares, garantem o transporte dos membros do PA ao GD e vice-versa, bem como um almoço (...). Mas muitos dos membros não falam durante as sessões, limitam-se a ouvir, aceitar e aprovar as propostas da mesa. Este medo talvez deve-se à experiência de terror vivida nos primeiros anos da independência e por isso temem ser conotadas como da oposição.³⁸

Em suma, o centralismo e verticalismo na composição e no funcionamento dos CLs enfraquecem a participação efectiva dos representantes das comunidades no processo de tomada de decisão a nível local. Por isso, há necessidade de ampliar-se a base de representatividade dos diferentes grupos sociais do distrito para que se reforce a participação popular na governação local em Magude.

³⁷ O estudo de Forquilha & Orre (2011), centrando-se no distrito de Gorongosa, apresenta factos que mostram claramente que embora a legislação sobre os CLs não estabelece nenhum critério político-partidário na selecção dos membros destes órgãos, na prática, este constituiu o elemento central na constituição dos CLs. Para estes autores, o partido dominante ao influenciar e controlar a dinâmica destas instituições de participação, acaba tornando-as menos abertas ao diálogo e à inclusão política, consequentemente, reduzindo as possibilidades de alargamento da base de participação da população local.

³⁸ Paulo Cossa, entrevista, Facazissa, 08/07/12.

4.4 Transparência dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude

Esta secção reflecte sobre a transparência dos CLs e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. Para tal, em primeiro lugar toma-se em conta a legislação apropriada sobre a matéria e em seguida, discute-se essa relação em função dos indicadores elaborados no Capítulo 3, que correspondem à informação que se pretendia recolher no terreno.

O Artigo 16 do Guião estabelece como princípio de transparência que “os CLs devem estabelecer através dos seus membros uma comunicação permanente e prestação de contas à comunidade local ou grupo de interesse respectivo” (MAE/MPD, 2009:11).

Em termos de periodicidade das sessões, os Artigos 27 e 28 do mesmo Guião, preconizam que os CLs de nível distrital, PA e localidade, reúnem-se ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente sempre que for necessário, sendo uma no primeiro trimestre e a segunda no terceiro trimestre. A primeira sessão visa apreciar o relatório da implementação dos planos do ano anterior; aprovar o plano do ano corrente; e apreciar as propostas do plano do ano seguinte. A segunda tem em vista fazer o balanço preliminar dos planos em implementação e quando necessário, ajustá-los (MAE/MPD, 2009). Talvez como forma de evitar sobreposições de agenda e assegurar a precedência de cada conselho a do nível imediatamente superior, as datas das sessões de todos os CLs são aprovadas pelo Administrador Distrital, mediante uma proposta dos respectivos presidentes dos conselhos de PA e Localidade.

Para o caso do Distrito de Magude, os Artigos 27 e 28 são cumpridos na íntegra³⁹, nas duas sessões ordinárias que são realizadas por ano pelos CLs, para além das actividades acima previstas, eles dedicam grande parte do seu trabalho na avaliação e aprovação de projectos a serem financiados pelo FDD, bem como na discussão sobre os níveis de reembolsos. No entanto, a pesquisa de campo constatou que o problema consiste em pôr em prática o Artigo 16 do Guião.

Como já se referiu nas primeiras duas secções deste capítulo, o centralismo e o verticalismo na composição e no funcionamento destes órgãos na figura do representante da administração local

³⁹ Embora durante as entrevistas alguns membros dos grupos focais disseram que as vezes recebem tardiamente os convites para as sessões, faltando uma semana ou menos. Na opinião dos representantes da administração local esta situação ocorre no caso de sessões extraordinárias.

que o preside, reduz a transparência dos CLs. O trabalho de campo constatou que a agenda das sessões é elaborada e moldada em função dos interesses da administração local, abrindo pouco espaço para ser discutida pelos demais membros do conselho, como ilustra o testemunho que se segue:

(...) Aqui no nosso conselho temos um relacionamento conflituoso com o régulo desta localidade de Inhongane. Tentamos várias vezes o convidar para discutirmos este assunto mas ele recusa-se alegando que os membros do CL são inferiores a ele em termos de hierarquia de poder, por isso, não tem legitimidade/legalidade para o efeito. Mas ele também não abre outro espaço para discutirmos o caso. Assim, colocamos o assunto numa sessão do CCD mas a presidente deste órgão respondeu imediatamente que o caso não constava na agenda (...) o que fazer?⁴⁰

Neste depoimento também se pode constatar que o nível de interacção entre os diferentes intervenientes é fraco devido a quatro razões principais: (i) o elevado índice de analfabetismo no seio dos membros, faz com que alguns ainda não perceberam o real papel do CL, por isso, vêm nele como um órgão rival que pretende tirar o poder de decisão local; (ii) a questão de incentivo financeiro: enquanto as autoridades comunitárias, os chefes de localidades e de PAs que são membros dos CLs por inerência de funções, recebem salário ou subsídio mensal, os demais membros eleitos pela comunidade são desempregados e desmotivam-se porque perdem longas horas ou um dia inteiro ao serviço da comunidade no CL sem nenhuma recompensa; (iii) o factor dispersão habitacional que implica longas distâncias a percorrer a pé de uma comunidade ou localidade a outra; e (iv) todos os chefes de PAs e de localidades não tem meio de transporte que lhes permita deslocarem para as povoações para pelo menos auscultar as suas preocupações, aproveitando fazer isso na boleia quando houver uma visita da administradora ou duma brigada do governo provincial e central.⁴¹

A estes elementos que fazem com que os diferentes intervenientes se encontrem raramente entre si e com as respectivas comunidades no intervalo entre as sessões do ano, acrescenta-se a ausência de rede de telefonia móvel que dificulta a comunicação nalgumas localidades, como é o caso de todo o PA de Panjane. Alguns estudos anteriores já tinham mostrado a existência de fraqueza na interacção entre os diferentes intervenientes:

⁴⁰ Membros do CCL de Inhongane, entrevista colectiva (grupo focal), Inhongane, 08/07/2012.

⁴¹ Lourino Rafael Bonzo, entrevista, Magude, 03/07/12; Luísa Maria Carlos, entrevista, Magude, 05/07/12); e Cecília Cossa, entrevista, Magude, 05/07/12.

(...) Há problemas de interacção entre os diferentes intervenientes, principalmente quando se trata de acesso aos recursos. Há actores com mais informação que os outros e que têm conhecimento sobre onde e como buscar recursos para a realização de actividades de rendimento (Cuinhane, 2011:31).

No que toca ao processo de tomada de decisões, em todas as 5 localidades abrangidas por este estudo, os entrevistados mostraram-se satisfeitos porque privilegia-se a busca de consenso entre os membros dos CLs, recorrendo-se à votação como o último recurso. O mesmo acontece em relação a disponibilização das actas das sessões que são produzidas no final de cada sessão pelo secretariado, ficam disponíveis para os interessados na secretaria distrital, do PA e da Localidade para o CCD, CCPA e CCL, respectivamente. Mas provavelmente devido ao analfabetismo, poucos membros solicitam as actas daí que sempre são apresentadas no início da sessão seguinte. A título elucidativo, com as excepções do CCPA de Magude-Sede e do CCL da Vila-Sede, a pesquisa apurou que nas restantes 4 localidades estudadas, nenhum membro desses conselhos pedira pelo menos uma vez, as actas das sessões desde a constituição destas instituições.

O trabalho de campo também apurou que os grupos focais dos membros dos CLs consideram que as suas propostas sobre as preocupações das comunidades que representam, são acolhidas favoravelmente pelo governo local mas que a sua satisfação demora bastante e não tem recebido explicações claras e regulares, como ilustra a intervenção abaixo:

(...) Aqui em Inhongane a população não tem fontes de abastecimento de água potável, por isso, bebemos a água do rio Uanétze juntamente com o nosso gado bovino. É uma preocupação muito antiga que já foi apresentada várias vezes ao GD. Como resposta este dizia que estava a espera duma empresa especializada em furos para vir fazer o estudo do solo. A tal empresa passou por cá a mais de dois anos mas até agora nada se diz sobre o caso. O mesmo acontece com a casa da chefe de localidade, foi iniciada e parou no meio a mais de três anos mas também não se diz nada (...).⁴²

Com a excepção da Vila-Sede ou Matchabe⁴³, nas outras localidades estudadas este problema existe, manifestando-se não pela falta mas pela insuficiência de fontes de água. Essas localidades têm outro tipo de prioridades que já foram acolhidas mas não sabem quando é que serão satisfeitas. Por exemplo, em Panjane e Chivonguene ressentem da falta de rede de telefonia móvel; Chivonguene também clamam por salas de aulas para as escolas primárias locais onde as

⁴² Membros do CCL de Inhongane, entrevista colectiva (grupo focal), Inhongane, 08/07/2012.

⁴³ Aqui não há problemas de abastecimento de água porque pequenos operadores particulares através de furos cobrem toda a Vila com água canalizada. No entanto, eles têm problemas típicos de uma vila em franco crescimento, tais como de recolha de lixo, qualidade de energia eléctrica, roubo, poluição do meio devido as poeiras das estradas não pavimentadas, etc.

crianças estudam de baixo de árvores, bem como necessitam de um posto de saúde; e Chichuco precisam de energia eléctrica. Portanto, como Forquilha (2010a) ilustrou, a fraca capacidade financeira dos governos distritais para dar resposta às prioridades definidas pelos CLs pode enfraquecer o processo de participação local, abrindo um espaço para a recentralização do exercício de planificação, o que é contrário a todos os princípios da LOLE.⁴⁴

O Artigo 39 do Guião estabelece que “os membros dos CLs devem regularmente prestar contas das suas actividades às comunidades informando-as deste modo sobre os planos e programas governamentais e do grau da sua realização” (MAE/MPD, 2009:25). Na prática, como já foi apontado na secção anterior, o estudo apurou que em Magude o fluxo de informação é fraco, particularmente dos CLs e do GD para as comunidades⁴⁵ devido: (i) a inexistência de CLs e Fóruns Locais nos escalões inferiores a localidade; (ii) a dispersão habitacional e longas distâncias que separam as comunidades, aliada a ausência de recursos materiais e financeiros para garantir a movimentação regular dos membros dos CLs e da administração local pelas povoações; e (iii) algumas comunidades e grupos de interesses não conhecem os seus representantes pelo facto de terem sido indicados pelo representante do Estado a nível local.

Na opinião dos membros dos grupos focais, estes factores conjugados contribuem para a realização de poucas reuniões nas comunidades pelos membros dos CLs, como ilustra o seguinte depoimento:

(...) É difícil andarmos nas comunidades, povoações e aldeias apresentarmos os resultados do nosso trabalho no CL ou mesmo para fiscalizar os projectos financiados pelo FDD porque as distâncias são maiores para as percorrer a pé. Assim, como as autoridades comunitárias são membros ou convidados do conselho, acabam elas por ficar com essa missão junto dos seus povoados.⁴⁶

Deste modo, contrariamente ao estudo de Cuinhane (2011), a conjugação destes factores mina a transparência dos CLs e por sua vez, enfraquece a participação popular na governação local em Magude. Assim, para inverter este cenário é preciso o mais urgente que se encontrem formas de ultrapassar estes obstáculos pois se não se corre o risco da reprodução dos problemas da democracia representativa na qual os deputados da Assembleia da República, das Assembleias

⁴⁴ A discussão sobre este assunto será retomada com mais detalhes no Capítulo 6.

⁴⁵ Mesmo em relação ao estágio dos projectos do FDD, os grupos focais de residentes locais afirmaram que não recebem informação sobre o ponto de situação dos seus projectos submetidos desde o início deste ano.

⁴⁶ Membros do CCL de Chichuco, entrevista Colectiva (grupo focal), Chichuco, 09/07/2012.

Municipais e Provinciais, uma vez eleitos na base da lista do partido e, em nome da disciplina partidária, eles representam interesses partidários e não dos seus círculos eleitorais (Bilério, 2007; Kulipossa, 2010).

Contudo, apesar dos desafios ligados à fraca transparência dos CLs em Magude, a pesquisa apurou que eles funcionam mas, contrariamente à legislação, o âmbito da sua actuação limita-se na planificação. Os CLs não participam no processo de execução e fiscalização dos planos distritais. Três razões principais justificam esta situação: (i) o índice elevado de analfabetismo da maioria dos seus membros; (ii) a falta de meios para garantir a movimentação regular dos membros dos CLs pelas povoações; e (iii) o centralismo do poder na administração distrital herdado do passado colonial⁴⁷ e dos primeiros anos da independência.⁴⁸

Este capítulo examinou os dados empíricos recolhidos durante o trabalho de campo realizado em dois PAs do Distrito de Magude: PA de Magude-Sede (localidades da Vila-Sede ou Matchabe, Chichuco e Inhongane) e o PA de Panjane (localidades de Panjane e Chivonguene). O objectivo era testar as seguintes três variáveis independentes da hipótese: representatividade, diversidade e transparência. Por isso, foram recolhidas e analisadas as percepções de 100 pessoas em 10 grupos focais (5 de 10 membros de CLs e outros 5 de igual número de residentes locais) e singularmente a membros das diversas estruturas administrativas dos locais abrangidos por este estudo e alguns informantes-chave.

Usando os indicadores levantados no Capítulo 3, conclui-se que a deficiente representatividade, diversidade e transparência dos CLs afecta negativamente a participação popular na governação local em Magude. Este problema é causado principalmente pelo centralismo e verticalismo na composição e no funcionamento dos CLs na figura do representante da administração local, fraco acesso e circulação de informação nas comunidades, inexistência de meios e incentivos para os

⁴⁷ O Estado colonial estava fortemente centralizado não só ao nível da metrópole como centro de decisão sobre questões estratégicas mas também ao nível interno de cada província ultramarina, havia uma forte centralização em termos de principais competências do território ao nível do Governador-geral e do seu governo (Cistac citado por Chiziane, 2011).

⁴⁸ O Estado pós independência herdou do Estado colonial e, funcionou nessa base até aos finais da década de 1980, uma extrema centralização na capital do país do poder político e administrativo, com governadores e administradores nomeados e fortemente dependentes do poder central, reduzidos a meros tarefeiros ou executores das decisões centralmente tomadas (Cistac citado por Chiziane, 2011).

membros dos CLs, o analfabetismo que afecta a grande parte dos membros dos CLs e a fraca capacidade de resposta do governo distrital as preocupações das comunidades.

Portanto, a composição e o funcionamento dos CLs, particularmente o processo de tomada de decisões é estruturada por instituições baseadas, como sustentaria Pierson (2004), na lógica de *path dependency*, pois em vez de seguirem-se as actuais regras de jogo institucionais (leis), usaram-se mecanismos de auto-reforço destas regras. Neste âmbito, o legado institucional do passado colonial e dos primeiros anos da independência, particularmente ligado à centralização do Estado, conferiram maior poder a actores ligados ao partido no poder, onde se destacam as estruturas da administração local nos diferentes níveis que aparecem como actores principais na relação com outros actores no processo de desconcentração em curso em Magude.

É neste âmbito que o processo de selecção dos membros dos CLs é partidarizado. Na verdade, os membros que compõem os conselhos foram nomeados em virtude de indicação das estruturas partidárias (estruturas da administração local, secretários de bairro, grupos dinamizadores e régulos) e por recompensa a alguma atitude de favoritismo político ou clientelismo eleitoral. Esta viciação do processo de selecção dos membros acaba ditando ao funcionamento não operacional destes órgãos que estão sobre o controlo total do partido no poder.

Apesar destes constrangimentos, o capítulo também conclui que os CLs participam na planificação distrital, particularmente na elaboração do Plano Económico e Social (PES)⁴⁹ e através deles que o GD presta contas. No entanto, é necessário melhorar-se o processo de prestação de contas dos membros dos CLs com as suas comunidades, bem como as vias para integrar os CLs na execução e fiscalização dos projectos do FDD e do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD).⁵⁰

⁴⁹ A participação dos CLs na planificação distrital é na vertente funcional porque as estruturas administrativas envolvem os CLs, às vezes de forma interactiva, partilhando a tomada de decisões mas só depois de as maiores decisões terem sido já feitas. Por exemplo, o PES é elaborado pelo GD através da ETD a partir daquilo que o GD considera útil para as comunidades e só posteriormente é que é discutido pela sessão do CCD.

⁵⁰ Isto pode ser feito talvez aproveitando mas adaptando à realidade de Magude, a experiência de participação dos cidadãos nos CLs e na monitoria do PESOD na província de Inhambane, descrita por Rico & Tomo (2009). Ela assenta na criação de 5 comissões de trabalho em cada CL que correspondem aos 5 serviços distritais que devem articular entre si. A avaliação do PESOD é feita através de articulação entre estas comissões com 5 membros da ETD, onde cada um representa os 5 serviços distritais, com o apoio técnico de 1 membro do conselho técnico provincial (CTP).

Capítulo 5: A Organização Social, o Capital Social e o Capital Humano e a Sua Relação Com a Participação Popular na Governação Local em Magude

Este capítulo examina a organização social, o capital social e o capital humano e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. O que se pretende é identificar e discutir os factores que imperam a promoção da governação local participativa neste distrito. Tal como no Capítulo 4, esta análise baseou-se nos dados empíricos obtidos durante a realização do trabalho de campo, onde colhemos percepções de 100 pessoas em grupos focais (cinco de 10 membros dos CLs e outros cinco de igual número de habitantes das comunidades locais) e singularmente a alguns informantes-chave e os representantes das diversas estruturas administrativas das cinco localidades abrangidas pelo estudo.

Seguindo a lógica do capítulo anterior, foram examinadas a partir dos seus indicadores apresentados no Capítulo 3, as três seguintes variáveis independentes da hipótese: a organização social, o capital social e o capital humano das comunidades locais. Deste modo, foram obtidas as informações que se seguem que mostram o entendimento de cada um dos 100 entrevistados em relação a organização social, o capital social e o capital humano das comunidades e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. Estas percepções foram aqui analisadas de forma crítica e cruzada, quer entre si, quer em relação a outros estudos feitos em Moçambique sobre desconcentração ou descentralização administrativa.

5.1 A Organização Social das Comunidades Locais e a Participação Popular na Governação Local em Magude

A organização social das comunidades desempenha um papel importante na vida colectiva, particularmente no processo de governação e desenvolvimento local. De acordo com o Título VIII (Cidadania e Participação) do Decreto 11/2005, a voz das comunidades locais só pode ser expressa através das suas estruturas e organizações locais constituídas por membros residentes das respectivas comunidades locais, que gozam de legitimidade e confiança por parte delas (Decreto 11/2005).

Estas organizações actuam como medianeiras dos interesses das comunidades locais e representam-nas no diálogo com as instituições do governo e outros actores não-estatais. Por isso, elas são chamadas a conhecer a realidade, aspirações e prioridades das populações locais.

A análise feita sobre os sete indicadores da variável ‘organização social’ das comunidades locais apresenta-nos os seguintes resultados:

Nesta variável de organização social, com a excepção dos indicadores de quantidade das OCBs e a representatividade e legitimidade das OCBs, todos os outros indicadores mostraram-se pouco aplicáveis ou inexistentes em Magude. Como é que se explica esta situação?

Segundo os entrevistados, embora em número menor, verifica-se o surgimento e ressurgimento de algumas OCBs⁵¹ não só nas cinco localidades estudadas mas também em quase todo o distrito de Magude: as associações de criadores de gado⁵², associações agrícolas e comités de gestão e manejo de recursos naturais. No entanto, nas localidades estudadas, apenas apurou-se a existência de associações agro-pecuárias nas localidades de Panjane e da Vila-Sede. Os seus líderes são eleitos pelos membros, podendo também substituí-los quando mostrarem o fraco desempenho, como testemunha o depoimento que se segue:

(...) aqui em Chocotiva temos a Associação dos Produtores de Cana Sacarina, produzimos a cana que posteriormente é vendida na fábrica de açúcar de Xinavane (...). Os dirigentes desta associação foram escolhidos por nós os membros e eles são nossos trabalhadores, daí que também podemos os substituir quando mostrarem fraco desempenho ou desviarem os fundos do grupo (...).⁵³

Contrariamente ao estudo de Traquino (2009), embora os líderes destas organizações sejam pessoas que pertencem às elites locais (política e económica), eles são legítimos e representam os seus grupos de actores porque foram eleitos pelos respectivos membros, de acordo com a

⁵¹ Não se incluiu neste grupo as pequenas organizações locais não reconhecidas pelo representante do Estado ao nível local, tais como os grupos de xitique, embora jogam um papel importante na ajuda mútua, são consideradas como organizações informais e de difícil controlo, por isso, não tem acesso aos órgãos de tomada de decisão. Em algumas regiões não abrangidas por este estudo, tais como os PAs de Mahel e de Motaze e a localidade de Moíne no PA de Magude-Sede, existem comités de gestão e manejo dos recursos naturais.

⁵² Estas existem em quase todo o distrito mas uma delas se destaca, a Associação de Criadores de Gado de Motaze que além de desenvolver acções tendentes ao combate contra o roubo de gado bovino, organiza e controla toda a comercialização de gado bovino no PA através da respectiva feira comercial que é feita localmente uma vez por mês.

⁵³ Elisa Tchavango, entrevista, Chocotiva, 04/07/12; Floriana Mudaca; Lourenço Chivure e Dalmina Macamo, entrevista (individual), Panjane, 10/07/12.

confiança que depositam neles. Segundo os entrevistados, a prova disso é o facto de alguns líderes das associações de criadores de gado, por exemplo de Panjane e Moíne, depois de cumprirem o seu mandato de cinco anos, em 2009, foram reconduzidos, por voto popular, ao segundo mandato. Contudo, reconhece-se as dificuldades encontradas no terreno para estabelecer uma fronteira entre os líderes destas OCBs e o representante da administração local pelo facto de ambos identificarem-se como membros do partido no poder, o que se estende para a maioria dos habitantes do distrito.⁵⁴

No entanto, os restantes cinco indicadores têm muitos défices. Na opinião dos entrevistados, as OCBs não têm tido recursos financeiros próprios suficientes que lhes permitam manter as suas estruturas internas a funcionar. Um exemplo ilustrativo é a Associação dos Camponeses da OMM que se dedica a produção de hortícolas nas margens do rio Incomáti na Vila-Sede. Ela não tem recursos para a compra de uma motobomba para a irrigação, obrigando os seus membros a fazê-la na base de regadores manuais. Isto desmotiva os membros, levando alguns a abandonar a associação.⁵⁵

Esta situação é agravada pelo pouco entendimento que tem havido entre os membros destas organizações, sobretudo quando se trata de fixação de quotas mensais e anuais para o seu funcionamento. O argumento trazido aqui refere-se a pobreza e aos desníveis sociais que caracterizam os membros que compõem as OCBs.

Os resultados do trabalho de campo também mostram que algumas OCBs, ao nível local têm tido o poder de influenciar as decisões que são tomadas pelas estruturas distritais, uma vez que alguns dos seus membros são também membros dos CLs nos diferentes escalões territoriais. Por exemplo, no PA de Panjane, o presidente da associação de criadores de gado local é membro do CCL de Panjane e ao mesmo tempo é também membro do CCPA de Panjane. O mesmo acontece com o presidente da associação de criadores de gado da localidade de Moíne no PA de Magude-Sede, que até é membro do CCD e isto se estende para o PA de Motaze.

⁵⁴ Durante o trabalho de campo não se viu em nenhum local uma bandeira de um dos partidos da oposição içada e entre os entrevistados nenhum assumiu ser membro desses partidos mas foi comum, sem nenhuma pergunta direccionada, muitos identificarem-se com a FRELIMO.

⁵⁵ Violeta Sibue, entrevista, Chocotiva, 04/07/12; e Verónica Nhaguiombe, entrevista, Chocotiva, 14/07/12.

Neste âmbito, podemos aferir que nas comunidades onde estes elementos básicos de OCBs são inexistentes, a participação popular na governação local é fraca e vice-versa. Contudo, a predominância do partido FRELIMO no distrito com todas as suas organizações de base até ao nível comunitário (tais como a OMM e OJM, apesar das lacunas que isso traz, exploradas no capítulo precedente) contribui até certo ponto para a coesão e dinamização da participação popular na governação local em Magude.⁵⁶ Um exemplo ilustrativo é a localidade de Chivonguene no PA de Panjane que albergou uma base da RENAMO durante a guerra civil que terminou em 1992. Talvez por causa disso é que, por um lado, as organizações de base da FRELIMO ainda são fracas e não conseguem mobilizar as comunidades e, por outro, não existem OCBs que funcionam na região, como ilustra o testemunho abaixo:

(...) nesta localidade não existe nenhuma ONG ou associação local que funciona. Em 2004 foi criada a Associação de Criadores de Gado de Chivonguene, com apoio de uma ONG francesa para a gestão do tanque caracida e defesa de pastagens comunitárias demarcadas e legalizadas mas esta já não funciona e nem existe porque as pessoas daqui são confusas (...), mesmo agora, muitos membros do CCL quando convocados às sessões faltam muito. É o mesmo que acontece com a população em geral, não vem nas reuniões locais.⁵⁷

A questão de inexistência de OCBs em Chivonguene também foi referida pelo antigo Administrador distrital de Magude no período 2005-2010, que afirmou que dada a falta de organização das comunidades desta localidade, ainda não receberam o dinheiro anual de 20% pela exploração dos seus recursos florestais. Acrescentou ainda que mesmo o dinheiro de tal associação de criadores de gado local depositado numa sua conta na vila da Manhiça, aberta em 2004, encontra-se retido no banco por falta da organização dos próprios membros.⁵⁸

A inexistência de OCBs em algumas comunidades e o deficiente funcionamento das que existem, aliado igualmente a inexistência de Fóruns Locais e CLs abaixo da localidade, tornam difícil a promoção da participação popular na governação local em Magude.

⁵⁶ É o caso da localidade de Chichuco no PA de Magude-Sede, que embora não se apurou a existência de nenhuma OCB, há uma maior dinâmica da participação popular na governação local por causa da intervenção activa da liga feminina e juvenil da FRELIMO, OMM e OJM, respectivamente.

⁵⁷ António Tsuvane, entrevista, Chivonguene, 11/07/12; e Carlos Djessimão, entrevista, Magude, 13/07/12.

⁵⁸ Zeferino Cavêl, entrevista, Boane, 08/08/12.

5.2 O Capital Social das Comunidades Locais e a Participação Popular na Governação Local em Magude

Esta secção analisa a relação entre o capital social das comunidades locais e a participação popular na governação local em Magude. Antes desta análise, primeiro clarifica-se o conceito de capital social adoptado nesta pesquisa que deve ser entendido como um “(...) determinado acervo de valores, de cultura e de instituições (...) mas também de redes de cooperação social existentes e a capacidade para gerar redes que entrelaçam os esforços dos vários actores sociais e as metas de interesse colectivo” (Francisco, 2007:69). Portanto, como sustenta Valá (2004:3), o capital social está ligado “as regras, normas e relacionamentos informais a longo prazo que facilitam a acção coordenada e habilitam as pessoas a desenvolver actividades cooperativas em proveito mútuo”.

Woolcock (2001) e Traquino (2009), distinguem três dimensões do capital social: (i) o capital social de ligação (*bonding social capital*), (ii) o capital social de ponte (*bridging social capital*) e (iii) o capital social de conexão (*linking social capital*). A distinção pormenorizada destas três dimensões será feita ao longo da discussão dos dados empíricos ao longo deste Capítulo. No entanto, importa salientar que quando as três dimensões do capital social funcionam, os níveis de confiança, fidelidade e reciprocidade que se desenvolvem entre os membros das redes sociais reduzem os custos de disseminação da informação e reforçam a obediência às normas, ao comportamento cooperativo e cívico. Deste modo, o capital social facilita a governação local e é considerado uma das condições fundamentais para o crescimento económico sustentável.

Em seguida, com base nos indicadores da variável ‘Capital social’, apresentam-se os resultados da análise de dados empíricos.

A este respeito, a questão que se levanta é: será que existe no seio das cinco localidades de Magude o capital social? Se sim, em que dimensões e, em que medida esse capital social influencia a participação popular na governação local em Magude?

Das entrevistas feitas apurou-se que dos 10 indicadores seleccionados para examinar esta variável, apenas três mostraram-se funcionais nas cinco localidades: a existência de estratégias

sólidas de apoio mútuo em caso de problemas; o grau de acesso às estruturais formais de tomada de decisão ao nível distrital, PA e localidade; e o grau de funcionamento dos direitos costumeiros locais ou direitos informais.

Segundo os entrevistados, estes indicadores são funcionais porque verifica-se nas cinco localidades o aumento de solidariedade e apoio mútuo e recíproco dentro das famílias e entre os membros das comunidades em caso de problemas de seca, cheias, doença prolongada, falecimento e roubo de gado (capital social de ligação). Essa solidariedade e apoio mútuo baseiam-se em laços de familiaridade, vizinhança, companheirismo e amizade. Os entrevistados afirmaram igualmente que tem notado melhorias significativas no acesso às estruturais formais de tomada de decisão ao nível distrital, PA e localidade, como resultado da implantação dos CLs nestes níveis. Contudo, como já se apontou no capítulo precedente, ainda persistem algumas deficiências nos níveis abaixo das localidades por não existirem os CLs e Fóruns Locais.

No que diz respeito ao funcionamento dos direitos costumeiros locais ou direitos informais, os entrevistados afirmaram que estes são respeitados e aplicados, particularmente na resolução de problemas ao nível comunitário. O depoimento que se segue ilustra melhor o que se disse:

(...) Aqui em Magude ajudamos as pessoas quando estiverem aflitas (morte, roubo de gado, etc.), esperando também que elas façam o mesmo pelos outros (...), por exemplo, se alguém é roubado-lhe o seu gado, ajudamo-lo a procurar (...). Se for detectado um membro da comunidade ou nativo envolvido no roubo de gado, ele é julgado dentro da comunidade pelas autoridades comunitárias, acompanhadas pela associação de criadores de gado da região, na base de normas locais. Provado o seu envolvimento, o indiciado é obrigado a restituir o dobro do número das cabeças roubadas, das quais uma vai servir para pagar os 'juízes' pois é degolada e alimenta uma festa comunitária (...). No caso de morte de um membro da comunidade, para além de solidarizarmos com a família enlutada, dentro das capacidades individuais, oferecemos algum apoio em dinheiro ou em espécie (milho, arroz, feijão, etc.).⁵⁹

Estes factos mostram que existe em Magude o capital social de ligação mas é contraposto pelas deficiências no uso dos outros tipos de capital social: o de ponte e o de conexão. Esta situação já foi ilustrada por outros estudos:

⁵⁹ Alexandre Manuel Navingo, entrevista, Ungumbana 2, 06/07/12; Zalufo Sibone, entrevista, Chocotiva, 12/07/12; e Ismael Macamo, entrevista, Panjane, 10/07/12.

(...) o maior problema reside nas ligações entre os membros destas comunidades com os membros de outras comunidades de Boane (capital social de ponte) e com comunidades mais distantes que vivem noutras partes de Moçambique ou dos países vizinhos (capital social de conexão) (Traquino, 2009:96).

Na opinião dos entrevistados, dois factores justificam o pouco uso destes dois tipos de capital social: (i) a dispersão habitacional e longas distâncias que separam as comunidades; (ii) a pobreza⁶⁰ e a falta de rede de telefonia móvel. Estes factores, acrescidos da inexistência de OCBs em algumas comunidades bem como de CLs e Fóruns Locais abaixo da localidade, reduzem o fluxo de informação dentro e entre as comunidades.

Apesar destes constrangimentos, constatou-se no campo que dada à localização geográfica do distrito de Magude que faz fronteira com a África do Sul, estas comunidades fazem algum uso do capital social de conexão. Contudo, os entrevistados embora reconheçam a importância dessa conexão na busca de estratégias de sobrevivência, afirmaram que ressentem a falta de contacto com comunidades mais distantes deste vasto Moçambique, que têm realidades similares das cinco localidades, particularmente, quanto à participação popular na governação local.

Por isso, o pouco uso destes dois tipos de capital social, tal como Traquino (2009) havia mostrado, priva essas comunidades de se beneficiarem da partilha e disseminação da informação, experiências e do conhecimento com as redes sociais de outras comunidades, o que afecta a participação popular na governação local em Magude e, por via disto, originando graves consequências para o seu desenvolvimento.

5.3 O Capital Humano das Comunidades Locais e a Participação Popular na Governação Local em Magude

Esta secção procura discutir sobre o acesso ao capital humano pelas populações de Magude e a sua influência na participação popular na governação local neste distrito. Mas antes importa responder a seguinte questão: o que se entende por capital humano?

⁶⁰ Alguns afirmaram que tem telefones celulares mas usam quase apenas para receberem chamadas de amigos e parentes que vivem em locais distantes das suas comunidades. No seu entender, eles não emitem chamadas porque não tem dinheiro para recarregar os telemóveis.

O capital humano, entendido como a qualidade da população medida em termos de saúde, nutrição e educação, é um dos requisitos fundamentais do conceito de desenvolvimento humano⁶¹ defendido pelos relatórios do PNUD bem como os estudos de Francisco (2007), Todaro & Smith (2006), Comité de Conselheiros (2003) e Sen (2000). Tomando como exemplo ilustrativo, a Agenda 2025 de Moçambique refere que:

O Capital Humano diz respeito aos factores que directamente influenciam na capacidade do homem ter uma vida de qualidade, ser saudável, ser instruído e participar activamente na vida da comunidade. O Capital Humano refere-se aos elementos fundamentais para o desenvolvimento humano que são a educação, a saúde e as outras condições básicas de vida (Comité de Conselheiros, 2003:11).

Este documento oficial da estratégia de desenvolvimento a longo prazo de Moçambique mostra que o capital humano influencia na capacidade do homem participar activamente na vida da comunidade. De facto, a educação pode contribuir para a boa governação, uma vez que eleva a consciência cívica, habilitando a população de modo, a pressionar mais ao governo para a transparência e prestação de contas no uso de bens públicos. Esta posição é bem sustentada por Amartya Sen na sua obra intitulada “Desenvolvimento Como Liberdade”,

As oportunidades sociais respeitam aos dispositivos que as sociedades organizam em favor da educação, dos cuidados de saúde, etc., que têm influência na liberdade concreta de os indivíduos viverem melhor. Esses serviços são importantes, não apenas para conduzir a vida privada (...) mas também para uma participação mais eficaz nas actividades económica e política. Por exemplo (...) a participação política pode ser prejudicada pela incapacidade de ler jornais ou comunicar por escrito com outros envolvidos na acção política (Sen, 2000:53).

Portanto, este estudo corrobora com Sen (2000), ao mostrar que a educação e saúde (capital humano) são um meio para a promoção da participação popular na governação e desenvolvimento local.

Para alcançar o objectivo desta secção acima apontado, em seguida, com base nos indicadores da variável ‘capital humano’ identificados no Capítulo 3, discutem-se os resultados obtidos no trabalho de pesquisa de campo.

⁶¹ Na abordagem actual de desenvolvimento humano, o capital humano é considerado como o meio mas também o fim do crescimento e do desenvolvimento económico.

Segundo os entrevistados, embora se mostrem algumas melhorias nos últimos anos, o acesso à educação e à saúde ainda é muito deficiente, não só nas cinco localidades estudadas, mas também em todo o distrito. Esta realidade é testemunhada pelos dados do III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007, o qual apurou que nesse ano 1.867 crianças de 6 a 13 anos não estudavam e a população com 15 e mais anos que não sabia ler e escrever (taxa de analfabetismo) era de 66.2%. Quanto à saúde, o distrito tem sete Centros de Saúde, com um total de 43 camas gerais e 32 camas de maternidade⁶² (INE, 2008). Com a excepção dos PAs de Magude-Sede e de Mahel que tem dois (2) centros cada, os restantes PAs tem apenas um centro de saúde na respectiva sede.

Na verdade, na opinião dos entrevistados, fora da Vila-Sede, em todas as localidades a cobertura escolar é fraca, particularmente no ensino secundário geral porque não existe nenhuma escola desse nível, o que é agravado pelo factor dispersão habitacional. Esta situação é pior no sector da saúde que abaixo do escalão do PA apenas funciona com um agente polivalente de saúde,⁶³ em cada localidade e, brigadas móveis quando se trata de campanhas de vacinação geral (António Munjovo, entrevista, Maputo, 07/08/12). Perante esta situação, as pessoas são obrigadas a percorrer longas distâncias para ter acesso a estes serviços, o que cria desmotivação, como ilustram os depoimentos que se seguem:

(...) aqui em Chivonguene não temos nenhum posto de saúde, por isso, há muito sofrimento. Quando alguém está doente é difícil ir ao hospital porque a sede do PA de Panjane é longe (...) que doente pode percorrer cerca de 40 Km a pé? A alternativa é ir ao hospital da Vila-Sede, mas também dista quase a mesma distância. A alternativa do hospital da Vila é para quem tem dinheiro porque pode apanhar o transporte, vulgo chapa apesar de circular irregularmente. Quem não tem estas condições toma raízes locais (...).⁶⁴

A questão de escola é preocupante (...), particularmente quando a criança da sede da localidade de Chivonguene passa a 5ª classe (...), aqui não tem como continuar. Para tal, deve ir a povoações circunvizinhas com escolas primárias completas (EPCs), tais como Mafufine e Meginge que distam cerca de 10 Km daqui. Como as pessoas vivem dispersas, isto é, não estão em aldeias, as crianças sofrem para fazer o vai-vém diário casa/escola (...), assim, os que não aguentam desistem. Este problema torna-se maior quando a criança passa a 7ª classe (...), para continuar com os estudos a criança deve ir procurar a vaga na única escola secundária de Magude na Vila-Sede. Assim, poucos seguem esse rumo por falta de dinheiro e dos que tentam, alguns ficam frustrados porque não conseguem a matrícula devido a exiguidade de vagas.

⁶² Todas as camas de maternidade estão no único Centro de Saúde de tipo I que funciona na Vila-Sede, o qual também tem o único médico do Distrito. Os outros centros são de tipo II, não tem maternidade, tem cada um em média 3 camas gerais e são geridos por técnicos básicos ou médios de saúde.

⁶³ Trata-se de um técnico elementar que dá os primeiros socorros e aconselhamentos básicos de saúde nas comunidades.

⁶⁴ Membros do grupo focal de habitantes de Chivonguene, entrevista colectiva, Chivonguene, 11/07/12.

Isto leva a maioria das crianças a ficarem em casa a pastorear gado bovino e quando atingem 15 anos vão a África do Sul a procura de trabalho.⁶⁵

Esta é a realidade vivida pelas comunidades que estão fora da Vila-Sede e das sedes dos PAs, em geral e, dos locais abrangidos por este estudo em particular. Segundo os entrevistados, estes factos justificam o elevado índice do analfabetismo e partos fora das unidades sanitárias⁶⁶, bem como a pouca ida aos centros de saúde existentes por parte de pacientes das comunidades de Magude.

Todavia, o Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia de Magude (SDEJTM) dispõe de dados que mostram que o elevado índice do analfabetismo neste distrito pode ser olhado em duas fases distintas:

A primeira corresponde ao período colonial, passando pelos primeiros anos do pós-independência até ao fim da guerra civil de 1992. Pelos objectivos do sistema colonial e devido à escassez de recursos materiais e financeiros, bem como os efeitos negativos da guerra civil que caracterizaram esse período, não permitiram a expansão da educação para todas as populações. Assim, o elevado índice do analfabetismo nesta fase pode ser justificado pela falta de escolas, conjugado com outros factores, particularmente de natureza cultural. A cultura e tradição do distrito de Magude, por uma questão de imperativos de sobrevivência, dedicam a criação de gado bovino e a emigração para a África do Sul.

A segunda fase, começa em 1992 até a realização deste trabalho, é caracterizada por maior expansão de escolas, passando de menos de 20 que existiam no período anterior para 30 escolas primárias e completas (EPCs), 32 escolas primárias (EP1), uma escola profissional e a única escola secundária passou a leccionar o segundo ciclo (11^a e 12^a classes), frequentadas por um universo total de 16.895 estudantes matriculados no presente ano lectivo (SDEJTM, 03/08/12).

Embora, por um lado, ainda existem algumas comunidades que não tem a escola nas suas proximidades e, por outro, muitas escolas primárias serem precárias uma vez que não possuem

⁶⁵ Membros do CCL de Chivonguene, entrevista colectiva (grupo focal), Chivonguene, 11/07/12.

⁶⁶ Em Magude apenas 46,3% dos partos de 2008 foram institucionais, o remanescente corresponde ao universo de partos assistidos nas comunidades (INE, 2008).

salas de aulas, o facto inquestionável é a taxa de cobertura escolar que vêm aumentando nos últimos anos. Com este crescimento poderá reduzir-se o índice de analfabetismo nos jovens a médio e longo prazos. No entanto, actualmente a persistência de jovens que não frequentam a escola (pelo menos até a EPC) tem muito mais a ver com outros factores, tais como os de natureza cultural, acima referidos e não pela falta de escolas.

Independentemente das razões que justificam o analfabetismo persistente, na prática ele afecta a qualidade da participação popular das comunidades na governação local em Magude. Na verdade, o analfabetismo foi apontado pelos entrevistados como um dos principais obstáculos para um efectivo funcionamento dos CLs, pois mina a sua qualidade na discussão do PES, particularmente quando se trata do respectivo orçamento, como ilustra o depoimento que se segue:

A maior dificuldade dos CLs é o analfabetismo. Muitas pessoas confiadas e eleitas pelas comunidades para os CLs não sabem ler e escrever. Apesar de as sessões serem feitas na língua local, pela natureza de algumas matérias (como o orçamento), há informação que se perde porque os iletrados não tem como registar, dificultando e chegando mesmo a impedir que esse grupo de membros participe activamente nos debates em pé de igualdade com os demais.⁶⁷

O trabalho de campo também apurou que há fraca frequência às aulas de alfabetização de adultos.⁶⁸ Três razões foram apontadas pelos entrevistados para justificar esta deficiência: (i) desigualdade na distribuição dos centros de alfabetização e educação de adultos (CAEA),⁶⁹ agravada pela dispersão habitacional; (ii) idade: muitos afirmaram que tem dificuldades de visão, associadas a idade elevada; e (iii) o dilema na conciliação entre os que se dedicam à produção agro-pecuária e outras actividades de sobrevivência e a ida às aulas de alfabetização. Devido à pobreza, opta-se mais pelo primeiro cenário. A combinação destes factores, contribuí para a fraca frequência às aulas de alfabetização de adultos e, em muitos casos, para as desistências, perpetuando o analfabetismo.

⁶⁷ Lourino Rafael Bonzo, entrevista, Magude, 03/07/12; José Carlos Júnior e António Castigo Chauque, entrevista colectiva, Magude, 05/07/12. Esta posição foi reforçada por um agente económico local que sustentou que, para além de muitos membros dos CLs não participarem nos debates, apresentando ideias, eles não tem clareza das suas tarefas na comunidade (Amós Cândido Chongo, entrevista, Magude, 07/07/12).

⁶⁸ Em termos de género, os homens é que têm a menor frequência às aulas de alfabetização pois do total de 378 alunos inscritos neste subsistema de ensino apenas 70 é que são homens (SDEJTM, 03/08/12).

⁶⁹ Dos 16 CAEA existentes no distrito, com a excepção de cinco, todos funcionam nas localidades do PA de Magude-Sede. No PA de Panjane apenas funcionam dois centros (Mucombo e Meginge) que se localizam em dois pontos extremos a cerca de 40 Km da sede deste PA (SDEJTM, 03/08/12).

A desigualdade na distribuição dos serviços de saúde no distrito de Magude faz com que muitos membros das comunidades estudadas, embora tenham conhecimento sobre o HIV/SIDA, não saibam o seu estado de seroprevalência porque nunca fizeram o respectivo teste. Embora sem avançar números devido a deficiente circulação de informação nas comunidades, os entrevistados afirmaram ainda que ultimamente há proliferação de doenças endêmicas, tais como a malária e o HIV/SIDA.

Esta posição foi reforçada pelo coordenador da CARITAS Diocesana de Maputo em Magude:

A CARITAS, a par de outras ONGs tais como a MONASO, trabalha aqui no distrito de Magude em programas humanitários nas áreas de HIV/SIDA, segurança alimentar e desastres naturais. Por isso, podemos afirmar que há muita gente com HIV/SIDA neste distrito. Assim, como a rede sanitária pública não cobre a maior parte das comunidades rurais, a CARITAS com a sua rede de 40 activistas faz sensibilização para o teste e administra o tratamento anti-retroviral gratuito nos doentes com HIV/SIDA no sistema vulgarmente conhecido por visitas domiciliárias. Não cobrimos todo o meio rural porque é extenso, mas aonde chegamos, como há insegurança alimentar no distrito, apoiamos os doentes individualmente ou em associações a criarem projectos de rendimento como estratégia para dar continuidade a tomada de medicamentos.⁷⁰

Este depoimento também mostra que o distrito de Magude é assolado por insegurança alimentar. De facto, os entrevistados afirmaram que as comunidades deste distrito têm sofrido frequentemente a diminuição das reservas alimentares dos agregados familiares devido a secas e cheias cíclicas.

Segundo os entrevistados, o indicador sobre o acesso à água potável e qualidade de higiene dos membros da comunidade local é deficiente porque, com a excepção da Vila-Sede, muitas comunidades de Magude não têm acesso à água potável e a higiene é de baixa qualidade. Este problema deve-se à inexistência de água canalizada, poços e furos e, em algumas comunidades, à insuficiência de poços e furos de água. O estudo também apurou que há pouca disseminação de práticas de uso de latrinas. Face ao exposto, a maior parte dos habitantes destas comunidades recorre às fontes naturais de água tais como rios e lagoas,⁷¹ bem como ao fecalismo a céu aberto

⁷⁰ Armindo Chiluvane, entrevista, Magude, 04/07/12.

⁷¹ Esta situação já havia sido detectada pelo III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007, que apurou que cerca de 45.4% da população de Magude bebia água de rios e lagoas porque existiam poucos poços e furos protegidos ou abertos de água. Esta situação prevalecia até ao período da realização da pesquisa de campo.

nas florestas locais. Todos estes constrangimentos afectam a qualidade de saúde dos residentes de tais comunidades.

Em suma, há ainda muito por fazer para trazer melhorias na quantidade e qualidade de serviços de saúde e educação. Neste último caso, o analfabetismo é tido como um dos obstáculos ao efectivo funcionamento dos CLs uma vez que mina a qualidade desses conselhos. Igualmente, a qualidade de saúde e problemas de visão aqui relatados, embora não haja dados estatísticos sobre o número de membros afectados, poderá também comprometer o funcionamento futuro dos CLs. No contexto em que o capital humano é deficiente, a participação popular na governação local em Magude também é fraca.

Em síntese, o Capítulo 5 analisou a organização social, o capital social e o capital humano das comunidades e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. O que se pretendia fazer era avaliar até que ponto cada um destes factores impera a promoção da governação local participativa neste distrito. À semelhança do capítulo precedente, esta análise baseou-se nos dados empíricos obtidos durante a realização do trabalho de campo, onde colhemos percepções de 100 pessoas em 10 grupos focais (5 de 10 membros dos CLs e outros 5 de igual número de residentes locais) e singularmente a alguns informantes-chave e os representantes das diversas estruturas administrativas das cinco localidades abrangidas pelo estudo.

Depois de uma análise crítica e cruzada dos dados empíricos obtidos a partir dos indicadores das três variáveis apresentadas no terceiro capítulo, o presente capítulo confirmou que há grandes deficiências com os indicadores das três variáveis (organização social, capital social e capital humano das comunidades locais estudadas), o que reduz e dificulta a participação popular na governação local em Magude.

Três razões explicam os problemas encontrados: (i) inexistência de organizações comunitárias sólidas e pró-activas, onde a partir de debates internos se podiam exercitar as lógicas de participação popular e, desta forma, criariam capacidades de conduzir as comunidades locais a participar na governação democrática mais ampla no distrito; (ii) baixo uso do capital social de ponte e do capital social de conexão, causado pela inexistência de estratégias do seu uso nas

comunidades, resultando na fraca comunicação, troca de experiências e de conhecimentos entre as comunidades, bem como no baixo grau de acesso à informação pelas comunidades; e (iii) desigualdades na distribuição dos serviços de saúde e educação no distrito de Magude, com particular enfoque no elevado índice de analfabetismo.

A combinação destes constrangimentos que, derivam da causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependency*), reduz e dificulta a participação popular na governação local em Magude.

Capítulo 6: Conflitos de Interesses e Participação Popular na Governação Local em Magude

O Capítulo 6 analisa os conflitos de interesses e participação popular na governação local em Magude. A discussão desta relação partiu da compreensão dos factos constatados no terreno, os quais mostraram que para além dos desafios apresentados e discutidos nos Capítulos 4 e 5, existem outros factores tais como conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local, que conjugados afectam negativamente o esforço da promoção da participação popular na governação local em Magude.

Partindo deste pressuposto, este capítulo estabelece relações assimétricas entre a variável dependente (participação comunitária) e a variável independente (conflitos de interesses) porque são os conflitos de interesses que exercem influência negativa na participação popular na governação local em Magude.

Dado o facto de as outras sub-variáveis da participação comunitária já terem sido discutidas nos capítulos empíricos antecedentes, o presente capítulo, tomou como base os indicadores de duas sub-variáveis: (i) mobilização social, e (ii) institucionalização da prática de participação. Usando os critérios dos dois capítulos precedentes, recolheu e analisou as percepções de 100 pessoas em 10 grupos focais (cinco de 10 membros dos CLs e outros cinco de igual número de habitantes das comunidades) e singularmente a alguns informantes-chave e os representantes das diversas estruturas administrativas das cinco localidades abrangidas pelo estudo.

Para alcançar o objectivo proposto, este capítulo identifica primeiro as partes envolvidas nos conflitos de interesses no distrito de Magude e depois analisa como é que cada tipo de conflito identificado impede a promoção da participação popular na governação local.

6.1 As Partes Envolvidas nos Conflitos de Interesses no Distrito de Magude

Partindo das percepções dos 100 entrevistados, pode se destacar as seguintes partes envolvidas nos conflitos de interesses no distrito de Magude: (i) os membros dos CLs; e (ii) autoridades comunitárias e a administração local.

6.2 Conflitos de interesses no Seio dos Membros dos CLs e Participação Popular na Governação Local em Magude

A LOLE e o Decreto 11/2005 preconizam claramente que os CLs são instituições que devem representar a população local no diálogo com a administração local nos diferentes escalões territoriais (GD, PA, Localidade e Povoação) na busca de soluções que afectam suas comunidades, rumo ao desenvolvimento local participativo, como consta no N° 1 do Artigo 103 do Decreto 11/2005:

Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito (Decreto 11/2005).

Na mesma perspectiva, a alínea ‘A’ do N° 2 do Artigo 35 do Guião define como uma das tarefas dos CLs “promover a mobilização e organização da participação da população na implementação das iniciativas do desenvolvimento local e apresentar respostas aos problemas colocados pelas comunidades” (MAE/MPD, 2009:19).

Estes articulados, conjugados com o Artigo 39 (Deveres dos Membros dos CLs), reforçam a ideia de que os membros dos conselhos, uma vez eleitos e legitimados pelas comunidades, deviam servir os seus interesses, daí a obrigatoriedade de “(...) regularmente prestar contas das suas actividades às comunidades informando-as deste modo sobre os planos e programas governamentais e o grau da sua realização” (MAE/MPD, 2009:19).

Tomando em conta estes articulados, levantam-se as seguintes questões: será que os CLs conseguem cumprir com a sua tarefa de promotor da participação da população em acções de desenvolvimento local? Em que medida os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs afectam negativamente a participação popular na governação local em Magude?

Os Capítulos 4 e 5 mostraram que os CLs até ao momento não conseguem garantir a participação efectiva da população na governação local em Magude devido a vários factores: o centralismo e verticalismo na composição e funcionamento dos conselhos que são concentrados na figura do representante do Estado em cada escalão territorial (distrito, PA e localidade), afecta a representatividade, diversidade e transparência dos conselhos. Há também deficiente organização

social das comunidades; baixo índice do capital social e do capital humano das comunidades estudadas no distrito de Magude.

Partindo destes pressupostos e tomando como base os indicadores das sub-variáveis de mobilização social e institucionalização da prática de participação, procurou-se discutir a seguinte questão: em que medida os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs afectam negativamente a participação popular na governação local em Magude?

Segundo os entrevistados, dos oito indicadores definidos para a sub-variável de mobilização social, apenas três mostraram-se relativamente aplicáveis em Magude: grau de envolvimento das mulheres e população vulnerável na tomada de decisões; grau de envolvimento dos residentes locais em actividades cívicas da comunidade local; e grau de persuasão existente na comunidade.

Os entrevistados justificaram a aplicabilidade destes indicadores pelo facto de, embora apenas ser sob ponto de vista formal, assistir-se em Magude a inclusão de mulheres, jovens e idosos nos CLs dos diferentes escalões (CCD, CCPAs e CCLs). Igualmente, eles afirmaram que os níveis de persuasão e de envolvimento dos residentes locais em actividades cívicas da comunidade local tendem a crescer, particularmente devido as acções de organizações de base do partido FRELIMO (OMM e OJM) nas células e círculos.

Na opinião dos entrevistados, os restantes cinco indicadores são deficientes porque os membros dos CLs tem pouca capacidade de consciencializar os membros da comunidade para um envolvimento mais activo na governação local, o que se reflecte no baixo nível de exigência dos membros da comunidade para obtenção dos recursos. Como prova ilustrativa, nas localidades de Chivonguene e de Panjane os residentes sabem que existe o FDD mas não submetem projectos de candidatura ao financiamento das suas actividades de combate a pobreza que afecta a maior parte das populações locais. Quando questionados afirmaram que têm pouca informação sobre os critérios para aceder ao FDD e mostraram que têm medo de endividarem-se.

No nosso entender, esta deficiente circulação da informação nas comunidades podia ser ultrapassada se houvesse visitas frequentes dos representantes da administração local e dos

membros dos CLs nas povoações para a promoção de diálogo aberto e directo com a população local, prestando contas das suas actividades, que actualmente quase não existe.

Na verdade, como já se apontou, muitos dos membros dos CLs foram escolhidos pelas estruturas administrativas em vez de serem eleitos pelas próprias comunidades locais. Este facto aliado aos demais apontados nos dois capítulos empíricos antecedentes, contribuem para a redução da legitimidade e confiança desses membros pelas comunidades e para o baixo nível de prestação de contas dos primeiros aos segundos.⁷² Esta prestação de contas que actualmente não existe, particularmente nos escalões abaixo da localidade em virtude de inexistência de CLs, Fóruns Locais e OCBs, bem como devido a relativa falta de recursos financeiros para o funcionamento dos conselhos existentes⁷³.

Contudo, o trabalho de campo também apurou que os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs afectam negativamente a participação popular na governação local em Magude. Em que consistem tais conflitos? Dois factores foram identificados como estando na origem de tais conflitos: (i) a falta de incentivos para os membros dos CLs; e (ii) a luta pelo controlo do poder na comunidade entre as autoridades comunitárias e as novas lideranças criadas pelos CLs.

Segundo os entrevistados, a falta de incentivos para os membros dos CLs cria tensão no seu seio, uma vez que os representantes do Estado nos conselhos (como as autoridades comunitárias, chefes de Localidade e de PAs, professores e técnicos de saúde, etc.), por inerência de funções são dispensados das suas actividades de rotina quando é para participarem nas sessões do conselho e no fim do mês recebem o seu salário ou subsídio. Em contrapartida, os demais

⁷² A eleição directa dos membros dos CLs pelas respectivas comunidades e grupos de interesse reforçaria o compromisso dos eleitos perante os eleitores o que provavelmente estimularia o exercício da *accountability* política e vertical nas duas dimensões: (i) a obrigação dos detentores de mandato público (membros dos CLs) informar e explicarem seus actos; e (ii) a capacidade de impor sanções e perda de poder para aqueles que violam os deveres públicos (*enforcement*) por parte do principal (comunidades). Na situação actual de Magude, isto é fraco ou quase não se aplica. Mais detalhes sobre a *accountability* e suas dimensões ver Bilério (2011).

⁷³ Os representantes da administração local entrevistados afirmaram que, como reza o Guião, as despesas do funcionamento dos CLs estão inscritas no orçamento distrital mas devido a limitações orçamentais do governo central não se consegue obter todo o valor solicitado, o que cria défice que afecta o funcionamento do GD, incluindo os CLs. Os poucos recursos que se conseguem para o funcionamento dos CLs, até ao momento, só cobrem parcialmente as despesas de transporte e alimentação dos membros do CCD e dos CCPAs durante as sessões (Luísa Maria Carlos, entrevista, Magude, 05/07/12; Amélia Langa, entrevista, Panjane, 10/07/12; e Membros do CCPA de Panjane, entrevista colectiva, Panjane, 10/07/12).

membros eleitos pelas comunidades são desempregados, por isso, a sua participação nas sessões implica o abandono das suas actividades diárias de sobrevivência familiar.⁷⁴

Esta situação cria desmotivação nos membros dos CLs, o que é ilustrado pelo depoimento que se segue:

O grande problema que afecta os membros dos CLs é a falta de incentivo pela realização deste trabalho comunitário. Os funcionários do Estado que estão connosco no conselho recebem no final de cada mês mas nós de conta própria dependemos do esforço individual e diário para a sobrevivência familiar (...). Mas quando há sessão do conselho somos obrigados a abandonar essas actividades para participar, perdendo longas horas ou todo o dia ao serviço da comunidade e no fim do dia voltamos para casa sem nada para dar a família. Desmotiva-nos!⁷⁵

Na mesma opinião, um agente económico local apresenta uma opinião em forma de solução do problema de falta de incentivos dos membros dos CLs, a qual mostra claramente a tendência de busca de satisfação de interesses particulares do seu grupo,

(...) Para os membros participarem frequentemente nas sessões dos CLs é necessário que o Estado crie incentivos (...), por exemplo, para mim e outros agentes económicos podia-se descontar certas percentagens das taxas e dos impostos das nossas actividades. Isso iria nos motivar bastante porque agora não ganhamos nada, perdemos tempo e negócios a trabalhar para o desenvolvimento da comunidade e do nosso distrito mas no fim do dia ou mês somos obrigados a pagar as mesmas taxas e impostos tal como os outros agentes económicos que se dedicam nos seus negócios a tempo inteiro.⁷⁶

Estes factos, aliados à relativa inexistência de recursos materiais e financeiros para o funcionamento dos CLs, fazem com que os membros dos CLs estejam mais preocupados em maximizar os recursos disponíveis, particularmente do FDD em seu proveito pessoal mas procurando assegurar a manutenção do partido no poder que muitos dos entrevistados afirmaram ser membros. Portanto, a prioridade de cada membro é ver seus projectos aprovados e financiados, não se interessando com os demais da comunidade que supostamente representam.⁷⁷

Mais ainda, importa salientar que de todas as funções e tarefas definidas pelo Guião sobre a

⁷⁴ Lourino Rafael Bozo, entrevista, Magude, 03/07/12.

⁷⁵ Membros do CCPA de Panjane, entrevista colectiva (grupo focal), Panjane, 10/07/12.

⁷⁶ Alexandre Manuel Navingo, entrevista, Magude, 05/07/12.

⁷⁷ Para sustentar esta posição, alguns residentes locais entrevistados afirmaram que tinham submetido seus projectos no início deste ano mas que até a realização do trabalho de campo em Julho não tinham nenhuma informação acerca do estágio dos seus pedidos. Sempre que vão procurar-se informar mandam-lhes aguardar (é o caso do comerciante Armando Cuinhane, entrevista, Chocotiva, 04/07/12).

Organização e Funcionamento dos CLs, estes quase dedicam-se apenas a avaliar e aprovar os projectos de iniciativa local, como ilustra o testemunho que se segue:

(...) Não há clareza sobre as tarefas dos CLs (...) para além de aprovar os projectos do FDD. Os próprios membros não sabem qual é a sua actividade na comunidade. Aqui não há transparência na aprovação desses projectos porque se o solicitante não for familiar ou membro do CL, da administração local e do partido FRELIMO, não tem acesso ao financiamento.⁷⁸

Perante estas situações, os membros dos CLs dedicam a maior parte do seu tempo na busca de satisfação de seus interesses pessoais (usar o FDD para suprimir a fome e a pobreza familiar que afecta a maior parte dos habitantes do distrito) e pouco fazem para promover a participação efectiva da população na governação local em Magude.

Neste contexto, fazendo uma leitura na lógica do institucionalismo histórico, Hall & Taylor (2003), afirmariam que estes actores (membros dos CLs) adoptam um comportamento estratégico, pois, ao procederem desta forma eles buscam maximizar o seu rendimento em relação a um conjunto de objectivos e tarefas previamente definidos pelo Guião, Decreto 11/2005 e lei 8/2003. Ou seja, eles recorrem as estas normas para analisarem todas as escolhas possíveis para seleccionar aquelas que oferecem um benefício máximo.

A luta pelo controlo do poder na comunidade entre as autoridades comunitárias e os CLs

O processo de desconcentração em vigor em Moçambique abriu espaços legais para a emergência de novos líderes ao nível local, a destacar o reconhecimento dos líderes comunitários através do Decreto 15/2000. Ainda na fase de instalação e consolidação desta liderança, no âmbito da Lei 8/2003 e do Decreto 11/2005, surgiram muitos novos líderes tais como os membros dos CCDs, CCPAs e CCLs. Esta situação trouxe alguns choques ligados à coabitação destas lideranças no mesmo campo político de actuação (comunidades locais).

Deste modo, o trabalho de campo constatou que em Magude ainda verificam-se pequenos conflitos pelo controlo do poder nas comunidades entre as autoridades comunitárias que representam a administração ao nível local e as novas lideranças criadas pelas recentes

⁷⁸ Amós Cândido Chongo, entrevista, Magude, 07/07/12; e Armindo Chiluvane, entrevista, Magude, 04/07/12.

instituições de participação institucionalizadas (CCD, CCPAs e CCLs). Os entrevistados apontaram como a principal razão destes choques o facto de algumas autoridades comunitárias considerarem os CLs como seus “rivais” na liderança comunitária. Esta situação conduz a uma relação conflituosa, como ilustra o testemunho que se segue:

(...) Aqui no nosso conselho temos um relacionamento conflituoso com o régulo desta localidade de Inhongane. Tentámos várias vezes convidar para discutirmos este assunto mas ele recusa-se alegando que os membros do CL são inferiores a ele em termos de hierarquia de poder. Por isso, não tem legitimidade/legalidade para o efeito. Mas ele também não abre outro espaço para discutirmos o caso (...) o que fazer?⁷⁹

Outra situação similar foi encontrada no bairro de Facazissa na localidade da Vila-Sede ou Matchabe. Mas aqui o problema de mau relacionamento opõe o régulo e o secretário do bairro, estendendo-se até a comunidade. A causa do problema pode ser dividida em duas dimensões: a primeira é a intolerância de diferenças de opinião entre o régulo e o secretário do bairro uma vez que o primeiro, muitas vezes, antes de implementar as políticas e orientações traçadas pelas estruturas distritais questiona os seus propósitos e a sua eficácia. Para o segundo, para além de ser secretário do bairro, é o chefe do grupo dinamizador (GD), e deste modo, ele representa o partido no poder. Por isso, ele identifica-se com todas as políticas traçadas pelas estruturas distritais e quer implementa-las imediatamente. Daí ele vê o outro como adversário que está a obstruir o seu trabalho. A segunda dimensão deste conflito estende-se até a comunidade local, uma vez que o régulo é visto pela comunidade como um bêbado e irresponsável, portanto, com pouca conduta, reputação e confiança devido ao seu comportamento pouco desejável para um líder.

Embora não se tenha aprofundado sobre estes conflitos e nem haja evidências claras da sua ocorrência nas restantes três localidades estudadas (Panjane, Chivonguene e Chichuco), o certo é que a sua existência, como aponta Valá (2004:13), constitui “o grande dilema da descentralização e do desenvolvimento rural em Moçambique” porque no processo da descentralização, à medida que alguns ganham o poder, outros actores perdem. De facto, pela história recente de centralização do poder em Moçambique, os secretários de bairros tinham enormes poderes que actualmente foram reduzidos com o reconhecimento dos régulos⁸⁰ e com a criação dos CLs.

⁷⁹ Membros do CCL de Inhongane, entrevista colectiva (grupo focal), Inhongane, 08/07/2012.

⁸⁰ De facto, estudos anteriores mostraram que com o reconhecimento dos régulos através do Decreto 15/2000, muitos conflitos desta natureza surgiram provavelmente causados pelas consequências dos primeiros anos da independência

Não obstante este reconhecimento de que os conflitos pelo poder são intrínsecos ao próprio processo de desconcentração, particularmente para o caso de Moçambique onde este fenómeno é novo. Estes pequenos conflitos entre as autoridades comunitárias e os CLs, nos locais onde eles ocorrem no distrito de Magude, mostram que estas instituições ao actuarem como “rivais” em vez de complementares acabam por afectar negativamente o processo de promoção da participação popular na governação local em Magude.

6.3 Interesses da Administração Local na Participação Popular na Governação Local em Magude

Os interesses da administração distrital pela participação popular na governação local foram definidos na alínea “m” do Artigo 39 (competências do Governo Distrital) da LOLE e nos N^{os} 1 e 2 do Artigo 100 do Decreto 11/2005, em forma de princípios gerais,

Os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes dizem respeito (Decreto 11/2005).

Neste âmbito, pode considerar-se a LOLE e o Decreto 11/2005 que o regula, como uma das formas que procura operacionalizar a participação como um direito constitucional dos cidadãos. A Constituição da República de Moçambique de 2004 (CRM-2004) estabelece os mecanismos legais para a participação dos cidadãos (Artigos 73, 74 e 78).

Assim, esta secção procura responder a seguinte questão: Será que a administração local consegue promover uma efectiva participação da população na governação local em Magude?

Para discutir esta questão, tomou-se como base os indicadores das sub-variáveis de mobilização social e institucionalização da prática de participação. Tal como já referimos na secção anterior, dos oito indicadores da sub-variável de mobilização social apenas três mostraram-se aplicáveis em Magude. A justificação disto foi apresentada na secção precedente mas importa sublinhar que

em que os régulos foram afastados e substituídos pelos secretários de bairros e aldeias. Assim, o móbil da luta é a conquista do campo político local. Mais detalhes ver Forquilha (2010b).

os CLs (CCD, CCPAs e CCLs) para além de estarem partidarizados, funcionam de forma deficiente e nem todas as comunidades locais têm acesso a essas instituições.

Neste contexto, o trabalho do campo constatou que fora dos CLs, nas comunidades não está implantada a prática de participação activa da população. Por isso, todos os cinco indicadores da sub-variável de institucionalização da prática de participação não são aplicáveis em Magude. Os entrevistados afirmaram que as comunidades são apenas consultadas sobre o que vai ser feito nas suas povoações e aldeias, mas sem as envolver em todo o ciclo de formulação, planificação, decisão, monitoria e avaliação dos programas e projectos, incluindo o PES, que visam o desenvolvimento local.

Deste modo, está-se perante dois tipos de participação definidos por Pretty (1995): participação por consulta e passiva (ver o Quadro 2.2.2.1) porque as populações locais só são envolvidas quando são convidadas pelas estruturas da localidade, PA e do distrito para serem informadas, consultadas ou para realizarem uma determinada actividade nas suas comunidades, a qual foi definida sem o seu conhecimento.

Assim, tal como Traquino (2009) observou, o PES não incorpora e quase nem toma em conta os interesses das diversas comunidades locais pois há maior concentração do poder nas estruturas distritais e nos CLs. Estes incorporam no PES aquilo que pensam ser útil para as comunidades, guiando-se nos seus interesses.⁸¹ Com isto está-se perante uma realidade que confirma as tendências de recentralização do exercício de planificação dentro do contexto da desconcentração que já havia sido prevista por Forquilha (2010a) e Chiziane (2011).

Os representantes da administração local nos diferentes escalões territoriais (GD, PA e Localidade) que foram entrevistados reconheceram a existência de muitas dificuldades na promoção de participação da população na governação e desenvolvimento local. Essas

⁸¹ Aqui, por exemplo, a administração local toma como base os prazos e metas para a realização de actividades programadas, produção e envio dos respectivos relatórios aos escalões superiores (PA, GD, governo provincial e governo central).

dificuldades estão ligadas a falta de recursos financeiros, materiais e do próprio tempo, como ilustra o depoimento que se segue:

(...) É difícil fazer com que todas as comunidades participem no processo de tomada de decisões que afectam as suas vidas devido a falta de recursos financeiros, tempo e de meios circulantes. Todos os chefes dos 5 PAs e das 18 localidades não têm meio de transporte que lhes permitam visitar as populações nas suas comunidades para interagir com elas, consultando-as sobre as suas preocupações e formas locais de solucioná-los. Isto é agravado pelo facto de o orçamento alocado a cada PA ser muito inferior que as necessidades. Apenas aproveitamos a boleia para interagir com as populações quando há visita da Administradora ou duma brigada que vem dos órgãos provincial ou central do Estado.⁸²

Sem recursos financeiros, materiais e tempo, a administração local, fora dos CLs, fica sem outras estratégias para promover a participação efectiva da população ao nível das comunidades.⁸³ Esta situação é também agravada por interferências político-partidárias. Durante os dias da realização do trabalho de campo verificou-se que os chefes dos PAs e das localidades passavam pouco tempo nos seus locais de trabalho porque se encontravam em reuniões do partido no poder na sua sede distrital⁸⁴.

Por outro lado, a própria LOLE (o N° 2 do Artigo 4)⁸⁵ ao introduzir o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada no funcionamento dos órgãos locais do Estado, estabelece a obrigatoriedade de o GD prestar informações, periodicamente, ao Governo Provincial e aos órgãos centrais do Estado acerca do cumprimento do programa quinquenal do Governo e outras actividades desenvolvidas ao nível do distrito. Este facto, associado aos outros já expostos, torna-se também um limitante da promoção da participação da população pois perante a pressão de tempo e sem recursos materiais e financeiros, as estruturas distritais decidem fazer aquilo que pensam ser útil para as comunidades com vista a assegurar a realização e envio dos respectivos relatórios dos programas e projectos nos períodos estabelecidos. Perante estas limitações, a participação torna-se algo difícil de alcançar.

⁸² Luísa Maria Carlos, entrevista, Magude, 05/07/12; Amélia Langa, entrevista, Panjane, 10/07/12; Cecília Cossa, entrevista, Magude, 05/07/12; e Tereza Mahungane, entrevista, Magude, 05/07/12.

⁸³ A falta de recursos faz com que a desconcentração torna-se incompleta pois como mostra Guambe (2009), para que ela se torne uma realidade é necessário que tenha três pés: autoridade, responsabilidade e recursos. Na situação actual de Magude, o GD e os CLs tem autoridade e responsabilidade de tomar decisão e promover a participação popular na governação e desenvolvimento local mas sem recursos não tem como fazer acontecer as coisas.

⁸⁴ Eram reuniões com agenda variável mas destaca-se: a cerimónia de tomada de posse dos novos membros do comité distrital do partido; a preparação da recepção do Chefe de Estado que no dia 15/07/12 ia participar nas cerimónias do Jubileu da Igreja Perisbeteriana em Facazissa/Magude; a preparação do 10º Congresso do partido FRELIMO, etc.

⁸⁵ Mais detalhes ver a Lei 8/2003.

Lendo o exposto na base da trajetória percorrida (*path dependency*) por Moçambique, em particular, no que se refere à governação centralizada do passado colonial e dos primeiros anos da independência, pode se dizer que ela influencia nas acções e comportamento das estruturas da administração local que assumem o papel de actores principais, seguidas pelos CLs e recorrem às normas apenas para satisfazer seus interesses, sendo o principal a manutenção do poder do partido FRELIMO.

Assim, se enquadram as tendências de recentralização do exercício de planificação dentro do contexto da desconcentração porque estamos perante mudanças que se procuram introduzir dentro da continuidade de lógicas herdadas do passado. Neste processo, o comportamento das estruturas da administração local mostra que a escolha duma linha de acção depende da interpretação de uma situação mais do que um cálculo puramente utilitário (Hall & Taylor, 2003).

Em suma, este capítulo examinou os dados empíricos obtidos durante a realização do trabalho de campo que recolheu percepções de 100 pessoas em grupos focais (5 de 10 membros dos CLs e outros 5 de igual número de residentes das comunidades) e singularmente a alguns informantes-chave e os representantes das diversas estruturas administrativas das cinco localidades de Magude abrangidas pelo estudo. O objectivo era perceber como é que os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local impedem uma efectiva participação da população na governação local em Magude.

Depois da análise dos dados empíricos obtidos a partir dos indicadores das sub-variáveis de ‘mobilização social’ e ‘institucionalização da prática de participação’ da variável dependente apresentadas no Capítulo 3, o presente capítulo notou-se que há grandes deficiências com os indicadores das duas sub-variáveis, o que associado a conflitos de interesses que se verificam no distrito, afectam negativamente a participação popular na governação local em Magude.

Duas razões explicam os desafios encontrados: (i) os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs são causados por dois factores: a falta de incentivos para os membros dos CLs e a luta pelo controlo do poder na comunidade entre as autoridades comunitárias e os CLs; e (ii) a insuficiência de recursos financeiros, materiais e tempo que possam permitir a administração

local nos diferentes escalões (GD, PA e localidade) desenhar outras estratégias para a promoção da participação efectiva da população ao nível das comunidades. Numa situação onde não existem estes recursos, por mais que haja boa vontade política de promover a participação, torna-se difícil de operacionalizá-la.

Contudo, sob ponto de vista teórico, o estudo concluiu que perante os problemas acima relatados, na sua interacção, por um lado, os actores locais adoptam um comportamento estratégico nas suas acções, procurando maximizar os seus benefícios. Por outro, as suas acções e comportamento são influenciadas pela trajectória percorrida (*path dependency*) por Moçambique, em particular, no que se refere à governação centralizada do passado colonial e dos primeiros anos da independência.

Apesar dos constrangimentos acima referidos, o capítulo argumenta que as estruturas administrativas de Magude procuram promover a participação popular na governação local através de reuniões populares de auscultação ou consulta e informativas convocadas nas comunidades pelas estruturas da localidade, PA e do distrito, onde se apresentam os planos e actividades a serem realizadas nas suas comunidades. Contudo, é necessário melhorar-se a periodicidade de tais encontros, o local de realização e que esses momentos sejam também aproveitados pelas estruturas administrativas para a prestação de contas às comunidades, bem como reforçar o envolvimento das populações na planificação de acções que visam o melhoramento do seu bem-estar.

Capítulo 7: Conclusões e Recomendações

Este trabalho procurou compreender o papel da desconcentração na promoção dos mecanismos de participação popular na governação local no distrito de Magude, província de Maputo, tomando cinco localidades e igual número de CLs deste distrito como um estudo de caso.

Partindo deste objectivo geral foram elaborados três objectivos específicos: (i) reflectir sobre a representatividade, diversidade e transparência dos CLs; (ii) discutir o papel dos CLs na promoção da governação local participativa em Magude; e (iii) analisar os dilemas que se levantam no processo de institucionalização e funcionamento dos CLs e a sua relação com os órgãos locais do Estado.

Para alcançar estes objectivos, o estudo levantou a seguinte questão-chave: Até que ponto os CLs são instrumentos de promoção duma efectiva participação popular na governação local em Magude ou são uma forma de reprodução clientelista da elite política local ao serviço do partido no poder?

Para responder esta questão-chave, uma hipótese de trabalho foi avançada e operacionalizada no Capítulo 3. A partir desta hipótese, foram identificadas as variáveis e respectivos indicadores com vista a estabelecer uma relação com o tema em estudo. Como os indicadores seleccionados correspondem aos dados empíricos que se queriam recolher, na base deles foi elaborado um questionário que serviu de guia nas discussões com os 100 membros de 10 grupos focais, sendo dois grupos em cada uma das cinco localidades seleccionadas do distrito de Magude (um de 10 membros dos CLs e o outro de cinco elementos residentes locais). As percepções dos 100 membros de 10 grupos focais sobre os diversos indicadores de participação popular na governação local em Magude foram analisadas de forma crítica e cruzada, quer entre si, quer em relação a outros estudos feitos em Moçambique sobre desconcentração ou descentralização administrativa.

A hipótese deste estudo segundo a qual “A fraca representatividade, diversidade e transparência dos CLs, associada aos problemas de organização social e do uso do capital social e do capital humano das comunidades, bem como aos conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e

da administração local, impedem os CLs de promover uma efectiva participação da população na governação local em Magude” foi examinada através de sete variáveis principais: (i) representatividade, (ii) diversidade, (iii) transparência, (iv) a organização social, (v) o capital social, (vi) o capital humano, e (vii) conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local.

A análise profunda da hipótese, suas variáveis e respectivos indicadores foi feita nos Capítulos 4, 5 e 6. Que resultados foram alcançados nos três capítulos?

7.1 Resultados do Estudo

Os Capítulos 4, 5 e 6 analisaram com profundidade os factores que impedem a promoção duma efectiva participação popular na governação local no distrito de Magude. Os resultados obtidos da análise destes três capítulos empíricos são aqui sintetizados em função do conteúdo de cada capítulo.

O Capítulo 4 analisou a representatividade, diversidade e transparência dos CLs e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. Da análise feita, conclui-se que existe uma deficiente representatividade, diversidade e transparência dos CLs, a qual afecta negativamente a participação popular na governação local em Magude. Este problema é causado principalmente pelo centralismo e verticalismo na composição e no funcionamento dos CLs que estão concentrados na figura do representante da administração local, fraco acesso e circulação de informação nas comunidades, inexistência de meios e incentivos para os membros dos CLs, o analfabetismo que afecta grande parte dos membros dos CLs, inexistência de CLs e Fóruns Locais nos escalões inferiores a localidade, e a fraca capacidade de resposta do governo distrital às preocupações das comunidades.

O estudo apurou que apesar do esforço para tornar os CLs mais representativos, uma vez que integra os vários segmentos da população, com particular destaque na base geográfica das localidades, ainda há muito que fazer para garantir a representatividade de jovens e grupos de actores. Por exemplo, os jovens, as ONGs e agentes económicos do distrito sentem se excluídos do CCD e CCPA de Magude-Sede.

Quanto a diversidade dos CLs, o estudo constatou que o equilíbrio de género fixado pela legislação na margem mínima de 30% de representação da mulher é respeitado na composição dos conselhos. Contudo, em Magude notou-se que na prática o equilíbrio de género é mais formal na constituição dos CLs mas é fraco na participação durante as sessões de debate e tomada de decisões sobretudo nos escalões de CCPA e CCD. Esta fraca participação da mulher, bem como das pessoas idosas e com deficiência física dos membros inferiores deve-se a falta de meios financeiros e de transporte para se deslocarem, longas distâncias a percorrer, a pobreza e o elevado índice de analfabetismo que afecta estes grupos em particular.

Em termos de classe social, o estudo observou que os CLs em Magude são dominados por pessoas mais próximas do representante do Estado nos diferentes escalões territoriais devido a sua influência na composição e no funcionamento destes órgãos. Neste grupo foram também integrados os líderes comunitários pelo papel que desempenharam na indicação de nomes para compor os CLs nos seus locais de actuação. Por exemplo, o CCD é composto por 10 membros da autoridade comunitária, 17 chefes de localidades, 5 chefes de PAs, para além de convidados permanentes tais como o comandante distrital da PRM, a secretária distrital da Frelimo, 3 membros da ETD e a própria administradora distrital, totalizando cerca de 38 membros (76%).

Relativamente à transparência, o estudo apurou que embora haja verticalismo no funcionamento dos CLs na mesa dirigida pelo representante do Estado em cada escalão (Distrito, PA e localidade), os entrevistados mostraram-se satisfeitos com o processo de tomada de decisões. Em todas as 5 localidades abrangidas pelo estudo, privilegia-se a busca de consenso entre os membros dos CLs, recorrendo-se à votação como o último recurso. No entanto, o estudo conclui que os membros dos CLs não prestam contas regularmente às comunidades que eles deviam representar devido a dispersão habitacional e longas distâncias que separam as comunidades, aliada a relativa falta de recursos materiais e financeiros para garantir o funcionamento dos CLs. A transparência desses CLs é igualmente minada pelo facto de muitos dos membros não terem sido eleitos pelas comunidades e por isso carecem de legitimidade e confiança das comunidades locais.

Olhando para estes resultados à luz da teoria pode se referir que a composição e o funcionamento dos CLs, particularmente o processo de tomada de decisões é estruturada por instituições

baseadas, como sustentaria Pierson (2004), na lógica de *path dependency*, pois em vez de seguirem-se as actuais regras de jogo institucionais (leis), usaram-se mecanismos de auto-reforço destas regras. Neste âmbito, o legado institucional do passado colonial e dos primeiros anos da independência, particularmente ligado à centralização do Estado, conferiram maior poder a actores ligados ao partido no poder, onde se destacam as estruturas da administração local nos diferentes níveis que aparecem como actores principais na relação com outros actores no processo de desconcentração em curso em Magude.

Apesar destes constrangimentos, o capítulo conclui que os CLs participam na planificação distrital, particularmente na elaboração do PES e através deles o GD presta contas das suas actividades. No entanto, é necessário melhorar-se o processo de prestação de contas dos membros com as suas comunidades, bem como as vias para integrar os CLs na execução e fiscalização dos projectos do FDD e do PESOD.

O Capítulo 5 examinou a organização social, o capital social e o capital humano das comunidades e a sua relação com a participação popular na governação local em Magude. O que se pretendia era avaliar até que ponto cada um destes factores impera a promoção da governação local participativa neste distrito.

Depois de uma análise crítica e cruzada dos dados empíricos, este estudo apurou que há grandes deficiências com os indicadores das três variáveis (organização social, capital social e capital humano das comunidades locais estudadas), o que reduz e dificulta a participação popular na governação local em Magude. Três razões explicam os problemas encontrados:

- i) Inexistência de organizações comunitárias sólidas e pró-activas, onde a partir de debates internos se podiam exercitar as lógicas de participação popular e, desta forma, criariam capacidades de conduzir as comunidades locais a participar na governação democrática mais ampla no distrito;
- ii) Baixo uso do capital social de ponte e do capital social de conexão, causado pela inexistência de estratégias do seu uso nas comunidades, resultando na fraca comunicação,

troca de experiências e de conhecimentos entre as comunidades, bem como no baixo grau de acesso à informação pelas comunidades; e

- iii) Desigualdades na distribuição dos serviços de saúde e educação no distrito de Magude. Aqui o enfoque está no elevado índice de analfabetismo que dificulta a maior parte dos membros dos CLs de participarem activamente nos debates nas sessões, particularmente quando se trata de matérias específicas como o orçamento.

A combinação destes constrangimentos que, derivam da causalidade social dependente da trajectória percorrida (*path dependency*), reduz e dificulta a participação popular na governação local em Magude.

O Capítulo 6 analisou os conflitos de interesses e participação popular na governação local em Magude. A discussão desta relação partiu da compreensão dos factos constatados no terreno, os quais mostraram que para além dos desafios apresentados e discutidos nos Capítulos 4 e 5, existem outros factores tais como os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs e da administração local, que conjugados afectam negativamente o esforço da promoção da participação popular na governação local em Magude.

Partindo deste pressuposto, este capítulo estabeleceu relações assimétricas entre a variável dependente (participação comunitária) e a variável independente (conflitos de interesses) porque são os conflitos de interesses que exercem influência negativa na participação popular na governação local em Magude.

Depois da análise dos dados empíricos obtidos a partir dos indicadores das duas sub-variáveis (mobilização social e institucionalização da prática de participação) da variável dependente apresentados no Capítulo 3, o presente capítulo confirmou que há grandes deficiências com os indicadores das duas sub-variáveis, associado com os conflitos de interesses que se verificam no distrito, afectam negativamente a participação popular na governação local em Magude. Duas razões explicam os desafios encontrados em Magude:

A primeira são os conflitos de interesses no seio dos membros dos CLs causados por dois factores: a falta de incentivos para os membros dos CLs e a luta pelo controlo do poder na comunidade entre as autoridades comunitárias e os CLs. Por um lado, os entrevistados salientaram que a composição heterogénea dos CLs faz com que se integrem também pessoas sem emprego formal, particularmente vindas das comunidades. Estas sentem-se lesadas e desmotivadas quando se apercebem que os seus pares que representam o Estado nos conselhos (como as autoridades comunitárias, os chefes de Localidades e de PAs, professores e técnicos de saúde, etc.), que por inerência de funções recebem salário ou subsídio mensal.

Estas situações criam um ambiente de tensão no relacionamento entre estes actores sociais, acabando por levar os membros dos CLs a dedicarem a maior parte do seu tempo na busca de estratégias de satisfação de interesses particulares a partir do FDD e, prestando pouca atenção às comunidades que supostamente representam (em termos de promover a participação efectiva da sua população na governação local em Magude). Mas procurando garantir a manutenção do partido no poder que quase todos afirmaram ser membros.

Neste contexto, fazendo uma leitura na lógica do institucionalismo histórico, Hall & Taylor (2003), afirmariam que estes actores (membros dos CLs) adoptam um comportamento estratégico, pois, ao procederem desta forma eles buscam maximizar o seu rendimento em relação a um conjunto de objectivos e tarefas previamente definidos pelo Guião, Decreto 11/2005 e lei 8/2003. Ou seja, eles recorrem as estas normas para analisarem todas as escolhas possíveis para seleccionar aquelas que oferecem um benefício máximo. Portanto, a escolha duma linha de acção depende da interpretação de uma situação concreta que é a falta de incentivos materiais.

Por outro lado, o estudo constatou que as novas lideranças criadas pelos CLs têm conflitos com as autoridades comunitárias pelo controlo do poder nas comunidades. Isto deve-se ao facto de este processo de desconcentração ser novo, por isso, para todos eles ainda precisam de familiarizar-se com ele, bem como consolidá-lo. Só assim poderão compreender que os novos actores que surgem não são seus rivais mas pelo contrário visam complementarem os seus esforços na busca de soluções para suprimir as carências das populações locais.

A segunda razão está ligada a insuficiência ou a relativa falta de recursos financeiros, materiais e tempo que possam permitir a administração local nos diferentes escalões (GD, PA e localidade) desenhar outras estratégias para promover a participação efectiva da população ao nível das comunidades. Na situação actual onde não existem estes recursos, torna-se difícil operacionalizar-se a participação, propiciando a recentralização do exercício de planificação na administração local e até certo ponto também nos CLs, particularmente o CCD quanto ao PES.

Não obstante estes dilemas, o capítulo conclui que as estruturas administrativas de Magde procuram promover a participação popular na governação local através de reuniões populares de auscultação, consulta e informativas convocadas nas comunidades pelas estruturas da localidade, PA e do distrito. Nessas reuniões apresentam-se os planos e as actividades a serem realizadas nas suas comunidades.

A conclusão geral deste estudo refere que os CLs criados no âmbito da desconcentração em curso em Moçambique e particularmente em Magde, embora se reconheça o seu contributo na governação, até ao momento ainda não conseguem promover uma efectiva participação popular na governação local naquele distrito. O grande dilema é que estas mudanças estão a ser introduzidas dentro da continuidade de lógicas herdadas do passado, ou seja, trajectória percorrida (*path dependency*) por Moçambique, em particular, no que se refere à governação centralizada do passado colonial e dos primeiros anos da independência. Esta trajectória continua muito a influenciar nas acções e comportamento dos actores sociais locais.

Neste contexto, as estruturas da administração local assumem o papel de actores principais, seguidas pelos CLs e recorrem às normas apenas para satisfazer seus interesses, sendo o principal a manutenção do poder do partido FRELIMO que até ao momento controla a participação local. Assim, se justificam as tendências de recentralização do exercício de planificação. Neste processo, o comportamento dos membros dos CLs também é estratégico porque procuram maximizar os seus benefícios materiais a partir do FDD. Esta escolha é ditada pela interpretação de uma situação concreta que é a falta de incentivos materiais. Em suma, esta-se perante uma atitude de favoritismo político ou clientelismo eleitoral

7.1.1 Implicações Teóricas e Práticas Sobre os Resultados Obtidos

O presente estudo tomou cinco localidades e igual número de CLs do distrito de Magude como um estudo de caso. Por isso, os resultados aqui obtidos são válidos para as cinco localidades abrangidas por esta pesquisa de campo. Assim, não é possível generalizar estes resultados a todo o distrito e, muito menos a província de Maputo e ao país como um todo.

Partindo do facto de que as cinco localidades estudadas pertencerem a dois PAs (Magude-Sede e Panjane) dos cinco que o distrito possui, sugere-se que futuros estudos sobre esta temática de governação participativa abranjam as outras localidades deste distrito, em particular dos PAs de Mapulanguene, Mahel e Motaze. No caso dessas pesquisas serem feitas nos locais aqui estudados, eles devem centrar-se na busca de outros factores não identificados. Isto vai permitir conhecer os dilemas específicos de cada região, bem como fazer comparações e, provavelmente a sua generalização.

Estudos anteriores mostraram que a dinâmica da institucionalização das IPCCs e o seu funcionamento variaria em todo o país tendo em conta o período da sua implementação. Assim sendo, os CLs eram considerados como mais funcionais nos locais onde eles foram criados no âmbito das primeiras experiências de planificação participativa distrital ligadas ao Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e, menos funcionais nos distritos onde eles foram criados com o FDD (Forquilha, 2010a; Kulipossa, 2010).

O distrito de Magude situa-se no segundo cenário, pois os CLs foram criados em 2006/7 com o FDD. Dado o facto de estas instituições serem novas, aliado às experiências centralistas herdadas do passado colonial e dos primeiros anos da independência, o analfabetismo e outros constrangimentos discutidos ao longo deste trabalho fazem com que até ao momento os CLs em Magude ainda sejam menos funcionais. Por isso, ainda precisa-se de algum tempo para as comunidades, as estruturas administrativas e outros actores sociais locais familiarizarem-se com elas e consolidá-las.

Importa salientar que a criação dos CLs no país no âmbito da desconcentração insere-se dentro da dinâmica da nova abordagem global de desenvolvimento que ganha maior espaço a partir dos

anos de 1990. Essa abordagem considera a participação comunitária como um requisito essencial do desenvolvimento sustentável porque permite tornar as populações em sujeitos e não meros objectos do seu desenvolvimento (PNUD, 1993; Valá, 2004; e Sardan, 1990).

Olhando para as tipologias de participação definidas por Pretty (1995), contidas no Quadro 2.2.2.1, a pesquisa feita em Magude conclui que três tipos de participação se aplicam. Por um lado, temos a participação por consulta e a participação passiva, nas quais as comunidades são apenas consultadas sobre o que vai ser feito nas suas povoações e aldeias, mas sem as envolver em todo o ciclo de formulação, planificação, decisão, monitoria e avaliação dos programas e projectos, incluindo o PES, que visam o desenvolvimento local. Aqui as comunidades locais só são envolvidas quando são convidadas pelas estruturas da localidade, PA e do distrito para serem informadas, consultadas ou realizarem uma determinada actividade nas suas comunidades, a qual foi definida sem o seu conhecimento.

Por outro lado, notou-se a participação funcional onde as estruturas administrativas envolvem os CLs, às vezes de forma interactiva, partilhando a tomada de decisões mas só depois de as maiores decisões terem sido já feitas. Um exemplo elucidativo é o PES que é elaborado pelo GD através da ETD a partir daquilo que o GD considera útil para as comunidades e só posteriormente é que é discutido pela sessão do CCD.⁸⁶ Não obstante este cenário, os CLs abrem um espaço importante de participação popular na governação local em Magude que precisa ser aperfeiçoado.

Em termos práticos, os problemas sistematizados neste estudo devem motivar as estruturas administrativas do distrito de Magude, membros dos CLs, populações locais e todos actores envolvidos na promoção da participação popular na governação local neste distrito a reflectirem sobre as práticas, estratégias e prioridades que devem ser adoptadas para dinamizar tal processo. As lacunas detectadas em Magude são desafios que devem ser partilhados por todas as forças vivas do distrito que também devem participar na elaboração das medidas adequadas e passíveis de dinamizar a governação participativa e, através desta, o desenvolvimento local de Magude.

⁸⁶ Durante a realização do trabalho de campo, a ETD estava a elaborar o PES para 2013 que seria submetido à apreciação do CCD numa sessão prevista para o mês de Agosto ou Setembro do corrente ano.

7.2 Recomendações

Com vista a dar uma utilidade prática a este estudo para os diferentes actores de desenvolvimento do distrito de Magude, esta secção propõe algumas acções para cada problema identificado nos três capítulos empíricos precedentes:

Participação popular na governação local versus Funcionamento dos CLs no distrito de Magude

A participação popular na governação local versus funcionamento dos CLs no distrito de Magude pode ser melhorada e incentivada através das seguintes actividades:

- i) Reforçar a liberdade das comunidades na escolha democrática dos seus representantes no processo da revitalização dos CLs. Isto vai assegurar a legitimidade e confiança por parte das comunidades locais e fortalecerá o compromisso dos eleitos perante os seus eleitores, trazendo ganhos, particularmente na prestação de contas sobre as suas actividades o que poderá conferir o poder aos eleitores (comunidades) de sancionar os eleitos (membros dos CLs) com a perda de mandato caso não cumpram com as suas obrigações;
- ii) Ampliar a representatividade e diversidade dos grupos de interesses ou sociais nos CLs através de maior levantamento e inserção dos diferentes grupos existentes no distrito, o que passa pela definição de parâmetros percentuais locais de acordo com as especificidades do distrito mas sem por em causa a legislação apropriada;
- iii) Implementar estratégias permanentes de capacitação das populações e comunidades sobre a importância da sua participação na governação local para o seu próprio desenvolvimento. Isto deve ser relacionado com o conceito de “empowerment” ou a tomada de poder muito discutido por Valá (2004) citando Friedmann (1996), e com tipo de participação que Pretty (1995), no Quadro 2.2.2.1, denomina-o de auto-mobilização. No nosso entender, estas acções ajudariam a desconstruir as mentes bloqueadas pela herança da violência do passado colonial, do socialismo do pós-independência e da guerra civil terminada em 1992;
- iv) Implementar a estrutura administrativa ao nível da povoação de modo a reforçar a capacidade de mobilização da participação das populações locais nas actividades de governação e desenvolvimento neste escalão territorial;

- v) Institucionalizar os CLs nas povoações e Fóruns Locais nos escalões inferiores a estas com vista a alargar a abrangência das populações, por via disto, também melhorar o fluxo de informação;
- vi) Criar incentivos materiais ou financeiros para os membros dos CLs como uma forma de assegurar a sua motivação e dedicação no cumprimento das suas tarefas;
- vii) Incluir no orçamento do GD as despesas de funcionamento dos CLs de modo a reforçar a cobertura dos custos de transporte dos seus membros de e para o local de residência, alojamento e alimentação durante o decurso das sessões,⁸⁷ bem como garantir as deslocações de monitoria ou fiscalização dos projectos financiados pelo FDD, PES e outras tarefas definidas pelo Guião;
- viii) Reforçar a capacidade de participação dos membros dos CLs através de implementação de programas de alfabetização e cursos de curta duração sobre temas técnicos e relevantes, tais como orçamentação, planificação, elaboração de projectos, monitoria, etc.;
- ix) Melhorar a capacidade financeira do governo distrital com vista a permiti-lo dar respostas às preocupações das comunidades.

A Organização Social

A Organização Social das comunidades em Magude pode ser melhorada e incentivada através de:

- i) Promoção da educação cívica ou a consciencialização da população local sobre a importância de criar e filiarem-se nas OCBs de formas autónomas e legítimas, com vista a fazer delas o representante da voz das suas comunidades no diálogo com grupos externos;
- ii) As OCBs devem ser abertas e inclusivas, para dizer que toda a população da comunidade local deve ter a oportunidade, sem nenhuma barreira, de filiar-se em tais organizações.

O Capital Social

De modo a incentivar e melhorar o uso do capital social das comunidades de Magude, particularmente o capital social de ponte e o capital social de conexão que actualmente se mostraram fracos, este estudo recomenda:

⁸⁷ Este aspecto já está previsto no Artigo 24 do Guião, o que é necessário talvez é acelerar e melhorar a sua implementação. Mais detalhes, ver MAE/MPD (2009).

- i) Maior consciencialização da população local sobre a importância do uso destes tipos de capital social na troca de experiências e conhecimentos locais que podem ajudar a melhorar as suas vidas;
- ii) Melhorar a difusão e troca de informação e a disseminação de conhecimentos através de eventos culturais; visitas a locais seleccionados por alguns membros das comunidades para a troca de experiências; montagem de antenas de telefonia móvel nas comunidades locais que não existem (como o PA de Panjane) e rádios comunitárias. Estas acções ajudariam a estabelecer e fortalecer os laços sociais entre as comunidades locais de Magude com as outras da província de Maputo e do resto do país, bem como dos países vizinhos.

O Capital Humano

Como se referiu no Capítulo 5, o capital humano (a educação e a saúde) é o requisito básico para o desenvolvimento económico. Uma população saudável e largamente instruída têm melhores condições de fortalecer a sua consciência cívica, deste modo, elevar as oportunidades de participação activa de todos na vida global da sociedade.

Partindo deste pressuposto e tendo em conta a constatação do baixo índice de capital humano em Magude, este estudo recomenda:

Primeiro, reforçar as campanhas de sensibilização das populações para aderirem aos programas de alfabetização e educação de adultos, acompanhando esta acção com a criação de novos CAEAs com vista a reduzir as distâncias de e para o local de residência;

Segundo, os conteúdos dos CAEAs devem dar enfoque na divulgação e fortalecimento da noção de cidadania (direitos e deveres), dos direitos humanos e, em particular os direitos da criança, da mulher, dos idosos e dos portadores de deficiência física;

Terceiro, aumentar as capacidades das populações de busca de soluções para as suas preocupações através da reorientação das práticas de ensino para a resolução de problemas locais;

Quarto, reduzir as desigualdades na distribuição da rede sanitária através de construção de pelo menos um posto de saúde ou uma maternidade em cada localidade pois actualmente estes serviços se encontram distantes das comunidades;

Quinto, organizar regularmente campanhas de saúde nas localidades e povoações no modelo das chamadas feiras de saúde, onde as populações pudessem ter oportunidades de fazer vários testes de saúde, em particular para HIV/SIDA e malária, receber aconselhamentos e tratamento de técnicos e especialistas de saúde.

Os conflitos de interesses

Os conflitos de interesses que surgem no âmbito da promoção da participação da população na governação local em Magude podem ser reduzidos pelas seguintes acções:

- (i) Maior consciencialização das diferentes lideranças sobre o papel e as tarefas de cada líder, mas também, mostrando a importância da complementaridade das suas acções. Na verdade, todas essas lideranças são criadas supostamente com o mesmo e único objectivo final: dinamizar a procura de soluções para melhorar o bem-estar das populações locais; e
- (ii) Reforçar a capacidade financeira do GD com vista a assegurar o seu pleno funcionamento em todos os escalões territoriais (distrital, PA e localidade), num diálogo permanente com as comunidades locais. Este diálogo deve estar relacionado com as duas formas de participação que Pretty (1995) considera como auto-mobilização e interactiva que significam muito mais que a auscultação ocasional das preocupações das populações. Elas implicam a criação de capacidades nas populações locais para por si buscarem soluções dos seus problemas, o que passa pela sua participação na planificação, execução e a monitoria de programas e projectos locais. Isto vai reforçar cada vez mais a sua cidadania e formas de pressionarem as estruturas administrativas a prestarem contas das suas actividades às comunidades locais.

Referências Bibliográficas

ADALIMA, José (2009) “Espaços Criados ou Reivindicados? Uma Análise da Participação em Moçambique”; *Economia, Política e Desenvolvimento*; Vol.1; N° 1; pp.53-68.

AMARAL, Wanda do (1999) *Guia Para Apresentação de Teses, Dissertações, Trabalhos de Graduação*. 2ª edição. Maputo: Livraria Universitária/UEM.

ANDRADE, Inácio R. de (1997) “Algumas Reflexões sobre o Conceito de Desenvolvimento”; Venâncio, José Carlos (coord.) *Desafio Africano*. Lisboa: Vega; pp.175-184.

BILÉRIO, Bilério (2007) “Papel dos Governos (Autarquias) Locais na Consolidação da Democracia em Moçambique, 1998-2006: O Caso do Município de Inhambane”. Comunicação Apresentada na Conferência Inaugural do IESE ‘*Desafios Para a Investigação Social e Económica em Moçambique*’ realizada a 19 de Setembro de 2007.

_____ (2011) ‘Dinâmica da Accountability Vertical no Contexto da Governação em Moçambique entre 1998-2010: Um Estudo de Caso do Município da Matola’. Tese de Mestrado; Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

BORJA, Jordi (1998) “A Participação Cidadina”; *Espaço e Debates*; Ano VIII; N° 24. São Paulo: Neru.

CANHANGA, Nobre de J. V. (2001) ‘Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O Caso do Município de Quelimane 1998-2000’. Dissertação, Licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane/UFICS. Maputo.

_____ (2007) “Os Desafios da Descentralização e Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais”. *Conference Paper N°6*. Maputo: IESE.

_____ (2009) “Boa Governação: Contexto, Teoria, Prática e Desafios Para a Implementação da Monitoria da Acção Governativa”; *Economia, Política e Desenvolvimento*; Vol.1; N° 1; pp. 69-91.

CHICHAVA, José. A. (1999) *Participação Comunitária e Desenvolvimento: O Caso dos Grupos Dinamizadores em Moçambique*. Maputo: MLGraphics.

CHIZIANE, Eduardo (2011) *O Retorno à Concentração e Recentralização do Poder Administrativo em Moçambique*. Maputo: Ciedima.

COMITÉ DE CONSELHEIROS (2003) *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação*. Maputo: YOYOYOYO.

CUINHANE, Agostinho J. (2011) ‘Os Desafios dos Conselhos Locais na Promoção da Participação em Moçambique: O Caso dos Conselhos Locais do Distrito de Marracuene, 2008-

2010'. Tese de Mestrado; Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

FERREIRA, J. M. Carvalho; NEVES, José & CAETANO, António (2001) *Manual de Psicossologia das Organizações*. 4ª edição. Lisboa: McGraw-Hill.

FARIA, Fernanda & CHICHAVA, Ana (1999). 'Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique'. Maputo

FILMÃO, Estevão J. & MUHAI, Isaltina L. (2000) 'Mahele: Entre Partir Para as Minas da África do Sul e Ficar Para o Maneio Comunitário'. Relatório Sócio-Económico. Maputo: Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia/Ministério da Agricultura e Pesca.

FORQUILHA, Salvador C. & ORRE, Aslak (2011) "Transformações sem Mudanças?: Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique". In BRITO, Luís; CASTEL-BRANCO, Carlos N.; CHICHAVA, Sérgio & FRANCISCO, António (eds.). *Moçambique: Desafios 2011*. Maputo: IESE/Marimbiqwe Conteúdos e Publicações, LDA.

FORQUILHA, Salvador C. (2010a) "Governança Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios". In BRITO, Luís & CHICHAVA, Sérgio (eds.). *Moçambique: Desafios 2010*. Maputo: IESE/Marimbiqwe Conteúdos e Publicações, LDA.

_____ (2010b) "Chefferie Traditionnelle et Décentralisation au Mozambique: Discours, Pratiques, Dynamiques Locales"; *Politique Africaine*; N° 117; pp.45-61.

_____ (2008) 'Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto da Governança Local em Moçambique: Actores, Oportunidades e Desafios do Processo de Criação das IPCCs'. Maputo: Cooperação Suíça.

_____ (2007) "Remendo Novo em Pano Velho: o Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governança Local em Moçambique". Comunicação Apresentada na Conferência Inaugural do IESE '*Desafios Para a Investigação Social e Económica em Moçambique*' realizada a 19 de Setembro de 2007.

FRANCISCO, António Á. (2007) *Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: Contribuição Para a Sua Compreensão Crítica*. Maputo: [s.n.].

GIDDENS, Anthony (2000). *Sociologia*. 2ª edição. Lisboa: Fundação Colouste-

GIL, António C. (1989) *Como Elaborar Um Projeto de Pesquisa*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas.

GOLDSMITH, Arthur (2005) *How Good Must Governance Be?* Sweden: Quality of Governance Institute.

GUAMBE, José M. (2009) "Os Desafios da Descentralização no Desenvolvimento Sócio-Económico de Moçambique"; In MATOLA, Arlete; ZONJO, Johane & COVELE, Paulo (eds.)

Comunicações dos Seminários da Presidência da República 2008-2009. Maputo: Gabinete de Estudos da Presidência da República.

GUAMBE, José & WEIMAR, Bernhard (1998). *Programa de Reforma dos Órgãos Locais*. Maputo: MAE.

GROOTAER, Christiaan; NARAYAN, Deepa; JONES, Verónica N.; WOOLCOCK, Michael (2003). *Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI – MCS)*. [s.l.]: Banco Mundial.

HALL, P. & Taylor, R. (2003). *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. Lua Nova: (s.ed.).

HEYWOOD, Andrew (1997). *Politics*. 1ª edição. London: MacMillan Press.

HUNTINGTON, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

ILAL, Abdul. (2000) “A Administração Pública e o Fomento da Economia Local”. In MAE/DNDA & GTZ/PDDM. *Curso Prático de DEL*. Maputo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2008) *Estatísticas do Distrito de Magde*. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz>. Acesso: 27 de Junho de 2012.

KJAER, Anne M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

KULIPOSSA, Fidelx P. (2004) “Participação Local e Descentralização em Moçambique: Uma Análise do Quadro Legal e Institucional Para a sua Promoção e Implementação.” Versão Revista (em Fevereiro de 2010) da Comunicação Apresentada no Workshop dos Gestores de Projectos de Acção Agrária Alemã, Realizado no Kaya Kwanga - Maputo, no dia 6 de Abril 2004.

MARCH, James & OLSEN, Johan (1984) «The new institutionalism: organization factors in political life», *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.

_____ (2006) *Elaborating the «New Institutionalism»*. In RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (eds.) *The Oxford Handbook of political Institutions*. New York: Oxford University Press, pp. 3-22.

MANOR, James (1998) “A Promessa e as Limitações da Descentralização”; *Texto de Discussão N° 6*. Maputo: MAE.

MARCONI, Marina de A. & LAKATOS, Eva M. (2007) *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projecto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7ª edição. São Paulo: Atlas.

_____ (2007) *Metodologia Científica: Ciência e Conhecimento Científico, Métodos Científicos, Teoria, Hipóteses e Variáveis, Metodologia Jurídica*. 5ª edição. São Paulo: Atlas.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E MINISTÉRIO DE PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2009) ‘Guião Sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais’. Maputo: Diname.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2009) ‘Organização e Funcionamento dos Governos Distritais: Lei nº 8/2003, de 19 de Maio e Legislação Complementar’. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (2005) ‘Perfil do Distrito de Magude/Província de Maputo’. Maputo: MAE.

MINISTÉRIOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL E DO PLANO E FINANÇAS (2003) *Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião Para Organização e Funcionamento*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

MOREIRA, Adriano (1997) *Ciência Política*. 5ª edição. Coimbra: Almedina.

NGUENHA, Eduardo J. (2009) “Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes Para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo”. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE ‘*Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique*’ realizada entre os dias 22 e 23 de Abril de 2009.

NICANINGO, Silvestre (2003) ‘Participação dos Municípios na Gestão da Erosão Costeira: O Caso do Município da Beira’. Dissertação de Licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane/UFICS. Maputo, Agosto, 2003.

NISKANEN, William A. (2007) *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transaction.

NORTH, Douglas (1990) *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*. London: Series.

_____ (1992) *Institutional, Institutional Change and Economic Performance*. London: Cambridge University Press.

NUVUNGA, Adriano (2008) “Impacto da Ajuda Externa na Governança Local: Um Estudo dos Municípios de Chibuto e Dondo”. In Awortwi, Nicholas e Nuvunga, Adriano (eds.). *Ajuda Externa, Governança e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*. Maputo: Ciedima.

LOWU, Dele & WUNSCH, James (2004). *Local Governance in Africa: The Challenges to Democratic Decentralization*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

OSÓRIO, Conceição & SILVA, Tereza e S. (2009) *Género e Governança Local: Estudo de Caso na Província de Manica, Distritos de Tambara e Machaze*. Maputo: WLSA Moçambique.

PEARSE, Andrew & STIEFEL, Mathias (1979) *Inquiry into Participation: A Research Approach*. New York: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

PIERSON, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

POWELL, Walter & DIMAGGIO, Paul (1991) *The Institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

SEN, Amartya (2000) *Desenvolvimento Como Liberdade*. [s.l.]: Gravidia.

SARDAN, J. P. Oliver de (1990) “Para Uma Abordagem Antropológica das Ideologias e Práticas do Desenvolvimento”; *Revista Internacional de Estudos Africanos*; N^{os} 12 e 13.

RICO, Manuela & TOMO, Armindo (2010) “Participação dos Cidadãos nos Conselhos Locais e na Monitoria do Plano-Económico-Social e Orçamento Distrital – PESOD”; *Economia, Política e Desenvolvimento*; Vol.1; N^o 1; pp.53-63.

TENORIO, Fernando G. (2005) *Cidadania e Desenvolvimento Local: Casos Brasileiros*. Rio de Janeiro: [s.n.].

TODARO, Michael P. and SMITH, Stephen C. (2006) *Economic Development*. 9th edition. New York: Addison-Wesley Longman.

Tsebelis, George (1998) *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Edusp.

TRAQUINO, Salvador F. C. J. (2009) ‘Dilemas do Desenvolvimento Comunitário no Distrito de Boane’. Tese de Mestrado; Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da Universidade Eduardo Mondlane.

VALÁ, Salim C. (1998) “Os Imperativos da Participação Comunitária no Desenvolvimento Rural”; *Jornal Domingo*, N^o 833, Maputo.

_____ (2004) “Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado: Entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural”; *Jornal Embondeiro*, N^{os} 9; 10 e 11. Maputo.

_____ (2006) *Desenvolvimento Agrário e Papel da Extensão Rural no Chókwé (1950-2000): Conflito de Interesses entre o Estado e os Agricultores*. Maputo: Ciedima.

_____ (2010) “O Orçamento de Investimento de Iniciativa Local e a Dinamização da Economia Rural em Moçambique: Resultados, Desafios e Perspectivas”; *Economia, Política e Desenvolvimento*; Vol.1; N^o 2; pp. 27-51.

VEBLEN, Thorstein. (1983), *A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Económico das Instituições*. São Paulo: Abril Cultural. (Os Economistas). Original publicado em 1899.

UNDESA (2008) *People Matter: Civic Engagement in Public Governance: World Public Sector Report 2008*. New York: United Nations.

WOOLCOCK, Michael (2001) 'The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes'. In Human Resources Development Canada (HRDC) and Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*. International Symposium Report. Quebec City, Canada: HRDC and OECD.

Legislação

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2004) *Constituição da República de Moçambique*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (2003) Lei n° 8/2003, de 19 de Maio: Estabelece Princípios e Normas de Organização, Competência e Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado. In *Boletim da República, I Série, n° 20, 1º Suplemento*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (1997) Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro: Dispõe do Quadro jurídico para a Implantação das Autarquias Locais. In *Boletim da República, I Série, n° 7* Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (1996) Lei n° 9/96, de 22 de Novembro: Introduce Princípios e Disposições Sobre o Poder Local no Texto da Lei Fundamental. In *Boletim da República, I Série, n° 47*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (1994) Lei n° 3/94, de 13 de Setembro: Estabelece o Quadro jurídico e Institucional para a Implantação dos Distritos Municipais. In *Boletim da República, I Série, n° 37, 2º Suplemento*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (1990) *Constituição da República de Moçambique*. 4ª edição. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

CONSELHO DE MINISTROS (2005) Decreto n° 11/2005, de 10 de Junho: Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado. In *Boletim da República, I Série, n° 23*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

_____ (2005) Decreto n° 15/2000, de 20 de Junho: Estabelece as Normas de Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias. In *Boletim da República, I Série, n° 23*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

Anexos

Anexo 1: Questionário Utilizado Durante as Entrevistas

2.1 Guião de Entrevista para as Estruturas Administrativas do Distrito de Magude (do nível distrital, PA e Localidade)

1. Quantos habitantes têm este distrito/PA/Localidade?
2. Como é que o distrito/PA/Localidade está dividido administrativamente?
3. Qual é a principal actividade económica desenvolvida pela população local?
4. Existem aqui algumas ONGs e OCBs? E como têm sido a articulação com as estruturas administrativas locais?
5. Existem aqui os CLs? De que tipo? Quando é que surgiram e quando entraram em funcionamento?
6. Quando é que foi criada a ETD aqui em Magude e com que propósitos?
7. Qual é a composição dos CLs? Quem os integra e como foi o processo de selecção dos seus membros?
8. Quais são as actividades desenvolvidas pelos CLs?
9. Funcionamento dos CLs: periodicidade, elaboração da agenda, convocatória, presidência das sessões, a maneira de tomada de decisões nas sessões e documentá-las, bem como os principais constrangimentos.
10. Qual é a regularidade e como tem sido o fluxo de informação entre o GD, os CLs e as comunidades locais? De que forma este influencia o processo da elaboração do PES?
11. Como tem sido a articulação entre as estruturas administrativas do distrito/PA/Localidade com os CLs, tendo em conta que essas estruturas têm planos de actividades, prazos para execução e prestação de contas a entidades hierarquicamente superiores, o mesmo não acontecendo com rigor com os CLs?
12. Qual tem sido o nível de afluência dos membros dos CLs às sessões e como têm sido a participação nos debates?
13. Quais são os principais problemas que se colocam no trabalho com os CLs?

2.2 Guião de Entrevista para a Equipa Técnica Distrital de Magude

1. Quando é que foi criada a ETD aqui em Magude e para que fins?
2. Qual foi o papel da ETD na implantação dos CLs em Magude e donde provinham os recursos que sustentaram esse processo?
3. Quantos CLs existem no distrito de Magude? Quando é que foram criados e quando entraram em funcionamento?
4. Qual é a composição dos CLs? Quem os integra e como foi o processo de selecção dos seus membros?

5. Donde provém os recursos financeiros e materiais que garantem o funcionamento dos CLs em Magude?
6. Existem neste distrito algumas ONGs e OCBs? Como tem sido a articulação com as estruturas administrativas locais?
7. Como é feita a planificação distrital?
8. Qual tem sido o papel dos CLs e outros actores locais no processo de planificação distrital?
9. Qual tem sido o nível de afluência dos membros dos CLs às sessões e como têm sido a participação nos debates?
10. Quais são os principais problemas que a ETD enfrenta no trabalho com os CLs?

2.3 Guião de Entrevista para os Membros dos CLs e Outros Actores Locais de Magude

1. Existem aqui algumas OCBs, tais como associações, comités de gestão e maneo de recursos naturais, etc.?
2. Qual é o grau de abrangência de tais OCBs?
3. Como é feito o processo de eleição dos líderes dessas OCBs?
4. Existem aqui estratégias sólidas de cooperação e apoio mútuo entre os membros da comunidade ou entre estes com as pessoas de outras comunidades?
5. De que forma é que os membros da comunidade tem acesso às estruturais formais de tomada de decisão ao nível distrital, PA e localidade?
6. Qual tem sido o grau de acesso à educação, serviços de saúde, alimentação, água potável e qualidade de higiene dos membros da comunidade local?
7. Existem aqui os CLs? De que tipo? Quando é que surgiram e quando entraram em funcionamento?
8. Qual foi o papel da ETD na implantação dos CLs em Magude?
9. Qual é a composição dos CLs? Quem os integra e como foi o processo de selecção dos seus membros?
10. Quais são as actividades desenvolvidas pelos CLs? A que interesses servem os CLs neste distrito/PA/localidade?
11. Funcionamento dos CLs: periodicidade, elaboração da agenda, convocatória, presidência das sessões, a maneira de tomada de decisões nas sessões e documentá-las.
12. Qual é a regularidade e como tem sido o fluxo de informação entre o GD, os CLs e as comunidades locais? De que forma este influencia o processo da elaboração do PES?
13. Como tem sido feita a prestação de contas sobre as actividades desenvolvidas pelos membros dos CLs nas comunidades que representam?
14. Qual tem sido o nível de afluência dos membros dos CLs às sessões e como têm sido a participação nos debates?
15. Que tipo de apoios o GD e as ONGs que operam no distrito de Magude têm dado aos CLs ou aos seus membros?
16. Como tem sido a articulação entre as estruturas administrativas do distrito/PA/Localidade com os CLs, tendo em conta que essas estruturas têm planos de actividades, prazos para execução e prestação de contas a entidades hierarquicamente superiores, o mesmo não acontecendo com rigor com os CLs?
17. Quais são os principais problemas que enfrentam ao longo do trabalho como membros do CL?

Anexo 2: Lista de Pessoas Entrevistadas

A. Posto Administrativo de Magude-Sede**1. Localidade de Matchabe / Vila-Sede**

Nº	Nome	Bairro Residencial	Ocupação/Função
1	Lourino Rafael Bonzo	Vila-Sede	Secretário Permanente
2	José Carlos Júnior	Vila-Sede	Membro da ETD
3	António Castigo Chauque	Vila-Sede	Membro da ETD/professor da Esc. Sec. de Magude
4	Luísa Maria Carlos	Vila-Sede	Chefe do PA-Sede
5	Stefane Sitoé	Vila-Sede	Secretário da OJM distrital e Chefe da secretaria do PA-Sede
6	Luís Abílio Chauque	Vila-Sede	Secretário do Bairro
7	Arlindo Chiluvane	Vila-Sede	Sociedade Civil/ coordenador da Caritas
8	Verónica Marcelino A. Nhaguiombe	Chocotiva	Secretária do Bairro
9	Violeta Sibue	Chocotiva	Membro da OMM
10	Elisa Tchavango	Chocotiva	Associação dos Produtores de cana Sacarina Incomáti
11	Joana Timba	Chocotiva	Camponesa
12	Armando Penicela Cuinhane	Chocotiva	Comerciante
13	Zalufo Sibone	Chocotiva	Mecânico e Comerciante
14	Vasco Machaieie	Ungumbana 2	Secretário da Célula do Partido Frelimo
15	Paulo Timba	Ungumbana 2	Secretário do Bairro
16	Luís Cossa	Ungumbana 2	Régulo e Agente Económico
17	Alexandre Manuel Navingo	Ungumbana 2	Agente Económico
18	Bernardo Cossa	2º Bairro da Vila	Secretário do Bairro
19	Amós Candido Chongo	2º Bairro da Vila	Agente Económico
20	Hermenegildo Nhatsave	2º Bairro da Vila	Técnico Agro-pecuário
21	Francisco Tchamo	Mawandja 1	Secretário do Bairro
22	Marta Jonas Cossa	Mawandja 1	Activista da MONASO
23	Magarada Cossa	Mawandja 2	Régulo
24	Angelina Bazima	Mawandja 2	Camponesa
25	Leonardo Chambal	Mawandja 2	Serralheiro
26	Nicolau Cossa	Mawandja 2	Membro do G.D.
27	Paulo Cossa	Facazissa	Régulo
28	Sinai Munjovo	Facazissa	Secretário do Bairro

2. Localidade de Inhongane

Nº	Nome	Bairro Residencial	Ocupação/Função
29	Tereza Carmone Mahungane	Vila-Sede	Chefe da Localidade
30	Amélia Cossa	Bairro 2	Camponesa
31	Albertina Mahunguele	Bairro 1	Agente Polivalente de Saúde
32	Alberto Cossa	Bairro 1	Secretário do Bairro
33	Carimo Vali Mahomed	Bairro 1	Comerciante
34	Fernando Tchavango	Bairro 3	1º Secretário do Comité do Círculo do Partido da FRELIMO
35	Francisco Matusse	Bairro 2	Criador de Gado
36	Tomás Timba	Bairro 3	Secretário do Bairro
37	Vasco Mahulane	Bairro 1	Líder Religioso
38	Wicelina Manuela Machava	Bairro 2	Camponesa
39	Pureza Manhique	Bairro 1	Professora
40	Rosita Timba	Bairro 3	Camponesa

3. Localidade de Chichuco

Nº	Nome	Bairro Residencial	Ocupação/Função
41	Cecília Francisco Cossa	Vila-Sede	Chefe da Localidade
42	Amélia Fernando Maholele	Chichuco	Camponesa
43	Eduardo Matusse	Chichuco	Camponês
44	Elisa Francisco Cutana	Chichuco	Camponesa
45	Ernesto Chichuco Maholele	Chichuco	Régulo
46	Ernesto Fabião Chauúque	Chichuco	Trabalhador da Fábrica de Açúcar de Xinavane
47	Zacarias Luís Maholele	Chichuco	Secretário do Bairro
48	Francisco Maholele	Muchapo	Trabalhador da Fábrica de Açúcar de Xinavane
49	Luís Vasco Maholele	Muchapo	Ex-mineiro
50	Francisco Maholele	Muchapo	Trabalhador da Fábrica de Açúcar de Xinavane
51	Afonso Mbatsane	Heróis Moçambicanos	Secretário do Bairro
52	Maria Elisabela Matlavane	Heróis Moçambicanos	Camponesa
53	Maria Feniassse Chauúque	Heróis Moçambicanos	Camponesa
54	Marta José Mandlaze	Heróis Moçambicanos	Camponesa
55	Sofia Matlava	Heróis Moçambicanos	Camponesa
56	Vicente Quechane	Xipene	Secretário do Bairro
57	Mário Maholele	Xipene	Trabalhador da Fábrica de Açúcar de Xinavane
58	Rogério José Maholele	Xipene	Trabalhador da Fábrica de Açúcar de Xinavane
59	Salvador Maholele	Xipene	Trabalhador da Fábrica de Açúcar de Xinavane
60	Susana João Nhacale	Xipene	Camponesa

B. Posto Administrativo de Panjane

4. Localidade de Panjane

Nº	Nome	Bairro Residencial	Ocupação/Função
61	Castigo Daniel	Nhuwana A	Chefe do PA
62	Amélia Langa	Nhuwana A	Chefe da Secretaria do PA
63	Armando Matlava	Nhuwana A	Director da EPC de Panjane
64	Ismael Macamo	Nhuwana A	Presidente da Associação de Criadores de Gado de Panjane
65	Olga José Baloi	Nhuwana A	Comerciante
66	Sebastião Isaías Chongo	Nhuwana A	Camponês
67	Solomone Queface Ubisse	Nhuwana A	Secretário do Bairro
68	Alfredo Daniel Bunguele	Nhuwana B	1º Secretário do Comité do Círculo da FRELIMO
69	Elisabeth Paulo Tchavango	Nhuwana B	Camponesa
70	Dalmina Macamo	Nhuwana B	Membro da Associação de Criadores de Gado de Panjane
71	Elisa Cossa	Nhuwana B	Camponesa
72	João Timba	Nhuwana B	Camponês
73	Lúcia Muchaque Munjovo	Nhuwana B	Camponesa
74	Lourenço Isaías Chivure	Nhuwana B	Membro da Associação de Criadores de Gado de Panjane
75	Alves Xisiwana Chiúre	Muchangana	Membro da Associação de Criadores de Gado de Panjane
76	Alcinda Chiúre	Muchangana	Camponesa
77	Amélia Wilson Mambana	Muchangana	Camponesa
78	Floriania Januário Mudaca	Muchangana	Membro da Associação de Criadores de Gado de Panjane
79	Mário Munjovo	Muchangana	Camponês
80	Samuel Salomone Mavuca	Muchangana	Camponesa

5. Localidade de Chivonguene

Nº	Nome	Bairro Residencial	Ocupação/Função
81	Anónio Tsvane	Magutsulane	1º Secretário do Comité do Círculo da FRELIMO
82	Carlos Robati Djessinão	Magutsulane	Chefe da Localidade
83	António Govene	Magutsulane	Camponês
84	Carlota Abílio Mudaca	Magutsulane	Camponesa
85	Cristina Julião Timba	Magutsulane	Camponesa
86	Marta Munjovo	Magutsulane	Camponesa
87	Marcos Titosse Tchavango	Magutsulane	Camponês
88	Zarimone Manguane	Magutsulane	Criador de Gado
89	Zefanias Machava	Magutsulane	Professor da EP1 Chivonguene
90	William Tchavango	Magutsulane	Camponês
91	Glória Cossa	Incomáti	Rainha
92	Carlos Ubisse	Incomáti	Camponês
93	Carlos Tchavango	Incomáti	Camponês
94	Elídio Tchavango	Incomáti	Camponês
95	Fernanda Timba	Incomáti	Camponesa
96	Francisco Ubisse	Incomáti	Criador de gado
97	José Chiúre	Incomáti	Camponês
98	Joana Mudaca	Incomáti	Camponesa
99	Mário João Sitoé	Incomáti	Camponês
100	Sebastião Timba	Incomáti	Camponês

Plácido Pereira (Director Nacional de Administração Local - MAE), entrevista, Maputo, 04 de Agosto de 2011.

Zeferino Cavele (administrador do distrito de Magude no período 2005-2010; em 2010 passou a assumir o mesmo posto em Boane), entrevista, Boane, 04/02 e 08/08/2012.

António Munjovo (Técnico Profissional em Administração Pública afecto na Repartição de Planificação e Administração no Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social de Magude), entrevista, Maputo, 07/08/12.