



FACULDADE DE LETRAS E CIENCIAS SOCIAIS

Licenciatura em Ciência Política

LICENCIANDA: YUMAINA MUSSANE

Participação dos Municípes no Processo de Tomada de Decisões:  
Uma Reflexão a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento do  
Município do Chókwè, 2013 - 2018

MAPUTO

2020

YUMAINA MUSSANE

Participação dos Munícipes no Processo de Tomada de Decisões: Uma Reflexão a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município do Chókwè, 2013 - 2018

Trabalho de monografia a ser apresentado ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais em cumprimento dos requisitos parciais exigidos para a obtenção do grau académico de Licenciatura em Ciência Política

Supervisor: Salvador Jeremias

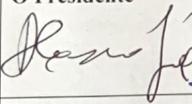
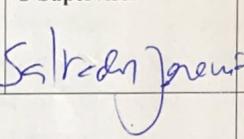
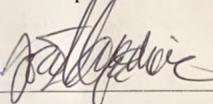
Maputo

2020

Yumaina Mussane

*Participação dos munícipes no processo de tomada de decisões: uma reflexão a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município de Chókwe, 2013 -2018*

Trabalho de monografia a ser apresentado ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, em cumprimento de um dos requisitos exigidos para a obtenção do grau académico de Licenciatura em Ciência Política.

O Júri			Data
<b>O Presidente</b> 	<b>O Supervisor</b> 	<b>Oponente</b> 	30/08/2024
_____ (Alexandrino José)	_____ (salvador Jeremias)	_____ (João Mangachaia)	

## Sumário

<b>DEDICATÓRIA</b> .....	I
<b>EPIGRAFE</b> .....	II
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	III
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	IV
<b>LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS</b> .....	V
<b>RESUMO</b> .....	VI
<b>CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO</b> .....	1
1.1. Delimitação do tema.....	2
1.2. Contextualização .....	3
1.2.1. Evolução histórica do processo da participação das comunidades locais em Moçambique .....	3
1.2.2. Factor político: emergência do sistema democrático em Moçambique.....	6
1.2.3. Quadro normativo para participação das comunidades locais nos processos governativos em Moçambicano.....	6
1.3. Problema.....	7
1.4. Hipótese.....	10
1.5. Justificativa.....	10
1.6. Objectivos.....	11
1.6.1. Geral.....	11
1.6.2. Específicos .....	11
<b>CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL</b> .....	12
2.1. Revisão da Literatura sobre Participação Política e Democrática.....	12
2.1.1. Participação Política.....	12
2.1.2. Planificação Participativa.....	14
2.1.3. Surgimento de Planificação Participativa em Moçambique .....	16
2.1.4. Princípios Fundamentais da Organização para Consulta e Participação Comunitária em Moçambique. ....	17
2.1.5. Instrumentos de Auxílio na Planificação em Moçambique .....	18
2.2. Teoria de base.....	19
2.3. Definição de Conceitos-Chave.....	24
2.3.1. Participação dos Municípes .....	25
2.3.2. Planos de desenvolvimento.....	27
<b>CAPÍTULO III: METODOLOGIA</b> .....	29

3.1.	Caracterização da pesquisa.....	29
3.2.	O método de abordagem, de procedimento e as técnicas de recolha de dados .....	29
3.3.	Delimitação do universo da população .....	31
3.4.	Tipo de amostragem .....	31
3.5.	Operacionalização das variáveis .....	32
<b>CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>		<b>33</b>
4.1.	Breve Caracterização do Município de Chókwè.....	33
4.1.1.	Localização, Superfície e população.....	33
4.1.2.	História.....	34
4.1.3.	Clima e hidrografia .....	34
4.1.4.	Economia .....	34
4.2.	Nível de Influência na Tomada de Decisões e de a Participação dos Munícipes na Elaboração do PED em Chókwè .....	34
4.2.1.	Etapas do Processo de Elaboração PED em Chókwè .....	34
4.2.2.	Etapas do processo de Planificação Municipal .....	35
4.2.3.	Actores envolvidos e o seu papel no processo de elaboração Plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè .....	39
4.2.4.	Processo de tomada de decisão e de participação dos munícipes na elaboração do plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè .....	42
<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b>		<b>51</b>
<b>REFÊRENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>		<b>53</b>
Apêndices.....		58
Apêndice 1: Guião de perguntas para pesquisa dirigido as autoridades da autarquia e as respectivas equipas técnicas .....		59
Apêndice 2: Guião de perguntas para Pesquisa dirigido aos membros dos conselhos consultivos locais, autoridades tradicionais e aos munícipes, em geral.....		61

## **DECLARAÇÃO**

Declaro que a presente monografia nunca foi apresentado na íntegra ou parcialmente para a obtenção de qualquer grau académico e, constitui fruto do meu trabalho e empenho, tendo sido obedecidas todas as regras de investigação, e devidamente indicadas ao longo do texto e nas referências bibliográficas as fontes consultadas.

---

(Yumaina Mussane)

Maputo, Dezembro de 2020

## **DEDICATÓRIA**

*Aos meus pais Venildo Mussane e Mariana Mussane pela  
conquista e por tudo que eles representam para a minha vida, desde  
sempre!*

## **EPIGRAFE**

*O único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado (MILL, 1981).*

## AGRADECIMENTOS

Expresso o meu total agradecimento, antes de tudo a Deus pela vida, saúde e amparo.

Seguidamente, à minha família: os meus pais Venildo Mussane e Mariana Mussane; as minhas irmãs Suneika e Youhana; a minha prima Yolanda Quimice e demais, pelo encorajamento e apoio incondicional em todos os momentos da minha formação.

Ao supervisor deste trabalho, Dr. Salvador Jeremias que com muito zelo e de forma incansável me orientou em todas as fases da elaboração: desde o projecto ao texto final. Os seus comentários, correcções, sugestões e particularmente as críticas frontais foram de importância vital. Obrigado!

Uma palavra aos professores do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da UEM que me apresentaram as várias perspectivas e horizontes do mundo da Ciência Política; ao Corpo Técnico Administrativo (CTA) do departamento; aos meus colegas da turma e aos amigos.

Às autoridades do Município de Chókwè especialmente as Senhoras Lídia Cossa e Eceu Muianga que prestaram informações úteis para a redacção do presente relatório, agradeço-lhes do fundo do coração;

Aos chefes tradicionais que participarem neste estudo e forneceram informações bastantes úteis para o sucesso do presente trabalho, sem as quais não seria possível a redacção do presente relatório;

Aos meus colegas do curso de Ciência Política (2012), Géssica Macamo, Roda Mondlane, Cárcida Nhumai, Júlio Amade e tantos outros que devido a exiguidade de espaço não poderei os mencionar aqui;

Também quero agradecer ao Vinódio Tamele, Fernando Nhabomba, Joaquim Manuel Joaquim, Borge da Silva e Francisco Dinda pelos seus comentários, do fundo do coração, obrigada a todos que me apoiaram e que devido a exiguidade do espaço não poderei os mencionar em pleno!

Finalmente, agradeço à todos que directa ou indirectamente ajudaram na minha formação. Bem hajam!

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CC</b>	Comités Comunitários
<b>CL</b>	Conselhos Locais
<b>CRM</b>	Constituição da República de Moçambique
<b>ETP</b>	Equipas Técnicas de Planificação
<b>FIIL</b>	Fundo de Investimento de Iniciativas Local
<b>FL</b>	Fórum Local
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FRELIMO</b>	Frente de Libertação de Moçambique
<b>GD</b>	Grupos Dinamizadores
<b>IPCC</b>	Instituições de Participação e Consulta Comunitárias
<b>LOLE</b>	Lei dos Órgãos Locais do Estado
<b>MADER</b>	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
<b>MAE</b>	Ministério de Administração Estatal
<b>MAEFP</b>	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
<b>MASC</b>	Mecanismo de Apoio a sociedade Civil
<b>MCC</b>	Membros do Conselho Consultivo
<b>MPD</b>	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
<b>MPF</b>	Ministério de Plano e Finança
<b>OIIL</b>	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
<b>OJM</b>	Organização da Juventude Moçambicana
<b>OMM</b>	Organização da Mulher Moçambicana
<b>ONG</b>	Organização Não – Governamental
<b>ONJ</b>	Organização Nacional dos Jornalistas
<b>ONP</b>	Organização Nacional dos Professores
<b>PARPA</b>	Programa Para Redução da Pobreza Absoluta
<b>PED</b>	Plano de Estratégico de Desenvolvimento
<b>PES</b>	Plano Económico e Social
<b>PESOD</b>	Plano Económico social e Orçamento Distrital
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPFD</b>	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
<b>PRE</b>	Programa de Reabilitação Económica
<b>PRES</b>	Programa de Reabilitação Económica e Social
<b>RENAMO</b>	Resistência Nacional de Moçambique
<b>RELOLE</b>	Regulamentos da Lei dos órgãos Locais do Estado
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## **LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS**

### **Figuras**

Figura 1: Mapa do Município de Chókwè .....	33
Figura 2: Ciclo de Planificação Adoptado do Município de Chókwè .....	36

### **Gráficos**

Gráfico 1: Sobre nível de participação nas reuniões/ fóruns locais .....	44
Gráfico 2: percepções dos munícipes em relação à selecção das prioridades para constituição dos planos Estratégicos de desenvolvimento .....	45
Gráfico 3: retorno dos resultados das decisões tomadas aos munícipes .....	45

## RESUMO

Esta monografia consubstancia-se em torno do tema: *Participação dos Municípios no Processo de Tomada de Decisões*, onde é feita uma Reflexão a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município de Chókwè no período compreendido entre 2013 a 2018. É uma pesquisa aplicada, explicativa, qualitativa e baseada em um estudo de caso. A pesquisa parte da constatação que no Município de Chókwè, durante o período de 2013 a 2018, houve fraca participação da comunidade aliada à falta de critérios objectivos de selecção de prioridades durante a concepção do plano do desenvolvimento local. Partindo do problema identificado, formulou-se a seguinte questão: *De que maneira o processo de planificação participativa permitiu ao municípios influenciar na tomada de decisões e a participar na elaboração do plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè, durante o período de 2013-2018?* Para efectivação da pesquisa recorreu ao método hipotético-dedutivo, e as técnicas de pesquisas usadas foram as de documentação directa e indirecta. Como suporte teórico, buscou a escala de medição de Sherry R. Arnstein elaborada em 1992 e o método do quadro lógico. A partir da análise feita concluiu-se que, o processo de tomada de decisão e de participação dos municípios na cidade de Chókwè, apresentou-se a um nível baixo e não efectivo porque apenas ocorreu de forma consultiva. As decisões foram tomadas pelas autoridades municipais através das equipas técnicas, apesar de os princípios de representatividade, diversidade, e participação estarem de forma clara de forma a permitirem a inclusão de tomos no processo decisório. Através da análise feita, igualmente conclui-se participação foi funcional.

**Palavras-chave:** Participação, Municípios, Tomada de decisões, Plano Estratégico de Desenvolvimento e Município de Chókwè.

## CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema *Participação dos Municípios no Processo de Tomada de Decisões: Uma Reflexão a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município do Chókwè 2013 – 2018*.

Este tema insere-se no contexto de Governança participativa, iniciada em Moçambique no âmbito do Programa de Planificação e Finanças descentralizadas que abriu espaço para criação de conselhos Locais. É através das organizações comunitárias e da sua inclusão na estrutura dos Municípios que os cidadãos têm voz e participam nos processos de tomada de decisão para a melhoria das condições de vida no seio das suas comunidades. A planificação participativa feita localmente, envolvendo os municípios, facilita um diálogo entre as autarquias e os cidadãos na gestão do município, para além de melhorar o controlo, a transparência e prestação de contas, tornando-se num dos mecanismos impulsionadores de desenvolvimento rápido ao nível dos municípios.

A Implementação do processo de Planificação participativa em Moçambique enquadra-se no âmbito no novo modelo de governação democrática: *democracia participativa*, enquanto um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação directa de cidadãos na vida política, através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado. Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados, recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação activa e efectiva dos cidadãos.

Foi a partir do século XIX que a questão da participação democrática corporizou-se de forma paradigmática com as reflexões de John Stuart Mill. Este filósofo, considera que uma participação política (no processo de governação e de decisão) tem uma utilidade política porque permite o desenvolvimento da comunidade. E, como tal, a coisa pública não pode ser encarada como um privilégio de poucos. O trato da coisa pública diz respeito a todos. É impreterivelmente necessário criar mecanismos capazes de institucionalizar esta participação alargada. Desta forma, a incorporação dos segmentos populares (das comunidades) nos processos de governação e decisão é, para Mill, a única via possível de salvar a liberdade democrática de cidadãos de ser presa dos interesses da próspera classe média.

Desde o século XIX (época de Mill), o modelo de governação democrático tem vindo a ganhar maior protagonismo nas sociedades, pois como afirma Dahl (2001: 24 - 67) é

proporcionador de oportunidades de participação efectiva, igualdade de voto, bem como do controlo definitivo das políticas.

Em Moçambique, como forma de responder aos imperativos colocados pelo novo modelo democrático, iniciou-se um conjunto de reformas institucionais e estruturais nos finais da década 1980 e início da década 90, que foram: a abertura política e económica. Estas reformas, para além de criação de um ambiente institucional para a realização das eleições democráticas, visavam adopção de mecanismos de descentralização política e a melhoria do funcionamento dos órgãos descentralizados administrativamente. Como resultado, o país inicia Programa de Reforma dos Órgãos locais em 1991, que teve a sua primeira experiência na Província de Nampula no norte do País, com o objectivo de descentralizar o Estado, sucedido pela lei 3/94 e posterior a emenda constitucional, pela lei 6/96 de 22 de Novembro, no quadro institucional para a reforma dos órgãos locais, introduzindo um novo título sobre o poder local no artigo 3, onde configurou-se as condições jurídicas para a organização participativa das comunidades na arena governativa. (CANHANGA, 2007:9)

A ideia de planificação participativa parte do pressuposto de que a elaboração dos planos tendo em conta a participação da população, residente vai possibilitar a realização de actividades que correspondem as reais necessidades da população.

Estruturalmente, à luz do Gil (2008: 181), o trabalho está organizado em quatro capítulos: O primeiro trata da introdução que incorpora aspectos tais como: delimitação do tema, contextualização, formulação do problema e conseqüente pergunta de partida, definição de hipótese, apresentação dos objectivos da pesquisa, justificativa.

O segundo discute os aspectos referentes ao quadro teórico-conceptual. Por sua vez, o terceiro aborda sobre a metodologia do trabalho. Por último, o quarto capítulo faz apresentação e discussão dos resultados. Este capítulo é seguido da conclusão e da referência bibliográfica.

### **1.1.Delimitação do tema**

O presente estudo compreende o parâmetro temporal de 2013 a 2018, Quanto ao espaço, a pesquisa é realizada no Município de Chókwe

## **1.2.Contextualização**

Três factores (históricos, político, quadro normativos) influenciaram, entre outros, o surgimento da questão de participação comunitária, em Moçambique.

### **1.2.1. Evolução histórica do processo da participação das comunidades locais em Moçambique**

Autores como Rocha (2002: 24), sustentam que as tentativas de materialização da participação em Moçambique datam do período colonial com a constituição de associações de carácter cultural e recreativo. Na perspectiva deste autor, estas associações eram como forma de reacção ao estado crítico, económico e social. Noutra vertente, existiam os régulos (chefes tradicionais) que funcionava como elo de ligação entre o governo e as comunidades, preservando os hábitos e valores socioculturais e religiosos da comunidade a ser explorada pelos portugueses, mas, após a independência, foram contestados pelo Estado por terem colaborado com o regime colonial. Por conseguinte, e em sua substituição, foram criados os bairros e aldeias-comunais, grupos dinamizadores (GD) que se afirmavam comprometidos e fieis á ideologia do partido no poder.

A participação no período pós-independência visava a materialização do Projecto político da FRELIMO através dos grupos dinamizadores nas zonas de residência para o controlo popular. Para efectivação do referido projecto, foram criadas várias organizações de massas tais como: Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização da Juventude Moçambicana (OJM), Organização Nacional dos Professores (ONP), Organização Nacional dos Jornalistas (ONJ), com o objectivo de enquadrar a população e usar estas instâncias para mobilizar diferentes grupos (mulheres, jovens, professores, jornalistas para materializar o projecto político (ADALIMA, 2009:56). Para Kulipossa (2004: 23 ) neste período as decisões eram centralizadas ao nível do topo, o que fazia com que estas não reflectissem na melhor maneira de vida das comunidades. Por sua vez Geffray (1991: 58), sustenta que, para melhor controlar a população, a FRELIMO baniu os partidos políticos, movimentos e associações com ideologias diferentes à sua (as autoridades tradicionais, ritos animistas bem como a prática do *lobolo* - Decreto 6/78 de 22 de Abril), o que mais tarde, contribui para o surgimento de movimentos de constelação localizados, gerando a RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique).

Rogersson (1997: 89) sustenta que nas décadas de 80 e 90, alguns Países em via desenvolvimento foram marcadas por grandes mudanças na forma de encarar o papel do Estado e sua relação com a sociedade. As mudanças reflectem a ideia segundo a qual o papel do Estado na resolução de problemas económicos e sociais, durante as décadas de 80 e 90, revelou-se inadequado. É neste período que o governo de Moçambique começa a virar sua atenção para as populações no sentido de juntos trabalharem na identificação e resolução de problemas. Foi assim que Moçambique inicia um processo de reformas de natureza política, económica e administrativa devido à conjuntura interna (a guerra e suas consequência) e externa (caracterizada pela diminuição de apoio vindo do bloco socialista, pois, este debatia-se com problemas internos) bem como a pressão do Ocidente que condicionava qualquer apoio às reformas políticas e económicas de Moçambique. É neste âmbito que o IV congresso do Partido FRELIMO reconhecia oficialmente que:

A existência dos nossos quadros, a debilidade da estrutura recém-criada para a direcção da economia levou a que não tivéssemos sido capazes de envolver eficazmente os órgãos do poder local no processo de planificação. Esta fraqueza levou-nos a cometer erros e termos de corrigir. Assim, a expansão da planificação até aos distritos tornando-a como base principal, é a luta que devemos desenvolver a curto e médio prazo” (IV CONGRESSO, 1985: 34).

Também há que destacar uma reflexão trazida por Canhangá (2007: 24), sustentando que neste período de década 80 e 90, o desafio de planificação participativa foi influenciado por uma conjuntura que transportou a economia do país a um declínio, devido a factores negativos tais como: calamidades naturais, guerra civil que durou 16 anos, destruindo várias infra-estruturas sociais e económicas, associado a isto, a questão de falta de quadros qualificados e a debilidade das estruturas criadas para a direcção da economia nacional. Por consequência, o país teve que se aliar às Instituições de *Bretton Woods*: Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como condição imposta pelo Ocidente para apoiar Moçambique na reabilitação económica (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1994: 45). O governo de Moçambique adere a estas instituições em 1987 iniciando-se, deste modo, o programa de reabilitação económica (PRE) com objectivo de estabilizar a economia do País num período de três anos. Mais tarde, a mesmo veio a designar-se Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) ao incorporar-se a componente social nas reformas (MOSCA, 2005: 12 - 45).

Em 1989, aquando da realização do 5º congresso, a FRELIMO deixa de ser o partido de orientação marxista-leninista abrindo espaço para adopção de um modelo de governação democrática em Moçambique (ABRAHAMSSON & NILSSON, *op.cit*: 65 ).

Sendo assim, houve necessidade de se reformular a Constituição da República que regia o País desde 1975. Adoptou-se uma nova Constituição da República no ano de 1990, que preconizava a defesa e o respeito das liberdades fundamentais do cidadão, introduzindo-se o pluralismo e sistema de democracia multipartidária, incluindo-se uma nova forma de alargamento da participação das comunidades no processo de governação e desenvolvimento local em Moçambique (*ibdem*).

O sistema instituído abriu espaço para a participação das populações na vida política, na governação da realização de eleições, integração em partidos políticos bem como em associações.

Para viabilizar estes princípios e valores o nº 2 do art.263 da Constituição da República de 1990 estabelece que, *“no seu funcionamento, os órgãos locais do Estado, promovendo a utilização dos recursos disponíveis, garantam a participação activa dos cidadãos e incentivem a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades.”*

Como resultado da abertura política, em Moçambique, de uma forma geral, verifica-se a renovação da forma de relacionamento do Estado com a sociedade, evitando-se o mecanismo de orientação *top-down* (um modelo de tomada de decisões no sentido de cima para baixo) e aplicando-se o *botton-up* (a tomada de decisão no sentido de baixo para cima) bem como a introdução de diferentes tipologias de descentralização (PAULO, s/d).

À luz de tudo que fora referido anteriormente, pode-se sustentar a ideia de que a visão corrente está inclinada para a tendência de que as províncias e os distritos possam e devem elaborar estratégias adequadas ao nível regional e local e aplicar os fundos necessários para melhorar a prestação de serviços para população, dando assim um contributo mais eficaz para a redução da pobreza num país onde cerca de 50% da população, ainda vive em situação de extrema pobreza. É neste quadro que os distritos e os municípios são chamados a elaborar os seus planos de desenvolvimento.

### **1.2.2. Factor político: emergência do sistema democrático em Moçambique**

Do ponto de vista político, a questão da participação comunitária está associada à emergência do sistema político-democrático em Moçambique que foi influenciado pelo colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e conseqüente o fim da guerra fria; acompanhada pela queda do Muro de Berlim. Por outro, a emergência do sistema político-democrático em Moçambique fica a dever-se a teoria da Terceira Onda da Democracia desenvolvida por Huntington (1994: 22-34). Segundo este pensador, nos 15 anos que se seguiram ao fim da ditadura portuguesa, em 1974, emergiram regimes políticos democráticos que substituíram regimes autoritários (totalitários) que dominavam a Europa desde a primeira metade do século XX até finais. Estes regimes afectaram também países na da Ásia e da América Latina. Com a substituição dos regimes autoritários ocorreu uma considerável implantação dos regimes democráticos no Mundo. Os movimentos que promoviam a democracia ganharam força e atingiram Moçambique em 1990 com adopção de uma nova constituição, complementado com a realização das primeiras eleições multipartidárias.

As características dos sistemas políticos democracias são: os governos são representativos porque são eleitos; as eleições são concorridas livremente; a participação é ampla; os cidadãos desfrutam das liberdades políticas. E como tal, os governos agem em favor do interesse da população. Portanto, a representação política, resultante dum processo democrático, visa essencialmente, a fruição das liberdades políticas, participação democrática, justiça, tolerância, segurança, bem-estar, estabilidade política.

### **1.2.3. Quadro normativo para participação das comunidades locais nos processos governativos em Moçambicano**

De acordo com Canhanga (2007: 8-9) as mudanças introduzidas no quadro jurídicas no início da década de 1990, permitiram o início do Programa de Reformas dos Órgãos Locais (Prol), em 1991 que culminou com aprovação da lei número 3/94 que cria as primeiras bases legais para o processo de descentralização política em Moçambique. A referida lei 3/94 foi procedida pela emenda constitucional através da lei número 9/96, de 22 de Novembro, criando condições para introdução na Constituição da República do capítulo XIV sobre o Poder Local. O número 1 do artigo 272 da CRM afirma:

“O Poder Local compreende a existência de autarquias locais”. E o artigo 271 da mesma constituição define: “ O Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos

cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano. O Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos”.

Por sua vez, o número 2 do artigo 272 da CRM define: “ as autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”.

Artigo 273 da CRM fala sobre as Categorias das autarquias locais: 1. “As autarquias locais são os municípios e as povoações. 2. Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas. 3. As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede dos postos administrativos. 4. A lei pode estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação”.

Como se pode depreender a partir do exposto, a descentralização pode ser um factor estimulador da democracia participativa e do desenvolvimento, pois, pela via de atribuição do exercício do poder aos órgãos locais, opera-se a aproximação dos governantes aos governados, possibilitando-se a influência destes no processo de tomada de decisões que directamente lhes dizem respeito. Neste sentido, um processo de descentralização política não é apenas necessário, mas inevitável para garantir que a administração responda as necessidades reais e aspirações da comunidade local. É a habilidade racional de penetrar a periferia política e administrativa e de reduzir o peso no centro político, ou seja, é uma forma racional da afirmação da autonomia (autarcização) política das populações.

### **1.3.Problema**

O quadro legal moçambicano, que orienta o processo de descentralização, prevê a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, definição de prioridades, controlo, monitoria e implementação das actividades dos órgãos autárquicos. Também define e estabelece a necessidade dos órgãos das autarquias locais auscultarem as opiniões e sugestões das autoridades comunitárias reconhecidas pelas respectivas comunidades, para a coordenação na realização das actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das mesmas.

De acordo com o Diploma Ministerial n.º 80/2004 de 14 de Maio, “os órgãos municipais em coordenação com as comunidades tradicionais, devem mobilizar e organizar a participação das comunidades locais na concepção e implementação de programas e planos económicos sociais e culturais em prol do desenvolvimento local”.

Nesse âmbito, durante o processo de planificação e orçamentação participativa, os cidadãos em colaboração com as autoridades municipais têm a faculdade de decidir até 15% das receitas próprias e transferências fiscais - Fundo de Compensação Autárquica e Fundo de Investimento de Iniciativa Local, para a transformação de suas demandas em obras e serviços básicos que contribuam para a satisfação das suas necessidades de acordo com as preferências definidas colectivamente.

Apesar dos avanços registados no quadro governativo das autarquias locais, no que concerne ao estabelecimento de mecanismos de participação para o engajamento activo dos cidadãos na governação municipal democrática, inclusiva e transparente, há estudos que apontam para o fraco envolvimento destes nos fóruns de participação criados no âmbito do processo de planificação e orçamentação participativa.

A pesquisa de Langa (2012: 22), tomando como objecto de estudo o Município da Cidade Maputo, constatou que a participação dos cidadãos no processo de planificação e orçamentação participativa foi de carácter formal e consultivo, na medida em que houve ausência de debate explícito sobre a dimensão financeira do Orçamento Participativo, tendo a actuação dos cidadãos se limitando ao acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delegados do Orçamento Participativo, quando na verdade, o que confere mais sentido ao exercício da orçamentação participativa é o envolvimento dos cidadãos em todo o ciclo do processo e a efectiva partilha do poder de decisão com o executivo municipal, sobre o destino das receitas públicas municipais. Por outro lado, Vedor & Cardoso (2010) observaram que no município de Dondo, existe um fraco domínio de questões básicas orçamentais inerentes às prioridades do município no processo de afectação de recursos públicos, e impõe obstáculos a participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa, enfrentando grandes dificuldades para influenciar efectivamente o processo de tomada de decisão nas diversas etapas do ciclo de planificação e Orçamentação Participativa. Em outros municípios aponta-se à falta de um quadro claro de participação, a fraca capacidade técnica dos grupos da sociedade civil para produzirem evidências que fundamentem o seu diálogo com as autoridades e mesmo a fraca capacidade técnica dos

municípios para levarem a cabo uma auscultação efectiva como factores que limitam a eficácia destas iniciativas (MAP, 2016). Ao nível da província de Tete, o estudo desenvolvido por Nhamutote, (2006) no Município do mesmo nome, concluiu que existe uma fraca participação das comunidades locais e assim sugere que deve-se envolver mais os chefes locais na mobilização da comunidade para a participação na vida do município. Finalmente, o estudo de Mangureira (2008) sobre descentralização e municipalização em Moçambique, realizado nos municípios de Metangula, Cuamba, Ilha de Moçambique e Montepuez, refere que, embora exista uma certa capacidade organizativa no processo de planificação participativa, os municípios na sua generalidade, não dominam a metodologia do processo e que o protagonismo na preparação e execução de planificação está nos órgãos de decisão ao nível do município e este aspecto dificulta o exercício de participação das comunidades locais no processo de tomada de decisão. Por via disso, as comunidades locais não são envolvidas em todas as fases do processo de planificação participativa e as tomadas de decisões são controladas pelos líderes e funcionários municipais. Esta situação deve-se ao fraco conhecimento dos direitos e obrigações, tanto dos munícipes assim como dos próprios líderes municipais.

Em relação ao Município de Chókwè, os dados recolhido aquando da pesquisa exploratória, referente ao período de 2013 a 2018, mostram que, apesar de existência instrumentos que conferem a autoridade à comunidade para participação na elaboração dos planos locais, ainda prevalecem problemas como: Fraca participação da comunidade aliada à falta de critérios objectivos de selecção de prioridades, tal mostram as respostas de alguns entrevistados, quando questionados se alguma vez participaram na elaboração de um plano Estratégico de desenvolvimento da sua autarquia; quais foram as etapas seguidas e o papel de cada um deles. As respostas foram: “Sim participei, não sei, não conheço as etapas e não tive nenhum papel”. O que mostra que tecnicamente os munícipes, desconhecem de facto a sua participação nos processos de tomadas de decisões e governação. Entretanto, o artigo 100 do Decreto 11/2005 prevê que “os Órgãos Locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito”.

Face ao problema acima exposto, levanta-se a seguinte pergunta de partida, *De que maneira o processo de planificação participativa permitiu aos munícipes influenciarem na tomada de*

*decisões e a participar na elaboração do plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chokwé, durante o período de 2013 -2018?*

#### **1.4. Hipótese**

O fraco conhecimento de questões básicas de planificação, falta de experiência e capacitação dos munícipes impõe obstáculos à sua participação efectiva no processo de elaboração do plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chokwé, criando dificuldades para influenciar na tomada de decisões, durante o período de 2013 -2018.

#### **1.5. Justificativa**

Análise do tema sobre participação dos munícipes no processo de tomada de decisões para o desenvolvimento local aflora-se fundamental porque permite mostrar que a descentralização pode ser um factor estimulador da democracia participativa e do desenvolvimento, pois, pela via de atribuição do exercício do poder aos órgãos locais, opera-se a aproximação dos governantes aos governados, possibilitando-se a influência destes no processo de tomada de decisões que directamente lhes dizem respeito. Um processo de descentralização política não é apenas necessário, mas inevitável para garantir que a administração responda as necessidades reais e aspirações da comunidade local. É a habilidade racional de penetrar a periferia política e administrativa e de reduzir o peso no centro político, ou seja, é uma forma racional da afirmação da autonomia (autarcização) política das populações.

Do ponto de vista teórico, o presente estudo constitui uma fonte para debates académicos relacionados com as democracias participativas com particular ênfase a participação dos munícipes e do ponto de vista pragmático, a presente pesquisa poderá auxiliar os tomadores de decisões tanto a nível do município como a níveis mais elevados, nas decisões que forem a tomar que estejam relacionadas com as democracias participativas.

Em termos de produção científica, a pesquisa tem a sua importância uma vez que parte de um referencial teórico para discutir aspectos ligados à Participação dos munícipes na elaboração de Planos de Desenvolvimento locais. Em torno duma problemática específica, procurou-se, articular os aspectos teóricos e práticos através da combinação de instrumentos de observação e de colecta de dados, bem como pela sua análise e interpretação.

A escolha do tema para a análise explica-se pela afinidade na área e pelo interesse desenvolvido durante o período da academia. A escolha do Município de Chókwè está relacionado com a falta de estudos desenvolvidos ao nível daquela autarquia. Neste âmbito, a pesquisadora, pretende aferir o nível de participação dos munícipes, uma vez que tem havido muitas reclamações em relação ao seu envolvimento na governação local ( no processo de tomada de decisão ).

O período escolhido que vai de 2013 a 2018 deve-se ao facto de ser o período em que foi elaborado e implementado o plano estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè analisado no presente trabalho.

## **1.6.Objectivos**

### **1.6.1. Geral**

Analisar o nível de influência na tomada de decisões e de a participação dos munícipes na elaboração dos Planos de desenvolvimento local.

### **1.6.2. Específicos**

- a) Descrever as principais etapas do processo de elaboração Plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè, durante o período de 2013 a 2018.
- b) Identificar os actores envolvidos e o seu papel no processo de elaboração Plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè, durante o período de 2013 a 2018.
- c) Identificar os mecanismos de participação dos munícipes no processo de elaboração Plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè, durante o período de 2013 a 2018.

## **CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Este quadro teórico e conceptual compreende três aspectos fundamentais: revisão da literatura, teoria de base e definição de conceitos relevantes a serem operacionalizados ao longo do trabalho.

### **2.1. Revisão da Literatura sobre Participação Política e Democrática**

#### **2.1.1. Participação Política**

A teoria de participação política não é nova, ela tem suas raízes na Grécia Antiga com a implantação das democracias directas nas quais o cidadão participava directamente no processo de tomada de decisões dos assuntos da sua cidade. No entanto, foi no século XIX da nossa era que a participação política tornou-se um problema central através das democracias representativas modernas.

Na sua obra denominada *A democracia na América*, Alexis de Tocquville considera que a liberdade política nos Estados Unidos da América é alimentada pelo poder soberano que reside no povo; ou seja, o povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, sua aplicação pela eleição do poder executivo; pode-se dizer que ele mesmo governa. Ele é a causa e o fim de todas as coisas; tudo sai do seu seio e tudo se absorve nele (TOCQUIVILLE, 2007: 52). Aqui Tocquville coloca o povo como proprietário (no sentido *Lockiano* do termo) do poder político. O povo indica directamente os seus representantes e os escolhe, em geral todos os anos, a fim de tê-los completamente na sua dependência. É a maioria que governa em nome do povo.

Ainda no século XIX, a questão da participação política ganhou o seu aspecto paradigmático com as observações de Stuart Mill. Em *considerações sobre Governo Representativo* de 1859, Stuart Mill afirmou que:

O único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado (MILL, 1981:223).

Como pode-se depreender em Mill, a representação política afigura-se como único mecanismo de participação política de todos na coisa pública. No entanto, dado a complexidade das sociedades modernas, a democracia directa tornou-se insustentável e a representação política, mostrou-se ser o ideal, tal como sustentou Mill (*ibidem*):

Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser representativo.

Do ponto de vista de desenvolvimento comunitário local, a participação das comunidades locais foi analisada por vários autores tais como Bowles (1989), Griffin e Grounder (1991). Segundo Tompson, (1998:56), esses autores defendiam que a ajuda comunitária internacional tem influenciado os governos do terceiro mundo a desenvolverem interesses em práticas participativas e impõe condições para que se apliquem modelos de participação como forma de criar um processo decisório em organizações e associações locais tenham mais abertura no processo de tomada de decisões do interesse público.

Por seu turno, Abrahamsson & Nilsson (1994), Botiwinick (1990) e Shepherd (1994), defendem uma abordagem participativa da população, enfatizando a necessidade da participação activa da comunidade no processo de tomada de decisões para se alcançar o sucesso dos programas e como forma de responsabilizar as comunidades na implementação dos mesmos. Este modelo mostra que a falta de participação da comunidade na identificação e solução de seus problemas pode reduzir o sucesso dos programas a serem implementados.

Shepherd (1994), afirma que a participação requer mudança de atitude, entendimento, humildade, flexibilidade e paciência. O autor defende que tanto o governo como as ONGs devem ter regras que promovam a participação. É necessário que se trabalhe com a comunidade e com outras organizações existentes, para responder às iniciativas locais sendo que os projectos devem ser suficientemente pequenos de modo a que sejam acessíveis e de fácil percepção para o pessoal local. O autor acrescenta que devem existir factores facilitadores como políticas de suporte, tradição da organização comunitária, bons líderes e gestores, tecnologias que promovam maior autonomia.

Olson (1998), defende que para se atingir uma participação activa das comunidades durante o processo de tomada de decisões é importante a criação de organizações como associações, comités, grupos, entre outras, para que sirvam de elo de ligação entre as comunidades, a administração local e as ONGs que operam no local, pois, são as organizações de base que aumentam o poder negocial e interventivo em assunto de interesse local (OLSON, 1998:87).

Por sua vez, Ismail *et al.* (1997:26) sustentam que a participação directa ou indirecta da população na vida política é um imperativo para a governação local pois, quando faltam mecanismos de escuta, as estruturas governamentais são insensíveis aos interesses da população e não satisfazem as necessidades desta.

Este trabalho identifica-se com a abordagem desenvolvida por Abrahamsson & Nilsson (1994), Botiwinick (1990) e Shepherd (1994). A adopção desta perspectiva justifica-se pela defesa da participação activa da comunidade no processo de tomada de decisões como uma condição *sine qua non* para se alcançar o sucesso dos programas e como forma de responsabilizar as comunidades na implementação dos mesmos.

### **2.1.2. Planificação Participativa**

Em Moçambique a ideia de planificação participativa inicia no âmbito do processo de descentralização administrativa, onde criou-se as condições para superar a crise de democracia, reforçando o desenvolvimento local através de inclusão e gestão de projectos de desenvolvimento (CANHANGA, 2007: 19).

Entretanto, em sociedades onde encontram-se diversos segmentos da população, sociais, políticos e económicos torna-se difícil identificar interesses gerais. Portanto, há necessidade de se constituir organizações de participação dos cidadãos envolvidos no processo de planificação. A inclusão de valores, prioridades nas agendas de desenvolvimento local é feita através de planificação participativa, significando a definição conjunta de prioridades, metas, objectivos a ser realizados num período. (*IDEM*: 34).

Canhanga (*op. cit*), traz uma abordagem de planificação participativa ao nível municipal, onde as instituições organizadoras do processo de planificação concentram-se unicamente na obtenção de

apoios que sustentam iniciativas já definidas e que os segmentos locais não têm grandes influências na definição final de suas preferências e prioridades.

Por seu turno Nguenha (2009:15) refere que o conceito de participação é utilizado para designar variadas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos em tais processos. Para este autor, os níveis de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, vão desde a partilha de informações que os governos detêm, passando pela consulta até à partilha do poder decisório.

É importância referenciar que no processo participativo são feitas consultas das dificuldades que afectam as comunidades, no entanto Nguenha (2009:17), alerta que a maior inconveniência das consultas comunitárias é que embora permitem que os cidadãos tenham a possibilidade de expressarem as suas necessidades e até propostas de solução, mas nem sempre as decisões tomadas têm como base tais propostas. Isto significa que as consultas comunitárias não asseguram uma participação efectiva dos cidadãos.

Outrossim, na Localidade em estudo a população residente participa através dos Conselhos locais e estes não intervêm em nenhum momento do processo decisório apenas são consultados sobre as necessidades e por fim aprovam o que já foi decidido pela elite governante e o resto das fases fica ao critério da equipe técnica.

Ao nível dos distritos MASC (2011:11) analisou o nível de participação e de consulta das comunidades locais no processo de governação e verificou que esses processo são feitos através dos Conselhos Locais, e estes não podem tomar decisões sem previa consulta as comunidades locais na prossecução de interesses de desenvolvimento local.

Para Forquilha (2011: 13), com a institucionalização e funcionamento das IPCCs tem vindo a mostrar uma cada vez maior redução da participação a uma simples consulta, matéria justificada pelo RELOLE onde com a sua aprovação os conselhos locais tinham espaços para aprovação de certas matérias a nível distrital como o plano de actividades e do respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital, mas com a aprovação do novo guião de organização e funcionamento apenas tem o poder de decisão nos pedidos de concessão de financiamento de projectos de iniciativa local. Entretanto, os conselhos locais têm um papel

marginal não só no que se refere à elaboração dos planos como também no processo da sua execução e fiscalização. Neste caso o guião traz certas limitações que na visão de Forquilha, denomina de Estado centralizador contrastando os objectivos da descentralização e que sejam menos usados como instrumentos de governação local inclusiva e participativa.

Segundo Weimer & Nguenha (2008) *apud* Canhanga (2007:107) o quadro constitucional e institucional que orienta o processo de descentralização salienta, no espírito e na letra, a importância da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, na definição de prioridades, no controlo, monitoria e implementação das actividades dos órgãos autárquicos.

Para Forquilha & Orre (2012) *apud* Muxanga (2013:11) nos estudos feitos sobre os CCs nos distritos de Zavala, Gorongosa e Monapo constataram a presença nos Conselhos consultivos (CCs) de segmentos com afinidades com a FRELIMO com 65% no distrito de Gorongosa e tendo concluído que a FRELIMO se transformou no vector de participação no nível local, reforçando a exclusão política e impacta negativamente o alargamento da base de participação. De outro lado, apresenta-se a imprecisão da legislação ao definir os CCs como fóruns deliberativos<sup>1</sup> e ao mesmo tempo consultivos<sup>2</sup>, abre espaço para a *marginalização* e esvaziamento visto que os administradores sendo presidentes dos CCs se limitam a realizar consultas informativas, onde os CCs são chamados a validar decisões já tomadas e não a apreciar e aprovar os assuntos em pauta, existindo assuntos que não passam pelos CCs referentes ao desenvolvimento.

### **2.1.3. Surgimento de Planificação Participativa em Moçambique**

As primeiras experiências de planificação participativa resultaram das orientações do Ministério da Administração Estatal (MAE) e do Ministério do Plano e Finanças (MPF), em 1998, que recomendava a constituição de Fóruns Consultivos da sociedade civil para apoiar o processo de planificação distrital, sob a orientação da Administração do Distrito. (MAE/MADER/MPF, 2003) *apud* Osório & Silva (2009:14).

A criação das IPCC's foi precedida pelo processo de criação de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital. As primeiras experiências de participação comunitária podem ser

---

<sup>1</sup> No âmbito da primeira experiência de planificação participativa no norte do País.

<sup>2</sup> No âmbito da lei 8/2003 lei dos órgãos locais do Estado.

ilustradas pelo programa de planificação distrital da província de Nampula e pelos projectos e planos de desenvolvimento de Milange e de Maganja da Costa, na Província da Zambézia, no Norte e centro do País. Por sua vez.

Segundo Forquilha (2009: 15) a experiência de planificação participativa começou em dois distritos da Província de Nampula, nomeadamente Mecubúri e Angoche, e posteriormente foi estendida para todo o país, com a criação generalizada dos conselhos locais a nível nacional. Este processo conheceu um impulso significativo com a entrada em cena da atribuição e uso do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) em 2006.

Com a implementação das reformas de descentralização pressupunha-se que alargariam a base de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo dos cidadãos.

A partir de 2000, segundo Nguenha (2009) floresceram em Moçambique algumas experiências de planificação participativa ao nível Municipal com apoio de organizações de cooperação internacional. E quatro anos depois, pouco mais de vinte municípios adoptavam alguma forma de participação comunitária. Provavelmente, por esse facto, em 2004 o Governo produz legislação que uniformiza a organização dos serviços técnicos administrativos e estabelece as autoridades comunitárias ao nível municipal e define formas de articulação entre estas e os órgãos municipais. Apesar de que a maioria das formas de participação que se desenvolvem ao nível municipal carece de institucionalização e de sustentabilidade, sendo instáveis e vulneráveis à discontinuidades sobretudo nas alternâncias da liderança política.

Importa referir que face ao excerto acima, apenas buscamos referenciar a origem de planificação participativa que ocorre entre órgãos de poder local e órgãos locais de Estado, mas para o estudo importa-nos no nível dos órgãos do poder local.

#### **2.1.4. Princípios Fundamentais da Organização para Consulta e Participação Comunitária em Moçambique.**

Para organização da consulta e participação comunitária em Moçambique, o governo definiu três princípios fundamentais: participação, representatividade e diversidade.

- **Princípio de Participação** – o presente princípio afirma que os órgãos de participação comunitária devem ser baseados num processo através do qual as pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, influenciam as decisões que lhes afectam, ou seja, o processo da consulta e participação deve trazer para o processo de decisão as preocupações de todas as pessoas que se querem fazer ouvir, o que implica abrangência, equidade e respeito pelas formas de organização legítimas existentes desde que não se contradigam com leis vigentes no país.
- **Princípio de Representatividade** – este princípio estabelece que os órgãos de consulta e de participação devem representar segmentos específicos da população do Distrito quer na base geográficas das várias localidades, quer na base social dos vários grupos populacionais e de interesses.
- **Princípio de Diversidade** – segundo este princípio, a composição dos órgãos de participação devem reflectir em geral a constituição da população local, em termos de género, idade, classe social, etc. De uma forma geral pode se afirmar que o conselho local assenta no princípio de igualdade de tratamento dos cidadãos, direitos a diferenças, a transparência e diálogo. Os diferentes actores e sectores das comunidades devem estar representados nos órgãos que planificam, implementam e monitoram a planificação e o desenvolvimento social, económico, e cultural das comunidades de acordo com os seus interesses.

### 2.1.5. Instrumentos de Auxílio na Planificação em Moçambique

Os documentos abaixo (que são instrumentos de auxílio) apresentam as políticas de desenvolvimento económico e social do Governo, as grandes linhas da estratégia de desenvolvimento sectorial, traçando objectivos ao nível nacional cuja implementação é de responsabilidade de todos os órgãos do Estado.

Os principais instrumentos de auxílio na planificação estratégica distrital são:

- **Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)** define políticas específicas e instrumentos de gestão orientados a melhorar as condições de vida de todos

os moçambicanos e em particular os mais pobres. O objectivo Central do PARPA é a redução dos níveis da pobreza absoluta através da promoção de um crescimento económico acelerado e amplamente participativo e o acesso aos serviços básicos. Para além disso, o PARPA apresenta as principais acções e prioridades a serem implementadas nos diferentes sectores e a diferentes níveis.

- **Programa Quinquenal do Governo e Plano Economico e Social** – estes programas visam o combate a pobreza e o crescimento económico através do aumento de cobertura e da qualidade de serviços públicos básicos. Tem como princípio básico a programação e gestão de fundos externos através dos sistemas do princípio básico a programação e gestão de fundos externos através dos sistemas do Estado. Definem igualmente as competências dos órgãos do nível Provincial e Distrital.
- **Estratégia Global da Reforma do Sector Público** - Estratégia Global da Reforma do Sector Público. Esta estratégia enfatiza a descentralização como um meio para alcançar a transparência e prestação de contas á sociedade civil, a todos os níveis. Igualmente, prevê o desenvolvimento das capacidades que permitem aos órgãos descentralizados assumirem maior protagonismo na planificação e gestão dos recursos públicos e serviços. A estratégia define a Administração Pública como servidora dos cidadãos e a sociedade em geral, exige aproximação da administração aos utentes e prestação de serviços de melhor qualidade. Ao Estado caberá a responsabilidade de modernizar os seus serviços e melhorar a gestão e funcionamento dos órgãos.
- **Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD)** - o objectivo geral do PPFD é contribuir para a redução da pobreza através da melhoria da governação local. O PPFD enfatiza o fortalecimento da capacidade das instituições locais de planificar de forma transparente nas iniciativas de âmbito público ao nível local. Para foi adoptado a metodologia de planificação participativa que se considera de suma importância as contribuições e o envolvimento de todos os actores.

## 2.2. Teoria de base

Para avaliar o nível de participação dos munícipes de Chókwè no período em análise, recorreu-se à clássica escala de Sherry R. Arnstein, elaborada em 1992, para explicar os processos de

envolvimento dos cidadãos no processo de planificação nos Estados Unidos, a qual ainda hoje, é considerado um modelo de grande utilidade para a compreensão do fenómeno político da participação.

A escala está subdividida em oito níveis em que o autor, só nos três últimos, admite que se está num quadro efectivo de participação, não reconhecendo a informação, nem a consulta e, tão pouco a «conciliação», se não desembocarem num processo de co-decisão e co-gestão, um carácter sério de mobilização da cidadania. (BILHIM, 2004: 58):

1. *Manipulação e 2. Terapia* - os dois são não participativos. O objectivo é «curar» ou «educar» os participantes.

3. *Informação* - primeiro passo mais importante para legitimar a participação. Mas a ênfase é colocada com frequência numa informação unidireccional (*one way*). Não existe canal para *feedback*.

4. *Consulta* -corresponde a pesquisas de comportamento, encontros de moradores e inquéritos públicos. Mas o autor ainda acha que isto representa apenas uma vitrina e pode ser confundido com um ritual.

5. *Conciliação* -por exemplo, captação de pessoas escolhidas cuidadosamente para as comissões. Permite aos cidadãos opinar ou planificar *ad infinitum*, mas retém, para os detentores do poder, o direito de julgar a legitimidade ou plausibilidade da opinião. Arnstein não considera em si mesmas a *informação*, a *consulta*, ou a *conciliação* como formas de participação verdadeira. Por isso, esses três patamares representam, ainda, o domínio do simbólico.

6. *Parceria* – o poder está de facto redistribuído por meio de negociação entre os cidadãos e os detentores do poder. As responsabilidades do planeamento e das tomadas de decisão são partilhadas, por exemplo, através de comissões conjuntas.

7. *Delegação de poder* - os cidadãos detêm uma clara maioria de lugares nas comissões com poderes delegados para tomar decisões. O público tem agora o poder para assegurar a *accountability* do programa que lhe é destinado.

8. Controlo dos cidadãos - os cidadãos gerem por completo a tarefa de planificar, tomar decisões e dirigir um programa, por exemplo, uma comissão de moradores dotada de fundos (*idem*: 59).

Por outro lado, para analisar o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município de Chókwè recorre-se ao Método do Quadro Lógico, enquanto um instrumento para planificação por objectivos, análise, apreciação, acompanhamento e avaliação de projectos; um instrumento de planificação que enquadra os diversos elementos num processo de mudança (problemas, objectivos, partes interessadas, plano para implementação, etc); um meio auxiliar para criar participação ou responsabilidade ou propriedade. (ASDI, 2003: 3). O método assenta na ideia de que se justifica um projecto de desenvolvimento se os serviços e os produtos que o projecto entrega correspondem às necessidades das pessoas (grupo-alvo).

Este modelo tem sido utilizado de maneira consagrada e ampla desde o início de 1990 por quase todas as principais agencias de cooperação internacional tais como ONU (*Organização das Nações Unidas*), USAID (*United States for International Development*), NORAD (*Norwegian Agency for Development Cooperation*), etc.

Trata-se de um modelo que começou a ser desenvolvido entre os anos de 1969 e 1970 para a aplicação em projectos de desenvolvimento social motivadas pela USAID que constatou a dificuldade em tornar suas iniciativas efectivas e por meio da análise de um rol de projectos da ocasião.

O MQL utiliza como fundamento principal a participação de todos os principais intervenientes, sendo orientados por facilitadores na moderação das discussões, monitorando a compreensão das expectativas por todos os participantes por meio das reuniões estruturadas que podem ser Workshops.

Existem diversos passos na análise do Método do Quadro Lógico, ou seja, na análise do processo de planificação (ASDI, IDEM: 7- 13):

*1º Passo – Contexto ou análise do contexto da sociedade*

Todos os processos de mudança orientados por objectivos fazem parte de um contexto mais amplo, a que se chama de contexto do projecto (contexto da sociedade). O projecto é continuamente influenciado por diversos processos económicos, sociais e políticos que se operam na sociedade. Ao planificar um projecto é essencial ter-se uma imagem clara do contexto. Que factores externos são importantes para a realização dos objectivos do projecto? Em que ambiente é que o projecto está situado?

### *2º Passo – Análise das partes interessadas*

As partes interessadas são as que são influenciadas e que influenciam o que acontece no projecto- directa ou indirectamente. Pode-se tratar de indivíduos ou organismos ou organizações que podem ser quer a favor quer contra uma mudança. Diferentes partes interessadas tem diferentes possibilidades de influenciar um projecto. Um levantamento das partes interessadas do projecto e sua relação com o projecto constitui uma parte essencial da planificação de projecto. As partes interessadas podem ser divididas em quatro grupos principais: 1. Beneficiários ou grupo-alvo. 2. Implementadores. 3. Decisores. 4. Financiadores.

### *3º Passo – Análise do problema e da situação*

As perguntas básicas, a que uma análise do problema ou análise da situação deverá responder, são as seguintes:

- Qual é o problema principal a resolver com a ajuda do projecto?
- Quais são as causas do problema? Quais são as verdadeiras e fundamentais?
- Quais são as consequências do problema?
- Quem é afectado pelo problema? Quem tem propriedade do problema?

### *4º Passo – Análise dos objectivos*

Depois de se ter identificado os problemas que o projecto deverá contribuir para eliminação e se ter empreendido uma análise das partes interessadas, é altura de formular os objectivos. Se a análise do problema tiver sido empreendida com exactidão, a formulação dos objectivos não deverá envolver quaisquer dificuldades. Os objectivos deverão ser claros, realistas e mensuráveis.

A análise dos objectivos pode responder ao seguinte:

- O que é se quer alcançar com o projecto? Por que razão é que o projecto é importante?
- Qual é a imagem que o dono do projecto tem da situação ideal?
- Porque é que o grupo alvo precisa do projecto?
- Por que diferentes componentes ou sub-metas é que a situação é composta?
- Que sub-metas são necessárias para alcançar os objectivos do projecto?

#### *5º Passo – Actividades*

Elaborar um plano de actividades de acordo com os objectivos traçados para o projecto. É comum atentar nas actividades de um projecto e esquecer os objectivos. Se as actividades forem planeadas e implementadas de uma forma adequada, os resultados serão alcançados, o que por sua vez conduzirá à realização do objectivo do projecto, influenciando também a longo prazo os objectivos gerais. As actividades deverão atacar as causas do problema principal.

#### *6º Passo – Recursos ou fundos*

A planificação dos recursos encontram-se, como é natural, estritamente ligada à planificação das actividades. O recurso fornecidos a um projecto para se poder implementar as actividades planeadas pode, por exemplo, consistir no seguinte:

- Competência técnica (peritos locais ou estrangeiros/ planificação dos diversos tipos de conhecimentos necessários);
- Equipamentos, eventualmente peças sobressalentes e um plano para uma eventual formação em manutenção do equipamento;
- Fundos ou financiamento;
- Tempo; e
- Instalações.

#### *7º Passo – Medir a realização dos objectivos ou indicadores*

Um projecto atinge os seus objectivos? Para responder a esta pergunta, o projecto tem de identificar os indicadores, que tornam possível medir o desenvolvimento do projecto a diversos

níveis. Um indicador é uma forma de tornar um objectivo claro e tangível. Existem pelo menos tantos indicadores como objectivos. Um indicador pode, por exemplo, ser uma fonte estatística, o facto de se poder ver na estatística que se operou uma mudança como resultados do projecto.

#### *8º Passo – Análise dos riscos*

As partes interessadas têm de identificar, analisar e avaliar diversos factores que afectam de diversas formas as possibilidades do projecto alcançar os seus objectivos, uma análise de eventuais factores externos e internos críticos, uma análise dos riscos, dá-nos a possibilidade de avaliar os pressupostos que o projecto trabalha.

#### *9º Passo – Pressupostos*

Um projecto não existe num vácuo social, económico e político. O seu êxito depende de normas, leis, decretos, políticas, vontade e compromissos políticos, afectação de fundos, etc, isto é aquilo a que normalmente se refere como situação institucional num país. Esta situação cria pressupostos também deverão ser analisados antes de se iniciar o projectos.

Assim, um plano de desenvolvimento, enquanto um instrumento de orientação das actividades de desenvolvimento, deve permitir um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente económico gerado na economia local e/ou a atracção de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido.

### **2.3. Definição de Conceitos-Chave**

Neste ponto, pretende-se definir os conceitos que se consideram relevantes para a efectivação do presente estudo. Não é sua intenção esgotar todos conceitos relacionados com a participação comunitária, mas sim trazer os conceitos-chave que nos ajudarão a compreender melhor o tema. Por consequência, entende-se ser pertinente definir os seguintes conceitos: Comunidade, Participação comunitária, plano de desenvolvimento.

### 2.3.1. Participação dos Municípios

Para falar de participação de municípios, é recomendável tratar, em primeiro lugar do conceito de participação. Participação é definido por Chichava (1999: 13), como uma forma de organização e um processo de capacitação para o exercício efectivo do poder. Para o autor, a participação é vista, por um lado como o *empowerment*, como processo de desenvolvimento de procedimentos práticos e experiencias que habilitam a população beneficiária a fazer ouvir sua opinião na negociação e gerir eficazmente sua participação no desenvolvimento. Por outro lado, como algo essencial e fundamental ao capacitar a população a tomar decisões e acções que ela acha importante para seu bem-estar. Paulo (S.D) define participação como um processo activo através do qual os beneficiários (a comunidade, população comum) influenciam a direcção e execução de um projecto de desenvolvimento com intuito de melhorar o seu bem-estar em termos de rendimento, crescimento, confiança e estatuto social. Para o PNUD (1993:21), participação significa que as pessoas estão intimamente envolvidas nos processos económicos, sociais, culturais e políticos que afectam as suas vidas.

Uma reflexão decorrente nas definições anteriores pode-se concluir que os autores ao definirem participação como *empowerment* tentam-nos mostrar como a participação pode aumentar o poder psicológico, sociocultural, político e económico de um determinado grupo de indivíduos ou comunidade, permitindo desta feita, o aumento da sua eficácia no exercício do seu direito.

Referente a capacitação pode significar aumento do poder por parte de um grupo e o fortalecimento de recursos e capacidades por parte da comunidade, uma vez que uma comunidade capacitada, torna-se mais preparada e mais forte e que desta forma terá maior capacidade de discutir e negociar em função do cumprimento dos seus interesses. Por fim, uma comunidade com poder e capacidade vai com certeza influenciar a direcção a executar os programas que visem a melhoria das condições e bem-estar da comunidade.

Pretty (1995: 67) classifica o conceito de participação em sete níveis:

- i) *Participação passiva* – quando a participação é unilateral onde a agência de intervenção limita-se dizer à comunidade o que pretende fazer ou está acontecendo sob administração do projecto;

- ii) *Participação informativa* – quando a comunidade se limita a responder as questões colocadas pela equipa de intervenção e não têm oportunidade de se expressar;
- iii) *Participação consultiva* – nos casos em que a comunidade é consultada mas não tem oportunidade de tomar decisões;
- iv) *Participação por incentivos* – reflecte a participação feita em troca de recursos materiais;
- v) *Participação funcional* – quando a comunidade participa na formação de grupos de trabalho para alcançar objectivos predeterminados, comunidade não envolvida no processo de planeamento, sendo que maior parte das decisões são tomadas pelos promotores do projecto;
- vi) *Participação interactiva* – quando a comunidade participa na análise que conduz aos planos de acção e fortalecimento das instituições locais existentes. O grupo leva o controlo sobre as decisões locais e a comunidade mantém as estruturas e práticas locais;
- vii) *Auto – mobilização* – a comunidade participa na tomada de iniciativas, independentemente das instituições locais ou externas para mudanças sistemáticas.

A comunidade desenvolve contactos com instituições externas para obter conselhos sobre técnicas que necessita mas também mantém controlo sobre os recursos usados.

Os níveis de participação apresentados por Pretty (1995), demonstram-nos que os actores podem participar de diversas maneiras, como é o caso, por exemplo, da participação passiva, informativa, consultada sobre um determinado assunto. Também pode ser em função dos ganhos ou benefícios a serem obtidos, no entanto há que referir que consideramos a participação interactiva como a que mais se enquadra no nosso objecto de estudo porque ela permite que haja interacção entre os diversos envolvidos no processo, ou seja, quando a comunidade participa na análise que conduz aos planos de acção e fortalecimento das instituições locais existentes, isso por si só, leva ao alcance dos resultados desejados. O grupo leva o controlo sobre as decisões locais e a comunidade mantém as estruturas e práticas locais. Dentro deste contexto torna-se necessário compreender o conceito de participação comunitária, sendo importante para o estudo.

Por último, procura-se trazer o debate em volta do conceito de participação comunitária, que é um dos conceitos que se propôs definir por se considerar importante para a materialização dos

objectivos de forma que são apresentadas visões de diferentes autores. Neste contexto, para Manor (1998: 75), participação comunitária é a ocasião onde todos ou a maioria das pessoas nas zonas rurais se juntam num espírito cooperativo e colaboram voluntariamente para construir ou criar alguma coisa.

Na perspectiva de Chichava (1999: 97), participação comunitária é uma forma de acção política, isto é, envolve um processo social com implicações, com intuito de assistir os grupos mais desfavorecidos a clarificar e expressar não apenas suas necessidades mas também a tomada de acções colectivas para sua solução, envolvendo-se tais comunidades na tomada de decisões, implementação e gestão sobre seus próprios recursos. Uma perspectiva aproximada a esta é enfatizada por Valá (1998: 23), que define o conceito como sendo um processo segundo o qual os membros de uma determinada comunidade participam de forma activa e organizada na planificação e análise de seus problemas, busca soluções alternativas, mobilização de recursos e realização de intervenções de desenvolvimento. Num contexto em que as comunidades aumentam seus conhecimentos e compreensão dos vários factores que lhes afectam. Melhorando qualitativamente sua intervenção na resolução de assuntos que lhes dizem respeito, em função dos seus interesses e aspirações.

O conceito participação comunitária é definido por Chichava (1990:14), como um direito que a população tem de participar na tomada de decisões que afectam directamente as suas condições de vida. Xavier (2001: 45), alarga o conceito ao apresentar a noção de que é um processo que garante o envolvimento de população na tomada de decisões, na implementação de programas e na avaliação dos benefícios de tais programas. Os autores referidos são unânimes em afirmar que a participação envolve-se na resolução dos problemas lhe afecta, enquanto Chichava (1999), traz a luz a importância que os grupos desfavorecidos ao participarem na tomada de decisões contribuem na definição e gestão dos seus recursos. Por sua vez Valá (1998), refere que as comunidades participando, aumentam a informação e compreendem melhor diversos factores que lhes afectam, de forma que intervêm com mais facilidade na resolução de assuntos do seu interesse.

### **2.3.2. Planos de desenvolvimento**

Antes de definir o plano de desenvolvimento, há necessidade de tratar, em primeiro lugar do conceito de plano que é entendido como um instrumento de orientação das actividades, resultante de um processo de planificação. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) é um documento elaborado pelo município com a participação comunitária, sector público, sector privado e parceiros de cooperação, no qual estão reflectidas todas as aspirações que o município / distrito a curto e médios prazos pretende alcançar, com vista a melhorar a prestação de serviços básicos às populações e aumentar o nível de desenvolvimento socioeconómico com base nos recursos disponíveis.

## **CAPÍTULO III: METODOLOGIA**

### **3.1. Caracterização da pesquisa**

Do ponto de vista da sua natureza, este trabalho é uma pesquisa básica porque objectiva gerar conhecimentos gerais para aplicação prática dirigido à solução de problemas específicos sobre o Município de Chókwè, durante o período de 2013 a 2018. Outrossim, é uma pesquisa explicativa porque visa indicar o porquê da ocorrência dos problemas relacionados com a fraca participação dos munícipes. A explicação é feita por meio do registo, classificação e da interpretação dos fenómenos. Quanto à forma de abordagem, é qualitativa.

### **3.2. O método de abordagem, de procedimento e as técnicas de recolha de dados**

De acordo com Ferrari (1974), *apud* Prodanov & Freitas (2013:24), o método científico é um traço característico da ciência, construindo-se em instrumento básico que ordena, inicialmente, o pensamento em sistemas e traça os procedimentos do cientista ao longo do caminho até atingir o objectivo científico pré-estabelecido. Aprofundando a discussão sobre o método científico, Bunge (1974), *apud* Marconi & Lakatos, (1997:15-35), considerou o método científico como um conjunto de procedimentos por intermédio dos quais a) se propõe os problemas científicos e b) colocam-se à prova as hipóteses científicas.

Por seu turno, Kaplan (1975), *apud* Marconi & Lakatos (*ibidem*) defende que a característica distintiva do método é a de ajudar a compreender, no sentido mais amplo, não os resultados de investigação científica, mas o próprio processo de investigação. Realça ainda que o método deve permitir, a todos os cientistas, retrair os procedimentos daquele que alcança resultados válidos, permitindo a compreensão dos caminhos seguidos no procedimento de investigação. À luz de Ferrari (1974) e Marconi & Lakatos (2007), o que identifica uma ciência também é o método científico, ou seja, não há ciência sem o emprego de métodos científicos.

Para este trabalho usou-se: o método de abordagem, método de procedimento e as técnicas de recolha de dados. Quanto ao método de abordagem, o estudo privilegiou o hipotético - dedutivo que, segundo Margo & Barbosa (2004:77), é a herança da corrente epistemológica do positivismo, que se apela à percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formulam hipóteses e pelo método de inferência dedutiva, que testa a predição da ocorrência de

fenómenos abrangidos pelas hipóteses. Por sua vez, Gil (2008:12) indica que o método hipotético-dedutivo, enquanto método de abordagem, foi definido por Karl Popper a partir de críticas à indução, através da obra *A Lógica da Investigação Científica*. Este método inicia-se com um problema ou lacuna no conhecimento científico, passando pela formulação de hipóteses e por um processo de inferência dedutiva, o qual testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela referida hipótese.

Relativamente aos métodos de procedimentos, Gil (2008:15) considera que estes têm por objectivo proporcionar ao investigador os meios técnicos, para garantir a objectividade e a precisão no estudo dos factos sociais. Mais especificamente, visam fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, em especial no que diz respeito à obtenção, ao processamento e à validação dos dados relevantes à problemática do objecto da investigação realizada. Deste modo, neste estudo escolheu-se o método monográfico, como método de procedimento técnico.

Para Silva (2004: 15), o método monográfico envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Na senda de Silva, Gil (2008: 18), o método monográfico tem como princípio que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes. Esses casos podem ser os indivíduos, as instituições, os grupos e as comunidades. Nessa situação, o processo de pesquisa visa examinar o tema seleccionado de modo a observar os factores que o influenciam, analisando-o em todos os seus aspectos. Neste trabalho, o caso em pesquisa é a instituição legislativa moçambicana.

Em relação as técnicas de investigação, as principais que foram usadas são:

- a) **Pesquisa bibliográfica** - na pesquisa bibliográfica procurou-se obter instrumentos teóricos de análise através de consultas de uma vasta bibliografia tal como livros e documentos sobre o assunto que se pretende analisar o tema em estudo. Sendo a pesquisa bibliográfica uma técnica que se baseia em material já elaborado e tornado público em relação ao tema em estudo, desde livros, monografias, teses e pesquisas, a sua vantagem reside no facto de permitir a cobertura de uma gama de fenómenos mais amplos em relação aos fenómenos que seriam possíveis de pesquisar directamente. Esta vantagem

torna-se relevante quando o problema da pesquisa requer dados muito dispersos (Gil, 1994). Para o efeito a pesquisa analisa livros de leitura correntes, Enciclopédia e dicionários científicos.

A pesquisa bibliográfica é referente às questões de participação dos munícipes, planificação participativa, plano estratégico de desenvolvimento, etc.

- b) Pesquisa documental** - a pesquisa documental consistiu na análise e estudo de informações, dados brutos e materiais que não receberam um tratamento especial: documentos oficiais do Município de Chókwè, de modo geral.
- c) Pesquisa de campo** que consistiu na recolha de dados, por meio da entrevista semi-estruturada. A técnica de entrevista semi-estruturada é entendida como a técnica que envolve duas pessoas numa situação de “cara a cara” e em que uma delas formula questões e a outra responde (Gil, 1994). A entrevista semi-estruturada é mais usada na investigação social em que não é inteiramente aberta, nem encaminhada por grande número de perguntas precisas. O uso desta técnica, neste estudo, surge da necessidade de conferir um maior grau de profundidade nos elementos de análise dos dados recolhidos no campo. Estas entrevistas tiveram carácter sigiloso. Recorreu-se também a técnica do questionário.

### **3.3. Delimitação do universo da população**

O universo ou a população desta pesquisa são todos os munícipes de Chókwè. O município tem uma população de cerca de 69.346 habitantes, segundo dados do último recenseamento geral de 2017.

### **3.4. Tipo de amostragem**

A amostra da pesquisa é de 40 pessoas; considerada representativa. Os elementos da amostra foram seleccionados por critério de uma amostragem probabilística aleatória e por conveniência. Foram seleccionados aleatoriamente, tendo em conta que todos eles tinham a mesma possibilidade de serem escolhidos para compor a amostra. Utilizou-se, igualmente, a teoria de amostragem por conveniência dado acessibilidade e a disponibilidade das pessoas, que para Gil

(1999) e Vergara (2000), é aquela em que o pesquisador selecciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo.

### **3.5. Operacionalização das variáveis**

Variável independente: Participação dos munícipes; Variável dependente: Plano Estratégico de Desenvolvimento.

## CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

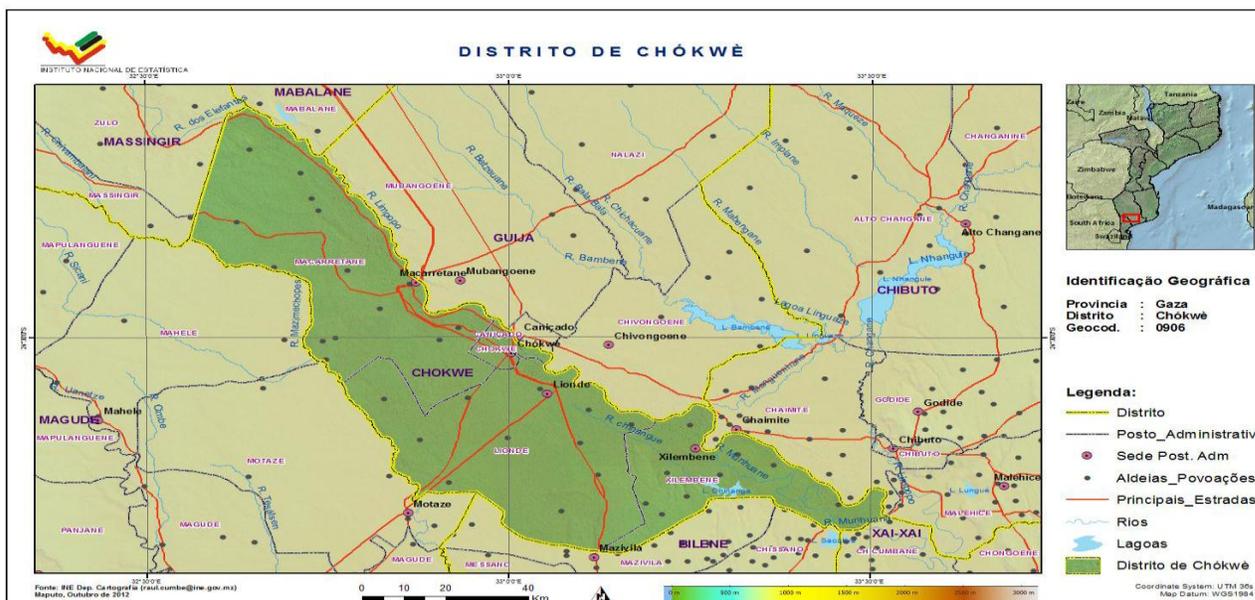
### 4.1. Breve Caracterização do Município de Chókwè

#### 4.1.1. Localização, Superfície e população

A Cidade de Chókwè, sede do Distrito do mesmo nome, tem como limites físicos o distrito de Guijá ao Norte e o rio Limpopo ao Nordeste. Os restantes limites são artificiais sendo definidos por alinhamentos rectos. O Município tem uma população de cerca de 69.346 habitantes, segundo dados do último recenseamento geral de 2017, assim distribuídos: 1º Bairro – 5.865 habitantes; 2º Bairro – 7.227 habitantes; 3º Bairro A – 16.390 habitantes; 3º Bairro B – 8.335 habitantes; 4º Bairro – 11.452 habitantes; 5º Bairro – 12.093 habitantes; 6º Bairro – 3.173 habitantes; 7º Bairro – 4.808 habitantes.

O Município do Chókwè tem uma superfície de 123,47km<sup>2</sup>. O Município tem duas localidades Municipais, nomeadamente: Localidade Municipal de Nkavelane, que engloba os seguintes bairros: 1º, 4º, 5º e 6º; e Localidade Municipal de Machel, que engloba os seguintes bairros: 2º, 3º A, 3º B e 7º.

Figura 1: Mapa do Município de Chókwè



Fonte: INE, 2012

#### 4.1.2. **História**

A povoação foi criada a 6 de Dezembro de 1916 com o nome de Caniçado através da portaria nº 292. A 19 de Março de 1960 passou a designar-se Vila Alferes Chamusca e a 25 de Abril de 1964 recebeu a denominação de Vila trigo de Moraes em homenagem ao engenheiro António Trigo de Moraes, pioneiro do projecto Limpopo através da Portaria nº 17781. A partir de 17 de Agosto de 1971 a Vila ascendeu a categoria de Cidade pela portaria nº 713/71.

#### 4.1.3. **Clima e hidrografia**

Tem um clima do tipo Tropical Seco de Savana, apresenta uma morfologia quase plana e é caracterizada por solos cinzentos arenosos, argilosos granulosos, calcimórficos e solos idiomórficos.

#### 4.1.4. **Economia**

A economia da cidade de Chókwè está assente na agricultura, onde 85% da população pratica a agro-pecuária e 15% prestação de serviços de serviços públicos e privados, bem como o comércio.

### 4.2. **Nível de Influência na Tomada de Decisões e de a Participação dos Municípes na Elaboração do PED em Chókwè**

#### 4.2.1. **Etapas do Processo de Elaboração PED em Chókwè**

Como se disse na conceitualização, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município de Chókwè é um documento elaborado com a participação da comunidade, incluindo o sector público, sector privado e parceiros de cooperação, no qual estão reflectidas todas as aspirações que o município a curto e médio prazo pretende alcançar, com vista a melhorar a prestação de serviços básicos às populações e aumentar o nível de desenvolvimento socioeconómico com base nos recursos disponíveis.

Assim, a participação dos diferentes actores locais, nomeadamente, o Governo, as Confissões Religiosas, os Partidos Políticos, as Associações Produtivas, o Sector Privado, Organizações Não-Governamentais (ONG's) e as Comunidades através dos seus Conselhos Locais (CL's) na elaboração do PED constitui um indicativo da aposta em mudar as condições sócio-económicas

do município em todos os aspectos, para o bem-estar das comunidades, e oferece uma certeza no aproveitamento das oportunidades e no reconhecimento da disposição das ameaças, prometendo uma consistência aos futuros planos operacionais que estarão inspirados neste documento.

#### ***4.2.1.1. Razões para Planificação Municipal***

Com base nas metodologias para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipal e, na falta de um órgão planificador único, os municípios e os distritos foram chamados a constituir as chamadas Equipas Técnicas de Planificação (ETD's), que se pretendem multissectoriais, aglutinando técnicos dos vários serviços municipais para trabalhar em coordenação com os CL's e assessorar o Governo Municipal no processo de planificação.

A planificação é um exercício muito importante para o sucesso de qualquer actividade que nos propusemos a fazer, além disso, o plano adoptado pelo conselho Municipal de Chókwè apresenta as seguintes vantagens:

- Direciona o Município para o alcance dos seus objectivos;
- Permite maior envolvimento e participação de todos os actores;
- Faculta ao Município fazer um auto avaliação na realização das suas actividades;
- Serve de instrumento de racionalização no uso dos recursos disponíveis; e por fim
- Facilita ao Município abordar questões de desenvolvimento a longo prazo com segurança.

#### **4.2.2. Etapas do processo de Planificação Municipal**

O Método do Quadro Lógico, apresenta diversos passos na análise do processo de planificação (ASDI, op. cit: 7- 13) que se consubstanciam no seguinte: análise do contexto, análise das partes interessadas, análise do problema, análise da situação, análise dos objectivos, actividades, recursos ou fundos, medir a realização dos objectivos ou indicadores, análise dos riscos e pressupostos.

Ora, analisando as etapas do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município de Chókwè à luz Método do Quadro Lógico, constatou-se que, o mesmo obedeceu as etapas descritas na figura que se segue:

Figura 2: Ciclo de Planificação Adoptado do Município de Chókwe



Fonte: Elaboração Própria

O ciclo de Planificação, obedeceu a um conjunto de fases até ao documento final (PED), nesse processo, duas fases se destacam:

- **Elaboração do Plano:** compreendeu as cinco fases, nomeadamente: *o lançamento do PED, o Diagnóstico, objectivos e resultados, definição de actividades e a Divulgação do PED;*
- **Implementação do Plano:** Constituí a segunda etapa do processo de planificação, que corresponde ao processo de materialização do plano e tem a duração de 5 anos.

#### 4.2.2.1. Lançamento do PED

Compreendeu na composição da equipe Técnica, constituída por elementos seleccionados de diversos sectores (vereações), essa equipe constitui o corpo executivo municipal do processo de planificação.

#### **4.2.2.2. *Diagnóstico Sectorial e nas comunidades***

##### **a) Diagnóstico Sectorial**

O diagnóstico sectorial consistiu no levantamento físico das infra-estruturas, recursos materiais e humanos existentes e na identificação dos constrangimentos que os sectores enfrentam na sua qualidade de prestadores de serviços. Este levantamento visava identificar e integrar no plano, as acções que contribuem para o aumento da capacidade de intervenção e melhoramento da qualidade de serviços. O diagnóstico sectorial serviu também para conhecer as políticas, estratégias e prioridades dos sectores.

##### **b) Diagnóstico nas Comunidades**

Nesta fase, a consulta e participação comunitária foi feita através de encontros públicos realizados em todos os bairros do Município. Segundo as autoridades municipais, são feitas reuniões de auscultação a vários níveis desde os fóruns de consulta até presidências abertas nos bairros, onde cada sector faz o registo mediante a sua área de intervenção. Cada sector e vereação faz o levantamento das propostas das acções a serem inscritas no Plano Economico e Social (PES). O Conselho Consultivo faz a revisão das propostas apresentadas pelos sectores/vereações, onde elege quais as mais prioritárias e vitais mediante o orçamento disponível<sup>3</sup>.

#### **4.2.2.3. *Objectivos e Resultados do PED***

O objectivo principal do PED era a de integração de todos os sectores de desenvolvimento social, económico e institucional de modo a se alcançar um desenvolvimento integrado, através do aproveitamento racional dos recursos existentes no município. O resultado geral esperado do PED era o desenvolvimento do município, através do aproveitamento racional dos recursos existentes para o benefício das comunidades e não só.

---

<sup>3</sup> Informação obtida através de entrevistas realizadas com as autoridades municipais em Junho de 2020.

Para além deste resultado, o PED permitiria: a racionalização na afectação de fundos; Inclusão de todos os recursos existentes no município nas acções do desenvolvimento; Maior coordenação nas acções e iniciativas de desenvolvimento local; Maior incremento da produção, assegurando o uso racional dos recursos existentes. Melhoria da coordenação das actividades do desenvolvimento ao nível do município.

#### **4.2.2.4. Definição das actividades a serem desenvolvidas no PED**

As actividades a serem desenvolvidas no PED foram definidas por sectores de actividades do Município de Chókwè.

À luz do Método do Quadro Lógico, o primeiro momento da elaboração dos planos para processo de mudança não é o do lançamento assente na constituição das equipas técnicas, tal como aconteceu no PED de Município de Chókwè, mas sim o de *análise do contexto da sociedade*, uma vez que todos os processos de mudança orientados por objectivos fazem parte de um contexto mais amplo, denominado contexto do projecto (contexto da sociedade).

O projecto é continuamente influenciado por diversos processos económicos, sociais e políticos que se operam na sociedade. Ao planificar um projecto é essencial ter-se uma imagem clara do contexto. Desta forma é importante conhecer os factores externos que podem ser úteis para a realização dos objectivos do projecto. Significando que é importante situar o plano ou o programa no seu ambiente.

A seguir a análise do contexto da sociedade, aparece a fase da *análise das partes interessadas*. As partes interessadas são as que são influenciadas e que influenciam o que acontece no projecto directa ou indirectamente. Pode-se tratar de indivíduos ou organizações que podem estar a favor ou contra uma mudança. Diferentes partes interessadas tem diferentes possibilidades de influenciar um projecto. Um levantamento das partes interessadas do projecto e sua relação com o projecto constitui uma parte essencial da planificação de projecto. As partes interessadas podem ser divididas em quatro grupos principais que são: Beneficiários ou grupo-alvo; Implementadores; Decisores e Financiadores.

A partir deste pressuposto, conclui-se que o momento do lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município de Chókwè, foi incompleto porque limitou-se a constituir equipa de técnicos, não envolvendo Beneficiários ou grupo-alvo e Financiadores. Etc.

Feita a análise das partes interessadas, segue a fase da *análise do problema e análise da situação*. As perguntas básicas, a que uma análise do problema ou análise da situação deverá responder, são as seguintes:

- Qual é o problema principal a resolver com a ajuda do projecto?
- Quais são as causas do problema?
- Quais são as verdadeiras causas, as causas fundamentais?
- Quais são as consequências do problema?
- Quem é afectado pelo problema? Quem tem propriedade do problema?

A fase de análise do problema, não foi incorporado no PED de Município de Chókwè. Igualmente foram ignoradas as etapas de *medir a realização dos objectivos ou indicadores, Análise dos riscos*, entretanto, foram incluídas as fases de Análise dos objectivos, as actividades, Recursos ou fundos necessários.

Ao não envolver o grupo alvo e não começar pela análise do contexto da sociedade, o PED de Chókwè, demonstra que a sua comunidade é mero espaço de consulta, tal como fica sustentado pelo diagnóstico nas comunidades.

Nesta fase de diagnóstico nas comunidades, a consulta e participação comunitária através de encontros públicos realizou-se em todos os bairros da autarquia. Nestes encontros, foram convidados membros das comunidades, líderes comunitários e pessoas influentes, em particular pessoal da saúde, professores e líderes religiosos. Foi sempre tomada em consideração a equidade de género e o respeito pelas formas de organização comunitária existente (PED DE CHÓKWÈ, 2013 -2018).

Para a clássica escala de Sherry R. Arnstein, consulta corresponde a pesquisas de comportamento, encontros de moradores e inquéritos públicos. Mas o autor ainda acha que isto representa apenas uma vitrina e pode ser confundido com um ritual.

#### **4.2.3 Actores envolvidos e o seu papel no processo de elaboração Plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè**

Segundo MAEFP & MEF (2015:52), no processo de planificação participativa, vários actores estão envolvidos como:

- Comunidade local em conjunto com os líderes comunitários;
- Organizações não-governamentais (ONGs);
- Associações;
- Conselho técnico distrital;
- Sector Privado (comerciantes e produtores);
- Conselho técnico Provincial através do Governo Provincial.

O papel do governo do Município de Chókwè, através da equipa técnica funciona como órgão responsável na planificação do desenvolvimento local e como agente principal de desenvolvimento ao nível local; presta serviços sociais e económicos às comunidades locais; estimular e organizar a participação das comunidades na solução dos seus problemas. À luz do papel essencial do governo municipal que é a promoção do desenvolvimento através de uma efectiva participação da comunidade local, um dos informantes<sup>4</sup> refere que:

O governo municipal tem feito tudo dentro das suas capacidades para garantir que a comunidade local participe no processo de desenvolvimento local através dos conselhos consultivos de bairros e os munícipes tem conhecimento do quadro normativo que garante a sua participação.

Assim, para as autoridades do Município de Chókwè, os principais actores envolvidos no processo de planificação são Conselho de Desenvolvimento do Bairro, Líderes Religiosos e Médicos tradicionais (autoridade Tradicionais), Mulher Autarca, Agentes Económicos, Fazedores da Cultura, Juventude Municipal, Agricultores, Conselho Consultivos das Localidades Municipais.

O papel das autoridades tradicionais no processo de governação local é mobilizar a comunidade para a sua participação no desenvolvimento local. Como tal, o seu papel é preponderante, uma vez que permite maior representatividade, legitimidade e influência na definição de políticas e no desenho das estratégias que permitirão melhor desenvolvimento. Veja-se a afirmação seguinte<sup>5</sup>:

Os régulos e outros chefes de carácter tradicional ainda são muito importantes no processo de governação principalmente no que se refere as cerimónias

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada no dia 11 de Junho do ano de 2020, a um funcionário do município

<sup>5</sup> Entrevista realizada no do dia 11 de Agosto de 2017 a um técnico municipal

tradicionais como as de *Kuplalha*, nas de *canhú* que acontecem sempre no período de Fevereiro quando se celebra a época do *canhú*...

Na abordagem referente ao papel das ONGs no processo de elaboração de programas de desenvolvimento ao nível local sustenta-se que é importante na medida em que garantem a assistência às populações mais desfavorecidas no desenvolvimento dos sectores sociais. Algumas ONGs procuram apoiar a emergência de uma sociedade civil local, privilegiando às parcerias locais ou ajudando à formação de várias entidades da sociedade civil. No entanto, Ivala (2000: 23) demonstra que a proliferação de ONGs nacionais que se verificou a dada altura em Moçambique, não significa aumento da capacidade de participação da sociedade civil, uma vez que algumas delas não têm qualquer ligação com as comunidades locais, são dependentes das agências internacionais e pouco transparentes; levando as agências internacionais a optarem por outras parcerias (com grupos de base, cooperativas, associações de mulheres, grupos de interesse).

Segundo MPD (2008:24) no processo de elaboração do PESOD os conselhos locais são chamados a visitar os planos, por via de consulta de modo a definir as prioridades a executar no referido ano, facto que de acordo com a entrevista feita ao Técnico Municipal de Repartição de Planificação confirmou que a selecção das prioridades são feitas pela Equipe Técnica, de acordo com a disponibilidade orçamental e com as prioridades seleccionadas tendo em conta os planos sectoriais de cada serviço, pois cada necessidade está dentro das actividades de cada serviço municipal.

Outrossim, de acordo com o DM 67/2009 n° 2, artigo 35, são tarefas dos conselhos locais as seguintes: a) Promover a mobilização e organização da participação da população na implementação das iniciativas de desenvolvimento local e apresentar respostas aos problemas apresentados pelas comunidades; b) Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e distritais de desenvolvimento e apreciar relatórios de planificação (...) e c) apreciar e dar parecer sobre as propostas dos planos distritais de desenvolvimento e PESODs.

O processo de institucionalização da participação se dá num contexto marcado pela convivência contraditória entre um aparato jurídico-institucional aparentemente compatível com uma sociedade democrática moderna e práticas políticas de “carácter tradicional”, *patrimonialistas* e

clientelistas. Andrade, (2009) *apud* Guiraze & Aires (2011:35). Ainda há um hiato profundo entre normas e práticas, e a superação deste dependem, em grande medida, da postura política dos governantes, da sua adesão a um modelo de gestão que amplie a esfera do espaço público para a participação da sociedade, inclusive como um mecanismo de controlo das acções do governo.

#### **4.2.4. Processo de tomada de decisão e de participação dos munícipes na elaboração do plano Estratégico de desenvolvimento do Município de Chókwè**

De acordo com as entrevistas feitas, a participação dos munícipes do Chókwè na elaboração do Plano Estratégico de desenvolvimento é materializada através Conselhos Consultivo da localidade municipais, que é constituído seguindo certos critérios:

- O número dos membros a compor o CL, deverá ser no mínimo 10 e no máximo 20;
- Os representantes das comunidades provenientes dos Grupos de Interesse devem ser no mínimo 2/3 do total do número de membros que compõem o CL;
- As percentagens das Autoridades Comunitárias não devem exceder 1/3 do total de membros que compõem o CL;
- Pelo menos 30% dos membros devem ser mulheres;
- O número de funcionários públicos não deverá exceder 20%.

Em todos os níveis dos Conselhos Locais, os dirigentes de cada órgão Local tem a prerrogativa de convidar personalidades influentes da sociedade civil a participar nas sessões dos Conselhos locais por forma a assegurar a representação dos diferentes actores importantes na vida da povoação, localidade, posto administrativo, distrito, município. Nenhum membro deve ser seleccionado para representar algum partido político. Todavia, ser membro de algum partido político não deve ser a razão para exclusão de um membro escolhido com base nos princípios de constituição dos conselhos locais para integrar os mesmos.

##### **4.2.4.1. Responsabilidades dos membros dos CLs**

O regulamento da LOLE prevê os mecanismos de funcionamento dos Conselhos Locais a todos os níveis. As funções dos Conselhos Locais resumem-se a quatro domínios essenciais:

- a) *Cívico* - educação cívica e patriótica, convivência e justiça social;

- b) *Social* – saúde, educação, e solidariedade;
- c) *Económico* – abertura e manutenção de vias de acesso, fomento da produção e comercialização agrícola e pecuária, comércio, indústria, segurança alimentar e outras oportunidades para emprego e negócios locais;
- d) *Recursos Naturais* - uso e aproveitamento de terras, recursos hídricos, florestas, fauna bravia e meio ambiente. (VER ART,120 e 121 do Regulamento 11/2005 da Lei 8/2003).

#### **4.2.4.2. Articulação entre conselhos locais municipal e os municípios do Município do Chókwe**

Os conselhos locais municipais sendo umas das formas de representação da comunidade no âmbito da planificação, essas figuras são legitimadas pela comunidade, segundo a lei 8/2003. Estudos levados a cabo por Forquilha (2009); Forquilha & Orre (2011), Sal-CDS (2009); MASC (2008) *apud* Pereira (2012:54) mostram que existe um enorme défice de aproximação ou ligação entre os representantes dos Conselhos locais e as respectivas comunidades.

No Decreto nº15/2000, o Governo define os mecanismos de articulações entre os Órgãos Locais do Estado e as comunidades rurais, principalmente as Autoridades Comunitárias e os Conselhos Locais. Igualmente o Decreto estabelece mecanismos de articulação com entidades representativas das comunidades locais nos processos de descentralização, na valorização das formas de organização e de participação das comunidades locais, no funcionamento da administração pública com vistas ao desenvolvimento do país. BOURDIEU (2003) *apud* GUIRAZE & AIRES (2011).

Segundo o preceituado no nº 2 do artigo 115 da lei 8/2003, a forma de relacionamento dos órgãos locais do Estado com as comunidades visa auscultação de opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais na concepção e implementação dos programas económicos sociais e culturais em prol de desenvolvimento.

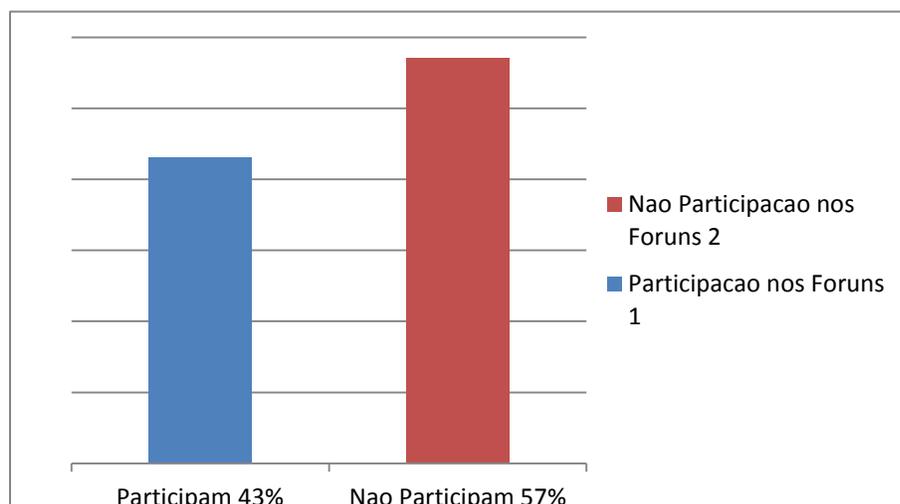
De outro lado apresenta-se a crise de representação, onde segundo Pereira (2011:50) esta é justificada pela falta de critérios objectivos de selecção dos membros que compõem os conselhos, onde segundo o RELOLE e LOLE atribui os dirigentes locais a prerrogativa de convidar os membros influentes da sociedade civil, neste caso a composição dos conselhos locais

obedece à lógica clientelista dominada pelas elites locais, o caso dos líderes religiosos, membros das organizações da sociedade civil ligado ao partido no poder.

Nesta ordem de ideias, tendo em consideração os dados das entrevistas aos munícipes, nem sempre os líderes comunitários mobilizam as comunidades locais sobre a realização das reuniões, justificando –se pelo não acatamento das orientações que sempre são dadas pelos representantes.

Esta situação faz com que os munícipes para participarem de forma efectiva nas reuniões dos fóruns de consulta e de participação, consequentemente reduz o nível de participação destes, tal como ilustra o gráfico a seguir.

**Gráfico 1: Sobre nível de participação nas reuniões/ fóruns locais**

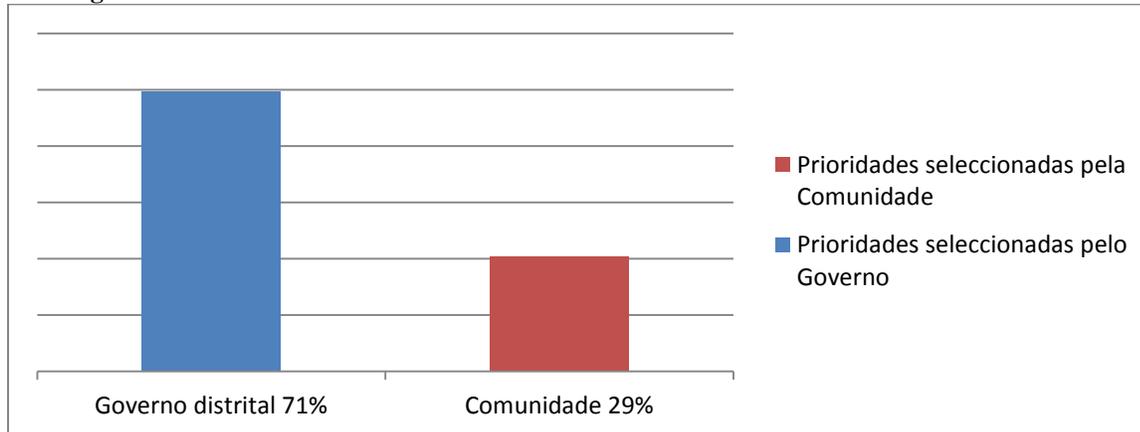


Fonte: elaboração própria a partir dos dados recolhidos a quando da pesquisa.

Assim, constatou-se que 57 % dos munícipes residentes nos bairros entrevistados nunca participaram em reuniões ou encontros que dizem respeito ao desenvolvimento da comunidade, e nunca ouviram falar de planificação participativa que a um dado momento acabam referenciando aos projectos de sete milhões e associações como parte integrante da planificação participativa, apesar de que os membros do conselho consultivo afirmam que tem se feito fóruns locais para discussão dos problemas e necessidades locais.

Portanto, sendo a percentagem de não participação atingindo 57% e a de participação de 43%. Conclui-se que a participação ainda continua fraca.

**Gráfico 2: percepções dos munícipes em relação à selecção das prioridades para constituição dos planos Estratégicos de desenvolvimento**



**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados recolhidos no local da pesquisa.

Em relação à selecção de prioridades, o gráfico acima demonstra que 71% dos entrevistados responderam que está ao critério das autoridades municipais e os restantes 29% é que dependia da proposta dos munícipes. Tomando em consideração a disposição dos resultados, concluiu-se que a selecção das prioridades do Município é feita pela autoridade municipal, através da equipe técnica.

**Gráfico 3: retorno dos resultados das decisões tomadas aos munícipes**



**Fonte:** elaboração própria a partir dos dados recolhidos no local da pesquisa.

Como se pode observar na figura acima em relação à questão de retorno das decisões tomadas pelas autoridades locais face às necessidades ou problemas da comunidade, 53% dos entrevistados responderam que tem recebido respostas face aos seus problemas e 47% responderam que nunca tiveram resposta, o que permite afirmar que os resultados chegam de forma defeituosa.

#### ***4.2.4.3. Organização e funcionamento dos conselhos consultivos de localidades municipal do Município de Chókwè, 2013 -2018***

O manual de formação em matérias de planificação distrital participativa (2007:23) afirma que uma vez constituídos os conselhos locais devem ser funcionais para que as suas acções possam contribuir para o desenvolvimento local. E que o bom funcionamento dos CLs poderá garantir um maior envolvimento das comunidades no processo de tomada de decisões e na busca de melhores soluções para os problemas que lhes afligem, é nesta perspectiva que foram criados os diferentes Conselhos de Localidade municipais no Município de Chókwè com intuito de se desenvolver tendo como foco os reais problemas e necessidades do município, como afirmou um dos entrevistados<sup>6</sup>:

Os CLs de município de Chókwè foram criados como consequência de um estudo feito das necessidades das comunidades, exemplo da abertura de furos de água com patrocínio de um empresário, onde nós temos que saber quais são os bairros que precisam de água ou de estrada..., então vamos para o bairro X que necessita e colocamos, para não correr o risco de meter vários furos de água.

É neste âmbito que Adalima (2009: 56) no debate sobre os conselhos locais, aponta que os conselhos locais dos diferentes níveis (distrito, posto administrativo, localidade, povoação) são, por excelência, os espaços de interacção entre os órgãos do Estado e as populações a nível local assegurando os processos de participação e consulta comunitária. Como sustentaram os entrevistados<sup>7</sup>:

Os CLs de Chókwè era e até hoje continua, formado por cinco comissões de diferentes áreas, temos a comissão de assuntos sociais, de segurança, de planificação e desenvolvimento, de recursos naturais e de recursos humanos, que trabalham em coordenação e com os outros membros do conselho debatemos e resolvemos os assuntos da comunidade... Cada comissão tem sua tarefa nos bairros...”

---

<sup>6</sup> Entrevista com o município, Junho de 2020.

<sup>7</sup> Entrevista realizada em de Junho de 2020.

Para perceber a questão da materialização da participação no CLL, principalmente no que tange os indicadores da participação interactiva, associados à auto-mobilização, que evidenciam o controlo sobre as decisões locais por parte dos munícipes, é necessário entender que a comunidade tem o direito de indicar ou escolher na comunidade treze (13) elementos dos 20 que fazem parte do conselho, sendo que os restantes 7 são convidados pelo chefe de localidade, o que é correcto em termos legais, porém devido a ausência de contacto dos representantes dos bairros que compõem a localidade com a comunidade fere o princípio de inclusão e representatividade. Outro elemento que consubstancia a falta de representatividade é a unanimidade dos nossos entrevistados em afirmar que durante os quatro anos de vigência do Conselho de Localidade, o grande foco das reuniões eram os debates sobre os critérios de avaliação, aprovação e atribuição do Fundo de Investimento de Iniciativa Local, onde a agenda cingia principalmente neste aspecto e de forma secundária se debatiam questões ligadas a segurança pública. Entretanto, afirma um dos entrevistados<sup>8</sup>:

O CL “não tem relação” com assuntos religiosos, quando não tem como agenda esses assuntos não se debate (...) desde que entrei no conselho debate sobre os 7000. 000, Mts como dar dinheiro as pessoas sem olhar para aquele que tem ou não possibilidade de devolver.

A escala clássica de Sherry R. Arnstein, de 1992 considera que o modelo participativo é complexo e exige por quem o pratica habilidades diversas. O envolvimento dos cidadãos nos processos participativos de tomadas de decisão incita o governo local à iniciativa, à necessidade de desencadear o processo, sendo mediador e catalisador, providenciando assistência técnica tendo em vista os problemas a resolver.

Todavia, a participação constitui uma técnica de gestão pela sedução que anda associada ao estilo pessoal de liderança política dos eleitos. É uma forma de envolver os cidadãos na solução dos seus problemas. Nesta perspectiva, a participação deve ser encarada com uma postura de gestão e do gestor quer esteja este, no sector privado ou público. Esta postura implica a existência de mecanismos de recolha e partilha de informação, mecanismos de consulta, o que pressupõe a existência de associações representativas de cidadãos, grupos de interesses diversos, mas também o tomar em consideração a opinião individual de cada um.

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada em de Junho de 2020.

Estes aspectos não são totalmente verificados no Município de Chókwè como lembra um dos entrevistados<sup>9</sup>:

Eu posso dizer que não aconteceu nada de positivo porque nós não tínhamos experiência de como fazer as coisas, era só experimentar e as nossas comissões de trabalho não se comunicavam com as comunidades, porque bastou sermos escolhidos naquele dia, ficamos sem saber o que fazer e qual era nosso trabalho, então o balanço que faço é de o conselho nesta fase quase para mim não fez nada, fora de atribuir os fundos municipais.

À luz de Pretty (1995: 67), a participação por via de conselhos consultivos torna o processo não efectivo, ou seja, há pouco espaço de participação das comunidades locais no processo de elaboração dos planos Estratégicos de desenvolvimento municipais. Outrossim, verifica-se uma participação consultiva – nos casos em que o munícipe é consultado, mas não tem oportunidade de tomar decisões; há também uma participação funcional – uma a comunidade participa na formação de grupos de trabalho para alcançar objectivos predeterminados, mas a comunidade não é envolvida no processo de planeamento, sendo que maior parte das decisões são tomadas pelos promotores do projecto. Como tal, recomenda-se adopção de uma participação interactiva – na qual a comunidade participa na análise que conduz aos planos de acção e fortalecimento das instituições locais existentes.

A comunidade desenvolve contactos com instituições externas para obter conselhos sobre técnicas que necessita mas também mantém controlo sobre os recursos usados.

#### ***4.2.4.4. Processo de Monitoria e Avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento no Município de Chókwè.***

A monitoria significa controlar sistematicamente a forma como está decorrendo a implementação das actividades planificadas, para caso necessário introduzir correcções que permitam alcançar os objectivos pretendidos. E esta é parte integrante das fases do processo de elaboração do PDD. MAEFP & MEF (2015:83). O plano de desenvolvimento, tendo um horizonte temporal de 10 anos as acções de monitoria e avaliação incidem num ciclo de cinco (5) anos e essas acções são operacionalizadas através do PESOD, neste caso a monitoria e avaliação do PDD é feito através do PESOD procurando-se focalizar na coerência e interligação entre os dois instrumentos.

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada em de Junho de 2020.

Em termos efectivos, o processo de monitoria e avaliação são aspectos que não acontecem no Município de Chókwè, pelo menos até a data da realização desta pesquisa. Quanto à avaliação de políticas públicas, a média da participação pode ser medido observando-se ao nível local existem: fóruns apropriados para recolha de informação e das diversas sensibilidades dos cidadãos; mecanismos pelos quais as preocupações dos cidadãos são encaminhadas a quem de direito; retroalimentação do processo governativo, ou mecanismos pelos quais os governados recebem de volta os resultados da acção governativa e a avaliação sistemática do sentimento dos cidadãos sobre as decisões públicas (CANHANGA, 2007: 45).

Este estudo não pretende abordar a questão de Monitoria e avaliação, interessa-nos apenas analisar a participação no processo de elaboração do PED municipal

#### ***4.2.4.5. Desafios em relação ao funcionamento dos Conselhos Consultivos de localidade municipais no Município de Chókwè,***

Para Massala Consult, (2009); Forquilha e Orre (2012) *apud* Muxanga (2013:118) o funcionamento dos conselhos consultivos tem enfrentado uma série de problemas ligados à questão de representatividade, imprecisão da legislação, a partidarização, fraco poder deliberativo e a marginalização. Em relação aos estudos feitos sobre os CCs nos distritos de Zavala, Gorongosa e Monapo, Forquilha e Orre (2012) constataram a presença nos CCs de segmentos com afinidades com a Frelimo com 65% no distrito de Gorongosa e tendo concluído que a Frelimo se transformou no vector de participação no nível local, reforçando a exclusão política e impacta negativamente o alargamento da base de participação. Forquilha & Orre (2012) *apud* por Muxanga (2013).

A representatividade está associada a partidarização dos CCs e á posição central dos agentes do poder público no interior dos CCs que são os responsáveis pela institucionalização e Presidentes do órgão. Nesta perspectiva assume-se que a selecção dos membros do CC seja facilitada por afinidades políticas (*Idem*, 2013).

Em relação á composição do CC ao nível do município de Chókwè, constatou-se que todos os membros pertencem ao partido no poder, esta situação permite verificar o argumento de Muxanga (2013). Quanto à imprecisão da legislação ao definir os CCs como fóruns deliberativos e ao mesmo tempo consultivos, abre espaço para a *marginalização* e esvaziamento visto que os

administradores sendo presidentes dos CCs se limitam a realizar consultas informativas, onde os CCs são chamados a validar decisões já tomadas e não a apreciar e aprovar os assuntos em pauta, existindo assuntos que não passam pelos CCs referentes ao desenvolvimento local. (*idem*:13).

## **CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

### **Conclusão**

O presente estudo procurou entender o processo de tomada de decisões e de participação dos munícipes na elaboração do Plano Estratégico de desenvolvimento municipal no contexto da planificação participativa. Depois de análise dos dados, o estudo chegou as seguintes conclusões:

- O processo de tomada de decisão e de participação dos munícipes no Município de Chókwè, durante o período 2013- 2018, apresenta-se a um nível baixo e não efectivo porque apenas ocorre de forma consultiva;
- A tomada de decisões para assuntos próprios foi feita pelas autoridades municipais, através das equipas técnicas, consubstanciando-se a uma participação simbólica no modelo participativo;
- Os munícipes participam de maneira consultiva através de conselhos consultivos ou estruturas locais representativas. Entretanto, cabe a Equipe Técnica a escolha de prioridades para constituir ou fazer parte das acções a ser instrumentalizadas no plano em função da capacidade e disponibilidade orçamental. É importante lembrar que a participação efectiva vai para além de uma simples consultas. A participação por via de conselhos consultivos torna o processo não efectivo, ou seja, há pouco espaço de participação das comunidades locais no processo de elaboração dos planos Estratégicos de desenvolvimento municipais. O munícipe é consultado, mas não tem oportunidade de tomar decisões;
- Há também uma participação funcional – uma a comunidade participa na formação de grupos de trabalho para alcançar objectivos predeterminados, mas a comunidade não é envolvida no processo de planeamento, sendo que maior parte das decisões são tomadas pelos promotores do projecto.

Assim, a hipótese levantada foi confirmada, uma vez que o fraco conhecimento de questões básicas de planificação impõe obstáculos à participação do cidadão no processo de planificação participativa, criando certamente dificuldades para influenciar na tomada de decisões.

### **Recomendações**

Como recomendações para melhor nível de tomada de decisões e de participação no Município de Chókwè, sugere-se ao governo municipal o seguinte:

- Desenhos conjuntos (com a comunidade) de um plano de reuniões/encontros regulares como forma de preparar tanto aos munícipes como ao município na identificação dos problemas e possíveis soluções;
- Criar condições para que o poder tradicional não se sinta marginalizado, envolvendo-o em todas as fases da elaboração e implementação do PED's.
- Adopção de um novo modelo de participação tais como:
  - **Parceria** – poder está de facto redistribuído por meio de negociação entre os cidadãos e os detentores do poder). As responsabilidades do planeamento e das tomadas de decisão são partilhadas, por exemplo, através de comissões conjuntas;
  - **Delegação de poder** – os cidadãos detêm uma clara maioria de lugares nas comissões com poderes delegados para tomar decisões. O público tem agora o poder para assegurar a *accountability* do programa que lhe é destinado;
  - **Controlo dos cidadãos** – os cidadãos gerem por completo a tarefa de planificar, tomar decisões e dirigir um programa, por exemplo, uma comissão de moradores dotada de fundos.

Igualmente recomenda-se adopção de uma participação interactiva – na qual a comunidade participa na análise que conduz aos planos de acção e fortalecimento das instituições locais existentes. O grupo leva o controlo sobre as decisões locais e a comunidade mantém as estruturas e práticas locais e, a participação interactiva leva a Auto – mobilização – a comunidade participa na tomada de iniciativas, independentemente das instituições locais ou externas para mudanças sistemáticas.

## REFÊRENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAMSSON, Hans & NILSSIN, Anders. (1994). *Moçambique em transição. Um estudo da História de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo. 1ª Edição. CEEI-ISR e PADRIGU.
- ADALIMA, José. (2009). *Espaços criados ou reivindicados? Uma análise da Participação em Moçambique*. In. CAP/UEM. Economia, Política e Desenvolvimento. Revista n.º1. Volume.1.P. 40-52.
- ASDI (2003). *Um resumo da teoria por trás do Método do Quadro Lógico (MQL)*, s.l: Elanders Novum.
- BILHIM, João (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: Principia.
- BM (1997). *Relatório. Sobre o Mundial: O Estado num mundo em transformação*. Banco Mundial (org)/ Oxford University (L.Dowbor)
- CANHANGA, Nobre de Jesus. (2007). *Os desafios da descentralização e as dinâmicas da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais*. in: Cidadania e Governação em Moçambique. (2010) IESE. Maputo.
- CHICHAVA, José. (1999), *Participação Comunitária e Desenvolvimento: O caso dos grupos dinamizadores em Moçambique*: Maputo: INDL.
- DAHL, Robert. (2001) *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- FORQUILHA, S. C. & Orre, A. (2011). “*Transformações sem mudanças?*” os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. In: desafios para Moçambique (2010). IESE. Maputo.
- FORQUILHA, S. C. (2012). *Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique*. Cap.3 In: Bernhard Weimer (organização) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Economia política, recursos e resultados. IESE. Maputo.
- GIL, António Carlos (1994). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª Edição. São Paulo: Atlas Editora.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª Edição. São Paulo: Atlas Editora.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*. 4ª Edição. São Paulo: Atlas Editora.

---

(2008). *Método e técnica de pesquisa social*. 4ª Edição. São Paulo: Atlas Editora.

GIRISHANKAR, Navim. (2009). *Evaluating Public Reform, Guidelene for Assesing country.lever Impact on Structural Reform na Capacity Building in Public Sector*. Worl Bank Operation Evaluation Departament.

HELLEIR,k.(1992),*The IMF ,The Word Bank and Africas Adjustment and External Debt*

HUNGTHINTON, Paul, Samuel. (1987), *Community Participation in development Projects*, Discussion Paper N6,Word Bank, Washington.

ISMAIL, N Bayat, S.et Mayer, I. (1997). *Local Governamnt Managemente*. Tgomson Publissing Campany. Cape Town, South Africa.

IVALA, Adelino Zacarias. (2000). *Formas tradicionais de participação comunitária na tomada de decisões, gestão de recursos naturais e resolução de conflitos*. Nampula.

KATES, Robert and HAARMNN, Viola. (1992),*Where the Poor Live; Are assumptions Correct?*

KULIPOSSA, Fidelix. (2004).*Participação Local e Descentralização em Mocambique;Uma análise do quadro Legal e Institucional para sua Promoção e Implementação*. (Comunicacção Apresentada no Workshop dos Gestores de Projectos de Acção Agrária Alemã, Kaya Kwanga)Maputo.

LANGA, Líria. (2012) *Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa: o caso do Município da Cidade de Maputo (2008-2011)*. Trabalho de fim de curso; Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

MAE & METIER Consultoria. (2005). Perfil do Distrito de Manhiça, Província de Maputo.

MAEFP & MEF. (2015). *Manual de formação em matérias de planificação distrital participativa-* Conselhos locais e Autoridades comunitárias, orgs, 2ª ed. Maputo.

MAGNO, Attila e Barbosa, Silvia.(2004). *Diretrizes Básicas para elaboração de projectos de pesquisa*. Belém Pará: Cesupa.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. (2006).*Eleições e Representação*. São Paulo: Lua Nova.

MANOR, James. (1998).*A promessa e as Limitações da Descentralização*.Maputo. Texto de Discussao nº6; PROL/MAE

MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria (1997). *Metodologia Científica*.3ª Edição. São Paulo: Atlas.

---

(2003). *Metodologia Científica*.4ª Edição. São Paulo: Atlas.

---

(2007).*Fundamentos de metodologia científica*. 4ª Edição. São Paulo: Atlas.

MARGO (2004) *Metodologia do Trabalho Científico Métodos e Técnicas de Pesquisa e do trabalho Académico* (2ªed).

MASC. *Guião de Consulta para a Participação Comunitária e da Sociedade Civil na Promoção da Boa Governação-Âmbito Distrital*. (2011).

MILL, John Stuart (1981). *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UNB

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (1998). *Documento apresentado pelo MAE*, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique a Assembleia da Republica de Mocambique. Maputo, in *As Autarquias Locais e a Moçambique; Antecedentes e regime juridico*, Lisboa; Maputo.

MOSCA ,João.(2005).*A Experiência Socialista. In: Economica de Moçambique, Século XX*. Lisboa ; Editora Piaget.

MPD (2006) *.Progetto de Planificação e Finanças Descentralizadas; Planificação Distral Vol.1*.

MUTAHABA ,G, Baguma, R\$H Yorlafani, M.(1993).*Vitalising African Public Administration for recovery and Development* ,Connecticut: Kurian Press.

MUXANGA, Paulo Fernando Chiveia (2013). *Possibilidades e Limites dos Conselhos Consultivos Como Factores de Democratização e de Controle Social de Políticas Públicas em Moçambique: o caso de Angoche*. Dissertação elaborada para obtenção do grau de Mestre na Universidade Federal de Santa Catarina. Brasil.

NGUENHA, Eduardo J. (2009) *Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo*. Conference Paper N°35.

NGUIRAZE, A.C; AIRES, J.D. (2011). *Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local*. Revista IDEAS, v. 5, n. 1, p. 30- 65.

- OLSON, Macur.(1998). *A lógica da acção colectiva; Bens Públicos e Teoria de Grupos*. São Paulo: Edusp.
- OSÓRIO, C. & CRUZ.T. e SILVA. (2009). *Género e governação local: Estudo de caso na província de Manica, distritos de Tambara e Machaze*. WLSA Moçambique.
- PAULO, Arsenio. (s\d). *Participação Comunitária: A nova Forma de Relacionamento Entre o Estado e a Sociedade-O Caso de Moçambique*; BA Política Sc.\$ LPM.,
- PEREIRA, J. C.G. (2012). *A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique? In Desafios para Moçambique (2010)*.
- PINTO, J. B., (1982). *Planeamento Participativo: Produção do Conhecimento na Acção Comunitária*. Belo Horizonte: Encontro de Experiência em educacao em saude da Regiao Centro-Oeste.
- PINTO, B., (1980), *Reflexões Sobre o Desenvolvimento Social e Acção Comunitária*. Trabalho Apresentado no Seminario I nterno Sobre Censo Comunitário no Anbito do Polonordeste. Recife.
- PRETTY et al. 1995. *Participatory Learning and Action*. London. International Institute For Enviroment and development. (IIED). *Problems;an Unofficial View*,word development,Vol.20,N6.
- PRODANOV & FREITAS. (2013). *Metodologia do trabalho Científico: Métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho académico*. 2<sup>a</sup> Edição. Rio Grande do Sul: Universidade de Feevale.
- ROGERSON, C. (1997).*Planeamento e Desenvolvimento Económico Local no mundo em Vias de Desenvolvimento*; In Guambe,J & WeimerB (eds); Programa de Reforma dos Orgãos Locais. Texto de Discussao n 1 ; Maputo.
- SHEPHERD, Ashton. (1994).*Sustainable Rural Development; Discusion Paper*.
- SILVA, Edna Lúcia da (2005). *Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação*,\_4 ed. Florianopolis: UFSC.
- THOMPSON Jhon; *Participatory Approaches in Government Bureaucracies; facilitating institutional Chanel*; In Blackburn ;Jhames Holland, jerremy.(1998).*Who Changes?;It Publications; UK*.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2007). *Da democracia na América*. Estoril: Príncipeia.

- VALÁ, S. (2008). *Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL): Caminho para o Futuro*. Maputo: DNPDR/MPD.
- VALA, Salim Cripton.(1998). *Os Imperativos da Participação Comunitária no Desenvolvimento Rural*; Maputo; Coleção de Textos da Cadeira Problemática de Desenvolvimento; UFCS. UEM.
- VEDOR, Bruno & CARDOSO, Lídia. (2010) *Estudo de Caso: O Processo de Planificação e Orçamentação Participativa. Município do Dondo*. ANAMM, Dondo.
- VERGARA, S. C. (2000). *Metodologia de Pesquisa científica* (2ªed). Atlas S.A.;
- WAINE, Parson (1995). *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Hampshire: Edward Elgar.
- WISNER, B.and Yapa,L.(1992), *Building a Case Against Economic Desenvolviment*, Manuscript, Hampshire Collge, PA, Pennsylvania State University.

## **LEGISLAÇÃO**

- ASSEMBLEIA POPULAR, CRM 1990, Br. I Série Suplemento, número 44.
- AUTORIDADE NACIONAL DA FUNÇÃO PÚBLICA. Resolução nº 4/2006 de 20 de Dezembro, que aprovada o Estatuto Orgânico da Secretaria Distrital. Br
- CONSELHO DE MINISTROS, Decreto 11/2005 de 10 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei dos órgãos locais do Estado. BR, I Série, suplemento, número 23.
- CONSELHO DE MINISTROS, Decreto 15/2000 de 20 de Junho que estabelece as formas de articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias e os conselhos locais (CLs) foram tidos como principais interlocutores.
- CONSELHO DE MINISTROS, Lei 8/2003 de 19 de Maio, que estabelece princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos locais de Estado nos escalões de Província, Distrito, Posto administrativo e de localidade, BR I Série, suplemento, número 20
- MAE & MPD. Diploma Ministerial 67/2009 de 17 de Abril que aprova o guião sobre organização e funcionamento dos Conselhos Locais. BR I Série número 15.Despacho conjunto.
- MAE. Diploma Ministerial n.º107-A/2000, que estabelece os mecanismos de articulação em termos de interlocutores e as áreas de articulação bem como os seus respectivos deveres e direitos no processo de planeamento distrital participativo.

# Apêndices

## **Apêndice 1: Guião de perguntas para pesquisa dirigido as autoridades da autarquia e as respectivas equipas técnicas**

### **I**

#### Breve Caracterização do Conselho Autárquico de Chókwè

1. Localização, Superfície e população
2. Historia
3. Clima e hidrografia
4. Economia

### **II**

#### Participação dos munícipes no processo de tomada de decisão sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento do conselho autárquico de Chókwè (2013 – 2018)

1. Quais foram os mecanismos de participação dos munícipes na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do conselho autárquico de Chókwè, durante o período de 2013 – 2018?
2. Disserte sobre o papel do conselho consultivo local na elaboração do mesmo Plano e os princípios que os regem.
3. Descrever as etapas ou ciclo de planificação adoptadas na elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital
4. Fale sobre os actores envolvidos em cada etapa de planificação e o seu grau de participação
5. Quais foram os papéis desempenhados pelos envolvidos em cada etapa de planificação?
6. Apresentar e caracterize os instrumentos de planificação adoptados para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do conselho autárquico de Chókwè, durante o período de 2013 – 2018.

7. Quais foram os critérios de eleição das prioridades e os factores que influenciam a selecção, durante a elaboração do referido Plano
8. Qual tem sido a articulação existente entre os líderes comunitários (conselho consultivo) e as comunidades no seio da autarquia?
9. Como foram constituídas as equipas de trabalho para elaboração do Plano em análise.
10. Qual foi o grau de representatividade nas referidas equipas de trabalho?

**Fim**

**Obrigada pela atenção dispensada**

**Apêndice 2: Guião de perguntas para Pesquisa dirigido aos membros dos conselhos consultivos locais, autoridades tradicionais e aos munícipes, em geral**

1. Como habitante da autarquia de Chókwè, ouviu falar sobre existência de algum Plano Estratégico para o desenvolvimento da autarquia?
2. Em caso afirmativo, em que consistia e quais eram os seus objectivos?
3. Já participou alguma vez na elaboração de um plano Estratégico de desenvolvimento da sua autarquia? Em caso positivo, diz Quando isso aconteceu?
4. Quais foram as etapas que vocês seguiram na elaboração do mesmo plano?
5. Qual foi o seu papel em cada etapa do plano?
6. Qual foi o seu grau de participação em cada uma das etapas?
7. As vossas equipas de trabalho, eram representativas? De que forma?
8. Qual tem sido a articulação entre os líderes comunitários, conselho consultivo e os munícipes nesta autarquia?
9. Considera-se satisfeito com o seu grau de participação no processo de governação na autarquia? Porque?
10. Quais foram os principais constrangimentos no processo da elaboração do mesmo plano?
11. Quais são as outras considerações que quer fazer relacionado com a elaboração do plano

**Fim**

**Obrigada pela atenção dispensada**