



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS  
Departamento de Ciências Política e Administração Pública  
Licenciatura em Administração Pública

Planificação Descentralizada como mecanismo de participação da Comunidade Local  
na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital: *O caso do Distrito  
de Marracuene (2019-2024)*

**Licenciando:** Silvestre Constâncio Agostinho Minga

**Supervisor:** Dr. Salvador Jeremias

Maputo, 2022



Silvestre Constâncio Agostinho Minga

Planificação Descentralizada como mecanismo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital: *O caso do Distrito de Marracuene (2019- 2024)*

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 Administração Pública

Supervisor: Dr. Salvador Jeremias

Maputo, 2022



Silvestre Constâncio Agostinho Minga

*Planificação Descentralizada como mecanismo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital: O caso do Distrito de Marracuene (2019- 2024)*

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 Administração Pública

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



## SUMÁRIO

DECLARAÇÃO.....	5
DEDICATÓRIA.....	6
AGRADECIMENTOS.....	7
LISTA DE ABREVIATURAS.....	8
LISTA GRÁFICOS.....	10
RESUMO.....	11
<b>CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Delimitação do tema.....	15
1.2. Problema.....	15
1.3 Hipótese.....	18
1.4 Justificativa.....	18
1.5 Objectivos.....	19
1.5.1 Geral.....	19
1.5.2 Específicos.....	20
<b>CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....</b>	<b>20</b>
2.1 Revisão da Literatura.....	20
2.1.1 Planificação Descentralizada.....	20
A) Planificação.....	20
B) Tipos de Planificação.....	22
C) Planificação e controle da Produção.....	23
D) Descentralização.....	25
E) Tipos de Descetralização.....	25
F) Objectivos da Descetralização.....	26
G) Planificação Descentralizada.....	27
2.1.2. Participação da Comunidade Local.....	28
A) Participação.....	28



B) Comunidade Local.....	30
C) Participação da Comunidade Local.....	31
2.1.3. Princípios fundamentais da organização para consulta e participação Comunitária em Moçambique.....	32
A) Princípio de Participação.....	32
B) Princípio de Representatividade.....	32
C) Princípio de Diversidade.....	32
2.1.4. Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital.....	33
A) Plano.....	33
B) Tipos de Planos.....	33
C) Plano Estratégico.....	34
D) As Fases do Plano Estratégico.....	35
E) Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital.....	36
2.1.5. Instrumentos de auxílio na Planificação Distrital em Moçambique.....	37
2.2. Teoria de base.....	38
<b>CAPÍTULO III: METODOLOGIA.....</b>	<b>42</b>
3.1 Caracterização da pesquisa.....	42
3.2 Método de abordagem, de procedimento e as técnicas de recolha de dados.....	43
3.3. Delimitação do Universo da População.....	45
3.4 Tipo de Amostragem.....	45
3.5 Operacionalização das variáveis.....	46
<b>CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1. Situação geográfica, divisão administrativa, clima, economia do Distrito de Marracuene.....</b>	<b>46</b>
4.2. Participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024, no contexto da Planificação Descentralizada.....	49
4.2.1 As principais etapas do processo de elaboração do Plano Estratégico de	



Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024.....	49
4.2.1.1 Razões para Planificação da Comunidade Local.....	49
4. 2.1.2 Etapas do processo de Planificação Distrital.....	50
Os actores envolvidos e o seu papel no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024.....	54
4.2.3 O processo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024.....	56
4.2.3.1 Responsabilidades dos membros dos CLs.....	57
4.2.3.2. Articulação entre Conselhos Locais e a Comunidade Local.....	57
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	66
LEGISLAÇÃO.....	72
APÊNDICE.....	74
Apêndice I: Guião de perguntas para a pesquisa dirigido as autoridades do Distrito de Marracuene e as respectivas equipas técnicas.....	74
Apêndice 2: Guião de perguntas para Pesquisa dirigido aos membros dos conselhos consultivos locais, autoridades tradicionais e a comunidade local.....	75



## DECLARAÇÃO

Declaro que a presente monografia nunca foi apresentado na íntegra ou parcialmente para a obtenção de qualquer grau académico, neste ou em qualquer outra instituição do ensino superior e, constitui fruto do meu trabalho e empenho, tendo sido obedecidas todas as regras de investigação, e devidamente indicadas no texto e na bibliografia as fontes consultadas.

-----  
(Silvestre Constâncio Agostinho Minga)

Maputo, Julho de 2022



## DEDICATÓRIA

*Aos meus pais, Constâncio Agostinho Minga e Ernestina João, e ao meu tio Sitani Timóteo pela conquista e por tudo que eles representam para a minha vida, desde sempre!*



## AGRADECIMENTOS

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

Seguidamente, à minha família: os meus pais: Constâncio Agostinho Minga e Ernestina João; aos meus tios: Sitani Timóteo e Jezuina Nazario; e demais familiares, 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; ao Corpo Técnico Administrativo (CTA) do departamento; aos meus colegas da turma e aos amigos, especialmente ao Edson Mavila, Cassiano Canole, Timóteo Tomás e Santos Tapuka.

Às autoridades do Distrito de Marracuene que prestaram informações úteis para a redacção do presente relatório, agradeço-lhes do fundo do coração;

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

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



## LISTA DE ABREVIATURAS

BM- Banco Mundial;

CC - Comit es Comunitários;

CL - Conselhos Locais;

CRM- Const it uic  o da República de Moçambique;

ETP- Equipas Técnicas de Planif icac  o;

FIIL - Fundo de Invest iment o de Iniciat ivas Local;

FL - Fórum Local;

FMI- Fundo Monet  rio Internacional;

FRELIMO- Fr ent e de Libert ac  o de Moçambique;

GD - Grupos Dinamizadores;

IPCC - Inst it uic ões de Part icipac  o e Consult a Comunit  rias;

LOLE - Lei dos  rg  os Locais do Est ado;

MADER - Minist  rio de Agricultura e Desenvolvement o Rural;

MAE - Minist  rio de Administ rac  o Est at al;

MAEFP- Minist  rio de Administ rac  o Est at al e Fun o Pública;

MASC - Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil;

MCC - Membros do Conselho Consult ivo;

MPD - Minist  rio de Planif icac  o e Desenvolvement o;

MPF - Minist  rio de Plano e Financ  a;

OJM- Organiza o da Juvent ude Moçambicana;

OMM- Organiza o da Mulher Moçambicana;

ONG - Organiza o N  o- Governamental;



ONJ - Organização Nacional dos Jornalistas;

ONP- Organização Nacional dos Professores;

PARPA - Programa Para a Redução da Pobreza Absoluta;

PED - Plano de Estratégico de Desenvolvimento;

PES - Plano Económico e Social;

PESOD - Plano Económico Social e Orçamento Distrital;

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;

PPFD - Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas;

PRE - Programa de Reabilitação Económica;

PRES - Programa de Reabilitação Económica e Social;

RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique;

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas;



## LISTA GRÁFICOS

<b>Figura 1:</b> Mapa do Distrito de Marracuene.....	49
<b>Gráfico 1:</b> Sobre etapas de planificação.....	52
<b>Gráfico 2:</b> Sobre o nível de participação nas reuniões/ fóruns locais .....	61
<b>Gráfico 3:</b> Sobre a percepção da comunidade local em relação a selecção das prioridades Para a constituição dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento.....	62



## RESUMO

Este é uma monografia e circunscreve-se em torno do tema: *Planificação descentralizada como mecanismo de participação da comunidade local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento distrital: O caso do Distrito de Marracuene 2019-2024*. É uma pesquisa básica, descritiva, monográfica e qualitativa. A pesquisa parte da constatação de que, no Distrito de Marracuene, apesar de existência instrumentos que conferem a autoridade à comunidade para participação na elaboração dos planos locais, ainda prevalecem problemas tais como: fraca participação da comunidade aliada à falta de critérios objectivos de selecção de prioridades. Partindo do problema identificado, formula-se a seguinte questão: *De que maneira o processo de Planificação Descentralizada permitiu à Comunidade Local participar efectivamente, na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019-2024?* Para efectivação da pesquisa recorreu ao método hipotético-dedutivo, como de abordagem, o monográfico, como de procedimento, as técnicas de pesquisas 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, 1. No contexto da planificação descentralizada, participação da comunidade local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019-2024, apresentou-se a um nível baixo e não efectiva porque apenas ocorre de forma consultiva. 2. A tomada de decisões para assuntos próprios da vida da comunidade local é feita pelo governo distrital, através das equipas técnicas. Bilhim apelida a isso, de domínio simbólica no modelo participativo. 3. Os princípios de representatividade, diversidade, e participação estão de forma clara aquém daquele órgão de consulta e participação. 4. A comunidade local participa 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.

**Palavras-chave:** Planificação Descentralizada, Participação da Comunidade Local, Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital de Marracuene 2019



## CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

O presente trabalho de pesquisa tem como tema *Planificação Descentralizada como mecanismo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento distrital: O caso do Distrito de Marracuene 2019- 2024*. O tema insere-se no contexto dos debates teóricos sobre a participação democrática, cujas raízes remontam à Grécia antiga. Por exemplo, Aristóteles, adoptando postura de observação de factos da *polis* e de formulação de juízos de valor, constatou, entre outros, que: 1) os ricos e pobres participam do governo em condições paritárias. 2) são admitidos aos cargos públicos todos os cidadãos sem excepção (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998:330). Portanto, para Aristóteles, a característica da democracia grega era a participação dos cidadãos nos processos políticos.

No entanto, foi nas análises dos teóricos da democracia liberal (representativa) que a questão da participação democrática adoptou a forma de modelo. Em *democracia na América* de 1843, Alex 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 (TOCQUIVILLE, 2007:52). Aqui, Tocquville coloca o povo como proprietário do poder político. Como tal, participa na composição das leis. O povo indica directamente os seus representantes e os escolhe, em geral todos os anos, a fim de tê-los completamente na sua dependência.

Stuart Mill em *Considerações sobre Governo Representativo* de 1859, por sua vez, 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 admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. 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 (MILL, 1981:223).

Mill objectivava, em última análise, proporcionar aos cidadãos uma forma de governo

que seja compatível a uma sociedade em que os ideais de liberdade, igualdade e de participação são base para seu desenvolvimento. O autor traz à tona, assim, a interação entre cidadãos e o Estado, a qual se estabelece neste modelo de governo liberal democrático, a partir da relação de representação política. Dito de outra forma, a representação política afigura-se como único mecanismo de participação política de todos na coisa pública.

Como se pode depreender, desde o século XIX, o modelo de participação democrática 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.

Moçambique, como maneira de responder aos ditames do modelo democrático, inicia 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, para além de criarem um ambiente institucional para a realização das eleições democráticas, visavam adopção de mecanismos de descentralização e consequente participação política e a melhoria do funcionamento dos órgãos descentralizados administrativamente. Como resultado, o país adoptou Programa de Reforma dos Órgãos locais (PROL) em 1991. O programa permitiu ao país um processo gradual de descentralização da administração pública, visando a flexibilização dos processos de planificação e gestão do desenvolvimento local. Passou-se, assim, a privilegiar-se a planificação participativa que considera o papel e as contribuições dos vários intervenientes no desenvolvimento local. Entendia-se que é através das organizações comunitárias e da sua inclusão na estrutura governativa 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 as comunidades, facilita um diálogo entre elas e as autoridades governativas locais, para além de melhorar o controlo, a transparência e prestação de contas, tornando-se num dos mecanismos impulsionadores de desenvolvimento rápido ao nível local.

É importante referir que a Constituição de 1990 trouxe o princípio de descentralização, bem como, o princípio de participação na esfera pública. Um dos objectivos da descentralização era o de aproximar o cidadão dos decisores (governo) e garantir, desta forma, maior participação de cidadão na governação.

A primeira lei que estabeleceu as bases legais para o processo de descentralização política em Moçambique, conforme aponta Canhanga (2007:95), foi a Lei 3/94, referente ao quadro institucional dos Distritos Municipais, a qual posteriormente viria a ser substituída pela Lei 9/96 de 22 de Novembro, após a aprovação da emenda constitucional de 1996, num novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais.

Se por um lado, a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro veio criar espaços para a institucionalização de Autarquias Locais e a implantação da descentralização política (a municipalização); por outro, a descentralização administrativa veio a ser revigorizada pela Lei 8/2003 de 19 de Maio, que deu um passo importante no processo de desconcentração/ descentralização administrativa, promoção da governação local, e, ao nível dos distritos, institucionalização dos Conselhos Locais (CL's), como plataforma de diálogo entre o Governo Local e a sociedade. 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, o trabalho organiza-se à luz do Gil (2008:181), em quatro capítulos: O primeiro trata da introdução que incorpora aspectos tais como: delimitação do tema, formulação do problema e consequente pergunta de partida, definição de hipótese, apresentação da justificativa e dos objectivos da pesquisa. O segundo discute os aspectos referentes ao enquadramento teórico-conceptual. Por sua vez, o terceiro aborda sobre a metodologia do trabalho. Finalmente, o quarto, faz apresentação e discussão dos resultados. Este, é seguido da conclusão e da referência bibliográfica.

## 1.1 Delimitação do tema

O presente estudo compreende o parâmetro temporal de 2019- 2024. Quanto ao espaço, a pesquisa é realizada no Distrito de Marracuene.

## 1.2. Problema

O quadro legal moçambicano que orienta o processo de planificação descentralizada prevê a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, na definição de prioridades, no controlo, na monitoria e na implementação das actividades dos órgãos descentralizada. Também define e estabelece a necessidade dos órgãos das administrações locais auscultarem as opiniões das autoridades comunitárias reconhecidas pelas respectivas comunidades, para a coordenação na realização das actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das mesmas. Tais instrumentos são: Lei 8/2003, lei dos órgãos locais do Estado; Decreto 11/2005 que reformula a lei dos órgãos locais do Estado; Diploma Ministerial 67/2009 de 17 de Abril, o guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos consultivos; Decreto 15/2000 que cria as formas de articulação dos Órgãos Locais do Estado com as autoridades comunitárias; Diploma Ministerial n.º107- A/2000, regulamento para a implementação do Decreto 15/2000.

Uma planificação descentralizada e participativa permite, segundo Donne lly *et al.* (2000:142- 143), aos processos administrativos e políticos: a) Coordenação de esforços, uma vez que a planificação é uma técnica importante para coordenar esforços; especifica os objectivos, quer do conjunto da organização, quer de cada uma das suas partes; b) Preparação para a mudança, isto porque um plano de acção eficaz tem espaço para a mudança; c) Desenvolvimento de padrões de desempenho: os planos definem os comportamentos esperados, sendo estes padrões de desempenho; d) Desenvolvimento dos gestores: uma boa Planificação implica a arte de tornar simples as coisas difíceis, o que, por si só, exige elevados níveis de actividade intelectual.

Foi no âmbito da defesa da planificação participativa e descentralizada que o Diploma Ministerial n.º 80/2004 de 14 de Maio recomenda: " os governos locais, 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."

Apesar dos avanços registados no quadro jurídico moçambicano, no que concerne ao estabelecimento de mecanismos de participação para o engajamento activo dos cidadãos na governação democrática, inclusiva e transparente, há estudos que apontam para o fraco envolvimento destes nos fóruns de participação criados no âmbito do processo de planificação descentralizada.

Por exemplo, a pesquisa de Da Pena (2018:58), tendo como o espaço de estudo Distrito de Boane, constatou que, embora se verifique de forma parcial a observância da Lei na composição do Conselho Local (CL) em termos numéricos, este, deixa muito ainda a desejar dado que os princípios de representatividade, diversidade, e participação estão de forma clara aquém daquele órgão de consulta e participação, pois quando se fala de CL os membros pensam que o seu foco é o debate sobre o Fundo de Desenvolvimento Distrital. Os mecanismos de participação existentes no distrito, não tem observado com rigor os dispositivos legais da participação comunitária, isto porque a comunidade não é estimulada a participar, contribuindo com ideias. A participação da comunidade é feita de forma limitada. Assim, a participação no distrito de Boane não é inclusiva, muito menos efectiva e assenta nas instituições de consulta e participação (os conselhos consultivos).

Por sua vez, Guivala (2018:64), falando sobre o processo de planificação participativa na localidade de Maluana, no Distrito da Manhiça, indique que o processo de planificação na Localidade apenas se resume na consulta, ficando ao critério do Governo distrital, a selecção das prioridades. A consulta é feita através dos membros que fazem parte do conselho consultivo, cabendo a este grupo a identificação dos problemas. Considerando o ciclo de planificação, este grupo apenas intervém na fase do diagnóstico e aprovação do que já foi decidido ou elaborado. Assim, a população não participa de forma efectiva no processo de planificação, isto é, o nível de participação é baixo e termina na fase de diagnóstico. A planificação participativa implica a definição e implementação conjunta das melhores de opções de desenvolvimento local; o que não se verifica na localidade de Maluana.

As constatações tidas através dos estudos de Da Pena (2018) e de Guivala (2018) que apontam a fraca participação das comunidades locais nos processos governativos, foram também confirmadas por Langa (2012:22). Langa (*ibidem*), tendo como unidade de análise o Município da Cidade Maputo, observou 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. A actuação dos cidadãos limitou-se ao acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delegados do Orçamento Participativo.

É importante afirmar, o que confere efectivamente 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.

Na senda de Langa (2012), de Da Pena (2018) e de Guivala (2018), estão os estudos de Vedor & Cardoso (2010:s.p). Estes observaram que no município de Dondo, existe por parte dos munícipes, um fraco domínio de questões básicas orçamentais inerentes às prioridades do município no processo de afectação de recursos públicos; o que, por consequência, impõe obstáculos a sua participação no processo de orçamentação participativa. Pouco podem influenciar efectivamente o processo de tomada de decisão nas diversas etapas do ciclo de planificação e Orçamentação Participativa.

Ademais, os estudiosos apontam à falta de um quadro legal claro de participação; a fraca capacidade técnica dos grupos da sociedade civil para o processo de planificação descentralizada. Por via disso, as comunidades locais não são envolvidas em todas as fases do processo de planificação participativa e nas tomadas de decisões sobre processos governativos.

Em relação ao Distrito de Marracuene, os dados recolhido aquando da pesquisa exploratória, referente ao período de 2019, 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 como mostram as respostas de alguns entrevistados, quando questionados: se

alguma vez participar na elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento do seu distrito?; quais foram as etapas seguidas e qual foi o seu papel em cada uma das etapas? As respostas foram: “Sim participei, não sei, não conheço as etapas e não tive nenhum papel”. O que mostra que tecnicamente as comunidades 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 caracterizado pelo baixo nível de participação da comunidade local no contexto da planificação descentralizada, formula-se a seguinte pergunta de partida:

*De que maneira o processo de Planificação Descentralizada permitiu à Comunidade Local participar efectivamente, na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024?*

### 1.3 Hipótese

O fraco conhecimento de questões básicas de planificação, aliada à falta de critérios objectivos de selecção de prioridades e, falta de capacitação da comunidade local impuseram obstáculos à sua participação efectiva no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024.

### 1.4 Justificativa

Análise do tema sobre *Planificação Descentralizada como mecanismo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de*

*Desenvolvimento distrital: O Caso do Distrito de Marracuene 2019- 2024*, afiora-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 sobre as questões que directamente lhes dizem respeito. Um processo de descentralização política e administrativa 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 administrativa e política das populações.

Do ponto de vista teórico, o estudo constitui uma fonte para a análise das democracias participativas com particular ênfase a planificação descentralizada e participação das comunidades locais e, do ponto de vista prático, a presente pesquisa poderá auxiliar os tomadores de decisões tanto a nível do distrito como a níveis mais elevados, nas decisões que forem a tomar que estejam relacionadas com às 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 da comunidade local na elaboração de Planos de Desenvolvimento distrital. Em torno dum problema específico, procura-se, neste estudo, articular os aspectos teóricos e práticos através da combinação de instrumentos de observação, colecta de dados, bem como pela sua análise e interpretação.

A escolha do tema explica-se ainda, por razões de natureza pessoal. Desse ponto de vista, a escolha do Distrito de Marracuene, tem a ver com as novas metodologias de ensino e aprendizagem que se centram no estudante e recomendam para que o mesmo procure operacionalizar a teoria com a prática. Neste contexto, o pesquisador, partindo do quadro legal moçambicano e das teorias que sustentam e promovem a participação comunitária para o desenvolvimento local, pretende perceber o nível de participação da comunidade local, uma vez que tem havido muitas reclamações no distrito em análise, em relação ao seu envolvimento na governação local.

O ano de 2019 deve-se ao facto de ser o período em que foi elaborado o plano

estratégico de desenvolvimento do distrito em análise neste trabalho. E, o no de 2024 é o ano do término do mesmo plano.

## **1.5 Objectivos**

### **1.5.1 Geral**

Analisar participação da comunidade local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024, no contexto da planificação descentralizada;

### **1.5.2 Específicos**

- a) Descrever as etapas do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024;
- b) Identificar os actores envolvidos e o seu papel no processo de elaboração Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024;
- c) Caracterizar os mecanismos e grau de participação da Comunidade Local no processo de elaboração Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024.

## CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Este capítulo apresenta a revisão da literatura e a teórica de base que sustenta a pesquisa.

### 2.1 Revisão da Literatura

A revisão de literatura circunscreve-se sobre os conceitos de planificação descentralizada, participação da comunidade local e, finalmente, sobre Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital.

#### 2.1.1 Planificação Descentralizada

Antes de revisitar o termo planificação descentralizada, é importante, primeiro discutir, de forma separada, os conceitos de planificação e de descentralização.

##### A) Planificação

A Planificação devido a sua subjectividade, torna-se difícil definir objectivamente, o termo planificação. A palavra teve e continua tendo varias definições, de acordo com diferentes perspectivas.

Etimologicamente, a palavra tem origem do latim planificar –acção, que significa aplicação de uma superfície sobre um plano. Pode significar ainda, desenhar ou traçar num plano, representar em plano (AAVV, 1994:1408).

No contexto organizacional, Chiavenato (1993:363- 365) considera a Planificação como uma das funções administrativas, inserindo-o num processo mais vasto, o processo administrativo, composto e desenvolvido numa lógica dinâmica, pela planificação, pela organização, pela direcção e pelo controlo. Por conseguinte, a planificação enquanto função administrativa, não é uma entidade separada, mas uma parte integral de uma entidade maior formada por várias funções que estão relacionadas umas com as outras. Nessa perspectiva, Planificação relaciona-se, quer

com uma necessidade organizacional, quer com uma responsabilidade administrativa. É através dela que a organização/instituição se orienta, de acordo com metas específicas e previsões futuras. Através da Planificação se concebe um futuro desejado, bem como os meios reais de lá chegar. A semelhança de Chiavenato, Teixeira (2005:35) diz que planificação traduz-se na elaboração de planos. Consiste em determinar antecipadamente o que deve ser feito para que se consigam os objectivos pretendidos, e como fazê-lo. Foi por isso que, Bilhim (2000:139) afirmou a Planificação como um processo de estabelecer antecipadamente a finalidade do governo de uma organização, escolher objectivos e prever as actividades e os recursos necessários para atingi-los.

Para o presente trabalho, a planificação significa o processo de elaboração de um plano. Consiste em determinar antecipadamente o que deve ser feito para que se consigam os objectivos pretendidos, e como fazê-lo.

Donnelly *et al.* (2000:140) um dos estudiosos da planificação em contexto organizacional, considera que a função da Planificação exige que os gestores tomem decisões sobre quatro elementos fundamentais: objectivos, acções, recursos e implementação. Para o autor, os objectivos especificam as condições futuras que um gestor espera atingir; as acções são os meios, ou as actividades específicas, planeados para atingir os objectivos; os recursos são restrições ao rumo da acção. Um plano deve especificar os tipos e as quantidades de recursos necessários, bem como o orçamento. Por último, a implementação inclui a forma e os meios de execução das acções planeadas, o que implica nomear e dirigir o pessoal responsável de pôr o plano em prática.

Para Chiavenato (1993:367), o processo de planificação comporta quatro fases sequenciais: a) O estabelecimento de objectivos a alcançar. Estes são pretensões futuras que uma vez alcançados deixam de ser objectivos para se tornarem realidade. Quanto ao tempo, os objectivos podem ser imediatos, acessíveis e imaginários. À medida que os objectivos imediatos vão sendo alcançados, os acessíveis tornam-se imediatos e os imaginários tornam-se acessíveis; b) a tomada de decisões à respeito das acções futuras. uma vez que a planificação é um processo

que a partir da fixação dos objectivos a serem alcançados, determina à *priori*, o que se deve fazer, quando fazer, quem deve fazê-lo e de que maneira deve-se tomar, para tanto, decisões à respeito de como alcançá-los; c) A elaboração de planos.

Quanto aos níveis, existem três níveis distintos da planificação que são: planificação estratégica é a mais ampla e abrangente da organização; planificação tática é a planificação feita ao nível departamental; planificação operacional feita para cada tarefa ou actividade.

Em relações às suas características, para Chiavenato (1993:376), a planificação apresenta as seguintes características: Tomada de Decisão Antecipadora - refere-se à decisão sobre o que e como fazer antes da acção requerida ser executada; Interconexão das Decisões - procura conjugar as decisões tomadas nos diversos níveis e áreas da organização, bem como envolver uma decisão ou um conjunto de decisões antecedentes ou subsequentes, tornando difícil saber onde começa e onde acaba uma planificação; Criação de um estado futuro desejável - esse futuro desejável pode referir-se tanto a objectivos organizacionais globais como a objectivos departamentais ou sectoriais.

## **B) Tipos de Planificação**

De acordo com Oliveira (2009:5), existem dois tipos de planificação: a intuitiva (Informal) e a formal. A intuitiva (Informal) é aquela que é feita, normalmente, por uma pessoa e de forma não escrita, ou seja, não foi formalizada. Geralmente, é obra de uma só pessoa, pode ou não resultar num conjunto de planos por escrito mas, muitas vezes, não resulta geralmente tem um horizonte temporal relativamente curto, baseia-se na experiência passada. A formal, por sua vez, é aquela que resulta num documento escrito, emprega métodos e técnicas específicos para análise, escolha de objectivos e previsão de futuro em uma dada organização, com avaliações periódicas. Esta encontra-se subdividido em dois tipos que são: a clássica e a estratégica. A Planificação clássica (tradicional ou normativo), comumente, está centrada no actor que planeia e monopoliza a criatividade na acção e nos demais são agentes que operacionalizam. Portanto, existem pessoas que elaboram o plano, que

depois é submetida à direcção para aprovação. e, posteriormente, é posta em prática. Por sua vez, planificação estratégica é um processo que auxilia a empresa a projectar o seu futuro, após avaliação do ambiente externo e interno, com definição da estratégia para alcançar os objectivos traçados. Engloba as decisões que atingem toda a empresa e que visam ao médio e longo prazos. É um processo contínuo, portanto, está sempre sujeito à revisão (*IDEM7*).

### **C) Planificação e controle da Produção**

De acordo com Lauffer e Tucker (1987), o processo de planificação e controle da produção pode ser representado através de duas dimensões básicas: Horizontal e Vertical.

Dimensão Horizontal – a dimensão refere-se às etapas pelas quais o processo de planificação e controle é realizado. envolve cinco etapas: preparação do processo de planificação, colecta de informações, preparação de planos, difusão da informação, e avaliação do processo de planificação.

Preparação - nesta etapa, são tomadas decisões relativas ao horizonte e nível de detalhes da planificação, frequência de replanificação e grau de controle a ser efectuado. Entende-se por horizonte de planificação, o intervalo de tempo entre a preparação do plano e a realização da acção inerente às metas fixadas naquele plano. Essas decisões são relativas aos planos que são necessários no processo de planificação, como os mesmos são utilizados, seu grau de detalhes, as técnicas mais apropriadas para a sua construção, quando os mesmos devem ser preparados (LAUFER & TUCKER, 1988).

Colecta de Informações - na segunda etapa, ocorre a colecta das informações necessárias para se realizar a planificação. Essas informações incluem, geralmente, contratos, plantas, especificações técnicas, descrições das condições do canteiro e ambientais, tecnologia a ser utilizada na construção, viabilidade da terceirização ou não de processos, índices de produtividade do trabalho, dados de equipamentos a serem utilizados e metas estabelecidas pela alta gerência. Iniciada a construção, o processo de reunião de informações continua, mas a partir desse ponto com ênfase nos recursos consumidos e metas alcançadas (LAUFER & TUCKER, 1987).

Preparação dos planos - é a etapa que recebe maior atenção dos responsáveis pela planificação em empresas de construção é normalmente, a de preparação dos planos. Dessa forma, é importante então que seja realizada uma análise crítica da utilização de algumas das técnicas utilizadas nesta fase (LEVITT ET ALL, 1988).

Difusão de Informações - esta etapa do processo, em geral, apresenta três principais problemas. O primeiro refere-se ao facto de que algumas pessoas podem se sentir prejudicadas com os resultados propiciados pela planificação, impondo obstáculos à sua implementação. O segundo, refere-se à grande quantidade de informações organizadas em um formato não apropriado. O terceiro é a existência, normalmente, de dois sistemas de informações paralelos para a gestão do empreendimento (LAUFER & TUCKER, 1987).

Acção - durante a fase de acção, o progresso da produção é controlado e monitorado, e as informações resultantes desse controle são utilizadas para actualizar os planos e preparar relatórios sobre o desempenho da produção. Muitas situações inesperadas ocorrem depois que o plano do empreendimento está preparado e quando o mesmo já se encontra em fase de execução. Para lidar com essas situações, o gerente da obra deve desenvolver as funções controle e monitoramento (FORMOSO, 1991).

Avaliação do processo de planificação - a última etapa, corresponde à avaliação de todo o processo de planificação, deve ocorrer ao término da construção ou, ainda, durante a própria execução caso haja mudanças substanciais nas metas estabelecidas nos planos. Nesta etapa, deve ocorrer a análise das decisões estabelecidas durante a concepção (ou preparação) do processo de planificação e controle da produção (LAUFER & TUCKER, 1987). Por sua vez, Dimensão Vertical - relaciona-se com as etapas como são vinculadas entre os diferentes níveis gestão de uma organização. A planificação deve ser realizada em todos os níveis da organização (GHINATO, 1996). A Dimensão vertical no processo de Planificação envolve as seguintes etapas a saber: planificação de longo prazo, de médio prazo, de curto prazo, Programação de recursos.

## D) Descentralização

Descentralização - segundo Weimer (2012:2-3), a descentralização pode ser entendida como um processo planejado que tem por objectivo produzir mudanças na geografia e na sociologia de um dado poder central, à favor de "níveis de poder" mais baixos da administração do Estado, sem pôr em causa as forças políticas que a constituem e que controlam a distribuição da riqueza, dos recursos e do tal poder. A semelhança de Weimer (*Ibidem*), Mazula (1998:23) considera a descentralização como sendo um processo de criação de entidades autónomas distintas e paralelas ao Estado central, apesar de, em alguns casos, ocorrer sem implicar a transferência definitiva (descentralização administrativa) ou parcial (delegação) da autoridade do titular originário das funções para o incumbido de exercer o poder de decisão e implementação. Assim, a descentralização diz respeito à transferência de poder, autoridade, funções e competências do Estado central para os níveis mais baixos.

## E) Tipos de Descentralização

De entre os vários tipos de descentralização, os mais comuns são:

Privatização - refere-se à cedência de tarefas realizadas por agências estatais ao sector privado. Tal pode acontecer através de concessão, contrato ou venda definitiva do estado para uma entidade privada nacional ou estrangeira, que seja legalmente constituída. Este é o caso das privatizações dos serviços de abastecimento de água, fornecimento de energia, controle alfandegários, prestação de serviços de transportes, antes públicos (MANOR, 1998:12).

Delegação - consiste na transferência de algumas responsabilidades de programas de desenvolvimento ou projectos para agências para-estatais. Esta passagem pode ser acompanhada de legislação ou não e o objecto de delegação pode ser total ou parcial (MANOR, 1998:13).

Descentralização administrativa ou desconcentração - diz respeito à dispersão dos agentes de escalões superiores do governo nas áreas dos escalões inferiores. Este movimento pode acontecer através de duas modalidades, pode ter lugar

isoladamente ou sem ser acompanhado de democratização. Neste sentido, o conceito relaciona-se com o de sucursal em que se concedem competências, mas qualquer ordem pode ser revogada pelo nível central do governo (AMARO, 2001:3).

Descentralização fiscal - é a transferência fiscal decrescentes através das quais, escalões mais altos de um sistema cedem influências em termos de orçamentos e decisões financeiras. Muitos podem associar o termo fiscal somente a recursos financeiros, mas os economistas e gestores usam num sentido mais vasto. Assim, a descentralização fiscal pode acontecer através de alocação de responsabilidades, incluindo funções sectoriais e gestão ambiental, bem como a alocação de receitas próprias à Governos de níveis inferiores (MANOR, 1998:15).

Descentralização democrática ou devolução de poder - refere-se à transferência de recursos e de poderes (e muitas vezes de tarefas) para as autoridades de escalões inferiores que são muito ou completamente independentes dos escalões superiores do Governo e que são democráticas de certo modo e a um certo grau. Os níveis locais do Governo são providos de funções e recursos claros e adequados e dispõem de mecanismos institucionais adequados para o dispêndio eficiente de recursos, eles são representantes dos seus cidadãos a nível local, legitimados pelo seu voto e têm um mandato específico, ao fim do qual os cidadãos voltam a decidir pela sua permanência ou mudança (SMOKE, 2001:3).

## **F) Objectivos da Descentralização**

A Descentralização tem como uns dos objectivos a implementação de medidas, preconizando a transferência de poderes e responsabilidades do nível central do governo para os níveis locais; visa, igualmente, introduzir melhorias no domínio económico, político, administrativo e institucional. No entanto, os maiores objectivos do processo de descentralização são os seguintes:

Melhoria na eficiência - Para os actores da descentralização, os cidadãos não são os mesmos em todo o lugar dentro de um país, eles têm necessidades diferentes para os serviços públicos que melhoram o seu bem-estar e que promovem o desenvolvimento económico local. Os governos locais estão mais perto dos cidadãos;

têm acesso à informação local e entendem melhor o contexto local. Desta forma, podem melhor identificar a natureza e o nível de serviços que os seus cidadãos necessitam do que um governo central (SMOKE, 2001:1).

Melhoria na governação - os teóricos acrescentam que os cidadãos preferem decisões que eles tomam, em vez de decisões impostas. Deste modo, a esfera dos Governos Locais se torna uma escola de democracia, tanto para os políticos como para o eleitorado. Aí, os cidadãos discutem assuntos sociais; entendem a natureza das escolhas disponíveis; compreendem a necessidade de balancear as situações e, na realidade tornam-se cidadãos cada vez mais informados (PRUD'HOME, 2001:3).

Melhoria na estabilidade macro-económico - para os defensores dos processos de descentralização, a gestão macroeconómica em termos de crescimento e de inflação, apesar do papel do Governo central, será afectada e direccionada pelo nível e formas de descentralização. Assim, espera-se que a estabilização e correcta gestão dos diversos locais de um país, resulte uma correcta gestão de um equilíbrio do país como um todo (PRUD'HOME, 2001:3).

Melhoria na redistribuição do rendimento - a redistribuição dos rendimentos entre os cidadãos e regiões é um dos grandes objectivos das políticas do governo. Como tal, os defensores de descentralização consideram o impacto da descentralização destes objectivos é tão importante e deve ser cuidadosamente considerado. Os Governos locais estão em melhor posição de identificar as variações e diferenças entre indivíduos e locais na distribuição do rendimento, e assim eles estão em melhor posição para realizar uma redistribuição mais equitativa dos recursos públicos e combater a pobreza (SMOKE, 2001:2).

### **G) Planificação Descentralizada**

Planificação descentralizada - entende-se como sendo o processo de elaboração de plano pelos órgãos descentralizados, quer pelo processo de desconcentração, quer pelo processo de devolução de poderes.

## 2.1.2. Participação da Comunidade Local

Para falar de participação da comunidade local, é recomendável tratar, em primeiro lugar do conceito de participação e, em segundo lugar, o conceito de comunidade local.

### A) Participação

Participação - é definido por Chichava (1999), 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 experiências que habilitam a população beneficiária a fazer ouvir sua opinião na negociação e gerir eficazmente sua participação no desenvolvimento. Por outro, como algo essencial e fundamental ao capacitar a população a tomar decisões e acções que ela acha importante para seu bem-estar o autor Chichava (1999) ao definir a participação como *empowerment* tenta mostrar como a participação pode aumentar o poder psicológico, sociocultural, político e económico de um determinado grupo de indivíduos ou comunidade, permitindo desta forma, o aumento da sua eficácia no exercício do seu direito. Outrossim, 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.

Paulo (s.d), por sua vez, 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.

Complementando as perspectivas dos autores mencionados que abordam sobre o tema, PNUD (1993:21) considera que participação significa que as pessoas estão

intimamente envolvidas nos processos económicos, sociais, culturais e políticos que afectam as suas vidas.

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

- i) Participação passiva - quando é unilateral onde a agência de intervenção limita-se a dizer à comunidade o que pretende fazer ou está acontecendo sob administração do projecto;
- ii) Participação informativa - quando a comunidade se limita a responder às 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 sistémicas.

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 que os actores podem participar de diversas maneiras: por exemplo, a 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

considera a participação interactiva como a que mais se enquadra no objecto de estudo deste pesquisa 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.

## **B) Comunidade Local**

Comunidade Local – para Pinto (1982), comunidade local é uma população que habita numa determinada porção de território, com cujo nome se identifica e, por viver e conviver nele, desenvolve alguma coisa em comum. Por seu turno, Valá (1998), define comunidade local como um determinado grupo populacional que habita um espaço físico específico, comunga os mesmos recursos em seu próprio benefício, podendo ter ou não uma forma específica de organização social.

De uma maneira geral, pode-se dizer que a comunidade local é um grupo de pessoas que vivem na mesma área geográfica partilhando, muitas vezes, objectivos, interesses e valores comuns e posição social.

Ainda no debate sobre conceito de comunidade local, Chichava (1999), considera como sendo uma entidade orgânica, não passiva que, desenvolve, cresce, declina, muda e altera-se em resposta às iniciativas externas e tensões internas em termos de infra-estrutura e de múltiplo leque de relações que se desenvolvem e mantêm-se dentro dela. É uma forma específica de associação humana, um grupo específico definido com base étnica, religiosa, raça, língua e residência.

Define ainda como um elemento importante nas ideologias políticas modernas o que significa, um comprometimento mais aos interesses e bem-estar da maioria da população (normalmente a mais desfavorecida), referindo-se também as políticas e estratégias de desenvolvimento da população no planeamento e execução de projectos individuais e programas gerais.

Importante realçar que para a efectivação do presente estudo entende-se que conceito de comunidade definido por Chichava (1999), por ser o conceito que mais se aproxima dos objectivos que se pretendem alcançar na pesquisa.

Depois de discutir os conceitos de participação e de comunidade local, passa-se já a analisar o debate em volta do conceito de participação comunitária.

### **C) Participação da Comunidade Local**

Participação da comunidade local - 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.

Partindo do conceito participação comunitária é definido por Chichava (1990:14), enquanto 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.

Enquanto em Xavier (2001), a participação envolve-se na resolução dos problemas que afecta a comunidade, 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.

### **2.1.3. 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.

#### **A) Princípio de Participação**

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.

#### **B) Princípio de Representatividade**

Princípio de representatividade - os órgãos de consulta e 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.

### **C) Princípio de Diversidade**

Princípio de Diversidade - a composição dos órgãos de participação deve 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.

#### **2.1.4. Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital**

O termo Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital, na sua matriz, é formado essencialmente por dois vocábulos independentes: Plano e plano estratégico. Como tal, é importante, primeiro analisá-los de forma separados e só, em seguida, definir o conceito Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital.

##### **A) Plano**

Segundo Oliveira (2006:49), plano é uma intenção ou um projecto; trata-se de um modelo sistemático que se elabora antes de realizar uma acção, com o objectivo de a dirigir e de a encaminhar. Neste sentido, um plano também pode ser o conjunto das disposições necessárias para a levar um projecto a cabo. Por conseguinte, o plano é a apresentação sistemática e justificada das decisões tomadas no planeamento relativas à acção a realizar.

O Plano é também visto por Maximiano (2004:135) como um documento que formaliza o registo de decisões de planeamento do tipo: o que será feito? Quem irá fazer? Onde será feito? Quando será feito? Por que será feito? Como será feito? Quando

custará?. Na linha de Maximino está Moraes (2001:14) que entende que Plano é linha mestra pelas quais as organizações obtém e aplica recursos materiais, humanos e outros necessários ao alcance dos objectivos; os membros da organização realizam actividades relacionadas com os objectivos; o processo administrativo é monitorado e medido, de modo que sejam tomadas medidas correctivas, caso a acção não seja satisfatória.

## **B) Tipos de Planos**

De acordo com Teixeira (1995), há vários tipos de planos: há planos que são guias de orientação permanente por períodos mais ou menos longos, tais como: Planos Políticos - guias pré-estabelecidos para orientar os gestores na tomada de decisões, tornam desnecessário analisar em pormenor a mesma situação todas as vezes que aconteça e permitem unificação dos planos em geral; Planos de Procedimentos (métodos) - estabelecem uma série de passos para se alcançar um objectivo específico; definem o método de levar a cabo actividades futuras; Planos de Regulamentos (comportamentos) - guias de acção específicos e detalhados que se destinam a dirigir as actuações das pessoas de uma forma mais apertada; Planos Orçamentais - são relativos à resultados esperados expressos em termos numéricos, geralmente em dinheiros.

## **C) Plano Estratégico**

Segundo Drucker (1998:136), o plano estratégico é o processo contínuo sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro; contínuo tomar decisões actuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as actividades necessárias à execução dessas decisões e através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas.

Por sua vez, para Chiavenato (1993:597), o plano estratégico refere-se à maneira pela qual uma organização pretende aplicar uma determinada estratégia para alcançar os objectivos propostos. Indo na perspectiva de Chiavenato (1993), Donnelly *et al.* (2000:163), afirmam que o plano estratégico é a parte integrante da gestão estratégica. Nesse ponto de vista, gerir estrategicamente implica, essencialmente, duas actividades: decidir que acções uma organização deve apreender para passar de onde está actualmente, para onde deve e quer estar no futuro, e garantir que todas as acções desenvolvidas com vista a ir para esse ponto são desempenhadas sem problemas e com sucesso.

Do ponto de vista estratégico, existem três níveis: nível da organização como um todo (nível institucional), estando em causa saber em que negócio ou actividades se deve envolver a organização; nível de cada negócio ou actividade (nível de gestão), sendo a questão essencial como competir, a fim de ganhar vantagens comparativas; nível funcional (nível operacional), sendo fundamental como maximizar a produtividade dos recursos disponíveis, para competir eficientemente nos domínios em que a organização pretende estar. Bilhim (2000:155). Ademais, os planos estratégicos seguem a estrutura de: aspectos mutáveis - são os que devem mudar sempre que ocorram mudanças nas variáveis externas. São eles: análise do ambiente, objectivos e estratégias; aspectos permanentes - missão, visão, negócio e princípios. Estes aspectos são aperfeiçoados quando é feita a revisão do plano, o que pode ocorrer de dois em dois anos.

Conforme Matos (1999:30), o plano estratégico apresenta cinco características fundamentais:

- 1) O plano estratégico está relacionado com a adaptação da organização à um ambiente mutável; Ou seja, sujeito à incerteza à respeito dos eventos ambientais. Por se defrontar com a incerteza, tem suas decisões baseadas em julgamentos e não em dados concretos. Reflete uma orientação externa que focaliza as respostas adequadas às forças e pressões que estão situadas do lado de fora da organização;
- 2) O plano estratégico é orientado para o futuro: Seu horizonte de tempo é o longo prazo. Durante o curso do planeamento, a consideração dos problemas actuais é dada em função dos obstáculos e barreiras que eles possam provocar para um almejado lugar no futuro;
- 3) O plano estratégico é compreensivo: Ele envolve a

organização como uma totalidade, abrangendo todos os seus recursos, no sentido de obter efeitos sinérgicos de todas as capacidades e potencialidades da organização. A resposta estratégica envolve um comportamento global, compreensivo e sistémico. A participação das pessoas é fundamental nesse aspecto, pois o plano estratégico não deve ficar apenas no papel, mas na cabeça e no coração de todos os envolvidos; 4) O plano estratégico é um processo de construção de consenso: devido à diversidade dos interesses e necessidades dos parceiros envolvidos, o planeamento deve oferecer um meio de atender a todos na direcção futura que melhor convenha para que a organização possa alcançar seus objectivos. Para isso, é preciso aceitação ampla e irrestrita para que o plano estratégico possa ser realizado através dessas pessoas, em todos os níveis da organização; 5) O plano estratégico é uma forma de aprendizagem organizacional: Por estar orientado para a adaptação da organização ao contexto ambiental, o plano constitui uma tentativa constante de aprender a ajustar-se a um ambiente complexo, competitivo e susceptível a mudanças (*IDEM*32).

#### **D) As Fases do Plano Estratégico**

Segundo Chiavenato (1993:380), existem quatro fases bem definidas para a elaboração do plano estratégico que são:

1º A formulação dos objectivos organizacionais a serem alcançados: a empresa escolhe os objectivos globais que pretende alcançar a longo prazo e define a ordem de importância e de prioridade de cada numa hierarquia de objectivos (*IDEM*597); 2º A análise interna das forças e limitações da empresa: trata-se de uma análise organizacional, ou seja, de uma análise das condições internas para permitir uma avaliação dos principais pontos fortes e pontos fracos que a empresa possui. Os pontos fortes constituem as forças propulsoras da empresa que facilitam o alcance dos seus objectivos. Por seu turno, os pontos fracos constituem as limitações e as forças restritivas que dificultam ou impedem o alcance daqueles objectivos (*IDEM*598- 599); 3º A análise externa do meio ambiente: envolve as condições externas que rodeiam a empresa e que lhe impõem desafios e oportunidades. Geralmente, incorpora: mercados abrangidos pela empresa, suas características actuais e tendências futuras, oportunidades e perspectivas; Concorrência ou

competição, isto é, empresas que actuam no mesmo mercado, disputando os mesmos clientes ou consumidores, ou os mesmos recursos; Factores externos, como conjuntura económica, tendências políticas, sociais, culturais, legais, etc., que afectam toda a sociedade e todas as empresas nela actuadas (*IDEM*599); 4º A formulação de alternativas estratégicas: nesta fase, procura-se formular as várias alternativas possíveis de estratégias ou de meios que a empresa pode adoptar para melhor alcançar os objectivos organizacionais pretendidos, tendo em conta as suas condições internas e externas. As alternativas estratégicas constituem os cursos de acção futura que a empresa pode adoptar para atingir os seus objectivos gerais, utilizando as suas forças e explorando as oportunidades que se apresentam.

## **E) Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital**

Plano Estratégicos de Desenvolvimento do Distrito (PEDD) entende-se como sendo um documento elaborado pelo distrito com a participação comunitária, sector público, sector privado e parceiros de cooperação, no qual estão reflectidas todas as aspirações que o 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.

### **2.1.5. Instrumentos de auxílio na Planificação Distrital 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:

1. PARPA - 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.

2. Programa Quinquenal do Governo e Plano Económico e Social - os programas visam o combate à 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.

3. Estratégia Global da Reforma do Sector Público - Estratégia Global da Reforma do Sector Público aprovada pelo Decreto 30/2001 de 15 de Outubro. Esta estratégia global do sector público enfatiza a descentralização como um meio para alcançar a transparência e prestação de contas à sociedade civil, a todos os níveis. Igualmente, prevê o desenvolvimento das capacidades que permitem aos Distritos 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 cabe a responsabilidade de modernizar os seus serviços e melhorar a gestão e funcionamento dos órgãos.

4. 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 participativamente e de forma transparente nas iniciativas de âmbito público ao nível do Distrito.

Para este processo de metodologia, foi adoptado o princípio da planificação participativa que se considera de suma importância as contribuições e o envolvimento de todos os actores do Distrito.

## **2.2. Teoria de base**

a) Para analisar a participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do distrito de Marracuene 2019- 2024, recorre-se à

*clássica escala de Sherry R. Arnstein*, elaborada em 1992, para explicar os processos de envolvimento dos cidadãos no planeamento, nos Estados Unidos, a qual constitui, ainda hoje, 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 desembocar em 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 (IBDEM: 59).

b) E para analisar o processo de elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do distrito de Marracuene 2019- 2024, 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).

Existem diversos passos na análise do Método do Quadro Lógico, ou seja, na análise do processo de planificação (ASDI, IBDEM: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, 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 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.

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? Por que 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;
- ▶ 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.

## **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 novos para o interesse da ciência. Outrossim, é uma pesquisa descritiva porque visa estabelecer relações existentes entre autoridade governativa e a comunidade local, ainda procurar classificar, explicar e interpretar os factos observados aquando da recolha de dados, classificação e da interpretação dos fenómenos. Quanto à forma de abordagem, é qualitativa.

### **3.2 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. Na senda de Ferrari (1974), 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, retrazar 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.

O Método de abordagem adoptado é o hipotético-dedutivo que de, acordo com Margo & Barbosa (2004:77), é a herança da corrente epistemológica do positivismo, que se apela à percepção de uma lacuna nos conhecimentos sobre a 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 ou o estudo de caso, 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), considera que, o método

monográfico tem como princípio segundo o qual, 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. Por sua vez, Marconi e Lakatos (2007: 108), consideram que o método consiste na observação de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de se obter generalizações e de modo a estudar profundamente o caso. pressupõe, com isso, a execução de três fases, que são: selecção e delimitação do caso trabalho de campo ou momento em que os dados são colectados, organização e, finalmente, redacção do relatório

Tendo como o pano de fundo as teses dos autores acima arrolados neste capítulo, o caso em pesquisa neste trabalho, é o Distrito de Marracuene.

Em relação as técnicas de investigação, as principais 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. 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 da comunidade local, planificação descentralizada, plano estratégico de desenvolvimento distrital.

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 distrito de Marracuene, de modo geral.

c) Finalmente, realizou-se o trabalho de 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 ou inquérito por questionário que, segundo Quivy & Campenhoudt (2005:94) consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, representativo de uma população uma série de perguntas relativas à uma situação social, profissional, às suas opiniões, à sua atitude, à opção ou a questões sociais e humanas, às suas expectativas ao seu nível de conhecimento ou de consciência de um conhecimento ou problema. Para o presente trabalho permitiu a representatividade em relação ao conjunto dos entrevistados, a gestão de tempo e flexibilidade tendo em consideração ao tamanho da amostra.

### **3.3. Delimitação do Universo da População**

O universo ou a população desta pesquisa são todos os habitantes do Distrito de Marracuene, estimada em 118.949 até a data da realização da pesquisa.

### **3.4 Tipo de Amostragem**

A amostra da pesquisa é de 40 pessoas, considerada representativa. O tamanho da amostra foi definido por critério de saturação. 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: Planificação descentralizada; Variável dependente:

Participação da comunidade local.

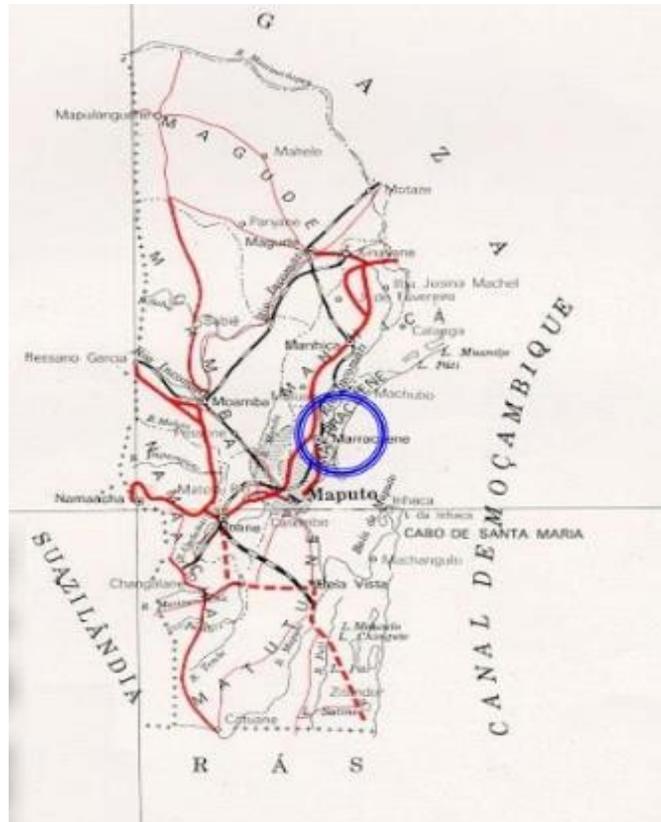
## CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

### 4.1. Situação geográfica, divisão administrativa, clima, economia do Distrito de Marracuene

#### a) Situação geográfica

O Distrito de Marracuene localiza-se na Província de Maputo, a 30 km a norte da Cidade de Maputo e tem aproximadamente uma latitude de 25° 41' 20" Sul e longitude de 32°40'30" Este. Tem como limitações, a Norte pelo Distrito de Manhiça, a Sul pela Cidade de Maputo, a Este pelo Oceano Índico e a Oeste pelo Distrito de Moamba e Cidade da Matola. Segundo o Censo Geral da população de 2012, o Distrito de Marracuene possui uma superfície total 697km<sup>2</sup> e população de 118.949 habitantes. O Distrito é formado por uma vasta planície ao longo do rio Incomati e por uma sucessão de planaltos arenosos e pequenos vales na zona limite com o Distrito da Moamba, a Cidade da Matola e a Cidade de Maputo. Ao longo do litoral apresenta uma vasta faixa de dunas de areia branca, ameaçadas pela erosão eólica devido ao intenso corte das plantas nativas para a produção de lenha e carvão.

Figura 1. Mapa do Distrito de Marracuene



Fonte: [www.wikipedia](http://www.wikipedia), acessado no dia 2 de Fevereiro de 2022, pelas 16h:30

## b) Divisão Administrativa

O Distrito é composto por dois Postos Administrativos, nomeadamente: Marracuene-Sede e Machubo. O Posto Administrativo de Marracuene-Sede compreende: Localidade-sede, Michafutene, Macaneta, Matalane e Ngalunde; enquanto o posto administrativo de Machubo é constituído pelas localidades de Macandza e Thaulá. É importante referenciar que está em processo a criação do terceiro posto administrativo que se vai denominar Matalane e compreenderá a junção das localidades de Matalane e Ngalunde.

## c) Clima e Hidrografia

O clima do Distrito é tropical chuvoso com a vegetação do tipo savana, influenciado pela proximidade do mar. Caracteriza-se por temperaturas quentes com um valor médio anual superior a 20°C e uma amplitude anual inferior a 10°C. A humidade relativa varia entre os 55 a 75% uma precipitação moderada, com valor médio anual entre 500mm no interior 1000mm no litoral. A estação chuvosa vai de Outubro a Abril, com 60% a 80% da pluviosidade concentrada nos meses de Dezembro a Fevereiro (MAE 2011:11).

#### **d) Infra-Estruturas**

O Distrito de Marracuene é atravessado pela estrada nacional n° 1 de Maputo que permite a comunicação com a cidade de Maputo a Sul e o Distrito de Manhiça a Norte. Possui uma estação de caminho-de-ferro, que serve a comboios de carga e de passageiros em trânsitos na linha férrea de Maputo - Chicualacuala - Zimbabwe (linha do Limpopo). Localmente, o trânsito fluvial liga a sede do Distrito a localidade do Macaneta. O distrito é servido pela rede de telecomunicação fixa do País (TDM) e pelas três redes Móveis (Mcel, Vodacom e Movitel).

#### **e) Actividades Económicas**

A base da economia do distrito de Marracuene é a agricultura, tendo como principais culturas as hortícolas, milho, arroz, mandioca, batata-doce e bananas. A população de Marracuene pratica agricultura de subsistência. A outra actividade praticada no Distrito é a pesca, comércio e a Indústria.

## **4.2. Participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024, no contexto da Planificação Descentralizada**

### **4.2.1 As principais etapas do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024**

Como se disse na revisão da literatura, o Plano Estratégico de Desenvolvimento distrital, no contexto moçambicano, é um documento elaborado com a participação comunitária, sector público, sector privado e parceiros de cooperação, no qual estão reflectidas todas as aspirações que o distrito, a curto e médio prazo pretende alcançar, com vista a melhorar a prestação de serviços básicos às populações (comunidade local) e aumentar o nível de desenvolvimento sócio- económico, 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 presente PED constitui um indicativo da aposta em mudar as condições sócio- económicas, 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 a Planificação da Comunidade Local**

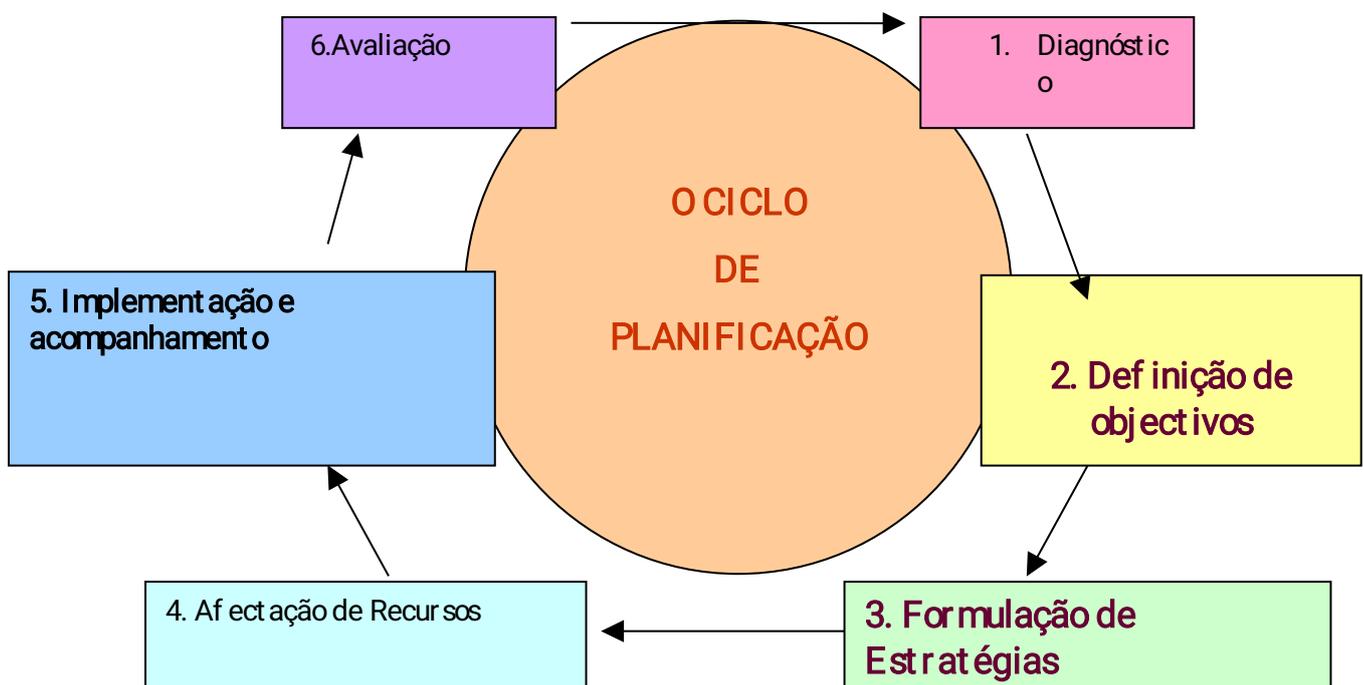
Com base nas metodologias para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento distritais e, na falta de um órgão planificador único, os distritos foram chamados a constituir as chamadas Equipas Técnicas de Planificação, (ETD' s), que se pretendem multissetoriais, aglutinando técnicos dos vários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

qualquer actividade que nos propusemos a fazer, daí que o presente plano apresenta as seguintes vantagens: direcciona o distrito para o alcance dos seus objectivos; permite maior envolvimento e participação de todos os actores; Faculta ao distrito fazer uma autoavaliação na realização das suas actividades; serve de instrumento de racionalização no uso dos recursos disponíveis; facilita ao distrito abordar questões de desenvolvimento a longo prazo com segurança.

#### 4. 2.1.2 Etapas do processo de Planificação Distrital

Para do Método do Quadro Lógico, existem diversos passos na análise do processo de planificação: 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 (ASDI, *OP. CIT:7-13*).

Ora, analisando as etapas do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene de 2019- 2024, à luz Método do Quadro Lógico, constatou que, o mesmo obedeceu as seguintes etapas, conforme o gráfico 1 a seguir:



O ciclo de Planificação ou da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024, obedeceu a um conjunto de fases até ao documento final (PED). Duas fases se destacam:

- ▶ **Elaboração do Plano:** compreendeu as cinco (5) fases, nomeadamente: o lançamento do PED, o Diagnóstico, a Estratégia, o Programa de Acção 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, por exemplo 2019 a 2024.

## 1. Lançamento

Consistiu na constituição da equipe técnica. a equipe técnica foi constituída por elementos seleccionados de diversos sectores (serviços distritais), A equipa constitui o corpo executivo processo de planificação.

## 2. Diagnóstico Sectorial e nas comunidades

### a) Diagnóstico Sectorial

O diagnóstico sectorial consistiu no levantamento físico das infra-estruturas, recursos humanos 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 através de encontros públicos realizou-se em todos postos administrativos. Segundo as autoridades distritais, foram feitas reuniões de auscultação a vários níveis desde os fóruns de consulta até governações abertas nos bairros, onde cada sector faz o registo mediante a sua área de intervenção. Cada sector faz o levantamento das propostas das acções a serem inscritas no Plano Estratégico de desenvolvimento. O Conselho Consultivo faz a revisão das propostas apresentadas pelos sectores, onde elegeu quais as mais

prioritárias e vitais mediante o orçamento disponível<sup>1</sup>.

### **3. Objectivos e Resultados**

O objectivo principal do PED do Distrito de Marracuene 2019- 2024 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. O resultado geral esperado do PED era o desenvolvimento distrital através do aproveitamento racional dos recursos existentes para o benefício da comunidade local. Para além deste resultado, o PED permitiria:

Racionalização na afectação de fundos; Inclusão de todos os recursos existentes no distrito 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 Distrito.

### **4. Definição das actividades a serem desenvolvidas dentro do PED do Distrito de Marracuene 2019- 2024**

As actividades a serem desenvolvidas dentro do PED foram definidas por sectores de actividades do Distrito de Marracuene.

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 do Distrito de Marracuene 2019- 2024, 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, a que se chama de o contexto do projecto (contexto da sociedade). O plano/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 plano? Em que ambiente é que o plano está situado. Significando

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnicos de planificação distrital, Fevereiro, 2022

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 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: 1º Beneficiários ou grupo-alvo; 2º Implementadores; 3º Decisores e 4º Financiadores.

A partir deste pressuposto das partes interessadas, conclui-se que o momento do lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento distrital 2019-2024, foi incompleto porque limitou-se a constituir equipa de técnicos, não envolvendo Beneficiários ou grupo-alvo e Financiadores etc.

Feita a análise das partes interessada, vai a fase da análise do problema, 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 plano/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?

Esta fase de análise do problema, não foi incorporado no PED em análise. O PED do Distrito de Marracuene 2019-2024 ignora, igualmente, as etapas de medir a realização dos objectivos ou indicadores, Análise dos riscos, mas, engloba sim a fase de Análise dos objectivos, Actividades, Recursos ou fundos. Ao não envolver o grupo alvo e não começar pela análise do contexto da sociedade, o PED, 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 postos administrativos de Marracuene. 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 do Distrito de Marracuene 2019- 2024).

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. Os actores envolvidos e o seu papel no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024**

Segundo MAEFP & MEF (2015:52), no processo de planificação participativa, vários actores estão envolvidos tais como: Comunidade local em conjunto com os líderes comunitários, ONG's; associações; Conselho técnico distrital; o Sector privado (comerciantes e produtores); Conselho técnico Provincial através do Governo Provincial.

O papel do governo do Distrito de Marracuene, 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; estimula e organiza a participação das comunidades na solução dos seus problemas. À luz do papel essencial do governo que é a promoção do desenvolvimento através de uma efectiva participação da comunidade local, um dos informantes refere que:

O governo distrital tem feito tudo dentro das suas capacidades para garantir que a comunidade local participe no processo de desenvolvimento local através dos conselhos consultivos locais e a comunidade tem conhecimento do quadro normativo que garante a sua participação<sup>2</sup>.

Assim, para as autoridades tradicionais, os principais actores envolvidos no processo

---

<sup>2</sup>Entrevista realizada do dia 21 de Fevereiro do ano de 2022, a técnico de planificação.

de planificação são: Conselho Locais, Líderes Religiosos e médicos tradicionais, Autoridade tradicionais, Agentes económicos, Fazedores da cultura, Juventude distrital, Agricultores.

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:

Os régulos e outros chefes de carácter tradicional ainda são muito importantes no processo de governação principalmente no que se refere as cerimónias tradicionais como as de Kuplalha, nas de canhu que acontecem sempre no período de Fevereiro quando se celebra o período de canhu<sup>3</sup>.

Na abordagem referente ao papel das ONG's 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 ONG's 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 ONG's 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 reavaliar 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 de Repartição de Planificação confirmou que a selecção das prioridades são feitas

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada no dia 21 Fevereiro de 2022 a técnico de planificação.

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. Outrossim, de acordo com o DM 67/2009 n.º 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.

#### **4.2.3 O processo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024**

De acordo com as entrevistas feitas, a participação da comunidade local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital é materializada através Conselhos Consultivo da Localidade, 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. 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.

#### **4.2.3.1 Responsabilidades dos membros dos CL's**

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 - usamos 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).

#### **4.2.3.2. Articulação entre Conselhos Locais e a Comunidade Local**

Os Conselhos Locais 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); S. C. 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.

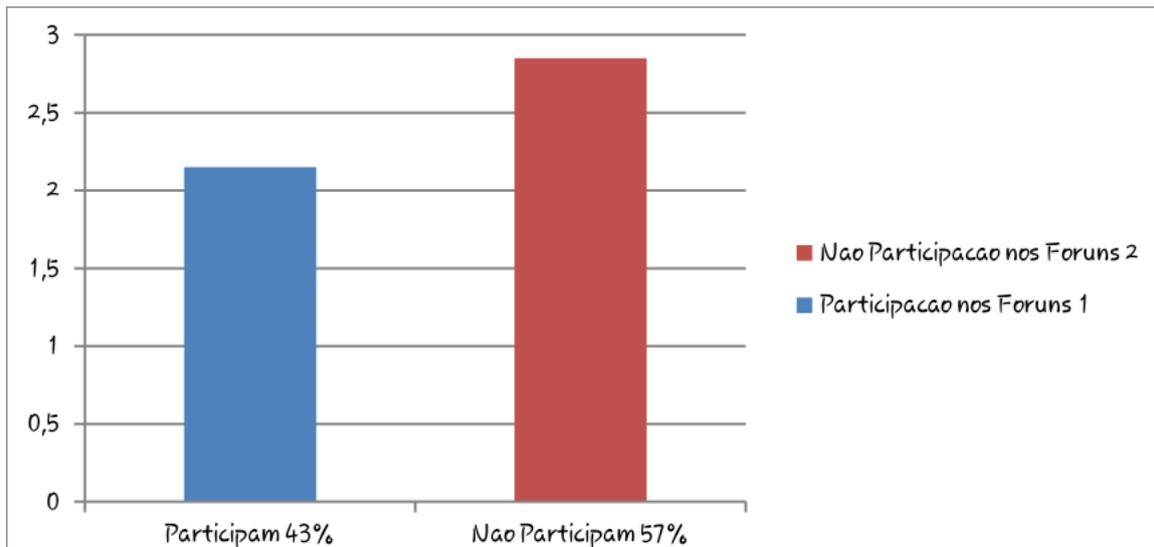
No Decreto nº15/2000, o Governo define os mecanismos de articulações entre os Órgãos Locais do Estado e as comunidades rurais, principalmente as Autoridades Comunitárias e os Conselhos Locais. O Decreto estabelece mecanismos de articulação com entidades representativas das comunidades locais nos processos 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 clientelistas 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, nem sempre os líderes comunitários avisam ou informam sobre a realização das reuniões, justificando-se pelo não acatamento das orientações que sempre são dadas pelos representantes. A não sempre convocação da comunidade para participarem nas reuniões dos fóruns de consulta e de participação, reduz o nível de participação destes, tal como ilustra o gráfico a seguir.

**Gráfico 2. Sobre nível de participação nas reuniões/ fóruns locais**

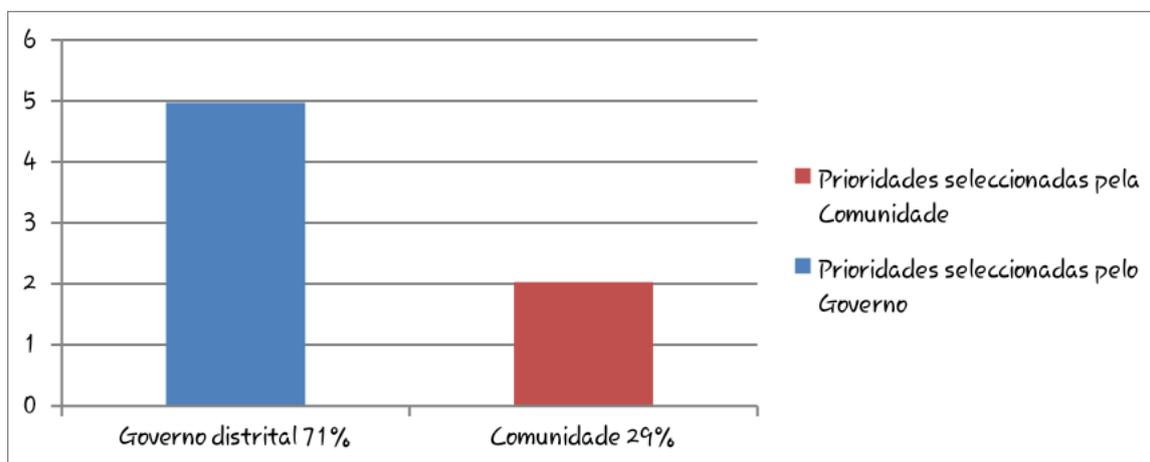


Fonte: o autor a partir dos dados recolhidos a quando da pesquisa.

Assim, constatou-se que 57 % da comunidade local 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.

Em relação à selecção de prioridades 71 % dos entrevistados responderam que está ao critério das autoridades locais e os restantes 29% é que dependia da proposta da comunidade local. Tomando em consideração a disposição dos resultados, concluiu-se que a selecção das prioridades do distrito é feita pela autoridade (governo distrital, através da equipe técnica).

Gráfico 3. Sobre as percepções da Comunidade Local em relação à selecção das prioridades para elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento 2019-2024 do Distrito de Marracuene



Fonte: o autor a partir dos dados recolhidos a quando da pesquisa.

A partir dos dados apresentados, conclui-se que a comunidade local pouco participa na selecção das prioridades para a elaboração do plano estratégico de desenvolvimento.

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 CL's poderá garantir um maior envolvimento das comunidades no processo de tomada de decisões e na busca de melhores soluções para os problemas que lhes afiligem, é nesta perspectiva que foram criados os diferentes Conselhos de Localidade em Marracuene com intuito de se desenvolver tendo como foco os reais problemas e necessidades da comunidade local, como afirmou um dos entrevistados:

Os CL's do Distrito de Marracuene 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.<sup>4</sup>

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:

Os CL's até hoje continuam, 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>5</sup>

Para perceber a questão da materialização da participação no CL's, principalmente no que tange os indicadores da participação interactiva, associados à automobilização, que evidenciam o controlo sobre as decisões locais por parte da comunidade local, 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 sete (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 ferre o princípio de inclusão e representatividade.

O 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:

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

<sup>4</sup> Entrevista com membros da Comunidade de Marracuene, Fevereiro de 2022

<sup>5</sup> Entrevista com membros da Comunidade de Marracuene, Fevereiro de 2022



aquele que tem ou não possibilidade de devolver.<sup>6</sup>

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. Estes aspectos não são totalmente verificados no Distrito de Marracuene como lembra um dos entrevistados:

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.<sup>7</sup>

A 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 do Plano Estratégicos de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019-2024. Outrossim, verifica-se uma participação consultiva - nos casos em que a comunidade é consultada, 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

---

<sup>6</sup> Entrevista Realizada em Fevereiro de 2022

<sup>7</sup> Entrevista Realizada em Fevereiro de 2022

predeterminados, mas 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. O grupo leva o controlo sobre as decisões locais e a comunidade mantém as estruturas e práticas locais. A participação interactiva leva a Auto - mobilização - a comunidade participa na tomada de iniciativas, independentemente das instituições locais ou externas para a mudanças sistémicas.

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



## CONCLUSÃO

O presente estudo procurou entender o processo de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital o Caso do Distrito de Marracuene 2019- 2024, no contexto da planificação descentralizada. Depois de análise dos dados, o estudo chegou as seguintes conclusões:

1. No contexto da planificação descentralizada, participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024, apresentou-se a um nível baixo e não efectiva porque apenas ocorre de forma consultiva;

2. A tomada de decisões para assuntos próprios da vida da comunidade local é feita pelo governo distrital, através das equipas técnicas. Bilhim apelida a isso, de domínio simbólica no modelo participativo;

3. Os princípios de representatividade, diversidade, e participação estão de forma clara aquém daquele órgão de consulta e participação;

4. A Comunidade Local participa 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 instrumentizadas 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 Distrital. A comunidade é consultada, mas não tem oportunidade de tomar decisões;

5. Há também uma participação funcional - uma a comunidade participa na formação de grupos de trabalho para alcançar objectivos predeterminados, mas comunidade não é envolvida em todo 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 participe na análise que conduz aos planos de acção e fortalecimento das instituições locais existentes. O grupo leve o controlo sobre as decisões locais e a

comunidade mantenha as estruturas e práticas locais. A participação interactiva leva a Auto - mobilização - a comunidade participa na tomada de iniciativas, independentemente das instituições locais ou externas para mudanças sistémicas.

Recomenda-se, igualmente:

- ▶ Desenhos conjuntos (com a comunidade) de um plano de reuniões/encontros regulares como forma de preparar tanto a Comunidade Local como o governo do distrito 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).

Assim, a hipótese levantada de que, *O fraco conhecimento de questões básicas de planificação, aliada à falta de critérios objectivos de selecção de prioridades e, falta de capacitação da comunidade local impuseram obstáculos à sua participação efectiva no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024*, é confirmada.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AAVV. (1994). *Dicionário de Língua Portuguesa*. Porto Editora: Lisboa.
- ACKOFF, Russell L. (1981). *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora.
- ADALIMA, José. (2009). *Espaços criados ou reivindicados? Uma análise da Participação em Moçambique*. In. CAP/UEM. Economia, Política e Desenvolvimento. Revista nº 1. Volume.1. P. 40- 52.
- AMARO, N. (2001). *Com vista a uma estratégia de descentralização com a participação dos cidadãos*. Direcção Nacional do Plano e Orçamento. Maputo.
- ANDREWS, K.R. (1980). *The concept of corporate strategy*. Homewood, IL; Irwin.
- ANSOFF, Igor H. (1977). *Estratégia Empresarial*. São Paulo, McGraw-Hill do Brazil.
- ASDI. (2003). *Um resumo da teoria por trás do Método do Quadro Lógico (MQL)*, s.l: Elanders Novum.
- BILHIM, J. (2000). *Ciência da administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BILHIM, João. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: Principia.
- BM. (1997). *Relatório. Sobre o Mundial 1997:O Estado num mundo em transformação*. Banco Mundial (org)/ Oxford University (L.Dowbor).
- BOBBIO, Norberto, MATTECCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. (1998). *Dicionário da Política*. Tradução de Carmen C. Varriale et alii. Brasília: Universidade de Brasília.
- 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.
- CHIAVENATO, I. (1993). *Teoria geral da administração* (4.ª Ed.):Vol. 2. S. Paulo.
- CHICHAVA, José. (1999). *Participação Comunitária e Desenvolvimento: O caso dos grupos dinamizadores em Moçambique*: Maputo: INDL.1999.
- DA PENA, Nelson. (2018). *Análise da Participação das Comunidades locais na elaboração de Plano de Desenvolvimento Distrital: um estudo de caso no Distrito de Boane, 2023 - 2015*. Monografia, UEM: Maputo.



- DAHL, Robert. (2001). *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- DONNELLY *et al.* (2000). *Administração princípios de gestão empresarial* (10.ª Ed.). Lisboa: MacGraw-Hill.
- DRUCKER, P. (1998). *Introdução à Administração*. São Paulo: Pioneira. 1998.
- 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.
- GIRISHANKAR, Navim. (2009). *Evaluating Public Reform, Guidelene for Assesing country.lever Impact on Structural Reform na Capacity Building in Public Sector*. Wbrl Bank Operat ion Evaluation Department .
- 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.
- GUIVA, Amelia. (2018). *Análise da participação da Comunidades Locais na elaboração de Plano de Desenvolvimento Distrital no âmbito da Planificação participativa na localidade de Maluana - sede, no Distrito da Manhica (2010 - 2014)*. Monografia, UEM: Maputo.
- HELLEIR, k. (1992). *The IMF, The Wbrd Bank and Africas Adjustment and External Debt*.
- HUNGTHINTON, Paul, Samuel. (1987). *Community Participation in development Projects*, Discussion Paper N6, Wbrd Bank, Washington.
- ISMAIL, N Bayat, S.et Mayer, I. (1997). *Local Governamnt Managemente*.

Tgomson Publisshing 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 (Comunicação 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. *Diretrizes Básicas para elaboração de projectos de pesquisa*. Belém Pará: Cesupa. 2004.

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

MANOR, J. (1998). *A promessa e as Limitações da Descentralização*. Texto de Discussão nº. 6, Ministério da Administração Estatal, Maputo.

MANOR, James. (1998). *A promessa e as Limitações da Descentralização*. Maputo. Texto de Discussão nº 6; 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* (2ª ed).

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

MATOS, F. G, CHIAVENATO, I. (1999). *Visão e acção Estratégica*. São Paulo: Editora Makron Books.

MAXIMIANO, A. C. Amaru. (2004). *Fundamento da Administração*. São Paulo: Atlas.

MAZULA, A. (1998). "Quadro institucional dos Distritos Municipais" - apresentação in Mazula, A. et al. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico* Lisboa - Maputo.

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 República de Moçambique. Maputo, in *As Autarquias Locais e a Moçambique; Antecedentes e regime jurídico*, Lisboa; Maputo.

MORAES, Anna Maris Pereira de. (2001). *Iniciação ao estudo da Administração*. 2ª Ed. São Paulo: Makron Books.

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

MPD. (2006). *Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas*, Planificação Distrital 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 a 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, nº 1. p. 30- 65.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. (2009). *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas.* 26ª Ed. São Paulo: Atlas.

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).

PEREIRA, S. C. de S. (2006). *O Planejamento Estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das organizações militares prestadoras de serviço.* CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11, 2006, Ciudad de Guatemala. nov.

PINTO, J. B. (1982). *Planeamento Participativa.* Produção do Conhecimento na Acção Comunitária. Belo Horizonte: Encontro de Experiência em educação em saúde da Região Centro-Oeste.

PINTO, B. (1980). *Reflexões Sobre o Desenvolvimento Social e Acção Comunitária.* Trabalho Apresentado no Seminario Inter no Sobre Censo Comunitário no Ambito do Polonordeste. Recife.

PRETTY et al. (1995). *Participatory Learning and Action. London.* International Institute For Environment and development. (IIED). *Problems; an Unofficial View,*

word development, Vol. 20, N°6.

PRODANOV & FREITAS. (2013). *Metodologia do trabalho Científico: Métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho académico*. 2ª Edição. Rio Grande do Sul: Universidade de Feevale.

PRUD'HOME, R. (2001). *Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations*, University of Paris, Cape Town.

ROGERSON, C. (1997). *Planeamento e Desenvolvimento Económico Local no mundo em Vias de Desenvolvimento*, In Guambe, J & Weimer B (eds); Programa de Reforma dos Órgãos Locais. Texto de Discussão nº 1; Maputo.

SHEPHERD, Ashton. (1994). *Sustainable Rural Development; Discussion Paper*.

SILVA, Edna Lúcia da. (2005). *Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 4ª ed. Florianópolis: UFSC.

TEIXEIRA, S. (2005). *Gestão das Organizações*. Portugal: MacGraw-Hill.

THOMPSON Jhon; Participatory Approaches in Government Bureaucracies; facilitating institutional Change; In Blackburn; James Holland, Jeremy. (1998). *Who Changes? It Publications; UK*.

TOCQUEVILLE, Alexis de. (2007). *Da democracia na América*. Estoril: Princípa.

VALÁ, S. (2008). *Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OILL): 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* (2ª ed). Atlas S.A.

WAINE, Parson. (1995). *Public Policy: na introduction to the theory and practice of policy analysis*. Hampshire: Edward Elgar.

WEIMER, B. (ed.). (2012). *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

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 aprovou 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, nº 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.

## APÊNDICE

### Universidade Eduard do Mondlane

#### Apêndice I: Guião de perguntas para pesquisa dirigido as autoridades do Distrito de Marracuene e as respectivas equipas técnicas

Breve Caracterização do Distrito de Marracuene Localização, Superfície e População

1. História
2. Clima e hidrografia
3. Economia

## II

Participação da Comunidade Local no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Marracuene 2019- 2024

1. Quais foram os mecanismos de participação da Comunidade Local na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento?
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.

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 locais?
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?

**Apêndice 2: Guião de perguntas para Pesquisa dirigido aos membros dos conselhos consultivos locais, autoridades tradicionais e a comunidade local**

1. Como habitante de Marracuene, ouviu falar sobre existência de algum Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Distrito?
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 do seu distrito? 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 a comunidade local neste distrito?
9. Considera-se satisfeito com o seu grau de participação no processo de governação no distrito? 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?

Muito obrigado!

