



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Licenciatura em Administração Pública

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: Caso Município de Boane
(2018-2020)

Lucas Boaventura Soares de Pombal

Supervisor: Prof. Doutor Francisco da Conceição

Co-Supervisor: Luís Bembele, Msc

Maputo, 2021

**DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: Caso Município de Boane
(2018-2020)**

Trabalho Apresentado na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública.

Supervisor: Prof. Doutor Francisco da Conceição

Co-Supervisor: Luís Bembele, Msc

Maputo, 2021

**DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: Caso Município de Boane
(2018-2020)**

Lucas Boaventura Soares de Pombal

Trabalho de fim de curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da
Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para obtenção do grau de
Licenciatura em Administração Pública.

Mesa de Júri:

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Maputo, 2021

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE HONRA	vi
DEDICATÓRIA.....	vii
AGRADECIMENTOS	viii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	x
EPÍGRAFE	xi
RESUMO	xii
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	13
1.1. Problema de pesquisa.....	15
1.2. Hipótese.....	18
1.3. Objectivos do Estudo	18
1.3.1. Objectivo Geral:	18
1.3.2. Objectivos Específicos:	18
1.4. Justificativa.....	19
CAPITULO II: DESCRIÇÃO DO PANORAMA HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, EM GERAL E NO MUNICÍPIO DE BOANE EM PARTICULAR	20
1.1. Breve caracterização do Município de Boane.....	28
CAPÍTULO III – QUADRO TEÓRICO- CONCEPTUAL.....	30
1.1. Quadro Conceptual.....	30
1.1.1. Descentralização	30
1.1.2. Participação	34

1.1.3. Comunidade.....	39
1.1.4. Desenvolvimento.....	41
1.2. Quadro Teórico	47
CAPÍTULO IV.....	48
1.1. Metodologia	48
CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	50
1.1. O processo de configuração das agendas políticas locais	50
1.2. A mecânica de audição dos órgãos do município as comunidades.....	54
1.3. Conclusões	64
1.3.1. Recomendações	66
5. Referências Bibliográficas	67
ANEXOS	72
Anexo I – Lista dos entrevistados	72
Anexo II – Guião de questionário	72
Anexo III – Credencial de colecta de dados.....	75

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa geográfico do município de Boane.....	29
Figura 2: A audiência pública realizada no dia 5 de Maio de 2019, no âmbito de elaboração de Plano de Estrutura Urbana, no Instituto Agrário de Boane	53
Figura 3: Imagem do programa governação aberta, porta-à-porta	58
Figura 4: Imagens do programa governação aberta, porta-à-porta.....	59
Tabela 1: Tipos de participação e suas características segundo Jules Pretty	37

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que o presente trabalho de fim de curso nunca foi apresentado para obtenção de qualquer grau académico e que o mesmo constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citadas, e na bibliografia todas as fontes utilizadas para a sua concepção.

O Licenciando

(Lucas Boaventura Soares de Pombal)

Maputo, 2021

DEDICATÓRIA

*Dedico a este trabalho aos meus pais, **Boaventura António Soares de Pombal e Luísa Tomo Simbe**, pelos bons ensinamentos transmitidos desde de petiz e por serem responsáveis directos pela transformação deste sonho em realidade.*

*A minha amada namorada, **Cristina Percília Langa** pela confiança e compreensão que depositou em mim, durante todo o percurso de realização deste trabalho. E que sirva-te de inspiração honey!*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho simboliza a transformação de um sonho em realidade, que não resultou apenas do esforço individual, mas sim, brotou de diversas contribuições, por isso os meus agradecimentos são bastante extensivos. Em primeiro lugar agradeço ao bom Deus pelo dom da vida e saúde, e aos meus pais que são os responsáveis directos pela transformação deste sonho em realidade.

Agradeço aos meus supervisores, profs. Francisco da Conceição e Luís Bembele que foram imprescindíveis para a realização deste trabalho.

Endereço de forma particular os meus agradecimentos aos profs. José Macuane, Egídio Guambe, Nobre Canhanga e Sécia Lumbela que despertaram em mim o interesse pela descentralização, participação política, políticas públicas e processo decisório, de que resultou este trabalho.

Vejo-me na obrigação de expressar a minha profunda gratidão a todos professores do Departamento de Ciência Política e Administração Pública, que contribuíram de forma inestimável na minha formação como *homem novo*. Em especial, aos profs. Adelino Pimpão, Feliciano Simão, Salvador Forquilha, João Mangachai, Sónia Chone, Heródoto Fuel e Salvador Watata.

Quero agradecer com todo júbilo a minha família, em especial aos meus tios Domingos Simbe, Manuel Simbe, Berlarmino Nhatave, Mario Tato, Maria Simbe e Rosa Valentim. Aos meus primos, José Mandala, José Jasse, Domingas Mandala e Ivânia Manhoca. Aos meus irmãos, Pedro Pombal e Rosária Pombal. Pelo todo apoio moral, material e financeiro prestado durante a minha formação.

Aos meus colegas da turma, Salomão Cânda, Jaquissone Fundo, Osvaldo Raice, Pedro Chivambo, Líria Cossa, Cremilda Manhique, Lina Nhantumbo, Márcia Langa, Sérgio Chiziane, Bertil Chicote, Lucman Safire. Lito Fijamo, Saíd Macuácuca e os demais.

Aos meus destintos amigos e companheiros, Carlos Papixy Cossa, Ramadan Adamo Amade, Azarias Ananias Muchave, Francisco Almeida, Rogério Mandala, José Massango, Bonifácio Nicolas e Aurélio Oliveira.

A minha amada namorada, *Cristina Percília Langa*, que sempre esteve ao meu lado, nos piores e bons momentos da minha vida. Lembro-me que existiram situações em que me veio em mente desistir de lutar pela concretização deste sonho, mas ela sempre esteve por perto para me incentivar a continuar a dura jornada. Obrigado meu amor, por tudo isto e muito mais!

Estou ciente de que posso não ter listado todos que directa ou indirectamente contribuíram para a minha formação global. A todos estes, endereço o meu muito obrigado de todo meu coração.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
BM	Banco Mundial
CM	Conselho Municipal
CTAM's	Comissões de Trabalho de Assembleia Municipal
CRM	Constituição de República de Moçambique
CNJ	Comissão Nacional da Juventude
FMI	Fundo Monetário Internacional
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FIIA	Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MVB	Município de Vila de Boane
ONG's	Organizações Não-Governamentais
OSC	Organizações de Sociedade Civil
OJM	Organização da Juventude Moçambicana
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
PM	Presidente de Município
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
PROL	Programa de Reforma dos Órgãos Locais
PVD	Países em Via de Desenvolvimento
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PES	Plano Economico Social
PEU	Plano de Estruturação Urbana
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique

EPÍGRAFE

“A democracia, como um processo de construção permanente de um ideal político, social e normativo, assenta no pressuposto de autoridade partilhada entre actores políticos e sociais, através de participação.”

Saíde Jamal

RESUMO

De ponto de vista teórico e normativo a descentralização assegura a consolidação da democracia, a promoção do desenvolvimento local e participação comunitária no processo decisório. Esse pressuposto tem orientado as reformas da descentralização política e administrativa em Moçambique. No entanto, os trabalhos referentes à governação local em Moçambique, sugerem que o processo de implementação das reformas da descentralização política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de arenas políticas locais, capazes de promover o envolvimento e participação da comunidade na formulação de políticas públicas locais. É com base nessas premissas que o trabalho subordina-se ao tema descentralização e participação comunitária no desenvolvimento local. Onde procura analisar a participação comunitária no processo de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento local, no Município de Boane. O estudo partiu do pressuposto de que embora o quadro teórico e normativo defenda que a descentralização garante a participação comunitária no processo decisório, no Município de Boane, a comunidade pouco participa na elaboração e implementação de políticas. A metodologia adoptada foi de cunho qualitativo assente em entrevistas, pesquisa bibliográfica e documental. O estudo constatou que os mecanismos existentes de participação comunitária, reuniões populares e orçamento participativo, ainda não permitem o envolvimento das comunidades em todo processo decisório, e muito menos a influência destes no figurino das políticas locais e no curso dos acontecimentos políticos e sociais no final do dia.

Palavras-chave: Descentralização, Participação, Comunidade e Desenvolvimento.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

A presente pesquisa procura analisar a participação da comunidade no processo de elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento local no município de Boane, partindo do pressuposto de que o país experimenta novo figurino de governação descentralizada.

Embora o quadro teórico e normativo defenda que a descentralização garanta a participação comunitária no processo decisório, no nosso caso de estudo, a comunidade pouco participa na elaboração e implementação de políticas públicas.

Reflexões teóricas apontam que a partir dos anos 1980/1990, os países periféricos viram-se obrigados a enveredar pelo processo da democratização do Estado, o abandono do paradigma do Estado centralizado e adopção do Estado gradualmente descentralizado. Por via disso, o Estado foi forçado a ter uma nova configuração e a estabelecer relações de proximidade com a sociedade.¹

No entanto, esses países ainda não conseguem formar coalizões políticas capazes de minimamente equacionar a questão de como desenhar as políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento económico, e de promover a inclusão social de grande parte da sua população. É por isso, que existe uma tentativa em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de carácter participativo. Impulsionados, por um lado, pelas propostas de organismos multilaterais, e por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos. Várias experiências foram implementadas visando a inserção de grupos sociais ou interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas.²

É nesse contexto que o país implementou o PRE (1987) e aprovou então nova CRM (1990), que consolidou a economia do mercado com base na iniciativa privada, introduziu o multipartidarismo e um modelo de Estado unitário gradualmente descentralizado. Através disso, emergiu uma visão de que o modelo do Estado descentralizado garante a participação da comunidade no centro da decisão política. “Pesquisas desenvolvidas nos últimos dez anos, demonstram que as reformas da descentralização, ainda continuam longe de promover a

¹ CANHANGA, Nobre Varela. *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O Caso de Município de Quelimane*. Monografia (Licenciado em Administração Pública), Faculdade de Letras e Ciências Sociais – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001, pág. 6.

participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia.”³ Contudo, apesar da participação comunitária mostrar-se indispensável para o alcance do desenvolvimento local, ainda persistem querelas em relação a participação da comunidade no processo de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento local.

Desta forma, o trabalho explora as lógicas detrás de baixos níveis de participação comunitária no centro da decisão política, discute os processos de tomada de decisão, avalia o grau e as formas de participação e mapeia os actores envolvidos no processo decisório

Em termos de estrutura o trabalho comporta cinco partes; a primeira, apresenta o problema de pesquisa, a hipótese levantada para responder o problema, os objectivos da pesquisa, a justificativa do tema. A segunda, descrição do panorama histórico da descentralização em moçambique, em geral e no município de Boane em particular, e uma breve caracterização do MVB. A terceira, apresenta o debate teórico e conceptual dos conceitos-chave da pesquisa e a teoria que orientou o estudo. A quarta, faz-se apresentação, análise discussão dos resultados. A quinta e última parte, apresenta as conclusões e as recomendações.

² SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. 2006, Pág. 2-14.

³ FORQUILHA, Salvador. *Reformas de Descentralização em Moçambique*. 2020

1.1. Problema de pesquisa

A partir dos primórdios da década 80, países periféricos, incluindo Moçambique, a descentralização constituiu um paradigma dominante e um antídoto para resolver problemas que assolavam o Estado de índole político-administrativo e económico. Várias reflexões apontam que a descentralização é parte integrante do processo da democratização do Estado e um meio para garantir a participação da comunidade na gestão pública e na promoção do desenvolvimento local. É com base neste pressuposto que a partir dos finais dos anos 1980 e primórdios dos anos 1990, assistiu-se as primeiras ondas da descentralização em Moçambique.⁴

Pesquisas desenvolvidas nos últimos dez anos em Moçambique sugerem que a descentralização ainda continua longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia.⁵ Contudo, persiste uma ideia segundo a qual o modelo do Estado descentralizado assegura a participação da comunidade no processo decisório, garante a eficácia e eficiência da administração pública e apadrinha o processo da democratização do Estado.

Esta ideia é consubstanciada pelo número 1, do artigo 267, da lei-mãe⁶, onde preconiza-se que a descentralização visa organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia.⁷

Em Moçambique, o processo de descentralização ocorre através de duas formas: a *devoção*, que consiste na implantação de autarquias com eleições directas dos seus órgãos representativos e com autonomia administrativa, financeira e patrimonial; e *desconcentração*, através de estabelecimento dos órgãos locais do Estado, que são um prolongamento da administração central a nível provincial, distrital, posto administrativo e localidade.⁸

⁴ CANHANGA, Op.cit. p.8

⁵ FORQUILHA, Salvador. *Reformas de Descentralização em Moçambique*. 2020.

⁶ Lei n.º1/2018, de 12 de Junho, aprova a revisão pontual da constituição.

⁷ Lei n.º1?2018, de 12 de Junho, aprova a revisão pontual da constituição.

⁸ ILAL, Abdul. *Governança Local e Relações intergovernamentais*. In Adriano Nuvunga, Marcelo Mosse & Paolo Renzio (Eds.). Maputo: CIP, 2008, p. 54-64.

Nesta conformidade, tem-se privilegiado a descentralização como o meio de garantir a governação participativa, embora os estudos demonstrem que os níveis de participação estão muito além do desejável.

É nesse sentido, que em 2018 o país aprovou o novo pacote da descentralização, que preconiza a eleição de governadores provinciais (Leis n.º S 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, todas de 31 de Maio, e o Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro). Esse novo pacote é o produto de uma visão ingénua e romancista, segundo a qual a descentralização constitui panaceia de todos os males que assolam a administração pública e Estado, e uma via automática para elevação de participação social e desenvolvimento local.

Embora seja assunto do momento, a problemática do actual figurino de governação descentralizada (novo pacote de descentralização) veio sobrepor-se à questão das regiões ou províncias autónomas, reivindicadas pelo então líder da Renamo, Afonso Dhlakama, depois da derrota do seu partido nas eleições gerais (legislativas e presidenciais) e assembleias provinciais de 2014. Nesta altura, Dhlakama ameaçou governar as províncias de Nampula, Zambézia, Sofala, Manica e Tete, nas quais reivindicava ter obtido a maioria de votos, caso a Frelimo, partido no poder, chumbasse, no parlamento, o projecto de lei que pretendia institucionalizar as províncias autónomas.⁹

Depois de negociações longas e secretas entre o Governo e a Renamo. O presidente da República, Felipe Nyusi a 7 de Fevereiro de 2018 submeteu um conjunto de propostas a Assembleia da República que culminaram com aprovação da emenda constitucional e chamado pacote de descentralização.¹⁰ Esse pacote visava acomodar os interesses dos dois partidos beligerantes, a Frelimo e Renamo.

Vale lembrar que as autarquias locais foram criadas num processo gradual que visava a transformação de vilas e povoações em novas autarquias, por se acreditar que poderia melhorar a qualidade dos cidadãos. Esse mesmo pressuposto foi usado para levar acabo a reforma da

⁹ GUAMBE, Egídio & DO ROSÁRIO, Domingos. *O Secretário do Estado na Província não deve parecer um comissário político disfarçado*. Policy Brief N.º. 5. 2020.

¹⁰ EISA. *A Reforma Constitucional e da Legislação Eleitoral Autárquica de Moçambique 2018: brochura informativa*. 2018.

governança descentralizada provincial, por se entender que estimularia a gestão participativa local.¹¹

Nesse processo houve uma narrativa desenvolvida de que o poder local (descentralizado) fragmentaria a unicidade do Estado. Aponta-se que a Governança Descentralizada serve para acomodar “mesquinhas partidárias” e aliviar a pressão de redistribuição de postos clientelistas na administração.¹²

A rapidez com que o processo foi conduzido para viabilizar as eleições gerais de Outubro de 2019 também concorreu para as imperfeições constantes nos diplomas legais, incluindo algumas contradições e repetições desnecessárias.¹³ É em virtude disso, que recorrendo a rigor a definição do conceito reforma, denota-se no nosso entender que esse processo distancia-se de uma reforma genuína, mas sim, está mais para um arranjo institucional. Pois a reforma busca responder os problemas do Estado ou sector público e não acomodar interesses que não vão encontro dos objectivos do Estado. Contudo, a emenda constitucional que deu lugar a esse processo, no seu número 1, do artigo 267, estabelece que a descentralização visa organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia.

Embora a legislação assegure a participação comunitária no processo de governança, isso nem sempre observa uma certa regularidade. Pois existe um descompasso entre as promessas teóricas da descentralização e as implicações práticas para a participação activa da comunidade no processo de governança.¹⁴ É neste contexto, que os elementos acima apresentados suscitam a indagação que diz respeito às causas (*por quê*), condições (*quando*) e processos (*como*) por meio dos quais a descentralização, no Município de Boane, assegura a participação comunitária no processo de elaboração e implementação de políticas públicas do desenvolvimento local?

¹¹ IBEDEM

¹² GUAMBE & DO ROSÁRIO, op.cit.p.6

¹³ Centro para Democracia e Desenvolvimento, Maputo, Domingo, 09 de Agosto de 2020

¹⁴ CANHANGA, Op.cit. p.28

1.2. Hipótese

A hipótese central desse trabalho remete à ideia de que para os políticos a descentralização no Município de Boane, assegura a participação comunitária no processo de elaboração e implementação de políticas públicas do desenvolvimento local porque esta dimensão se converteu em uma questão crítica para a legitimidade das políticas públicas no mundo e em Moçambique, entre as décadas de 1990 e 2000, podendo ser traçada a partir de um processo da criação da lei n.º.2/97, de 18 de Fevereiro. Nesta senda, com vista a responder a pergunta de partida, o estudo parte do pressuposto *de que apesar do quadro teórico e normativo defender que a descentralização garante a participação comunitária no processo decisório, no Município de Boane, a comunidade pouco participa na elaboração e implementação de políticas.*

1.3. Objectivos do Estudo

1.3.1. Objectivo Geral:

- Analisar a participação comunitária no processo de elaboração e implementação de políticas do desenvolvimento local, no Município de Boane.

1.3.2. Objectivos Específicos:

- Descrever o panorama histórico do processo de descentralização em Moçambique, em geral e no Município de Boane em particular;
- Identificar na comunidade os actores envolvidos no processo decisório;
- Compreender as condições e processos (como) por meio dos quais os munícipes de Boane, participam na elaboração e implementação de políticas públicas do desenvolvimento local; e
- Avaliar o grau de participação comunitária no processo de elaboração e implementação de políticas do desenvolvimento local.

1.4. Justificativa

Estudar a descentralização, participação e desenvolvimento local tornou-se relevante na medida, que transformou-se num critério democrático indispensável. A escolha do tema deriva da constatação segundo a qual, a participação comunitária no processo decisório mostrar-se indispensável para o alcance do desenvolvimento local, no entanto, verifica-se desafios em relação a este processo.

No actual contexto dominado pelas teorias democráticas, a participação é considerada como um dos requisitos para o desenvolvimento local sustentável. Assim o processo de descentralização em curso no país visa ampliar os mecanismos de participação popular na governação local e, por esta via, acelerar a criação de bem-estar das comunidades.¹⁵

Entretanto, há poucos estudos que procuram entender os desafios da participação comunitária na governação local em quase todo país.¹⁶ Dai, uma pesquisa que procura dar respostas a estas inquietações de governação participativa reveste-se de grande relevância académica e prática, na medida em que permiti alargar o nosso conhecimento sobre a problemática e sugerir ações concretas para ultrapassar tais problemas.

A delimitação do horizonte temporal (2018-2020) justifica-se primeiro, por ter sido no ano de 2018 que o Governo aprovou o novo pacote da descentralização, o qual alterou o figurino governativo, o que demonstra que persiste a tendência de privilegiar a descentralização como forma de partilha de poder e de participação popular na gestão pública local. Segundo, tem-se o ano 2020 como o “*tecto*” de pesquisa pelo facto de que pese embora passem 23 (vinte e três) anos após implementação da descentralização política em Moçambique os estudos publicados em 2020, continuam mostrando que “as reformas da descentralização em Moçambique, ainda continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia”¹⁷

¹⁵ SIMÃO, Feliciano Victorino. Descentralização Participação Local Em Moçambique: Uma Análise das Experiências dos Conselhos Locais no Distrito de Magde. Dissertação (Mestre em Governação Administração Pública), Faculdade de Letras e Ciências Sociais – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2013, p. 7.

¹⁶ *IBIDEM*

¹⁷ FORQUILHA, Op.cit. p.4

A escolha do Município de Boane para a pesquisa reside na conjugação de três factores fundamentais: Primeiro, a Localização – está próximo da cidade de Maputo, o que minimiza os recursos financeiros que são escassos. Segundo, a língua – o domínio da língua local, changana, facilitando a comunicação com a comunidade. E por fim, o facto do município de Boane fazer parte da ultima onda de autarcização.

CAPITULO II: DESCRIÇÃO DO PANORAMA HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, EM GERAL E NO MUNICÍPIO DE BOANE EM PARTICULAR

No período que antecedeu à independência vigorava no país um sistema estatal colonial centralizador e autoritário. Estas características, assentavam em pressupostos típicos de regimes coloniais, nomeadamente, a dominação política, a exploração económica dos recursos e o controle administrativo do território. A organização do sistema refletia esse forte grau de centralização, em praticamente quase todos escalões os órgãos dirigentes eram nomeados.¹⁸

Depois da independência, Moçambique tornou-se numa República monopartidária com a Frelimo instituída como partido no poder e seu presidente Samora Moisés Machel, como detentor do poder executivo, e tendo adoptado uma orientação político-económico centralizador.¹⁹

No decorrer do tempo, o sistema político-económico centralizador tornou o aparato estatal-administrativo inoperante, ineficiente e incapaz de responder as demandas sociais, em termos de bens ou de serviços públicos de quantidade e qualidade. Esse panorama político-administrativo e económico-social sugeriu o abandono do paradigma do Estado centralizado e adopção do Estado gradualmente descentralizado, o que permitiria estabelecer relações de proximidade entre o Estado e a comunidade, e o envolvimento da comunidade no processo decisório.²⁰ Foi através disso, que no início dos anos 80 o Governo reconheceu oficialmente, que o sistema em vigor, até então, era centralizado excessivamente e que o Estado era sobredimensionado a nível central e de muito fraca eficácia ao nível das províncias e

¹⁸ MÉTIER. *Perfil da Descentralização em Moçambique*. Maputo: Unidade Editora de MÉTIER, 2004, p. 16.

¹⁹ *IBIDEM*

²⁰ CANHANGA, Op.cit.

distritos.²¹Consequentemente, levou a um conjunto de reformas político-administrativas, que consistiram basicamente na implementação do PRE (1987) e aprovação da então nova CRM (1990).

As reformas políticas, económicas e sociais implementadas desde 1987, como lançamento do PRE, consolidadas pela adopção de uma nova Constituição a 2 de Novembro de 1990, e o fim da guerra civil em 1992, criaram condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização político-administrativo.²²

Porém, algumas reflexões teóricas apontam que processo de descentralização é relativamente antigo em Moçambique, apesar de que tornou-se mais consistente a partir do fim dos anos 80. Desde a segunda metade do século XIX, a descentralização é uma questão de natureza política que interessa directamente a Moçambique como província ultramarina de Portugal.²³

As condições favoráveis criadas pela constituição de 1990 e o pelo fim da guerra civil, levaram o Governo de Moçambique aprovar o PROL, através da Lei n.º3/94 de 13 de Setembro que tinha como objectivo reformular o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O programa previa a divisão administrativa do país em 128 (cento e vinte oito) distritos municipais rurais e 23 (Vinte e três) distritos municipais urbanos, dirigidos por três órgãos municipais (presidente, assembleia e conselho municipal), eleitos por sufrágio direto, secreto e universal.”²⁴

Este diploma legislativo (Lei n.º3/94, de 13 de Setembro) foi duramente criticado e não entrou realmente em vigor. ²⁵ A principal crítica estava assente na sua inconstitucionalidade. A CRM não previa a criação de autarquias locais, o legislativo não podia as criar. Para ultrapassar esse obstáculo, o parlamento procedeu a uma reforma parcial da Constituição, em 1996 introduzindo

²¹ FORQULHA, Salvador. *Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique*. In Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava & António (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008, p. 77.

²² Forquilha, Op.cit.

²³ CISTAC, Gilles. *Moçambique: institucionalização, organização e problemas do poder local*. Lisboa, 2012, p.2.

²⁴ FERNANDES, Tiago Matos. *Descentralizar é fragmentar? Riscos de pluralismo administrativo para unidade do Estado em Moçambique*, Maputo: Revisa Crítica de Ciências Sociais, 2007, p. 151-164.

²⁵ ROSÁRIO, Domingos de. *Descentralização em contextos de partido dominante: caso município de Nacala Porto*. In Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava & António (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2011, p. 56.

em novo título, consagrado ao poder local. Esta reforma constitucional introduziu novas figuras (Lei de criação de autarquias locais²⁶, lei de finanças locais²⁷ e lei de tutela administrativa²⁸), que permitiram a implementação efectiva do processo da descentralização.²⁹

Desde os anos 1990, as reformas de descentralização sempre estiveram associadas à ideia do reforço da democracia e tidas como sendo capazes de favorecer a emergência de novos actores, a mobilização da sociedade civil, a construção do campo político local e a renovação das práticas participativas³⁰, que também contribuíram para o processo da descentralização.

As primeiras eleições multipartidárias, para a Presidência e Assembleia da República, realizadas no mês de Outubro de 1994, igualmente criaram condições de pacificação e democratização necessárias para dar início ao processo de descentralização no país. Algumas reflexões teóricas apontam que através dessas eleições, verificou-se que a Renamo conseguiu obter resultados eleitorais potencialmente ameaçadoras, na ótica da Frelimo, para a sua hegemonia política no âmbito local (principalmente no Centro e Norte do país), num cenário de eleições municipais. Por essa razão, e também por divergências manifestadas pelo partido Renamo sobre o teor da legislação que visava regulamentar a primeira lei sobre autarquias locais, acabou-se por proceder-se à alteração da constituição moçambicana, a qual passou a incluir um novo capítulo sobre o poder local.³¹

O novo quadro-constitucional permitiu aprovação da Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro, a criação de 33 (trinta e três) municípios urbanos e a realização das primeiras eleições autárquicas, em 1998. Prevalcia na altura uma ideia de que a descentralização permitiria dinamizar o processo de democratização, aproximar o Estado da comunidade, garantir a estabilidade político-militar, e envolver a comunidade no processo de governação local.

Para alguns, a descentralização contribuiu para reconstrução do Estado, a minimização de conflitos e a consolidação da paz, e por se tratar de um poder mais próximo do cidadão a

²⁶ Lei n.º 2/97, 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para implantação de autarquias locais.

²⁷ Lei n.º 11/97, 31 de Maio, define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias locais.

²⁸ Lei n.º 7/97, 31 de Maio, estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias.

²⁹ CISTAC, op.cit.p.4.

³⁰ FORQUILHA, Op.cit. p.8.

³¹ FERNANDES, Op.cit. p. 152.

descentralização potencia a participação dos cidadãos na resolução dos problemas e no desenvolvimento local, reforçando a democracia ou pelo menos aproximando os cidadãos do centro da decisão político-administrativo.³² Para outros, as reformas de descentralização em Moçambique, ainda continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local e aprofundamento e consolidação da democracia.³³

No entanto, na sua maioria os estudiosos apontam que a descentralização é um meio de criar espaços para as pessoas e organizações da sociedade civil participarem activamente no processo de desenvolvimento, na medida em que tende a desenvolver capacidade de resposta das instituições do governo e ajuda a desenvolver recursos locais, favorecer o crescimento e a criar emprego.³⁴ A descentralização também está ligada ao processo de construção da nação, com objectivo de aumentar o sentimento das populações de pertença ao Estado e à nação, e figura uma condição necessária, mas não suficiente para assegurar por si só a participação comunitária no processo decisório.³⁵

A Constituição estabelece que a descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano, e que apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.³⁶ Contudo, algumas reflexões teóricas apontam que as reformas da descentralização em Moçambique, ainda continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia.³⁷

Num Estado de tradição centralista e autoritária praticamente centenária, o desafio da descentralização não pode deixar de enfrentar serias resistências, como aliás a própria democratização.³⁸ As resistências inerentes a descentralização, estão associadas em parte a

³² FARIA, Fernanda & CHICHAVA, ANA. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. 1999.

³³ FORQUILHA, Op.cit. p. 1.

³⁴ SOIRI, Lina. *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre a descentralização e o alívio da pobreza*. 1999.

³⁵ *IBIDEM*

³⁶ Lei nº1/2018, de 12 de Junho, que aprova revisão constitucional.

³⁷ FORQUILHA, Salvador. *Reformas de Descentralização em Moçambique*. 2020. Pág. 1.

³⁸ WEIMER, Bernhard (org.). *Descentralizar O Centralismo? Economia Política, Recursos E Resultados*. IESE: Maputo, 2012.

inobservância das normas que regem o quadro da descentralização por parte dos *burocratas da rua* e políticos, e ao desconhecimento das normas pelos administrados. Esse facto, leva ao divórcio entre as teorias e práticas da descentralização no país³⁹, o que coloca em causa a ideia de que a descentralização assegura a participação comunitária na ação governativa.

Estes elementos permitem relativizar uma visão normativa e ingénua da descentralização, amplamente partilhada pelos profissionais da política e outros agentes de desenvolvimento, segundo a qual esta seria uma via privilegiada e quase automática para promover a democratização da sociedade, melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão, e em geral facilitar o desenvolvimento.⁴⁰

No entanto, tem havido um consenso nacional e internacional no sentido de que a melhoria da governação, da qualidade das políticas públicas e das capacidades e competências institucionais pode alavancar um novo ímpeto de crescimento com reflexos diretos na melhoria da vida das pessoas. É nesse sentido que Moçambique continua a privilegiar as reformas de governação, nomeadamente: gestão de finanças públicas, a gestão do sector público e a descentralização.⁴¹ O problema é que estas reformas têm sido implementados no quadro de uma assunção formal das instituições e processos próprios de regimes democráticos, mas questiona-se sobre até que ponto essas reformas estão a ter reflexos práticos na melhoria da qualidade da gestão do bem público, na qualidade de vida das pessoas e muito menos na participação dos cidadãos nos negócios do Estado.⁴²

A descentralização deve permitir que os cidadãos participem na gestão de negócios políticos, económicos e sociais através da interação entre o Estado e a comunidade. Não obstante, em Moçambique ainda persiste um grande desafio que consiste em conferir a descentralização um maior sentido democrático, tornando-a um factor impulsionador da participação comunitária e desenvolvimento económico e social local.⁴³ A participação significa, que antes de uma política

³⁹ CANHANGA, Op.cit.

⁴⁰ *IBIDEM*

⁴¹ NUVUNGA, Adriano. *Governação e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Maputo: CIP, 2008, pág. 3.

⁴² NUVUNGA, Op.cit.

⁴³ ILAL, Abdul. *Governação Local e Relações Intergovernamentais*. In Adriano Nuvunga, Marcelo Mosse & Paolo Renzio (Eds.). Maputo: CIP, 2008, pág. 54-64.

ser adoptada pelo Governo, todos membros devem ter oportunidades iguais e efectivas de tornar os seus pontos de vista conhecidos, bem como opinar qual deveria ser a política.⁴⁴

Nesse processo, os líderes comunitários (secretários do bairro, régulos, chefes de quarteirão e chefes das 10 casas) devem constituir elo entre a população e governo municipal. Pois incumbe a estes, organizar a população para discutir acerca dos problemas que assolam a comunidade e propor as possíveis soluções, e canalizar as demandas da população ao Conselho Municipal.

Entretanto, vários estudos sugerem que a maioria dos secretários de bairro existentes no município não foram eleitos pela população, muitos são resultantes dos antigos grupos dinamizadores e a população não os legitima e muitos destes quase que não se reúne com a população.⁴⁵ Esse facto pode constituir um empecilho ao processo de democratização, governação participativa e ao envolvimento da comunidade no processo de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento local. Isto reforça a ideia de que a legitimidade de instituições locais do Estado é fraca, que verifica-se um défice democrático e uma desproporcionalidade entre a descentralização e participação comunitária no processo decisório.⁴⁶

Algumas reflexões apontam que a assembleia apresenta-se, fundamentalmente, como representante do povo, mas esse fundamento em si, não é democrático, porque a democracia significa o poder do povo e não o poder do substituto [...] a verdadeira democracia só se pode estabelecer pela participação do próprio povo e não através de actividade desses substitutos. As assembleias parlamentares excluem as massas do exercício do poder e, ao usurparem a soberania popular em seu proveito, torna-se numa barreira legal entre o povo e poder.⁴⁷

Por isso, é necessário privilegiar a articulação entre o município e autoridade comunitária, com vista a identificar e capitalizar as formas de organização social das comunidades e melhorar as condições para a participação comunitária na administração pública. É nesse âmbito que a

⁴⁴ BILÉRIO, Bernardino. *Papel dos Governos (Autarquias) Locais na consolidação da democracia:1998-2006. Caso do Município de Inhambane*. Maputo: IESE, 2007, pág. 12.

⁴⁵ *IBIDEM*

⁴⁶ LALÁ, Anícia & OSTHEIMER, Andréa. *Transição e consolidação democrática em Africa: como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)*. Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

⁴⁷ AL QATHAFI, Muamar. *O Livro Verde*. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002.

consulta comunitária figura um instrumento que permite a participação dos cidadãos no processo da planificação.⁴⁸

Embora o quadro teórico-legal defenda que a descentralização assegura a participação popular nos centros decisórios, na prática pouco verifica-se essa participação na formulação de políticas públicas locais. Essas dificuldades encaradas no âmbito da governação local e das relações entre governantes e governados enquadra-se no contexto do legado histórico caracterizado pela centralização do poder gerado pela colonização portuguesa e cultivada pelo regime monopartidário implantado após a proclamação da independência nacional.⁴⁹

Para alguns, o processo de participação das comunidades locais na governação local, dilui-se nos conselhos consultivos locais e no orçamento participativo. Porém, a democracia como um processo de construção permanente de um ideal político, social e normativo, assenta no pressuposto da autoridade partilhada entre actores políticos ou sociais, através de processos de participação de cidadania, de direitos e deveres individuais e colectivos.⁵⁰ E para outros, as reformas da descentralização exigem um quadro democrático efectivo capaz de promover práticas e valores democráticos, tais como o pluralismo político, garantias de liberdades individuais e colectivas, inclusão e participação política. Isso implica, a prevalência de diálogo e de negociação na definição das prioridades locais e o envolvimento dos cidadãos no acompanhamento sistemático de todas as fases do processo de formulação da agenda política local.⁵¹

O modelo da descentralização vigente em Moçambique está consubstanciado essencialmente em duas vertentes: a descentralização administrativa, no âmbito da lei dos órgãos do Estado (Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio) e a descentralização política, no contexto não só de criação das autarquias locais (Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro), como também da aprovação do chamado pacote de descentralização, que preconiza a eleição de governadores provinciais (Leis n.º S 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, todas de 31 de Maio, e o Decreto n.º 2/2020, de 8 de

⁴⁸ ILAL, Op.cit. pág. 54-64.

⁴⁹ *IBIDEM*

⁵⁰ JAMAL, Saíde. *Um olhar sobre o processo da descentralização em Moçambique – mecanismos de accountability pública: orçamento participativo e os conselhos consultivos locais*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2015, pág.2.

⁵¹ CANHANGA, Nobre. *Desafios de descentralização e dinâmica de planificação participativa na configuração de agendas políticas locais*. Maputo: IESE, 2007, pág. 7.

Janeiro).⁵² Essas reformas visam essencialmente garantir a paz douradora, consolidar a democracia e permitir ou aprofundar a participação do cidadão no centro de decisão política.

É nesse sentido, que a administração moçambicana estrutura-se pelo princípio da descentralização e desconcentração para encorpar a actuação de vários poderes que subsistem no panorama político nacional. O que conseqüentemente, promove a modernização e a eficácia dos serviços públicos e aproximação dos serviços aos cidadãos.⁵³

No entanto, os poucos trabalhos referentes à governação local em algumas áreas de Moçambique, com raras excepções, parecem sugerir que o processo de implementação das reformas de descentralização política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, caracterizados por uma governação participativa, capaz de promover a nível local a cidadania, a prestação de contas, a transparência, abertura, a capacidade de resposta por partes dos governos locais às necessidades dos munícipes e o melhoramento das condições de vida dos cidadãos.⁵⁴

Por isso que não só dificilmente pode-se alargar a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local como também permitir a redução da distância entre o Estado e os cidadãos.⁵⁵

O processo de descentralização em Moçambique actualmente está assente em duas vertentes: Desconcentração, através da Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio e devolução, no contexto da criação das autarquias locais (Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro), como também da aprovação do chamado pacote de descentralização, que preconiza a eleição de governadores provinciais. É no âmbito da devolução ou descentralização política que assiste-se em Moçambique o desencadear do processo de autarcização através da Lei n.º 2/97, que criou condições legais para implantação de 33 municípios. É no contexto da expansão do processo de autarcização do país que o distrito de Boane foi elevada a categoria do município, em 2013.

⁵² FORQUILHA, Salvador. *Reformas de Descentralização em Moçambique*. 2020.

⁵³ JAMAL, Op.cit.

⁵⁴ FORQUILHA, Salvador. *Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique*. In Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava & António (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008, pág. 77.

⁵⁵ CANHANGA, Op.cit..

1.1. Breve caracterização do Município de Boane

O Município da Vila de Boane localiza-se na parte Sudoeste da cidade de Maputo, limitado a norte pelo Posto Administrativo da Matola Rio, através das povoações de Xitevele e Macombe, a Sul pelos rios Movene e Umbelúzi, a Este pelo rio Umbelúzi e a povoação de Beluluane e Oeste pelo rio Movene.⁵⁶

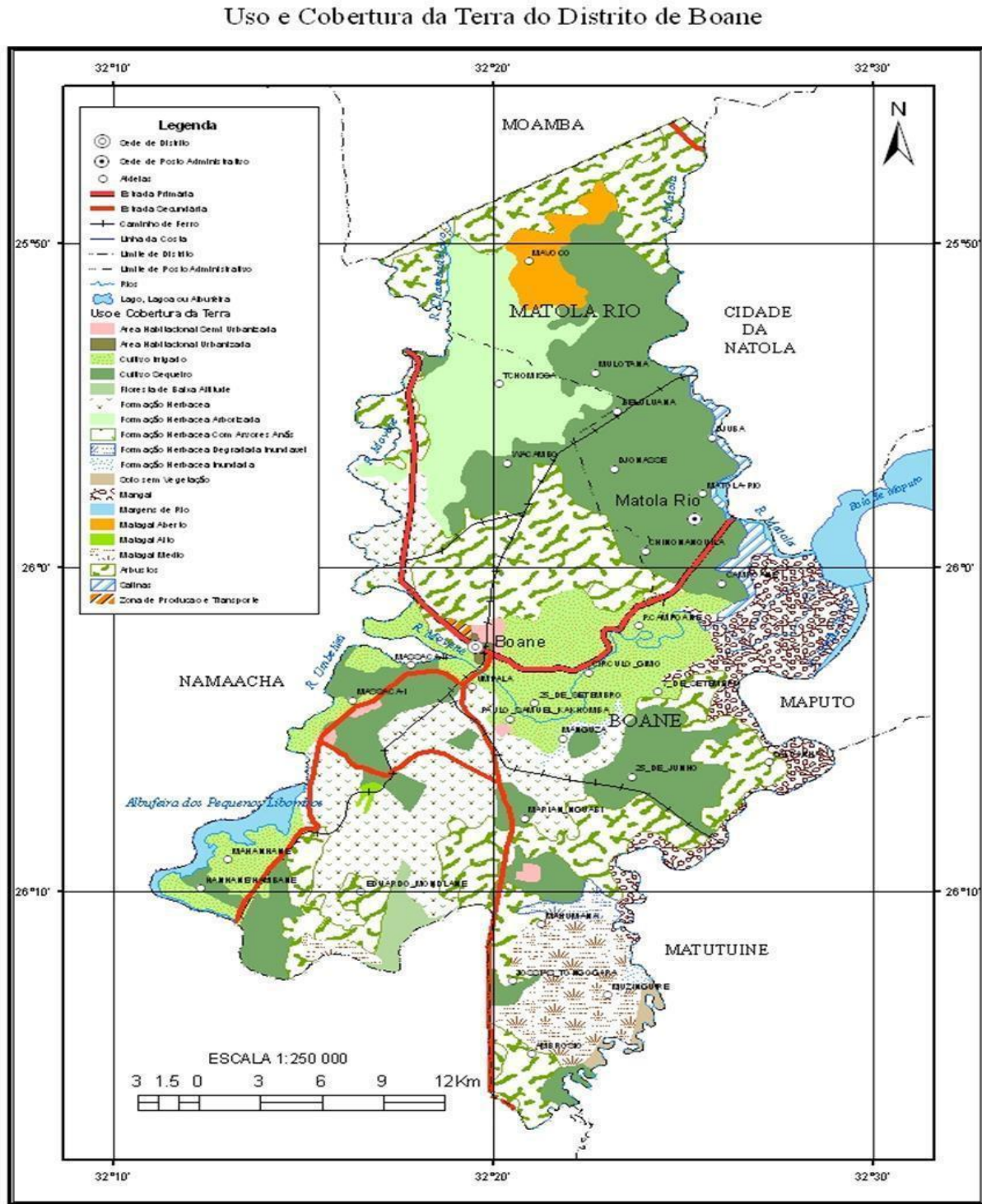
Boane foi elevado à categoria de distrito em Abril de 1987 pelo decreto-lei n°8/87 e sua sede, localizada a 30 km da cidade de Maputo foi elevada a vila pela resolução n°9/87 de 25 de Abril do Conselho de Ministros.⁵⁷ Em 2013, no âmbito da expansão do processo de autarcização do país o distrito de Boane foi elevada a categoria do município. O município compreende trinta e três bairros e dois postos administrativos, e trata-se de maior município do país em termos de extensão territorial.⁵⁸

⁵⁶ <http://www.anamm.org.mz/index.php/component/k2/item/36-boane>

⁵⁷ MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL. *Perfil de Distrito de Boane*. 2005.

⁵⁸ <http://www.anamm.org.mz/index.php/component/k2/item/36-boane>

Figura 1: Mapa geográfico do município de Boane



Fonte: Google

CAPÍTULO III – QUADRO TEÓRICO- CONCEPTUAL

Este capítulo encontra-se dividido em duas secções, a primeira secção apresenta o debate teórico e conceptual dos conceitos que se figuram indispensáveis na compreensão da governação participativa. A segunda secção apresenta a teoria que orientou o estudo.

1.1. Quadro Conceptual

Os principais conceitos que nortearam a pesquisa são: descentralização, participação, comunidade e desenvolvimento. Estes conceitos permitem captar o objecto, na medida em que mostram como é que a governação participativa encadeia-se.

Vários autores propuseram-se a conceituação e discussão dos conceitos-chaves da pesquisa. Não pretendemos aqui abordar esses conceitos de forma exaustiva e acabada. Os conceitos aqui apresentados são polissémicos e herméticos por patentear múltiplos significados em vários contextos em que são empregues. Procuramos conceituar e discutir esses termos a luz da Administração Pública, no sentido de adequar o debate ao problema de pesquisa.

1.1.1. Descentralização

A descentralização pode ser um instrumento para avançar na direcção da democratização do Estado e da maior justiça social, desde que se observe certos princípios e que se esteja atento para os entraves que se poderão antepor, aquando do desencadear de um processo de descentralização.⁵⁹

É nesta ordem de ideia que alguns autores antemuram que a descentralização é tida como uma das principais saídas, para resolver a crise do Estado. Entretanto, há uma corrente de opiniões que é mais radical, vendo na descentralização a única alternativa ou solução de todos os problemas. Essa visão ingénua e romancista, serve apenas para encobrir responsabilidades de determinadas agências governamentais que, ao não cumprir as suas obrigações, culpam a centralização pelo mau desempenho.⁶⁰

⁵⁹ LOBO, Teresa. Descentralização, conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo, 1999.

⁶⁰ *IBIDEM*

Estes elementos permitem relativizar uma visão normativa e ingénuo da descentralização, amplamente partilhada pelos profissionais da política e outros agentes de desenvolvimento, segundo a qual esta seria uma via privilegiada e quase automática para promover a democratização da sociedade, melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão, e em geral facilitar o desenvolvimento.⁶¹

Várias são as concepções da descentralização, dentre os principais argumentos que a justificam está a busca pela maior eficácia, elevação da participação social, exercício da democracia participativa na gestão pública e a ruptura com o autoritarismo e o clientelismo.⁶²

É neste prisma, que para alguns estudiosos a descentralização implica uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado, através da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente os ligados à área social. Seria o caso da participação da comunidade local e organizações não-governamentais, no processo de elaboração, implementação e monitora de políticas de desenvolvimento local.⁶³

A descentralização em algumas discussões adquire percepções dicotómicas. Descentralizar, para alguns, significa uma conjugação de forças para prestação de serviços públicos de qualidade e quantidade, isto é, o município e a comunidade são co-responsável pela prestação de serviços públicos. E para outros, a prestação de serviços públicos é exclusiva do município.⁶⁴

A crítica à descentralização parte geralmente dos chamados *centralistas*, que não reconhecem nos governos locais a capacidade de desenhar, implementar e gerir com algum nível de sucesso os programas de desenvolvimento. Administrativamente dito, a *penúria administrativa*⁶⁵ dos órgãos de governação descentralizados não permite desempenhar as suas atribuições com algum grau de eficiência e eficácia. Os centralizadores acreditam que os órgãos descentralizados são um

⁶¹ WEIMER, Bernhard (org.). *Descentralizar O Centralismo? Economia Política, Recursos E Resultados*. IESE: Maputo, 2012.

⁶² BINOTTO, Erlaine et al. *Descentralização político-administrativo: O caso de uma Secretaria de Estado*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento. 2010, pág. 1.

⁶³ LALÁ, Anícia & OSTHEIMER, Andréa. *Transição e consolidação democrática em Africa: como limpar as nódoas doo processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)*. Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

⁶⁴ BINOTTO, Erlaine et al. *Descentralização político-administrativo: O caso de uma Secretaria de Estado*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento. 2010, pág. 1.

campo de clientelismo e corrupção. Os adeptos da descentralização refutam essa ideia, ao lembrar que o clientelismo e a corrupção não são peculiaridades exclusivas dos governos locais, também verificasse nos governos centrais, inclusive como alguma tonalidade.⁶⁶

De um lado, a descentralização é uma condição necessária, embora não suficiente, para a população participar na gestão de interesses colectivos, e, por outro lado, a participação é um factor de viabilidade da descentralização.⁶⁷

A descentralização é um processo que caracteriza-se por contar com a participação da sociedade na gestão pública, onde os órgãos descentralizados possuem autonomia para tomar as suas próprias decisões e disponibilizam de recursos para tal.⁶⁸

A descentralização é um meio de criar espaços para as pessoas e organizações da sociedade civil participarem activamente no processo de desenvolvimento, na medida em que tende a desenvolver capacidade de resposta das instituições do governo e ajuda a desenvolver recursos locais, favorecer o crescimento e a criar emprego. A descentralização também está ligada ao processo de construção da nação, com objectivo de aumentar o sentimento das populações de pertença ao Estado e à nação. É nesses parâmetros que a descentralização figura uma condição necessária, mas não suficiente para assegurar por si só a participação comunitária no processo decisório.⁶⁹

A descentralização também pode ser concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de actividade até a descentralização do poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poder.⁷⁰ Existem basicamente quatro comensurações da descentralização, administrativa, política, social e fiscal.

⁶⁵ Penúria administrativa é insuficiência demasiada de recursos humanos de qualidade, recursos financeiros e matérias para prestar serviços públicos de qualidade ao cidadão.

⁶⁶ LOBO, Op.cit.

⁶⁷ JUNQUEIRA, L. A. *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal*.1997

⁶⁸ BINOTTO, Op.cit.

⁶⁹ SOIRI, Lina. *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre a descentralização e o alívio da pobreza*. 1999.

⁷⁰ FARIA, Fernanda & CHICHAVA, ANA. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. 1999.

Descentralização administrativa ou desconcentração é transferência de competências ou funções entre unidades, esferas ou órgãos de governo. A desconcentração também engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços públicos aos governos subnacionais.⁷¹

Descentralização social é um processo que eleva expressivamente a participação social na gestão pública. Ou seja, é uma forma de divisão ou distribuição de poder decisório, antes, pertencente exclusivamente ao Estado, para a sociedade civil organizada, para decidirem sobre os problemas de gestão pública local, nas instâncias de tomada de decisões.⁷²

Descentralização política ou devolução é a criação de entidades autónomas distintas do Estado, paralelas a ele. Desaparece a hierarquia administrativa, surge um relacionamento entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente definidas pela lei.⁷³

A descentralização política constitui também uma estratégia de redistribuição de poder político do Estado, do nível central para os demais. É por via disso, que também concebesse a descentralização política como devolução de poder e de recursos aos governos locais autónomos.⁷⁴

Descentralização fiscal refere-se ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou autonomia fiscal dos governos subnacionais.⁷⁵ A descentralização fiscal significa a existência de uma transferência de recursos, quer através de um sistema fiscal intergovernamental, ou seja, através de financiamento geral e/ou transferência de autoridade fiscal para os níveis inferiores de governo, criando assim uma base de receita própria.⁷⁶

Existe outras comensurações da descentralização, privatização e delegação. A privatização é a cedência de tarefas realizadas por agências estatais ao sector privado, isto é, transferência de

⁷¹ BINOTTO, Op.cit.

⁷² *IBIDEM*

⁷³ Mazula, A. «Quadro institucional dos distritos municipais – apresentação» in Mazula, A. et alia. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa – Maputo, 1998.

⁷⁴ WEIMER, Bernhard & CARRILHO, João. *A Economia Política de Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos e Desafios*. IESE: Maputo, 2017.

⁷⁵ BINOTTO, Op.cit.

⁷⁶ WEIMER, Bernhard & CARRILHO, João. *A Economia Política de Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos e Desafios*. IESE: Maputo, 2017.

autoridades e recursos de um poder importante e centrado para o outro. Delegação é transferência de algumas responsabilidades de programas de desenvolvimento para agências paraestatais.⁷⁷

De modo geral, a descentralização é a transferência de competências de governo central para as instâncias locais, podendo haver, transferência de poderes e recursos financeiros, com objectivo de reduzir o tamanho da estrutura administrativa, o que agiliza a gestão de políticas públicas e aproxima o Estado da sociedade.

Neste trabalho, assume-se a descentralização na dimensão política, para referir-se ao processo em que através da Lei n.º2/97 de 18 de Fevereiro, cria-se as autarquias locais em Moçambique. Sendo definidas de acordo com a lei em alusão como pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações sem prejuízo de interesses nacionais e da participação do Estado.

1.1.2. Participação

Não existe nenhuma definição acabada e consensual do termo participação, daí que a palavra participação é usada em diferentes contextos e com significados distintos. Não é nossa intenção neste trabalho esgotar e nem aprofundar o debate teórico conceitual da participação, mas sim apresentar alguns elementos que julgamos essenciais para a operacionalização do nosso trabalho de pesquisa.

Participar, do latim *participare*, significa tomar parte em algo, pertencer a, mas também fazer saber, informar, anunciar, comunicar. Participação política seria, pois, tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões. A participação dos cidadãos na vida política constitui, por sua vez, um instrumento, um princípio, um requisito e uma manifestação da democracia, que a legitima; e também um meio para um maior debate e uma melhor tomada de decisões políticas.⁷⁸

⁷⁷ Monor, J. *As promessas e as Limitações da Descentralização*. 1998

⁷⁸ GORCZEWSKI, Clovis & MARTIN, Nuria. *Cidadania, Democracia e Participação Política: Os Desafios do Século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

Ainda nessa senda, a participação política tem sido considerada, durante muito tempo, por sua forma de expressão mais habitual: voto. Contudo, o voto é apenas mais um dentre vários recursos de que dispõem o cidadão para influenciar no mundo político. É nesse sentido, que a participação pode-se definir como o comportamento que afeta ou busca afetar as decisões do governo.⁷⁹

Com base nisso, pode aferir-se quatro formas de participação política: persuasão eleitoral, participação convencional, participação violenta e participação direta pacífica. Persuasão eleitoral, que inclui actividade, tais como convencer os outros para que votem em um determinado candidato e/ou partido e a participar/organizar comícios. Participação convencional, caracteriza-se por aquelas actividades que mantêm-se dentro da legalidade vigente e que tratam de influenciar o curso de acontecimentos políticos-sociais. Participação violenta, que integram ações como danos à propriedade e violência armada. E finalmente a participação direta pacífica, que inclui actividades que, ainda que possam eventualmente derivar para a ilegalidade, não são necessariamente violentas (Exemplo: Bloqueio de transito, graves autorizadas e ocupação de edifícios públicos).⁸⁰

O termo participação como componente do desenvolvimento tem uma diversidade de sentidos, em certos casos caracterizados por certas ambiguidades e controvérsias resultantes da sua polissemia na sua conceptualização, uma vez que o seu signo é encontrado nos mais distintos contextos, atribuindo-lhe, por conseguinte, significados diversos.⁸¹

É neste prisma que o conceito participação figura-se dicotómico, voz e *empowerment*. A participação entanto que voz, tem que ver com a inclusão das vozes das pessoas que estão à margem do processo de tomada de decisões dos assuntos públicos. O significado da participação quanto ao *empowerment* verifica-se quando a população que estava à margem do processo de tomada de decisão ultrapassa ou vence essa situação e passa a contestá-la.⁸²

⁷⁹ *IBIDEM*

⁸⁰ SABUCEDO, José Manuel & ARCE, Constantino. *Types of Political Participation: a multidimensional analysis*. In: European Journal of Political Research, n. 20. 1991. P. 93-102.

⁸¹ MILANDO, João. *Cooperação Sem Desenvolvimento*. Luanda: Mayamba Editora, 2013.

⁸² SOUZA, Maria Luiza De. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 11ª Ed. São Paulo: Cortez, 2014.

É necessário dar ênfase a capacitação das comunidades como o elemento central da participação. Pois as pessoas devem adquirir conhecimento, habilidade e experiência para participarem activamente no processo de desenvolvimento das suas comunidades.⁸³ É com base nesta ideia que assiste-se a valorização da informação endógena e a necessidade de compreender a conjuntura local, no sentido captar as dinâmicas do ambiente envolvente, o que facilita o desenho das melhores políticas de desenvolvimento comunitário. O que CHAMBERS, chamou de pôr os últimos em primeiro (*putting the last first*) como a única maneira de alcançar o desenvolvimento rural. É nesse âmbito que a participação passou a constituir uma panaceia sempre que tratasse-se de programas de desenvolvimento comunitário.⁸⁴

A participação melhora a qualidade das decisões e torna mais fácil alcançarem-se objectivos de interesse comum. A participação significa muito mais do que a auscultação ocasional da população sobre determinadas ações específicas, ela implica a inclusão social no processo decisório.⁸⁵

As instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial e FMI) quando começaram a privilegiar uma abordagem participativa nos programas de desenvolvimento, passaram a exigir aos países da periferia que a participação fosse uma condição *sine qua non* para obtenção de financiamento.⁸⁶ É neste sentido que a participação, descentralização, desenvolvimento comunitário, planificação participativa passaram a constituir agendas privilegiadas dos países pobres, como Moçambique.

A participação significa envolvimento das pessoas nos processos sócias, económicos, culturais e políticos que afetam as suas vidas como uma coletividade. Através dessa definição podemos perceber que a participação é um termo relativo, que existe em qualquer contexto, diferenciando apenas na forma em que acontece. Se assumirmos que a participação existe em qualquer contexto social, resta saber qual é o grau e tipo de participação que existe em cada contexto, é daí que Jules Pretty distingue 7 (sete) tipos de participação e suas características, conforme ilustra a tabela abaixo:

⁸³ FARIA, Fernanda & CHICHAVA, ANA. *Op.cit.*

⁸⁴ CHAMBERS, Robert. *Rural Development: putting the last first*. EUA: Longam House, 1983.

⁸⁵ VALÁ, Salim. *Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado: Entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural*. Maputo, 2004.

⁸⁶ MOHAN, Giles. *Participatory Development*. In: DESAI, Vandana and POTTER, Rob (Eds.). *The companion to development studies*. London, UK: Hodder, 2001, pág. 51.

Tabela 1: Tipos de participação e suas características segundo Jules Pretty

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

Fonte: Jules Pretty (2010), retirado de Luís Bembele (2016)

O termo participação como componente de desenvolvimento tem uma diversidade de sentidos, em certos casos caracterizados por certas ambiguidades e controvérsias resultante da sua polissemia na sua conceptualização.⁸⁷ É com base neste pressuposto que aponta-se a participação como uma questão bastante presente, e que precisa ser compreendida historicamente, visto que diversas práticas e discursos considerados participativos não passam de um processo de dominação, ou seja, um processo contra participação.⁸⁸

As instituições financiadoras dominantes, como a *Bretton Woods* tem exigido uma abordagem participativa aos países periféricos na elaboração de políticas de desenvolvimento local como a condição *sine quo non* para obtenção de financiamento⁸⁹, incluído Moçambique.

Geralmente aborda-se a participação numa perspectiva positivista, ou seja, a participação é considerada sinonimo de bom. Embora a participação seja vista como certo avatar de sucesso, pois de ponto de vista ético, todos nós estamos comprometidos com mais participação e mais democracia, mas, na verdade, de ponto de vista administrativo não necessariamente mais participação vai produzir melhores resultados.⁹⁰

De forma parafraseada *a participação pode ser vista como um lobo revestido de pele de ovelha, que pode esconder a manipulação e a coerção.*⁹¹ Outros vão mais longe dizendo que os processos de participação podem esconder e reforçar as injustiças nas suas manifestações, ou seja, a participação é vista como um elemento que facilita a tirania, como exercício ilegítimo e/ou injusto de poder.⁹²

⁸⁷ MILANDO, João. *Cooperação Sem Desenvolvimento*. Luanda: Mayamba Editora, 2013.

⁸⁸ SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 11ª Ed. São Paulo. Cortez, 2014.

⁸⁹ MOHAN, Giles. Participatory development. In: DESAI, Vandana and Potter, Rob eds. *The Arnold companion to development studies*. London, UK: Hodder, 2001

⁹⁰ SANTOS, Rodrigo. *Da estratégia corporativa à ação economicamente relevante: a CSN e a contestação social na mineração de ferro*. Dossiê, 2015

⁹¹ RAHNEMA, Majid. “Participação”. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder*. Petrópolis. Editora Vozes, 2000.

⁹² COOKE, Bill. *The Social Psychological Limits of Participation?* In COOKE, Bill and KOTHARI, Uma. *Participation: the new tyranny?* London, Zed Books, 2001

Uma abordagem díspar aponta que a participação melhora a qualidade das decisões e torna mais fácil alcançarem-se objectivos de interesse comum.⁹³ É neste pressuposto que assenta-se a ideia de que o fracasso das políticas de desenvolvimento reside na exclusão da população no processo de formulação e implementação dessas políticas.⁹⁴

Os autores aqui aludidos para discussão conceitual do termo participação, complementam-se até um certo ponto no que concerne a definição do conceito em alusão. Todavia, para presente estudo privilegiamos as abordagens trazidas por JULES PRETTY e os autores GORCZEVSKI e MARTIN, pelo facto desses estudiosos conceber o conceito participação como relativo, podendo se verificar em qualquer contexto social. Deste modo, essas abordagens são úteis para os propósitos analíticos do problema em estudo.

Cruzando as contribuições dos vários autores aqui referenciados, podemos rematar que a participação significa criar espaço para que o cidadão de forma individual ou coletiva possa opinar em todo processo de elaboração de políticas que visam solucionar os problemas que lhe afectam diretamente.

1.1.3. Comunidade

Na sua maioria os programas de desenvolvimento estão voltados a comunidade. Por via disso, podemos afirmar até um certo ponto que os projectos de desenvolvimento e a comunidade constituem faces da mesma moeda. Vários conceitos discutidos no campo das ciências sociais não reúnem consenso no que diz respeito a sua definição, e o termo comunidade não foge a regra.

Numa perspetiva de desenvolvimento, a comunidade constitui um meio que permite a participação dos membros da sociedade no processo de governação e de desenvolvimento local. É nesta senda, que a comunidade é definida como sendo o conjunto de pessoas que vivendo

⁹³ VALÁ, Salim. *Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado: Entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural*. Maputo, 2004.

⁹⁴ BEMBELE, Luís Isidro. *Participação Comunitária em Projectos de Turismo e Desenvolvimento Local em Moçambique (2000-2014): O caso de localidade de Gala*. Dissertação (Mestre em Sociologia com orientação para Antropologia) Rio de Janeiro, UFRJ-IFCS, 2016.

numa zona residencial, cujas vidas são entrelaçadas em determinado grau, por actividades e relações que são desenvolvidas dentro da área, entre os diferentes grupos de pessoas.⁹⁵

As palavras têm significado, algumas delas, porém, guardam sensações. A palavra comunidade é uma dessas. Ela sugere uma coisa boa: o que quer que a comunidade signifique, é bom ter uma comunidade, e estar numa comunidade. A comunidade é um lugar cálido, um lugar confortável e aconchegante. Fora da comunidade, toda sorte de perigo está à espreita; temos que estar alertas quando saímos, prestar atenção com quem falamos e a quem nos fala, estar de prontidão a cada minuto. Na comunidade, podemos relaxar, estamos seguros, não há perigos ocultos em cantos escuros.⁹⁶

Esse conceito deixa-nos uma percepção de que comunidade é um espaço harmonioso, pacífico e de consenso. Onde descarta-se a ideia de existência de conflito, atritos, divergências. Essa visão da comunidade parece bastante romancista e idílica.

É daí que para alguns, a comunidade é o tipo de mundo que não está, lamentavelmente, ao nosso alcance, mas no qual se gostaria de viver e espera-se vir a possuir.⁹⁷ O conceito de comunidade pode ser dicotómico, na medida que a comunidade por um lado pode significar expressão de interesses comuns de solidariedade, integração e de consenso e, noutro, é a manifestação de interesses multifacetados, competitivos e muitas vezes conflituosos.⁹⁸

Em Moçambique, onde coexistem vários sistemas jurídicos e políticos com logicas às vezes conflitantes, o que torna o campo político local ainda mais conturbador.⁹⁹ A arena política não significa somente a manifestação de interesses similares, significa também a expressão de vontades antagónicas até mesmo conflitantes.

⁹⁵ FARIA, Fernanda & CHICHAVA, ANA. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. 1999.

⁹⁶ BAUMAN, Zigmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo actual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, pág. 7.

⁹⁷ *IBIDEM*

⁹⁸ BEMBELE, Luís Isidro. *Participação Comunitária em Projectos de Turismo e Desenvolvimento Local em Moçambique (2000-2014): O caso de localidade de Gala*. Dissertação (Mestre em Sociologia com orientação para Antropologia) Rio de Janeiro, UFRJ-IFCS, 2016.

⁹⁹ JAMAL, Saíde. *Um olhar sobre o processo da descentralização em Moçambique – mecanismos de accountability pública: orçamento participativo e os conselhos consultivos locais*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2015.

No quadro legal moçambicano, a comunidade local é definida como um agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa à salvaguarda de interesses comuns através da proteção de áreas habitacionais, áreas agrícolas-sejam cultivadas ou em pousio- florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água, e áreas de expansão.¹⁰⁰

As duas últimas definições vão ao encontro dos objetivos da nossa pesquisa, na medida em que se complementam. Uma abarca expressão/manifestação de interesses comuns/multifacetados e outra a circunscrição territorial e salva guarda de interesses comuns. Todos estes elementos são essências para a compreensão do problema da pesquisa.

1.1.4. Desenvolvimento

Desenvolvimento é um conceito dotado de múltiplos significados, resultado das transformações que o mesmo foi sofrendo ao longo do tempo. Não pretendemos aqui trazer todo o arcabouço teórico da discussão do conceito desenvolvimento, mas os elementos que julgamos essenciais para operacionalização da pesquisa. O termo desenvolvimento compreende várias conotações, dependendo do contexto em que é empregue. Na perspectiva economicista, abarca aspetos económicos e sociais.

A ideia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. O desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas, é natural que se empreste à ideia um sentido positivo. É nesse sentido, que as sociedades são consideradas desenvolvidas à medida que nelas o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar as suas aspirações.¹⁰¹

O conceito desenvolvimento tem sido utilizado, com referência à história contemporânea, em dois sentidos distintos. O primeiro, diz respeito à evolução do sistema social de produção à medida que este, mediante acumulação e progresso de técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, elava a produtividade do conjunto da sua força do trabalho. Segundo, o conceito de desenvolvimento relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas, trata-se da

¹⁰⁰ Lei n.º. 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras.

¹⁰¹ FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3ªed.Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, pág. 18.

satisfação das necessidades humanas elementares, tais como alimentação, o vestuário, e a ampliação da expectativa de vida da população.¹⁰²

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo de coordenar uma variedade de recursos condicionalmente disponíveis e habilidades latentes para o bem-estar-social. As nações subdesenvolvidas veem somente os frutos do progresso económico e pouco sabem sobre as rotas que precisam perfazer, para alcança-lo.¹⁰³

É nesta senda, que Rostow, na sua célebre obra, *Etapas de Desenvolvimento Económico*, propôs cinco estágios para alcançar o progresso, nomeadamente: sociedade tradicional, as precondições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era de consumo em massa.¹⁰⁴

Basicamente a ideia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: incremento da eficácia do sistema social de produção, a satisfação das necessidades elementares da população, e consecução dos objectivos dos grupos dominantes de uma sociedade, que competem na utilização de recursos escassos.¹⁰⁵

O conceito de desenvolvimento foi modificando-se, os aspectos sociais e económicos foram gradualmente integrados ao conceito.¹⁰⁶ Em virtude disto, o termo desenvolvimento manifesta múltiplas ideias, dependendo do contexto em que é aplicado, com realce para: evolucionismo social (alcançar os países industrializados), individualismo (o desenvolvimento humano), economicismo (o crescimento). Mais também pateteia o normativismo (o dever ser), o instrumentalismo (a quem beneficia). O conceito desenvolvimento vem sendo igualmente usado no sentido de intensificação (mais democracia ou mais participação).¹⁰⁷

¹⁰² *IBIDEM*

¹⁰³ HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do Desenvolvimento Económico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

¹⁰⁴ W. Rostov. *Etapas do Desenvolvimento Económico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, Sd.

¹⁰⁵ FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, pág. 22.

¹⁰⁶ ESTEVA, Gustavo. “Desenvolvimento”. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) *Dicionário do Desenvolvimento*. Guia para o Conhecimento como Poder. Petrópolis. Editora Vozes, 2000

¹⁰⁷ BEMBELE, Op.cit.

No final da década 1940, após a Segunda Guerra Mundial, o termo desenvolvimento ganhou destaque na agenda internacional entre os académicos, em especial entre os economistas. Foi neste horizonte que emerge uma abordagem reducionista do desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento é visto como crescimento do PIB *per capita* nas áreas economicamente subdesenvolvidas.¹⁰⁸

Em 1952, a publicação do primeiro relatório da situação mundial, criou condições para o surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, o desenvolvimento social. Neste período o desenvolvimento económico e social eram considerados como duas realidades distintas.¹⁰⁹

Na década 1960, inicia um vento impetuoso de mudança no conceito de desenvolvimento. Em corolário disso em 1962, o Conselho Económico e Social da ONU recomendou a integração do económico e social no conceito de desenvolvimento.¹¹⁰ No final da década 1960, regista-se um *boom* económico e começou a evidenciar-se um rápido crescimento, as desigualdades sociais cada vez mais agudizaram-se, e conseqüentemente assistiu-se uma redução de optimismo em relação ao crescimento económico.¹¹¹

Em 1970, buscou-se uma abordagem unificadora, que pudesse associar em simultâneo a integração sectorial, espacial e regional com um desenvolvimento participativo.¹¹² Os defensores do princípio unificador insistiam que o propósito de crescimento não devia ser o desenvolvimento de coisas, mas sim, o desenvolvimento humano, ou seja, todo o processo de desenvolvimento deveria levar em conta a satisfação das necessidades humanas básicas.¹¹³ Um pouco mais tarde, foi apresentada uma abordagem de desenvolvimento endógeno, que teve grande aceitação, mas surgiu como subproduto da crítica às hipóteses dos estágios de desenvolvimento de ROSTOW, e propunha que levasse-se em conta as particularidades de cada país.¹¹⁴ É nesse contexto que emerge a noção de desenvolvimento local, um desenvolvimento que

¹⁰⁸ ESTEVA, Gustavo. *Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder. Petrópolis. Editora Vozes, 2000*

¹⁰⁹ BEMBELE, Op.cit.

¹¹⁰ *IBIDEM*

¹¹¹ ESTEVA, Gustavo. *Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder. Petrópolis. Editora Vozes, 2000*

¹¹² *IBIDEM*

¹¹³ BEMBELE, Op.cit.

¹¹⁴ ESTEVA, Op.cit.

envolve factores sociais, culturais e políticos que não regulam-se pelo sistema do mercado. O crescimento é uma variável essencial porém não suficiente para ensejar o desenvolvimento local.¹¹⁵

A teoria de desenvolvimento económico local pode ser apresentada como resultado de falência dos modelos tradicionais de desenvolvimento fundados seja na compreensão do Estado nacional como principal agente promotor de desenvolvimento, seja nas funções alocativas do mercado como facilitador do óptimo económico.¹¹⁶

Em termos teóricos, considerar o território como um actor, como um sujeito que define-se através da acção colectiva e da construção das instituições locais, significa confrontar as leis de funcionamento da economia global. Significa opor o local ao global e entender que as estratégias locais retroagem as forças globais, ao ponto de readicionar as suas leis funcionais, podendo então iniciar um movimento autónimo de crescimento e de auto-regulação.¹¹⁷

A formação e a constituição de instituições formais locais é um passo importante para o início de um processo de desenvolvimento endógeno e para construção de uma identidade territorial que permita aos actores locais colocar em curso (acionar) alguma modalidade de reacção autónima. As instituições locais são todos os organismos, associações, representações de classe, sindicatos e órgãos públicos que existem em um território e cujas acções estão voltadas para a defesa e a promoção de interesses de um determinado grupo social ou de uma parcela da sua população. Obviamente, existem organismos que mesclam a existência de vários grupos de actor, como é o caso de município.¹¹⁸

O conceito de desenvolvimento local não está mais associado apenas àquilo que tradicionalmente era atribuído ao “lugar” (Local). Actualmente, há um entendimento de que o âmbito local influencia e é influenciado pela esfera regional (estadual), por todo o país (nacional) e, ainda, por outras esferas. Assim, a integração e inter-relações são tantas que é inadequado dissociar o local

¹¹⁵ MILANI, Carlos. *Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir de experiencia de Pintadas (Bahia, Brasil)*. 2003

¹¹⁶ MULS, Leonardo Marco. *Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O conceito de capital social e importância da formação de redes entre organismos e instituições locais*. 2008

¹¹⁷ *IBIDEM*

¹¹⁸ *IBIDEM*

das demais esferas, principalmente considerando o contexto nacional, em que as províncias, distritos e municípios depende em grande medida do governo central.¹¹⁹

Os fenómenos locais não estão isolados ou são únicos que influenciam as políticas públicas municipais. O município realiza acções que impactam nossa realidade, por exemplo, promovendo a produção agrícola que estará disponível também para outras geografias ou permitindo a instalação de indústria que demandará serviços e mão-de-obra poderá gerar migrações de outras geografias para tal município. O governo central muda tarifa de impostos, constrói estradas que facilitam o acesso a pessoas e mercadorias e, por isso, acabam impactando os municípios e em seu trajecto.¹²⁰

O desenvolvimento local é um conceito que aponta primeiramente para a questão de autonomia municipal, do protagonismo dos actores envolvidos e da capitalização dos resultados do próprio município. Vale realçar que o desenvolvimento não decorre ou é resultado autónimo do desenvolvimento gerados em outras esferas de governo, podendo possuir elementos muito próprios, envolvendo actores que habitam, dialogam e transitam também na esfera municipal.¹²¹

Em suma, a expressão desenvolvimento local deriva de dois conceitos pertinentes: Desenvolvimento – aquilo que em si pode tomar diferentes manifestações ou acontecer em diferentes campos da vida. Local – relativo ao espaço no qual o cidadão vê sua vida e relações acontecerem.

O desenvolvimento local também pode ser considerado como o conjunto de actividades culturais, económicas, políticas e sociais, vistas sob óptica intersectorial e trans-escalar, que participam de um projecto de transformação consciente da realidade local. É fundamental pensar o desenvolvimento local enquanto projecto integrado no mercado, mas não somente: o desenvolvimento é também fruto de relações de conflito, competição, cooperação e reciprocidade entre actores, interesses e projectos de natureza, social, politica e cultural.¹²²

O desenvolvimento económico local pode ser visto como um dos campos de investigação da escola. Nas últimas décadas, por causa das transformações na economia mundial, do

¹¹⁹ GAETANI, Francisco. *Políticas Públicas e o Governo Local*. Brasília: Enap, 2008.

¹²⁰ *IBIDEM*

¹²¹ *IBIDEM*

¹²² VITTE, Claudete de Castro Silva. *Gestão de Desenvolvimento Economico Local: algumas considerações*. 2006

aprofundamento dos processos de democratização nos países europeus e da redemocratização nos países latino-americanos, a instância local de poder emergiu como tema, caracterizado um saber que converge na análise de relações concretas, socialmente construídas e territorialmente localizadas.¹²³

Assim, diferentes actores estatais e sociais, além de uma serie de pesquisadores, passaram a ampliar seus interesses por temas e problemas locais, com um crescente número de estudos e análises concretas e territorialmente localizada. Os estudos de escala local remetem ao estudo sobre o poder local, visto como relações de forças das quais processam-se alianças e confrontos entre actores sociais em um espaço delimitado, com formação de identidades e praticas políticas específicas.¹²⁴

O município é entendido como espaço político local que permite discussões de diversos enfoques: pautas de convivência e cooperação entre membros da sociedade, competição, conflito, herança política local e formas de exercício do poder, não apenas fisicamente localizado mas socialmente construído.¹²⁵

O tema o desenvolvimento económico local pode ser inserido no debate sobre gestão local, de praticas politicas específicas. Este tema tem ganhado destaque à medida que discute-se o papel dos municípios como agente de promoção e activação de desenvolvimento económico.

Uma perspectiva teórica para análise de desenvolvimento económico local é do institucionalismo político, que centra sua atenção no papel das instituições, dentre as quais destaca-se a administração pública municipal, como agente de desenvolvimento por meio de politicas, estratégias e alianças. Este tipo de abordagem permite enxergar a emergência de um dado fenómeno, no caso de desenvolvimento económico local, e apontar o papel determinante da dimensão politica.¹²⁶

O conceito desenvolvimento local pode ser definindo como conjunto de estratégias e acções para a reconstrução da base produtiva local e pode provocar impactos no território. A ideia do local, por sua vez, pode ser entendida como um município, parte município, um conjunto de

¹²³ *IBIDEM*

¹²⁴ VITTE, Claudete de Castro Silva. *Gestão de Desenvolvimento Economico Local: algumas considerações*. 2006

¹²⁵ *IBIDEM*

¹²⁶ *IBIDEM*

municípios, um Estado ou mesmo uma região. Neste trabalho a ideia do local confunde-se com o município, mais localizada instância de poder em Moçambique. O município é uma instância de poder político e é recorte territorial. É uma das formas de domínio estatal-territorial.¹²⁷

Este conceito de desenvolvimento encontra enquadramento na nossa pesquisa, na medida em que abrange a componente económica, social, e de relação de dominação. E permiti abordar a problemática da pesquisa de forma holística.

1.2. Quadro Teórico

No campo de estudo da Ciência Política e Administração Pública, o neo-institucionalismo vem sendo muito usado para analisar o comportamento dos tomadores de decisão e do processo decisório a nível local. Está abordagem assenta-se na ideia de que o processo de desenho e redesenho de políticas públicas é moldado pelas instituições existentes.

As instituições podem-se apresentar como simples regras que constituem fundamentos para o comportamento político. As instituições também devem ser compreendidas como regras formais/informais que moldam o comportamento de actores políticos e sociais.¹²⁸ O neo-institucionalismo enfatiza a importância crucial das instituições/regras para decisões, formulação e implementação de políticas públicas.¹²⁹

O processo decisório não resulta apenas da barganha entre indivíduos, grupos ou preferências dos *policy makers*, mais também por processos institucionais de socialização, por novas ideias, papéis, e por processos gerados pela história de cada país.¹³⁰

As instituições são fundamentais numa sociedade, inclusive para promover o desenvolvimento económico. Através das instituições pode-se alcançar resultados sociais, e atingir-se os objectivos políticos fundamentais das sociedades modernas: a ordem pública, a liberdade, o bem-estar e a justiça.¹³¹

¹²⁷ VITTE, Claudete de Castro Silva. *Gestão de Desenvolvimento Economico Local: algumas considerações*. 2006

¹²⁸ PROCOPIUCK, Mário. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2013.

¹²⁹ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. 2006, Pág. 18.

¹³⁰ *IBIDEM*

¹³¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz. “Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública”. In *Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, pág. 5.

O estudo auxiliou-se ao neo-institucionalismo, por um lado, para explicar como é que as instituições formais e informais contribuem para fraca participação comunitária na formulação e implementação de políticas públicas. E doutro lado, para demonstrar como é que o comportamento de actores políticos resultante do quadro-institucional, reduz a credibilidade dos munícipes em relação planificação participativa, e consequentemente na abstenção desses neste processo.

Não podemos colocar do lado as instituições na análise do nosso problema de pesquisa, visto que por um lado, as instituições permitem-nos perceber como é que os actores políticos e sociais são moldados pelo quadro institucional no processo decisório. E por outro, perceber como é que estruturam-se arena política, onde coexistem interesses divergentes.

As instituições também figuram-se mecanismos de mitigação de problemas de ação colectiva e de estruturação de relações políticas entre legisladores, interesses organizados, partidos políticos e eleitorado.¹³² As instituições constituem principal elemento que pode assegurar a participação comunitária no processo de formulação e implementação de políticas.

CAPÍTULO IV

Este capítulo apresenta de forma minuciosa os pressupostos metodológicos que orientaram a pesquisa. Especificamente, dedica-se a descrição e explicação do método de abordagem adoptado e das técnicas de pesquisas usadas no âmbito da concepção do trabalho.

1.1. Metodologia

Para analisar a descentralização e participação comunitária no desenvolvimento local: caso município de Boane (2018-2020), privilegamos uma abordagem qualitativa. Esta é uma fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenómenos e atribuição de significados.¹³³ A interpretação dos fenómenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.¹³⁴

No que tange as técnicas de coleta de dados, pautamos pelo uso da pesquisa bibliográfica e documental, que centrou-se na identificação, leitura e análise de livros, artigos, relatórios e

¹³² ¹³² PROCOPIUCK, Mário. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2013, Pág. 25.

¹³³ PRODANOV, Cleber Custiana & FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho científico*. 2^a ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, pág. 128.

normas jurídicas que abordam assuntos relacionados ao tema, com enfoque para descentralização, participação comunitária e desenvolvimento.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. A pesquisa documental consiste no exame de documentos, que não receberam quaisquer tratamentos analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários e outros.¹³⁵

No que concerne as técnicas de colecta de dados, privilegamos o uso da entrevista semiestruturada com intervenientes locais (funcionários do conselho municipal, líder comunitário e munícipes). O que permitiu obter informações relevantes, que conduzirão ao alcance dos objetivos da pesquisa e a resposta a pergunta de partida. Nesse âmbito, fora realizadas 10 entrevistas, sendo uma realizada telefonicamente devida as medidas impostas pelo covid-19, e também como forma de minimizar os recursos que eram escassos.

A entrevista é vantajosa na medida em que pode ser utilizada com todos segmentos da população (analfabetos e letrados); permite o entrevistador repetir ou esclarecer perguntas, formular de maneira diferente, especificar algum significado, como garantia de estar sendo compreendido e dá oportunidade para a obtenção de dados que não encontram-se em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos.¹³⁶

Ainda nesta senda, importa realçar que a chegada do investigador no campo de estudo suscitou, na comunidade, a ideia da vinda de uma ajuda financeira e/ou material, o que requereu ao investigador explicar ao pormenor as reais causas da sua presença naquele lugar.

No processo de colecta de dados mediante entrevista o pesquisador geralmente deparava-se com situações em que as pessoas tinham medo de disponibilizar informações por temer represarias. Por via disso, pautou-se por privilegiar as pessoas que sentiam-se a vontade ou confortáveis para prestar declarações. As entrevistas realizadas no terreno foram com base em um guião previamente elaborada, porém sempre que necessário colocávamos questões não padronizadas resultantes do diálogo com os nossos entrevistados, com ideia de explorar ainda mais o problema

¹³⁴ *IBIDEM*

¹³⁵ GIL, António Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ªed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. Pág. 71.

¹³⁶ MARCONI, Maria de Andrade & LAKATO, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2003.

da pesquisa. Os depoimentos colhidos nas entrevistas foram complementados e cruzados com experiências que foram captadas no terreno, conferindo uma maior dinâmica o trabalho.

Neste contexto, importa referir que enfrentamos dificuldades para obtenção de informações no Conselho Municipal, o que só possíveis graças ao apoio de algumas pessoas, dentre os quais funcionários e não funcionários do município.

Os entrevistados aderiram voluntariamente a pesquisa, cientes da natureza do estudo e dos eventuais transtornos neles envolvidos. Ao terminar a recolha de dados, os participantes tiveram o acesso às anotações do investigador para efeitos de leitura, correção e confirmação dos dados por eles fornecidos como resultado de terem sido tratados respeitosamente.

CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo vamos apresentar, analisar e interpretar os resultados da pesquisa com base nos dados colhidos no campo, município da vila de Boane. O objectivo é submeter a hipótese a um teste empírico, com vista à validar ou rejeitar a hipótese. Para tal, tomaremos em consideração três unidades de análise. Primeiro, veremos o processo de configuração das agendas políticas locais. Em seguida, veremos como é que os órgãos do conselho municipal estabelecem contacto com a comunidade, e como é que as demandas da comunidade alimentam o desenho das políticas locais. É por fim, confrontaremos os dados empíricos, revisando os pressupostos teóricos que nortearam a pesquisa.

1.1. O processo de configuração das agendas políticas locais

O trabalho de campo permitiu constatar que a governação participativa no município de Boane está assente em três pilares: a governação aberta, o orçamento participativo e o trabalho do campo das comissões da assembleia municipal. No copto geral, esses processos consistem em promover reuniões populares a nível dos 33 (trinta e três) bairros do município, com objectivo de auscultar diferentes sensibilidades e preocupações das comunidades, e em conjunto encontrarem as soluções dos diversificados problemas que assolam aos munícipes. O produto dessa auscultação é submetido as vereações do conselho municipal em função da jurisdição de cada vereação, com vista a apreciação e emissão de pareceres em relação aos problemas apresentados. Após de terem sido objecto de estudo e apreciação, as matérias são submetidas a Assembleia

Municipal para aprovação. Uma vez aprovadas, são remetidas ao Conselho Municipal para a sua implementação. Conforme ilustra o seguinte pronunciamento:

“Os munícipes participam de diversas formas no processo de tomada de decisão. Primeiro, a Assembleia Municipal é um órgão representativo, representa os municípios da autarquia no seu todo. E o Conselho Municipal que é o executivo, têm estado a levar acabo várias actividades, que são de todas formas auscultadas, faz-se uma auscultação aos munícipes sob ponto de vista de buscar as principais preocupações dos munícipes e aquilo que são as opções dos munícipes, o que permite o município desenhar as suas políticas de intervenção. Temos uma outra componente de participação, que chamamos de orçamento participativo, é um mecanismo de buscar nos munícipes aquilo que eles acham que o município pode fazer nos seus bairros.”¹³⁷

De antemão o processo de desenho de políticas no município de Boane parece obedecer uma lógica sistémica. Na medida que os *outputs* (políticas locais) são frutos de *inputs* (demandas) da comunidade. Todavia, para os munícipes a ideia de que a configuração da agenda política local é fruto de uma auscultação a comunidade no sentido de colher as sensibilidades e preocupações dos munícipes a nível dos bairros, constitui um argumento falatório. Conforme ilustram os depoimentos abaixo:

“Desde que cheguei aqui em Boane em 2018, eu ainda não vi nenhuma reunião que a população apresentou questões e depois município resolveu. A única coisa que eu sei desde que cheguei em 2018, é que a população apresentou uma questão e o município destruiu [...] Nunca vi o presidente do município a conversar com a população aqui em Boane, pelo menos aqui neste Boane, a procurar saber as nossas preocupações e o que nós queremos e depois o município fazer, negativo, nunca aconteceu.”¹³⁸

“Não há participação, e não há nada aqui no município de Boane. O município faz o que bem entende e não consulta a ninguém. Esse é um município magoado, pois ninguém é ouvido em nada, o presidente do município toma decisões quando bem entende e sem consultar a ninguém. E se consulta, não consulta os munícipes, talvez os do partido, que são os seus camaradas. É diferente daquele presidente de município de Chimoio que procura interagir com a população, para ouvir as suas preocupações”¹³⁹

¹³⁷ Em entrevista com Alberto Refo, Chefe do Gabinete do Presidente do Município de Boane. Entrevista realizada no dia 21 de Setembro de 2021.

¹³⁸ Em entrevista com João António, Múncipe. Entrevista realizada no dia 21 de Setembro de 2021.

¹³⁹ Em entrevista com Ernesto Cossa, Múncipe. Entrevista realizada no dia 28 de Agosto de 2021.

Este cenário enquadra-se na ideia segundo a qual poucos são os trabalhos referentes à governação local em algumas áreas de Moçambique, com raras excepções, parecem sugerir que o processo de implementação das reformas da descentralização política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, caracterizados por uma governação participativa, capaz de promover a nível local a cidadania, a prestação de contas, a transparência, abertura, a capacidade de resposta por partes dos governos locais às necessidades dos munícipes e o melhoramento das condições de vida dos cidadãos.¹⁴⁰

Embora para muitos munícipes o processo de governação participativa constitua uma utopia. Há quem diga que os líderes comunitários tem promovidos reuniões, onde procuram colher as diversas preocupações dos munícipes, e em conjunto elaboram propostas das soluções dos problemas que a comunidade enfrenta. Conforme afirma o seguinte depoimento:

“Os líderes comunitários tem organizado reuniões duas vezes por mês ou uma vez em cada semestre, onde colocamos os nossos problemas e as nossas propostas para solução dos problemas que enfrentamos. E por sua vez, os líderes canalizam as preocupações ao município, e o município tem resolvido algumas coisas. Por exemplo: participei numa discussão sobre água organizada pelos líderes comunitários, onde depois levou-se esse problema ao município, e o município resolveu. Nunca participei numa reunião organizada pelo próprio município.”¹⁴¹

Esse posicionamento de governação participativa é sustentado em certa medida pelo seguinte posicionamento do Conselho Municipal:

“Nós temos feito reuniões populares com os munícipes. A ideia nessas reuniões é fazer auscultação aos munícipes para saber quais são as reais necessidades ou prioridades dos bairros. E por sua vez, o município soluciona estes problemas. O município em cada mês deslocasse aos bairros, onde procuramos saber quais são as principais necessidades dos munícipes, e de seguida falamos de quanto dinheiro o município dispõem, e em função disso perguntamos qual é problema que merece atenção prioritária no entender dos munícipes. Ou seja, do rol de problemas apresentados pela comunidade, o município pergunta quais são as prioridades, o que o município pode resolver de imediato, e aí os munícipes segregam as suas opções. Também os munícipes canalizam os seus problemas

¹⁴⁰ FORQULHA, Salvador. *Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique*. In Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava & António (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008, pág. 77.

¹⁴¹ Entrevista com Carlos Miguel, munícipe. Entrevista realizada no dia 28 de Agosto de 2021.

através dos líderes comunitários, e nas reuniões de concertação que município tem tido com os líderes, eles colocam as preocupações destes, e o município procura resolver.”¹⁴²

Figura 2: A audiência pública realizada no dia 5 de Maio de 2019, no âmbito de elaboração de Plano de Estrutura Urbana, no Instituto Agrário de Boane



Fonte: Pagina oficial de Facebook do Município de Boane.

Isto enquadra-se na ideia de que o processo de governação participativa, os líderes comunitários constituem elo entre a população e conselho municipal. Estes organizam reuniões populares onde discutisse acerca dos problemas que assolam os municípios. E estes por sua vez, canalizam as demandas da população ao conselho municipal.¹⁴³

A maioria dos secretários de bairro existentes no município não foram eleitos pela população, muitos são resultantes dos antigos grupos dinamizadores e a população não os legitima e muitos destes quase que não reúne-se com a população.¹⁴⁴ Este cenário também assiste-se no município da vila de Boane, conforme ilustra o seguinte depoimento:

“O presidente do município tem um coração de criança, pois é emocionado e toma decisões sem pensar. Ele simplesmente toma decisões sem consultar os cidadãos. Os chefes de bairro também são outros, não estão preocupados com os problemas do bairro, e não organizam reuniões para colocarmos as nossas preocupações, as poucas reuniões que realizam tem a ver com partido e nós não entramos nesses assuntos. Ninguém elegeu

¹⁴² Entrevista com Francisco Pedro, Técnico do Conselho Municipal afecte ao Gabinete do Presidente do Município. Entrevista realizada no dia 23 de Setembro de 2021.

¹⁴³ BILÉRIO, Bernardino. *Papel dos Governos (Autarquias) Locais na consolidação da democracia:1998-2006. Caso do Município de Inhambane*. Maputo: IESE, 2007, pág. 12.

¹⁴⁴ *IBIDEM*

*esses chefes de bairro, por isso nem reconhecemos a eles como nossos representantes, também aqueles estão onde estão por causa do partido e não por nossa causa.*¹⁴⁵

A falta de legitimidade dos líderes comunitários, não permite que eles consigam mobilizar em grande medida as massas populares para participar em fóruns locais, onde discute-se os problemas que assolam os municípios e suas respectivas soluções.

No Max Weber encontramos a ideia de legitimidade como sinônimo de aceitação.¹⁴⁶ Todo poder ao se instituir, necessita da aceitação do povo ao qual se dirige. Essa visão é um meio de interpretação ou modelo interpretativo, que permite-nos captar determinados aspectos da vida social em um determinado tempo.¹⁴⁷ No Município de Boane, verifica-se que as lideranças comunitárias não conseguem mobilizar em grande medida as pessoas a participar em processos de discussão e resolução dos seus problemas. Recorrendo Max Weber, isto encontra explicação. Pois para este célebre pensador, a dominação tradicional fundamenta-se na força das relações sociais passadas, estas justificam o presente.¹⁴⁸

A história de Moçambique reza que aquando da construção do Estado em 1975, assistiu-se uma desvalorização e marginalização das lideranças comunitárias. Mas com o fim do regime monopartidário começou a assistir-se a valorização e reestruturação das lideranças comunitárias. No município de Boane, verifica-se que esse processo influenciou na fraca capacidade dos líderes comunitários mobilizar os municípios a participar em reuniões populares.

1.2. A mecânica de audição dos órgãos do município as comunidades

Nesta secção, vamos perceber a mecânica da participação das comunidades no processo decisório, através do contacto que os órgãos do município estabelecem com as comunidades. O município é constituído de três órgãos: Assembleia Municipal, Conselho Municipal, e Presidente do Conselho Municipal. Estes órgãos visam em primeira instância a prossecução dos interesses da população.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Entrevista com Maria Francisco, munícipe. Entrevista realizada no dia 28 de Agosto de 2021.

¹⁴⁶ WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 1982.

¹⁴⁷ Estalabão, Daniel. *O conceito de dominação em Max Weber: um estudo sobre a legitimidade do poder*. 2010.

¹⁴⁸ LIMA, Paulo. *Teoria de Dominação: Max Weber*. 2016.

¹⁴⁹ Lei n.º6/2018, de 3 de Agosto – altera a Lei n.º2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quando-jurídico de implantação de autarquias locais.

O município de vila de Boane abarca 2 (dois) postos administrativos e 33 (trinta e três) bairros. Nestes bairros funcionam as estruturas políticas comunitárias (Secretários de bairro, secretários de Unidade, Chefes de quarteirão, chefes de bloco, e Chefes das 10 casas).¹⁵⁰ Essa estrutura constitui um elo entre os órgãos municipais e os munícipes, uma vez que o município conta com cerca de 80000 habitantes ¹⁵¹, não sendo possível a participação directa de todos concomitantemente no processo decisório, daí que privilegia-se a participação representativa. Onde a comunidade aloca as suas preocupações a estrutura política comunitária, e esta canaliza as instituições formais (Presidente do Município, Conselho Municipal e Assembleia Municipal). E estes por sua vez, respondem as demandas da comunidade.

Isso encontra enquadramento na ideia de que é necessário privilegiar a articulação entre o município e a autoridade comunitária com vista a reconhecer e capitalizar as formas de organização social das comunidades e melhorar as condições para a participação comunitária na administração pública. É nesse âmbito que a consulta comunitária figura um instrumento que assegura a participação dos cidadãos no processo de planificação.¹⁵²

Porém, num cenário onde a estrutura política comunitária depara-se com a fraca legitimidade, torna-se difícil o processo de mobilização de munícipes a participar nas reuniões populares. Essa fraca legitimidade resulta, primeiro, na forma em que os membros da estrutura política comunitária são designados, e segundo, pela discrepância existente entre as preocupações que os munícipes colocam nas reuniões populares e as ações desencadeadas pelo município. Conforme ilustra os depoimentos abaixo:

“Eu participava em reuniões realizadas pelos nossos chefes de bairro, mas deixei de participar porque as preocupações que nós colocamos a eles, nunca resolvem. Por isso eu não participo nessas reuniões porque não dão em nada. Reclamamos sempre acerca de problemas de lixo e esta estrada de terra batida que provoca muita poeira, mas até então nada. Coisas que ele (PM) deveria fazer não faz, mas coisas que não deveria fazer faz, por exemplo mudou a terminal para lá longe e não sabemos porquê?”¹⁵³

“Os chefes de bairro também são outros, não estão preocupados com os problemas do bairro, e não organizam reuniões para colocarmos as nossas preocupações, as poucas

¹⁵⁰ <http://www.anamm.org.mz/index.php/component/k2/item/36-boane>

¹⁵¹ Instituto Nacional de Estatística. Senso populacional 2017.

¹⁵² ILAL, Abdul. *Governança Local e Relações intergovernamentais*. In Adriano Nuvunga, Marcelo Mosse & Paolo Renzio (Eds.). Maputo: CIP, 2008, pág. 54-64.

reuniões que realizam tem a ver com partido e nós não entramos nesses assuntos. Ninguém elegeu esses chefes de bairro, por isso nem reconhecemos a eles como nossos representantes, também aqueles estão onde estão por causa do partido e não por nossa causa.”¹⁵⁴

Este pressuposto encontra fundamento na ideia de que a legitimidade das autoridades tem implicações no processo de participação comunitária.¹⁵⁵ As autoridades não legitimadas pela comunidade, dificilmente serão capazes de influenciar e envolver as comunidades na discussão e busca de soluções dos seus problemas, e conseqüentemente leva abstenção dos cidadãos nas discussões promovidas pelas autoridades.¹⁵⁶

A comunidade encana as suas preocupações aos líderes comunitários, e por sua vez estes canalizam os problemas para as autoridades formais, com vista a serem solucionados. Porém, nem sempre que a estrutura política comunitária encaminha os problemas à autarquia, culmina com a resolução dos mesmos. Conseqüentemente, a comunidade culpa os líderes comunitários pela não solução desses problemas. Conforme ilustra o seguinte argumento do Secretario de Bairro:

*“Sempre que o Município está para realizar reuniões populares com a comunidade, o nosso papel é comunicar a todos membros do bairro, que irá decorrer uma reunião. Nós também organizamos reuniões, nessas reuniões a comunidade coloca seus problemas, e depois levamos esses problemas as autoridades. Mas nem todos problemas são resolvidos, e quando não são resolvidos as pessoas pensam que não estamos a trabalhar. Mas qual é a nossa culpa nisso?”*¹⁵⁷

É daí que alguns estudos demonstram que o problema que ainda limita a participação dos secretários, é o facto de que certos problemas do bairro, quando canalizados a Assembleia Municipal, nem sempre são resolvidos, e existe uma certa suposição de que quando insistirem para a satisfação das suas exigências, por não satisfazer o governo local, podem ser conotados

¹⁵³ Entrevista com Angelina Gabriel, munícipe. Entrevista no dia 23 de Agosto de 2021.

¹⁵⁴ Entrevista com Maria Francisco, munícipe. Entrevista realizada no dia 28 de Agosto de 2021.

¹⁵⁵ CHICHAVA, J. *Participação comunitária e Desenvolvimento: O caso dos grupos dinamizadores em Moçambique.*

¹⁵⁶ MOTTA, Ferreira. *Introdução à Organização Burocrática.* 6ª edição. Editora Brasiliense, 1993.

¹⁵⁷ Entrevista com Ernesto Nhatumbo, Secretario do Bairro. Entrevista realizada no 30 de Agosto de 2021.

como oposição.¹⁵⁸ Através disso, percebe-se que a falta de legitimidade não deriva apenas na forma de designação dos líderes comunitários, mais também pelo facto de a população pensar que os seus líderes actuam em conveniência com as autoridades formais.

Este cenário político demonstra que embora a descentralização deva permitir que os cidadãos participem na gestão de negócios políticos, económicos e sociais através da interação entre o Estado e a comunidade. Ainda persiste um grande desafio que consiste em conferir a descentralização um maior sentido democrático, tornando-a um factor impulsionador da participação comunitária e desenvolvimento económico e social local.¹⁵⁹

Conforme supra referenciamos à prior, o município de Boane dispõem de mecanismos para perceber o pulsar da comunidade em relação a governação municipal e para colher as preocupações dos munícipes, com vista a solucionar. Esses mecanismos estão consubstanciado em governação aberta, orçamento participativo, e audições das comissões de trabalho da Assembleia Municipal as comunidades. Conforme elucidam os depoimentos abaixo:

“Nós temos feito reuniões populares com os munícipes. Nessas reuniões a ideia é fazer auscultação para identificar os principais problemas dos bairros. E depois fazemos levantamentos das necessidades dos munícipes. Existe uma componente que o município usa para uma parte das receitas arrecadas reflectir directamente nos bairros, é o programa que o município tem feito, chama-se orçamento participativo. Em cada ano o município elege dois bairros, dependendo do orçamento que tem e dependendo também das auscultações feitas. Daquele dinheiro das receitas do município, a partir do orçamento participativo, vamos aos bairros e perguntamos quais são as necessidades que eles têm e das necessidades quais são as prioridades e nós alocamos aquele valor para responder as necessidades dos munícipes com base nas suas prioridades.”¹⁶⁰

“As Comissões de Trabalho de Assembleia Municipal fazem trabalho do campo, onde fazem auscultação aos munícipes para procurar saber os problemas que enfrentam. E também visitam as vereações respectivas para informarem-se do desenrolar das suas actividades. E com base nisso as Comissões de Trabalho identificam nas matérias que tendo sido encontrados em diferentes momentos do trabalho de campo, as que merecem

¹⁵⁸ CANHANGA, Nobre Varela. *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O Caso de Município de Quelimane*. Monografia (Licenciado em Administração Pública), Faculdade de Letras e Ciências Sociais – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001, pág. 30.

¹⁵⁹ ILAL, Abdul. *Governação Local e Relações intergovernamentais*. In Adriano Nuvunga, Marcelo Mosse & Paolo Renzio (Eds.). Maputo: CIP, 2008, pág. 54-64.

ser discutidas e apreciadas pela Assembleia Municipal. Mais também o município na sua actuação encontra diferentes matérias que carecem de serem aprovadas pela Assembleia Municipal, então o município canaliza essas matérias para serem discutidas e aprovadas pela Assembleia.”¹⁶¹

*“No que tange a participação dos munícipes no processo de tomada de decisões, os munícipes participam de diferentes formas. Temos um mecanismo de participação denominada governação aberta, a governação aberta é a ida do presidente do município para cada bairro realizar reuniões com a população, nestas reuniões o presidente visa auscultar de forma directa as preocupações dos munícipes. Essas reuniões são realizadas mensalmente”.*¹⁶²

Figura 3: Imagem do programa governação aberta, porta-à-porta



Fonte: Pagina oficial de Facebook do Município de Boane

¹⁶⁰ Entrevista com Francisco Pedro, Técnico do Conselho Municipal afecte ao Gabinete do Presidente do Município. Entrevista realizada no dia 23 de Setembro de 2021.

¹⁶¹ Em entrevista com Alberto Refo, Chefe de Gabinete do Presidente do Município de Boane. Entrevista realizada no dia 21 de Setembro de 2021.

¹⁶² *IBIDEM*

Figura 4: Imagens do programa governação aberta, porta-à-porta



Fonte: Página oficial do Facebook do Município de Boane.

Embora assista-se algum exercício de auscultação as comunidades no sentido de buscar os problemas dos munícipes, verifica-se que esse processo ainda encara enormes desafios, no que tange ao envolvimento dos munícipes em todo processo de tomada de decisão. Pois, “a participação significa muito mais do que a auscultação ocasional da população sobre determinadas ações específicas, ela implica a inclusão social no processo decisório”.¹⁶³ A participação também significa, que antes de uma política ser adoptada pelo Governo, todos membros devem ter oportunidades iguais e efectivas de tornar os seus pontos de vista

¹⁶³ VALÁ, Salim. *Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado: Entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural*. Maputo, 2004.

conhecidos, bem como opinar qual deveria ser a política.¹⁶⁴ E mais, a auscultação só faz sentido se no final do dia as políticas públicas reflectirem os anseios da comunidade. No MVB, a participação não é convencional, na medida em que não consegue influenciar o curso de acontecimentos políticos-sociais”.¹⁶⁵

Quando o processo de auscultação ou audiência popular não culmina com a resolução dos problemas dos munícipes, propicia a despolitização destes, perdem interesse pelas questões públicas ao perceber que a sua participação na influencia no curso dos acontecimentos políticos-sociais da sua comunidade. Isto pode notar-se através do depoimento abaixo:

*“Nós sempre temos problemas, os problemas aqui não acabam porque não são resolvidos. Os problemas acabam quando são resolvidos. Quando as pessoas apresentam questões e não são ouvidas, dá para apresentar mais outras questões? É difícil dizer que já vi o presidente com a população, aquilo que fazia o David Simango, andar nos bairros e conversar com a população.”*¹⁶⁶

Este cenário não possibilita a formação de coalizões políticas capazes minimamente de equacionar a questão de como desenhar as políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento económico e de promover a inclusão social de grande parte da sua população. Embora existam programas que visam a inserção de grupos sociais ou interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas.¹⁶⁷ Com base nisso, constata-se que a governação aberta e as reuniões populares até então não conseguem abranger em grande medida as massas populares em todo processo decisório.

Apesar da constituição da república consagrar que a descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia.¹⁶⁸ Todavia, isso nem sempre observa uma certa regularidade, pois assiste-se um descompasso entre

¹⁶⁴ BILÉRIO, Bernardino. *Papel dos Governos (Autarquias) Locais na consolidação da democracia:1998-2006. Caso do Município de Inhambane*. Maputo: IESE, 2007, pág. 12.

¹⁶⁵ SABUCEDO, José Manuel & ARCE, Constantino. Types of Political Participation: a multidimensional analysis. In: *European Journal of Political Research*, n. 20. 1991. P. 93-102.

¹⁶⁶ Em entrevista com João António, munícipe. Entrevista realizada no dia 21 de Setembro de 2021.

¹⁶⁷ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. 2006, Pág. 2-14.

¹⁶⁸ Lei n.º 17/2018, de 12 de Junho, aprova a revisão pontual da constituição.

as promessas teóricas da descentralização e as implicações práticas para a participação activa da comunidade no processo de governação.¹⁶⁹

Através deste panorama, denota-se que a descentralização em Boane ainda continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, aprofundamento e consolidação da democracia.¹⁷⁰

Então a visão segundo a qual a descentralização é uma via privilegiada e quase automática para promover a democratização da sociedade, melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão, e em geral facilitar o desenvolvimento, parece estar muito longe dessa realidade.¹⁷¹ Dai que a descentralização é uma condição necessária, mas não é suficiente, para a participação da população na gestão de interesses colectivos.¹⁷²

O cenário demonstra que a comunidade, pouco participa no processo decisório. Este panorama, encontra explicação na ideia de que a descentralização figura uma condição necessária, mas não suficiente para assegurar por si só a participação comunitária no processo decisório.¹⁷³

Nessa conformidade, é necessário dar ênfase a capacitação das comunidades como o elemento central da participação, visto que possibilita as pessoas adquirirem conhecimento, habilidade e experiência, que permite a participação activa no processo de desenvolvimento das suas comunidades.¹⁷⁴ Com base na classificação de Jules Pretty, a participação no cenário como este, onde privilegia-se a auscultação, é de tipo consultivo, as pessoas participam quando são consultadas ou respondem perguntas. Este processo consultivo não concede qualquer partilha na tomada de decisões e os profissionais não estão sob qualquer obrigação de tomar em consideração os pontos de vista das pessoas.

¹⁶⁹ CANHANGA, Nobre Varela. *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O Caso de Município de Quelimane*. Monografia (Licenciado em Administração Pública), Faculdade de Letras e Ciências Sociais – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001.

¹⁷⁰ FORQUILHA, Salvador. *Reformas de Descentralização em Moçambique*. 2020

¹⁷¹ WEIMER, Bernhard (org.). *Descentralizar O Centralismo? Economia Política, Recursos E Resultados*. IESE: Maputo, 2012.

¹⁷² JUNQUEIRA, L. A (1997). *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal*.

¹⁷³ SOIRI, Lina. *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre a descentralização e o alívio da pobreza*. 1999.

¹⁷⁴ FARIA, Fernanda & CHICHAVA, Ana. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. 1999

As querelas relativas a participação comunitária no processo decisório podem ser explicadas em parte pela inobservância das normas que regem o quadro da descentralização por parte dos burocratas e políticos, e ao desconhecimento das normas pelos administrados. “Esse facto, leva ao divórcio entre as teorias e práticas da descentralização no país.”¹⁷⁵

As opções políticas nem sempre reúnem consenso. Dai que, a comunidade por um lado pode significar expressão de interesses comuns de solidariedade, integração e de consenso e, noutro, a manifestação de interesses multifacetados, competitivos e muitas vezes conflituosos.¹⁷⁶

Conforme ilustra o seguinte depoimento:

*“Ainda não vi o presidente Loureiro a dirigir reunião no meu bairro para procurar saber quais são os nossos problemas. Talvez nos outros bairros. O presidente não consulta a ninguém quando quer tomar decisões, da última vez por exemplo; destruiu casas e barracas sem antes conversar com as pessoas, até houve greve por causa disso. Agorinha, mudou a terminal que estava aqui na movitel para lá longe, novo mercado em Umpala, contra a nossa vontade. Umpala não deveria ser terminal porque para além de ser longe, quando chove fica cheio de matope, e para andar por ai fica difícil.”*¹⁷⁷

Constata-se através do trecho acima que elucida desgosto dos munícipes em relação a mudança da terminal, que nem sempre as decisões do Governo encontram a sua inspiração nas demandas dos administrados, e conseqüente resulta na impassibilidade destes no âmbito da implementação. Facto este, reconhecido pela autoridade municipal, conforme ilustra o argumento abaixo:

“As demandas priorizadas no processo de elaboração das políticas advém da comunidade. Porquê? Se o município definir por si só as políticas, sem participação ou auscultação da comunidade ou se olhar aquilo que são as demandas ou preocupações dos munícipes, o que vai acontecer é que no momento da sua implementação o município esbarar-se com uma resistência. Porquê? Pode se dar o caso daquela política não ser o que a comunidade deseja. Isso é resultado desta falta de auscultação, quando não há

¹⁷⁵ CANHANGA, Nobre Varela. *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O Caso de Município de Quelimane*. Monografia (Licenciado em Administração Pública), Faculdade de Letras e Ciências Sociais – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001.

¹⁷⁶ BEMBELE, Luís Isidro. *Participação Comunitária em Projectos de Turismo e Desenvolvimento Local em Moçambique (2000-2014): O caso de localidade de Gala*. Dissertação (Mestre em Sociologia com orientação para Antropologia) Rio de Janeiro, UFRJ-IFCS, 2016.

¹⁷⁷ Em entrevista com Luísa Rafael, Muncipe. Entrevista realizada no dia 21 de Setembro de 2021.

auscultação as políticas são impostas, se são impostas podem-se esbarar-se com resistência do local em que são implementados/ dos receptores das políticas.”¹⁷⁸

As reuniões populares devem ser recorrentes, ininterruptas e abrangentes. Pois só assim podem envolver a participação de todos quadrantes da comunidade em todo processo decisório, e consequentemente criar-se políticas capazes de catapultar o desenvolvimento local. O cenário em Boane, sugere que as reuniões não seguem essa logica. Conforme ilustra o seguinte depoimento:

*“Raramente acontece, mas os secretários de bairro realizam reuniões, onde cada um levanta e coloca os seus problemas. O município não realiza reuniões com a população, seria bom porque podíamos colocar directamente os nossos problemas ao presidente do município”.*¹⁷⁹

Embora, do ponto de vista teórico as instituições afeiçoem o comportamento dos actores políticos e sociais no processo decisório, e estruturam a arena politica onde coexistem interesses divergentes. Consta-se que o processo de tomada de decisão no MVB, é muito mais informado pelas instituições informais, crenças, ideologias e visões dos policy-maker, do que pela instituições formais, o quadro-legal. Todavia, “a constituição da república, consagra que a descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia”.¹⁸⁰

Denota-se uma privatização da arena política local¹⁸¹, visto que o processo de tomada de decisão flui com base numa lógica de *top down*, embora exista um exíguo empreendimento da parte do governação local no sentido de envolver a participação comunitária no processo decisório, não permite as massas populares influenciarem em grande medida a configuração derradeira das políticas. E consequentemente, reduz a credibilidade dos munícipes em relação a planificação participativa. Consta-se também que as reuniões desenvolvidas não são caracter direccionado, o que torna difícil perceber a influência de cada stakeholder nesse processo decisório.

¹⁷⁸ Em entrevista com Alberto Refo, Chefe de Gabinete do Presidente do Município de Boane. Entrevista realizada no dia 21 de Setembro de 2021.

¹⁷⁹ Entrevista com Regina Langa, munícipe. Entrevista realizada no dia 28 de Agosto de 2021.

¹⁸⁰ Lei n.º 17/2018, de 12 de Junho, aprova a revisão pontual da constituição.

¹⁸¹ Privatização de arena política é um mecanismo que envolve apenas pessoas associados ao partido no poder no processo decisório, onde o desenho das políticas é alimentado pelas preferências da elite política.

Apesar de, as reflexões teóricas apontarem que as políticas públicas visam conciliar os interesses divergentes atinentes à gestão de *res pública* e providenciar benefícios diretos ao cidadão.¹⁸² No MVB, isso pouco verifica-se.

A soma de interesses individuais e grupais não totaliza o interesse público mas geral, uma vez que este, na essência, é mais amplo e mais legítimo.¹⁸³ É neste sentido, que deve-se privilegiar uma abordagem participativa na elaboração e formulação políticas públicas com vista a reflectirem a vontade geral, e conseqüentemente serem legitimadas.

1.3. Conclusões

A pesquisa propunha-se a analisar a descentralização e participação comunitária no desenvolvimento local. Questionando em que medida a descentralização, no Município de Boane, assegura a participação comunitária no processo de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento local. Deste modo, partiu-se de pressuposto de que apesar do quadro teórico e normativo defender que a descentralização garante a participação comunitária no processo decisório, no município de Boane, a comunidade pouco participa no processo de elaboração e implementação de políticas.

Em relação aos resultados, constatou-se que embora o governo municipal desenvolva reuniões populares para auscultar a população, verifica-se que esse processo ainda não permite envolver as comunidades em todo processo decisório. De outro lado, denota-se que esse mecanismo de participação não possibilita a população influenciar em grande medida o processo de desenho de políticas públicas locais.

Assiste-se uma tendência de conceber a participação como mera auscultação ocasional da população sobre determinados assuntos, e não como um mecanismo que implica a inclusão comunitária em todo processo decisório, desde a formulação até implementação das políticas públicas.

¹⁸² THEODOULOU, Stella & CAHN, Matthew (Eds.). *Public policy: essential readings*. 2ªed. New Jersey: prentice hall, 2012, pág. 20.

¹⁸³ PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: FUNCEP, 1986, Pág.9.

Quanto ao processo de governação participativa, os líderes comunitários constituem elo entre a população e conselho municipal. Estes organizam reuniões populares onde discutisse-se acerca dos problemas que assolam os munícipes. E estes por sua vez, canalizam as demandas da população ao conselho municipal. Porém, depreende-se que no final do dia, nem sempre as decisões tomadas pelo Governo reflectem os anseios populares manifestados nas reuniões. E isso, consequentemente propicia a abstenção dos munícipes nas reuniões.

Relativamente aos líderes comunitários, verifica-se que muitos destes, não foram eleitos pela população e quase que não se reúne com a população. De um lado, isso tem implicações directas na legitimidade destes e no processo de planificação participativa comunitária. E doutro, reduz a capacidade dos líderes comunitários em mobilizar os munícipes a participar nas reuniões populares.

Nesta conformidade, a falta de legitimidade das autoridades comunitárias, não só propicia a incapacidade destes influenciar e envolver as comunidades na discussão e busca de soluções dos seus problemas, mais também leva abstenção dos cidadãos nas discussões promovidas pelas autoridades.

Denota-se por lado, que o processo de auscultação popular nem sempre culmina com a resolução dos problemas dos munícipes, propiciando a despolitização dos munícipes. Estes perdem interesse pelas questões públicas, ao perceber que a sua participação não influencia no curso dos acontecimentos políticos-sociais, da sua comunidade. E doutro, que a descentralização figura uma condição necessária, mas não suficiente para assegurar por si só a participação comunitária no processo decisório.

De modo geral, os elementos supra referenciados permitiram constatar que os mecanismos existentes de participação comunitária, reuniões populares, governação aberta e orçamento participativo, ainda não permite o envolvimento das comunidades em todo processo decisório, e muito menos a influência destes no figurino das políticas locais e no curso dos acontecimentos políticos e sociais, no final do dia. Em outras palavras, estes elementos concorrem para pouca participação da comunidade no processo de formulação e implementação de políticas. Verificando-se assim a hipótese levantada para responder o problema de pesquisa.

1.3.1. Recomendações

Observados alguns problemas que limitam a participação comunitária no processo decisório, no Município de Boane, recomendamos que:

- I. A participação deve consistir no envolvimento das comunidades em todo processo de formulação de políticas públicas, e não apenas limitar-se na auscultação das comunidades;
- II. Há necessidade de capacitar as comunidades (a estrutura política comunitária) em matéria planificação participativa;
- III. É necessário que as autoridades comunitárias sejam legitimadas por meio do processo eleitoral;
- IV. É necessário levar acabo uma reforma institucional para permitir que os representantes comunitários participem nas secções de Assembleia Municipal, onde poderão emitir pareceres em relação aos problemas que o município enfrenta, o que vai possibilitar que estes influenciem na configuração de políticas publicas locais;
- V. Nesse contexto de medidas impostas a Covid-19 pode-se recorrer ao uso das TIC's para dar continuidade as acções de governação participativa;
- VI. O Conselho Municipal deve prestar contas as comunidades, directamente ou através dos representantes dos bairros.

5. Referências Bibliográficas

1. AL QATHAFI, Muamar. O Livro Verde. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002.
2. BRESSER-PEREIRA, Luiz. “Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública”. In Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, pág. 5.
3. BILÉRIO, Bernardino. *Papel dos Governos (Autarquias) Locais na consolidação da democracia: 1998-2006. Caso do Município de Inhambane*. Maputo: IESE, 2007, pág. 12.
4. BAUMAN, Zigmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo actual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, pág. 7.
5. BEMBELE, Luís Isidro. *Participação Comunitária em Projectos de Turismo e Desenvolvimento Local em Moçambique (2000-2014): O caso de localidade de Gala*. Dissertação (Mestre em Sociologia com orientação para Antropologia) Rio de Janeiro, UFRJ-IFCS, 2016.
6. BINNOTTO, Erlaine et al. *Descentralização político-administrativo: o caso de uma secretaria de Estado*. Revista Brasileira de gestão e desenvolvimento. 2010.
7. CANHANGA, Nobre. *Desafios de descentralização e dinâmica de planificação participativa na configuração de agendas políticas locais*. Maputo: IESE, 2007, pág. 7.
8. _____. *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O Caso de Município de Quelimane*. Monografia (Licenciado em Administração Pública), Faculdade de Letras e Ciências Sociais – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001.
9. CISTAC, Gilles. *Moçambique: institucionalização, organização e problemas do poder local*. Lisboa, 2012, pág.4.
10. CHAMBERS, Robert. *Rural Development: putting the last first*. EUA: Longam House, 1983.
11. COOKE, Bill. *The Social Psychological Limits of Participation?* In COOKE, Bill and KOTHARI, Uma. *Participation: the new tyranny?* London, Zed Books, 2001

12. ESTALABÃO, Daniel. *O conceito de dominação em Max Weber: um estudo sobre a legitimidade do poder*. 2010.
13. ESTEVA, Gustavo. “Desenvolvimento”. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder*. Petrópolis. Editora Vozes, 2000.
14. EISA. *A Reforma Constitucional e da Legislação Eleitoral Autárquica de Moçambique 2018: brochura informativa*. 2018.
15. FARIA, Fernanda & CHICHAVA, ANA. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. 1999.
16. FERNANDES, Tiago Matos. *Descentralizar é fragmentar? Riscos de pluralismo administrativo para unidade do Estado em Moçambique*. Maputo: Revisa Critica de Ciências Sociais, 2007, pág. 152.
17. FILIPE, Celeste Banze. *Descentralização fiscal sem enquadramento no contexto actual das finanças públicas: caso dos municípios*. 2019.
18. FORQUILHA, Salvador. *Reformas de Descentralização em Moçambique*. 2020.
19. _____. *Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique*. Maputo: IESE, 2007.
20. _____. *Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique*. In Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava & António (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008, pág. 77.
21. FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, pág. 22.
22. GORCZEVSKI, Clovis & MARTIN, Nuria. *Cidadania, Democracia e Participação Política: Os Desafios do Século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.
23. GAETANI, Francisco. *Políticas Públicas e o Governo Local*. Brasília: Enap, 2008.
24. GIL, António Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ªed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. Pág. 71.
25. GUAMBE, Egídio & DO ROSÁRIO, Domingos. *O Secretário do Estado na Província não deve parecer um comissário político disfarçado*. Policy Brief N.º. 5. 2020.

26. ILAL, Abdul. *Governança Local e Relações Intergovernamentais*. In Adriano Nuvunga, Marcelo Mosse & Paolo Renzio (Eds.). Maputo: CIP, 2008, pág. 54-64.
27. JAMAL, Saíde. *Um olhar sobre o processo da descentralização em Moçambique – mecanismos de accountability pública: orçamento participativo e os conselhos consultivos locais*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2015, pág.2.
28. JUNQUEIRA, L. *A Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal*. 1997.
29. LALÁ, Anícia & OSTHEIMER, Andréa. *Transição e consolidação democrática em África: como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)*. Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
30. LOBO, Teresa. *Descentralização, conceitos, princípios, prática governamental*. São Paulo, 1999.
31. LIMA, Paulo. *Teoria de Dominação: Max Weber*. 2016.
32. MARCONI, Maria de Andrade & LAKATO, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2003.
33. MILANI, Carlos. *Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir de experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)*. 2003
34. Mazula, A. «Quadro institucional dos distritos municipais – apresentação» in Mazula, A. et alia. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa – Maputo, 1998.
35. MÉTIER. *Perfil da Descentralização em Moçambique*. Maputo: Unidade Editora de métier, 2004, pág. 16.
36. MILANDO, João. *Cooperação Sem Desenvolvimento*. Luanda: Mayamba Editora, 2013.
37. MONOR, J. *As promessas e as Limitações da Descentralização*. 1998.
38. MOHAN, Giles. *Participatory Development*. In: DESAI, Vandana and POTTER, Rob (Eds.). *The companion to development studies*. London, UK: Hodder, 2001, pág. 51.
39. MOTTA, Ferreira. *Introdução à Organização Burocrática*. 6ªedicao. Editora Brasiliense, 1993.
40. MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL. *Perfil de Distrito de Boane*. 2005.

41. MULS, Leonardo Marco. *Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O conceito de capital social e importância da formação de redes entre organismos e instituições locais*. 2008
42. NUVUNGA, Adriano. *Governança e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Maputo: CIP, 2008, pág. 3.
43. PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: FUNCEP, 1986, Pág.9.
44. PRODANOV, Cleber Custiana & FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho científico*. 2^a ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, pág. 128.
45. PROCOPIUCK, Mário. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2013, Pág. 25.
46. ROSÁRIO, Domingos de. *Descentralização em contextos de partido dominante: caso município de Nacala Porto*. In Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava & António (org.). *Cidadania e Governança em Moçambique*. Maputo: IESE, 2011, pág. 56.
47. RAHNEMA, Majid. “Participação”. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder*. Petrópolis. Editora Vozes, 2000.
48. RIST, Gilbert The. *he History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Expanded Edition, London: Zed Books, 2003
49. SILVA, Edna & MENEZES, Estera. *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 4^aed. Florianópolis:UFSC, 2005, pág. 20.
50. SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. 2006, Pág. 18.
51. SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 11^a Ed. São Paulo. Cortez, 2014.
52. SABUCEDO, José Manuel; ARCE, Constantino. *Types of Political Participation: a multidimensional analysis*. In: European Journal of Political Research, n. 20. 1991. P. 93-102.
53. SOIRI, Lina. *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre a descentralização e o alívio da pobreza*. 1999.

54. SANTOS, Rodrigo. *Da estratégia corporativa à ação economicamente relevante: a CSN e a contestação social na mineração de ferro*. Dossiê, 2015
55. THEODOULOU, Stella & CAHN, Matthew (Eds.). *Public policy: essential readings*. 2ªed. New Jersey: prentice hall, 2012, pág. 20.
56. VALÁ, Salim. *Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado: Entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural*. Maputo, 2004.
57. VITTE, Claudete de Castro Silva. *Gestão de Desenvolvimento Economico Local: algumas considerações*. 2006.
58. WEIMER, Bernhard (org.). *Descentralizar O Centralismo? Economia Politica, Recursos E Resultados*. IESE: Maputo, 2012.
59. WEIMER, Bernhard & CARRILHO, João. *A Economia Politica de Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos e Desafios*. IESE: Maputo, 2017.

JORNAL

Centro para Democracia e Desenvolvimento, Maputo, Domingo, 09 de Agosto de 2020.

Portal da internet

<http://www.anamm.org.mz/index.php/component/k2/item/36-boane>

Legislação

1. Lei n.º3/94, de 13 de Setembro.
2. Lei n.º2/97, 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para implantação de autarquias locais.
3. Lei n.º11/97, 31 de Maio, define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias locais.
4. Lei n.º7/97, 31 de Maio, estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias.
5. Lei n.º. 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras.
6. Lei nº1/2018, de 12 de Junho, aprova a revisão pontual da constituição.

ANEXOS

Anexo I – Lista dos entrevistados

Número	Entrevistados	Categoria	Modalidade	Data da entrevista
1	Alberto Refo	Chefe do Gabinete do PM	Presencial	21/09/2021
2	Angelina	Munícipe	Presencial	28/08/2021
3	Carlos Miguel	Munícipe	Presencial	28/08/2021
4	Ernesto Cossa	Munícipe	Presencial	28/08/2021
5	Ernesto Nhatumbo	Secretário do Bairro	Presencial	30/08/2021
6	Francisco Pedro	Tec. do Município	Telefónica	23/09/2021
7	João António	Munícipe	Presencial	21/09/2021
8	Luísa Rafael	Munícipe	Presencial	21/09/2021
9	Maria Francisco	Munícipe	Presencial	28/08/2021
10	Regina Langa	Munícipe	Presencial	21/09/2021

Anexo II – Guião de questionário

PARA MUNICÍPIO:

1. Os munícipes participam na formulação e implementação de programas, projetos ou políticas desenvolvidas pelo município?
2. De que forma os munícipes participam na formulação e implementação de programas de ação governativa?
3. Fala-me do processo de seleção dos munícipes que participam nesse processo?
4. Quais são os actores que geralmente participam nesse processo?
5. Qual é regularidade em que os munícipes são convocados para discussão e aprovação dos programas/projetos municipais?

6. Fala-me da influência que a comunidade exerce no processo de formulação e implementação de políticas?
7. Das sessões ordinárias realizadas pela Assembleia Municipal, quantas contaram com a participação dos representantes dos munícipes a nível dos bairros?
8. O município tem-se deslocado aos bairros para colher as sensibilidades dos munícipes em relação as políticas que visam aprovar?
9. Qual é a periodicidade em que o município faz auscultação aos munícipes acerca dos problemas que estes enfrentam?
10. Quais são os contributos dados pelos munícipes para resolução dos problemas enfrentados pelo município? Como é que contribuem?
11. Quais são as portas de acesso dos assuntos discutidos na Assembleia Municipal?
12. Esse debate é antecedido de uma auscultação aos munícipes?
13. Os grupos de munícipes ou organizações que participam nas decisões do Município?
14. Quais as formas que estes dispõem para participarem nas decisões do município e na implementação das vossas decisões?
15. Como é que o município tem identificado os problemas do município e as suas respetivas soluções?
16. Existe grupos de munícipes ou organizações com que a autoridade municipal tem discutido as soluções dos problemas do município?
17. Como é que o município tem mobilizado a população a participar na formulação e implementação de políticas?
18. A nível dos bairros tem ocorrido debates em volta dos problemas que os munícipes enfrentam?
19. Como é que o produto desses debates é canalizado ao município?
20. O Município dispõe de caixa de reclamações e sugestões?
21. Anualmente em média quantas reclamações e sugestões o município tem recebido?

22. As reclamações e sugestões são de que natureza?

23. Os munícipes têm ajudado na implementação de políticas? Como?

PARA MUNÍCIPES:

1. Conhece algum programa ou projeto que foi/está sendo desenvolvido pelo vosso município?
2. Participou de alguma forma na elaboração do mesmo? Participou na sua implementação ou está participando?
3. Conhece seus líderes comunitários (Secretario de Bairro, chefe de quarteirão e Chefe das 10 casas)?
4. Eles têm organizado reuniões onde discute-se os problemas do município e as respectivas soluções?
5. Já participou em alguma reunião realizado pelo município, onde foram auscultados acerca dos vossos problemas?
6. Se sim, essa auscultação acontece com que frequência?
7. Já escreveu uma carta de Queixa, sugestão ou reclamação ao município? Porquê?
8. Dos programas/projetos que conheces. Você conheceu ainda na sua fase de elaboração ou depois de serem aprovados?
9. Quando conhecem a programa após aprovação o que fazem? Colaboram na sua implementação? Se sim/não, porquê?
10. Sentes que a sua ou não participação faz alguma mudança? Se sim/ não, porquê?
11. Os programas desenvolvidos pelo município refletem vossas preocupações? Se sim, dê exemplo?
12. Como é que canalizam as vossas preocupações ao município?
13. Conheces as atribuições ou competências do município?

Anexo III – Credencial de colecta de dados

