



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

**O PAPEL DOS CONSELHOS LOCAIS NA CONSOLIDAÇÃO DA**  
**DEMOCRACIA: Uma Análise do Conselho Local do Distrito de Chongoene**  
**(2016-2022)**

**Azarias Ananias Muchave**

**Supervisor: Feliciano Simão, Msc**

**Maputo, 2022**

**O PAPEL DOS CONSELHOS LOCAIS NA CONSOLIDAÇÃO DA  
DEMOCRACIA: Uma Análise do Conselho Local do Distrito de Chongoene  
(2016-2022)**

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

**Supervisor:** Feliciano Simão, Msc

**Maputo, 2022**

**O PAPEL DOS CONSELHOS LOCAIS NA CONSOLIDAÇÃO DA  
DEMOCRACIA: Uma Análise do Conselho Local do Distrito de  
Chongoene (2016-2022)**

**Azarias Ananias Muchave**

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 Ciência Política.

**Mesa de Júri:**

O Presidente

---

O Supervisor

---

O Oponente

---

**Maputo, 2022**

## **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

---

(Azarias Ananias Muchave)

Maputo, 2022

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho aos meus pais, **Ananias Fabião Muchave e Roda Júlio Mazive**, pelos ensinamentos transmitidos e por serem os meus maiores investidores.*

## AGRADECIMENTOS

Para chegar até aqui, foi possível com o apoio de um conjunto de pessoas, factores e circunstâncias. Elencar todos e tudo seria necessário um exercício muito complexo. Agradecer a Deus pela vida, saúde e graça, que reflectiu-se em todo cruzamentos de factores e circunstâncias que foram favoráveis a minha formação.

Agradeço ao meu supervisor MSc. Feliciano Simião, por aceitar fazer parte e contribuir na realização deste trabalho, dispensado alguns instantes do seu escasso tempo para prestar assistência. Os meus agradecimentos se estendem ao Phd.Guambe pelo seu apoio moral e motivacional, ao MSc. Watata pelas suas aulas exímias de filosofia e por se mostrar uma pessoa sensível aos problemas dos outros.

Agradeço aos meus irmãos: Miguel, Alcântara, Celina, Argena, Salomé e Kindness pelo suporte e incentivos que permitiram com que eu continuasse firme no objectivo. Agradeço aos meus grandes amigos: Assis, Edson e Edmilson pelos conselhos, assim como pela pressão feita no sentido de lutar pela formação. Aos meus colegas e membros do grupo politólogos de classe: Basílio, Carlos, e Malonda pelo companheirismo. Ao Rodrigues Nhamuave, pela paciência e disposição em ler e dar seu parecer, pelas críticas construtivas. Ao France, Bonifácio, Pombal e Massango meus *kambas*.

*Meu muito obrigado!*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>CCs</b>	Conselhos Consultivos.
<b>CLs</b>	Conselhos Locais.
<b>FRELIMO</b>	Frente De Libertação De Moçambique.
<b>IPCC</b>	Instituições De Participação E Consulta Comunitária.
<b>LOLE</b>	Lei Dos Órgãos Locais Do Estado.
<b>OIL</b>	Orçamento De Iniciativa Local.
<b>PA</b>	Posto Administrativo.
<b>PEDD</b>	Plano Estratégico De Desenvolvimento Do Distrito.
<b>PESOD</b>	Plano Económico E Social Do Distrito.
<b>PRE</b>	Plano De Reabilitação Económica.
<b>RENAMO</b>	Resistência Nacional De Moçambique.

## **EPÍGRAFE**

*Como, pois, invocarão aquele em quem não creram?*

*E como crerão naquele de quem não ouviram?*

*E como ouvirão, se não há quem pregue?*

*Romanos 10:14.*



## RESUMO

As narrativas para a adesão aos processos de descentralização variam de país para país: aprofundamento das democracias, construção da nação, simplificações administrativas, legitimação do Estado, promoção do desenvolvimento local, melhoria dos serviços públicos. Moçambique começou com o processo de liberalização político-administrativo no período pós-independência como resultado do então contexto político, social e financeiro problemático que se vivia na altura, tendo dado lugar a processos de reformas político-administrativas e económicas com o intuito de estabilizar-se. Nesta senda, democratizou-se e optou-se pela descentralização como uma estratégia para legitimação e consolidação democrática, tendo aprovado a Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003) dando origem a uma série de instituições de participação e consulta comunitária, visando assegurar a participação dos cidadãos e das comunidades locais na formulação das decisões que afectam o seu desenvolvimento. Entretanto, este estudo procura analisar a contribuição dos conselhos locais para consolidação da democracia, concretamente no distrito de Chongoene. A análise é baseada no método qualitativo, com recurso a entrevistas e pesquisa bibliográfica. O estudo evidenciou que embora tenham sido institucionalizados os conselhos locais no distrito de Chongoene, o fraco conhecimento dessas instituições de consulta comunitária por parte dos cidadãos do distrito de Chongoene, os conselhos locais pouco têm contribuído para a consolidação da democracia.

**Palavras-chave:** Consolidação Democrática, Participação e Conselhos Locais.

## ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA .....	I
DEDICATÓRIA .....	II
AGRADECIMENTOS .....	III
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	IV
EPÍGRAFE .....	V
RESUMO .....	VI
Palavras-chave: Consolidação Democrática, Participação e Conselhos Locais .....	VI
CAPÍTULO I .....	9
1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	12
1.2. JUSTIFICATIVA .....	16
1.3. PROBLEMA DE PESQUISA .....	17
1.4. Hipótese .....	19
1.5. Objectivos de estudo .....	19
1.5.1. Objectivo geral .....	19
1.5.2. Objectivos específicos .....	19
CAPITULO II .....	20
2. QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO .....	20
2.1. Democracia .....	20
2.2. Descentralização .....	22
2.3. Participação .....	23
2.4. QUADRO TEÓRICO .....	28
2.4.1. Neo – Institucionalismo .....	28
Institucionalismo Histórico .....	29
Teoria procedimentalista da democracia .....	30
CAPITULO III .....	31
3. METODOLOGIA .....	31
3.7. Tipo de Amostragem .....	33
CAPITULO IV .....	34

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	34
4.1. DESCRIÇÃO GEOGRÁFICA DO DISTRITO DE CHONGUENE .....	34
4.3. Composição dos Conselhos Locais .....	37
4.5. Planificação Participativa .....	41
4.6. Monitoria e Avaliação .....	42
4.7. Periodicidade das sessões .....	43
CAPITULO V .....	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	50
5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
5.2. RECOMENDAÇÕES.....	52
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	53

## CAPÍTULO I

### 1. INTRODUÇÃO

Ao final do século XX, autoridades eleitas governavam mais países do que em qualquer outro momento da história da humanidade<sup>1</sup>. Muitos países transitaram de outras formas de governo para a democracia, o que motivou S. Huntington a apelidar nos anos 90 esse fenómeno de “A Terceira Onda”, a transição de cerca de 30 (trinta) países de sistemas não democráticos para sistemas políticos democráticos<sup>2</sup>.

Diferentemente da Grécia, em que predominava a democracia directa, nas sociedades actuais dificilmente se pode falar em democracia directa, dado o número da população, sendo assim predominante a democracia representativa<sup>3</sup>, isto é, uma forma de democracia indirecta, na qual o povo elege seus representantes.

Todavia, a democracia representativa tem passado por diversas crises, por conta de algumas limitações, isto na medida em que a participação popular é pouco frequente a não ser nas eleições, talvez seja por esse motivo que tem-se assistido um decréscimo da participação popular nos pleitos eleitorais<sup>4</sup>. A crise da democracia representativa diante do cenário político cada vez mais pluralista, onde o alargamento das garantias democráticas encontra razão de ser na busca pela inclusão e participação, a representação eleitoral na sua concepção original parece um tanto incompleta, ou porque não dizer, desactualizada<sup>5</sup>.

Entretanto, diante da crise da democracia representativa, esforços têm sido feitos para reverter a situação através da democracia participativa, nesta senda, a descentralização tornou-se, uma tendência transnacional. Tanto os Estados do Sul como os do Norte se empenharam em processos de reformas das suas administrações, em direcção a estruturas locais mais activas na acção governamental<sup>6</sup>. Contudo, as narrativas para a adesão aos processos de descentralização variam de país para país: “aprofundamento das democracias,

---

<sup>1</sup> GEDDES, Barbara. **O quê Sabemos Sobre Democratização Depois de Vinte Anos?** [S.I]; [S.N].2001.

<sup>2</sup> HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, Brasil, 1994.

<sup>3</sup> MARTINS, Rodrigo Caldeira de Almeida. **Análise Económica do Comportamento Eleitoral em Portugal**, Coimbra, [S.N].2010.

<sup>4</sup> IBDEN.

<sup>5</sup> GONLARI, Rissiane. **Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia: representação versus participação**. [S.I]; [S.N].2011.

<sup>6</sup> GUAMBE, Egídio. **Burocratizando ou partidarizando a descentralização? por uma perspectiva de reconciliação pós-conflitos em Moçambique. democracia multipartidária em moçambique**, 1ªed, EISA Org. Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe e Ercídio de Salema. 2020.

construção da nação, simplificações administrativas, legitimação do Estado, promoção do desenvolvimento local, melhoria dos serviços públicos, etc<sup>7</sup>.

A partir dos anos 90, Moçambique entrou num processo de criação e consolidação de instituições democráticas como resultado do processo negocial dos acordos de paz. A abertura do espaço político permitiu a criação de partidos políticos, organizações da sociedade civil, assim como a participação dos cidadãos nos assuntos políticos. Contudo, este processo de democratização tem enfrentado desafios ligados a conflitos pré-eleitorais, eleitorais e pós-eleitorais e a fraca participação popular nos processos políticos, factores estes que minam ou fragilizam o processo de consolidação democrática.

Um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição e a institucionalização dos Conselhos Consultivos (CCs).<sup>8</sup> Os CCs são supostamente constituídos na base da promoção da democracia participativa, isto é, numa base que procura reflectir o pluralismo social, económico, cultural, entre outros a nível local. Nesta senda, (CCs) visam tornar inclusivo o processo decisório no sentido de dar voz ao cidadão no processo de resolução dos problemas e o desenvolvimento local, e mais, é de frisar, consolidar a democracia. Contudo, a materialização de um sistema democrático depende tanto de variáveis institucionais como de variáveis comportamentais, isto é, um sistema democrático maduro e estável precisa além de instituições normativas bem estabelecidas, do apoio dos cidadãos a essas esferas<sup>9</sup>.

Nesta senda, a presente pesquisa faz a análise do papel dos Conselhos Locais na consolidação da democracia, olhando para os espaços de participação a nível local, tendo como caso específico o distrito de Chongoene, baseando-se em alguns critérios do processo democráticos de Dalh<sup>10</sup>: participação efectiva, obtenção de informação esclarecida e inclusão.

Em termos de estrutura o trabalho está dividido em cinco capítulos: o primeiro, apresenta a Contextualização, a justificativa, o problema, a hipótese e os objectivos. O segundo, apresenta o quadro conceptual e teórico, onde são apresentados os principais conceitos a serem usados na pesquisa, assim como a base teórica que ajuda explicar o objecto em análise.

---

<sup>7</sup>POSE & GILL citado por (Guambe, 2020). IBDEN.

<sup>8</sup> FORQUILHA, Salvador e ORRE, Aslak. **Conselhos locais e institucionalização democrática em moçambique**.

<sup>9</sup> VISCARRA, Simone.P. **Democracia e cultura política no rio grande do sul no pós-1985: tem a abertura política brasileira influenciado na participação política dos gaúchos?** In: **Teoria e Prática da Ciência Política**. Kelly Cristina Campones (Org), Atena Editora, 2018.

<sup>10</sup> DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UnB. 2001.

No terceiro, encontramos a metodologia onde são explicados os caminhos usados para alcançar os objectivos da pesquisa. No quarto, é feita a apresentação, análise e interpretação dos dados. E no quinto e último capítulo, são feitas as considerações finais e as recomendações da pesquisa.

## 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Como a maioria dos países africanos, Moçambique também sofreu por anos a opressão colonial que terminou nos finais do século XX com a proclamação da sua independência em Junho de 1975. Nesta senda, foi adoptada uma Constituição, a qual definia o papel da Frelimo como força de liderança do Estado e da sociedade, bem como assegurava a legitimação do regime de partido único, eliminando, deste modo, qualquer forma de pluralismo social<sup>11</sup>. Neste contexto, não havia espaço para a criação ou intervenção de outras forças políticas, o Estado foi caracterizado por um forte centralismo.

O partido Frelimo engajou-se na eliminação de qualquer forma autónoma de organização social. As organizações de tipo (comunitárias, culturais, científicas, estudantis, etc.), foram proibidas ou encerradas com exceção das desportivas. Com a proclamação da independência, iniciou em 1976 no país a guerra civil, que tinha como partes controvertidas o Governo da Frelimo e a Renamo.

O estabelecimento de aldeias comunais e a conseqüente recolocação de populações à força, despoletaram forte resistência por largos sectores da população rural. O modelo socialista implantado pela Frelimo não concedia espaço para a tradicional economia de subsistência. Neste contexto, a exclusão era o sentimento de largos segmentos da população, face a um sistema político que incluía características patrimoniais, tornando o Estado numa fonte de acumulação de privilégios e recursos para os que a ele tinham acesso<sup>12</sup>. A abolição de estruturas tradicionais desgastaram os alicerces sociais da Frelimo, esta situação provocou um desagrado que foi utilizado pela Renamo<sup>13</sup>.

Esse contexto fragilizou a gestão das instituições locais e produziu efeitos negativos na qualidade dos serviços prestados à população. Por via disso, no início dos anos 80, o Governo reconheceu, oficialmente, que o sistema em vigor, até então, era excessivamente centralizado e que o Estado era sobredimensionado ao nível central e de muita fraca eficácia ao nível das províncias e distritos<sup>14</sup>, a tentativa de criar governos locais (aldeias comunais) fortes resultou do reconhecimento do que se poderia chamar défice estatal a nível local e o efeito devastador

---

<sup>11</sup> LALÁ, A & OSTHEIMER, A. **Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)**. Moçambique, Dezembro, 2003. Pág 4.

<sup>12</sup> IBDEM.

<sup>13</sup> IBDEM.

<sup>14</sup> CISTAC, Gilles. **Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local**. Lisboa, Abril de 2012.

da guerra civil e desestabilização regional<sup>15</sup>, pelo que, a partir de 1987 iniciou-se um processo de reformas políticas, económicas e sociais, tendo sido lançado o PRE, que marcou uma mudança substancial na orientação seguida pelo governo na condução do Estado moçambicano.

Essas reformas políticas e económicas implementadas em Moçambique, ditaram uma redefinição das relações de poder no seio do sistema político moçambicano, cristalizadas nas reformas de descentralização<sup>16</sup>. Assim, neste plano de reformas, assenta o Acordo Geral de Paz, que na prática, era uma carta de transição política para Moçambique, pois não tratava apenas de questões militares como o cessar fogo, desmilitarização e a formação do novo exército, mas também das bases do processo da democratização do país, nomeadamente critérios e modalidades de formação de partidos políticos, questões eleitorais e a garantia das liberdades fundamentais sob o plano constitucional<sup>17</sup>.

Neste ambiente de transformações político-administrativas o Estado centralizado foi predestinado a ter uma nova configuração institucional e forçado a estabelecer novas relações com diferentes actores do sistema político. Para estimular este novo paradigma de actuação do Estado e o seu funcionamento com as diferentes instituições, desencadeou-se um conjunto de reformas que implementaram a modificação no ordenamento constitucional e institucional e que condicionaram a criação de um novo ambiente apropriado para a consolidação da paz, da democracia, da descentralização e da planificação participativa<sup>18</sup>.

A abertura do espaço político, consagrada na Constituição de 1990, criou as bases para uma governação local assente em princípios democráticos de inclusão e participação local<sup>19</sup>. Neste contexto, o Estado moçambicano optou por abrir-se para a descentralização de carácter gradual do poder central aos níveis mais baixos, como consequência do pluralismo e da democracia. Pelo que, a Assembleia da República monopartidária aprovou a “primeira” lei da descentralização – a lei 3/94, de 13 de Setembro, no âmbito do programa da reforma dos órgãos locais (PROL) de 1991, que previa a divisão administrativa do país em 128 distritos municipais rurais e 23 distritos municipais urbanos, constituídos por três órgãos municipais

---

<sup>15</sup> WEIMER, Bernhard e CARRILHO, João. **A Economia Política da Descentralização: Dinâmicas, Efeitos e Desafios**. Maputo, Dezembro 2017.

<sup>16</sup> FORQUILHA, Salvador. C. **“Remendo Novo em Pano Velho”: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique**. Maputo, Setembro de 2007.

<sup>17</sup>IBDEM.

<sup>18</sup> CANHANGA, Nobre de Jesus Varela. **Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração das agendas locais**. Maputo: IESE. 2007. Pág. 97.

<sup>19</sup> FORQUILHA, Salvador. C. **Governação distrital no contexto das reformas de descentralização administrativas em Moçambique: Lógicas, dinâmicas e desafios**. Moçambique, 2010.



(Presidente, Assembleia e Conselho Municipal), incluindo as autoridades tradicionais no processo de consulta e tomadas de decisão locais<sup>20</sup>. Trata-se de um percurso histórico importante na (re)ligação do Estado às comunidades locais, a qual tornou-se mais efectiva com a realização das primeiras eleições autárquicas em 30 de Junho de 1998<sup>21</sup>. Todavia, esse diploma legislativo (Lei n.º3/94, de 13 de Setembro) foi duramente criticado e não entrou realmente em vigor<sup>22</sup> dada à inconstitucionalidade, pois a CRM de 1990 não previa a criação de autarquias locais. Com vista a ultrapassar essa barreira, o parlamento procedeu a uma reforma parcial da Constituição, introduzindo em 1996 um novo título consagrado ao poder local.

A reforma constitucional criou condições para implantação da descentralização política ou devolução de poder, através da lei n.2/97, de 18 de Fevereiro, e a descentralização administrativa ou desconcentração, através da lei n.8/2003, de 19 de Maio. É no âmbito da desconcentração que surgem as intuições de participação e consulta comunitária (IPCC). Isto foi encarado como um método básico do Governo na auscultação e procura de melhores vias para a satisfação das necessidades das populações, fazendo com que elas mesmas se envolvessem na tomada de decisões<sup>23</sup>. É neste quadro, que as IPCC's sobre a cobertura da Lei dos Órgãos Locais do Estado, o governo introduziu: Fóruns locais, Conselhos de Postos Administrativos e Conselhos consultivos Distritais<sup>24</sup>. Todavia, actualmente, apenas o Conselho Local constitui o interlocutor directo do Estado, a nível local, na defesa dos interesses da população local, no processo de planificação<sup>25</sup>.

Neste contexto, um dos aspectos mais marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição dos chamados Conselhos Consultivos (CCs), sendo o termo genérico Conselhos Locais (CLs)<sup>26</sup>. Os CLs são instituições de participação e consulta comunitária, visando à integração das populações locais na busca de soluções para o

---

<sup>20</sup> FERNANDES, Tiago.M. **Descentralizar é fragmentar? Riscos do Pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique**. Junho de 2007.

<sup>21</sup> JAMAL, Saide. **Descentralização e democracia local: mecanismos de participação vertical de contas dos governos locais em Moçambique – Conselhos Consultivos Locais**. Coimbra, Portugal, 2014. Pág 18.

<sup>22</sup> 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, pág. 56.

<sup>23</sup> NGUIRAZE, André. C & AIRES, Jussara. D. **Conselhos consultivos como imperativos de governação: O caso de Moçambique**. Rio de Janeiro, 2012.

<sup>24</sup> IBDEM.

<sup>25</sup> FORQUILHA, Salvador. C. **Governo distrital no contexto das reformas de descentralização e administração em Moçambique: Lógicas, dinâmicas, desafios**. In: Brito, Luís. et al (Orgs.) **Pobreza, Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2009.

<sup>26</sup> FORQUILHA, Salvador e ORRE, Op.cit.

melhoramento das condições de vida a nível local resultantes da aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE, lei 8/2003). A pesar disso, na maior parte dos casos, a constituição dos CLs data apenas de 2006, num processo muito ligado ao Orçamento de Iniciativa Local (OIL), actualmente conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital<sup>27</sup>. Ligados às primeiras experiências de planificação participativa nos finais dos anos 90, os Conselhos Locais surgiram como espaços importantes de participação nos processos de elaboração dos planos distritais, particularmente em algumas províncias do centro e norte do país<sup>28</sup>, embora a experiência de planificação participativa tenha começado em algumas províncias, mais tarde foi estendida para todo o país com a criação dos Conselhos Locais a nível nacional. De acordo com o decreto 11/2005 de 10 de Junho, estabelece que:

“Os Conselhos Locais são um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, seu bem estar e o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias”.

Estabelece ainda que, é dever dos Órgãos Locais do Estado assegurar a participação adequada de particulares e as comunidades no desempenho da função administrativa, nos planos de desenvolvimento distrital através dos CCLs. Pelo que, estabelece no art.110 do decreto 4 (quatro) formas de organização comunitária destinadas a estruturar a actuação dos cidadãos na sua interacção com os Órgãos Locais do Estado. Que são: a) Conselho local; b) Fórum local; c) Comités comunitários e d) Fundos comunitários.

Neste contexto, pressupunha-se que as reformas da descentralização alargariam a base da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo dos cidadãos<sup>29</sup>. Contudo, o jornal Notícias citado por AfriMap<sup>30</sup>, afirma que existem dúvidas acerca da efectiva participação dos membros dos Conselhos Locais na elaboração dos referidos planos, em vista disso, dentre outros, do seu baixo nível de escolaridade e formação. As reformas da descentralização em Moçambique, ainda

---

<sup>27</sup> IBDEM.

<sup>28</sup> FORQUILHA, Salvador. Op.cit. Pág18.

<sup>29</sup> IBDEM.

<sup>30</sup> **AfriMapp. Moçambique: Democracia e Participação.** Johannesburgo, África do Sul, 2009. Pág162.

continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local e o aprofundamento e a consolidação da democracia<sup>31</sup>.

## 1.2. JUSTIFICATIVA

Estudar a descentralização e a participação é fundamental na medida que, a descentralização tem servido de estratégia que permite maior aproximação do poder ao cidadão ao nível mais baixo da organização interna de um Estado, e a participação é o meio pelo qual não só o cidadão expõem suas preocupações ou opiniões, mas também se informa e toma parte na gestão da coisa pública e é também por via disto consolidada a democracia.

Actualmente, a perspectiva minimalista da democracia segundo a qual a participação democrática se exaure nos pleitos eleitorais, em que os cidadãos escolhem seus representantes, tem entrando em declínio. Pelo que, novas formas de garantir e promover a participação dos cidadãos em processos políticos tem sido implementadas.

Nesta senda, Moçambique institucionalizou os Conselhos Locais no âmbito da descentralização em curso, como um meio ou estratégia de alargar a participação e assim contribuir no aprofundamento e consolidação da democracia. Contudo, as análises do *The Democracy Index*<sup>32</sup> baseados em categorias como processos eleitorais e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política e cultura política, tem apontado que Moçambique está longe de consolidar a democracia, pelo que é classificado como um regime autoritário.

Os governos locais tem servido de campo de treino da democracia em países que levam a cabo processos da transição democrática<sup>33</sup>. A consulta comunitária constitui um pré-requisito para a boa governação. Os governos locais que informam, consultam e prestam atenção às comunidades, de certo que estão a operar no campo de uma democracia saudável<sup>34</sup>.

Contudo, poucos estudos têm sido feitos nesta área pois, pouca ou quase nenhuma análise tem sido desenvolvida no sentido de captar a pertinência destas reformas para o

---

<sup>31</sup> FORQUILHA, Salvador. 2020, Op.cit.

<sup>32</sup> **Democracy Index 2020: In sickness and in health? The Economist Intelligence Unit Limited.** 2021.

<sup>33</sup> BILÉRIO, Bernardino. **Papel dos Governos (Autarquias) Locais na Consolidação da Democracia em Moçambique: 1998-2006. Caso do Mucípio de Inhambane.** IESE. 19 de Setembro de 2007. Pág 11.

<sup>34</sup> MONJANE, Celso. **Guião de participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento dos conselhos locais.** MAP Consult.Lda. Maputo, Agosto de 2014.

melhoramento das condições de vida a nível local<sup>35</sup>. Assim, cientificamente o estudo busca contribuir a partir de dados empíricos para entender até que medida os CLs contribuem para a participação e conseqüentemente consolidação democrática, atentando especificamente para o distrito de Chongoene.

A escolha do distrito de Chongoene para a realização desta pesquisa está relacionada com a conjugação de aspectos: i) é um distrito recentemente criado (em 2016) – o que irá permitir compreender com facilidade o processo embrionário da institucionalização dos CLs; e ii) o facto de ter domínio da língua local (Changana) assim como a própria cultura, permitindo assim facilitação na comunicação com a comunidade.

### 1.3. PROBLEMA DE PESQUISA

No período pós-independência, Moçambique assistiu algumas transformações políticas e administrativas com o intuito de romper com a velha ordem, nesta senda, as transformações ocorreram no sentido de iniciar a implantação de um Estado Socialista. Este processo implicou num conjunto de medidas visando o derrube do aparelho de Estado colonial, sua substituição por outro lado virado para as massas (orientação popular), caracterizado por modelo centralizado e centralizador apoiado num partido único e hegemónico<sup>36</sup>. Nesta senda, BUENDIA citado por Nyakanda<sup>37</sup>, afirma que o aparelho de Estado herdado pela FRELIMO, nestas circunstâncias de afirmação política, se configurava em moldes coloniais que o governo de transição não conseguiu transformar. Por isso,

“O novo regime recebeu como legado uma tradição de controles burocráticos centralizados que tinham a colaboração dos líderes tradicionais. Mas, logo que assumiu o poder, a FRELIMO considerou urgente o escangalhamento” das estruturas coloniais e a criação de novas estruturas que permitiam ao Estado planificar, coordenar e dirigir efetivamente os sectores económicos e sociais, e os meios humanos”<sup>38</sup>.

O novo regime de controles burocráticos centralizados, complexo e difícil de interpretação por parte dos protagonistas locais, tornou o Estado sobredimensionado a nível central e muito

---

<sup>35</sup> FORQUILHA, Salvador. **Governo distrital no contexto das reformas de descentralização e administração em Moçambique: Lógicas, dinâmicas, desafios**. In: Brito, Luís. et al (Orgs.) *Pobreza, Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2009. Págs.5.

<sup>36</sup> NYAKADA, Vasco Pedro. **Lógica Administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006)**. Brasília-DF, 2008.

<sup>37</sup> IBDEM.

<sup>38</sup> FRELIMO. *História de Moçambique*. 1978

fraco à nível das províncias e dos distritos<sup>39</sup>, o que levou nos finais dos anos 80 e início dos anos 90, a um conjunto de reformas políticas-administrativas. Estas reformas consistiram na adoção do PRE, o que marcou a mudança do paradigma da economia centralmente planificada para uma economia de mercado. Esse processo atingiu o seu auge com a promulgação da Constituição de 1990, que acolheu as medidas previamente tomadas e introduziu o sistema político multipartidário.

Paralelamente, acelerou-se o processo de descentralização através da constituição dos órgãos representativos e executivos, a nível local<sup>40</sup>, como uma forma de consolidar a democracia, ampliar os mecanismos de participação dos cidadãos de forma individual ou através das organizações da sociedade civil, na vida sócio-política do país construindo um campo político local capaz de melhorar a governação local.

Foi neste sentido, que em Moçambique se instalou a dupla descentralização: política, através da lei n.º2/97, 18 de Fevereiro<sup>41</sup> e a administrativa, através da lei n.º8/2003, 19 de Maio.<sup>42</sup> É no âmbito da descentralização administrativa que surgem as IPCC<sup>43</sup>, como forma de promover a governação local participativa. Porém, as reflexões teóricas apontam que, as IPCC continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia.<sup>44</sup> É com base neste pressuposto que suscita a indagação que anuncio em forma de pergunta de partida: *até que ponto os Conselhos Locais contribuem para consolidação da democracia no distrito de Chongoene?*

---

<sup>39</sup> 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. 5.

<sup>40</sup> MÉTIER. **Perfil da Descentralização em Moçambique.** Maputo: Unidade Editora de métier, 2004, pág. 14.

<sup>41</sup> Lei que cria o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais.

<sup>42</sup> Lei dos Órgãos Locais do Estado.

<sup>43</sup> Instituições de Participação e Consulta Comunitária.

<sup>44</sup> FORQUILHA, Salvador. **Reformas de Descentralização em Moçambique.** 2020. Pág.1

#### **1.4. Hipótese**

A hipótese deste estudo sustenta-se na ideia segundo a qual a descentralização é útil para consolidar as estruturas democráticas, pois estimula a participação, assim como permite a legitimação das instituições políticas. Pelo que, Moçambique desde os anos 1990 vem desencadeando um processo de criação de instituições democráticas, que vem sendo desencadeadas numa lógica descentralizada com o intuito de aprofundar e consolidar a democracia como vem estabelecido na sua Constituição da República de Moçambique (art.267). Com vista a responder a pergunta de partida, o presente estudo levanta a seguinte hipótese: *Embora os Conselhos Locais constituam um mecanismo de participação de agentes locais no processo decisório, e conseqüentemente para consolidação da democracia, no distrito de Chongoene, pouco tem contribuído para esse processo, dada a fraca participação comunitária motivada pelo desconhecimento por parte da população local, da existência de tais instituições locais de participação e consulta comunitária.*

#### **1.5. Objectivos de estudo**

##### **1.5.1. Objectivo geral**

Analisar a contribuição do conselho local do distrito de Chongoene na consolidação da democracia.

##### **1.5.2. Objectivos específicos**

- Analisar a representatividade dos Conselhos Locais;
- Discutir o papel dos CLs na promoção da participação comunitária;
- Reflectir sobre o papel dos CLs na consolidação democrática no distrito de Chongoene.

## CAPITULO II

### 2. QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO

Este capítulo encontra-se dividido em secções, a primeira apresenta o debate conceptual dos conceitos que se figuram fundamentais na compreensão do estudo. A segunda apresenta a teoria que orientou o estudo.

#### 2.1. Democracia

É um amalgama de origem grega, construído pelos termos *Demos* e *Kratos*, que significa poder do povo/ uma forma de governo em que a soberania reside no povo. Nestes termos, é o povo através do seu poder que escolhe quem deve o representar, isto é, representar implica o representante incorporar e tornar seus os interesses do representado/povo. Depreende-se que na democracia a cidadania assume a responsabilidade, o dever e o direito de autogovernar-se. Entretanto a democracia opõe-se a qualquer forma de omissão, e mesmo a entrega de responsabilidade a um grupo de especialistas ou a um determinado número de cidadãos para agirem em representação no espaço público<sup>45</sup>.

Para que haja democracia, é necessário que os seus principais protagonistas “representantes e representados”, estejam convencidos do bem fundado em tal sistema, que todos sejam honestos e que acreditem na honestidade de outros, mesmo daqueles que não pensam como eles, e mais, a democracia exige instituições que se apresentam como separação e autonomização (descentralização) dos poderes para que, através de uma limitação e vigilância recíprocas, se possa garantir a transparência do sistema e a autonomia dos cidadãos<sup>46</sup>.

A democracia ultrapassa a simples ideia de um regime político identificado à forma do governo, devemos toma-la como forma de geral de uma sociedade, pois uma sociedade é democrática quando, tem direitos de tal maneira que a actividade democrática social realize-se como um contra-poder social que determina, dirige, controla e modifica a acção estatal e o poder dos governantes<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> GORCZEWSKI, Clovis & MARTIN, Nuria. B. **Cidadania, Democracia e Participação Política: Os Desafios Do Século XXI**. 1ªed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. Pág 85.

<sup>46</sup> NGOENHA, Severino.E. **Democracia Disjuntiva. Democracia Multipartidária Em Moçambique**. 1ªed, EISA Org. Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe e Ercídio de Salema. 2020. Pág 31-32.

<sup>47</sup> CHAUÍ, Marilena. **O que é democracia**. [www.cerpssc.com](http://www.cerpssc.com)

Uma boa democracia é por tanto, um regime amplamente legítimo quando satisfaz completamente seus cidadãos, quando as instituições têm o apoio da sociedade civil. Se em contraste, as instituições são obrigadas a adiar seus objectivos e gastar energia e recursos na consolidação e manutenção de sua legitimidade torna-se uma façanha<sup>48</sup>.

A democracia parte do não reconhecimento de uma verdade política que tenha a pretensão de possuir uma chave que lhe permita abrir as portas a partir das quais se possa resolver todos os conflitos políticos e todas as contradições sociais. A verdade política, reside mais no modo de elaborar soluções para os problemas sempre renascentes da sociedade e do seu relacionamento como Estado. A constituição democrática tem então como função estabelecer o processo de enfrentamento das mais diferentes opiniões e o seu encaminhamento segundo os princípios de liberdade política<sup>49</sup>.

A democracia é um método político para se chegar a decisões políticas<sup>50</sup>, nesta senda, mais faz sentido que certas decisões sejam tomadas a nível da região, na qual as pessoas são diretamente afectadas pelas consequências<sup>51</sup>, pois quando são criados canais democráticos locais, além de permitir a legitimação das instituições políticas, também aumentam os níveis de participação política.

A democracia tem como principal valor a participação do maior número possível de pessoas para tomar decisões substantivas sobre questões que as afectam, o poder apenas se torna democraticamente legítimo quando emanado da vontade colectiva, porque o direito de autodeterminação é inalienável e reside no povo<sup>52</sup>.

Com a crise da democracia representativa, novas estratégias são desenvolvidas, pois a concepção minimalista da democracia cai por terra, por isso como forma de contar os problemas da democracia representativa, tem se optado na criação de instituições políticas que servem de apoio a democracia (Orçamento participativo, Conselhos Consultivos, etc), isto numa perspectiva de democratizar a democracia. Pois, o regime democrático traz consigo a ideia de que os cidadãos são responsáveis pelas decisões públicas.

---

<sup>48</sup> MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisá-las**. Sociedade e Cultura, Vol 18. Brasil. 2015.

<sup>49</sup> ROSENFELD, Denis L. **O que é a democracia**. 2ª reimpr. 5ªed. São Paulo: Brasiliense. 2003. Pág 50-51.

<sup>50</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: PAZ E Terra. 1992. Pág 12.

<sup>51</sup> BECKER, Paula & RAVELOSON, Jean Aimé A. **O que é democracia?** Luanda. 20011. Pág 26.

<sup>52</sup> DE ALMEIDA, Débora Rezende & LAVALLE, Adriano Gurza. **Democracia: qual queremos? A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e perspectivas**. Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida e José António Moroni (Orgs). São Paulo: Lutas Anticapital. 1ªed. 2020. Pág 30.



Contudo, temos que entender que as inovações institucionais, como as IPs, precisam de tempo para confrontar relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de acção política. Ou seja, a participação institucional não concretiza no ritmo esperado o ideal de aprofundamento democrático e de ampliação do acesso aos direitos<sup>53</sup>.

Entretanto, nesta pesquisa a democracia é percebida numa perspectiva de democracia local, isto é, a forma como a nível das comunidades são tomadas as decisões e como são conjugadas as interações, a fim de produzir consensos. Nesta perspectiva, entende-se como caminho para a consolidação democrática a acção política comunicativa entre cidadãos activos e mobilizados em torno do interesse comum. Isto é, a dinâmica sistémica baseada na forma como os *inputs* comunicativos geram novas relações de pressão sobre o poder.

## 2.2. Descentralização

De acordo com KULIPOSSA (2010)<sup>54</sup>, descentralização no sentido lato é um processo em que se transferem funções, atribuições, responsabilidades, competências e, as vezes o poder, dos escalões superiores do governo para os escalões inferiores dentro da cadeia de governação. A descentralização não apenas é uma reestruturação, mas um processo político de mudança<sup>55</sup>. Assim como, medidas administrativas que permitam a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criados pelos órgãos da administração central, ou medidas políticas que permitam a atribuição pelo governo central, de poderes, responsabilidades e recursos específicos para autoridades locais<sup>56</sup>.

Nesta senda, podemos compreender o conceito de descentralização sob três formas em que ela ocorre: a desconcentração, devolução e a descentralização fiscal<sup>57</sup>.

- Descentralização Administrativa/Desconcentração – ocorre nos casos em que a descentralização é feita sem implicar uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais. A desconcentração, caracteriza-se pela ocorrência de

---

<sup>53</sup> ALMEIDA, Carla. **O que sabemos sobre as instituições participativas: três aprendizados. A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e perspectivas**. Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida e José António Moroni (Orgs). São Paulo: Lutas Anticapital. 1ªed. 2020. Pág 71.

<sup>54</sup> SIMÃO, Feliciano Victorino. **Descentralização e Participação Local em Moçambique: Uma Análise das Experiências dos Conselhos Locais no Distrito de Magude, 2006-2011**. Maputo, Dezembro de 2013. Pág 19.

<sup>55</sup> BECKER, Paula & RAVELOSON, Jean Aimé A. **O que é democracia?** [S.N]. Luanda. 20011. Pág 26.

<sup>56</sup> FARIA, Fernanda & CHICHAVA, Ana. **Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique**. Outubro. 1999. Pág 5.

<sup>57</sup> IBDEM

transferência de responsabilidades administrativas dentro da agência pública central<sup>58</sup>. Nesta forma de descentralização, o governo central não cede qualquer poder uma vez que tais agentes/funcionários simplesmente cumprem tarefas e implementam as decisões tomadas pelo governo central, isto é, seguem uma lógica de cima para baixo<sup>59</sup>.

- Descentralização Política/Devolução – ocorre quando a descentralização implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos. Acrescenta Monor (1998)<sup>60</sup>, afirmando que a devolução pressupõe a cedência de personalidade legal, áreas de competência definidas por lei, autonomia de cobrar impostos, o direito de ter orçamento e competência legislativa.
- Conjunto de técnicas da descentralização, delegação, privatização e desregulação – quando a descentralização central para uma empresa ou agência do Estado, ou uma transferência parcial de tais poderes para uma companhia privada/comunitária.

Dentre as diversas formas ou tipologias da descentralização, este estudo centra-se na descentralização administrativas/desconcentração.

### 2.3. Participação

Participar, do latim *participare*, significa tomar parte em algo, pertencer a, mas também significa fazer saber, informar, anunciar, comunicar. Nesta senda, participação política é, tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões<sup>61</sup>. Isto é, a sociedade política é naturalmente marcada por tensões e conflitos, fenómenos estes que revelam interesses divergentes no seio da sociedade, podendo em alguns casos eclodir para o confronto, assim como a transformação social, logo, há necessidade de se mediar esses interesses divergentes, a participação na prevenção ou gestão dos conflitos sociais.

Por outro lado, entende-se que a participação é algo que ocorre em vários grupos sociais, isto é, olhando para a família, para a comunidade assim como na luta política, como um meio pelo qual as pessoas tomam decisões que afectam todos envolvidos ou sobre quem tais

---

<sup>58</sup> GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **As controvérsias e o debate sobre a descentralização na literatura**. [S.n] Pág5

<sup>59</sup> SIMÃO, Feliciano Victorino. *Op.cit.* Pág 19.

<sup>60</sup> IBDEN. Pág 20.

<sup>61</sup> GORCZEWSKI, Clovis e MARTIN, Nuria Beloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política: Os Desafios Do Século XXI**. 1ª. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. Pág 149.

decisões irão recair<sup>62</sup>. Para o autor, o recurso mais importante no processo de desenvolvimento são as pessoas, daí a razão dos governos procurarem por elas para participar e mais, entende o autor que a participação pode ser aprendida e perfeioada, nisto conclui o autor que a qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade; refletir; antecipar consequências e distinguir efeitos e causas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação, assim como garante o controle das autoridades por parte do povo.

Entende-se que para além da forma mais elementar da participação política que é o voto livre e periódico para a escolha de seus representantes, um regime democrático deve oferecer aos cidadãos outras formas de participação e envolvimento nos processos políticos<sup>63</sup>. Num contexto marcado pelos avanços tecnológicos, fazem com que a participação seja possível de diversas formas, as novas medias digitais e o crescimento da internet, não obstante, renovam os repertórios da participação, pois as medias digitais e a internet tem a capacidade de reduzir os custos da participação em termos de esforço, assim como criam novos canais entre os cidadãos e organizações ou entre os cidadãos e as próprias autoridades<sup>64</sup>. Acrescentam os autores que o conceito da participação política está relacionado com a cultura política, que enfatiza aspectos como valores políticos e orientações normativas dos cidadãos. Assim, a participação política compreende acções empreendidas pelos cidadãos com o objectivo de influenciar resultados políticos, manifestar demandas, e manter elites políticas responsáveis.

E mais, os tempos actuais obrigam-nos a adoptar novos mecanismos mais sofisticados da participação através dos meios digitais, o papel do jornalismo como um meio por excelência responsável por informar o cidadão sobre os assuntos políticos. Pois não basta querer participar, é necessário que se tenha informação, a informação jornalística é simplesmente indispensável para o estar no mundo actual<sup>65</sup>.

A visibilidade da democracia exige a publicidade dos factos relativos à esfera pública. Dessa forma, os cidadãos precisam de acesso a informação pública para que exerçam seus

---

<sup>62</sup> BORDINAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 8ªed. 3ª reimpr. São Paulo: Brasilense. 1994.

<sup>63</sup> **AfriMap. Moçambique: Democracia e Participação Política**. África do Sul. 2009.

<sup>64</sup> MESQUITA, Nuno e CANTONI, Stefania. **Participação Política On-line VS. Off-line no Brasil**. In Brasil: **25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política**. /Nuno Coimbra Mesquita (Org.). – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

<sup>65</sup> **Papel dos Meios Informativos nas lutas da Cidadania** (6). In: Maurilo César Soares. **Representações, Jornalismo e Esfera Pública Democrática**. São Paulo: Cultura Académica. 2009. Pág 136.

direitos de acesso ao poder político, e ao exercício pleno dos direitos da cidadania, Bobbio (2000)<sup>66</sup>.

É neste contexto, de fornecer as condições para um juízo do cidadão, que se deve pensar o conceito de direito à informação. A questão pode ser vista a partir de duas perspectivas: (1) O direito à informação deve ser pensado na perspectiva de um direito para todos. (2) O direito a informação deve ser pensado na perspectiva de fornecer informações em quantidade para o melhor julgamento possível de cada um. (Gentili, 2005)<sup>67</sup>.

Uma sociedade participativa seria aquela em que todos os cidadãos tem parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa<sup>68</sup>. E mais, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem facilmente ser levadas a corrupção, nesta senda, é necessário que a participação seja garantida, isto é, através da criação de canais/instituições para o seu efeito. Um outro elemento que o autor levanta, é de que, sem a comunicação não pode existir a participação, pois não há participação popular sem informação qualitativamente pertinente sobre os problemas, os planos e os recursos públicos. Em segundo lugar, canais de consulta e por último, canais de reivindicação. Para que as pessoas participem da vida política é necessário que sintam e vejam que as decisões tomadas tem influência no seu dia-a-dia.

Por meio da participação, os indivíduos conseguem exercer um controle maior sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente. Além disso, a participação educaria os cidadãos politicamente, pois, quanto mais eles participam, mais esclarecidos são sobre os assuntos políticos<sup>69</sup>. Pela participação são garantidas as condições de envolvimento e de implicação dos sujeitos nos processos de constituição dos poderes e, indirectamente, nos processos de tomada de decisão<sup>70</sup>.

Entretanto, a pesquisa olha para a participação não apenas como estar presente nas sessões dos CLs, mas também como os indivíduos são informados sobre os seus direitos e deveres

---

<sup>66</sup> IBDEM

<sup>67</sup> IBDEM

<sup>68</sup> BORDINAVE. Op.Cit.

<sup>69</sup> PEREZ, Olivia Cristina & FREITAS, Victor.E.V. de Sandes. **O legado das instituições participativas na democracia brasileira**. Portugal no contexto Europeu. Vol.1: **Instituições e Política**. Helena Carreiras, Andreas Malamud & José Manuel Leite Viegas. Lisboa. 2007. Pág 80.

<sup>70</sup> VIEGAS, José Manuel.L & FARIA, Sérgio. **Participação Política: O Caso português numa perspectiva comparative europeia. O legado das instituições participativas na democracia brasileira. Portugal no contexto Europeu**. Vol.1: **Instituições e Política**. Helena Carreiras, Andreas Malamud & José Manuel Leite Viegas. Lisboa. 2007. Pág 59.

face aos órgãos de consulta comunitária, assim como refletem sobre os problemas que afectam a comunidade.

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

<b>Tipos de participação</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
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 de informação, assim como o controlo de análise. Tal processo consultivo não concede qualquer partilha na tomada de decisões e os profissionais não estão sob qualquer obrigação de tomar em consideração os pontos de vista das pessoas.
Participação Interactiva	As pessoas participam na análise conjunta, no desenvolvimento de planos de actividades ou no fortalecimento das instituições locais. A participação é vista como um direito e não só como um meio de alcançar os Objectivos do projecto. O processo envolve metodologias interdisciplinares que procuram perspectivas múltiplas e fazem uso sistémico e processos estruturados de aprendizagem. Como os grupos tomam o controlo sobre as decisões locais e determinam como os recursos disponíveis são usados, eles têm um interesse de manter as estruturas ou práticas.
Participação por Incentivos	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

Materiais	ou práticas quando os incentivos terminam.
Participação Passiva	As pessoas participam quando são informadas sobre o que foi decidido ou já aconteceu. Isto envolve anúncios unilaterais pela administração ou pela direcção do projecto sem se escutar as reacções das pessoas. A informação que se partilha só pertence aos profissionais externos.
Participação Manipulativa	A participação é simplesmente uma pretensão, com representantes das 'pessoas' nos conselhos oficiais, mas são não-eleitos e não têm nenhum poder.
Participação Funcional	A participação é vista pelas agências externas como um meio para alcançar os objectivos do projecto, especialmente a redução dos custos. As pessoas participam formando grupos para satisfazer objectivos predeterminados relacionados com o projecto. Tal envolvimento pode ser interactivo e pode envolver partilha na tomada de decisões, mas tende 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 objectivos externos.

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

DAHL<sup>71</sup> apresenta-nos alguns critérios de um processo democrático para satisfazer a exigência de que todos os membros (Demos) estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política: Participação efectiva, Igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planeamento e inclusão.

Dentre esses cinco critérios apresentados pelo autor, a pesquisa irá apenas focar em três deles: a Participação efectiva, entendimento esclarecido e a inclusão.

- *Participação efectiva* – antes de ser adoptada uma política pela associação, todos membros devem ter oportunidades iguais e efectivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política;
- *Entendimento esclarecido* – dentro dos limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efectivas de aprender sobre as políticas alternativas e suas prováveis consequências; e
- *Inclusão* – todos residentes/ cidadãos devem ter os mesmos direitos (isonomia).

<sup>71</sup> DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UnB. 2001. Pág 49-50.

## 2.4. QUADRO TEÓRICO

### 2.4.1. Neo – Institucionalismo

Como referencial teórico recorreu-se ao neo-institucionalismo como uma perspectiva teórica mais adequada para o estudo, em virtude do foco sobre as instituições como determinantes para a explicação dos fenómenos políticos. Embora os neo-intitucionalistas não apresentem uma definição precisa do que deve-se entender por instituição, o que eles apresentam é que regras, leis, procedimentos, etc., implicam a existência de constrangimentos, e que as instituições tem papel autónomo, próprio. Não apenas induzem ao equilíbrio, como também tem influência directa na determinação do resultado político substantivo <sup>72</sup>.

As instituições são regras de jogo, ou um conjunto de regras formais e informais que moldam o comportamento dos actores, assim, esta teoria ilumina-nos no entendimento de que não são só os indivíduos que tem poder de influência, mas também as regras formais e informais que regem as instituições<sup>73</sup>, estamos em outras palavras afirmando que as instituições apresentam-se como elementos fundamentais para permitir ou limitar a actuação dos CLs como instituições da participação e consulta comunitária, visando à integração das populações locais na busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local e a consequente consolidação da democracia.

O neo-institucionalismo é um termo utilizado na Ciência política para designar escolas de pensamento como o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos<sup>74</sup>.

Dentre as outras escolas do neo-institucionalismo, o presente estudo irá recorrer ao institucionalismo histórico para o seu desencadeamento.

---

<sup>72</sup> LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos**. Rio de Janeiro, n.37, 1º semestre. 1994. Pág 7-8.

<sup>73</sup> SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre. 2006. Pág 18-19.

<sup>74</sup> HALL. Peter A & TAYLOR. Rosemary C.R. **As Três versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova. 2003.

## **Institucionalismo Histórico**

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70.

A suposição central do institucionalismo histórico é de que, mais esclarecedor estudar as interações políticas humanas: no contexto de estruturas de regras que são criações humanas; e sequencialmente, à medida que a vida é vivida, em vez de tirar um instantâneo dessas interações em apenas um ponto no tempo e isoladamente das estruturas de regras (instituições) nas quais elas ocorrem.

O Institucionalismo histórico assume que os actores colectivos, racionalmente procuram alcançar seus interesses ou preferências, que as vezes são modificados por processos de aprendizagem e por ideologias historicamente constituídas<sup>75</sup>.

Quanto ao desenvolvimento das próprias estruturas de regras que moldam o comportamento, uma noção agora convencional, emprestada da economia e popularizada por Paul Pierson (2000), é que o desenvolvimento institucional ao longo do tempo é marcado pela dependência da trajetória<sup>76</sup> (*path dependency*). Nesta senda, para compreender a atuação de todos esses atores políticos, é preciso conhecer o desenvolvimento histórico da instituição, a cultura original e distinta e os problemas em que ela surgiu. As instituições são vistas como procedimentos formais e informais, incorporadas em estruturas políticas, económicas e sociais. No institucionalismo histórico, as estruturas institucionalizadas tendem a não ser neutras quanto aos intercâmbios entre indivíduos e grupos, elas sistematicamente tendem a privilegiar alguns em detrimento dos outros. As interações e conflitos importantes não ocorrem em função de situações que emergem a partir de relações do dia a dia, mas de contextos estruturados por condicionalismos históricos, jaz neste institucionalismo a compreensão da construção, da manutenção e da adaptação das instituições<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação Governança e Redes de Políticas Administração Judiciária**. São Paulo: Editora ATLAS S.A. 2013. Pág 116.

<sup>76</sup> SANDERS, Elizabeth. **Historical Institutionalism**. Sarah Binder, Bert A. Rockman & R.A.W. Rhodes (Orgs) **The Oxford HandBook of Political Institutions**. New York. 2006. Pág 39.

<sup>77</sup> PROCOPIUCK, Mario. Op.Cit. Pág 116-117.



Nesta senda, para compreender os processos de influência dos Conselhos Locais em Moçambique e seu impacto para consolidação democrática, buscar-se-á ajuda na abordagem do institucionalismo histórico. Para esta escola de pensamento, o *path dependency* que é compreendido numa perspectiva segundo a qual o passado influencia o futuro, ajuda-nos a entender e explicar o percurso histórico da democracia moçambicana e conseqüentemente a institucionalização dos conselhos locais. A luz da teoria é possível perceber como a institucionalização da democracia, assim como dos conselhos locais tem apresentado resultados não desejados.

Pois, é necessário entender o contexto no qual é institucionalizada a Democracia, a Democracia é institucionalizada como resultado do AGP para resolução do conflito entre o Governo da Frelimo e a Renamo, assim, o desenrolar das demais instituições (CLs) tem emergido como resultado dos conflitos havidos entre os dois maiores partidos políticos de Moçambique (Frelimo e Renamo), nesta senda, o processo de criação de instituições políticas em Moçambique tem sido baseado em modelos de envolvimento dos cidadãos que nem sempre almejavam tais dinâmicas, isto é, estas instituições agregam interesses de partidos políticos e não as demandas das massas, seguindo uma lógica de *top-down*, daí o seu franco desempenho.

#### **2.4.2. Teoria procedimentalista da democracia**

Democracia procedimentalista ou democracia institucional corresponde a uma corrente da teoria política, desenvolvida sobretudo na segunda metade do século XX. Esta teoria parte do pressuposto de que apenas fortalecerá na esfera pública a acção política como acção comunicativa política entre cidadãos activos e mobilizados em torno do interesse comum. Isto é, a dinâmica dialógica da esfera pública é valorizada para que exactamente se possa realizar o refrigério do carácter burocrático do sistema político, dinamizando novas relações de pressão sobre o poder administrativo. A produção legítima de leis ou políticas públicas deriva da deliberação pública dos cidadãos<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> BITTAR, Eduardo. **Crise política e teoria da democracia**: contribuições para a consolidação democrática no Brasil contemporâneo. Brasília. Setembro de 2016.

## CAPITULO III

### 3. METODOLOGIA

Neste capítulo, é feita a apresentação dos caminhos e estratégias usadas para o alcance dos objectivos da pesquisa. Especificamente, dedica-se a descrição e explicação do método e técnicas usadas.

Para analisar o papel dos conselhos locais na promoção da democracia local, privilegiou-se a abordagem qualitativa, pois para além de ter o ambiente como fonte directa dos dados, considera haver uma relação indissociável entre o mundo objectivo e a subjectividade do sujeito que não pode ser traduzido em números, interpretar os fenómenos e atribuir significados aos mesmos<sup>79</sup>. A análise qualitativa depende de muitos factores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que norteiam a investigação<sup>80</sup>.

#### 3.1. Método de abordagem

Com uma contribuição às tentativas de fazer distinção entre os termos, o método se caracteriza por uma abordagem mais ampla, em nível de abstracção mais elevado, dos fenómenos da natureza e da sociedade.

Assim, como método de abordagem a pesquisa recorreu ao método dedutivo, este método parte das teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência dos fenómenos particulares (conexão descendente)<sup>81</sup>.

#### 3.2. Métodos de procedimento

Os métodos de procedimento, são etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenómenos e menos abstractas. Pressupõem uma atitude concreta em relação ao fenómeno e estão limitados a um domínio particular.

---

<sup>79</sup> PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed, Novo – Humburgo – Rio Grande do Sul – Brasil, 2013; pág 70.

<sup>80</sup> GILL, António. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 4ª.ed. São Paulo: Atlas, 2002. Pág 133.

<sup>81</sup> MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ed. São Paulo: Atlas 2017.

### **3.3. Método histórico**

Segundo Boas citado por Marcone e Lakatos<sup>82</sup>

Partindo do princípio de que as actuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante pesquisar suas raízes, para compreender sua natureza e função. Assim o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois instituições alcançaram sua forma actual através de alterações de suas partes e componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural, particular da cada época.

Recorreu-se ao estudo dos acontecimentos passados sobre a política moçambicana, que permitiram compreender o contexto em que os CLs são criados e para que efeitos.

### **3.4. Técnicas de pesquisa**

Recorreu-se a pesquisa documental como fonte de colecta de dados, que consistiu no uso de documentos escritos que falavam da matéria em pesquisa. Recorreu-se também a pesquisa bibliográfica, onde foi privilegiada a consulta de vários livros, artigos científicos, monografias, dissertações, teses sobre os conselhos locais e órgãos locais do Estado e a técnica documental centrou-se na leitura e análise de leis e manuais referentes aos órgãos locais do Estado, isto é, material que contenha informação referente ao tema do estudo.

### **3.6. Entrevista**

Usou-se a entrevista como uma técnica de colecta de dados, que consistiu num encontro entre o pesquisador e algumas pessoas (a amostra), a fim de obter informação a respeito do tema de pesquisa.

A entrevista como técnica de colecta de dados, teve-se como vantagem dar a oportunidade de obtenção de dados cruciais que não se encontram em fontes documentais. Privilegiou-se a entrevista semiestruturada, que consistiu na formulação de um roteiro de tópicos relativos ao problema ou ao tema da pesquisa, dando liberdade ao pesquisador para fazer perguntas aos entrevistados, com o intuito de ter mais esclarecimentos e aprofundar mais a pesquisa.

Privilegiou-se a entrevista semiestruturada por ser mais aberta, assim como por dar espaço quer para analfabetos ou alfabetizados, fornecendo uma melhor amostra da população, não sendo necessário que o entrevistado saiba ou não ler e escrever e por permitir com que

---

<sup>82</sup> IBDEM

dúvidas que pudessem surgir durante a conversa fossem sanadas ou dados novos fossem captados.

No âmbito das entrevistas, algumas foram realizadas frente a frente e outras via telefone entre o entrevistado e o entrevistador, de forma sistemática e metódica, possibilitando, assim, obter informações necessárias do entrevistado para realização do trabalho<sup>83</sup>. Quanto a análise de dados, apoiou-se aos métodos histórico, que parte do princípio de que as actuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante pesquisar suas raízes para compreender sua natureza<sup>84</sup>.

Para a análise e interpretação dos dados recorreu-se a técnica de análise de conteúdo na vertente qualitativa e para aferir a consistência das informações oferecidas pelos entrevistados, fez-se o cruzamento de dados das entrevistas com as informações documentais.

### **3.7. Tipo de Amostragem**

As entrevistas abrangeram 15 pessoas, tendo sido direccionadas a dois (02) membros do governo distrital de Chongoene – pelo facto de serem responsáveis pela criação dos conselhos consultivos e garantir o seu funcionamento, quatro (06) membros dos conselhos consultivos – por serem os representantes das comunidades e possuírem grande responsabilidade como intermediários entre as comunidades e o governo local e dois (07) cidadãos das comunidades do distrito – por serem os responsáveis pela seleção e eleição de alguns dos membros dos conselhos consultivos/ a quem a criação dos CLs é destinada.

A pesquisa optou pela amostragem probabilística, que baseiou-se na escolha aleatória simples dos entrevistados.

---

<sup>83</sup> CASTILHO, Auriluce.P, BORGES, Nara.P & PEREIRA, Vânia.T. **Manual de Metodologia Científica**. 2ªed. Itumbiara, 2014. Pág 24.

<sup>84</sup> MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ed. São Paulo: Atlas 2003. Págs.106-107.

## CAPITULO IV

### 4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo vamos apresentar, analisar e interpretar os resultados da pesquisa com base nos dados colhidos no campo: Distrito de Chonguene. O objectivo é submeter a hipótese a um teste empírico, com vista à validar ou rejeitar a hipótese. Para tal, o trabalho irá em primeira fase fazer uma breve apresentação da ideia e a pretensão na criação dos governos locais. Em seguida, iremos trazer a composição e funcionamento dos CLs sob o ponto de vista do quadro legal e a representatividade dos CLs. Depois, analisar o papel dos CLs na promoção da participação comunitária. E, em última fase, analisar e relacionar a participação comunitária e a consolidação democrática.

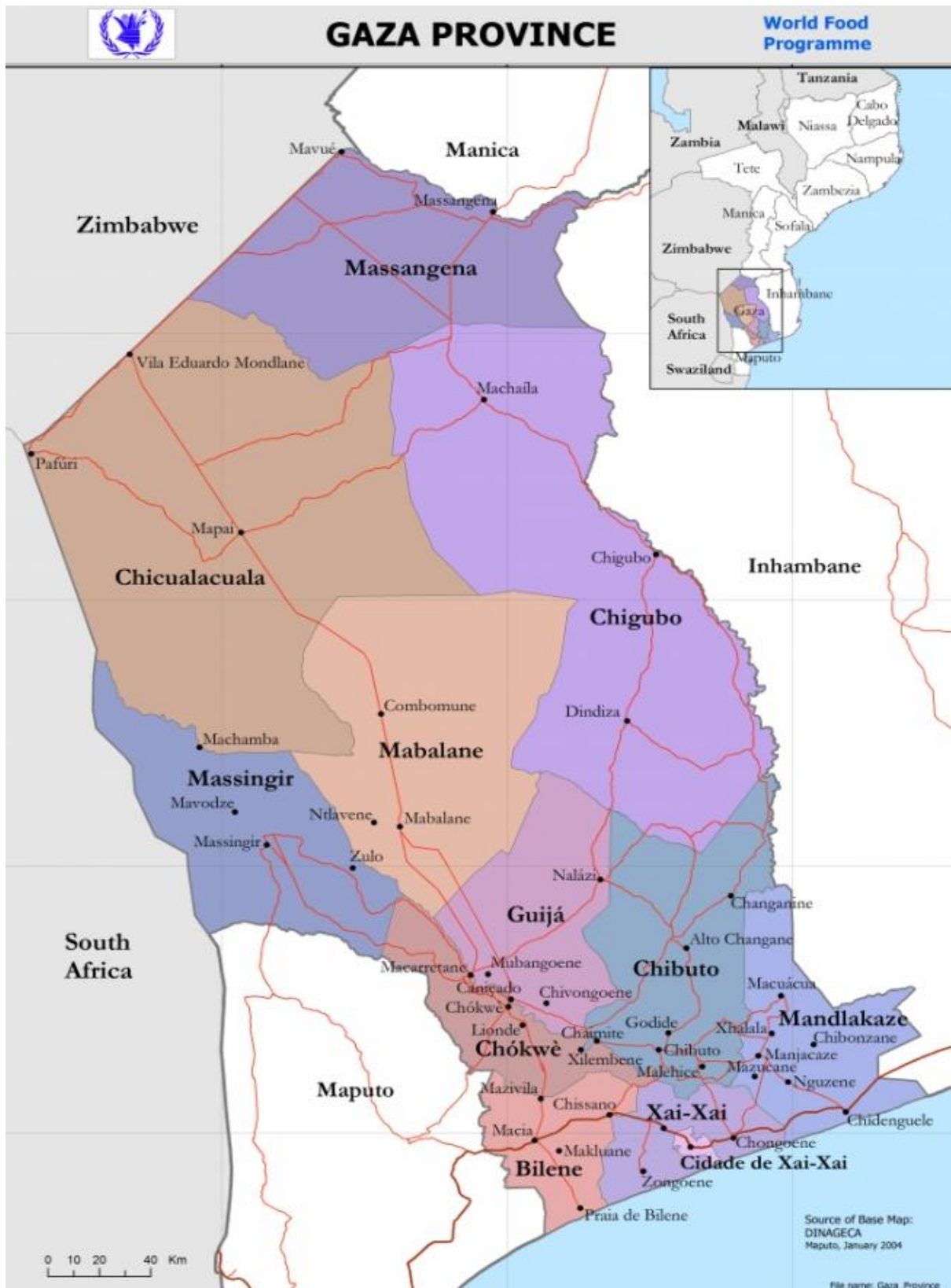
#### 4.1. DESCRIÇÃO GEOGRÁFICA DO DISTRITO DE CHONGUENE<sup>85</sup>

O distrito de Chonguene está situado no sul da província de Gaza em Moçambique. A sede deste distrito é a povoação de Conjuene. O distrito foi criado pela Lei 3/2016, de 6 de Março, resultado do desmembramento do antigo distrito de Xai-Xai. Tem, como limites geográficos, a norte o distrito de Chibuto, a leste o distrito de Manjacaze, a sul o Oceano Índico e a oeste o distrito de Limpopo. O distrito exclui a cidade de Xai-Xai.

O distrito de Chonguene tinha, pré-2016, uma superfície de 1739 km<sup>2</sup> e uma população recenseada em 2007 de 212 459 habitantes, tendo como resultado uma densidade populacional de 122,2 habitantes/km<sup>2</sup> e correspondendo a um aumento de 28,3% em relação aos 165 596 habitantes registados no Censo de 1997 (então distrito de Xai-Xai).

---

<sup>85</sup> Ver: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Chonguene-\(distrito\)](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Chonguene-(distrito))



Fonte: <https://www.ane.gov.mz/gaza/>

Os governos locais constituem um meio para o aprofundamento ou consolidação da democracia. Mas para tal, é necessário que haja uma governação democrática a nível local, isto é, que garanta a participação efectiva dos cidadãos, obtenção de informação esclarecida e a inclusão de todos grupos que integram a sociedade<sup>86</sup>.

É nesta senda, que a criação dos distritos passou a contar com os CLs, que são órgãos de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, nos quais também participam as autoridades comunitárias. Estes órgãos são de certa forma um espaço democrático a nível local, no qual as comunidades exercem o seu poder (*Democracia*) para refletir sobre os problemas que os apoquentam e desenhar as possíveis soluções, isto é, o exercício do seu poder é manifesto nas políticas públicas locais que se apresentam como resultado de suas demandas.

Isto é, prevê-se que o processo de formulação das políticas públicas siga uma lógica sistema desenvolvida por Easton, segundo o mesmo autor as Políticas públicas são resultados (*outputs*) do sistema político, nesta senda, as políticas públicas recebem inputs de vários actores sociais como medias, grupos de interesse, sociedade civil, etc. Que influenciam seus resultados e efeitos<sup>87</sup>.

Neste processo de consolidação da democracia, é preciso que a população conheça as instituições políticas e tome parte nelas através da participação de uma forma consciente e efectiva ao nível micro (Distrito) para que seja capaz de elevar as suas actividades ao nível macro (Numa perspectiva nacional) e eliminando toda forma possível da cidadania analfabeta<sup>88</sup>.

Chongoene, era um dos postos administrativos do distrito de Xai-Xai tendo havido a necessidade de uma nova delimitação geográfica face à nova dinâmica do desenvolvimento socioeconómico e cultural do País<sup>89</sup>, com vista a aproximar os serviços públicos ao cidadão assim como a legitimação das instituições políticas. Nesta senda, foram criados os distritos de Chongoene, Limpopo e Mapai em 2016. Foi nesta senda que cria-se o distrito de Chongoene,

---

<sup>86</sup> BILÉRIO, Bernardino *Op.cit.* Pág 11.

<sup>87</sup> SITOE, Eduardo & LUMBELA, Selcia. **Módulo de Planificação, Análise de Políticas Públicas**. Maputo, Maio de 2013. Pág 45-46.

<sup>88</sup> **Cidadania Analfabeta:** pessoas que não estão no pleno gozo de seus direitos, quer políticos, civis e sociais. Não por algum impedimento legal, mas pelo desconhecimento dos mesmos.

<sup>89</sup> Lei n.º 3/2016 de 6 de Maio.

contando com três Postos Administrativos: Posto Administrativo de Nguzane, Posto Administrativo de Madzucane e de Chongoene.

O processo de criação dos CLs em Chongoene obedeceu uma lógica de redefinição e organização das comunidades, dado que no período em que Chongoene pertencia ao distrito de Xai-Xai como Posto Administrativo de Chongoene já conhecia os CLs ao nível dos PAs. É com base nesse marco que se pode assumir que os CLs em Chongoene não constituem uma novidade, mas uma realidade que com a nova delimitação geográfica de 2016, tornam-se mais próxima das comunidades do novo distrito (Chongoene).

Os representantes das comunidades nos CLs de cada escalão são eleitos e legitimados pelas comunidades garantindo a representatividade dos vários grupos de interesse existentes desde o nível da base e de modo a garantir a representatividade de todos os grupos de interesse existentes na comunidade e permitindo um diálogo mais participativo.<sup>90</sup>

#### **4.2. A Representatividade dos Conselhos Locais**

A questão da representatividade nos CLs constitui um dos pressupostos de extrema importância para garantir a qualidade de participação. Com efeito, quanto mais heterogeneo for o CL em termos de representação dos diferentes grupos sociais e sectores de actividade presentes no distrito, maior é a probabilidade de participação das diferentes comunidades locais, numa lógica inclusiva<sup>91</sup>.

#### **4.3. Composição dos Conselhos Locais**

A composição dos Conselhos Locais deve obedecer os seguintes critérios<sup>92</sup> (da Povoação, da Localidade, dos Posto Administrativo e do Distrito):

- Sempre que possível, pelo menos 40% dos membros dos diferentes Conselhos Locais devem ser líderes comunitários;
- Deve ser garantida a representação da mulher em nunca inferior a 30%;
- Deve ser garantida a representação dos jovens de pelo menos 20%;

---

<sup>90</sup> **Manual de Formação em Matérias de Planificação Distrital Participativa, Conselhos Locais e Autoridades Comunitárias.** 2ªed revista, Maputo, Fevereiro de 2015. Pág. 22.

<sup>91</sup> FORQUILHA, Salvador Cadete. **Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos conselhos locais e OIIL em Moçambique.** Maputo 22 a 23 de Abril de 2009. Pág.21-22.

<sup>92</sup> **Manual de Formação em Matérias de Planificação Distrital Participativa, Conselhos Locais e Autoridades Comunitárias.** 2ªed revista, Maputo, Fevereiro de 2015. Pág. 22.



Uma vez constituídos, os Conselhos Locais devem ser funcionais de forma que as suas acções possam contribuir para o Desenvolvimento Local.

Em cada escalão territorial (Povoação, Localidade, Posto Administrativo e Distrito), a Mesa é composta pelo dirigente do órgão local assistido por um Secretário e por dois vogais escolhidos pelo respectivo conselho de entre os seus membros.

Com base no quadro legal que define a composição dos CLs, percebe-se que os CLs são não só órgãos de consulta, assim como são órgãos representativos. Nisto, espera-se que as deliberações que saem em forma de produtos ou políticas públicas reflectam os interesses dos diversos grupos lá representados de acordo com a forma como foi feita a sua composição. Podendo contribuir para a produção de políticas que tomam em consideração o interesse público pela sua capacidade ou grau de políticas que promovem o bem-estar social e se assemelham a bens públicos<sup>93</sup>.

*[...] Existem sim os conselhos locais e faço parte deles como membro, tenho participado dos encontros dos conselhos locais. Lá temo-nos reunido como autoridades das comunidades com vista a discutir os problemas que tem assolado as nossas comunidades. Não me lembro de ter havido algum processo de eleição dos membros que compõe os conselhos locais. A dirigente do conselho de povoação aqui, é a dona Luísa que também pertence a OMM no círculo<sup>94</sup>.*

A declaração acima, mostra que apesar da legislação que regula o funcionamento e composição dos CLs prever um processo de selecção ou eleição dos membros dos CLs, nem sempre tem-se seguido este processo. Não obstante, que os mecanismos de selecção dos membros são influenciados pelas dinâmicas locais, marcadas pela fraca institucionalização das instituições locais dos Estado (os CLs).

E mais, a declaração acima evidência a crise representativa destes órgãos de consulta comunitária, dando a entender que os membros não eleitos dificilmente irão dar primazia ao interesse das comunidades senão o interesse de quem os terá indicado para ocupar tal posição.

---

<sup>93</sup>**A Política Das Políticas Públicas: Progresso económico e social na América Latina:** Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Havard University; Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID. 2007. Pág 137.

<sup>94</sup> Líder comunitária do Posto Administrativo de Chonguene em Cavelene: Crisalda.

Havendo questionado alguns dos cidadãos do distrito de Chongoene se sabiam da existência dos CLs, ou se conheciam os membros que compõem os CLs, com vista a representá-los, a resposta foi: [...] *nunca ouvi falar dos conselhos locais, por essa razão não conheço sua função. Não me lembro de ter participado em alguma reunião do bairro para votar alguém ou para falar dos problemas que nos enfrentamos no bairro*<sup>95</sup>.

Um outro argumento que reforça o argumento acima exposto é duma cidadã que diz:

*[...] não conheço a função, assim como nunca ouvi falar dos conselhos locais. As poucas reuniões que me lembro de ter participado, foram as realizadas pelo chefe do quarteirão para falar dos roubos que temos sofrido aqui na zona, nisso fomos exortados a ser mais vigilantes até conseguirmos identificar os malfeitores que nos tem atormentado. Também não me lembro de ter participado de alguma reunião para eleger quer as autoridades da zona ou representantes aqui em madjone*<sup>96</sup>.

Este argumento mostra que embora a institucionalização dos CLs em Chongoene não seja literalmente algo novo, mas algo que tenha passado por uma redefinição por conta da nova delimitação geográfica, o objectivo pelo qual foram institucionalizados, não está sendo efectivamente alcançado. E que, a antiga experiência dos CLs, quando Chongoene ainda pertencia ao distrito de Xai-Xai, não permitiram o conhecimento e actualmente o aprofundamento das IPCCs.

Por outro lado, o facto do desconhecimento da existência dos CLs por parte dos representados (comunidade que é representada pelos membros dos CLs), deixa nos a duvidar da representatividade deste órgão, assim como do processo de selecção e eleição dos membros dos CLs, que em norma é feita pela comunidade. Um outro argumento que reforça tal dúvida em relação ao processo de selecção e eleição que de acordo com o quadro legal que regula o funcionamento dos CLs, prevê que selecção dos membros dos CLs seja feita pelas comunidades, uma das entrevistadas disse o seguinte:

*[...] Existem sim os conselhos locais e faço parte deles como membro, tenho participado dos encontros dos conselhos locais. Lá temo-nos*

---

<sup>95</sup> Nando – jovem, munícipe do bairro 6 de Doane – PA de Chongoene.

<sup>96</sup> Celina Joaquim – jovem residente em Madjone de Doane.

*reunido como autoridades das comunidades com vista a discutir os problemas que tem assolado as nossas comunidades. Não me lembro de ter havido algum processo de eleição dos membros que compõe os conselhos locais. A dirigente do conselho de povoação aqui, é a dona Luísa que também pertence a OMM no círculo<sup>97</sup>.*

Com base no argumento acima exposto, é possível perceber que a composição de alguns CLs no distrito de Chongoene desvirtua alguns preceitos emanados no quadro legal, neste caso, o processo de selecção dos membros, o que de certa forma viola o princípio da representatividade dos CLs e trazendo a tona a ideia de que o interesse das comunidades tem sido deixado de lado para dar lugar aos interesses das elites.

*[...] Não sei dizer o que são os conselhos consultivos, nunca participei em nenhuma reunião por aqui. A minha sogra é quem tem participado das reuniões que tem sido realizadas por aqui (...). Eu não participo das reuniões realizadas aqui na zona por falta de tempo, (...) nunca sentei com ela (a cunhada) para conversar sobre o se tem discutido ou o que acontece nessas reuniões<sup>98</sup>.*

Neste argumento é possível perceber que o desconhecimento da existência dos CLs por parte de alguns cidadãos do distrito de Chongoene é causado pela apatia, contudo o argumento não apresenta ou não deixa claro as motivações desta apatia.

*Não sei dizer o que são os conselhos consultivos, nunca participei em nenhuma reunião para apresentar alguma preocupação ou emitir algum parecer sobre o nosso distrito. (...) Gostaria de ver muita coisa a mudar aqui no distrito, por exemplo a colocação de lombas nessa estrada que passa pela escola, pois muitas crianças são atropeladas, gostaria também que pudéssemos ter alguns armazéns aqui em chonguene, onde nós pudéssemos fazer compras para estocar nossas barracas, porque veja agora, temos que viajar até Xai-Xai para comprar estocar as nossas barracas, isso é muito complicado<sup>99</sup>.*

---

<sup>97</sup> Líder comunitária do Posto Administrativo de Chonguene em Cavelene: Crisalda.

<sup>98</sup> Luísa Macie – cidadã residente no Bairro 5 do distrito de Chongoene.

<sup>99</sup> Márcia Malate \_ cidadã residente no Bairro 2 do distrito de Chongoene.

Este argumento mostra por outro lado as consequências do desconhecimento da existência dos CLs, pois é possível perceber que existe um desejo de ver alguma coisa melhorando, mas não conhece os caminhos que pode usar para deixar seu parecer ou influenciar nas decisões tomadas a nível do distrito de Chongoene. Mas nem em todos casos tem sido assim, existem outros casos em que as regras de jogo são cumpridas, como é o caso do exposto no seguinte posicionamento: [...] *Sim, existem os conselhos locais. (...) Já aconteceu isso de sermos chamados para escolher os membros que iram nos representar nos conselhos locais*<sup>100</sup>.

#### **4.4. Os conselhos locais na promoção da participação comunitária em chongoene**

Os CLs são órgãos de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões que afectam a vida das populações, o seu bem estar e o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso.

A consulta comunitária permite o governo governar melhor e as comunidades a estarem mais envolvidas nas decisões que afectam suas vidas. Cidadãos activos e envolvidos nos processos de tomada de decisão podem tornar as decisões mais transparentes<sup>101</sup>.

Participar, significa tomar parte em algo, pertencer a, mas também significa fazer saber, informar. Neste pensamento, aprende-se que o processo participativo compreende alguns elementos como informação, com isto, frisar que não basta só criar instituições participativas e contar com a presença de alguns membros nas deliberações, é necessário que haja informação, conhecimento da existencia dos CLs, os direitos e deveres que as comunidades tem face a essas instituições.

Nesta senda, os CLs contam com a planificação participativa que compreende três componentes da planificação participativa e consequentemente o processo de monitoria e avaliação das três componentes.

#### **4.5. Planificação Participativa**

A participação dos diversos actores em particular as comunidades no processo de planificação, garante que as decisões tomadas vão de encontro com as prioridades definidas pelos mesmos. As comunidades assumem assim, a sua responsabilidade no processo de planificação e desenvolvimento local.

---

<sup>100</sup> Paulo Joel Langa – cidadão do distrito de Chongoene, residente em Ngunzene.

<sup>101</sup> MONJANE, Celso. Op.cit.

Existem três componentes da planificação Distrital Participativa, designadamente:

- 1. Planificação Estratégica – (PEDD)** é um documento orientador e estratégico de longo prazo que guia e incentiva o desenvolvimento do distrito. É o mapa cartográfico que indica o caminho para o futuro.
- 2. O ciclo anual de planificação – (PESOD)** representa a planificação e execução de todas actividades distritais e provinciais que beneficiam o Distrito integradas no PEDD.
- 3. Diálogo com a sociedade civil** – permite a sua participação na melhoria da governação do distrito através do seu conhecimento dos problemas e as possíveis soluções. É vista como um parceiro do Governo Distrital e participa activamente na elaboração e implementação do plano.

#### **4.6. Monitoria e Avaliação**

Tem por objectivo o estabelecimento de um controlo sistemático do progresso das actividades planificadas, bem como a análise de adequação entre o planificado e o realizado, e caso necessário, propor modificações.

*Neste processo, as comunidades ou os membros do CL's fazem o balanço do processo de implementação das políticas tendo como critérios os objectivos pretendidos e de forma subsequente o nível de implementação, permitindo que possam perceber as falhas e o que precisa ser revisto no processo de implementação para que se possa alcançar os objectivos pretendidos<sup>102</sup>.*

Este é um estágio que ocorre exactamente após a implementação das políticas públicas, com vista a aferir se as políticas estão alcançando os objectivos pelos quais foram criados. Igualmente, os governantes podem usar o resultado da avaliação como base para a legitimação dos seus actos de governação<sup>103</sup>. Contudo, entende-se que nem todos membros dos CLs são dotados de conhecimentos que os permitam participar com a devida efectividade deste processo de avaliação e monitoria, pois segundo o Secretário Permanente:

*[...] Em alguns momentos temos que tentar explicar aos membros no processo de avaliação quais os resultados obtidos, se positivos ou*

---

<sup>102</sup> Machai – Secretário Permanente do Governo Distrital de Chongene.

<sup>103</sup> SITOE, Eduardo & LUMBELA, Sélcia. Op.cit. Pág 56.

*negativos. É de salientar que nem todos compreendem a língua portuguesa, havendo assim a necessidade de explicá-los na língua local, pegando nos objectivos pretendidos com determinada política e os resultados obtidos com a mesma.*

Este argumento mostra em parte algumas limitações dos membros dos CLs locais em matérias ligadas a todo processo da criação até a fase da avaliação das políticas públicas, mostrando também a fraca participação dos membros às sessões assim como o desconhecimento de algumas políticas que são aprovadas em nome dos CLs.

Por outro lado, mostra quão fraca tem sido o processo de prestação de contas, assim como deixa a desejar a qualidade da participação por parte dos membros dos CLs dado o seu fraco domínio sobre os assuntos que são tratados nas sessões dos CLs. Neste rumo, os CLs estão presos numa espécie de participação passiva e manipulativa, pois os membros dos CLs são informados sobre o que foi deliberado e como está sendo o processo de implementação de tais deliberações, assim como a participação continua sendo uma pretensão dado que nem todos membros são eleitos, o que faz com que os tais não tenham nenhum poder.

#### **4.7. Periodicidade das sessões**

Os Conselhos Locais devem reunir pelo menos duas vezes por ano. A primeira sessão deve acontecer no primeiro trimestre para apreciar o relatório de implementação de actividades do ano anterior, *assim como a formulação de um novo plano com base nas petições das comunidades para o ano em causa*<sup>104</sup> e a segunda no terceiro trimestre para fazer o balanço dos planos em implementação. A participação das comunidades se efectiva através das consultas comunitárias durante as fases de elaboração e validação dos planos (PEDD e PESOD).

Contudo, os CL's podem realizar outras sessões de carácter extraordinário para tratar de assuntos pertinentes e de interesse local<sup>105</sup>.

A agenda para as sessões dos Conselhos Locais é preparada pela mesa do respectivo CL, em coordenação com a Secretaria Distrital, Autoridades Comunitárias, ONG's e projectos que actuam no Distrito. A mesa solicita sugestões aproximadamente um mês antes das sessões

---

<sup>104</sup> Alice Preciosa – Técnica Superior do Departamento de Planeamento e Desenvolvimento do Distrito de Chongoene.

<sup>105</sup> LOLE 10 de Junho de 2005. Art 120.

ordinárias. E as sessões são convocadas pelo dirigente do órgão local (Administrador, Chefe do Posto Administrativo, Chefe de Localidade e Chefe da Povoação).

Contudo, nestes últimos tempos em que a pandemia do Covid-19 assola o país, tem afectado a forma como os CLs funcionam, segundo explana uma das líderes comunitárias:

*[...] Temos conselhos locais, e normalmente vínhamos fazendo algumas reuniões com a comunidade, mas nestes últimos tempos desde que a pandemia do Covid-19 começou não temos mais nos reunidos. Nesta nossa comunidade temos enfrentado problemas de falta de corrente eléctrica, assim como de água potável, mas como não temos nos reunidos por conta da pandemia, não temos como fazer pressão ao governo face a estes problemas<sup>106</sup>.*

Este argumento mostra alguns desafios que alguns dos CLs tem enfrentado face a nova realidade imposta pelo vírus da Covid-19, mostrando a necessidade do Governo Local ser dotado de ferramentas de gestão estratégica, isto é, um plano de acção que permita e garanta a continuidade e funcionamento dos CLs para que as comunidades possam continuar contribuindo em ajudar aos governos locais na identificação dos problemas que afectam a sociedade, assim como na apresentação das possíveis soluções. Por outro lado, o argumento acima suscita a seguinte questão: *Será que a comunidade sabe qual é o real papel dos CLs?* Pois a pandemia apresenta-se como um problema que assola todo o país, e neste caso em específico, assola o funcionamento e a continuidade dos CLs. A questão leva-nos a seguinte ideia, os CLs deviam olhar para este problema como uma oportunidade, isto é, mostrar para que servem, no sentido de apresentar soluções a nível local para fazer face a pandemia, contudo percebe-se que os CLs não actuam como deveriam actuar, isto é, órgãos de consulta onde soluções ou opiniões de como melhorar as coisas são apresentadas, o que nota-se é que os CLs esperam que as soluções venham do Governo Distrital.

*[...] Terei dificuldades de dizer o que são exactamente os conselhos locais, mas sei que existem, porque já fui convidado para participar numa das reuniões como líder religioso, mas não sou membro dos conselhos locais. (...) Discutimos sobre o que poderia ser feito com o valor dos sete milhões, assim como a necessidade da criação do*

---

<sup>106</sup> Chiluvane – Líder comunitário do Fidel Castro.

*distrito de Chongoene, isso em 2015, mas de lá p'ra cá nunca mais participei*<sup>107</sup>.

O argumento acima mostra em parte que alguns cidadãos embora participem das reuniões dos conselhos locais, a dificuldade mostrada em dizer o que exactamente seja um conselho local reflecte o quão limitada pode ser a informação que eles tem sobre os mesmos, isto é, os seus direitos face aos conselhos locais. Uma outra posição que reforça essa ideia é a que se segue:

*[...] Nunca ouvi falar de conselhos locais ou consultivos, por isso não sei o vem a ser. Mas tenho participado em algumas reuniões realizadas na nossa comunidade, mesmo quando temos algumas preocupações a nível da comunidade, fazemos chegar aos nossos líderes, como é o caso da corrente eléctrica e de algumas fontenárias que temos pedidos que nos respondam, isso desde o ano passado*<sup>108</sup>.

Em parte os argumentos acima expostos levam a entender que a expressão conselho local ou consultivo não é vulgar, as pessoas sabem que existe um espaço ou um meio no qual podem canalizar suas opiniões ou preocupações face aos problemas e desafios que suas comunidades enfrentam e por vezes propor soluções, só não sabem como esse meio se designa, no tanto que acabem confundido com os encontros do bairro para resolver problemas.

Um outro argumento partilhado é este:

*[...] Tivemos conselhos consultivos, mas os membros desapareceram e de lá para cá, não tivemos mais nada, assim estamos sem conselhos consultivos. Mas, agora estamos na luta de tornar a dar vida ao conselho consultivo da localidade, tínhamos mais ou menos 16 membros e destes 16 não havia nenhum jovem. Tínhamos sim alguns membros do partido, como era o caso da mamã Amélia. Aqui nunca tivemos conselhos consultivos da povoação*<sup>109</sup>.

Os dois argumentos reforçam alguns resultados dos estudos feitos em alguns, a ideia de que, os processos participativos entraram em Moçambique de forma tímida, por vezes com

---

<sup>107</sup> Artur Munguambe – Líder religioso residente no Bairro 2.

<sup>108</sup> Justino Sotho – Cidadão do distrito de Chongoene, residente no bairro 2, Tuene.

<sup>109</sup> Manhique – Líder comunitário de Cumene.



abordagens minimalistas e baseados em modelos de envolvimento de cidadãos que nem sempre almejavam mudanças significativas nas dinâmicas de governação local<sup>110</sup>.

Por outro lado, olhando para os espaços de participação local criados a nível dos distritos, constata-se que a sua dinâmica de funcionamento é estruturada pelo sistema de partido dominante<sup>111</sup>. É apresentado um argumento segundo o qual a composição dos CLs usou-se a lógica de *path dependency*, pois em vez de seguirem-se as actuais regras de jogo institucionais, usaram-se mecanismos de auto-reforço destas regras conferindo poder a alguns actores ligados ao partido no poder<sup>112</sup>.

Por outro lado, nota-se que o processo de criação dos CLs em Chongoene não partiu da base, o que por sua vez torna contínuo o problema das reformas políticas que ocorrem em Moçambique, *top-down*, este modelo mostra claramente que a falta de espaços para um envolvimento activo e efectivo das comunidades na identificação dos seus próprios problemas, pode reduzir o êxito extraordinário da descentralização e limitar as promessas da participação das comunidades<sup>113</sup>.

E mais, o argumento acima exposto, apresenta um outro dado atinente a inclusão de alguns grupos, como é o caso dos jovens, nesta senda, pode se inferir que as deliberações ou actividades desenvolvidas pelos conselhos locais não levam em conta as preocupações dos jovens.

Um outro argumento apresentado por um dos líderes comunitário que da entender algumas limitações no processo selectivos dos que elegem os líderes comunitários que consequentemente compõem os CLs:

*[...] Já ouvi falar dos conselhos consultivos, mas do momento não lhe posso ajudar muito em dar informações sobre o funcionamento dos mesmos, porque fui eleito recentemente isso em Março deste ano 2022, ainda não estou abalizado sobre os conselhos consultivos. Nunca havia participado dos conselhos consultivos, até as candidaturas não foram voluntárias, os membros do meu bairro escolheram-me, daí fiquei*

---

<sup>110</sup> DIAS, Nelson. **Orçamentos Participativos, Planificação participativa em Moçambique**. Agosto de 2015.

<sup>111</sup> FORQUILHA e ORRE. Op.cit.

<sup>112</sup> PIERSON (2004) citado por SIMIÃO, Feliciano Victorino. Op.cit. Pág.36.

<sup>113</sup> CANHANGA, Nobre de Jesus Varela. **Descentralização Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal**. 2001. Pág.18.

*sabendo de que fui eleito. Quanto ao chefe de povoação ainda não temos, só temos aos níveis das localidades*<sup>114</sup>.

Este argumento mostra que a selecção, assim como os membros que fazem parte dos CLs é feito com base em afinidade e por vezes popularidade, deixando de lado a questão do conhecimento e compreensão das regras de jogo dos CLs, o que por sua vez mostra o quão fraco tem sido o processo de selecção dos membros dos CLs.

Do outro lado a fraca cultura política na dimensão cognitiva apresentada por Almond e Verba, o que por sua torna consequentemente fraca a participação ou contribuição dos membros do CLs na discussão dos problemas que afectam a sua comunidade e na apresentação de possíveis soluções aos problemas exposto e mais, tornam-se mais propensos a participação manipulativa descrita por Jules Prety, uma participação sem nenhum poder. O que dá a entender que boa parte das decisões tomadas nos CLs, não passam de decisões acertadas, isto é, o governo já vem com as soluções para os problemas apresentados e estas mesmas decisões são feitas parecer decisões tomadas pelas comunidades.

É também apresentando um outro interessante argumento por um dos membros do conselho local, segundo o qual:

*[...] Tenho participado das reuniões do conselho local, até porque sou membro. Todavia, participo com algum receio, pois certa vez tivemos uma reunião na qual discutíamos sobre a questão da responsabilidade social de uma empresa que tem um areeiro, pois os seus caminhões têm danificado as vias de acesso e causado muita poluição, por conta da poeira, e isso afecta muitos residentes aqui no posto administrativo de Chongoene. Nesta senda, eu pedi ver a cláusula do contrato da empresa com o distrito e disse que a empresa deveria cumprir com os deveres da responsabilidade social, caso não, que fosse parada. Pelo que, volvidos alguns dias, recebi o dono da empresa em minha casa, sem saber como e quem lhe teria dado o meu endereço e o meu nome, nesta visita ele queria mais explicações sobre o posicionamento que eu tive na reunião do conselho local, todavia eu disse p'ra ele que isso era assunto do conselho local*<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Nhamusse – Líder comunitário de Nhanpfunhene.

<sup>115</sup> Alfeu Manhique – membro do conselho local

Este argumento mostra alguns riscos da participação que de certa forma podem afugentar alguns membros por conta da intimidação que se vive e reforça a ideia de que as decisões tomadas são por vezes acertadas. Como acrescenta o mesmo: *os meus colegas do conselho local geralmente têm se mostrado passivos nas reuniões dos conselhos locais, quase que nunca contestam nada do que lá se diz*<sup>116</sup>.

O sucesso deste processo só pode ser alcançado com a observância de um máximo rigor metodológico, alargando o espaço para o envolvimento e acomodação dos interesses de todos os segmentos políticos e sociais na formulação, implementação e monitoria das políticas de desenvolvimento<sup>117</sup>.

#### **4.8. Os conselhos locais na promoção da consolidação democrática no distrito de Chonguene**

A democracia é um regime de poder compartilhado entre os diversos membros dos grupos sociais de um determinado Estado. É o povo com base no seu poder que escolhe quem deve o representar, responder pelos seus interesses. Uma democracia é democrática quando tem direito de tal maneira que a actividade democrática social se realize como um contra poder social que determina, dirige, controla e modifica a acção estatal e o poder dos governantes.

A democracia é um método político para se chegar a decisões políticas, onde mais faz sentido que certas decisões sejam tomadas a nível da região na qual as pessoas são directamente afectadas pelas mesmas.

A descentralização democrática pressupõe não somente a deslocação parcial, temporária ou definitiva da autoridade do centro do poder para os níveis mais baixos, como também prevê a prestação de serviços descentralizados e consequentemente a prestação de contas<sup>118</sup>.

A criação dos CLs acompanha a ideia de que a cultura democrática requer a criação de espaços para diálogo permanente e construtivo entre os dirigentes locais e as comunidades. Este diálogo é feito através das sessões dos conselhos locais e das três componentes da

---

<sup>116</sup> IBDEN

<sup>117</sup> CANHANGA, Nobre de Jesus Varela. Op.cit. Pág. 103-104.

<sup>118</sup> JAMAL, Saide. **Descentralização e democracia local: mecanismos de participação vertical de contas dos governos locais em Moçambique – Os conselhos locais**. Coimbra, Portugal, 2014. Pág.46.

planificação participativa (PESOD, PEDD e o diálogo social), que são os instrumentos que orientam as actividades do governo distrital.

Contundo, o ideal democrático tem se mostrado longe de ser alcançando no distrito de Chongoene, pois segundo as declarações resultantes das entrevistas feitas as comunidades, as IPs ainda não conseguiram confrontar as relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de acção política. Isto dado em parte ao desconhecimento destas instituições, desconhecimento este que não permite com que estas instituições sejam efectivamente representativas e participativas.

A predominância das dinâmicas locais nos processos de selecção dos membros em detrimento do previsto na lei, que é através do voto ao nível das comunidades que ocorre do nível mais baixo (povoação) ao mais alto (distrito), mostram que a institucionalização dos CLs locais não partiu da base para cima, mas de cima para baixo. O que evidentemente mostra que a composição e institucionalização dos CLs têm reflectido os interesses das elites governantes e muito longe de refletir as preocupações dos cidadãos daquele distrito.

Este desvirtuamento destas instituições não permite que haja uma legitimação das IPs ou das instituições do Estado, e conseqüentemente a pretensão da consolidação democrática por via destas instituições a nível local que deveriam servir de treino num nível micro para o conseqüente alcance de uma democracia consolidada a nível nacional ainda é um desafio ou problema que ainda não está sendo resolvido.

Não podemos pensar a democracia sem a participação e os mecanismos que viabilizam a participação, é por meio da participação que o povo exerce seu poder e confronta seus dirigentes. Nisto, é também necessário que os demais grupos sócias estejam envolvidos e incluídos nas instituições participativas, a fim de que as políticas sejam resultado do consenso democrático. Entretanto, os CLs de Chongoene ainda enfrentam desafios no alcance desde objectivo, pois em alguns CLs os jovens não encontram-se representados, o que de certa forma apresenta-se como um impasse para a consolidação democrática.

A representatividade nestes órgãos (CLs), ainda apresenta-se como limitação, pois as políticas públicas não conseguem corresponder ou refletir os anseios de todos grupos sociais, e mais, é necessário que a participação dos cidadãos nos CLs seja efectivo, não limite-se apenas no formal, mas também na prática.

## **CAPITULO V**

### **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.**

#### **5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Pesquisa propunha-se a analisar o papel dos conselhos locais na promoção da democracia, especificamente o caso do distrito de Chongoene. Buscando entender como tem sido a representatividade dos Conselhos Locais; discutir o papel dos CLs na promoção da participação comunitária; e reflectir o papel dos CLs na consolidação da democracia.

Dos resultados obtidos constatou-se que do ponto de vista legal os conselhos locais em sua estrutura são inclusivos, dando mais primazia aos líderes comunitários 40% e as mulheres 30% de representatividade, sendo que a sua criação parte da base (povoação) até ao nível distrital. Contudo, não se respeitou o predefinido ou o previsto no quadro legal pois, nem todas as povoações possuem conselhos consultivos, o que por sua vez, desvirtua a ideia prevista no quadro legal segundo a qual o processo de constituição dos conselhos consultivos parte da base, isto é, primeiro pelas povoações até ao nível dos conselhos consultivos do distrito.

Embora existam conselhos consultivos no distrito de Chongoene, o alcance dos resultados pretendidos ainda é um desafio, pois essas novas instituições ainda não conseguiram captar boa parte dos cidadãos do distrito de Chongoene e tornar o processo participativo inclusivo, isto é, permitir que todos grupos sócias, assim como as diferentes faixas etárias sejam efectivamente representadas, como é o caso dos jovens.

Os desafios existentes em prol do processo participativo colocam em causa a razoabilidade das decisões ou das políticas públicas, pois dificilmente poderão reflectir os anseios de boa parte dos cidadãos do distrito de Chongoene, o que de certa forma pode criar um conflito entre a forma como os dirigentes do distrito tem guiado os caminhos do distrito e o que os cidadãos daquele distrito querem.

O desconhecimento da existência dos conselhos locais denunciado por alguns cidadãos dos distrito de Chongoene, mostra o quão problemático ou questionável torna-se a ideia da representatividade dos conselhos locais no distrito de Chongoene, pois por um lado existem os que não sabem da existência dessas instituições e por essa razão não tem como participar e muito menos eleger os seus representantes. Por outro lado, existem os que sabem da

existência dos conselhos locais e em alguns casos são membros, mas não lembram-se de ter havido algum processo de votação para ocupar as posições de representantes. Isso mostra em grande parte que a informação sobre os conselhos locais não tem sido difundida como devia ser, pois uns nem conhecem os conselhos locais, por outro lado os que conhecem os conselhos locais, pouco sabem sobre como funciona, isto é, as regras de jogo, e isso limita a sua participação.

Um outro elemento que se verificou, é a existência de alguns membros ou representantes do partido político no poder dentro dos conselhos consultivos, reforçando a ideia segundo a qual a dinâmica do funcionamento destes órgãos de consulta é estruturada numa lógica de partido dominante.

Também constatou-se que alguns membros dos conselhos consultivos (representantes das comunidades) não têm domínio ou conhecimento suficiente sobre a função e importância dos conselhos consultivos para o desenvolvimento do distrito. Facto este que por sua vez não permite uma participação efectiva e contribui para o pouco envolvimento dos mesmos no processo decisório. Por outro lado, é possível notável que ainda não foi captada na essência o papel dos CLs pelos cidadãos do distrito de Chonguene, pois olham para estas instituições com meios para canalizar os problemas daquele distrito e não como um portal para apresentar possíveis soluções.

Entretanto, constata-se que a forma como os conselhos consultivos foram institucionalizados no distrito de Chongoene, não contribuem para a promoção da participação comunitária, assim como a consolidação da democracia, pois é necessário que os seus protagonistas “representantes e representados”, estejam convencidos do bem fundado em tal sistema. Para que a actividade democrática se realize é necessário que a comunidade (povo) tenha consciência de seu poder e tome posse do mesmo na condução dos seus interesses, controlando e modificando o poder dos governantes. Se a democracia tem como principal valor a participação do maior número possível de pessoas para tomar decisões substantivas sobre questões que as afectam, é necessário que tais pessoas estejam imbuídas de ferramentas que lhes permitam tomar decisões acertadas.

## 5.2. RECOMENDAÇÕES

Tendo sido constatados alguns problemas que limitam a participação e consequentemente o não desenvolvimento de um ambiente que permita a consolidação democrática, recomenda-se o seguinte:

- É necessário que os membros dos conselhos locais sejam efectivamente eleitos pela comunidade, para que possam ser representantes legítimos da comunidade nos CLs;
- A redemocratização dos conselhos consultivos por parte do governo distrital, pois o quadro legal estabelece que o processo de criação dos CLs parte da base (povoação até ao nível do distrito), contudo notou-se que os CLs não existem em todas unidades territoriais, principalmente o da povoação que constitui a base. Podendo assim contribuir para o aumento da participação;
- Notou-se que os cidadãos do distrito de Chonguene, assim como alguns membros dos CLs não estão imbuídos de conhecimento suficiente sobre o que são e para que efetivamente servem os CLs, pelo que pautando-se por campanhas de educação cívica para a comunidade no geral e capacitação dos membros em matéria de CLs poderiam tornar a capacitação activa;

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **AfriMapp. Moçambique: Democracia e Participação.** Johannesburg, África do Sul, 2009;
2. ALMEIDA, Carla. **O que sabemos sobre as instituições participativas: três aprendizados.** In: Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida e José António Moroni (Orgs). **A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e perspectivas.** São Paulo: Lutas Anticapital. 1ªed. 2020;
3. **A Política Das Políticas Públicas: Progresso económico e social na América Latina:** Relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University; Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID. 2007;
4. BECKER, Paula & RAVELOSON, Jean Aimé A. **O que é democracia?** [S.N]. Luanda. 20011;
5. BEMBELE, Luís Isidro. **Participação Comunitária em projectos de Turismo e Desenvolvimento Local em Moçambique (2000 -2014): O caso de localidade de Gala.** Dissertação. Rio de Janeiro, UFRJ-IFCS, 2016;
6. BILÉRIO, Bernardino. **Papel dos Governos (Autarquias) Locais na Consolidação da Democracia em Moçambique: 1998-2006.** Caso do Município de Inhambane. IESE. 19 de Setembro de 2007;
7. BORDINAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação.** 8ªed. 3ª reimpr. São Paulo: Brasiliense. 1994;
8. 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;
9. \_\_\_\_\_. **Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração das agendas locais.** Maputo: IESE. 2007;
10. CASTILHO, Auriluce.P, BORGES, Nara.P & PEREIRA, Vânia.T. **Manual de metodologia científica.** 2ªed. Itumbiara, 2014;
11. CISTAC, Gilles. **Moçambique: institucionalização, organização e problemas do poder local.** Lisboa, Abril de 2012;
12. DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília: UnB. 2001;



13. DE ALMEIDA, Débora Rezende & LAVALLE, Adriano Gurza. **Democracia: qual queremos?** In: Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida e José António Moroni (Orgs). **A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e perspectivas.** São Paulo: Lutas Anticapital. 1ªed. 2020;
14. **Democracy Index 2020: In sickness and in health? The Economist Intelligence Unit Limited.** 2021;
15. FARIA, Fernanda & CHICHAVA, Ana. **Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique.** Outubro. 1999;
16. FERNANDES, Tiago.M. **Descentralizar é fragmentar? Riscos do Pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique.** Junho de 2007;
17. FORQUILHA, Salvador e ORRE, Aslak. **Conselhos locais e institucionalização democrática em moçambique;**
18. FORQUILHA, Salvador. C. **Remendo Novo em Pano Velho: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique.** Maputo, Setembro de 2007;
19. \_\_\_\_\_. **Governo distrital no contexto das reformas de descentralização e administração em Moçambique: Lógicas, dinâmicas, desafios.** In: Brito, Luís. et al (Orgs.) **Pobreza, Desafios para Moçambique.** Maputo: IESE, 2009;
20. \_\_\_\_\_. **Governação distrital no contexto das reformas de descentralização administrativas em Moçambique: Lógicas, dinâmicas e desafios.** Moçambique, 2010;
21. \_\_\_\_\_. **Reformas de Descentralização em Moçambique.** 2020;
22. GEDDES, Barbara. **O quê Sabemos Sobre Democratização Depois de Vinte Anos?** [S.I]. [S.N]. 2001;
23. GILL, António. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa.** 4ª.ed. São Paulo: Atlas, 2002;
24. GORCZEVSKI, Clovis & MARTIN, Nuria. B. **Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI.** 1ªed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018;
25. GONLARI, Rissiane. **Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia: representação versus participação.** [S.I].2011;
26. GUAMBE, Egídio. **Burocratizando ou partidarizando a descentralização? por uma perspectiva de reconciliação pós-conflitos em Moçambique.** Democracia

- multipartidária em moçambique.** 1ªed, EISA Org. Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe e Ercídio de Salema. 2020;
27. GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **As controvérsias e o debate sobre a descentralização na literatura;**
28. HALL. Peter A & TAYLOR. Rosemary C.R. **As Três versões do Neo-Institucionalismo.** Lua Nova. 2003;
29. HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: A democratização no final do século XX.** São Paulo: Editora Ática, Brasil, 1994;
30. JAMAL, Saide. **Descentralização e democracia local: mecanismos de participação vertical de contas dos governos locais em Moçambique – Conselhos Consultivos Locais.** Coimbra, Portugal, 2014;
31. LALÁ, A & OSTHEIMER, A. **Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003).** Moçambique, Dezembro, 2003;
32. LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos.** Rio de Janeiro, n.37, 1º semestre. 1994;
33. **Manual de Formação em Matérias de Planificação Distrital Participativa, Conselhos Locais e Autoridades Cunitárias.** 2ªed revista, Maputo, Fevereiro de 2015;
34. MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 8ed. São Paulo: Atlas 2017;
35. \_\_\_\_\_ . **Fundamentos de metodologia científica.** 5ed. São Paulo: Atlas 2003;
36. MARTINS, Rodrigo Caldeira de Almeida. **Análise Económica do Comportamento Eleitoral em Portugal.** [S.N]. Coimbra, 2010;
37. MESQUITA. Nuno e CANTONI, Stefania. **Participação Política On-line VS. Off-line no Brasil. In Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política.** /Nuno Coimbra Mesquita (Org.). – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016;
38. MÉTIER. **Perfil da Descentralização em Moçambique.** Maputo: Unidade Editora de métier, 2004;
39. MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisá-las.** Sociedade e Cultura, Vol 18. Brasil. 2015;

40. MONJANE, Celso. **Guião de participação da sociedade civil e cidadãos no funcionamento dos conselhos locais**. MAP Consult.Lda. Maputo, Agosto de 2014;
41. NGOENHA, Severino.E. **Democracia Disjuntiva. Democracia multipartidária em moçambique**. 1ªed, EISA Org. Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe e Ercídio de Salema. 2020;
42. NGUIRAZE, André. C & AIRES, Jussara. D. **Conselhos consultivos como imperativos de governança: O caso de Moçambique**. Rio de Janeiro, 2012;
43. NYAKADA, Vasco Pedro. **Lógica Administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006)**. Brasília-DF, 2008;
44. PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: PAZ E Terra. 1992;
45. **Papel dos Meios Informativos nas lutas da Cidadania (6)**. Maurilo César Soares. **Representações, Jornalismo e Esfera Pública Democrática**. São Paulo: Cultura Académica. 2009;
46. PEREZ, Olivia Cristina & FREITAS, Victor.E.V. de Sandes. **O legado das instituições participativas na democracia brasileira. Portugal no contexto Europeu**. Vol.1: Instituições e Política. Helena Carreiras, Andreas Malamud & José Manuel Leite Viegas. Lisboa. 2007;
47. PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed, Novo – Humbergo – Rio Grande do Sul – Brasil, 2013;
48. PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação Governança e Redes de Políticas Administração Judiciária**. São Paulo: Editora ATLAS S.A. 2013;
49. 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;
50. ROSENFELD, Denis L. **O que “é” democracia**. 2ª reimpr. 5ªed. São Paulo: Brasiliense. 2003;
51. SANDERS, Elizabeth. **Historical Institutionalism**. Sarah Binder, Bert A. Rockman & R.A.W. Rhodes (Orgs) the Oxford HandBook of Political Institutions. New York. 2006;

52. SIMÃO, Feliciano Victorino. **Descentralização e Participação Local em Moçambique: Uma Análise das Experiências dos Conselhos Locais no Distrito de Magude, 2006-2011**. Maputo, Dezembro de 2013;
53. SITOE, Eduardo & LUMBELA, Selcia. **Módulo de Planificação, Análise de Políticas Públicas**. Maputo, Maio de 2013;
54. SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre. 2006;
55. VIEGAS, José Manuel.L & FARIA, Sérgio. **Participação Política: O Caso português numa perspectiva comparative europeia. O legado das instituições participativas na democracia brasileira. Portugal no contexto Europeu**. Vol.1: Instituições e Política. Helena Carreiras, Andreas Malamud & José Manuel Leite Viegas. Lisboa. 2007;
56. VISCARRA, Simone.P. **Democracia e cultura política no rio grande do sul no pós-1985: Tem a abertura política brasileira influenciado na participação política dos gaúchos?** In: **Teoria e Prática da Ciência Política**. Kelly Cristina Campones (Org), Atena Editora, 2018;
57. WEIMER, Bernhard e CARRILHO, João. **A Economia Política da Descentralização: Dinâmicas, Efeitos e Desafios**. Maputo, Dezembro 2017.

## 7. Legislação

1. Lei n.º2/97, 18 de Fevereiro - Lei que cria o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais.
2. Lei n.º8/2003, 19 de Maio - Lei dos Órgãos Locais do Estado.
3. Lei n.º 3/2016 de 6 de Maio. – Lei que cria o Distrito de Chonguene

## Sites da internet

1. Ver: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Chonguene-\(distrito\)](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Chonguene-(distrito))
2. <https://www.ane.gov.mz/gaza/>
3. CHAUI, Marilena. O que é democracia. [www.cerpssc.com](http://www.cerpssc.com)

## 8. APÊNDECES

### Lista dos entrevistados

Nº	Entrevistados	Categoria	Modalidade	Data da entrevista
1	Alice Preciosa	Téc.Superior do dep. Desen. e planificação distrital de Chongoene.	Pessoalmente	22/03/2022
2	Paulo Joel Langa	Cidadão de Chongoene, Nguzene. Chilumbele “A”	Pessoalmente	22/03/2022
3	Machai	Secretário Permanente do distrito de Chongoene.	Pessoalmente	24/03/2022
4	Nando Langa	Cidadão do distrito de Congoene	Pessoalmente	24/03/2022
5	Celina Joaquim	Cidadã do distrito de Congoene	Pessoalmente	25/03/2022
6	Chiluvane	Líder comunitário e Membro do CL	Telefone	30/03/2022
7	Crisalda	Líder comunitário e Membro do CL	Telefone	30/03/2022
8	Manhique	Líder comunitário e Membro do CL	Telefone	30/03/2022
9	Nhamusse	Líder comunitário e membro do CL	Telefone	30/03/2022
10	Chiluvane	Líder Comunitário e membro do CL	Telefone	31/03/2022
11	Alfeu Manhique	Cidadão e membro do CL da localidade	Pessoalmente	27/05/2022
12	Artur Munguambe	Líder religioso	Pessoalmente	24/06/2022
13	Luisa Macie	Cidadã do distrito de Chongoene	Pessoalmente	24/06/2022
14	Márcia Malate	Cidadã do distrito de Chongoene	Pessoalmente	24/06/2022
15	Justino Sotho	Cidadão do distrito de Chongoene	Pessoalmente	24/06/2022

## **ROTEIRO DAS ENTREVISTAS**

### **Para o Governo Distrital de Chongoene:**

1. Existem Conselhos Locais aqui? Quando é que surgiram e quando entraram em funcionamento?
2. Qual é a composição dos Conselhos Locais? Quem os integra? E qual/como foi o processo de selecção? Que função exerce cada membro integrante?
3. Quais as actividades desenvolvidas pelos Conselhos Locais?
4. Que canais o distrito tem usado para difundir a informação atinente aos Conselhos Locais?
5. Funcionamento: periodicidade, elaboração da agenda, convocatória, presidência das sessões, como são tomadas as decisões nas sessões, e quais os principais constrangimentos?
6. Qual tem sido o nível de afluência dos membros dos Conselhos Locais às sessões e como tem sido a participação nos debates?
7. Como tem sido a formulação da agenda?
8. De que forma este processo influencia na elaboração do PESOD?
9. Quantos Postos Administrativos tem este distrito?
10. Como tem sido garantida a participação dos cidadãos nos Conselhos Locais?
11. Quem tem presidido dos debates dos Conselhos Locais?
12. Quantos membros tem os Conselhos Locais deste distrito?
13. O distrito tem algum plano de desenvolvimento? Quais as acções ou programas aprovadas pelo distrito que tiveram o parecer dos cidadãos?
14. Como tem sido a prestação de contas?
15. Como o governo distrital tem feito para difundir e garantir que os cidadãos deste distrito tenham informação da existência dos Conselhos Locais?

### **Para os membros dos CLs do distrito de Chonguene**

1. Já ouviu falar de Conselhos Locais?
2. Tem a comunidade local informação sobre a existência dos CLs? Como tem sido difundida a informação?
3. Quais as actividades que tem/ são desenvolvidas pelos CLs?
4. Quais os assuntos que tem se discutido nos CLs?
5. Tem sido feita a prestação de contas sobre as actividades desenvolvidas pelos membros dos CLs nas comunidades que representam?
6. Qual tem sido o nível de afluência dos membros dos CLs às sessões e como têm sido a participação nos debates?

### **Para os membros da comunidade?**

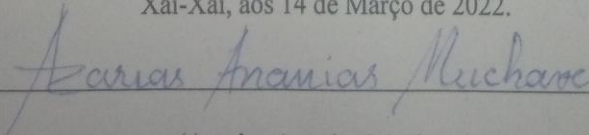
1. Já ouviu falar dos Conselhos Locais?
2. Para que servem os Conselhos Locais?
3. Já participou de algum processo de eleição dos membros dos conselhos locais?

**Examo. Senhor Administrador do distrito de Chongoene**

Eu, Azarias Ananias Muchave, natural de Xai-Xai, província de Gaza, residente no bairro 11 da cidade Xai-Xai, contactável através dos números 844000380/873400038, estudante finalista de Ciências Políticas pela Universidade Eduardo Mondlane, Campus, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, com o código de estudante: 20171124, venho por meio desta pedir a V. Excia que conceda-me uma entrevista no âmbito da colecta de dados para a realização do Trabalho de Fim de Curso, subordinado ao tema: O PAPEL DOS CONSELHOS LOCAIS NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA: Uma Análise do Conselho Local do Distrito de Chongoene (2016-2020). Junto em anexo o guião de entrevista, pelo que:

Pede deferimento.

Xai-Xai, aos 14 de Março de 2022.

  
\_\_\_\_\_  
(Azarias Ananias Muchave)

MONTE DO IMPERIAL, 100 metros de Chongoene  
Entrada 74 135  
Data 14/03/2022  
Ass. Jester da Gafg





REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
PROVÍNCIA DE GAZA  
GOVERNO DO DISTRITO DE CHONGOENE  
GABINETE DO ADMINISTRADOR

Ao  
Sr Azarias Ananias Muchave

NOTA n.º 7GA/ 900/2022

21 de Março de 2022

ASSUNTO: TRANSCRIÇÃO DO DESPACHO

Em resposta ao requerimento redigido pelo Sr acima referenciado, do dia 14 do mês de Março, junto se transcreve o despacho do Excelentíssimo Senhor Administrador do Distrito de Chongoene, cujo teve o seguinte teor:

*"Concordo."*

*Assina: O Administrador do Distrito*

*Artur Manuel Macamo*

*21/03/2022*

Cordiais saudações

A Chefe do Gabinete

Rosa Ofélia Banze Macuácuá

/Tec.Sup.N1/

