



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura Administração Pública

**Descentralização e Governação Local em Moçambique: a Lógica de
Articulação entre o Conselho Consultivo e o Governo Distrital na
Tomada de Decisões**

o Caso do Distrito de Gondola em Manica, (2007-2010).

O Supervisor:

Salvador Cadete Forquilha

O Supervisionando:

Joel Martins Elias

Maputo,
Setembro de 2012

Descentralização e Governação Local em Moçambique: a Lógica de Articulação entre o Conselho Consultivo e o Governo Distrital na Tomada de Decisões – o Caso do Distrito de Gondola em Manica, (2007-2010).

Monografia apresentada em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

O Júri

O presidente

O Supervisor

O Oponente

Maputo, ____/____/2012

ÍNDICE

DECLARAÇÃO.....	I
EPIÍGRAFE	II
DEDICATÓRIA.....	III
AGRADECIMENTOS.....	IV
LISTA DE ABREVIATURAS.....	V
RESUMO	VI
I. INTRODUÇÃO	1
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	2
1.2 DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNAÇÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE.....	3
1.3 O PROBLEMA DE PESQUISA	5
1.4 OBJECTIVOS	6
1.4.1 Geral:	6
1.4.2 Específicos:.....	6
1.5 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	6
1.6 JUSTIFICATIVA.....	7
1.7 REVISÃO DA LITERATURA.....	8
II. QUADRO TEÓRICO	14
2.1 QUESTÃO DE PARTIDA.....	17
2.2 HIPÓTESE	17
2.4 CONCEPTUALIZAÇÃO	17
III. QUADRO METODOLÓGICO.....	23
3.1 METODOLOGIA	23
3.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	25
IV. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	27
4.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO DISTRITO.	27
4.1.1 Localização, superfície e população.....	27
4.1.2 O Clima	28
4.1.3 Estrutura Sócio-Económica.....	28
4.1.4 Estrutura político-administrativa	29
4.2 CONSELHO CONSULTIVO DISTRITAL DE GONDOLA	30
4.3 FUNCIONAMENTO DO CONSELHO CONSULTIVO DISTRITAL.....	35
4.4 ARTICULAÇÃO ENTRE O GOVERNO E O CONSELHO CONSULTIVO LOCAL NA PLANIFICAÇÃO DISTRITAL	36
4.5 O PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO NO DISTRITO DE GONDOLA: A ELABORAÇÃO DO PLANO ECONÓMICO-SOCIAL E ORÇAMENTO DISTRITAL (PESOD)	38
4.6 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DISTRITAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO ECONÓMICO-SOCIAL E ORÇAMENTO DO DISTRITO DE GONDOLA.....	40

4.7 A INFLUÊNCIA DO CONSELHO CONSULTIVO SOBRE O GOVERNO DISTRITAL NA ELABORAÇÃO DO PESOD (2007-2010)	43
V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	47
5.1 CONCLUSÃO	47
5.2 RECOMENDAÇÕES.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
ANEXOS	55
I. GUIÃO DE ENTREVISTA	56
ANEXO II: LISTA DE ENTREVISTADOS	59

DECLARAÇÃO

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado integralmente, em nenhuma instituição para a obtenção de qualquer grau académico e que o mesmo constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e nas referências bibliográficas, as fontes que utilizei.

Maputo, Setembro de 2012

O Licenciando

Joel Martins Elias

EPÍGRAFE

"Sempre faço o que não consigo fazer para aprender o que não sei!"
(Pablo Picasso)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Elias Martins Caole e Joice Rafael Njenga, e aos meus irmãos, Eljo dos Santos Elias, Stela Leia Elias e Odete Elias Caole, os principais responsáveis pelos meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos vão à minha família, especialmente aos meus pais, Elias Caole e Joice Njenga e aos meus irmãos, Eljo, Stela e Odete e a todos que directa ou indirectamente contribuíram para a concretização deste feito.

Agradecimentos especiais vão ao Dr. Salvador Cadete Forquilha, meu supervisor, pela abertura que teve em aceitar a difícil tarefa de supervisionar este trabalho, sobretudo, pelo encorajamento, pela paciência, pelas críticas, correcções, sugestões feitas durante a sua elaboração e por todo apoio concedido, sem o qual não seria possível a realização deste trabalho.

Os agradecimentos são igualmente extensivos aos meus colegas do curso, especialmente, ao Miguel Natha, Helenildo Piletiche, Renato Amado, Claudino Nchumaly, Helton António, Tavares Cebola, à Amália Vilanculos e Lília Langa, pelo companheirismo e sobretudo pelo apoio e encorajamento prestado durante a realização deste trabalho.

Aos meus amigos Tiago Joaquim, Erlito Arlinto e Germa Estevão, pelos conselhos e encorajamento que sempre me deram para que eu pudesse seguir com esta difícil tarefa de estudar.

Finalmente, mas não menos importantes, devo uma palavra de agradecimentos aos meus colegas do quarto, Hector Mutatano, Nuro Alberto, Elliot Guterres, Chin Tok Teng Júnior, Semo Júnior, Mildó Malene, Fernando Sabino e Arão Rocha, pela amizade e companheirismo ao longo do curso.

À todos, vai o meu MUITO OBRIGADO.

LISTA DE ABREVIATURAS

CC	Conselho Consultivo
CL	Conselho Local
CCD	Conselho Consultivo Distrital
CCL	Conselho Consultivo da Localidade
CCP	Conselho Consultivo da Povoação
CCPA	Conselho Consultivo do Posto Administrativo
CCDG	Conselho Consultivo Distrital de Gondola
ETD	Equipa Técnica Distrital
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
IPCC	Instituição de Participação e Consulta Comunitária
LOLE	Lei dos Órgãos locais do Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
PA	Posto Administrativo
PEDD	Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital
PESOD	Plano Económico-Social e Orçamento Distrital
PESOP	Plano Económico-Social e Orçamento Provincial

RESUMO

O reconhecimento da importância da participação dos cidadãos no exercício da acção governativa, levou a que Moçambique desenvolvesse um conjunto de reformas que pudessem garantir um maior envolvimento dos cidadãos na gestão do interesse local, facto materializado por via da institucionalização de espaços específicos para o efeito – Os Conselhos Locais. O grande problema que se levanta neste processo é o carácter meramente consultivo destes órgãos, tornando-os em instituições sem praticamente nenhum poder de decisão sobre os aspectos de capital relevância ao nível local. Através de uma pesquisa eminentemente qualitativa, tendo como base o distrito de Gôndola em Manica, este estudo pretendia essencialmente analisar o nível de influência do conselho consultivo distrital sobre o executivo local na tomada de decisões no âmbito do PESOD, compreendendo um período temporal de quatro (4) anos, 2007-2010. As análises feitas dos dados colhidos ao longo da pesquisa, levaram-nos a concluir que, apesar de o Conselho Consultivo Distrital de Gondola constituir um órgão meramente consultivo no processo de tomada de decisões sobre o PESOD, tal como a legislação prevê, este órgão exerce uma significativa influência nas decisões do executivo local sobre este instrumento. Mesmo cabendo a este órgão um simples papel de emitir opiniões e pareceres neste processo, trata-se de opiniões que jogam um papel extremamente importante, tornando-se basilares e determinantes nas decisões do executivo distrital sobre este instrumento de planificação local.

Palavras-chave: *Descentralização, Governação, Participação Comunitária e Conselho Local.*

I. INTRODUÇÃO

A abertura do espaço político em Moçambique, criou condições para a introdução de uma série de reformas que foram se desenvolvendo ao longo do tempo, onde se destacam as reformas de descentralização que, por sua vez, abriram espaço para o envolvimento dos cidadãos no processo de governação.

Temos assistido nos últimos tempos, iniciativas que têm vindo a ser desenvolvidas por parte do Governo Moçambicano visando garantir maior participação dos cidadãos no exercício da acção governativa, assegurando o seu envolvimento na tomada de decisões, cuja materialização foi assegurada através da criação de espaços específicos para o efeito, concretizado por via da institucionalização dos Conselhos Locais (CL), como reconhecimento da importância que este processo tem na governação e nos esforços virados para o desenvolvimento, sobretudo na implementação dos programas e principais instrumentos de governação a nível local.

Entretanto, os moldes em que estes espaços foram criados e constituídos, assim como o seu funcionamento, tem estado no centro de muitas críticas levantadas sobre os mesmos, principalmente no seu papel na tomada de decisões, se tomarmos em consideração os pressupostos que estiveram por detrás da sua criação e os objectivos com os quais se pretendem alcançar.

Neste sentido, com este trabalho pretende-se analisar o nível de influência que estes órgãos exercem sobre o governo distrital na tomada de decisões, sobretudo com a aprovação do novo regulamento que rege o funcionamento destas instituições.

Este trabalho é composto por cinco (5) capítulos, onde no primeiro é feita a introdução do estudo, apresenta-se o contexto do surgimento da descentralização e da governação local em Moçambique para de seguida falar do actual estágio da Descentralização e Governação Local no país, e depois apresenta-se o problema de estudo, os objectivos e faz-se a delimitação do tema. No segundo capítulo, faz-se a revisão da literatura, apresenta-se o quadro teórico, para depois levantar-se a hipótese do estudo e de seguida fazemos a clarificação dos principais conceitos operacionalizados ao longo do trabalho. O terceiro capítulo é reservado ao quadro metodológico, onde apresenta-se a metodologia usada para a realização do trabalho e as principais limitações que marcaram a sua operacionalização.

O quarto capítulo é marcado pela apresentação e discussão dos resultados colhidos, que começa com uma breve caracterização do local de estudo, para logo a seguir fazer menção ao Conselho Consultivo Distrital de Gondola na sua essência, onde apresenta-se os principais dados deste órgão, para depois abordar o respectivo mecanismo de funcionamento. É neste capítulo onde descrevemos a lógica de articulação que se desenvolve entre o conselho consultivo distrital e o executivo local. Fala-se igualmente do processo de planificação ao nível do distrito, sobretudo do processo de elaboração do Plano Económico-Social e Orçamento Distrital e posteriormente faz-se uma análise da participação do conselho consultivo distrital na concepção deste instrumento de planificação local, para depois fazer uma avaliação do nível de influência que este órgão exerce sobre o executivo local na elaboração do PESOD. No quinto capítulo, por sinal o último, apresenta-se as conclusões do trabalho e levanta-se algumas recomendações para a melhoria do desempenho do CCD no geral e dos seus membros em particular.

1.1 Contextualização

Como refere Kulipossa (2003) citado por Bilério (2011), Moçambique herdou do regime colonial português um sistema de administração estatal muito centralizado. O regime instaurado imediatamente após a independência manteve a centralização do poder político. Neste debate, Forquilha (2007) recorda que esta forte centralização da administração pública aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil, tornou o estado distante dos cidadãos na medida em que, o estado tinha cada vez mais dificuldades em promover aos cidadãos o serviço mínimo em áreas vitais.

Neste sentido, como refere Bilério (2011) citando MAE (2000), o governo de Moçambique reconhece que as transformações políticas, económicas e sociais que se verificaram no país, principalmente a partir da implementação do PRE e a aceleração do ritmo de degradação das cidades, criaram a consciência da necessidade de se promover mudanças na organização da Administração Pública.

Sendo assim, Moçambique começa a desenvolver um conjunto de reformas de carácter económico, político e administrativo, marcando o início de mudanças na organização e funcionamento do Estado, onde se destaca a abertura do espaço político, marcada pela

aprovação da constituição de 1990, que tiveram um impacto importante na configuração das relações entre o Estado e a sociedade.

No âmbito das reformas políticas e económicas, houve uma redefinição das relações de poder no seio do sistema político moçambicano, que se traduzia na implementação do processo de descentralização (Faria & Chichava: 1999).

1.2 Descentralização e Governação Local em Moçambique

A abertura do espaço político em Moçambique, consagrada na constituição de 1990, criou as bases para o processo de reconfiguração do estado, sob a forma de descentralização política e administrativa, (Forquilha, s/d).

Moçambique iniciou, em princípios dos anos 90 com o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), um processo de descentralização, tido como parte integrante de um conjunto de reformas políticas, económicas e administrativas, iniciadas desde os anos 80 (Faria & Chichava: 1999), facto que, de acordo com Rosário (2011), tinha como objectivo a reformulação do sistema administrativo centralizado, pouco eficiente e desequilibrado, então em vigor. Como refere Rosário (idem), a primeira fase do projecto de descentralização começa em 1994, marcada pela aprovação da lei 3/94, de 13 de Setembro, que cria os distritos municipais. Entretanto, antes que este projecto tivesse avançado para a sua concretização, uma nova fase se abriu em 1996, com a Lei 9/96, de 22 de Novembro, que de acordo com (Faria & Chichava: 1999) viria a estabelecer o actual quadro legal do poder local e conduzir à aprovação em 1997, da lei sobre as autarquias locais e que revogava a Lei 3/94.

As reformas de descentralização em Moçambique foram essencialmente marcadas por um processo de transferência e/ou devolução de competências, recursos funções ou atribuições, do nível central para os níveis locais, concretamente as administrações distritais e municipais.

Enquadrado num conjunto de reformas de carácter político, económico e social desenvolvidas em Moçambique desde os princípios dos anos 90, o processo de descentralização de competências, recursos, funções ou atribuições resulta, de acordo com Canhangá (2009), do reconhecimento de que as instituições locais estão na melhor posição para escolher um conjunto de prioridades públicas que corresponda mais nitidamente às demandas das

populações locais e de decidirem sobre o volume de oferta de certos bens e serviços públicos que tem um efeito sobre o país como um todo e que tem maior capacidade na definição de prioridades que viabilizam o arranque e rápido alcance dos resultados esperados no processo de desenvolvimento.

A implementação do processo de descentralização em Moçambique, abriu espaço para a participação dos cidadãos no exercício governativo, através do seu envolvimento no processo de tomada de decisões nos órgãos do Estado sobre os programas de desenvolvimento local, através da institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária (IPCC)¹, o que com isto, se propunha a melhorar a Governação Local, traduzindo-se no incremento dos níveis de eficácia e eficiência dos programas concebidos e implementados localmente, facto que marcou um passo importante para a democratização do processo decisório no exercício governativo local.

No processo político moçambicano, as origens das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) remontam às experiências de planificação descentralizada levadas a cabo em algumas regiões do país, nos finais dos anos 90 (Forquilha:s/d); e, inicialmente circunscrita a algumas províncias nomeadamente Nampula, Sofala e Manica, o processo de estabelecimento dos Conselhos Locais acelerou-se com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais e o seu Regulamento em 2003 e 2005 respectivamente (Lei 8/2003, de 19 de Maio; Decreto 11/2005, de 10 de Junho) e ganha outra dinâmica, estendendo-se para todo o país com atribuição aos distritos, a partir de 2006, de Fundos direccionados ao financiamento de iniciativas locais - FIIL² (Forquilha & Orre:2011).

¹ Ao longo do trabalho as IPCC são assumidas dentro da lógica estabelecida por Forquilha (2011), como sendo o conjunto de instituições criadas a nível local no âmbito da implementação da LOLE e do respectivo regulamento nomeadamente os CCD, CCPA, CCL, CCP, os Fóruns Locais e comités de desenvolvimento. E ao falarmos das IPCC referimo-nos essencialmente aos Conselhos, assumindo os termos como sinónimos.

² Fundo de Investimento de Iniciativa Local

1.3 O Problema de Pesquisa

O processo de institucionalização dos Conselhos Locais tem levantado algumas dúvidas, que abriram espaço para algumas críticas efectuadas em relação ao processo de descentralização, especificamente no que se refere aos mecanismos de funcionamento dos referidos espaços, sobretudo na lógica de articulação entre os Conselhos Locais e os Governos Distritais na tomada de decisões pois, como nota Forquilha (2010), a legislação não é suficientemente clara no que diz respeito às suas funções no processo de tomada de decisão a nível local, se trata-se de um órgão deliberativo ou uma mera instituição de consulta, onde em muitos casos são reduzidos a meros espaços de consulta, sem praticamente nenhum poder deliberativo, existindo distritos em que as decisões saídas dos Conselhos Locais nem sempre eram seguidas pelos Governos Distritais, sob o pretexto de que as IPCC têm função meramente consultiva e não deliberativa.

E com a aprovação do novo guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais, como referem Forquilha & Orre (2011), é retirado o poder decisório destas instituições, limitando-os simplesmente a poder aprovar o financiamento das actividades no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Distrital, tornando-se em instituições essencialmente viradas aos projectos ligados ao Fundo de Desenvolvimento Distrital, com competência simplesmente para decidir sobre o financiamento das iniciativas elaboradas e submetidas ao nível local, facto que dificulta a maximização das oportunidades previstas com a institucionalização dos referidos espaços.

Reduzidas que se encontram a meros espaços de consulta, enquadrado no debate sobre o funcionamento destas instituições, o estudo pretende analisar o nível de influência que os Conselhos Locais exercem sobre o Governo distrital na tomada de decisões sobre as prioridades de desenvolvimento local, isto é, analisar o poder que estes órgãos têm na tomada de decisões sobre os principais instrumentos de Governação ao nível local, no caso específico da concepção, aprovação, implementação e monitoria do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD), do Plano de Actividades e o respectivo exercício de prestação de contas.

1.4 Objectivos

1.4.1 Geral:

Analisar o nível de influência do conselho consultivo sobre o Governo Distrital na tomada de decisões sobre o Plano Económico-Social e Orçamento Distrital (PESOD).

1.4.2 Específicos:

- Compreender o processo de selecção e constituição dos membros do Conselho Consultivo Distrital;
- Compreender o processo de tomada de decisões sobre as políticas de desenvolvimento local;
- Analisar e compreender o processo de elaboração, implementação e monitoria do PESOD.
- Compreender a lógica de articulação entre o Governo e o Conselho Consultivo Distrital na elaboração do PESOD.
- Analisar o papel do Conselho Local na tomada de decisões sobre o PESOD.
- Analisar o processo de prestação de contas do Governo no CCD.

1.5 Delimitação do tema

O presente estudo circunscreve-se à análise dos mecanismos de articulação entre o Executivo Distrital e o Conselho Consultivo Distrital na tomada de decisões. Apesar de a articulação que se desenvolve entre estes dois órgãos envolver várias vertentes e desenvolver-se em torno de vários aspectos, como é o caso do Fundo de Desenvolvimento Distrital e sobre vários instrumentos de planificação ao nível local, como por exemplo os Planos de Investimento Distrital, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital, as contas de gerência, neste trabalho centraremos as nossas atenções na análise da influência que o Conselho Consultivo Distrital exerce sobre o Governo Distrital no processo de tomada de decisões no âmbito do

Plano Económico-Social e Orçamento Distrital (PESOD). O estudo foi realizado no Distrito de Gondola, localizado na província central de Manica, focalizado num horizonte temporal de quatro anos, 2007-2010.

1.6 Justificativa

A criação dos espaços de participação e consulta comunitária foi conhecendo dinâmicas diferentes ao longo do tempo e, associado a este facto, os instrumentos que regem a existência e funcionamento destes, foi conhecendo modificações quanto às suas composições, funções, competências e mecanismos de articulação com o governo local.

Apesar de existirem estudos sobre os espaços de participação e consulta Comunitária, olhando sobretudo para o contexto e os objectivos da sua institucionalização, estudos são escassos que abordam questões relacionadas com as funções destas instituições no exercício decisório local, especificamente do poder que estes órgãos têm na tomada de decisões.

Sendo assim, com este trabalho nos propusemos a contribuir nos debates desenvolvidos em torno dos Conselhos Locais e no caso específico das articulações entre estes órgãos e o governo distrital.

Mais do que uma contribuição teórica no âmbito das discussões sobre as reformas de descentralização e da participação dos cidadãos no exercício governativo, este trabalho trás algumas evidências do impacto que esta participação possa ter ao nível das intervenções do Governo no âmbito das suas obrigações de prestação de serviços visando a satisfação das necessidades colectivas, um dos principais desafios da nova gestão pública.

A escolha do distrito de Gondola para a realização deste estudo, deveu-se, primeiro, ao facto de o distrito estar localizado numa província com algum historial em questões de participação comunitária (no âmbito do Programa de Apoio às Finanças Descentralizadas), permitindo-nos analisar a influência desta experiência no funcionamento deste órgão e da relação deste com o governo e, segundo, por se localizar na província de origem do autor deste documento, o que de certo modo facilitará o acesso às fontes, para além da minimização dos custos para a sua materialização.

Em 2009, os Conselhos Locais conhecem uma nova dinâmica com a introdução de um novo guião que rege o funcionamento destas instituições. O espaço temporal 2007-2010 permitir-nos-á, em parte, analisar o impacto da introdução do novo Guião no funcionamento dos CCDs, sobretudo nas atribuições destes órgãos nas decisões sobre o PESOD.

1.7 Revisão da Literatura

O processo de descentralização é um fenómeno com história e contornos diferentes nos países que nos últimos tempos vem desenvolvendo um conjunto de reformas nos respectivos sistemas de governação, facto que tem merecido alguma atenção por parte de diversas instituições e entidades, quer sejam estas políticas, académicas, financeiras assim como as viradas para a problemática de desenvolvimento, despertando interesse pela pesquisa do assunto, estando disponível uma vasta e rica literatura sobre o assunto em estudo.

Sendo assim, neste espaço apresenta-se o debate, ou seja, as evidências que a literatura existente apresenta em torno da questão da descentralização e do seu impacto ao nível da governação local e, associado a este fato, da participação dos cidadãos no exercício governativo, essencialmente do processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária, sobretudo dos mecanismos do seu funcionamento e articulação com o governo, embora não exista estudos específicos sobre o assunto referentes ao local que se pretende estudar.

Nas suas abordagens, Alves & Godoy (2005) citando Crook & Manor (1998) e Agrawal & Ribot (1999) defendem que a descentralização refere-se à transferência de autoridade e responsabilidade do governo central aos níveis mais baixos de hierarquia político-administrativa e territorial e/ou para comunidades locais. Referem ainda que a descentralização significa que o Governo e/ou comunidade local passam a tomar decisões relativas às atribuições designadas por uma lei maior e concernente à sua jurisdição. Existe uma partilha de responsabilidades e autoridades entre o governo central e os governos estaduais ou locais em algumas questões, onde os poderes são distribuídos entre os diferentes níveis e de forma regulamentada.

Por outro lado, Forquilha (s/d) refere que o conceito de descentralização encerra várias acepções. Citando L. Adamolekun, defende que a descentralização pode-se referir, em primeiro lugar, a uma medida administrativa implicando a transferência de gestão de responsabilidades e de recursos para os agentes do governo central situados a um ou vários níveis (província, região, divisão e distrito), um modelo de descentralização administrativa vulgarmente conhecido por desconcentração.

Em segundo lugar, o conceito de descentralização é empregue para designar um arranjo político implicando a devolução de poderes, de funções e de recursos específicos pelo governo central para as unidades de governo do nível sub-nacional [...] inclusive regionais, provinciais e locais ou municipais. Ocorrido nestes moldes, refere-se a descentralização política. Em terceiro lugar, segundo L. Adamolekun citado por Forquilha (Idem), fala-se de descentralização quando há uma delegação de autoridade e da responsabilidade de gestão para as organizações fora da estrutura do governo central para funções específicas.

Finalmente, o conceito de descentralização pode-se referir especificamente à transferência de responsabilidades relativas ao orçamento e às decisões financeiras do nível mais elevado para o nível mais baixo do governo, processo que se designa por descentralização fiscal. Ainda dentro da sua abordagem sobre a descentralização, Forquilha (Idem) defende que estas quatro acepções constituem modalidades do processo de descentralização e, para o contexto da África Sub-Sahariana, estas enquadram-se no que D. Olowu e J. S. Wunch designam reformas de descentralização, ou seja, “os actos legais e as medidas administrativas que iniciam a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), de responsabilização e de regras (instituições) do governo central para as entidades locais.”

Sobre o processo de descentralização na África sub-sahariana, procurando contextualizar o surgimento destas reformas nesta região, Olowu e Wunch citados por Forquilha (s/d) identificam quatro (4) fases, onde, a primeira fase corresponde ao período das independências marcada pela emergência dum sistema do governo local, particularmente nas ex-colónias britânicas. A segunda fase situa-se no período a seguir às independências africanas, caracterizada pela abolição do sistema de governo local, a implantação das economias centralmente planificadas e pelo sistema de partido único. A terceira fase deste processo na África sub-sahariana, corresponde ao período da crise dos Estados africanos, especificamente nos anos 1970 e 1980, marcada pela adopção dos programas de ajustamento estrutural.

Forquilha (idem) refere ainda que nesta fase a descentralização aparece sobretudo como um meio de redução das despesas do governo central de modo a fazer face à crise. E, finalmente, a quarta fase, começa nos anos 1990, onde as reformas de descentralização foram associadas à liberalização política e ao processo de democratização.

Dentro das reflexões sobre as reformas de descentralização, alguns autores as desenvolvem tendo em conta o impacto deste processo sobre o exercício da acção governativa, salientando algumas vantagens e desvantagens que podem advir da implementação deste processo.

Sobre o processo de governação, a Comissão Europeia (CE) recorda que este, diz respeito às regras e aos comportamentos através dos quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade. Por outro lado, Gonçalves (s/d) citando o Banco Mundial no seu documento *Governance and Development* (1992), defende que a governação é a maneira pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planificar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

Inserido neste debate, Canhanga (2009), refere que embora exista uma variedade de categorias do conceito de governação (governação política, governação económica, governação centralizada, governação descentralizada, governação corporativa empresarial), de dimensões (tipo de regime, dinâmica das instituições públicas, níveis de corrupção) e de indicadores (aberta na gestão da coisa pública), existe uma percepção quase consensual de que o processo de governação implica a existência de instituições eficazes que respeitem princípios universais tais como: participação, *accountability*, transparência e descentralização.

Em relação à vertente local do processo de governação, a Comissão Europeia defende que o mesmo refere-se ao poder, a autoridade e à forma como uma região, município ou comunidade gere os seus assuntos. Refere-se ainda a cidadãos, a instituições e às suas relações com o Estado ao nível municipal e da comunidade onde, o modo como são desempenhadas as funções públicas, geridos os recursos públicos e exercidos os poderes públicos reguladores constituem os principais aspectos a ter em conta neste processo.

Fazendo referência ao impacto do processo de descentralização no exercício da acção governativa local, Totemeyer citado por Ibraimo (2005) defende que a descentralização é um elemento essencial no processo político e sócio-económico e que a ligação está na

descentralização do poder e da autoridade, capaz de encorajar o progresso económico e social, referindo ainda que este processo pode contribuir substancialmente para uma efectividade administrativa, eficiência económica e administrativa, melhor auto-determinação, responsabilidade própria, estabilidade política e social, o melhoramento da comunicação, justa distribuição e aprovisionamento de recursos, bem como uma maior responsabilidade ao nível descentralizado e legitimidade da governação local. Ainda neste exercício, L' Estrac citado por Ibraimo (Idem) afirma que a devolução de poderes pode ser um instrumento efectivo para fortalecer o progresso sócio-económico e projectar uma imagem mais atractiva da democracia ao nível da base.

No leque de abordagens desenvolvidas sobre a descentralização, encontramos alguns autores que procuram analisar a questão da participação dos cidadãos na governação, assunto que nos últimos tempos tem merecido maior atenção não só de académicos, com também de agências centradas em questões de desenvolvimento assim como de instituições financeiras como são os casos de Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, processo que também tem estado no centro de grandes debates, quer eles académicos, políticos e parte integrante das estratégias de governação que nos últimos tempos têm sido adoptadas pelos governos de vários quadrantes do mundo. Neste debate em torno da participação dos cidadãos no processo governativo, é possível notar uma visão quase que unânime no seio das abordagens que vem sendo desenvolvidas, onde vários autores ou abordagens olham para a descentralização como algo necessário, essencial, como uma das condições essenciais para o sucesso das políticas e decisões implementadas localmente assim como para a governação.

Enquadrado no seio deste debate, Valk e Wekwete (1990) citados por Sousa (2001), situando o processo nas estratégias de descentralização, defende que a participação das comunidades em órgão para os quais for transferido algum poder, é desejável, tanto do ponto de vista do governo, assim como é uma confirmação do apoio político e um ingrediente essencial para a implementação com sucesso das políticas desenhadas. Citando o Banco Mundial (1997), Sousa (Idem) refere que as decisões são bem acolhidas quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ela, referindo ainda que os governos tornam-se mais eficientes quando escutam os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas.

Na mesma linha de pensamento, Adalima (2009) considera a participação activa dos cidadãos na governação como um requisito indispensável para a consolidação da democracia, defendendo que a participação dos indivíduos garante a sustentabilidade e a legitimidade das políticas do governo e promove o desenvolvimento social. Citando Woods (2000), Adalima (Idem) assinala que uma maior participação local dos cidadãos no processo de tomada de decisões, na planificação e desenho de políticas e programas assegura um maior cometimento e acção na sua implementação e manutenção. O mesmo autor parte do pressuposto de que uma maior participação aumenta a eficácia e eficiência dos investimentos feitos em programas ou projectos contribuindo para a democratização, *empowerment* e uma melhor sustentabilidade dos projectos de desenvolvimento.

Masalila (1996) citado por Sousa (Idem) defende que a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável, permitindo a participação dos cidadãos num ambiente democrático, num sistema onde reconhece-se o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões não apenas como essencial para o desenvolvimento, mas também como um direito democrático da população e, na mesma linha, Adalima (Idem) considera a participação comunitária no processo governativo como um instrumento para a promoção da eficácia na tomada de decisões, gestão, mobilização e utilização de recursos humanos.

Sousa (idem) citando Valk e Wekwetw faz referência a três (3) tipos de perversões possíveis nas estruturas participativas. Primeiro, é quando a participação torna-se instrumental aos objectivos governamentais, onde os comités irão de facto tornar-se numa plataforma conselheira e os encontros transformam-se em audiências; em segundo lugar, tanto como as decisões reais são tomadas, os órgãos participativos podem ser desviados por interesses individuais ou de grupo e, em terceiro, os canais participativos podem tornar-se no oposto.

Por outro lado, Chichava citado por Sousa (2001) alerta para a necessidade de se ter alguma atenção em processos participativos pois, como refere, a participação pode ser desvirtuada pela elite local, onde os poderosos e influentes podem monopolizar o poder e por este meio reduzir a participação comunitária num mero slogan sem aplicabilidade efectiva.

Se enquadradas as reformas de descentralização no contexto moçambicano, estas conhecem o seu ponto de partida em princípios dos anos 90, com a abertura do espaço político moçambicano, consagrada pela constituição de 1990, que abriu espaço para um conjunto de

reformas políticas, económicas, sociais e administrativas, onde destaca-se a introdução do processo de reforma administrativa através do Programa de Reforma dos Órgãos Locais, iniciado em 1991, marcos considerados importantes e que abriram as portas para a reconfiguração do Estado e da sua relação com a sociedade.

Com a abertura do espaço político e dinamizadas as reformas de descentralização, criam-se condições para o envolvimento dos cidadãos na governação, através da sua participação na tomada de decisões sobre os principais aspectos que afectam as suas vidas. Reconhecendo a importância da participação dos cidadãos no processo governativo e do seu impacto no processo de desenvolvimento, o governo define as metodologias de participação e consulta comunitária com objectivo de garantir uma participação activa dos actores comunitários, facto formalizado através do decreto 15/2000, estabelecendo os mecanismos de articulação entre os órgãos locais do Estado e as comunidades rurais e, regulamentado pelo diploma ministerial nº 107-A-2000, onde se estabelece os mecanismos de articulação em termos de interlocutores e áreas de articulação bem como os seus direitos e deveres.

II. QUADRO TEÓRICO

Como refere Kwasnicka (1991), a busca de significado dos fenómenos observados, a compreensão e interpretação da realidade em estudo exige a delimitação de um referencial teórico. Sendo assim, neste espaço, nos propusemos a apresentar as teorias que melhor sustentam o estudo que pretendemos desenvolver.

Neste sentido, para o enfoque e objectivos que se pretende com o trabalho e depois da consulta da variedade de teorias que procuram explicar os factos sociais, duas (2) perspectivas teóricas se mostram como as que melhor explicam os factos, sobretudo da articulação entre os órgãos num sistema político, e para o nosso caso, da articulação entre a Administração distrital (entanto que Órgão Local do Estado) e os Conselhos Locais (entanto que instituição de participação e consulta comunitária) especificamente, a perspectiva funcionalista e a perspectiva institucionalista.

A perspectiva funcionalista, segundo Lakatos & Marconi (1991), considera a sociedade formada de componentes diferenciadas, satisfazendo cada uma das funções essenciais da vida social e que as partes são bem entendidas compreendendo-se os papéis que desempenham no todo. Segundo os mesmos autores, a teoria funcionalista considera de um lado, a sociedade como uma estrutura complexa de grupos e indivíduos reunidos numa troca de acções e relações sociais, e de outro lado, como um sistema de instituições correlacionadas entre si, agindo e reagindo umas em relação às outras.

Se enquadrados os pressupostos desta perspectiva no nosso estudo em particular, é possível perceber que o Estado (como um todo), é constituído de diversos órgãos, sendo estes interdependentes, onde cada um destes desempenha funções específicas e que o funcionamento do Estado, é condicionado pelo desempenho de cada um dos seus componentes (órgãos), de tal modo que o deficiente funcionamento de qualquer um dos seus componentes pode pôr em causa o funcionamento do órgão.

Olhando para o sistema de governação no nosso país no geral, e ao nível local em particular, identificam-se vários órgãos que o constituem, onde pode destacar-se o governo distrital, a sociedade civil, as ONG's, os líderes comunitários, onde, tencionando formalizar a participação dos cidadãos no exercício governativo, foi institucionalizado o espaço para o efeito, passando deste modo a fazer parte do sistema governativo. Neste sentido, baseando-se

nos pressupostos da perspectiva funcionalista, é possível perceber que o alcance dos objectivos, passa necessariamente por garantir que cada órgão que faz parte do sistema (governação) desempenha efectivamente as suas funções e cumpra com suas obrigações á luz do estabelecido pelas normas, onde o desempenho de cada órgão afecta/afectará o do sistema como um todo.

Centrando as atenções nos parâmetros do nosso estudo, que se situa ao nível da articulação entre o executivo distrital e os conselhos locais no processo governativo, percebe-se que a eficácia no exercício governativo só pode ser possível se cada órgão desempenhar as suas funções ou cumprir com o papel que estiveram por detrás da sua criação, respeitando as atribuições e competências de cada órgão. Especificamente, assegurar que os conselhos locais, entanto que instituição criada com objectivos de garantir o envolvimento dos cidadãos no exercício da acção governativa, através da sua participação em processos de tomada de decisões sobre aspectos que afectam suas vidas, essencialmente sobre os principais instrumentos de planificação, visando melhorar a governação ao nível local, garantindo a eficácia e eficiência na implementação das políticas e planos de desenvolvimento, desempenhe de facto o seu papel, tomando efectivamente decisões sobre questões de significativa relevância ao nível local, respeitando deste modo as suas atribuições.

Enquadrando os pressupostos desta abordagem nas reformas de descentralização e nos seus objectivos, Manor (1998) e Masalila (1996), defendem que a efectividade da descentralização pode ser garantida se esta for considerada como um sistema em permanente interacção com os outros agentes sociais, frisando que a descentralização por si só não garante o funcionamento eficaz das instituições, defendendo a interacção entre as instituições.

Por outro lado, temos a perspectiva institucionalista que, de acordo com Scott citado por Lopes et al (s/d), concede maior atenção aos aspectos legais e a ordenação administrativa das estruturas do governo, tendo o enfoque sido nas décadas 40 e 50 orientado ao comportamento individual, onde focalizava, não apenas aos atributos formais das instituições governamentais como também nas atribuições de poder, as atitudes e o comportamento político para buscar explicação para as políticas e “*outputs*” políticos.

Para Pilatti (s/d) a perspectiva institucionalista assenta em premissas segundo as quais é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em

cenários institucionais (no seio das organizações e conforme procedimentos predeterminados por regras) e de que os participantes de tais processos são “razoavelmente racionais”, comportam-se estrategicamente e se distinguem, de outros atributos, por suas preferências e capacidades. O mesmo autor refere ainda que a perspectiva institucionalista orienta-se para o estudo dos condicionalismos organizacionais e procedimentos das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação e a implementação das estratégias desses actores e sobre os resultados do próprio processo, dando ênfase igualmente às instituições, partindo do pressuposto de que as características institucionais e dinâmicas decisórias têm impacto significativo sobre o conteúdo das decisões.

Portanto, no âmbito do nosso estudo, a perspectiva institucionalista, olha para os aspectos legais e para a ordenação administrativa das estruturas do governo como explicações para os mecanismos de articulação entre as instituições (Governo Distrital e Conselho Local) assim como para as competências das instituições, ou seja, a perspectiva institucionalista mostra-nos que os aspectos legais e a estrutura do aparelho governativo são os grandes determinantes da lógica de funcionamento das instituições e do papel que estas desempenham dentro do sistema governativo.

A perspectiva funcionalista ajuda-nos a mostrar que o desempenho de cada órgão que compõe um sistema pode pôr em causa a estrutura como um todo e para o nosso caso, ela mostra que o alcance dos objectivos da lógica da descentralização depende, em parte, do desempenho dos vários intervenientes responsáveis pela sua materialização. Mostra ainda que só é possível perceber a influência que cada órgão exerce num sistema, se entendido o papel que este desempenha neste mesmo sistema, como é o caso dos Conselhos Locais na governação local.

Quando analisadas as duas perspectivas, é possível notar certa complementaridade nelas na explicação do assunto que desenvolvemos. Por um lado a perspectiva funcionalista refere que os condicionalismos das dinâmicas decisórias entre as instituições acabam influenciando o desempenho das instituições envolvidas, como parte integrante do sistema, acabando por influenciar o sistema como um todo. E a perspectiva institucionalista, por outro lado, acrescenta ainda que a legislação que rege o funcionamento das instituições constitui o condicionante do *modus operandi*, condicionando o seu papel no sistema.

2.1 Questão de partida

Sendo assim, iniciamos a desenvolver este estudo partindo da seguinte pergunta:

Em que medida o Conselho Consultivo exerce influência sobre o Governo Distrital no processo de tomada de decisões sobre os programas de desenvolvimento local, no caso específico do PESOD?

2.2 Hipótese

A análise do nível de influência do CCD sobre o Governo distrital na tomada de decisão sobre o PESOD foi conduzida pela seguinte hipótese:

Por causa da sua natureza meramente consultiva, o CCD não exerce influência significativa sobre o Governo distrital na tomada de decisões sobre o PESOD.

2.4 Conceptualização

Consideramos de capital importância o processo a clarificação das palavras-chave operacionalizados durante o trabalho e tidas como importantes para a sua compreensão. Assim, neste espaço, procuramos abordar alguns conceitos, onde destacamos: Descentralização, Comunidades Locais, Órgãos Locais do Estado, Conselhos Locais, Fóruns Locais, Autoridades Comunitárias, Coordenação, Participação e Participação Comunitária.

Descentralização

A descentralização é um dos temas que vem ganhando lugar de destaque ao nível das discussões no campo da ciência política e da Ciência da Administração Pública, porém, não havendo consenso até então quanto ao significado a atribuir a este do termo, assumindo significações diferentes ao longo do tempo.

Apesar de não existir uma visão consensual a respeito do seu significado, parte significativa das abordagens desenvolvidas assumem a descentralização como um processo de transferência de responsabilidades, atribuições, competências, recursos, poder, do nível

central de Governo para a periferia. Nesta linha, Faria & Chichava (1999), citando Mazula (1998), concebem a descentralização como sendo a criação de entidades autónomas do Estado, paralelas a ele. Referem ainda que neste processo desaparece a hierarquia administrativa, surge um relacionamento entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente diferentes.

Inseridos ainda neste debate, diversos autores discutem a questão das tipologias da descentralização. Por exemplo, Fuzikawa (2007) citando Mils (1990), refere que existem quatro (4) tipos de descentralização: (i) Descentralização Política ou Devolução, (ii) Descentralização Administrativa ou Desconcentração, (iii) Delegação e a (iv) Privatização.

Neste sentido, para efeitos do presente trabalho, adoptamos o conceito Descentralização como Descentralização Administrativa ou Desconcentração. Nesta perspectiva, Mils (1990) citado por Fuzikawa (2007) define a Desconcentração como o repasse parcial de autoridade administrativa do nível central do governo aos seus escritórios regionais, sem o repasse de autoridade política. Há uma modificação na forma de implementação de determinadas políticas, sem que se possa modificar o que foi determinado centralmente.

Comunidades Locais

Neste trabalho, consideramos comunidades locais nos termos que o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais estabelece, assumidas como sendo o conjunto de população e pessoas colectivas compreendidas numa determinada unidade de organização territorial, nomeadamente província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação, agrupando famílias, que visam a salvaguarda de interesses comuns, tais como a protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, que sejam cultivadas ou em pousio, florestas, lugares de importância, pastagens, fontes de água, áreas de caça e de expansão (Decreto 11/2005 de 10 de Junho).

A participação das comunidades na gestão do interesse local depende, em parte, da forma como esta encontra-se organizada. Em Moçambique são reconhecidas algumas formas de organização das comunidades. Durante o trabalho fizemos referência a algumas delas, como é o caso dos **Conselhos Locais**, que são órgãos de consulta das autoridades da administração

local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso (diploma ministerial nº 67/2009)³.

Fóruns Locais

Ao longo do trabalho fizemos referência igualmente aos **Fóruns Locais**, uma outra forma de organização das comunidades reconhecidas no país, tidas como instituições da sociedade civil que tem como objectivo organizar os representantes das comunidades e dos grupos de interesse locais para permitir que eles definam as suas prioridades. (Art.3 do Diploma Ministerial 67/2009).

Comités Comunitários

Neste trabalho, concebemos os **Comités Comunitários** à luz dos parâmetros estabelecidos pelo diploma ministerial 67/2009, que são formas de organização das populações para permitir que as comunidades se mobilizem na identificação e procura de soluções dos seus problemas, podendo encaminhar outras preocupações às estruturas pertinentes do sector público (artigo 4 do diploma Ministerial 67/2009).

Autoridades comunitárias

Autoridades comunitárias são as pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre determinada comunidade ou grupo social, tais como chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades ou grupo social.⁴

³ Diploma Ministerial referente ao Guião sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais.

⁴ Art.105, nº 1, do decreto 11/2005 de 10 de Junho, referente ao Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

Órgãos Locais do Estado

Órgãos Locais do Estado são centros de decisão dispersos pelo território nacional, mas habilitados por lei a resolver assuntos administrativos em nome do Estado e, por conseguinte, fazem parte da administração directa do Estado e devem obediência às instituições do Governo (Amaral: 1998).

Coordenação

Hampton (1990) citados por Ibraimo (2005) referem que a coordenação é um processo que consiste na implementação de actividades intimamente unidas e bem ajustadas. Citando Stoner & Freeman (1985), mostra que o objectivo deste processo é a providência para o perfeito funcionamento da organização como um todo e para cada uma das suas partes funcionais de modo a alcançar resultados eficazes.

Participação

Friedman (1996), concebe a participação como um processo pelo qual se envolve as pessoas em acções sociais, políticas e económicas relevantes, dando a elas o poder de agir como sujeitos activos.

Participação Comunitária

Participação Comunitária é um processo segundo o qual os membros de uma comunidade participam de forma activa e organizada na identificação dos seus problemas, na concepção, na execução, na monitoria e na avaliação de acções visando o seu desenvolvimento.⁵

Dias (2010) citando Ornelas (2010) refere que a participação comunitária não é simplesmente uma oferta voluntária de tempo e recursos, mas resulta da participação dos cidadãos nos

⁵ Valá, Salim (1998). Estratégia para o desenvolvimento das Rádios comunitárias em Moçambique. Maputo. Instituto de Comunicação Social, gabinete de informação.

processos de decisão a favor da comunidade, implicando um envolvimento efectivo nos processos de decisão nos grupos, organizações e comunidades.

Sobre a participação comunitária, Canhanga (2001) citando Pretty el al (1995) refere existir várias tipologias, destacando-se:

- (i) **Participação passiva** onde as pessoas participam por serem ditas o que vai acontecer ou aconteceu. É um anúncio unilateral feito pela administração ou direcção do projecto, sem consulta nem auscultação das posições dessas pessoas. As informações que são partilhadas pertencem apenas aos profissionais ou peritos do projecto.
- (ii) **Participar informando.** Neste tipo de participação, as pessoas participam respondendo questões elaboradas por pesquisadores externos usando questionários, inquéritos ou algo semelhante. Essas pessoas não têm oportunidade de influenciar nos procedimentos porque não compartilham nem analisam os resultados das pesquisas.
- (iii) **Participação consultiva,** em que as pessoas participam por serem consultadas e os profissionais externos escutam os pontos de vista e as opiniões dessas pessoas. Estes profissionais externos definem os problemas e as soluções e permitem fazer modificações com base nas respostas dos cidadãos. Trata-se de um processo consultivo que não concede qualquer partilha na tomada de decisões e os profissionais não são obrigados a tomar a peito os pontos de vista das pessoas.
- (iv) **Participação por incentivos materiais,** onde as pessoas participam providenciando, como por exemplo, trabalhando em troca de comida, dinheiro e outros incentivos materiais e tem sido comum que quando os incentivos deixam de existir, as pessoas deixam de participar.
- (v) **Participação funcional.** Trata-se de uma tipologia em que os cidadãos participam formando grupos para alcançarem objectivos pré-determinados num determinado projecto o qual podem envolver o desenvolvimento de uma organização social. Tal envolvimento não tende a ser nas fases iniciais do ciclo do projecto mas sim

depois de grandes decisões terem sido formuladas. Essas tendem a ser dependentes de indicadores externos ou facilidades externas tornando-se auto-dependentes.

- (vi) **Participação interactiva.** As pessoas participam nas análises consultivas onde levam a cabo os planos de acção e formação de novas instituições locais ou do fortalecimento de muitas já existentes. Isto tende a envolver métodos interdisciplinares que buscam múltiplas perspectivas e fazem uso de processos estruturados e sistemáticos de aprendizagem. Esse grupo toma controlo das decisões locais e só as pessoas envolvem-se no jogo mantendo suas estruturas e práticas.
- (vii) **Auto-mobilização,** onde as pessoas participam por terem iniciativas individuais ou instituições externas para mudarem o sistema. Elas desenvolvem contactos com outras instituições externas para aquisição de recursos ou conselhos técnicos que elas necessitam, mas detém o controlo e conhecimento total de como os recursos estão sendo mobilizados e usados. Esta mobilização de iniciativas próprias e acções colectivas podem ou não interferir na distribuição desigual de riqueza e poder.

Fazendo uma análise das tipologias apresentadas por Canhanga (2001), é possível enquadrar os moldes de participação concebidos para o envolvimento das comunidades no processo governativo através dos Conselhos Locais instituídos no país, ao nível da participação consultiva, em que as IPCC tem um mero papel de tecer opiniões ou emitir pareceres sobre os instrumentos ou projectos a que as autoridades administrativas submetem à apreciação destes órgãos, onde o Governo distrital não é obrigado a acatar os pontos de vista ou opiniões oriundas ou emitidas por estas instituições.

III. QUADRO METODOLÓGICO

3.1 Metodologia

O estudo que se pretende desenvolver é uma pesquisa de natureza essencialmente qualitativa. Trata-se de um tipo de pesquisa que, tal como refere Rosa (2011), não se preocupa com representações numéricas, mas sim com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou de uma organização, onde busca-se explicar o porquê, exprimindo o que convém ser feito. Constitui uma modalidade de pesquisa em que o pesquisador procura aprofundar-se na compreensão dos fenómenos que estuda (acções dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente e contexto social), interpretando-os segundo a perspectiva dos participantes da situação enfocada, onde trabalha-se com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um nível profundo das relações dos processos e dos fenómenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, sem, no entanto, se preocupar em estabelecer relações lineares de causa e efeito (Terence & Filho: 2006).

E com objectivo de desenvolver um estudo mais profundo, de modo a ter o conhecimento mais amplo e detalhado do problema, optou-se pelo estudo de caso. Trata-se de um método, tal como defendem Bandeira (s/d) & Gil (2008), que visa estudar um caso particular ou um sistema determinado, buscando o entendimento ou compreensão do funcionamento ou da evolução deste caso ou sistema, sem visar a generalização deste entendimento para outros casos ou sistemas, onde procura-se descrever todas as características de um sistema (e no caso concreto do nosso estudo, do sistema de governação), com todas suas manifestações, a sua estrutura, o seu funcionamento e todos aspectos do problema em estudo, de modo a se ter um quadro completo descritivo sobre o sistema.

A operacionalização da nossa pesquisa compreendeu duas (2) fases, especificamente a pesquisa bibliográfica e o trabalho de campo. Na pesquisa bibliográfica, o trabalho centrou-se essencialmente na identificação, leitura e análise de documentos tais como, livros, monografias, legislação e artigos científicos que tratam de assuntos relacionados com o tema do nosso trabalho, essencialmente da lógica de interacção entre os governos distritais e os Conselhos Locais na planificação distrital, com maior destaque para o processo de elaboração

e implementação do PESOD, facto que conduziu-nos a obtenção de bases teóricas para além de informações relevantes acerca do local de estudo.

Na segunda fase, efectuamos o trabalho de campo, que através de entrevistas semi-estruturadas, em contacto directo com os vários intervenientes locais (membros do governo distrital, membros do Conselho Consultivo a vários níveis e cidadãos comuns) e consulta documental,⁶ permitiu-nos obter informações relevantes, que conduziu-nos a formulação de bases para alimentar os nossos objectivos e dar resposta a principal pergunta levantada no trabalho. Em relação as entrevistas, é importante realçar que estas foram direccionadas a uma amostra de 27 actores locais, distinguidos em três grupos diferentes. Inicialmente, estas foram dirigidas aos membros do Governo distrital, destacando-se funcionários afectos a Repartição de Planificação e desenvolvimento Local (RPDL), por sinal, o órgão responsável pelo acompanhamento aos Conselhos Locais a todos os níveis, garantindo-lhes acessoria técnica em questões de planificação e concepção de projectos de desenvolvimento de iniciativa local, onde encontra-se afecta a ETD, responsável pela elaboração dos principais instrumentos de planificação ao nível local. Trata-se de simples membros do Governo, sem no entanto serem membros do CCD. Num segundo momento, as entrevistas foram direccionadas às pessoas que, simultaneamente fazem parte da estrutura do Governo distrital e são membros do Conselho Consultivo do distrito e dos níveis inferiores, onde destacam-se os chefes dos Postos Administrativos⁷ e das Localidades Administrativas. Finalmente, as entrevistas foram realizadas junto das pessoas que simplesmente são membros dos CLs⁸ (a vários níveis)⁹, sem

⁶ A consulta documental baseou-se essencialmente na apreciação e análise das actas das sessões do Conselho Consultivo distrital de Gondola e das sessões do Governo distrital, com principal incidência as referentes ao espaço temporal 2007-2010 (estabelecido no trabalho).

⁷ Neste grupo, as entrevistas foram feitas com os chefes dos Postos Administrativo de Cafumpe, Inchope, Zembe e Matsinho.

⁸ Parte destes entrevistados são membros que ocupam posições em todos os níveis dos CLs, ou seja, são pessoas que simultaneamente são membros ao nível do Conselho Consultivo da Localidade (CCL) onde reside, do Posto Administrativo (CCPA) e do Conselho Consultivo Distrital (CCD).

⁹ Apesar de ao nível do Distrito de Gondola não terem sido institucionalizados os CCLs, parte das entrevistas foram realizadas junto de alguns Líderes comunitários (Régulos) e cidadãos comuns responsáveis pela organização e coordenação da população ao nível das povoações a quando do diagnóstico participativo das necessidades locais - Entrevistas direccionadas aos Régulos (e alguns

nenhum vínculo com as instituições públicas locais. Fizeram parte deste grupo, os Líderes Comunitários (régulos e líderes do bairro) e simples cidadãos, isto é, são pessoas sem nenhum cargo, quer ao nível do Governo, quer ao nível das comunidades e que nem sequer são membros de algum conselho local, mas que são residentes do Distrito de Gondola. Esta opção permitiu-nos obter opiniões e sensibilidades de diferentes grupos de actores locais sobre o funcionamento da instituição (CCD) e da interacção desta com o governo local.

A opção pela entrevista semi-estruturada na colecta de dados deveu-se ao facto, tal como refere Quivy & Campenhoudt (1998), de ser uma técnica que permite ao investigador dispor de um conjunto de perguntas, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistador. Trata-se de um tipo de entrevista que confere maior liberdade, abertura e flexibilidade durante a interacção com o entrevistado, o que nos possibilitou aprofundar as questões basilares do nosso Gião de entrevista. E a técnica de amostragem usada na definição da amostra, é a amostragem não probabilística intencional. Trata-se de uma amostragem, tal como refere Cohen (1989), em que o pesquisador selecciona propositadamente os casos a incluir na amostra, condicionados pelas necessidades específicas da investigação. Esta técnica permitiu-nos seleccionar os intervenientes locais que estavam em melhores posições e capazes de dar informações necessárias para o nosso estudo.

As entrevistas e consultas de documentos no local de estudo permitiu-nos por um lado, confrontar as evidências que a literatura avança, com os factos reais e, por outro, clarificar alguns aspectos que os escritos existentes sobre o assunto, não desenvolvem.

3.2 Limitações da Pesquisa

Ao longo da realização do estudo deparamo-nos com algumas dificuldades, principalmente aquando da realização do processo de colecta de dados no local de estudo.

Durante a efectivação do trabalho de campo, enfrentamos dificuldades de acesso a certos documentos, sobretudo aos documentos institucionais, os relacionados ao executivo local, como foram os casos das actas das sessões do Governo distrital, alegadamente porque estes

cidadãos residentes) dos Povoados de Niza e Nhamaúre ambos pertencentes a Localidade Administrativa de Zembe-sede que integra o Posto Administrativo de Zembe.

não se encontravam disponíveis, mesmo depois de tanta insistência solicitando os documentos. Apesar de termos tido acesso às actas das sessões do CCD, manifestamos a intenção de ter cópias destes documentos, que faria parte dos anexos deste trabalho, e facilitaria aos eventuais leitores deste trabalho, servindo de base para confrontações dos dados que constam neste estudo, o que não foi possível porque os documentos não nos foram disponibilizados para efectuarmos a respectiva reprodução fora da instituição, alegadamente porque os documentos não deviam sair da instituição, visto que na sede do governo distrital (e até ao nível de toda vila) não existia um centro de cópias.

Por outro lado enfrentados dificuldades de acesso a algumas fontes orais, como foram os casos da Administradora do distrito e de chefes de alguns Postos Administrativos (Macate e Amatongas), alegadamente por falta de tempo, por estarem a cumprir outras agendas fora do seu local de trabalho, e alguns cidadãos comuns, estes, porque duvidavam do verdadeiro destino da informação que disponibilizariam e por isso, temiam represálias, facto que de certa maneira condicionou o tamanho da nossa amostra.

IV. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

4.1 Breve Caracterização do Distrito.

4.1.1 Localização, superfície e população

O distrito de Gondola localiza-se na região centro do país, na zona leste da província de Manica, tendo como limites, a Sul o rio Revuê, que o separa do distrito de Sussundenga, a Nordeste o distrito de Gorongosa (província de Sofala), a Este o distrito de Nhamatanda (Província de Sofala), a Sudeste o distrito de Buzi (Província de Sofala), a Norte o rio Pungué que o separa do distrito de Macossa e Bárue e a Oeste faz limite com o distrito de Manica (MAE:2005)

De acordo com MAE (idem), o distrito de Gondola possui uma superfície de 5739km² e uma população de cerca de 258548 habitantes, por sinal, o distrito mais populoso da província de Manica¹⁰. Na sua organização administrativa, o distrito está dividido em sete (7) postos administrativos nomeadamente Amatongas, Cafumpe, Inchope, Macate, Matsinho, Zembe e a Vila de Gondola (a capital do distrito) que por sua vez, estão subdivididos em 17 localidades nomeadamente Amatongas-sede, Nhambonda, Pindanganga (pertencentes ao posto Administrativo de Amatongas), Cazwana-sede, Benga e Chiungo (pertencentes ao PA de Cafumpe), Inchope-sede, Doeroi e Muda serração (integram o Posto Administrativo de Inchope), Macate-sede, Chissassa, Marera e Maconha (do Posto administrativo de Macate) e, Matsinho-sede e Chiremera (que integram o posto Administrativo de Matsinho). Em termos de distribuição populacional, temos o Posto de Administrativo de Macate como o mais populoso do distrito, com cerca de 55194 habitantes, seguindo os Postos Administrativos de Amatongas, com cerca de 40599 habitantes, Matsinho com cerca de 36981 habitantes, Cafumpe com cerca de 36915 habitantes, Gondola-sede com cerca de 33877 habitantes e o Posto Administrativo de Zembe com cerca de 18595 habitantes.

¹⁰ Os dados populacionais são referentes ao censo de 2007, retirados do sítio do Instituto Nacional de Estatística (www.ine.gov.mz), acesso no dia 18 de Maio de 2012 (19:45h).

4.1.2 O Clima

A precipitação média anual na zona planáltica do distrito de Gondola é relativamente alta, na ordem dos 1000 e 1500mm e evapotranspiração relativamente mais baixa. A zona de transição é caracterizada pela ocorrência de precipitação média anual de 1200mm e na zona da planície de 200-300mm. A precipitação média anual é relativamente mais baixa, cerca de 850-1100mm, com a evapotranspiração alta¹¹.

Em geral a estação chuvosa tem o seu início em Novembro e termina em Março; Abril e Outubro são os meses de transição, com quedas pluviométricas mais baixas, chegam a atingir 40 e 50mm de chuva respectivamente, para uma estação seca onde as precipitações de Maio e Setembro não passam em média dos 20mm de chuva (MAE:2005).

4.1.3 Estrutura Sócio-Económica

No âmbito da implementação do decreto 15/2000 sobre as autoridades comunitárias de 1ª e 2ª linhas (régulos, chefes de terras e secretários de bairro), foi levado a cabo um trabalho de divulgação do mesmo em todos os postos administrativos, localidades, povoações e aldeias, que culminou com a identificação de 215 autoridades comunitárias em todos os Postos Administrativos do distrito, dos quais 156 já foram legitimadas, tendo seis (6) sido já reconhecidas. A população está organizada em associações agrícolas e outras de geração de rendimento (MAE: 2005)

Em relação à religião, MAE (idem), refere que a nível do distrito de Gondola existem várias crenças que se têm envolvido em coordenação com as autoridades distritais em várias actividades de carácter social. A religião predominante é a Zione, praticada pela maioria da população.

O distrito de Gondola possui potencialidades agrícolas, cuja exploração domina a actividade económica das famílias. A agricultura é, de um modo geral, praticada manualmente em pequenas explorações familiares em regime de consociação de culturas alimentares,

¹¹ MAE (2005). *Perfil do Distrito de Gondola-Manica*. MAE

nomeadamente, milho, mandioca, feijão nhemba, amendoim e batata-doce. Para além de culturas alimentares e de rendimento, o distrito tem um considerável número de fruteiras e cajueiros. A caça e a pesca são também recursos de que o distrito dispõe para o enriquecimento da dieta alimentar das famílias, onde a pesca é sobretudo feita nos lagos e rios, sendo o peixe consumido fresco ou seco. A pequena indústria local (pesca, carpintaria e artesanato) surge como alternativa à actividade agrícola, ou prolongamento da sua actividade¹².

O distrito tem ligação aérea com todo o país através do Aeroporto da Cidade de Chimoio. A ligação rodoviária com os principais pontos do país é assegurada através da ligação à Estrada nacional nº 1 no Inchope. Existem um total de 130km de estrada asfaltada e 255km de terra batida. A empresa CFM é o garante do transporte de mercadorias nacionais e internacionais, ao longo da linha férrea Beira-Machipanda. A distribuição de fontes de água pelas várias localidades do distrito é equilibrada e de uma forma geral o seu acesso é satisfatório (MAE:2005)

4.1.4 Estrutura político-administrativa

Tal como o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais prevê, o governo distrital, dirigido pela administradora do distrito, apresenta a seguinte composição: (i) administradora distrital (ii) o secretário permanente distrital e (iii) os directores dos serviços distritais¹³, compreendendo os (a) serviços distritais de Educação, Juventude e Tecnologia; (b) Serviços Distritais de Actividades Económicas; (c) Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social; (d) Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estrutura e os (e) Serviços Distritais de Agricultura. E a estrutura do aparelho do Estado ao nível do distrito de Gondola é composto pela (i) secretaria distrital, (ii) gabinete da administradora distrital e (iii) os serviços distritais (Decreto 11/2005, art. 48).

¹² MAE (2005). *Perfil do Distrito de Gondola-Manica*. MAE

¹³ Artigo 45 do decreto 11/2005, referente ao Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

4.2 Conselho Consultivo distrital de Gondola

A constituição dos órgãos, os moldes e princípios que orientam a escolha ou determinação das pessoas que garantem a sua existência, pode de forma directa ou indirecta, influir naquilo que é o seu funcionamento, principalmente, em órgãos colegiais, tal como são os Conselhos Locais.

Sendo assim, neste espaço propusemo-nos a descrever e analisar os moldes que nortearam o processo de constituição do Conselho Consultivo distrital de Gondola, os critérios que regeram o processo de selecção dos membros dos Conselhos Locais a vários níveis e que constituíram a base para a constituição da mais alta instituição de Participação e Consulta Comunitária do distrito, o Conselho Consultivo Distrital (CCD) de Gondola.

Diferentemente de parte significativa dos Conselhos Consultivos Distritais existentes no país, que só entraram em funcionamento em 2006¹⁴ (Forquilha & Orrre: 2011), a institucionalização do Conselho Consultivo distrital de Gondola data do ano de 2005, tendo a primeira sessão da história deste órgão sido registada a 08 de Junho de 2005, segundo consta na acta da referida sessão (Acta nº __/ADGD/2005), sessão que marca o início do funcionamento do mais alto órgão de participação e consulta comunitária ao nível do distrito de Gondola.

Contrariamente ao que muitos estudos referem a respeito do processo de constituição destes órgãos no país, o Conselho Consultivo distrital de Gondola foi, tal como o regulamento prevê, constituído com base num processo aberto, dentro dos princípios e parâmetros estabelecidos pelos instrumentos legais que regem a organização e funcionamento destes órgãos, partindo das povoações, onde em cerimónias populares dirigidas pelas autoridades comunitárias (régulos, secretários de bairros) foram eleitos os membros dos Conselhos Consultivos das Localidades e a partir destes, foram identificados os membros que constituíram os Conselhos Consultivos dos Postos Administrativos (CCPA) e a este nível, com base nos mandatos a que cada Conselho Consultivo tem a eleger, foram eleitos os membros ao Conselho Consultivo distrital, constituindo assim o mais alto órgão consultivo local.

Sobre o processo de selecção dos membros ao CCD, um dos nossos entrevistados frisou:

¹⁴ Um processo de institucionalização muito ligado ao surgimento Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL).

[...] o processo de selecção dos membros ao CCD iniciou nas comunidades, nos povoados...lá foram escolhidos os membros para o Conselho da Localidade e neste órgão foram escolhidos membros para CCPA e daqui para o Distrital... portanto, como pode entender, tudo começou lá na base [...] ¹⁵

Em termos de constituição, tal como consta no livro de registo de membros, o Conselho consultivo distrital de Gondola opera dentro dos limites (em termos de número membros) estabelecidos pelo instrumento ¹⁶ que rege o funcionamento destas instituições (Art. 21, nº 2, alínea a), ou seja, é constituído por cinquenta (50) membros (número máximo de membros para os Conselhos Locais deste nível), onde encontramos representantes do Governo distrital, na pessoa da administradora distrital, os chefes dos serviços distritais, os chefes dos postos administrativos e localidades que compõem o distrito; integram igualmente o Conselho Consultivo distrital, as autoridades comunitárias para além de camponeses ¹⁷, líder religioso e uma representante da OMM ¹⁸ (considerada como membro representante da sociedade civil).

Dentre os integrantes do Conselho Consultivo ao nível do distrito, é possível identificar duas categorias de membros: onde encontramos (a primeira), membros do conselho consultivo Distrital que são funcionários do Governo Local ¹⁹ (dentre eles os que estão em representação do Governo distrital) e outros (a segunda), que considero cidadãos comuns, que simplesmente representam as suas comunidades ou grupos de interesse sem estar vinculado a nenhuma instituição pública a nível local.

Portanto, fazem parte do Conselho Consultivo distrital para além dos membros do Governo (Administradora do distrito, chefes dos Postos Administrativos e das Localidades Administrativas), professores, extensionistas, líder religioso, líderes comunitários, camponeses e representante da OMM.

¹⁵ Entrevista com G. C., integrante do CCPA de Cafumpe, Cafumpe, 04 de Março de 2012.

¹⁶ Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais (2008)

¹⁷ É importante referenciar que parte deste grupo de membros são na verdade extensionistas, portanto são igualmente funcionários do Governo distrital, porém nos seus cadastros de membros do Conselho Consultivo, distinguem-se como sendo camponeses.

¹⁸ Ala feminina da Frelimo.

¹⁹ Fazem parte desta categoria, os altos funcionários do Governo Distrital (a administradora, os chefes dos serviços distritais), os chefes dos Postos Administrativo e Chefes das Localidades, incluindo os professores representando os Conselhos de Escolas, para além de alguns extensionistas.

Tal como a legislação estabelece²⁰, os membros dos Conselhos Locais são fruto de um processo de escolha que começa junto das comunidades, representando os vários segmentos que as constituem, ou seja, são posições assumidas na base de uma eleição junto das comunidades ou grupos de interesse com representação na região.

Neste sentido, os membros do conselho consultivo distrital de Gondola provém dos Conselhos Consultivos hierarquicamente inferiores a seguir ao Distrital, ou seja, foram escolhidos dentre os membros dos Conselhos Consultivos dos Postos Administrativos, integrantes que igualmente resultam duma eleição junto dos conselhos consultivos das localidades administrativas de cada posto administrativo, ou seja, são escolhidos dentre os membros dos conselhos consultivos das localidades, onde, por sua vez e dentro do mesmo processo, são escolhidos dentre os membros dos Conselhos Consultivos das Povoações que integram cada localidade administrativa. Já ao nível das povoações, os seus membros são escolhidos de entre os representantes dos Fóruns Locais, Comitês Comunitários, autoridades comunitárias e representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural (Art. 37, nº 4, alínea a do Diploma Ministerial nº 67/2009 de 17 de Abril).

É importante referir que os Conselhos Locais, em todos os níveis são superiormente dirigidos pelos dirigentes do órgão local do Estado daquele escalão territorial, ou seja, os conselhos consultivos do distrito, do posto administrativo, das localidades e das povoações são presididos respectivamente pelo administrador do distrito, chefe do posto administrativo, chefe da localidade administrativa e pelo chefe da povoação²¹. Deste princípio é possível perceber que todos os dirigentes dos Órgãos do Estado desde o distrito até a localidade são automaticamente membros do Conselho Consultivo correspondente ao escalão territorial a que dirigem e, por iniciativa do Governo distrital, imperativamente são membros do Conselho Consultivo distrital, o que significa que todos os chefes dos postos administrativos e das localidades administrativas do distrito de Gondola são membros do Conselho Consultivo distrital, ou seja, os chefes das localidades são simultaneamente membros do conselho consultivo do nível do órgão que dirigem, do posto administrativo e do CCD, o mesmo acontecendo com os dirigentes do órgão do Estado do nível dos Postos Administrativos, que

²⁰ Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais (Art. 36, nº 1)

²¹ Facto previsto no artigo 22, alínea a e no número 2, alínea b do mesmo artigo pertencente ao capítulo III do Guião Sobre a Organização e Funcionamento dos conselhos Locais (2008).

são simultaneamente são membros do conselho consultivo do nível do órgão que dirigem e do CCD.

Apesar de o regulamento prever a selecção dos membros dos Conselhos Consultivos das Localidades Administrativas com base nos membros dos Conselhos Consultivos das respectivas povoações, este processo não acontece dado que a nível do distrito de Gondola não foram institucionalizados os Conselhos Consultivos das Povoações²².

[...] os Conselhos Consultivos das Povoações ainda não foram instituídos...sendo a instituição um órgão de Consulta para o Estado, a existência deste órgão pressupõe a existência de uma máquina administrativa local, portanto, um órgão do Estado, algo que não existe nas povoações... Na nossa estrutura administrativa, as localidades constituem o último escalão territorial, razão pela qual não existe lá uma estrutura administrativa [...]²³

A inexistência dos Conselhos Consultivos das povoações faz com que o processo de selecção dos membros dos Conselhos Consultivos das Localidades decorra ao nível das povoações, sem no entanto serem eleitos dentro de um órgão (CCP) tal como a legislação prevê, ou seja, os representantes deste escalão territorial são escolhidos num processo liderado pelas autoridades comunitárias a vários níveis, integrando os comités comunitários e representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural, numa reunião pública com a comunidade, onde são identificados os representantes das povoações junto dos conselhos locais das localidades administrativas.

Neste processo, é possível perceber que o exercício de constituição do Conselho Consultivo distrital de Gondola começa ao nível das povoações onde, apesar de não existir um órgão de consulta local (CCP), em reunião popular com as comunidades, são eleitos os representantes deste escalão territorial ao nível dos Conselhos Locais das respectivas localidades, um órgão donde, de acordo a legislação, são escolhidos dentre os seus membros, através de eleição interna, os representantes da localidade administrativa ao nível do Conselho Local dos respectivos postos administrativos, donde, seguindo o mesmo processo de eleição interna entre os membros do órgão a este nível (Posto Administrativo), são escolhidos os

²² Em toda a província, o único distrito com os Conselhos Consultivos das Povoações em funcionamento é o distrito de Manica, o que dá-nos a entender que em quase toda a província de Manica, não foram institucionalizados os conselhos locais ao nível das povoações.

²³ Entrevista com A. D., funcionário da Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local. Gondola 02 de Março de 2012 -

representantes dos postos administrativos ao nível do mais alto órgão de consulta e participação comunitária do distrito, o Conselho Consultivo Distrital de Gondola (CCDG).

Sendo o CCD de Gondola o mais alto órgão consultivo ao nível do distrito e o distrito composto por vários postos administrativos e estes por localidades administrativas e, por sua vez, as localidades compostas por várias povoações e, como forma de garantir a representação de cada CC (em representação da região correspondente) ao nível do órgão hierarquicamente superior, cada Conselho Local tem um número limite de membros que deve eleger para representar a região ao nível do órgão hierarquicamente superior, ou seja, cada povoação que compõe a localidade tem o número específico de membro que deve eleger para representar a região ao nível do CC da localidade e, por sua vez, os Conselhos Consultivos de cada localidade que constituem os postos administrativos é atribuído um número específico de membros a serem eleitos internamente que representarão a instituição e, conseqüentemente, a região, ao nível do conselho consultivo de cada posto administrativo a que a localidade pertence; e, porque os membros dos Conselhos Consultivos distritais provém dos postos administrativos, cada CCPA é atribuído um número específico de pessoas que, dentre os integrantes, devem ser eleitas para representar a instituição e a região no Conselho Consultivo distrital de Gondola.

Neste sentido, em função do número limite que cada órgão (conselho consultivo) deve possuir, este deve ser dividido pelo número de órgãos hierarquicamente inferiores (neste caso representados pelos respectivos conselhos locais), donde se obterá o número de representantes que cada órgão deverá eleger para o conselho consultivo hierarquicamente superior, onde incluem-se os dirigentes dos respectivos órgãos do Estado hierarquicamente inferiores. Sendo assim, estando garantido o espaço para representantes do Governo distrital (administradora e chefes dos serviços distritais) dentro dos cinquenta (50) membros (estabelecidos pelo regulamento) que constituem o Conselho Consultivo Distrital de Gondola, o remanescente é dividido pelos seis (6) CCPAs, correspondentes aos postos administrativos que constituem o distrito, donde se obterá o número de membros com que os órgãos deverão contar ao nível do Conselho Consultivo Distrital de Gondola, garantido assim a representação de todos os postos administrativos constituintes do distrito de Gondola.

4.3 Funcionamento do Conselho Consultivo Distrital

Ao nível do seu normal funcionamento, à semelhança do que a legislação prevê, o Conselho Consultivo de Gondola realiza anualmente duas sessões ordinárias. A primeira sessão realiza-se no início do ano, normalmente até ao final do mês de Abril e a segunda têm sido realizado até ao final do terceiro trimestre do ano, portanto, até ao final do mês de Setembro.

Neste sentido, em termos de agenda de trabalho das respectivas sessões, na primeira do ano, a considerada sessão de planificação, é feita a apreciação dos relatórios das actividades realizadas no ano anterior e apreciação das propostas de plano ou actividades do ano seguinte para além de debates sobre assuntos de interesse local. Na segunda sessão do ano, a de balanço, faz-se a avaliação das actividades desenvolvidas, balanço anual do grau de implementação do Plano Económico Social (PES) e aprovação das actividades para o ano seguinte.

Para além das sessões ordinárias, à luz do previsto no regulamento, o Conselho Consultivo distrital de Gondola realiza sessões extraordinárias, que são convocadas sempre que necessárias, ficando explícito que, não há periodicidade em termos de espaço temporal durante o ano, para a realização deste tipo de sessões. As sessões extraordinárias ao nível do Conselho Consultivo de Gondola, normalmente, são convocadas para discutir assuntos sensíveis²⁴, e em vésperas de uma visita presidencial ao distrito, onde são convidadas algumas pessoas influentes e representantes de diversos grupos de interesse (de carácter económico, social ou cultural) representados na região.

Tratando-se de um órgão onde discute-se assuntos de capital relevância para a vida do distrito, e sendo um espaço de interacção entre o Estado e as comunidades através dos seus representantes, onde Governo colhe sensibilidades das comunidades sobre diversos assuntos importantes para o distrito, as propostas de agenda e a data de realização de cada sessão do Conselho Consultivo distrital de Gondola são divulgadas com antecedência (normalmente de duas semanas) de modo a permitir que os Conselhos Locais hierarquicamente inferiores discutam e assumam uma posição sobre os assuntos a serem discutidos e, na sessão do CCD,

²⁴ Como por exemplo a discussão de propostas do Governo distrital de actualização das taxas ou tarifas aplicadas aos agentes económicos.

os seus representantes façam chegar as opiniões ou sensibilidades do órgão e da região a que representa a respeito de cada assunto que corporiza a agenda de cada sessão.

Neste sentido, as sessões dos Conselhos Locais dos Postos Administrativos e das Localidades que integram o distrito de Gondola antecedem as do nível hierarquicamente superior, cabendo ao Governo Distrital (GD) a determinação da periodicidade das respectivas sessões.

4.4 Articulação entre o governo e o Conselho Consultivo Local na planificação distrital

O alcance dos objectivos preconizados com a institucionalização dos Conselhos Locais depende em grande medida da relação entre estes órgãos e o governo a vários níveis e, o mais importante, do papel destas instituições no nobre exercício de planificação sobre os assuntos de capital relevância para a vida dos cidadãos.

Constitui responsabilidade do Governo a criação de um conjunto de condições necessárias para garantir uma vida estável e condigna aos seus cidadãos, que pode se traduzir na concepção e implementação de iniciativas visando a satisfação das necessidades colectivas. A satisfação destas necessidades passa, em parte, pela busca de soluções viáveis e sustentáveis.

Nesta lógica, do outro lado do sistema, temos o cidadão/comunidade, parte integrante do sistema, à quem recai as acções do governo e que, mais do que ninguém, melhor conhece as suas necessidades e estão em melhor posição para indicar a hierarquia das necessidades prioritárias a serem satisfeitas nas suas vidas fazendo, assim, sentido o seu envolvimento na busca de soluções para os mesmos.

A institucionalização dos Conselhos Locais no país constituiu um passo importante na abertura do espaço para o envolvimento das comunidades no exercício governativo e, essencialmente, na busca de melhores soluções para os problemas que condicionam as suas vidas.

Neste sentido, o Conselho Consultivo distrital de Gondola, constitui um espaço de interacção entre o Governo e as comunidades locais, que serve, não só para dar a conhecer aos cidadãos as realizações do Governo, mas também, e o mais importante, colher opiniões dos cidadãos sobre as prioridades a serem tomadas no exercício governativo local.

Dentro desta lógica, parte significativa das acções e/ou iniciativas que o governo distrital pretenda desenvolver, dentro das suas responsabilidades e visões, antes da sua implementação procura colher opiniões e sensibilidades das comunidades através dos Conselhos Locais a vários níveis.

O governo distrital de Gondola junto com as comunidades através dos Conselhos Locais, identificam a forma mais adequada de resolver os problemas que afectam o distrito, buscando soluções que reúna consenso entre as partes no seio das discussões levantadas a respeito das iniciativas ou projectos que nestes espaços são submetidas ao debate onde cada parte apresenta argumentos que conferem mérito às suas posições por elas assumidas dentro da visão daquilo que deve ser o rumo dos assuntos em debate.

As comunidades através dos Conselhos Locais a vários níveis têm dado o seu contributo na gestão do interesse local, onde participam não só na identificação das suas necessidades sobretudo as prioritárias mas também na busca de melhores soluções para a satisfação das mesmas.

No âmbito da responsabilidade do executivo distrital de construção de infra-estruturas públicas como é o caso de escolas, hospitais e fontes de abastecimento de água, os Conselhos Locais a vários níveis (CCD, CCPA e CCL) em contacto e coordenação directa com as comunidades, participam na definição de infra-estruturas consideradas prioritárias dentro das suas necessidades e na identificação de locais viáveis para a sua implantação, desenvolvendo neste exercício, uma relação de articulação entre os dois (2) órgãos (o executivo e o Conselho Consultivo distrital), onde a comunidade identifica as suas necessidades dando a conhecer as estruturas governamentais e o executivo em coordenação com os Conselhos locais, buscam as melhores alternativas de solução para a satisfação das necessidades levantadas, não só, como também a comunidade participa no acompanhamento da implementação dos projectos localmente concebidos no âmbito das iniciativas do governo distrital.

Portanto, o Conselho Consultivo distrital constitui um órgão que representa o mais alto nível da planificação participativa a nível do distrito de Gondola onde a comunidade através da sua representação participa na definição de prioridades de desenvolvimento e gestão de recursos ao nível local.

4.5 O processo de Planificação no distrito de Gondola: A elaboração do Plano Económico-Social e Orçamento Distrital (PESOD)

Como refere Oliveira (1991) citando Druker²⁵, a planificação é um processo que pressupõe acções inter-relacionadas e interdependentes que visam alcançar objectivos previamente estabelecidos. Neste sentido, o alcance dos objectivos depende em parte dos moldes em que os planos foram concebidos e implementados e, principalmente, da coordenação entre os órgãos responsáveis pela sua concretização.

Assim, neste espaço, procuramos mostrar e explicar os procedimentos e processos usados, os principais actores envolvidos, o papel, as responsabilidades ou atribuições de cada interveniente e os mecanismos de articulação entre estes no exercício da planificação ao nível do distrito de Gondola.

Em Moçambique, o processo de planificação integrado, em conformidade com o escalão do governo responsável pela referida área, pode ser nacional, provincial, distrital e autárquico, em que em cada um desses níveis o planeamento dá maior ênfase a determinados aspectos da realidade, ainda que conserve a sua natureza integrada (Rodrigues:2010).

O sistema de planificação em Moçambique corresponde aos seguintes níveis: Nacional, em que, os instrumentos elaborados a este nível tem abrangência em todo território nacional e podem ser de longo, médio ou de curto prazo; provincial, onde, os instrumentos tem abrangência em toda província, podendo ser de médio ou de curto prazo. O instrumento de médio prazo é o Plano Estratégico Provincial e se destina a dar uma orientação estratégica às actividades do governo provincial; e os instrumentos de curto prazo são as componentes provinciais dos instrumentos de Planeamento e Orçamento: PES provincial e a componente provincial do OE; distrital, em que os instrumentos elaborados a este nível tem abrangência em todo o distrito, e podem ser de médio e curto prazo. O instrumento de médio prazo é o PEDD, que cobre um período de cinco anos, fornece uma visão estratégica para o desenvolvimento do distrito e é elaborado com a colaboração das comunidades locais, com vista a promover e apoiar as iniciativas locais de desenvolvimento, e o de curto prazo é o PESOD, que é um instrumento de gestão do governo distrital, que define os principais

²⁵ Druker, Peter. Managing for Results: Economic Tasks and Risks-taking Decisions

objectivos económicos e sociais a serem alcançados durante o ano económico, as acções a realizar para atingir aqueles objectivos e afectação de recursos orçamentais para esses fins.²⁶

No país, o processo de planificação decorre em duas (2) dimensões: a dimensão territorial e a dimensão sectorial, onde a dimensão territorial tem como enfoque os problemas e potencialidades específicas da região, procurando coordenar com as várias estratégias sectoriais para maximizar o seu impacto e a dimensão sectorial tem como enfoque os problemas e potencialidades específicas do sector (Rodrigues: 2010). A harmonização entre os vários instrumentos a todos os níveis constitui um imperativo no processo de planificação, isto é, os instrumentos de curto prazo devem estar em harmonia com os instrumentos de planificação de médio prazo, e estes em harmonia com os instrumentos de longo prazo e, por outro lado, os instrumentos elaborados ao nível distrital devem estar em harmonia com os instrumentos de planificação provincial e estes com os instrumentos centralmente elaborados. O que implica a harmonização dos instrumentos de curto prazo, com os de médio prazo e estes com os de longo prazo.

Neste processo, é possível perceber que no exercício da planificação estão envolvidos vários actores.

Neste sentido, ao nível do distrito de Gondola encontramos dois principais actores envolvidos no processo de planificação distrital, com maior destaque na elaboração do PESOD, onde encontramos o governo distrital, principal responsável pela planificação ao nível do distrito, que através das Equipas Técnicas Distritais (ETD²⁷) coordena o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) com o envolvimento dos Conselhos Locais a vários níveis, assegurando o seu funcionamento e prestando assistência técnica no exercício da planificação e as comunidades locais onde, através dos Conselhos Locais participam na identificação das suas necessidades e definição da melhor estratégia para a resolução dos problemas.

O exercício da planificação ao nível do distrito de Gondola compreende várias fases numa estrutura de trabalho que obedece diferentes momentos.

²⁶ MP (2004). Descentralização, Planeamento e Sistema do Orçamento. Maputo. Principia.

²⁷ Órgão do Governo distrital, responsável pela planificação ao nível Local.

Sendo assim, no caso específico do Plano Económico-Social e Orçamento do Distrito (PESOD) de Gondola, a sua elaboração inicia com o diagnóstico dos sectores de trabalho do governo distrital (os serviços distritais), onde procura-se saber, do planificado no ano anterior, o que é que foi realizado, o que é que não foi realizado, o que é que não foi concretizado e o que é que pretendem realizar em termos de planos de actividades para o próximo ano. Segue-se a fase do diagnóstico ou levantamento das necessidades das comunidades, feito junto das povoações, Localidades e dos postos administrativos do distrito. Feito o diagnóstico nos vários sectores que integram o governo distrital de Gondola e o levantamento das necessidades das comunidades, segue-se a fase da orçamentação, com vista a determinação do custo das actividades programadas, momento que é seguido pela organização e compilação dos dados, para depois submeter a proposta à análise, discussão e aprovação junto do Conselho Consultivo distrital de Gondola. Após sua apreciação e aprovação, a proposta do documento é analisada em sessão do governo distrital, para possíveis alterações, dependendo da apreciação e das recomendações levantadas pelo CCD, donde sairá a proposta final do Plano Económico-Social e Orçamento do Distrito de Gondola, para depois ser enviada à Direcção Provincial de Plano e Finanças de modo a integrá-lo no Plano Económico-Social e Orçamento Provincial e posteriores providências.

4.6 Análise da participação do Conselho Consultivo Distrital na elaboração do Plano Económico-Social e Orçamento do distrito de Gondola.

O PESOD do distrito de Gondola é um instrumento de planificação e orçamentação que integra os planos de actividade dos vários postos administrativos e localidades que corporizam o distrito.

Como recordam Rico e Tomo (2010), o processo de elaboração e implementação do Plano Económico-Social e Orçamento Distrital implica a ligação às orientações e metodologias e a consulta às comunidades locais através dos Conselhos Locais.

Uma das fases que marca o processo da sua elaboração ao nível do distrito de Gondola, é a do diagnóstico das necessidades locais, um processo que, em coordenação com as comunidades, permite ter a matriz dos problemas e prioridades de cada região que integra o distrito.

O processo de levantamento das necessidades prioritárias inicia ao nível das povoações, onde, em reuniões públicas com a população (um processo liderado pelos líderes comunitários), cada povoado identifica as necessidades consideradas prioritárias, que depois são enviadas às Localidades administrativas para depois serem integradas na proposta do respectivo plano de actividades, instrumento que integra as principais necessidades das respectivas povoações. Elaborada a proposta do plano de actividades da Localidade, esta é submetida a apreciação, análise, debate junto dos Conselhos Consultivos de cada localidade, onde será aprovado em definitivo a proposta do plano de actividades da respectiva localidade.

Sobre o processo de elaboração do PESOD ao nível do distrito de Gondola, o chefe de Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local explicou:

[...] antes de mais, o processo de elaboração do PESOD obedece algumas regras, uma das quais é a sua harmonização com os outros hierarquicamente superiores... e a elaboração deste instrumento ao nível do distrito começa com a auscultação aos postos administrativos e localidades, onde estes elaboram os seus planos de actividades, logicamente contando com a participação das comunidades, onde constam as principais necessidades identificadas localmente...onde depois é debatido e aprovado ao nível dos respectivos conselhos locais...e durante a elaboração do PESOD procuramos integrar as actividades programadas ao nível dos postos e localidade [...]²⁸

O plano de actividades de cada localidade é posteriormente submetido aos respectivos Postos Administrativos, onde passam por uma análise por parte do Conselho de Coordenação do posto administrativo (órgão que integra o chefe do Posto e os das Localidades administrativas da respectiva unidade administrativa, onde integram igualmente os directores das escolas e hospitais locais), donde será concebida a proposta do Plano de actividades do Posto Administrativo, onde constam o rol das necessidades prioritárias diagnosticadas ao nível de todas as localidades e respectivas povoações²⁹, documento que posteriormente é apresentado, analisado, discutido e, se possível, aprovado em sessão do Conselho Consultivo do posto administrativo constituindo-se assim a proposta definitiva do plano de actividades a serem desenvolvidas ao nível da respectiva unidade administrativa.

²⁸ Entrevista com A. D. - funcionário da Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local. Gondola, 02 de Março de 2012.

²⁹ Antes da integração das necessidades identificadas ao nível das localidades nos planos de actividades do Posto Administrativo, estas passam por um análise e debate por parte do Conselho Técnico onde, dentro da sua visão como Governo Local, definem e hierarquizam o que é realmente prioritário no rol das necessidades do Posto Administrativo.

Aprovado o plano de actividades de cada posto administrativo nos respectivos conselhos locais, estes são seguidamente submetidos ao governo distrital, ao nível da Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local onde, em coordenação com todos os planos dos postos administrativos que integram o distrito, segue o processo de orçamentação das necessidades definidas e em harmonia com a visão e objectivos do governo distrital, dependendo dos limites orçamentais definidos pelo governo, é elaborada a proposta do Plano Económico-Social e Orçamento do distrito de Gondola, instrumento que será posteriormente submetido à apreciação, análise e avaliação junto do Conselho Consultivo Distrital de Gondola onde, em função da votação dos membros presentes, é aprovado ou reprovado, ficando assim o posicionamento deste órgão face ao instrumento submetido à apreciação pelo governo. E, ao nível do distrito de Gondola, a elaboração do Orçamento do Distrito é da competência exclusiva da máquina administrativa local, concretamente da Equipa Técnica Distrital, órgão subordinado à Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local.

Neste processo de planificação participativa ao nível do distrito de Gondola, é importante perceber que não existe nenhuma relação hierárquica entre o governo distrital de Gondola e o respectivo Conselho Local. Deste modo, a semelhança dos órgãos de consulta existentes no país, tal como a legislação prevê, o Conselho Consultivo distrital de Gondola, não tem o poder de decisão sobre os instrumentos de planificação, ou seja, não detêm poder legal para impor ao governo distrital as decisões saídas das sessões deste órgão. Sendo assim, analisados e aprovados o PESOD de Gondola pelo respectivo conselho Local, este instrumento é em última instância analisado em sessão do governo distrital³⁰, momento em que será definida a proposta definitiva do PESOD do distrito para posteriormente submeter à Direcção Provincial de Plano e Finanças de modo a integrá-lo no Plano Económico-Social e Orçamento Provincial (PESOP). Trata-se de um momento em que governo distrital incorpora (sempre que possível) qualquer mudança ou acréscimo sugerido pelo CCD em função da apreciação feita e recomendações levantadas por este órgão.

E a respeito do tratamento dado pelo executivo distrital às recomendações ou sugestões emitidas pelo CCD a respeito da proposta do PESOD, Dzionere explicou:

³⁰ Realidade constatada quando apreciamos as actas das sessões do Governo Distrital.

[...] todas as sugestões levantadas ao nível do CCD a quando da apreciação do PESOD são depois analisadas em sessão do Governo Distrital...por causa das limitações que nos são impostas pelo orçamento nem sempre conseguimos incorporar todas as necessidades definidas pelos Postos Administrativos...mas sempre que possível acomodamos as sugestões (em termos de necessidades a serem satisfeitas) emitidas pelo CCD [...]³¹

4.7 A Influência do Conselho Consultivo sobre o governo distrital na elaboração do PESOD (2007-2010)

Dentro da explicação referenciada no ponto anterior, é possível perceber que através dos Conselhos Locais a vários níveis, há uma forte participação das comunidades na gestão de assuntos de interesse local.

A despeito de neste nobre processo de planificação, o CCD de Gondola não ser decisor, ou seja, não possuir poder legal para impor as suas decisões ao governo distrital, facto que faz com que o poder de decisão esteja, em última instância, sob responsabilidade da autoridade administrativa local, é possível notar por parte do Governo Distrital uma significativa consideração pelas opiniões emitidas por este órgão de Consulta, constituindo estas, observações basilares e determinantes nas decisões do governo de Gondola.

Trata-se de opiniões que chegam a alterar o rumo das decisões do governo distrital dentro das suas visões sobre os assuntos que traz (o Governo) ao debate do CC a partir dos argumentos e posições apresentadas e assumidas por este órgão, tal como ilustrou o Secretário Permanente do distrito de Gondola:

[...] é preciso recordar que neste processo de planificação distrital, cabe em última instância ao executivo do distrito decidir sobre os principais instrumentos de planificação, como é o caso do PESOD e planos de actividades...mas antes da decisão final o governo distrital sempre procura ouvir a comunidade através dos seus representantes no CCD...e na decisão final nós como governo procuramos respeitar as opiniões levantadas na sessão do CCD...aliás, como representantes do povo, as opiniões levantadas pelos membros, reflectem a opinião da população do distrito e sendo assim, nós temos respeitado e sempre que possível acomodamos as suas opiniões e preocupações [...]³²

Neste exercício, nota-se uma significativa consideração do CCD por parte do governo do distrito de Gondola, traduzida pelo efectivo envolvimento deste órgão na planificação

³¹ Entrevista com L. P.- funcionária do Governo Distrital, responsável pelos assuntos ligados aos Conselhos Locais. Gondola, 27 de Fevereiro de 2012.

³² Entrevista com V. M., Secretário permanente do Distrito de Gondola. Gondola, 28 de Fevereiro de 2012.

distrital, desde a concepção, implementação e monitoria da implementação dos instrumentos de planificação e projectos de capital importância para a vida do distrito, desempenhando assim um papel preponderante no exercício governativo local.

No período em análise (2007-2010) nota-se igualmente um significativo envolvimento das comunidades na planificação distrital, facto ilustrado pela efectiva participação destas nos momentos importantes da planificação distrital, participando não só na identificação das necessidades mas também e, o mais importante, na busca de melhores alternativas de solução para a satisfação das suas necessidades. A apresentação, apreciação e aprovação dos principais instrumentos de planificação distrital, constituiu parte integrante das agendas das sessões de planificação do CCD.

Dentro do nosso espaço temporal de análise, nota-se um papel mais forte do CCD, onde os principais instrumentos de planificação distrital, como é o caso dos respectivos PESODs, foram submetidos à apreciação e aprovação junto deste órgão.

Neste período (2007-2010), quando analisadas as actas das sessões do Conselho Consultivo Distrital, todos os instrumentos de planificação e os respectivos relatórios de balanço de implementação, refiro-me ao PESOD, PEDD, planos de investimento, as contas de gerência assim como o plano de actividades, foram submetidas ao processo de apreciação e aprovação junto dos Conselhos Locais. Neste processo, as apreciações e opiniões levantadas pelos cidadãos revelaram-se essenciais para os procedimentos subsequentes, constituindo opiniões essenciais e determinantes nas decisões do governo sobre estes instrumentos.

É possível notar, quando apreciadas as actas das sessões do período em referência, que parte significativa das acções ou pretensões que o governo distrital pretendia desenvolver, com principal destaque dos PESOD's do período em referência, foram antes submetidas a apreciação e análise junto das comunidades através dos seus representantes ao nível do CCD com vista a colher sensibilidades dos cidadãos e por via das discussões encontrava-se a forma mais viável para a sua implementação. Mesmo cabendo ao governo distrital, o poder de decisão, a voz das comunidades através dos Conselhos Locais constituíram instrumentos-chave e influentes nas decisões do executivo local.

O papel e, sobretudo, a influência dos CCD no exercício decisório local, principalmente nas decisões do PESOD, é algo notório e reconhecido pelos respectivos membros, representantes

de vários postos Administrativos e localidades locais. A respeito da influência das opiniões do CCD nas decisões, o chefe do Posto Administrativo de Matsino referiu:

[....] pelo regulamento é verdade que somos órgãos de consulta do governo e consulta não significa impor...mas nós decidimos sobre quase tudo aqui no distrito [...] Por exemplo, numa das sessões do CCD de debate da proposta do PESOD, o governo apresentou-nos a proposta de vedação das residências dos funcionários do Governo distrital...a proposta foi analisada e submetida a votação, onde foi chumbada por via da vontade dos membros do CCD, e o Conselho Consultivo propôs a construção da secretaria da localidade administrativa de Matsinho-sede, projecto que foi consensualmente aceite e concretizada a construção do edifício....Isto mostra que nós (CCD) temos poder [...] ³³

Este sentimento, ilustra a influência que este órgão exerce sobre o governo distrital na governação do distrito, essencialmente na definição de prioridades locais no âmbito da concepção, implementação e monitoria do PESOD.

Um dos aspectos importantes que marca o funcionamento do CCD de Gondola é a sua interacção com os órgãos hierarquicamente inferiores (CCPA e CCL) e destes para com as comunidades, onde cada membro tem o dever de, após a realização de cada sessão do CCD, realizar encontros com os órgãos (CL) da região a que representam, neste caso com os CCPAs e CCLs e destes com as comunidades, dando a conhecer os principais assuntos abordados e decisões tomadas na sessão do Conselho Consultivo do distrito.

No âmbito da planificação distrital, no caso específico da elaboração do PESOD, por questões de limitações orçamentais, nem tudo que é definido e aprovado ao nível dos postos administrativos e localidades em termos de necessidades prioritárias é integrado no PESOD e aprovado pelo CCD. Com isto, e no âmbito das suas obrigações de interacção com as comunidades, os membros dos CCD representantes dos postos administrativos, devem (o que acontece), após a realização da sessão do Conselho Consultivo do distrito em que tenha sido agendado a apreciação, discussão e aprovação do PESOD, reunir com os órgãos da região a que representam de modo a informá-los dos assuntos discutidos, dando a conhecer o que é que foi aprovado ou reprovado no rol das actividades que foram planificadas e aprovadas ao nível dos postos administrativos. Deste órgão (CCPA), faz-se chegar a informação aos CCL e destes, através de reuniões com as comunidades, dão a conhecer aos cidadãos os projectos ou programas aprovados daquilo que estava projectado para a região.

³³ Entrevista Com P. P. Chefe do Posto Administrativo de Matsinho, presidente do CCPA de Matsinho e Membro do CCD de Gondola. Matsinho, 21 de Março de 2012.

Um dos aspectos que marca a participação dos cidadãos no processo governativo é o seu envolvimento na monitoria das actividades concebidas e implementadas localmente. Neste processo, as comunidades através das comissões de trabalho que integram o CCD de Gondola participam no processo de monitoria da implementação do PESOD, fiscalizando as acções desenvolvidas no âmbito da implementação das actividades inseridas no PESOD. Se no processo de execução de uma determinada actividade, detectar-se alguma irregularidade, por via das suas comissões especializadas, comunicam as estruturas do posto administrativo onde a actividade está a ser desenvolvida e depois ao governo distrital.

Na segunda sessão do CCD, o governo distrital apresenta o relatório de balanço do grau de implementação do PESOD, espaço em que o órgão faz a sua apreciação em relação ao cumprimento das actividades programadas, deixando ficar sugestões a respeito daquilo que deve ser melhorado na sua implementação. Esta prática constitui não só uma oportunidade de o governo colocar a prova o seu desempenho mas também um momento que contribui para que o programa seja implementado dentro do planificado e sejam alcançados os resultados previstos.

V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5.1 Conclusão

Nos capítulos anteriores dedicamo-nos na análise dos mecanismos de funcionamento do Conselho Consultivo e do executivo distrital e da articulação destes órgãos na planificação distrital, especificamente no exercício decisório a respeito do PESOD de Gondola, onde procuramos analisar o papel de cada um destes órgãos neste processo e, o mais importante, a influência do Conselho Consultivo distrital sobre o governo distrital nas decisões do PESOD.

As análises feitas levam-nos a concluir que apesar do seu papel meramente consultivo neste processo, o Conselho Consultivo distrital de Gondola exerce uma significativa influência nas decisões locais referentes ao Plano Económico-Social e Orçamento do distrito, principalmente no período 2007-2010, espaço temporal considerado nesta pesquisa. Mesmo cabendo em última instância ao governo distrital, a análise e poder de decisão sobre este instrumento (o que acontece nas sessões do executivo), as opiniões emitidas por este órgão, dentro das suas competências neste processo, mostram-se essenciais e determinantes nas decisões do executivo sobre este instrumento. É ao nível da sessão do executivo distrital que os pareceres e opiniões emitidas pelo Conselho Consultivo Distrital são analisadas e debatidas, momento em que o governo distrital faz o (possível) enquadramento das mudanças ou acréscimo sugeridos pelo CCD em função das recomendações levantadas por este órgão. Ainda neste processo, o documento (PESOD) aprovado na sessão do governo distrital com as respectivas alterações nele operado é posteriormente apresentado na sessão seguinte do CCD, onde mostra-se as principais modificações feitas ao documento, dentro das recomendações apresentadas por este órgão, desenvolvendo-se neste sentido uma relação de coordenação entre os dois órgãos, onde cada um desempenha um papel específico neste processo.

Portanto, diferentemente do que a literatura avança sobre o papel de parte significativa dos conselhos locais no processo de planificação distrital, principalmente na elaboração do PESOD, onde estes órgãos, dentro das suas competências neste processo, não têm praticamente nenhum poder de influenciar o Governo distrital nas decisões sobre o PESOD, o Conselho Consultivo Distrital de Gondola desempenha um papel importante na concepção e implementação deste instrumento, em que apesar de a legislação consagrar este órgão como uma simples instituição de Consulta para o executivo local, as opiniões emitidas por este órgão tornam-se importantes e determinantes na decisão final do governo distrital sobre este

instrumento, contrariando assim a hipótese levantada neste trabalho, baseado nas evidências que a literatura avança. A conclusão alcançada neste trabalho resulta das seguintes constatações: (i) existência de momento e espaço de diagnóstico das necessidades e discussão das prioridades locais no âmbito da elaboração do PESOD, onde as comunidades, através dos Conselhos Locais, são os principais actores; (ii) existência de momento para análise e discussão da proposta do instrumento (PESOD), onde o órgão deixa ficar a sua opinião e recomendações ao governo, havendo espaço para questionar ou solicitar esclarecimento ao executivo a respeito das opções de prioridades tomadas; (iii) a existência de momento em que as opiniões, os pareceres e as recomendações emitidas pelo órgão, são analisadas e, sempre que possível, o executivo acomoda as propostas de alterações a serem feitas no documento, emitidas pelo órgão; (iv) existência de momento em que o governo local apresenta ao CL a proposta final do documento de modo a ilustrar as alterações que o documento sofreu (dentro das possibilidades) no âmbito das recomendações emitidas pelo órgão; (v) a existência de espaço em que o CCD através das suas comissões de trabalho participam na monitoria da implementação do PESOD, reportando, sempre que necessário ao executivo, as irregularidades detectadas na execução das actividades enquadradas no âmbito da implementação do PESOD e das possíveis precauções a serem tomadas, de modo a garantir que o programa seja implementado dentro dos parâmetros previstos e; (vi) momento em que o governo apresenta o balanço de implementação do PESOD ao CC, submetendo o instrumento a apreciação e avaliação do órgão, onde as recomendações deixadas pelo órgão desempenham um papel importante nas possíveis precauções ou alterações a serem tomadas na implementação das actividades de modo a garantir o alcance dos objectivos preconizados.

A articulação que se desenvolve entre o governo e o conselho consultivo distrital neste processo de aprovação e implementação do PESOD e a influência que esta instituição exerce neste exercício constitui uma demonstração da materialização dos pressupostos da perspectiva institucionalista, em que defende que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios em cenários institucionais, e no caso específico do nosso estudo, mais do que os aspectos legais que regem o funcionamento do Conselho Consultivo distrital de Gondola, a percepção que o executivo local tem a respeito do papel que este órgão desempenha na governação e particularmente na planificação local, torna esta instituição importante e influente nas decisões sobre o processo de elaboração, implementação e monitoria do Plano Económico-Social do distrito de Gondola.

5.2 Recomendações

Decorrentes das evidências que a literatura apresenta, das análises feitas dos dados colhidos no terreno e das conclusões levantadas neste trabalho, de modo a melhorar o desempenho dos Conselhos Locais existentes no país, em particular do CC distrital de Gondola, no sentido de o tornar mais activo e as suas intervenções mais produtivas, maximizando os benefícios decorrentes da institucionalização destes órgãos no país, avançamos com as algumas recomendações que podem, por um lado, elevar os níveis de participação da população nas acções desenvolvidas localmente e, por outro, melhorar o desempenho do órgão nas suas intervenções locais e assim elevar os níveis de eficiência e eficácia das acções governamentais ao nível local:

(i) Exercício de capacitação aos membros dos conselhos locais a todos os níveis (dado que o processo de constituição do CCD tem o seu ponto de partida nas povoações), de modo a que estes tenham consciência da lógica da existência do órgão na estrutura administrativa local, essencialmente, do seu papel e responsabilidade (como membros) neste órgão e do papel que esta instituição desempenha ao nível local.

(ii) Deve-se igualmente garantir a capacitação dos membros do CCD em matéria de planificação, essencialmente, na concepção e implementação de projectos, destacando-se a concepção, implementação e monitoria do PESOD, de modo a torna-los mais produtivos nas discussões sobre este instrumento. E, neste exercício, chama-se igualmente a necessidade de capacitar os membros do CCD em matéria de interacção com as comunidades, das responsabilidades que estes têm para com as comunidades a que representam, mostrando-lhes a importância que o processo de prestação de contas representa na busca e construção de legitimidade do órgão onde são membros.

(iii) A institucionalização dos Conselhos Locais visando garantir a participação das comunidades na gestão do interesse local, tem como um dos grandes objectivos, elevar os níveis de eficácia e eficiência das acções desenvolvidas localmente enquadrados no complexo exercício de luta pelo alcance do desenvolvimento, traduzindo-se na melhoria das condições de vida dos cidadãos. Neste sentido, o alcance destes objectivos, depende, em grande medida, do papel que estas comunidades, representadas pelos Conselhos Locais, desempenham no processo de planificação e da possibilidade que estes órgãos têm de influenciar as decisões no processo de planificação. Sendo assim, mais do que um simples papel de órgão consultivo,

chama-se a necessidade de dar maior poder (legal) de decisão às comunidades sobre os principais instrumentos de planificação local, com maior destaque para o PESOD.

Referências Bibliográficas

ADALIMA, José (2009). Espaços Criados ou Reivindicados? Uma análise da participação em Moçambique. In: Centro de Análise de Políticas (CAP), Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane (FLCS/UEM). *Economia, Política e Desenvolvimento*. Vol. 1, N° 1. Maputo. CAP.

AMARAL, Diogo Freitas do (1998). *Curso de Direito Administrativo*. 2ª edição. Lisboa: Almedina, Volume 1.

ALVES, Alexandre F. & GODOY, Amália M. G. (2005). *Descentralização e Sustentabilidade dos Recursos Florestais*.

BANDEIRA, Mariana (s/d). *Tipos de Pesquisa*.

BILÉRIO, Bernardino Issau (2011). *Dinâmica da Accountability Vertical no Contexto da Governação Local em Moçambique entre 1998-2010: Um estudo de caso do Município da Matola*. Maputo. Tese, Mestrado, Universidade Eduardo Mondlane.

CANHANGA, Nobre (2001). *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: O caso do Município de Quelimane*. Maputo. Tese, Licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane.

CANHANGA, Nobre de Jesus (2009). Contexto, Teoria, Prática e Desafios para a Implementação de Monitoria da Acção Governativa. In: Centro de Análise de Políticas (CAP), Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane (FLCS/UEM). *Economia, Política e Desenvolvimento*. Vol. 1, N° 1. Maputo. CAP.

COHEN, Manion (1989). *Research Methods in Education*. 3ª ed.

COMISSÃO EUROPEIA-DIRECÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E DAS RELAÇÕES COM AS PAÍSES DE ÁFRICA, CARÁIBAS E PACÍFICO (s/d). *Rumo a uma Abordagem Europeia da Governação Local Democrática, da Descentralização e do Desenvolvimento do Território*. Bruxelas.

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

FORQUILHA, Salvador (s/d). *Mecanismos de Participação Comunitária no Contexto da Governação Local em Moçambique: Actores, oportunidades e desafios do processo da criação e funcionamento das IPCCs*.

(2010). Governação Local no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: lógicas, dinâmicas e desafios. In Brito et al (2010). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo. IESE.

FORQUILHA, Salvador Cadete & ORRE, Aslak. Transformações sem Mudanças: os conselhos locais e o desafio da institucionalização Democrática em Moçambique. In Brito et al (2011). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.

FRIEDMAN, J. (1996). *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*. Oeiras: Celta Editora.

FUZIKAWA, Priscila L. (2007). *Avaliação da Descentralização das Acções de Controle de Hanseniedade no Município de Beteim/MG: Prevenindo Incapacidades?* Belo Horizonte. Dissertação, Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.

GIL, António Carlos (2008). *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas.

GONÇALVES, Alcindo (s/d). *Conceito de Governação*.

IBRAHIMO, Naila J. (2005). *Coordenação entre o Governo Central e as Autarquias Locais na Gestão de Estradas Urbanas: O Caso do Município da Cidade de Quelimane (1999-2004)*. Maputo. Tese, Licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane.

KWASNICKA, Eunice (1991). *Teoria Geral de Administração: uma síntese*. São Paulo: Atlas.

LOPES, Fernando et al (s/d). *Contribuições da perspectiva institucionalista para a análise das organizações*.

LAKATOS, Eva & MARCONI, Marina (1992). *Metodologia do Trabalho Científico*. 4ª ed. São Paulo: Atlas.

MAE (2005). *Perfil do Distrito de Gondola*: Província de Manica. MAE

MAE/MP. *Guião para Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital*. Maputo, Outubro de 2003.

MAE/MPD. (2008). *Guião Sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais*. Maputo.

MASALILA, A. B. (1996). “Administração local no Botswana”. In: Lundin. Irae Baptista & Machava, Francisco Jamisse (1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrição e desenvolvimento de ideias sobre alguns modelos e Africanos e europeus. Moçambique: Friedrich Ebert Stiftung*.

MANOR, James (1998). *Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL: As Promessas e as Limitações da Descentralização*. Maputo.

OLIVEIRA, D. de (1991). *Planeamento Estratégico: Conceito, Metodologia e Práticas*. 5ª ed. São Paulo: Atlas.

PILATTI, Adriano (s/d). *A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas*.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. 2ª ed. Lisboa: Gravita.

RICO, Manuela & TMOMO, Armindo (2010). Participação dos Cidadãos nos Conselhos Locais e na Monitoria do Plano Económico-Social e Orçamento Distrital -PESOD. In: Centro de Análise de Políticas (CAP), Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane (FLCS/UEM). *Economia, Política e Desenvolvimento*. Vol. 1, Nº 2. Maputo. CAP.

RODRIGUES, Telma R. Manuel (2010). *A Harmonização dos Instrumentos de Planificação Distrital em Moçambique: O caso do Distrito de Gorongosa (2006.2009)*. Maputo. Tese, Licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane.

ROSA, Paulo R. da Silva (2011). *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa no Ensino de Ciências*. Campo Grande.

ROSÁRIO, Domingos do (2011). Descentralização em Contexto de Partido “Dominante”: O caso do Município de Nacala porto. In: IESE. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo.

SOUSA, Amílcar Serrão de (2001). *Participação das Comunidades no Processo de Tomada de Decisões no Município de Dondo*. Maputo. Tese, Licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane.

TERENSE, Ana C. Fernandes & FILHO, Edmundo Escrivão (2006). *Abordagem Quantitativa, Qualitativa e a Utilização da Pesquisa: acção nos estudos organizacionais*. Brasília.

VALÁ, Salim. *Estratégia para o Desenvolvimento das Rádios Comunitárias em Moçambique*. Maputo. Instituto de Comunicação Social, Gabinete de Informação.

Legislação

Lei 3/94, Boletim da República, I Série, nº 20, 2º Suplemento, 13 de Setembro de 1994.

Lei 9/96, Boletim da República, I Série, nº 47, 1º Suplemento, 22 de Novembro de 1996.

Lei 2/97, Boletim da República, I Série, nº 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

Lei 8/2003, Boletim da República, I Série, nº 20, 1º Suplemento, 19 de Maio de 2003.

Decreto 11/2005, Boletim da República, I Série, nº 23, 10 de Junho de 2005.

Documentos Institucionais

Conselho Consultivo Distrital de Gondola. I Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/ADGD, 08 de Junho de 2005.

_____. I Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CCDG, 19 de Junho de 2006.

_____. II Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CDG, 15 de Dezembro de 2006.

_____. I Sessão Ordinária do CCD. Acta nº 01/GDG/CCD/28 de Março de 2007.

_____. II Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CCDG, 10 de Agosto de 2007.

_____. I Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CCDG, 24 de Junho de 2009.

_____. II Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CCDG, 04 de Novembro de 2009.

_____. II Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CCDG, 19 de Dezembro de 2008.

_____. I Sessão Ordinária do CCD. Acta nº __/CCDG, 30 de Junho de 2010.

Livro de Registo de Membros do CCDG.

ANEXOS

I. Guião de entrevista

Guião de Entrevista 1.

Grupo Alvo: Membros do Governo Distrital (Chefes dos Postos e Localidades Administrativa).

Identificação do entrevistado

1. Quando é que o Conselho Consultivo foi criado e entrou em funcionamento?
2. Como é que foi o processo da criação e constituição dos Conselhos Locais ao nível do distrito, desde os da povoação até ao Conselho Consultivo Distrital?
3. Qual foi o critério de distribuição dos assentos pelos Postos-Administrativo, Localidade e Povoações que constituem o Distrito?
4. Como é que está organizado Conselho Consultivo Distrital?
5. Qual é o modo de funcionamento do Conselho Consultivo Distrital)
 - Número de sessões mensais/semanais/anuais?
 - Periodicidade da realização das sessões?
 - Que tipo de pessoas ou grupo de pessoas podem ser membros do Conselho Consultivo Distrital?
 - Para além dos membros seleccionados, há espaço para a participação de outras pessoas ou grupos específicos?
6. Que tipo de assuntos são abordados/discutidos ao nível das Sessões do Conselho Consultivo Distrito?
7. Como é que as decisões são tomadas quando se discute um determinado assunto ao nível das sessões do Conselho Consultivo Distrital?

8. Quais são os processos e/ou procedimentos que marcam a elaboração do PESOD até à sua implementação?
9. Que tipo de projectos/iniciativas/preocupações vindas das comunidades são podem ser e são submetidas à apreciação do Conselho Consultivo Distrital?
10. Para além da apreciação dos instrumentos de planificação pelo Consultivo, que outros mecanismos de organização são usados que garantem o envolvimento das comunidades no exercício governativo ao nível do distrito?
11. Quais são os mecanismos usados para organizar as comunidades de modo a envolve-las na concepção e implementação dos principais instrumentos de planificação ou projectos concebidos pelo Governo?
12. Quais são os mecanismos usados que garantem a comunicação entre o Conselho Consultivo distrital/seus membros com as comunidades?

Guião de Entrevista 2.

Grupo alvo: Líderes Comunitários e a População Local (Representantes dos Diversos grupos localmente representados)

Identificação do Entrevistado

1. Já ouviu falar de Conselho Consultivo?
 - Se a resposta for afirmativa, o que é Conselho Consultivo?
 - O que é que se faz nos Conselhos Consultivos?
 - Que tipo de pessoas fazem/podem fazer parte do Conselho Consultivo?
 - Como é que essas pessoas foram/são escolhidas para serem membros?
 - Existem pessoa(s) local(is) que fazem parte do Conselho Consultivo?

- O Conselho Consultivo distrital comunica-se com as comunidades?
- Se a resposta for afirmativa, de que forma?
- Como é que as comunidades apresentam as suas preocupações ao Conselho Consultivo?
- As preocupações que as comunidades apresentam, são resolvidas?

Anexo II: Lista de Entrevistados

Nº	Nome do Entrevistado	Função	Local e Data
1	Vidal Matola	Secretário Permanente Distrital	Vila de Gondola 28/02/2012
2	Lina Paulo	Funcionária do Governo Distrital	Vila de Gondola 27/02/1012
3	Almeida Dzionere	Chefe da Equipa Técnica Distrital	Vila de Gondola 03/03/2012
4	David Fopenzi	Chefe do Posto Administrativo de Cafumpe	P. A. de Cafumpe 04/03/2012
5	Gina Chinguirai	Professora e integrante do CCPA de CAFUMPE	P. A. de Cafumpe 04/03/2012
6	Patrício Caravinha	Chefe da Localidade Administrativa de Inchope-sede.	L. A. de Inchope 09/03/2012
7	Araújo Pessai	Comerciante	L. A. de Inchope 09/03/2012
8	Isabel Jona	Chefe do Posto Administrativo de Inchope	P.A. de Inchope 09/03/2012
9	Cidália Jó	Chefe do Posto Administrativo de Zembe	P.A de Zembe 13/03/2012
10	Tavares Guambe	Professor da EPC Zembe-Centro	Zembe-Centro 13/03/2012
11	Ângela Gemusse	Chefe da Localidade Administrativa de Zembe-sede	L. A. de Zembe-sede 13/03/2012
12	João Tomé	Régulo e Membro do CCL de Zembe e do CCPA de Zembe	Povoado de Niza 13/03/2012
13	Lúcia Passipanaca	Simples cidadã	Povoado de Niza 13/03/2012
14	Lucas Mapurango	Membro do CCL de Zembe-sede	Povoado de Nhamuare 13/03/2012
15	José Francisco	Membro do CCL de Zembe-se e do CCPA de Zembe	Povoado de Nhamuare 13/03/2012
16	Campira Boque	Simples Cidadão	L. A. de Chiremera 13/03/2012
17	Mário Paunde	Chefe do Posto Admiistrativo	P. A. de Matsinho 21/03/2012
18	Nelson Namaumbo	Cidadão Comum	L.A. de Trangapasso 04/01/2012
19	Deolinda Namaumbo	Cidadão Comum	P. A. de Amatongas 14/01/2012
20	Edgar Gamundane	Cidadão Comum	Povoado de Armada 17/03/2012
21	Horácio Mafione	Cidadão Comum	P. A. de Amatongas 24/03/2012
22	Mário Tique	Cidadão Comum	Boa-Vista 24/03/2012
23	Armando Campira	Cidadão Comum	Vila de Gondola 26/03/2012
24	Aida Banda	Cidadão Comum	L. A. de pindanganga 26/03/2012
25	Flávio Almoço	Cidadão Comum	L. A. de Pindanganga 26/03/2012
26	Ivo Cândido	Cidadão Comum	L. A. de Inchope 09/03/2012
27	Edgar Sabão	Cidadão Comum	L. A. de Zembe-sede 13/03/2012