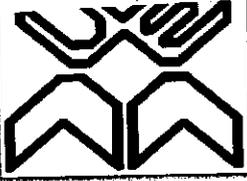


A785

2004



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIES DE INHAMBANE NO
GOVERNO LOCAL, 1998-2003

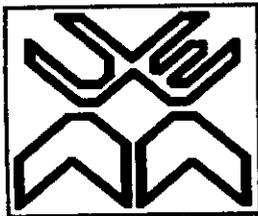
DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE LICENCIATURA EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Autor: Rufino Eduardo Bande

Supervisor: Dr. Fidelx Pius Kulipossa

Maputo, Setembro de 2004

U.E.M. - UFICS
R. E. 4474
DATA 14/09/05
AQUISIÇÃO oferta
COTA



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE INHAMBANE NO
GOVERNO LOCAL, 1998 -2003**

**DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE LICENCIATURA EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Autor: Rufino Eduardo Bande

Supervisor: Dr. Fidelx Pius Kulipossa

Fidelx Pius Kulipossa

Maputo, Setembro de 2004

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro que este trabalho de fim do curso nunca foi apresentado na sua íntegra para a obtenção de qualquer grau e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Rufino Eduardo Bande

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha querida Edith e às minhas filhas Vânia e Clésia que passaram longos dias sem o amparo do pai. Aos meus tios Romão, Dora e Teresa, por tudo quanto fizeram para que o meu sonho se tornasse uma realidade.

AGRADECIMENTOS

Ao Doutor Fidelx Pius Kulipossa, meu supervisor, desejo significar o meu público reconhecimento indelével por toda a colaboração e assistência prestadas para que este trabalho tivesse a qualidade desejada.

Ao executivo do Município da cidade de Inhambane, expresso a minha singela gratidão por toda a abertura e colaboração prestada no fornecimento de documentos que tanto serviram para a elaboração deste trabalho. Aos munícipes entrevistados pela paciência e tempo que disponibilizaram para prestar algumas informações. Aos familiares e amigos, os meus sinceros agradecimentos pelo seu encorajamento durante os momentos difíceis enfrentados ao longo de formação e elaboração deste trabalho.

À Cooperação Suíça pelos fundos alocados que permitiram a realização deste trabalho, vão os meus agradecimentos.

Ao dr. Magona pelo seu incansável apoio material e dr. Cuinhane amigo e ex-colega de carteira, exprimo igualmente imensa gratidão.

Os meus agradecimentos vão à toda a comunidade da Faculdade de Letras e Ciências Sociais: docentes, discentes, membros do Corpo Técnico e Administrativo, pelo convívio que tivemos como família única.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALs – Autarquias Locais

AM – Assembleia Municipal

AR – Assembleia da República

AWEPA – Association of Western European Parliamentarians for Africa

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CM – Conselho Municipal

CCs – Comités Comunitários

CMCI – Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

CRM – Constituição da República de Moçambique

FLs – Fóruns Locais

MCI – Município da Cidade de Inhambane

MADER – Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural

MAE – Ministério de Administração Estatal

MPF – Ministério de Plano e Finanças

OLE – Órgãos Locais de Estado

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPL – Órgãos do Poder Local

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PL – Poder Local

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Guião de Entrevistas

Anexo 2 – Lista de Entrevistados

Anexo 3 – Quadro Legal e Institucional de Participação

Anexo 4 – Perfil do Município de Inhambane

INDICE	PAG.
Declaração de Honra.....	i
Dedicatória.....	ii
Agradecimentos.....	iii.
Lista de Abreviaturas.....	iv
Lista de Anexos.....	v
Capítulo 1: Introdução.....	1
1.1 Introdução, Objectivos e Questão-Chave.....	1
1.2 Hipóteses do Estudo.....	2
Capítulo 2: Enquadramento Teórico e Definição de Conceitos-Chave.....	3
2.1 Enquadramento Teórico.....	3
2.2 Definição de Conceitos-Chave.....	6
2.2.1 Participação.....	6
2.2.2 Governo Local.....	8
2.2.2a De Governo Local para a Governação Local.....	8
2.2.3 Municípios.....	9
Capítulo 3: Metodologia do Estudo.....	10
3.1 Operacionalização da Questão-Chave.....	10
3.1a Variáveis da Participação.....	10
3.1b Indicadores da Participação.....	11
3.2 Métodos Usados na Recolha de Dados.....	13
Capítulo 4: Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local.....	15
4.1 Nota Introdutória.....	15

4.2 Comunicação entre os Municípios e os Membros do Conselho Municipal.....	15
4.3 Cooperação entre os Municípios, Autarcas, e Outras Organizações Locais.....	19
4.4 O Grau de Mobilização e Auto-mobilização na Cidade de Inhambane.....	21
4.5 Nível de Conhecimento da População Sobre a Existência do Governo Local.....	23
4.6 O Grau de Prestação de Contas em Inhambane.....	25
4.7 Qualidade de Liderança Municipal Existente em Inhambane.....	27
4.8 Grau de Institucionalização da Prática de Participação.....	29
4.9 Resumo.....	31
Capítulo 5: Conclusões e Recomendações.....	33
5.1 Conclusões.....	33
5.2 Recomendações.....	35
Referências Bibliográficas.....	38
Anexos.....	41
Anexo 1: Guião de Entrevistas.....	41
Anexo 2: Lista de Entrevistados.....	45
Anexo 3: Quadro Legal e Institucional de Participação.....	46
Anexo 4: Perfil do Município de Inhambane.....	48

Capítulo 1: Introdução

1.1 Introdução, Objectivos, e Questão-Chave do Estudo

No actual contexto dominado pelas teorias democráticas, a questão da participação tem ocupado um lugar de destaque, por ser considerado um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento. Contudo, tem havido dificuldades de pôr em prática este postulado político teórico, devido não só à sua ambiguidade conceitual, mas também as dificuldades de operacionalização.

O presente estudo visa (i) fazer uma análise do grau de participação dos municípios da cidade de Inhambane no processo de tomada de decisões com vista à solução dos problemas locais, (ii) identificar os principais mecanismos de participação dos municípios na vida política local, (iii) identificar as principais razões que dificultam a participação das comunidades na vida política do município, e (iv) propor possíveis soluções com vista a ultrapassar alguns obstáculos que impedem a participação dos municípios na vida política do município.

Para alcançar os objectivos propostos, o estudo coloca a seguinte questão-chave:

Em que medida os municípios de Inhambane participam no Governo Local?

Esta questão-chave levanta as seguintes sub-questões:

1. Será que os municípios da cidade de Inhambane fazem uso das possibilidades de participação previstas na lei?
2. Que acções têm sido levadas a cabo pelos municípios com vista a participar no processo de tomada de decisão?
3. Que factores estão por detrás da não participação dos cidadãos na vida política?

A investigação destas questões foi feita no município da cidade de Inhambane (MCI).

A decisão de realizar a investigação no município da cidade de Inhambane prende-se com as razões de (i) ter sido um dos municípios com fraco desempenho na legislatura passada, segundo relatórios da AWEPA (2001:20) e programas radiofónicos difundidos no ano passado

(Municípios em Acção), e (ii) ter a convicção de que este estudo irá produzir algumas recomendações, possíveis de trazer solução de alguns problemas que o município enfrenta.

1.2 Hipóteses do Estudo

O estudo parte das seguintes hipóteses sobre a participação:

1. A devolução do poder político para as autoridades locais, em curso em Moçambique desde 1998, cria possibilidades para os cidadãos participarem na tomada de decisões e de influenciarem políticas de desenvolvimento local.
2. Efectiva participação dos cidadãos na tomada de decisões locais e na influência sobre as políticas de desenvolvimento local é limitada em termos de abrangência, alcance e inclusão, e tende a ser confinada nas mãos dos membros do Conselho Municipal e grupos restritos de cidadãos.
3. Maior envolvimento dos cidadãos nas actividades dos governos locais passa necessariamente pela institucionalização da prática de participação e sua inclusão na agenda e no plano de actividades dos governos municipais.

Cada uma destas hipóteses foi testada no município da cidade de Inhambane a partir do contacto com dados empíricos no terreno.

Os capítulos subsequentes lidam com assuntos relevantes deste estudo. Assim, o capítulo 2 apresenta o enquadramento teórico e define os conceitos-chave principais, seguido do capítulo 3, que apresenta a metodologia utilizada para investigação deste trabalho e operacionalização da questão-chave. O capítulo 4 apresenta os dados empíricos sobre a participação dos cidadãos, recolhidos no município de Inhambane. O capítulo 5 apresenta as conclusões e recomendações do estudo e no fim as referências bibliográficas e os anexos.

Capítulo 2: Enquadramento Teórico e Definição de Conceitos-Chave

2.1 Enquadramento Teórico

Ao longo do nosso trabalho privilegiamos a duas abordagens teóricas que discutem a questão da descentralização democrática e participação das comunidades: A abordagem Institucionalista e a Procedimentalista.

A Abordagem Institucionalista sedimenta o seu fundamento na análise da relação causal entre descentralização e participação das comunidades. Os precursores desta escola, defendem que, para que haja uma efectiva participação das comunidades em eventos de desenvolvimento locais, é necessário que o Estado descentralize um leque de funções, recursos e competências que estão ou estavam sob o seu controlo.

Dentro desta perspectiva de análise, Totemeyer (2000:41), sustenta que “se um Estado pretende cumprir eficazmente com as exigências para o desenvolvimento sócio-económico e de serviços públicos a nível regional e local, de modo a atingir uma grande eficiência na provisão de serviços e de modo a estabelecer um campo natural de formação para uma democracia cooperativa e contextualizada, a descentralização torna-se um elemento essencial no processo político”.

Esta visão, tem uma estreita relação com muitos avisos propalados muitas vezes por organismos internacionais como é o caso da ONU e instituições financeiras (BM e FMI), de que o “o excesso de centralização e burocracia, são factores que impedem o progresso nos países em desenvolvimento” (MAE.1992:15) o que segundo Wescott (sd), gera pobreza na qualidade de prestação de serviços públicos e muitas vezes se tornam incompatíveis ao exercício da boa governação.

Para Massalila (1996:14-16), a descentralização oferece um sistema aberto, transparente e responsável, que permite a participação das populações num ambiente democrático. Neste sistema, reconhece-se o envolvimento da população na tomada de decisões não apenas como essencial para o desenvolvimento, mas também como um direito democrático da população.

A tese de Massalila, reflecte-se na política do governo Moçambicano quando este assume que: “a descentralização garante aos membros das comunidades locais, as condições necessárias para a tomada e realização das decisões no plano de desenvolvimento económico, social e cultural, visando a satisfação das necessidades específicas e iniciativas próprias e a activa participação dos cidadãos residentes nos respectivos territórios de jurisdição” (MAE:1999).

Esta abordagem teórica, embora gozando de muito apoio, há que reconhecer que o processo de descentralização é por si muito complexo e envolve riscos: falta de cultura democrática participativa e de cultura municipal; reduzido número de quadros disponíveis e no seu diminuto grau de preparação académica; fragilidade financeira; insuficiente mobilização das comunidades locais no sentido de sustentarem a descentralização e fragilidade do próprio Estado resultante da insuficiente consolidação pós-independência e da guerra, (Guambe,1998:33-34).

Os elementos acima apontados pelo autor podem minar as possibilidades do sucesso da descentralização, o que mostra claramente que não pode haver uma relação directa entre a descentralização e a participação das comunidades, isto é, a descentralização por si só, não garante o sucesso da participação, sendo necessário a existência de um ambiente adequado para que a descentralização possa ter efeitos directos e práticos no desenvolvimento da vida das pessoas.

Por sua vez a Abordagem Procedimentalista ou Funcionalista, dá mais ênfase à dinâmica e capacidade de articulação das instituições descentralizadas e do seu relacionamento com as comunidades.

Para Manor (1998:27), as promessas da descentralização podem estar comprometidas, “se faltarem poderes e recursos às autoridades descentralizadas, se as autoridades descentralizadas são “supra locais” no seu carácter e ficarem muitas vezes acima de escalões locais; se as doações do topo mantêm-se fortemente marcadas por formas que sejam inconsistentes com os desejos locais; se a competição eleitoral em alguns lugares em órgãos descentralizados cria novas divisões nas aldeias e lesa a solidariedades comunitária; se houver discordância entre a lógica em que as instituições descentralizadas operam e a lógica das suas comunidades.”

Numa posição contrária, Manor (op.cit), considera que a participação é promissora tanto quanto possível e melhor, se incentivada por associações voluntárias ou ONGs e não por autoridades descentralizadas.

O uso do modelo “top-down” na administração e gestão da coisa pública, mostra claramente que a falta de espaço para o envolvimento das comunidades na identificação dos seus próprios problemas, reduz o sucesso da descentralização e limita as promessas da participação das comunidades nos processos de tomada de decisão.

Chichava (1999:16), trás elementos relevantes para um debate frutífero sobre a participação das comunidades, que de certa forma corroboram com a abordagem procedimentalista. O autor situa a relevância da participação quando esta estiver ligada ao processo de capacitação para o exercício efectivo do poder “empowerment”, que é resultado do envolvimento das populações na tomada de decisões, e simultaneamente é a condição “sine qua non” para fortalecer a confiança e a democracia. O autor acrescenta ainda que a participação assim concebida, implica o desenvolvimento de conhecimentos, práticas e experiências que habilitam a comunidade de forma gradual e sustentável, a capacidade de fazer ouvir a sua voz no processo de negociações, e na melhor gestão da sua participação em qualquer sistema de desenvolvimento.

Passadas em revista as duas abordagens teóricas sobre a problemática de participação dos cidadãos/municípios no processo de tomada de decisão num ambiente democrático e descentralizado, para efeitos do nosso trabalho, optamos pela abordagem procedimentalista, dado que melhor responde ao nosso objecto de estudo.

2.2 Definição de Conceitos-Chave

Os conceitos-chave deste estudo são: participação, governo local, e municípios.

Como se definem estes conceitos?

2.2.1 Participação¹

O conceito de participação é muito ambíguo e relativo dependendo de situações em que ele é aplicado. Todavia, a sua definição simples é o envolvimento, inclusão, e engajamento directo ou indirecto das pessoas em actividades políticas, económicas, sociais ou culturais com outras pessoas.

Para o PNUD (1993:21), “participação significa que as pessoas estão intimamente envolvidas nos processos económicos, sociais, culturais e políticos que afectam as suas vidas. As pessoas podem, em alguns casos, ter um completo e controlo directo sobre estes processos e, em outros casos, o controlo pode ser parcial ou indirecto. O importante é que as pessoas tenham acesso ao processo de tomada de decisões e ao poder. Participação, neste sentido, é um elemento essencial para o desenvolvimento humano”.

Na definição do PNUD, destacam-se quatro formas de participação: (i) participação ao nível de agregado familiar; (ii) participação económica; (iii) participação social, e participação política (1993:22-23).

Para Janelle Plummer (2000), “participação é um processo em que a população, sobretudo desfavorecida, pode ter influência na formulação de políticas, indicar alternativas, supervisionar intervenções de políticas de desenvolvimento e envolver-se activamente na melhoria das condições de vida da sua comunidade. O objectivo a longo prazo é o fortalecimento da sociedade civil e da democracia” (Plummer, citado por Bunk 2003:7).

¹ Este trabalho não pretende de forma alguma esgotar o debate sobre participação. O seu enquadramento teórico insere-se nas teorias democráticas e de descentralização. Para debates mais detalhados ver James Manor (1999).

Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local, 1998-2003

Partindo destas aceções, pode-se afirmar que em qualquer contexto social existe sempre um certo grau de participação. O mais importante é saber que grau e tipo de participação existe, e que pode variar de acordo com os contextos. Por exemplo, Jules Pretty distingue sete tipos de participação e suas características, como ilustra o quadro a seguir.

Quadro 1: Os Sete Tipos de Participação e Suas Características.

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

Fonte: Jules Pretty (1995:1252) (Tradução do autor do presente trabalho).

2.2.2 Governo Local

Há muitas definições sobre o termo governo local. Machael Cole e George Boyne (1995) apontam cinco características principais que têm sido usadas para definir governo local: (i) tamanho geográfico e área, (ii) subordinação a uma autoridade superior, (iii) eleição por voto popular, (iv) instituições multi-propósitos, e (v) poderes de cobrar impostos. Contudo, eles argumentam que “não há nenhuma característica que é, por si mesma, suficiente para definir governo local” porque,

... muitos conselhos locais partilham a subordinação a uma autoridade superior com outras organizações; muitas instituições que são tidas como partes do sistema de governo local não são eleitas; muitos governos locais são uni-propósito; e as autoridades locais em alguns países não têm poder de cobrar impostos (Cole e Boyne, 1995: 203).

Todavia, eles propõem uma definição mínima de governo local que é útil para objectivos analíticos deste estudo:

... instituições que possuem as características seguintes podem ser consideradas como “puro” governo local: jurisdição sobre uma área substancialmente pequena que o governo nacional, eleição por voto popular, poderes de cobrar impostos, e genuína decreção para a prestação de serviços (Cole e Boyne, 1995: 203).

É uma instituição com estas características que se designa por governo local ou governo municipal.

Segundo David Wilson e Chris Game, governos locais eleitos justificam-se pela sua capacidade e vantagem de construir e articular a identidade comunitária, defender a diversidade, promover inovação e aprendizagem, responder rapidamente e apropriadamente aos problemas locais, promover a cidadania e participação, promover a educação política e formação, bem como a capacidade de dispersar o poder (Wilson e Game, 1998: 31).

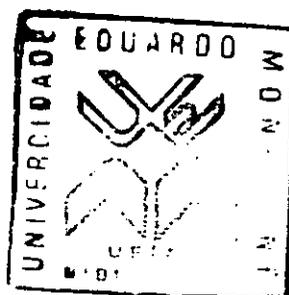
2.2.2a De Governo Local para Governação Local

Nos actuais debates sobre a matéria, maior ênfase tem sido dada à governação local e não exclusivamente ao governo local. Isto porque os governos locais partilham o processo de tomada de decisões e de prestação de serviços com outros actores locais não-eleitos.

Governança local envolve interações entre instituições públicas, privadas e comunitárias através de parcerias, sistemas de coordenação e ligações multi-sectoriais, e pressões mútuas. Por isso, governos locais são alguns dos actores da governação local.

2.2.3 Municípios

O termo munícipe refere-se a todas as pessoas que habitam numa área sob a jurisdição de um município. Utilizamos também os termos “populações locais”, “residentes locais” e “comunidades locais” para referir aos munícipes.



Capítulo 3: Metodologia de Estudo

3.1 Operacionalização da Questão-Chave

Para avaliarmos o grau de participação dos municípios da cidade de Inhambane, precisamos de operacionalizar o conceito abstracto de participação. A operacionalização consiste em transformar conceitos abstractos em variáveis e destas em indicadores mensuráveis como demonstramos a seguir (Manheim e Rich, 1995; Frankfort-Nachmias e Nachmias, 1996).

Em que medida os municípios da cidade de Inhambane participam no seu Governo Local?

As respostas hipotéticas a esta questão indicam que há participação se:

- Houver uma comunicação e cooperação entre o governo local e os municípios ou população local;
- O governo municipal tiver capacidade de mobilizar a população local;
- A população local se auto-mobilizar para influenciar a tomada de decisões no governo local;
- A população local tiver conhecimento sobre a existência do governo local e sobre os seus direitos e deveres;
- O governo municipal prestar contas sobre as suas actividades à população local;
- Houver no governo local e na comunidade local uma liderança activa, dinâmica, democrática, e sensível aos problemas locais;
- Houver maior envolvimento dos municípios nas actividades do governo local;
- Houver institucionalização da prática de participação e sua inclusão na agenda e nos planos anuais de actividades do governo local.

Que variáveis de participação contêm nestas respostas?

3.1a Variáveis de Participação

As respostas hipotéticas acima mencionadas contêm as seguintes variáveis de participação: (i) comunicação; (ii) cooperação; (iii) mobilização e auto-mobilização; (iv) conhecimento sobre a existência do governo local e sobre os direitos e deveres dos cidadãos; (v) prestação de contas; (vi) liderança; e (vii) institucionalização da prática de participação.

Estas variáveis relacionam-se com o conceito de participação directa ou indirectamente porque participação implica comunicação ou interacção, colaboração, mobilização, conhecimento sobre as actividades do governo e sobre os direitos e deveres dos cidadãos, prestação de contas, institucionalização, e a existência de uma liderança democrática e pro-activa. Por isso, vamos reduzir estas variáveis a indicadores mais empíricos.

3.1b Indicadores de Participação²

Os indicadores empíricos de cada uma das variáveis de participação podem ser vários. Neste estudo, identificam-se os seguintes indicadores de cada variável:

(i) Indicadores de Comunicação:

- Número de reuniões entre o governo municipal e a população local;
- Nível de interacção entre os diferentes “Stakeholders”;
- Habilidade do governo municipal de organizar, facilitar e conduzir encontros;
- Consultas feitas pelos membros do Conselho Municipal (CM) à comunidade sobre as acções a serem levadas a cabo a nível local;
- Melhor conhecimento do governo municipal sobre como a comunidade vive;
- Grau de “feedback” entre o governo local e a população local.

(ii) Indicadores de Cooperação:

- Nível de colaboração entre as organizações locais;
- Inclusão dos diversos “stakeholders” nas iniciativas da comunidade;
- Alianças entre as organizações, e parcerias entre administração municipal, a comunidade, e as ONGs;
- Envolvimento das mulheres e da população vulnerável na tomada de decisões;
- Envolvimento dos residentes locais em actividades cívicas.

(iii) Indicadores de Mobilização e Auto-mobilização

- Capacidade do governo local de incentivar, valorizar, e apoiar as iniciativas locais;

² Para a identificação de alguns indicadores, baseamo-nos também no artigo da Janice Morrissey (2000:59-74).

Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local, 1998-2003

- Capacidade do governo local de consciencializar os municípios para um envolvimento activo próprio;
- Visitas frequentes feitas aos bairros pelos membros do CM para a promoção de diálogo aberto e directo com a população local;
- Promoção de iniciativas próprias dos municípios em actividades de auto-mobilização.

(iv) Indicadores do Conhecimento sobre a Existência do Governo Local no seio da População Local

- Conhecimento dos municípios sobre as tarefas e responsabilidade do governo local;
- Conhecimento dos municípios sobre os seus direitos e deveres;
- Conhecimento dos municípios sobre os programas do governo local;
- Conhecimento dos municípios sobre a possibilidade e necessidade de participação em diferentes eventos municipais;

(v) Indicadores de Prestação de Contas:

- Conhecimento sobre como e onde o dinheiro público é gasto/aplicado;
- Informação feita pelo governo municipal acerca dos projectos comunitários;
- Engajamento e inclusão dos consumidores de serviços no “feedback”;
- Comunicação frequente com os “stakeholders”.

(vi) Indicadores de Liderança:

- Emergência de novos líderes;
- Credibilidade e visibilidade dos líderes na comunidade (os líderes devem se identificar com os propósitos da comunidade);
- Criação de incentivos para sustentar a participação;
- Rotação das pessoas nas posições de direcção/liderança.

(vii) Indicadores de Institucionalização da Prática de Participação

- Grau de inclusão da prática ou política de participação no plano anual de actividades do governo municipal;
- Obrigatoriedade no cumprimento e implementação da prática ou política de participação no governo municipal;
- Publicidade da prática ou política de participação definida pelo governo municipal ao nível da população;

- Existência de mecanismos de operacionalização e implementação da prática ou política de participação ao nível do município;
- Existência de mecanismos de monitoria e avaliação da prática ou política de participação.

Estes indicadores empíricos qualitativos e quantitativos podem nos permitir avaliar o grau de participação dos municípios/comunidade local, fundamentalmente no que se refere ao processo de tomada de decisões no município da cidade de Inhambane.

3.2 Métodos Usados na Recolha de Dados

“No campo das Ciências Sociais, distinguem-se vários métodos:” (Lakatos e Marconi, 1991:81).

Neste estudo os métodos comparativo, monográfico, a pesquisa bibliográfica, entrevistas semi-estruturadas, e observação directa, afiguram-se importantes pelas seguintes razões:

O método comparativo permite-nos estabelecer uma certa comparação entre o nível de envolvimento dos municípios nas actividades de desenvolvimento e tomada de decisões ao nível local e os esforços que têm sido envidados pelos autarcas para envolver as comunidades locais na vida do município.

O método monográfico permite analisar o objecto de estudo em todas as suas vertentes (comunidade, o município, e órgãos municipais), as condições existentes, obtendo assim uma informação mais abrangente e generalizada.

A recolha de dados preexistentes é feita através da pesquisa bibliográfica que consiste na recolha de informações já produzidas por terceiros mas que podem ser úteis para a elaboração do trabalho. O seu uso é importante porque poupa recursos (tempo e dinheiro), para além de ser aplicável não só a fenómenos sócio-económicos mas também políticos como é o caso em estudo.

A observação directa é um dos métodos também usado para a elaboração deste trabalho e consiste na recolha de informações directamente (sem recorrer a intermediários) e assenta na

observação visual. Esta técnica tem a vantagem de ser aplicada a uma gama de dimensões do social como é o caso da distribuição espacial e temporal de indivíduos e objectos, e vai ao encontro do estudo realizado. Porém, esta técnica tem o inconveniente de o investigador correr o risco de esquecer-se de algo que tenha observado se não tiver registado na devida altura.

Para efeitos de recolha de dados nas pessoas, elaboramos um guião de entrevistas semi-estruturadas e semi-directivas como instrumento de análise direccionadas a uma população previamente identificada e seleccionada, especialmente aquela que reside naquele município há mais de cinco anos, pouco antes da realização das primeiras eleições autárquicas, constituída por pessoas mais influentes: líderes comunitários, religiosos, dirigentes municipais, grupos dinamizadores, para além do cidadão comum.

Foram entrevistadas um total de 29 pessoas e como forma de tornar mais significativa a nossa amostra, procuramos incluir os “stakeholders” nos diversos grupos de interesse e de acordo com as funções por eles desempenhadas e privilegiamos nas nossas entrevistas indivíduos com uma idade igual ou superior a 18 anos³. As entrevistas foram conduzidas em três (3) idiomas: português, chitsua e bitonga⁴.

Por uma questão de ética na investigação, adoptamos a estratégia de sempre que fôssemos ao encontro dos nossos entrevistados explicar as razões da sua escolha e a importância que os resultados do trabalho trarão para o desenvolvimento local e na luta contra a pobreza absoluta.

No fim de cada dia de trabalho, elaborávamos uma síntese das entrevistas e procurávamos descobrir o peso relativo das opiniões reveladas no campo.

No campo, para além do levantamento dos dados, tentamos aproximar as pessoas (grupo alvo) e explicar as vantagens da sua participação no processo político local; tentamos também muní-las de instrumentos que lhes possam permitir que a sua voz seja ouvida ao nível dos órgãos autárquicos (através da transmissão e consciencialização para a discussão construtiva a nível local) sobre o tema participação.

³ A opção por esta faixa prende-se com o facto de considerarmos que tem algumas noções da vida e da dinâmica do ambiente político.

⁴ Este facto tinha a ver com a disponibilidade e facilidade dos intervenientes articular cada um destes idiomas.

Capítulo 4: A Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local

4.1 Nota Introdutória

Neste Capítulo são apresentados os dados recolhidos no MCI e são analisados em função das variáveis e indicadores apresentados no Capítulo 3. Ao fazer tal análise, este capítulo visa submeter as hipóteses deste estudo a um teste empírico.

4.2 Comunicação entre os Municípios e os Membros do CM

Um dos pressupostos básicos da participação é que ela pode tornar-se num catalisador para a mobilização de esforços de desenvolvimento local, através da comunicação entre as pessoas envolvidas no desenvolvimento e um melhor conhecimento sobre a realidade local.

Os membros do Conselho Municipal (CM) e da Assembleia Municipal (AM) em Inhambane, apontaram as reuniões que têm realizado periodicamente com as populações nos diferentes bairros como única forma de se comunicarem com os residentes locais. Contudo, como foi notável através de relatórios das comissões de trabalho postos à nossa disposição, as reuniões realizadas nos bairros limitam-se a auscultar as várias preocupações (reclamações e queixas) que os municípios têm. Os membros do CM dão recomendações e promessas de submetê-las ao CM e nunca solicitam aos municípios a dar o seu parecer. Há no entanto, uma fraca capacidade dos membros do CM de organizar, conduzir e facilitar encontros através de debates abertos entre as partes.

A ausência de debates entre as partes, constitui um vazio na interação e análise conjunta de problemas que afectam as populações e no desenvolvimento de planos de actividades e fortalecimento das instituições locais. Portanto, o que mais predomina é a comunicação no sentido de informação às populações dos principais problemas que enfrentam, não existindo porém um diálogo e troca de ideias entre as partes.

Os relatórios a que tivemos acesso sobre as actividades desenvolvidas no MCI, não explicam de forma alguma a periodicidade que deve ser observada pelos autarcas ou comissões de trabalho, dos contactos que devem ter com as populações. Não existe um programa já delineado de cumprimento obrigatório pelas comissões para a realização de encontros com os municípios.

As reuniões com as populações são esporádicas e os nossos entrevistados (membros do CM), tiveram dificuldades em declarar o número de reuniões até então realizadas. Em alguns casos verificam-se quando os autarcas pretendem se inteirar de uma determinada situação que já aconteceu. É o caso por exemplo do bairro Josina Machel, em que os residentes locais afirmaram categoricamente que *“os membros do CM só apareceram aqui para saber do problema dos cães que desenterravam os cadáveres no cemitério local, depois desta notícia ter sido veiculada na Emissão Nacional no programa jornal da manhã.”*

Com base nos depoimentos dos nossos entrevistados, podemos assumir que no MCI persiste ainda o mais baixo nível de participação, isto é, predomina a “participação passiva.”⁵

O pacote autárquico e o chamamento para a participação das comunidades nas tarefas de administração municipal ainda não foram suficientemente disseminados.

Os nossos entrevistados foram unânimes em afirmar que ainda há uma grande fragilidade no aspecto relacionado com a comunicação entre os membros do CM e os municípios, dado que muitos trabalhos de auscultação e contacto com as populações só acontecem geralmente durante o período de campanha eleitoral. Finda a campanha, as populações são abandonadas quase por completo.

Em certos bairros, depois das eleições, nem o presidente do CM nem qualquer outro membro do CM soube passar por lá, para agradecer o voto da população. Por essa razão, alguns populares não conhecem o presidente do CM nem o programa que se pretende levar a cabo. *“Só ouvimos dizer que um dia estiveram reunidos no mercado Bejamine”*⁶ – disse um dos entrevistados no bairro Marrambone.

⁵ Para mais explicação a respeito deste conceito ver o quadro da pag. 4 – Os Sete Tipos de Participação e Suas Características.

⁶ Os residentes locais queixam-se do facto de muitas das reuniões organizadas pelos membros do CM, se realizarem nos mercados por serem locais de maior concentração das populações. Eles argumentam que em muitos casos as populações que

A ausência de um contacto permanente com as populações por parte dos membros do CM para se inteirar dos vários problemas que lhes afligem manifesta-se na ambiguidade demonstrada pelos seus membros a respeito do conhecimento e compreensão sobre as dinâmicas das comunidades. São poucos os membros do CM que são conhecidos nas comunidades devido a esta falta de interacção permanente com os diferentes estratos sociais.

Os residentes do MCI observaram que a falta de um diálogo permanente entre as autoridades municipais e as populações tem criado muitos problemas, principalmente nos bairros da Liberdade, Chalambe e algumas zonas de Muelé, onde se nota uma tendência de as pessoas ocuparem cada vez mais o espaço da rua, quando constroem os seus quintais. Este problema tem criado transtornos quando se trata de um falecimento para o transporte de urnas pois, os caminhos são muito estreitos. O outro problema que se levanta relaciona-se com a falta de arruamento em alguns bairros, resultado dessa ausência de diálogo.

A questão cultural dos “manhembanes”⁷ é apontada como estando a contribuir negativamente para o desenvolvimento de alguns projectos de interesse comum. É que neste município, reina a “cultura de propriedade de coqueiro” em que um único coqueiro chega a inviabilizar a concretização de um empreendimento que poderia beneficiar toda a comunidade, pelo facto dos proprietários de coqueiros se recusarem a abater. Quando estes aceitam abater, exigem valores monetários que ultrapassam a capacidade do investidor.

Um exemplo verídico é o do actual posto de saúde nº 1, que devido a resistência dos proprietários de coqueiros em ceder o espaço para a sua construção, acabou sendo construído na zona de cimento (bairro Balane 1) quando estava projectado para o bairro Muelé 1. Portanto, há necessidade de as autoridades municipais promoverem um diálogo aberto e permanente com os múnicipes, explicando que o desenvolvimento do município e o combate à pobreza absoluta, dependem do envolvimento e colaboração de todos.

Os programas do município são divulgados com pouca frequência e por isso, não têm tido a recepção e apoio desejado pelas populações. Por exemplo, as populações do bairro Malembuane queixam-se pelo facto de as autoridades municipais obrigar-lhes a deslocar para

lá afluem nem são residentes dos bairros e mal conhecem os problemas dos bairros, estando no local apenas para fazer os seus negócios.

⁷ Termo com que é chamado o residente local nascido naquele município.

o povoado de Nhampossa localizado na Estrada Nacional Nº 101, sempre que quiserem reunir-se com elas, o que tem sido difícil, devido a falta de recursos para custear o transporte.

Os residentes do bairro Josina Machel sentem-se abandonados pelo CM e muitas vezes quando são convocados a uma reunião, há resistência motivada por este sentimento. Os residentes lamentaram ainda o facto de o secretário do bairro ser muito velho, o que o impede de desempenhar as suas funções de elo de ligação entre os múnicipes e o município. “*O nosso secretário vem desde os primeiros anos da independência e não sabemos porquê é que não pode ser mudado*” – disse um dos nossos entrevistados naquele bairro.

As deliberações das Sessões da AM são anunciadas através da sua fixação nas vitrinas do edifício-sede do CM, conforme preconiza a Lei 2/97, artigo 13⁸. Contudo, atendendo a grandeza do MCI, este método não garante que a informação seja do conhecimento de todos os múnicipes. Os documentos deveriam ser afixados também noutros locais com grande afluência do público como escolas, postos de saúde, mercados, em coordenação com essas instituições, principalmente nos bairros mais recôndidos.

Há uma necessidade de o município encontrar formas alternativas para permitir que a mensagem seja entendida por todos os múnicipes, através do uso de altifalantes e da língua local, principalmente nas zonas rurais, devido ao analfabetismo que ainda domina a maioria da nossa população. A linguagem usada na elaboração dos documentos é meramente jurídica, técnica, e formalizada, o que pode dificultar a compreensão dos residentes não letrados.

Por outro lado, a oposição representada na AM queixa-se pelo facto de durante os debates nas sessões as suas ideias não serem tomadas em consideração, com vista à melhoria da governação local, reinando a vaidade e o espírito da maioria esmagadora no seio do partido no poder.

A nível da rádio local nunca existiu e não existe nas suas emissões um espaço que trate especificamente de questões ligadas à vida do município. O presidente do município, à semelhança de outros dirigentes a nível local, tem sido solicitado esporadicamente pela rádio local para falar aos múnicipes no programa “Cruzada de Perguntas” que vai ao ar todos os

⁸ A lei prevê que deve ser estabelecido um sistema adequado de informação sobre a actividade pública autárquica para além da fixação dos documentos no Edifício-Sede do Município.

sábados das 19 às 19:30, onde os residentes locais telefonam, expondo questões e suas contribuições. Note-se que, até à realização do nosso trabalho, o presidente do município só tinha participado naquele programa apenas uma vez. Contudo, alguns meios de comunicação acabam divulgando algumas actividades que têm sido levadas a cabo pelo município.

Em resumo, há vários problemas com que o município se debate na vertente de comunicação, que é um dos elementos essenciais para a efectivação da participação ao nível local. Os órgãos municipais reconhecem haver dificuldades na divulgação das políticas para o desenvolvimento do município, devido fundamentalmente a deficiente comunicação, aliada a constrangimentos de recursos. Entretanto, o CM através de um dos seus membros entrevistado, avançou a ideia de se criar um gabinete de imprensa que se vai encarregar pela elaboração e difusão de um folheto do município para comunicar-se com os municípios bem como na divulgação da postura municipal.

4.3 Cooperação entre os Municípios, Autarcas, e Outras Organizações Locais⁹

O estabelecimento de parcerias entre a administração municipal local e diversas forças da sociedade constitui um aspecto crucial pois, para além de trazer ganhos adicionais e possibilitar uma maior eficiência no uso de recursos, evita a duplicação de esforços pela administração local, permitindo o aproveitamento das sinergias. Assim, a participação nesta parceria por parte dos residentes locais, líderes comunitários, e outras entidades, deve ser vista como uma das melhores formas no processo de busca de soluções para problemas locais.

As populações locais no MCI reclamaram a falta de ajuda e cooperação por parte do CM aos programas de iniciativa local. Todavia, o CM argumenta o facto de tais iniciativas das populações não constarem no leque de actividades programadas pelo CM. Portanto, a cooperação entre o CM e os municípios ainda não é efectiva. Porém, há no MCI exemplos de acções positivas de cooperação levados a cabo pelo CM.

⁹ A cooperação no MCI não se circunscreve apenas com as comunidades locais e organizações que operam na sua área de jurisdição. Inhambane está gemelado com dois municípios de Portugal (Oeiras e Aveiro) donde recebeu um camião bascular com o qual se recolhe o lixo para além de um barco que serve de transporte de e para a Ilha de Inhambane. Ainda no âmbito da cooperação existente entre o MCI e aqueles municípios portugueses, dois estudantes foram mandados a Portugal no ano passado afim de frequentar o ensino superior. Este ano está previsto a ida de mais dois, estudantes com o mesmo fim.



Há colaboração entre agentes privados e autoridades locais na colocação de latas de lixo e limpeza da cidade, principalmente nos locais públicos como hospitais, escolas, centros de formação, instituições e mercados.

Nos mercados existem pequenos núcleos de vendedores que servem de elo de ligação com o CM, cuja formalização foi efectuada pelo governo municipal: núcleo dos vendedores dos mercados Giló, Mafureira e Bejamine. O objectivo principal deste núcleo é defender-se das taxas aplicadas pelo CM sem prévio aviso. Nestes pequenos núcleos é louvável a participação da mulher como principal dinamizadora e gestora de pequenos empreendimentos de negócios.

O CM conta com o apoio incondicional dos jovens e mulheres solteiras, quer em ideias quer em acções práticas nas actividades locais. O CM tem trabalhado em coordenação com o Comando da Polícia local no desmantelamento de alguns focos de criminalidade denunciados pelos populares nos bairros, assim como na criação de grupos de agentes comunitários para vigiar nesses bairros ameaçados.

Segundo apurámos no terreno, o CM também tem recebido alguns apoios financeiros disponibilizados por algumas ONGs que operam naquela província para o funcionamento da administração local, tal como a GTZ e a Cooperação Irlandesa. *“Contudo, não existe um acordo formalizado entre as partes no sentido de permanentemente terem que desembolsar fundos. Trata-se de apoios esporádicos e raros”* – disse o nosso entrevistado.

Esforços estão sendo envidados pela administração municipal junto do Governo Provincial, principalmente com as Direcções Provinciais de Turismo e de Coordenação de Acção Ambiental, no sentido de coordenar acções que têm em vista o controlo da orla marítima da baía sobre os perigos da erosão a que está sujeita, bem como o espaçamento territorial ordenado nos novos bairros que estão a surgir

Entre os dois órgãos municipais – CM e AM, nota-se a existência de um relacionamento salutar no prosseguimento da gestão do município e tentativa de envolvimento dos municípios.

As campanhas de educação cívica sobre as várias políticas que o CM tem aprovado e envolvendo os residentes locais são quase inexistentes e constatou-se a falta de informação sobre alianças entre várias organizações ou actores locais existentes.

4.4 O Grau de Mobilização e Auto-mobilização na Cidade de Inhambane

Nas visitas realizadas a alguns bairros do MCI constatamos claramente que existe uma vontade por parte dos residentes locais de desenvolver acções com base em iniciativas locais, embora as visitas dos membros do CM nos bairros sejam raras. O CM também tem demonstrado o seu desejo em apoiar as iniciativas das populações, contudo, a falta de recursos constitui o “calcanhar de Aquiles”.

A título de exemplo, a população do bairro Salela, tomou a iniciativa de abrir poços de água, usando recursos próprios. Quando o município se apercebeu, disponibilizou para o local cimento e blocos para a concretização do projecto. Ainda no mesmo bairro, a população se organizou e construiu no hospital local usando material convencional, alpendres que têm servido de refúgio nos dias de chuva e sol.

No bairro Liberdade 2, um grupo de jovens tomou a iniciativa de fazer limpeza na rua principal (Rua dos Combatentes), removendo o lixo que estava acumulado durante muito tempo, e buscando saibro para nivelar a zona. O CM apoiou a ideia, disponibilizando transporte (um tractor), só que o acompanhamento foi limitado devido a dificuldades financeiras.

Os constrangimentos de ordem financeira têm sido apontados pela administração local de Inhambane como principais razões que minam as várias iniciativas de incentivar, valorizar e apoiar as iniciativas locais da população.

Na zona de Chihenguene (bairro Muelé), a população decidiu colocar estacas numa zona em que a transitabilidade era dificultada pelas águas aí acumuladas e o CM apoiou com anilhas e ferro para fortificar. Nas baixas existentes, onde as populações praticam pequenas actividades agrícolas, sempre que há um surto de pragas que dizimam pequenas culturas como as hortícolas, o município tem disponibilizado insecticidas para o seu combate.

A edilidade de Inhambane congratulou a iniciativa levada a cabo por um empresário local, pela reabilitação do mercado Giló sito no bairro Chalambe 2, que consistiu na reabilitação de algumas bancas e abertura de valas para permitir a passagem de água que se acumulava no local.

Nos bairros da cidade, as populações têm se organizado em associações congregando diversos estratos sociais. É o caso da associação “SIZAWAKO”¹⁰ composta maioritariamente por mulheres residentes nos bairros Muelé, Chalambe, e Liberdade. É uma associação de carácter humanitário que tem como objectivos: ajudar os seus membros em situações de doença, infelicidade e casamentos.

É aposta do município da cidade de Inhambane, dentro das suas possibilidades, desenvolver acções com vista a pôr os jovens em actividades permanentes, como por exemplo intercâmbios de âmbito cultural (teatro, poesia, e jogos-desportivos). Também tem apelado às instituições religiosas para apoiar e criar dentro das suas igrejas espaços que sejam reservados para ocupar os jovens permanentemente.

O cemitério local e a pista de atletismo estavam transformados num matagal. Graças a disponibilidade dos jovens contactados pelo CM a custo zero, hoje ostenta um visual diferente. Situação idêntica acontece com a praça dos trabalhadores, que está a conhecer mudanças profundas na reabilitação, por força do trabalho desenvolvido pelos jovens.

Durante a nossa visita ao campo, assistimos à cerimónia tradicional “kupalha” no local onde está sendo erguida a escola Pré-universitária, um sítio que estava lotado de pessoas, mas graças ao esforço levado a cabo pelo CM, este conseguiu convencer as pessoas a se retirarem do local.

Estes são alguns dos poucos exemplos de acções levadas a cabo pelo CMCI junto dos residentes locais na busca de soluções para o desenvolvimento e combate à pobreza absoluta.

Contudo, a ideia de se promover uma iniciativa própria das populações sem esperar pelo CM ou pela AM na procura de soluções próprias ainda não está enraizada. Reina ainda a expectativa de que a participação das comunidades em eventos municipais é definida pelas entidades superiores.

A ideia acima expressa tem fundamento olhando para a fraca qualidade de campanhas de educação cívica desenvolvidas, que tem como consequência pouca aderência dos populares

¹⁰ Termo que na língua local “chope” significa: ajuda o amigo, ou ajuda o vizinho.

aos encontros e trabalhos organizados pelos membros do CM. Portanto, o argumento expresso pelos membros CM da exiguidade de fundos para fazer face às iniciativas das populações não é credível, dado que existem recursos e capacidades suficientes ao nível local que podem ser úteis, tendo em conta a vontade política, a mudança da mentalidade, e disseminação da política de descentralização. O grande problema reside na fraca capacidade dos autarcas em mobilizar e consciencializar as populações locais para juntos trabalharem em prol do município.

4.5 Nível de Conhecimento da População Sobre a Existência do Governo Local

A ausência de fóruns para a publicação dos programas e actividades do governo municipal, a falta de campanhas de educação cívica, a falta de um jornal ou folheto e espaço radiofónico que falem especificamente da vida do município são alguns aspectos apontados pelos nossos entrevistados como estando a contribuir negativamente para o pouco conhecimento sobre o governo municipal local pelas comunidades.

As reuniões organizadas pelos membros do CM, principalmente nos bairros rurais, têm tido pouca aderência e os residentes locais estão divididos em três faixas etárias: a camada juvenil composta maioritariamente por estudantes que nada entendem e nem sequer estão preocupados com questões políticas; a camada dos trabalhadores que também pouco se interessa de participar nos encontros organizados pelo município ou por imperativos de serviço ou por outras actividades pessoais; e a terceira camada constituída por velhos e mulheres solteiras, que têm afluído em massa aos encontros municipais, mas que não têm dado o “feedback” desejado.

Não há no MCI conhecimento das principais responsabilidades que o governo local tem. Algumas pessoas só se apercebem da existência do governo local quando têm um assunto a tratar no CM. Reina nas populações do MCI o espírito de que “*estamos cansados de reuniões dos políticos*”.

A atitude comum dos residentes locais de Inhambane é sempre a de tentar resolver os seus problemas com um ou outro director de uma determinada instituição e não com o CM. Este

comportamento dos cidadãos deriva da falta de sensibilização e consciencialização política, mantendo-se numa indiferença total perante uma autoridade local democraticamente eleita.

O conhecimento sobre a existência de um governo local pelos múnicipes passa necessariamente pela existência de membros do CM que dominem os dispositivos legais que expliquem o funcionamento dos órgãos locais. Sobre esta matéria, nota-se uma ausência total de divulgação da Lei nº 2/97¹¹ e isto explica a inoperância das comissões de trabalho da AM e demais mecanismos de articulação com as populações adoptados, que se mostram bastante inadequados pois não conseguem passar a mensagem ao respectivo destinatário: o múnicipe.

A fraca divulgação do pacote autárquico reflecte-se no baixo nível de conhecimento dos residentes locais sobre os seus direitos e deveres como múnicipes, o que lhes distancia do processo de tomada de decisões na administração do município.

Muitos múnicipes por nós abordados não conseguiram responder as várias questões relacionadas com os seus direitos e deveres como múnicipes, por esta matéria não constituir agenda nas discussões que têm sido levadas a cabo pelos membros do CM.

Um dos nossos entrevistados respondeu às nossas questões com as seguintes palavras:

...só ouvimos falar da existência de um Código de Postura¹² que se presume que seja um documento onde estão consagrados todos os direitos e deveres dos múnicipes. Mas nem sequer um dia, alguém que seja membro do CM teve a ousadia de se pronunciar a respeito desse documento, nos escassos encontros que têm realizado com as populações nos bairros. Isto tem como reflexo a grande proliferação de construções desordenadas sem a observância mínima de estética urbana como o senhor pôde ver em muitos bairros desta cidade.

A legislação autárquica sobre a participação não é do domínio dos múnicipes. Mesmo no seio de alguns membros do CM nota-se um certo vazio sobre a matéria. Porém, alguns dos nossos entrevistados afirmaram que têm mantido conversas informais com os membros do CM a respeito das suas inquietações. O que resta é saber se as suas contribuições têm servido de agenda de discussão nas sessões da AM pois nunca exigiram o retorno.

¹¹ Vide explicação desta lei no anexo número 4: Quadro Legal e Institucional da Participação.

¹² Trata-se de uma espécie de constituição da autarquia onde está estabelecido um conjunto de normas e regulamento jurídico-administrativo que rege de forma geral, a conduta dos cidadãos e diversas entidades sediadas ou com actividades na autarquia. Este documento foi nos disponibilizado pelo município durante a pesquisa e visitas no campo, demonstraram que o documento ainda é do conhecimento restrito. Mesmo ao nível do CM só existe um único exemplar na posse do responsável pelo departamento da urbanização.

Alguns entrevistados sublinharam o facto de o governo municipal estar situado no mesmo espaço territorial onde funcionam os Órgãos Locais do Estado, e a população não está politicamente preparada para estabelecer a diferença entre os dois órgãos, daí que, muitas reuniões organizadas pelo Órgão do Poder Local sejam confundidas com reuniões do partido.

Em alguns bairros, os secretários que são o elo de ligação entre o CM e os municípios fazem propaganda no sentido de os residentes adquirirem cartões de membros do partido no poder, por causa da dificuldade de distinguir o município do partido. Há também no MCI uma grande dificuldade de alguns membros do CM em deixarem a “capa” de membros do partido no poder durante as suas actividades e quando se dirigem aos municípios. As suas mensagens são sempre imbuídas de ideologias do partido.

Um entrevistado no bairro Salela num tom de desabafo disse o seguinte: *“O presidente do município não é presidente dos membros da Frelimo mas sim de todos os residentes do município de Inhambane”*.

A falta de uma informação sistemática que permite os residentes locais tomarem conhecimento da existência de uma autoridade local e da necessidade do seu envolvimento na tomada de decisões mina as possibilidades destes participarem na concretização de vários projectos de desenvolvimento ao nível local. Muita coisa no MCI circunscreve-se ainda em documentos escritos, carecendo da sua implementação prática.

4.6 O Grau de Prestação de Contas em Inhambane

A prestação de contas, traduzido no termo inglês em “accountability” é um elemento “novo” na administração pública moçambicana tanto na letra como no espírito. A prestação de contas cabe à responsabilidade de quem implementa e gere políticas e a coisa pública. Para tal, pressupõe-se que as pessoas sejam dotadas de responsabilidade, transparência, e mecanismos participativos na tomada de decisões a todos os níveis do governo, incluindo o município.

A prestação de contas é composta por três eixos de relacionamento dentro da administração pública municipal, designadamente: o eixo de relação horizontal – entre os técnicos

administrativos e os membros municipais (presidente, conselho, e assembleia); o eixo da relação vertical descendente – entre o município e os municípios e por fim o eixo da relação vertical ascendente entre o município e o governo central.

O eixo de relacionamento descendente entre o município e os municípios, constitui o instrumento principal de análise deste trabalho e os resultados da pesquisa de campo mostram existir dois aspectos fundamentais, que o caracterizam: (i) existência de reuniões com os municípios para a identificação, auscultação, e definição de prioridades locais mas que nunca retornam a elas para justificar as decisões e a forma como os recursos foram usados; (ii) as tentativas de chamar os municípios para participar na tomada de decisão são quase invisíveis senão inexistentes, predominando ainda o secretismo e a falta de tradição de reportar aos municípios as suas principais realizações.

Há falta de transparência na gestão orçamental e na prestação de contas aos municípios, o que lesa o princípio de transparência e publicidade na gestão dos dinheiros públicos. Nota-se uma certa ambiguidade no seio de alguns membros do CM a respeito da interpretação da lei das finanças (Lei 11/97, artigo 38)¹³. Esta ambiguidade que reina na interpretação da lei atrás referida faz com que os municípios não tenham representantes na elaboração do plano orçamental ao nível local e tão pouco saibam donde provêm e são gastos os fundos públicos.

A comunicação com os diferentes grupos ao nível local, a respeito das actividades a serem desenvolvidas, é deficitária e em muitos casos as populações de alguns bairros são surpreendidas com a realização de encontros que frequentemente têm tido como palco os mercados ou então escolas.

O CM apenas tem prestado contas à AM, órgão responsável pelo controlo das actividades realizadas pelo município, segundo manda a lei¹⁴ o que contrasta com o que se vive durante o período da campanha eleitoral, em que quase todas as portas do município ficam fechadas e os membros vão ao encontro dos municípios à caça do voto. Este pensamento corrobora com o “*modelo político de escolha pública*”¹⁵ segundo o qual, os políticos só formulam políticas para as eleições porque este período tem sido caracterizado por dinamismo e empenho na

¹³ Vide anexo 4: Quadro Legal e Institucional da Participação.

¹⁴ Vide artigos 78, 79, e 81 da Lei 11/97 “ Lei das Autarquias Locais” inerente à prestação de contas.

¹⁵ Course-Pack (Textos seleccionados da Cadeira de Políticas Públicas I, 4º Ano Licenciatura em Ad. Pública, 2002-2003).

definição de políticas que resultam na eleição do partido concorrente. Depois de eleitos, os políticos só se preocupam em maximizar seus interesses, expandir o seu poder, autoridade e prestígio, expandir os orçamentos, ganhar apoio e manter-se no poder através da concessão de fundos do Estado e subsídios.

Os municípios da cidade de Inhambane só tiveram conhecimento do programa de governação durante a campanha eleitoral, isto é, informação ao nível mais alto do que já foi decidido e que se pretende levar a cabo (participação passiva), mas sobre o estado de evolução e seu cumprimento nada sabem.

Portanto, a deficiente comunicação constitui o principal nó de estrangulamento para o sucesso de todo o processo de desenvolvimento a nível local que envolve comunidades locais. Não obstante, os membros do CM dizem estar a envidar esforços no sentido de pôr as populações ao corrente das suas principais realizações. *“O problema é que as populações querem ver as suas preocupações resolvidas de hoje para amanhã”* – disse um dos membros do CM entrevistado.

4.7 Qualidade de Liderança Municipal Existente em Inhambane

O sucesso de qualquer programa quer em organizações não governamentais quer em instituições do Estado reside no tipo e na forma de liderança.

A liderança municipal constitui um dos grandes ingredientes para a promoção da participação. Sendo a participação um processo interactivo onde as populações tomam iniciativas e acções que são estimuladas pelo seu conhecimento, pensamento, e decisão, ela deve ser influenciada. A ausência de uma liderança que estimule e valorize as iniciativas locais pode comprometer a participação das comunidades em actividades de desenvolvimento local.

A nível das comunidades, a liderança manifesta-se fundamentalmente pelo cumprimento por parte dos cidadãos das tarefas emanadas pelos dirigentes municipais em benefício das próprias comunidades. Porém, há que observar que isto apenas é visível em alguns bairros rurais onde reina ainda o espírito de trabalho voluntário, aliado com a influência das ideias do partido único que ainda goza de maior aceitação.

Nos bairros urbanos e suburbanos, nota-se uma certa apatia dos cidadãos no seu engajamento em actividades organizadas pelos órgãos municipais. Isto deve-se para o membro da oposição por nós entrevistado ao facto de “muitos membros do CM eleitos não têm credibilidade no seio das comunidades porque não são representativos”. Este pensamento tem fundamento a avaliar pelo fraco grau de aderência das populações em muitos eventos municipais em certos bairros, associado a falta de sensibilidade das populações pelas questões políticas.

Ao nível do CM, nota-se uma vontade de incorporar no elenco de direcção a camada jovem. A título de exemplo é o facto dos actuais órgãos municipais (AM e CM) incluindo a vereação serem constituídos maioritariamente por jovens. Também estão sendo introduzidas algumas reformas ao nível do próprio CM que tem em vista a injeção do “sangue novo” e de indivíduos habilitados e especializados em certas matérias, deixando para trás a política de ocupação de certas posições por antiguidade ou experiência.

Só para ilustrar com mais um exemplo, na área da urbanização estão afectos dois técnicos médios de construção civil e um ambientalista que velam pela observância da ética urbana nas construções que estão sendo erguidas; existe um assessor jurídico do presidente do município, habilitado nesta matéria que substitui os antigos “juizes eleitos”. Em cada área de vereação, estão afectas pessoas que têm uma certa formação ou conhecimento das questões nela tratadas.

Os exemplos acima expostos mostram os esforços que estão sendo levados a cabo pelo CM com vista a permitir a emergência de uma nova liderança municipal e com capacidade de gerir com eficácia e eficiência a coisa pública. Porém, há que reconhecer que não existe a nível do MCI uma rotação das pessoas nas posições de liderança no verdadeiro sentido da palavra, dado que no nosso país, em muitas cidades, exceptuando algumas, ainda domina o espírito do partido único. O que existe é “mudança na continuidade”.

A direcção do município tem organizado alguns encontros com os jovens, embora não sejam permanentes, onde a tónica fundamental centra-se na necessidade de os jovens se precaverem da pandemia do HIV/SIDA bem como de não pautarem por uma conduta que põe em risco a sua vida. Também tem desenvolvido esforços para a promoção e sensibilização dos jovens para ingressarem em pequenos cursos de formação no Centro de Formação Técnico-

Profissional do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH): electricidade, serralharia, mecânica-auto, canalização, construção, e costura, habilitando-os a enfrentar futuros desafios da vida.

Sempre que os jovens participam em actividades a mando do município, a edilidade providencia lanche aos participantes como forma de incentivá-los a levar a cabo mais acções do género. Portanto, há uma tentativa no seio dos membros do CM de implantar uma liderança que responda aos anseios dos munícipes. Contudo, carece ainda de maior dinamismo e sensibilidade para com os principais problemas que afligem as comunidades locais.

4.8 Grau de Institucionalização da Prática de Participação

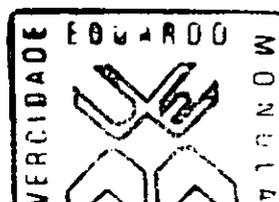
Os documentos a que tivemos acesso e que foram disponibilizados pelo CMCI (Regimento da AM, relatórios das sessões já realizadas e o próprio Código de Postura) tão pouco explicam a necessidade ou existência de um plano de institucionalização da política ou prática de participação.

Na verdade, no MCI não existe quer ao nível do município quer ao nível das comunidades Fóruns Locais (FLs) ou Comitês Comunitários (CCs) que serviriam de instrumentos válidos e importantes para a promoção da participação ao nível local.

Os FLs são instituições da Sociedade Civil (SC), que têm como objectivo organizar os representantes das comunidades e grupos de interesse locais para permitir que eles definam suas prioridades junto dos órgãos locais. Os CCs permitem que as comunidades se mobilizem na identificação e procura de soluções dos seus problemas¹⁶.

Alguns membros do CM entrevistados a respeito desta problemática alegam o facto de se estar ainda num período de transição, o que faz com que muita coisa ainda não esteja a ser implementada. Portanto, a questão da prática ou política de participação ainda não faz parte do leque das actividades programadas pelo governo municipal.

¹⁶ O documento conjunto do MAE/MADER/MPF sobre Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, prevê outras instituições de participação: Conselhos Consultivos Distritais (CCDs), e Conselhos Consultivos de Postos Administrativos (CCPAs).



Entretanto, a afirmação apresentada acima não tem nenhuma fundamentação plausível dado que passam já cinco anos após a institucionalização dos municípios e não se vislumbram nenhuns sinais de institucionalização da prática de participação. Esta continua a ser algo que se circunscreve em documentos escritos ou então numa “canção” dos membros municipais quando se dirigem aos municípios, faltando ainda a sua materialização.

Outro aspecto de realce é que a maioria dos funcionários do CMCI, principalmente os deputados da AM e vereadores, trabalham a tempo parcial no CM, estando maior parte do dia ocupados nos seus postos de trabalho ou então no partido. Muitos funcionários da AM trabalham dois ou menos dias por semana ou só vão ao município quando se trata de uma sessão planificada ou para receber os seus ordenados. Este aspecto limita a capacidade dos próprios órgãos municipais de pensar numa estratégia eficiente de promoção da participação e envolvimento de todos os estratos sociais como um imperativo do governo municipal.

Os funcionários da AM deviam trabalhar em regime de “comissão de trabalho” à semelhança dos deputados da AR para permitir que desempenhem plenamente o seu papel de servidor público.

Há uma ausência de mecanismos de monitoria e avaliação da prática de participação que reflecte a inexistência de mecanismos apropriados que sejam do conhecimento e domínio das populações para a operacionalização e implementação da prática de participação. Isto tem como consequência, o insucesso de muitas políticas de desenvolvimento que se pretendem levar a cabo ao nível local.

Portanto, a participação só pode se manifestar em resultados visíveis, quando ao nível do governo municipal existir uma consciência plena da institucionalização, implementação, e obrigatoriedade da sua inclusão na agenda e planos anuais de actividades.

4.9 Resumo

O debate sobre a participação dos municípios no processo de tomada de decisão no MCI apresentado nesta pesquisa teve como orientação os pressupostos da abordagem participativa e visava analisar o grau de participação das populações locais no processo de tomada de decisões com vista à solução dos problemas locais.

No entanto constatou-se que apesar de existir mecanismos legais e institucionais, não tem havido espaço de participação no MCI devido fundamentalmente a falta de dinamismo para a sua promoção e fraca qualidade de educação cívica e esclarecimento aos residentes locais sobre o significado e papel do governo local assim como dos direitos e deveres dos municípios.

A comunicação entre os autarcas e os municípios reduz-se à simples auscultação das principais preocupações e inquietações das comunidades pelos membros municipais, faltando um debate sério entre as partes na busca de soluções dos vários problemas existentes.

Há uma fraca participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões e na articulação das suas exigências devido a falta de conhecimento sobre como exigir e que mecanismos usar, havendo necessidade de institucionalizar a comunicação e a cooperação entre os autarcas e os municípios.

A falta da tradição de reportar aos municípios sobre as acções desenvolvidas ou por desenvolver e o secretismo que ainda reina no seio dos membros do CM na utilização de recursos, violam o princípio de transparência e publicidade.

Na verdade, o município de Inhambane só presta contas à AM por força da lei, contrastando com o que se vive no período de campanha eleitoral, em que as portas do edifício municipal quase ficam encerradas e os seus membros vão à procura do voto.

Não obstante, registam-se níveis assinaláveis da capacidade de auto-mobilização das populações na prossecução e concretização de iniciativas locais, apesar de certas limitações. São exemplos visíveis de uma liderança dinâmica no MCI a injeção de “sangue novo” no executivo municipal e nos serviços administrativos.

Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local, 1998-2003

Os mecanismos de operacionalização e implementação da prática de participação no MCI ainda não fazem parte das principais realizações que o CM pretende levar a cabo.

Portanto, uma participação efectiva das populações no processo de tomada de decisões ao nível local só pode se verificar através da conjugação de vários elementos: (i) existência de um dispositivo legal no qual se consubstancia a participação; (ii) existência de recursos financeiros para sustentar as campanhas de educação cívica; (iii) existência de FLs, CCs, CCPAs para a publicação dos vários programas de desenvolvimento local; (iv) institucionalização da prática de participação e sua inclusão nas agendas anuais de governação local; (v) existência de mecanismos apropriados de operacionalização, implementação, monitoria e avaliação da prática de participação; e acima de tudo a (vi) vontade política na implementação da prática de participação.

Estes elementos não constituem uma receita para a efectivação da participação, podendo ser considerados outros julgados pertinentes de acordo com os contextos.

Capítulo 5: Conclusões e Recomendações

5.1 Conclusões

O presente trabalho tinha como objectivos fazer uma análise do grau de participação dos municípios de Inhambane no processo de tomada de decisões com vista à solução dos problemas locais e propor possíveis soluções para alguns obstáculos que impedem a participação dos municípios na vida política do município.

Duma forma geral, os dados empíricos analisados neste estudo mostram claramente que em Inhambane ainda há um longo caminho por percorrer para que a população esteja dotada de capacidades que lhe permita participar efectivamente.

Embora existam diferentes percepções no seio dos municípios da cidade de Inhambane a respeito da sua participação no processo de tomada de decisões ao nível local, os órgãos do poder local estabeleceram alguns mecanismos de relacionamento com as populações, como é o exemplo das comissões de trabalho da AM e a colocação nas vitrinas do edifício-sede do município dos resultados das deliberações das sessões realizadas, assim como dos avisos dos trabalhos ainda por realizar.

Contudo, com a pesquisa realizada, constatamos existir uma fraca interacção entre as duas partes e a participação dos residentes da cidade de Inhambane na vida política do município ainda está na sua fase embrionária, não assumindo posições desejadas, o que reduz as oportunidades da participação dos municípios no seu governo local. Isto sustenta a nossa hipótese segundo a qual efectiva participação dos cidadãos na tomada de decisões locais e na influência sobre as políticas de desenvolvimento local é limitada em termos de abrangência, alcance e inclusão, e tende a ser confinada nas mãos dos membros do Conselho Municipal e grupos restritos de cidadãos.

A inexistência de mecanismos de operacioanalização e implementação da prática de participação e sua inclusão nas agendas anuais de actividades do CM também impede a participação e maior envolvimento da população local na tomada de decisões. Com efeito, o CM só implementa maior parte das actividades inclusas no seu plano anual aprovadas pela AM. Isto corrobora com a nossa terceira hipótese segundo a qual maior envolvimento dos

cidadãos nas actividades dos governos locais passa necessariamente pela institucionalização da prática de participação e sua inclusão na agenda e plano de actividades dos governos municipais.

A ineficácia na divulgação do pacote autárquico no seio das comunidades traduz-se na falta de conhecimento das populações locais sobre as possibilidades que este instrumento legal lhes concede para o seu envolvimento no processo de tomada de decisões.

A comunicação entre os autarcas, residentes locais e outras organizações é muito limitada. Há avanços dignos de menção na cooperação entre o CM e a sociedade civil e outras instituições do governo. A população tem mostrado a sua prontidão de desenvolver actividades voluntárias com base em iniciativas locais. Todavia, enquanto a participação não estiver institucionalizada e incluída na agenda e no plano anual de actividades do governo municipal, todas as iniciativas locais da população serão marginalizadas ou sufocadas pois o governo municipal só implementa as prioridades que estão no seu plano.

É visível no seio das populações locais um certo vazio sobre o conhecimento dos seus direitos e deveres como múnicipes e uma grande dificuldade de alguns autarcas em deixar a “capa” de membros do partido no poder quando se dirigem às comunidades.

A falta de tradição dos autarcas em reportar periodicamente as actividades desenvolvidas ou por desenvolver limita a capacidade das populações de se envolverem na vida política do município. A liderança ao nível das comunidades continua a depender fortemente das antigas estruturas do partido único, carecendo de uma informação permanente com vista a fazer face às novas dinâmicas políticas e sociais.

Uma participação efectiva só pode se verificar se a população acreditar que ela pode melhorar a sua vida e se o combate à pobreza absoluta for associado a esta participação, e resultar dentro de um espaço de tempo aceitável. Isto passa necessariamente pela institucionalização da prática de participação e sua inclusão nas agendas anuais das actividades do governo municipal.

A descentralização do poder político ora em curso no país, embora trazendo potenciais benefícios, não tem sido acompanhada pela descentralização fiscal que cria mecanismos de

partilha de recursos entre o governo central e os governos locais. Embora a maioria dos recursos que o governo central dispõe provenha de cobranças de receitas ao nível local, não tem havido uma harmonia entre os interesses do governo central e os das instituições de base. É essa a aparente contradição entre os interesses nacionais e locais que acaba penalizando as instituições locais. A participação local só terá sustentabilidade e fruição se tiver uma forte base de apoio tanto local como central, chave de combate à pobreza absoluta.

5.2 Recomendações

Havendo grandes desafios que se colocam com vista a promoção da participação, o estudo apresenta ao governo municipal da Cidade de Inhambane as seguintes propostas:

Na área de Comunicação entre os Múncipes e os Membros do CM:

- O governo municipal deveria explorar os canais de comunicação existentes (através dos líderes comunitários legitimados e pessoas influentes) como elos de ligação entre as populações locais e o governo municipal;
- Coordenar com a rádio local na promoção de debates regulares onde os múnicipes possam participar e contribuir com suas críticas e propostas construtivas para a identificação e solução dos problemas locais;
- Deveria-se promover a participação dos múnicipes através da criação de um jornal municipal ou espaço radiofónico dado que ela não emerge por si no seio das comunidades;
- Deveria criar mecanismos de consulta, coordenação, e interacção entre o CM e as comunidades sobre as actividades a serem desenvolvidas;
- Capacitar os membros do CM na organização e condução de encontros com as comunidades.

Na área de Cooperação entre os Múncipes, Autarcas, e Outras Organizações Locais:

- Cooperar com as comunidades na concretização de iniciativas levadas a cabo a nível local;
- Deveria organizar campanhas de educação cívica envolvendo todos os estratos sociais do município;
- Criar espaço para existência de alianças entre o CM e outras organizações locais na prossecução da vida do município.

Na área de Mobilização e Auto-mobilização:

- Demonstrar criatividade na mobilização das populações com base na realidade no terreno e não se limitar ao que está legislado;
- Deveria aproveitar as potencialidades existentes ao nível local para promoção contínua da educação cívica sem esperar os períodos de campanha eleitoral;
- Inculcar nos municípios (através de campanhas de educação cívica) a ideia de participar activamente nos eventos organizados pelo CM;
- Deveria-se valorizar, incentivar, e apoiar as iniciativas locais levadas a cabo pelas populações.

Na área de Conhecimento Sobre Existência do Governo Local no seio da População Local:

- Disseminar o pacote autárquico quer no seio dos municípios assim como dos membros do CM;
- Deveria divulgar todos os documentos inerentes aos programas do governo local e sobre os direitos e deveres dos municípios para o conhecimento do público em geral, por forma a permitir a sua participação activa na solução dos problemas locais;
- Publicar utilizando vários meios (rádio, jornal ou através de reuniões com as comunidades) os programas, as responsabilidades do governo local, e a importância de participar em diferentes eventos municipais.

Na área de Prestação de Contas:

- Reportar periodicamente aos municípios, sempre que for necessário, o evoluir das actividades programadas bem como os gastos dos fundos públicos, utilizando meios apropriados;
- Comunicar-se frequentemente com os diferentes “stakeholders” e incluir os principais consumidores de serviços no retorno da sua prestação de contas;
- Informar as comunidades sobre os projectos a desenvolver a nível local.

Na área de Liderança:

- Deveria-se criar mecanismos de incentivar mais os jovens a aderirem às actividades organizadas pelo CM para o desenvolvimento local e não simplesmente um lanche;

Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local, 1998-2003

- Abrir espaço de rotação das pessoas nas posições de liderança para permitir a troca de ideias e mobilidade social;
- Deveria adoptar mecanismos de liderança que correspondem às expectativas e anseios das comunidades.

Na área de Institucionalização da Prática de Participação:

- Accionar os mecanismos de operacionalização, implementação, monitoria e avaliação da prática de participação de acordo com a realidade local, cumprindo com o quadro legal e institucional de promoção da participação existente;
- Incluir nos planos anuais de actividades do governo municipal, a cultura da prática de participação;
- Definir, publicar, e exigir o cumprimento da política de participação ao nível local.

Se o governo municipal e a população local forem capazes de capitalizar as recomendações aqui sugeridas, certamente que os residentes da “terra de boa gente” serão donos do seu próprio destino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrahamsson, Hans. e Nilson, Anders. (1995). *Ordem Mundial Futura e Governação Nacional em Moçambique, Empowerment e Espaço de Manobra*. Gothenburg: Padrigu/Gothenburg University.

_____, (1996). "The Washington Consensus" e Moçambique: A Importância de Questionar o Modo de Pensar Ocidental sobre o Processo de Desenvolvimento no Continente Africano. Gothenburg: Padrigu/Gothenburg University.

AWEPA (2001). "Os Laboratórios do Processo Moçambicano de Autarcização". *Ocasional Paper Series #9*.

Bunk, Bettina (sd). "A Amplitude da Participação da Sociedade Civil nos Processos de Decisão de Políticas Locais no Quadro das Estratégias de Descentralização: O Caso do Município de Chimoio, Província de Manica. Moçambique". (sem local de publicação).

Chichava, José. (1999). "Participação Comunitária e Desenvolvimento. Estudo de Caso dos Grupos Dinamizadores em Moçambique". Maputo: INLD.

Cistac, Gilles (2001). *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Livraria Universitária, UEM.

Cole, Michael e George Boyne (1995). "So You Think You Know What Local Government Is?" *Local Government Studies*. Vol.21; Nº 2; pp.191-205.

Dallari, Dalmo A. (1994). *O Que é Participação Política?* 13ª edição. S. Paulo: Brasiliense.

Finsterbush, Kurt e Warren Van A. Wicklin III (1987). "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness". *Public Administration and Development*. Vol 7; No. 1; pp. 1-23.

Frankfort-Nachmias, Chava e David Nachmias (1996). *Research Methods in the Social Sciences*. 5ª ed. London: Arnold.

Guambe, José. (1998). "Repercussões do Processo de Descentralização" in Mazula et al. *Autarquias Locais em Moçambique – Antecedentes e Regime Jurídico*: Lisboa e Maputo.

Goss, Sue (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*: Basingstoke and New York: Palgrave.

Kulipossa, Fidelx P. (1997). "Sociedade Civil e Boa Governação no Processo de Reformas das Relações Estado-Sociedade em Moçambique". *Texto de Discussão Nº 2*. Maputo: PROL/MAE.

_____. (2003). Apontamentos da Aula – Maputo, UFICS – UEM.

Lakatos, Eva M. e Marconi, M. (1991). *Metodologia Científica*. 2ª edição. São Paulo: Atlas.

Leach, Robert e Smith, J. P. (2001). *Local Governance in Britain*. Basingstoke and New York: Palgrave.

Lundin, Irae, B. e Machava, Francisco, J.(eds). (1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrição e Desenvolvimento de Ideias Sobre Alguns Modelos Africanos e Europeus*. Maputo: FES/MAE.

Macuane, José J. e Weimer, Bernhard (eds) (2002). *Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional*: Maputo: Imprensa Universitária.

MAE/MADER/MPF (2003). "Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião para Organização e Funcionamento". Maputo.

MAE, (1997). *Pacote Autárquico*. Brochura II. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
_____, (1998). *Pacote Autárquico*. Brochura I. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
_____, (1998). *Folha Informativa dos Municípios I*. Maputo: Direcção Nacional de Administração Local.
_____, (2002). *Folha Informativa dos Municípios II*. . Maputo: Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico

Manheim, Jarol B. e Richard C. Rich (1995). *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. 4ª ed. New York: Longman.

Manor, James. (1998). "A Promessa e as Limitações da Descentralização". *Textos de Discussão N° 6*. Maputo: PROL/MAE.
_____, (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D,C.: The World Bank.

Massalila, A. (1996). "Administração Local no Botswana". In Lundin, I. et al. *Descentralização e Administração Local Municipal: Descrição e Desenvolvimento de Ideias Sobre Alguns modelos Africanos e Europeus*. Maputo: FES/MAE.

Mazula, Aguiar et al. (1998). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa e Maputo.

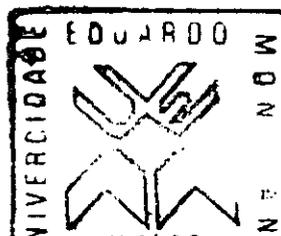
Morrissey, Janice. (2000). "Indicators of Citizen Participation: Lessons From Learning Teams in Rural EZ/EC Communities". *Community Development Journal*. Vol.35; N° 1; pp. 59-74.

Olowu, Dele. (2001). "Local Political and Institutional Structures and Processes. Decentralization and Local Governance in África." Available at <http://www.Uncdf.capetown/docs-statements> (accessed in 2002).

Polidano, Charles. (1999). "The New Public Management in Developing Countries". Paper N° 13. Manchester: Manchester University.

Pretty, Jules N. (1995). "Participatory Learning for Sustainable Agriculture". *World Development*. Vol. 23; N° 8; pp.1247 – 1263.

Quivy, Raymond e Campenhoudt, LucVan. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva.



Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local, 1998-2003

- Robinson, Mark. (1998). "Democracy, Participation, and Public policy: The Politics of Institutional Design". Em Robinson, Mark e Gordon White (eds); Op. Cit., pp.150-186.
- Robinson, Mark e Gordon White (eds). (1998). *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*: Oxford University Press.
- AWEPA, (1990). *Constituição da República de Moçambique*, 2ª edição. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique
- _____, (2001). *Constituição da República de Moçambique*, 4ª edição. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- (Sem autor), (2000). "Desenvolvimento Económico Local Estratégias Locais e Experiências Internacionais". Fundação Friederich Ebert – Representação em Moçambique.
- (Sem autor), (2003). "Course-Pack de Políticas Públicas 4º Ano – Colecção de Textos". Maputo:UFICS
- UNDP 1993, *Human Development Report*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Valá, Salimo Cripton. (1998). "Os Imperativos da Participação Comunitária no Desenvolvimento Rural." Colecção de textos da cadeira de Problemáticas de Desenvolvimento. Maputo: UFICS.
- Waty, Teodoro. A. (2000). *Autarquias Locais: Legislação Fundamental*. Maputo: W & W Editora, ML Graphis.
- Wilson, David e Chris Game. (1998). *Local Government in the United Kingdom*. 2nd edition. London: Macmillan Press.
- Wunsh, James S. (1998). "Decentralization, Local Governance and the Democratic Transition in Southern Africa: A Comparative Analysis". African Studies Quarterly, [http:// web.africa.ufl.edu/asq/v2/v2i1a2.htm](http://web.africa.ufl.edu/asq/v2/v2i1a2.htm).

Anexos

Anexo 1: Guião de Entrevista¹⁷

Entrevista aos dirigentes municipais: presidente da Assembleia Municipal (AM) do Conselho Municipal (CM), Vereadores (Comissões de Trabalho) e municípios.

Identificação: Nome, organização/função/data.

A. Questões da Variável Comunicação

Aos membros municipais

1. Qual tem sido a periodicidade dos vossos encontros com as populações? Semanal, Quinzenal, ou Mensal?
2. Quantas reuniões já tiveram este ano?
3. Qual tem sido a receptividade dos vossos encontros pelas comunidades? As populações afluem em massa?
4. Os assuntos discutidos na AM são por vós definidos ou são impingidos pelas instâncias superiores – Governo Provincial ou MAE?
5. Têm feito consulta às populações a respeito das políticas a serem implementadas? Como é que reagem as populações. Contribuem em ideias? Se não porque? Se contribuem as suas ideias tem servido de agenda de discussão na AM?

Aos municípios

1. Conhece alguma política/programa aprovado pelo governo local desta cidade? O que dizia?
2. Como é que tomou conhecimento? Através da rádio, reunião com os membros municipais ou através dos líderes comunitários?
3. Antes da aprovação do programa foi consultado ou participou na sua discussão?
4. Quantos encontros já tiveram com os membros do município? Quais os principais temas dos encontros?
5. Em que língua são veiculadas as mensagens?
6. Quando as políticas são aprovadas pelo Município sem prévio aviso como é que vocês reagem? Colaboram na implementação ou o que fazem?

Aos líderes comunitários

1. Quais os principais temas de discussão nos vossos encontros? Tem debatido questões ligadas à vida do município?

Participação dos Municípios de Inhambane no Governo Local, 1998-2003

2. As comissões de trabalho do município tem participado nos vossos encontros?
3. Os problemas levantados nas vossas discussões têm servido de agenda de discussão ao nível da AM?
4. Vocês têm participado nas sessões da AM? Se não porque?

B. Variável Cooperação

Aos membros municipais

1. Com que organizações o município tem trabalhado para levar a cabo as suas acções ao nível local?
2. O município tem alianças/parcerias com algumas organizações locais? Quais.
3. Nos trabalhos realizados pelo município, as iniciativas das populações locais são respeitadas?
4. Qual é o grau de participação da mulher no desenvolvimento do município?
5. Existem ou têm sido organizadas campanhas de educação cívica no seio das populações?
6. As populações colaboram activamente na implementação das políticas definidas localmente? Se não porque?
7. Como é que conseguem identificar os problemas que afligem as populações? Com apoio dos líderes comunitários (secretários, idosos ou autoridade tradicional)?

Aos municípios

1. O município tem colaborado com as vossas iniciativas? Como?
2. Não tem havido dificuldades do município colaborar?
3. Têm sido solicitados a participar na elaboração de políticas de desenvolvimento do município?
4. Como munícipe, participa em algumas campanhas de educação cívica?
5. Nas vossas iniciativas, tem tido a colaboração de algumas organizações?

C. Variável Mobilização

Aos membros municipais

1. Que estratégias adoptam para conseguir a mobilização das comunidades a se envolverem nas actividades de desenvolvimento local?
2. Fazem visitas nos bairros para promover diálogo directo e aberto com a população?

¹⁷ Este guião não será rigorosamente seguido no campo, simplesmente vai servir de instrumento de orientação para conversas com os nossos intervenientes. Dependendo das respostas a serem dadas, poderão ser formuladas outras questões.

3. Em que circunstâncias fazem visitas nos bairros? Durante o período de campanha eleitoral para sensibilizar a pessoas a votar?

4. Que meios utilizam para um envolvimento activo dos municípios em certas actividades?

Aos municípios

1. Vocês têm promovido algumas iniciativas próprias ao nível dos bairros?

2. As vossas iniciativas tem sido / são valorizadas pelo município? Como? Apoia em dinheiro ou outros meios?

3. Têm recebido visitas dos membros municipais para juntos desenvolverem certas actividades? Em que período.

D. Variável Conhecimento da Existência do Governo Local pelas Populações

1. Como municípios têm participado nas discussões de políticas ao nível da AM? Se não porque?

2. Como munícipe conhece os seus direitos e deveres?

3. Conheces os programas a serem levados a cabo pelo governo municipal da cidade?

4. Quando se apercebe do mau funcionamento do município, o que tem feito? Escreve ou dirige-se ao município?

E. Variável de Prestação de Contas

Aos membros municipais

1. Tem havido uma comunicação frequente com os municípios/comunidades locais a respeito das vossas principais actividades?

2. As populações têm sido comunicadas dos programas do município?

3. As políticas aprovadas pelo município têm sido dadas a conhecer aos municípios.

4. Há uma informação frequente sobre o evoluir dos programas desenhados pelo município às populações?

5. Como é que dão a conhecer os vossos programas. Promovendo reuniões ou campanhas de educação cívica? Ou através da rádio.

Aos munícipe

1. Como é que vocês como munícipe são informados das principais realizações do município?

2. As políticas a serem aprovadas têm sido comunicadas com antecedência?

3. Tem alguma informação a respeito dos gastos dos fundos municipais?

F. Variável liderança

1. Que acções o município tem desenvolvido com vista a garantir uma ampla participação dos diferentes estratos sociais nas actividades municipais? Cria alguns incentivos?
2. Tem promovido alguns programas de formação, capacitação dos jovens ao nível dos bairros?
3. Os líderes municipais têm se identificado com os propósitos da comunidade? Como? Assume métodos democráticos e comunicativos no seio delas?
4. Qual é a principal estratégia de liderança municipal para permitir a emergência de uma nova liderança.

G. Variável institucionalização da prática de participação

1. Qual é o grau de inclusão da política da prática participativa no plano anual do governo municipal?
2. Existe algum plano (semanal, quinzenal ou mensal) da publicitação da prática de participação ao nível local?
3. Que mecanismos o município adopta para a monitoria e avaliação da prática participativa?
 4. A implementação da prática tem sido encarada como um imperativos do governo municipal?

Anexo 2: Lista de Entrevistados

Nº	Nome	Função	Data
A	Nome	Representantes Municipais	Data
1	Lourenço da Silva Macul	Presidente do Município	02.06.04
2	Marcelino Justino Ferreira	Presidente da Assembleia Municipal	31.05.04
3	Dário F. Machava	Chefe da Comissão Ad./Finanças	01.06.04
4	Francisco Malawene	Chefe da Bancada da Renamo - UE	07.06.04
5	Figurão Tendeu	Chefe de comis. Juv/desp/Tran/Com.	06.06.04
6	Orlando Massingarela	Vereador da Educação e Saúde	04.06.04
B	Nome	Líderes Comunitários	Data
7	Oliveira N. Nguenha	Secretário do bairro Liberdade 3	29.05.04
8	Alfredo Ndongane	Secretário do bairro liberdade 1	30.05.04
9	Julião Sechene Guilundo	Cabo de Terras no bairro Salela	03.06.04
10	Henrique Jonasse	Secretário do bairro Muelé 1	29.05.04
11	Alberto Marrilelane	Secretário do bairro Chalambe 1	27.05.04
C	Nome	Municípes	Data
12	Abdul Jamal Abdulá	Bairro Balane 1	28.05.04
13	Ernesto Nguiliche	Bairro Liberdade 2	27.05.04
14	Isaiás Mário	Bairro Liberdade 2	30.05.04
15	Dinis Inácio	Bairro Liberdade 3	30.05.04
16	Gabriel Matias	Bairro Muelé 1	02.06.04
17	Lourenço Matsinhe	Bairro Muelé 1	06.06.04
18	Guilhermina Fernando	Bairro Muelé 2	01.06.04
19	Hélder Armando	Bairro Muelé 2	04.06.04
20	João Guivale Guilundo	Bairro Salela	03.06.04
21	Diogo Guivale	Bairro Salela	03.06.04
22	José Abrahamo	Bairro de Marrambone	01.06.04
23	Filipe Cuamba	Bairro de Marrambone	05.06.04
24	Julião Alberto	Bairro Josina Machel	04.06.04
25	Laura Waciquete	Bairro Josina Machel	04.06.04
26	Francisco Fernando	Bairro de Malembuana	07.04.04
27	Fernando W. Matsinhe	Bairro de Malembuana	07.06.04
28	Nagimudine Nalá	Bairro de Mocucune	05.06.04
29	Fernando G. Nhamússua	Bairro Guiúá	07.06.04

Anexo 3: Quadro Legal e Institucional da Participação

O principal instrumento legal que permite a promoção da participação local e a implementação da descentralização (devolução e desconcentração), é a Constituição da República de Moçambique, incluindo as subsequentes leis, regulamentos, e diplomas ministeriais. Alguns exemplos destes instrumentos são:

- Artigos 185 e 186 da Constituição da República dedicados aos órgãos Locais do Estado: províncias, distritos, postos administrativos e localidades;
- Artigos 188 a 198 da Constituição da República sobre o Poder Local: Autarquias ou Municípios¹⁸;
- Decreto nº 15/2000 de 20 de Junho, que estabelece as formas de coordenação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias;
- Diploma Ministerial nº 107-A/2000 de 25 de Agosto, que aprova o Regulamento do Decreto nº 15/2000;
- Guião sobre Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, uma directiva conjunta dos Ministérios de Administração Estatal (MAE), Agricultura e desenvolvimento Rural (MADER) e Plano e Finanças (MPF), de Junho de 2003¹⁹;

O pacote Autárquico prevê mecanismos diversos com vista a permitir a participação dos cidadãos: as deliberações e decisões dos órgãos Municipais devem ser publicados mediante a sua fixação durante 60 dias na sede da autarquia local. Para além disso, deve ser estabelecido um sistema adequado de informação sobre a actividade pública autárquica (Lei nº 2/97, Art.13). As Sessões da Assembleia Municipal (AM) são públicas (Art.44 da Lei 2/97); os municípios têm o direito de individualmente ou através de organizações, apresentar sugestões, queixas, reclamações ou petições por escrito ou verbalmente. Caso estes sejam aceites pela (AM), podem ser deliberados na Sessão seguinte (Lei 2/97, Art.110);

A lei das Finanças estipula que a população deve ter representantes em entidades prestadoras de serviços públicos e que através destes representantes pode participar nos processos de

¹⁸ O título sobre o Poder Local inserido na Constituição da República foi introduzido pela lei nº 9/96 da emenda constitucional, de 22 de Novembro de 1996

¹⁹ Embora este guião não seja uma lei nem um diploma ministerial, ele é um instrumento válido para esta matéria pois, operacionaliza a participação e estabelece um padrão mínimo para a consulta entre instituições públicas e os elementos da sociedade civil intervenientes no desenvolvimento ao nível dos distritos, postos administrativos e localidades, daí a sua inclusão na lista de instrumentos legais.

decisão (Lei 11/97, Art. 38). Pelo menos uma vez por ano, as entidades prestadoras de serviços públicos devem dar uma informação sobre o progresso das suas actividades (Lei 11/97, Art.39), e o presidente do CM deve apresentar no fim do seu mandato um relatório detalhado da situação da administração da autarquia (Lei11/97, Art.81, nº1); a aquisição e alienação de bens públicos devem ser por concurso público ou hasta pública (Lei 11/97, Art.30 e 36 nº2); as contas anuais da autarquia local devem estar à disposição do público para consulta sem necessidade de solicitação (Lei 11/97, Art.82). O regimento do MCI prevê a fixação das deliberações da AM nas vitrinas do edifício-sede do município conforme manda a lei.

A Constituição da República salvaguarda a institucionalização e aplicação da participação das comunidades locais e as leis subsequentes, são a sua base legal que regulam e operacionalizam os mecanismos de participação.

Os instrumentos institucionais que garantem a aplicação prática da participação vincada na Constituição da República são o governo central, os órgãos locais do Estado, as autarquias locais, autoridades tradicionais, organizações da sociedade civil (OSC) e as próprias comunidades.

Por exemplo o artigo 188 da Constituição da República de Moçambique CRM diz:

1. O Poder Local (PL) tem como objectivos, organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas da própria comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano.
2. O PL apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

Aos órgãos Locais do Estado (OLE), também foram atribuídas tarefas similares²⁰.

Em todos estes instrumentos legais e operacionais, a participação é vista como um meio que facilita a resolução dos problemas que afligem as comunidades locais e como um complemento aos esforços do governo central de reduzir a pobreza absoluta em Moçambique.

²⁰ Vide Artigo 35, alínea C da Lei nº 8/2003, e o Diploma Ministerial 107-A/2000 e o Guião sobre "Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, documento conjunto do MAE, MADER E MPF.

Anexo 4: Perfil do Município de Inhambane

Segundo as folhas informativas dos 33 Municípios II, o Município da cidade de Inhambane, é capital da província do mesmo nome, situada na parte sudeste da província de Inhambane, à cerca de 460 Km a norte da cidade de Maputo; 260 Km à norte de Xai-Xai e 740 Km ao sul da cidade da Beira. Cidade portuária, localiza-se na extremidade de uma baía de cerca de 14 Km de comprimento e 8 Km de largura, e faz fronteira com o distrito de Jangamo ao sul. Cidade famosa pelo seu potencial pesqueiro e turístico, dispõe de um litoral exótico e um potencial agrícola, floral e faunístico enorme e variado. Porém, o porto perdeu a sua importância como meio de transporte prioritário a favor da estrada nacional.

Com cerca de 520 Km², a cidade de Inhambane possui uma população actualmente estimada em 53.900 habitantes distribuída por 24 bairros urbanos semi-urbanos e rurais nomeadamente: Balane I, II e III; Liberdade I, II e III; Chalambe I e II; Muelé I, II e III; Marrambone, Mucucune, Chamane, Conguiana, Malembuana, Guitambatuno, Nhamúa, Josina Machel, Machavenga, Salela, Siquiriva, Guiúa e Ilha de Inhambane. Do ponto de vista étnico, grande parte da população pertence ao grupo Bitonga, embora existam também elementos do grupo chope puro e tsonga (Saul, 1981:104).

Funcionam no Município de Inhambane os seguintes órgãos: i) Órgãos Provinciais (Assembleia Provincial; Governo da Província, Tribunal Provincial; Procuradoria Provincial da República; e Tribunal Militar Provincial). ii) Administração da província e suas respectivas direcções provinciais, o comando provincial da PRM, da Polícia Aduaneira, os Serviços de Migração e a Delegação Marítima.

Organização e Funcionamento dos Órgãos Municipais

Assembleia Municipal de Inhambane funciona com 17 membros sendo 15 da Frelimo e 2 da Renamo – UE.

A AM funciona com três comissões de trabalho nomeadamente: Comissão de educação e saúde, acção social mulher e turismo, com 3 membros; comissão de administração e finanças agricultura e pesca, com 3 membros; e a comissão de juventude, desporto transporte e comunicações, urbanização e água potável com 4 membros.

