

UFCG

UFCG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

OS CONSELHOS CONSULTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE  
CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA EM MOÇAMBIQUE:  
O CASO DO CONSELHO CONSULTIVO DO DISTRITO DE ANGOCHE

ROSA CHITUNGA ANDRÉ MALENE

CAMPINA GRANDE – PB, AGOSTO DE 2013

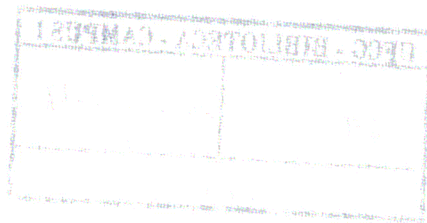
UFCG

UFCG

UFCG/BIBLIOTECA/BC

Rosa Chitunga André Malene

Os Conselhos Consultivos Locais como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: ocaso do Conselho Consultivo do Distrito de Angoche



Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento aos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello

2013

Os Conselhos Consultivos Locais como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: o caso do Conselho Consultivo do Distrito de Angoche

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCC

M245c Malene, Rosa Chitunga André.

Os conselhos consultivos locais como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: o caso do conselho consultivo do distrito de Angoche / Rosa Chitunga André Malene. – Campina Grande, 2013.

105 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

"Orientação: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello".

Referências.

1. Governança Participativa. 2. Conselho Consultivo. 3. Moçambique.  
I. Caniello, Márcio de Matos. II. Título.

CDU 35(679)(043)

**ROSA CHITUNHA ANDRÉ MALENE**

Os Conselhos Consultivos Locais como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: o caso do Conselho Consultivo do Distrito de Angoche

**BANCA EXAMINADORA**

**PROF. DR. MÁRCIO DE MATOS CANIELLO**

(Orientador – PPGCS/UFCG)

**PROF. DR. RODRIGO DE AZEREDO GRÜNEWALD**

(Examinador interno – PPGCS/UFCG)

**PROD. DR. PAULO CÉSAR DE OLIVEIRA DINIZ**

(Examinador externo CDSA/UFCG)

Data de defesa: 9 de Agosto de 2013

## **DEDICATÓRIA**

Quero especialmente dedicar este trabalho a minha querida irmã, Paula André Malene e ao meu pai André MazaloMalene (que Deus os tenha), pelos valores por eles transmitidos que serviram de fio condutor durante a formação da minha personalidade e nesses dois anos de estudo e trabalho académico.

## AGRADECIMENTOS

Tenho muito a agradecer porque o que recebi para chegar até aqui passa pela bênção de Deus, carinho, compreensão e ternura da minha família que não conseguirei expressar nessa missiva de agradecimentos por ser incondicional; amor e confiança do meu noivo que sem hesitação venceu todas as pressões e privações transformando a minha progressão acadêmica em um objetivo comum.

Também recebi uma oportunidade ímpar da Fundação Ford no programa de IFP (International Fellowships Program) e confiança do Professor Dr. Márcio de Matos Caniello, meu orientador, que se identificou com a minha proposta de pesquisa e acreditou desde o início que poderíamos levá-la a cabo. Agradeço ao Programa de pós Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) pelo apoio e acolhimento, pois esses gestos me deram segurança e tranquilidade no ambiente acadêmico.

A todos e todas, o meu muito obrigado!

## RESUMO

Este trabalho analisa os fatores que influenciam no funcionamento do Conselho Consultivo do distrito de Angoche e que visam a consolidação da governança participativa, destacando-se a contribuição da teoria democrática, as abordagens sobre o desempenho institucional, comunidade cívica no entrosamento com associações civis e o capital social. Analisando-se os conselhos consultivos como instituições humanas, o texto parte do pressuposto segundo o qual quanto maior capacidade de implementação dos mecanismos de governança participativa por parte do governo e cidadãos, aliada à vontade política e à dialética entre a teoria e as práticas dos processos de governança, maior será a eficiência no funcionamento destes órgãos e maior a eficácia das políticas públicas implementadas por seu intermédio. E conclui que para tal, uma sociedade civil mobilizada, uma estrutura de poder democrática em todos os níveis, conselhos autônomos e consolidados e conselhos qualificados técnica, institucional e politicamente, são indispensáveis. Isto é, estas são condições indispensáveis para que os processos participativos estejam inseridos num “círculo virtuoso”.

## ABSTRACT

This text analyzes the factors that influence the functioning of the advisory board of the district of Angoche and the consolidation of participatory governance, highlighting the contribution of democratic theory, approaches to institutional performance, civic community in rapport with civic associations and capital stock. Analyzing the advisory boards as human institutions, the text assumes that the higher the capacity to implement the mechanisms of participatory governance by the government and citizens combined with the political will and the dialectic between theory and practice of governance processes the greater the efficiency in the functioning of these organs and even greater the effectiveness of public policies implemented through them. And it is concluded that for this to work is indispensable a mobilized civil society, a democratic power structure at all levels; consolidated and autonomous councils; and councils qualified technically, institutionally and politically. This is so that participatory processes are included in a "virtuous circle".



## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	3
<b>DEDICATÓRIA</b> .....	4
<b>RESUMO</b> .....	6
<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>SUMÁRIO</b> .....	8
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	10
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	11
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	12
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>METODOLOGIA</b> .....	17
<i>Sondagem de Membros do Conselho Consultivo de Angoche</i> .....	20
<i>Entrevista com Representantes do Governo no CC de Angoche</i> .....	21
<i>Entrevista com Colaboradores da ONG AKILIZETHO-ADS</i> .....	22
<i>Análise da legislação e Documentos</i> .....	23
<i>Participação e Observação de Reuniões</i> .....	23
<b>CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	25
<b>TEORIA DEMOCRÁTICA</b> .....	25
<b>TEORIA DEMOCRÁTICA E DELIBERAÇÃO PÚBLICA</b> .....	28
<b>COMUNIDADE CÍVICA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL</b> .....	29
<b>DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> .....	34
<b>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b> .....	36
<b>EMPODERAMENTO</b> .....	37
<i>Níveis ou Sujeitos de Empoderamento</i> .....	39
<b>CAPÍTULO II – O CONTEXTO DA PESQUISA</b> .....	41
<b>POPULAÇÃO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE MOÇAMBIQUE</b> .....	41
<b>DESENHO INSTITUCIONAL DE MOÇAMBIQUE</b> .....	42
<i>Breve contexto histórico e político do Presidente da República, Armando Emílio Guebuza</i> .....	42

<i>O Governo e o Parlamento de Moçambique</i> .....	44
<b>O DISTRITO DE ANGOCHE</b> .....	46
<i>Localização, Superfície e População</i> .....	46
<i>Condições Físicas e Naturais</i> .....	49
<i>Recursos Hídricos</i> .....	50
<i>Recursos Minerais</i> .....	50
<i>Infraestrutura</i> .....	51
<i>Características Socioculturais da População</i> .....	52
<i>Economia e Posse dos Meios de Produção</i> .....	53
<i>Sistema Político-Administrativo</i> .....	55
<b>ALGUNS CONCEITOS LOCAIS</b> .....	60
<b>CAPÍTULO III – O CC DE ANGOCHE: UM “CONSELHO IDEAL”?</b> .....	61
<b>REPRESENTATIVIDADE</b> .....	61
<b>REGRAS DE FUNCIONAMENTO</b> .....	69
<b>DEMOCRACIA</b> .....	72
<b>CAPACIDADE DE PLANIFICAR, IMPLEMENTAR E AVALIAR</b> .....	75
<i>FDD vs. Orçamento Participativo</i> .....	76
<b>AUTONOMIA</b> .....	80
<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS</b> .....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	84
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	91
<b>ANEXO1: QUADRO DE INDICADORES DE REFERÊNCIA</b> .....	95
<b>ANEXO 2: ATA DE SESSÃO DO CC DE ANGOCHE</b> .....	96
<b>ANEXO3: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DO CC DE ANGOCHE</b> .....	97
<b>ANEXO 4: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO EM ANGOCHE.</b> .....	100
<b>ANEXO 5: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM COLABORADORES DA AKILIZETHO-ADS</b> .....	103

## LISTA DE SIGLAS

- ADS — Associação para o Desenvolvimento Sustentável  
CAP — Centro de Apoio à Pesquisa  
CC — Conselho Consultivo  
CCL — Conselho Consultivo Local  
CDL — Comissão de Desenvolvimento Local  
CTD — Conselho Técnico Distrital  
EPAP — Equipe Provincial de Apoio à Planificação  
ETD — Equipe Técnica Distrital  
FDD — Fundo de Desenvolvimento Distrital  
FDSC — Facilidade de Desenvolvimento da Sociedade Civil  
FRELIMO — Frente de Libertação de Moçambique  
IESE — Instituto de Estudos Sociais e Económicos  
IPCC — Instituição de Participação e Consulta Comunitária  
LOLE — Lei dos Órgãos Locais do Estado  
MADER — Ministério de Agricultura de Desenvolvimento Rural  
MAE — Ministério de Administração Estatal  
MAMM — Moma, Angoche, Mogovolas, Mogincual  
MPD — Ministério de Planificação e Desenvolvimento  
MPF — Ministério de Plano e Finanças  
OMM — Organização da Mulher Moçambicana  
ONG — Organização Não Governamental  
OSC — Organização da Sociedade Civil  
PA — Posto Administrativo  
PCR — Poupança e Crédito Rotativo  
PEDD — Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital  
PESOD — Plano Económico Social e Orçamento Distrital  
PIDE — Polícia Internacional de Defesa do Estado  
PNGL — Programa Nacional de Governação Local  
PPFD — Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas  
PPGCS — Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais  
RAU — Reforma Administrativa Ultramarina

## LISTA DE FIGURAS

Figura 4 - Mapa de Moçambique.....	41
Figura 3 - Mapa da África .....	41
Figura 5 - Localização da Província de Nampula.....	47
Figura 6 – Mapa da Província de Nampula .....	47
Figura 7 – Mapa do Distrito de Angoche .....	47
Figura 8 - Sede do Distrito de Agoche .....	48
Figura 9 - Zona costeira de Angoche.....	48
Figura 10 - Praia nova, areia fina, abundante e pesada, a 7km da sede do distrito .....	49
Figura 11 - Dunas de Sangage (em Angoche), areias pesadas .....	50
Figura 12 - Régulos de Angoche, Acita João (colaboradora da AKILIZETHO-ADS) e a pesquisadora .....	57
Figura 13 - Estrutura dos Conselhos Consultivos.....	62

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Divisão Administrativa do Distrito de Angoche .....	55
Tabela 2 - Composição do CC de Angoche.....	63
Tabela 3 - Comissões de Trabalho do CC de Angoche .....	70
Tabela 4 - Execução do FDD no Distrito de Angoche (2006-2012) .....	79

## INTRODUÇÃO

Moçambique é um Estado democrático que em 1975 tornou-se independente da colonização portuguesa. Até cerca de vinte e cinco anos após a independência, os programas de desenvolvimento eram elaborados pelo governo central, instalado na capital do país, e enviados para que as províncias os implementassem. Essa abordagem centralizada fazia com que, em muitos casos, as atividades programadas fossem concebidas fora do contexto local e, por conseguinte, não surtiram os efeitos desejados, uma vez que não atendiam às reais necessidades do cidadão. Não foram poucos os cenários em que salas de aulas foram construídas, quando, na verdade, a comunidade necessitava de um posto de saúde, por exemplo. Houve também casos de se colocarem escolas em comunidades próximas, quando estas podiam partilhar de um mesmo colégio, dando possibilidade para que outras comunidades também se beneficiassem.

No início dos anos 1990, Moçambique passou por reformas políticas, que foram marcadas, mais exatamente, pela promulgação de uma nova Constituição da República em 1990 que veio trazer os primeiros sinais para a participação do cidadão na vida política do país, através do direito e dever de votar; e pela assinatura do acordo geral de paz que cessava a guerra civil, em 1992. Posteriormente, em 1994, registraram-se as primeiras eleições multipartidárias, o que reforçou a abertura do espaço político e permitiu a criação de novas instituições. Considerado um caso de sucesso por ter conseguido fazer a passagem não apenas da guerra para a paz, mas também de um regime de partido único para o regime multipartidário, Moçambique embarcou desde meados de 1990 num processo de criação e consolidação de novas instituições democráticas e, no início dos anos 2000, destacando-se a promulgação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003 - LOLE) e do seu Regulamento (Decreto 11/2000).

Esse processo propiciou a criação, desde a segunda metade dos anos 2000, de uma estrutura descentralizada de definição e implementação de políticas públicas, com a implantação das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (doravante, IPCCs) e, assim, desde 2006, os distritos vêm institucionalizando os conselhos consultivos que fazem parte das IPCCs com o intuito de desenvolverem um diálogo mais aberto entre os cidadãos e o governo, passando a governança participativa a fazer parte dos novos domínios políticos e sociais de Moçambique.

Contudo, se é verdade que no âmbito do processo de transição e consolidação democrática, o país conseguiu avanços com a produção de uma legislação que regula os processos de participação e consulta comunitária na governança, bem como a criação de espaços participativos para partidos políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, também não é menos verdade que os espaços criados no âmbito do processo de democratização do país parecem estar cada vez mais controlados e até sufocados pelo sistema de partido dominante. Esse controle apresenta-se como um desafio para o processo de consolidação democrática e, mesmo que se reconheça a importância e vantagens da governança participativa, os mecanismos da sua operacionalidade devem ser levados em consideração.

Com efeito, estudos, a exemplo do denominado *Sob A Ótica da Teoria do Agenciamento sobre Accountability e a Relação Estado-Sociedade*, realizado por Albuquerque *et al.* (2007), realçam que na história de diversas sociedades foi observado o não alinhamento entre os interesses dos governantes e os dos governados. Indo ao encontro desta ideia, a sociedade moçambicana não foi diferente e atualmente, com o processo de descentralização, exige-se cada vez mais vontade política e domínio da matéria para liderar as instituições de participação e consulta, no caso os Conselhos Consultivos Locais (doravante, CCLs).

Sobre esta questão, convém frisar a visão de Putnam (2006), para quem os resultados da ação governamental, mesmo quando bem planejada e implementada, podem não ser aqueles que os proponentes esperavam. Contudo, o desempenho institucional é importante, tendo em vista que a qualidade do governo interessa à vida das pessoas.

Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar esse aparente paradoxo entre o avanço legal e institucional da governança participativa em Moçambique e sua efetivação prática nos CCLs, tomando como objeto de pesquisa o —caso do conselho consultivo local do distrito de Angoche, situado na província de Nampula.

Nesta perspectiva, partimos para uma análise que pressupõe a necessidade, por um lado, de existência de pessoal com conhecimentos, competências, habilidades, atitudes, meios institucionais e vontade política e, por outro lado, um processo participativo que tenha um bom desempenho, isto é, apresente eficiência e eficácia. Neste sentido, de acordo com Caniello & Justino Filho (2004, p. 16), para termos um conselho cumprindo o seu verdadeiro papel, isto é, para que os processos participativos estejam inseridos num —círculo virtuoso, são necessários quatro elementos básicos, a saber: (1) uma sociedade civil mobilizada; (2)

uma estrutura de poder democrática em todos os níveis; (3) conselhos autônomos e consolidados; e (4) conselheiros qualificados técnica, institucional e politicamente. Desta forma, esses processos tendem a refletir-se em mudanças na maneira de estar e pensar dos governantes e governados, transformando-se em desafios para as partes.

O CC de Angoche beneficiou-se de ações que incidiram no *empoderamento* dos seus membros, tais como capacitações e visitas de grupos interessados em incentivar os processos participativos e aumentar o *know how* deste conselho, nomeadamente as Equipes de Apoio a Planificação (EPAPs) e ONGs que intervêm em prol da boa governança na região Sul da província de Nampula. Essas ações vieram a melhorar a sua dinâmica, mas, apesar disso, o CC depara-se com constrangimentos no que diz respeito ao seu funcionamento, essencialmente a proliferação de decisões tomadas com total liberdade e com pouca transparência por um pequeno círculo dominante, distanciado do olhar público. É nítida a predominância e primazia de membros filiados ao partido no poder (FRELIMO), fato que coloca em xeque os princípios da democracia no momento de escolha dos membros que farão parte do CC, uma vez que estes devem ser escolhidos e legitimados pelas comunidades como representantes de seus interesses.

Cabe considerar, para além dos aspectos mais convencionais, os quesitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do governo. Em outras palavras, a eficiência das políticas governativas requer, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, a mobilização do capital social e de meios de execução que garantam resultados satisfatórios.

Neste contexto, o trabalho sobre governança participativa através dos CCs, cujos membros são eleitos para representarem as suas comunidades, é de suma importância, levando-se em consideração o fato de que o governo moçambicano assumiu a introdução dessas plataformas de diálogo para reduzir a distância entre governantes e governados e contribuir para o fortalecimento da democracia. Trata-se de uma forma do cidadão influenciar na agenda de desenvolvimento local através do diálogo com o governo e, deste modo, ver suas condições de vida melhoradas.

A reforma do setor público (já na sua segunda fase de implementação) pretende, dentre vários resultados, o fortalecimento e funcionamento eficiente e eficaz dos órgãos locais do Estado e dos órgãos de poder local. De acordo com o Centro de Análise Política (CAP, 2010), os resultados deste processo serão medidos através da percepção das comunidades beneficiárias sobre a qualidade das instituições e dos serviços de participação comunitária.



Como mencionado anteriormente, os processos de governança participativa requerem muito mais que conhecimentos, exigem, na realidade, um —*know how*” ou, como ressaltam Caniello & Tonneau, —competências, que, segundo estes autores, se referem às decisões e às ações, como um —poder para agir, não em termos absolutos, mas em função de uma situação dada. Assim, as competências permitem fazer face a uma situação singular e complexa, a construir uma resposta adaptada e não a reproduzir reações avindas de um diretório pré-programado, seja ele oriundo do código consuetudinário, seja ele advindo dos processos educativos formais (CANIELLO & TONNEAU, 2006, p. 14). Assim, não basta que haja otimismo de se constituírem formas de aperfeiçoamento da democracia, é necessário que a participação se materialize com engajamento dos atores envolvidos e a mobilização de meios necessários, pois, deste modo, se alcançarão resultados satisfatórios.

Convém ressaltar que a constituição dos CCLs contou com a supervisão de equipes técnicas provinciais lideradas pelo Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), em cooperação com os administradores distritais e algumas organizações da sociedade civil (doravante, OSCs) vocacionadas na área de governança local. Foram eleitos membros com responsabilidade de representação das respectivas comunidades no diálogo com o governo.

Em Moçambique, a província de Nampula foi pioneira na implementação dos processos de descentralização e, há cerca de dez anos, tem desenvolvido com sucesso o PPFD no âmbito das reformas do setor público, mostrando-se mais visionária na adoção de estratégias que estimulem a participação do cidadão na governança e construção de centros que visem ao aumento da transparência, eficiência e eficácia da ação governativa nos seus distritos. Nesse percurso, entretanto, há constrangimentos na implementação das políticas de descentralização adotadas pelo governo e, no caso dos conselhos consultivos, esses constrangimentos prendem-se à materialização dos mecanismos para o seu funcionamento e no esforço para transformá-los em instituições de participação e consulta, conforme postula a LOLE.

É pertinente ressaltar que, desde 2009, temos contato com o objeto de estudo, quando realizamos a pesquisa de graduação em Direção e Gestão Educacional, na qual estudamos as implicações do baixo nível de escolaridade do cidadão no processo de governança participativa, o caso do conselho consultivo do posto distrito de Mogovolas, no Norte de Moçambique (MALENE, 2009). Este estudo concluiu que o nível de escolaridade do cidadão não é o fator decisivo para existência de uma boa ou má governança. Foram apuradas

informações junto de conselhos consultivos vizinhos, em que seus membros tinham um nível elevado de escolaridade (comparativamente ao do grupo pesquisado em Mogovolas) e, mesmo assim, havia dificuldades de interação com os governantes. Um dos casos é o do conselho consultivo do distrito de Angoche, para o qual a presente pesquisa se direcionou.

Este trabalho foi orientado para, de forma geral, analisar os fatores que influenciam (positiva e negativamente) no funcionamento do conselho consultivo do distrito de Angoche, com vistas ao fornecimento de recomendações que permitam a consolidação e aperfeiçoamento da governança participativa. Especificamente, para analisar o grau de envolvimento das comunidades que se fazem representar no conselho consultivo do distrito de Angoche e analisar se o CC se limita a ser consultivo, isto é, se ele atua de maneira a apenas receber e repassar ao governo as demandas vindas das comunidades ou se —auxilia na implementação de políticas definidas.

O nosso pressuposto fundamental é que quanto maior for a capacidade de implementação dos mecanismos de governança participativa por parte dos governantes e governados, aliada à vontade política e à dialética entre a teoria e as práticas dos processos de governança, maior será a eficiência no funcionamento dos conselhos consultivos e maior a eficácia das políticas públicas implementadas por seu intermédio.

A pesquisa foi realizada no Distrito de Angoche pelo fato de ser a nível distrital (em termos de escala territorial), que se concentra a maior parte do poder de decisões no que refere às prioridades a serem inclusas no plano distrital. Esta escolha deu a possibilidade de obtermos informações de membros do conselho consultivo do Posto Administrativo (escalão abaixo do distrito, em termos de escala territorial e competência de decisão) e, deste modo, apurar fatos para análises mais consistentes, do que se apuraria com informantes de apenas um nível de intervenção.

## **METODOLOGIA**

A abordagem metodológica do nosso trabalho foi, sobretudo, qualitativa, privilegiando alguns elementos de coleta de dados, nomeadamente, a observação, análise documental (recolhimento de informação no arquivo distrital) e entrevistas semiestruturadas junto com o assessor do administrador do distrito de Angoche, chefes dos PA de Nametória e Aúbe, entrevistas aplicadas a 15 membros do CC do distrito de Angoche e três colaboradores de uma OSC, denominada AKILIZETHO-ADS, pelo fato de o CC de Angoche fazer parte do seu

grupo alvo.

A AKILIZETHO-ADS mostrou interesse em colaborar na pesquisa para posteriormente valer-se das conclusões da mesma e, com isso, melhor se posicionar e intervir com base na sua metodologia de trabalho. Além do mais, o fato da proponente ter feito parte do quadro de pessoal da AKILIZETHO-ADS durante um período de aproximadamente cinco anos (2007-2011), promovendo capacitações na perspectiva de empoderamento dos membros dos CCs de Angoche, facilitou a aproximação da proponente junto ao grupo alvo, bem como propiciou a posterior coleta de informação.

Em termos de conteúdo, a metodologia foi orientada pelos princípios e normas que guiam os Conselhos Consultivos em Moçambique, desde a constituição ao funcionamento. Estes princípios e normas serviram de base para a elaboração de um sistema de monitoria e avaliação dos CCs pelo PPFD com o objetivo de analisar o estágio de consolidação da governança participativa e, deste modo, promover um processo de retorno dos resultados aos governos distritais com a observância dos pontos fortes e fracos, exercício que permitiria melhorar sua relação com os cidadãos. Este sistema não tem sido plenamente utilizado pelo PPFD, no entanto, algumas ONGs o adaptaram à sua metodologia de intervenção principalmente através de atividades de capacitações. Fazendo parte do grupo de facilitadores das capacitações dos CCs, senti a necessidade de testar os principais indicadores do sistema<sup>1</sup> para analisar os fatores que influenciam (positiva e negativamente) o funcionamento do conselho consultivo do distrito de Angoche, com vistas ao fornecimento de recomendações que permitam a consolidação e aperfeiçoamento da governança participativa.

Aliado aos procedimentos acima descritos, adotamos como metodologia o uso de uma grade de indicadores, como a proposta por Caniello & Justino Filho (2005), no sentido de avaliar a eficiência e a eficácia de conselhos participativos visando formular relações de causalidade significativas que expliquem o bom ou mau funcionamento dos deles. Por outro lado, ressaltam estes autores que a presença de instituições democráticas estabelece processos de aprendizagem institucional (Cf. PUTNAM, 1996, p. 59; SANTOS, 2002, p. 500; GOHN, 2001, p. 22) que podem vir a potencializar um melhor desempenho tanto destas instituições quanto da própria vida política local (Cf. PAXTON, 2002), o que é um de nossos objetivos, conforme apontamos na Introdução. De fato, a observação a médio e longo prazo da prática dos conselhos pode vir a fornecer indicadores seguros sobre a superação de seus principais

---

<sup>1</sup> Ver anexo 1

dilemas, pois, afinal, havemos de concordar que —os conselhos são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos (GOHN, 2001, p. 9).

Foi deste modo que a lógica de nossa investigação teve como base o uso de seis indicadores de eficiência para verificar as evidências do que se pode considerar um conselho consultivo ideal (de acordo com o sistema acima referenciado), são eles:

1. **Representatividade:** consiste na ideia de que os membros dos CCs representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, postos administrativos e povoações, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse. Trata-se de uma democracia representativa que é o ato de um grupo ou pessoa ser eleito, normalmente por votação, para —representar um povo ou uma população, isto é, para agir, falar e decidir em —nome do povo. Os —representantes do povo se agrupam em instituições, neste caso, nos CCs.
2. **Regras de funcionamento:** são normas que guiam as instituições e no caso do CC elas têm que ser internamente coerentes, levando em consideração as ações dos atores e não apenas as palavras. Como já dizia Giddens (2009), os atores não só controlam e regulam continuamente o fluxo de suas atividades e esperam que outros façam o mesmo por conta própria, mas também monitoram aspetos sociais e físicos, dos contextos em que se movem. Espera-se que os atores sejam capazes de explicar a maior parte do que fazem se indagados. A ação depende da capacidade do indivíduo de criar uma diferença em relação ao estado de coisas ou curso de eventos preexistentes. Um agente deixa de o ser, se perde a capacidade para criar uma diferença, isto é, para exercer algum tipo de poder. (GIDDENS, 2009, P.49). Portanto, para nós, —regras de funcionamento estão ligadas à questão de participação proativa.
3. **A Democracia,** que é trazida no estudo como um dos elementos chave que deve estar presente nas instituições de participação e consulta para consolidação da governança participativa, —de fato. Como frisa Santos (2002, P. 25), a participação é um dos sinais por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes. Na democracia participativa os cidadãos devem participar diretamente nas decisões políticas e não

apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos. É uma democracia que exige uma transparência entre ação política e resultados.

4. **Capacidade de planificar, implementar e avaliar:** aparece no trabalho porque planificar (ou planejar), implementar e avaliar, é a metodologia de trabalho adotada pelos CCs para fazê-los funcionar de forma mais organizada. A planificação deve resultar num plano que compreende as necessidades prioritárias da população do distrito. De acordo com o regulamento da LOLE, artigo 124 o plano distrital é o instrumento principal de desenvolvimento económico, social e cultural do país. Ele deve ter atividades específicas por áreas prioritárias e constitui a base para elaboração do orçamento distrital, portanto é importante que os membros do CC não só participem na sua elaboração, mas também na sua implementação e avaliação e é a partir dos resultados desta última que se pode verificar a eficiência e eficácia do seu trabalho.
5. **Autonomia:** é o indicador de um CC com membros que demonstrem capacidade e presteza de se autogovernar quanto as suas decisões. Este indicador está muito ligado à cultura cívica e a forma como o CC foi criado, se livre ou não de influências político-partidárias ou de qualquer outra força externa. A nossa investigação revelou como a forma como essas plataformas de diálogo foram criadas, influi bastante nesse indicador.
6. **Prestação de Contas:** traz consigo a ideia de responsabilização dos membros do CC perante as comunidades que os elegeram e confiaram como seus representantes e responsabilização do governo perante os conselheiros e a população em geral.

Para buscar informação que sustentasse os indicadores, guiamos a pesquisa numa abordagem qualitativa com instrumentos complementares dentre eles, a entrevista semiestruturada, análise documental e observação. Deste modo, destacam-se os seguintes procedimentos no que se refere à coleta dos dados.

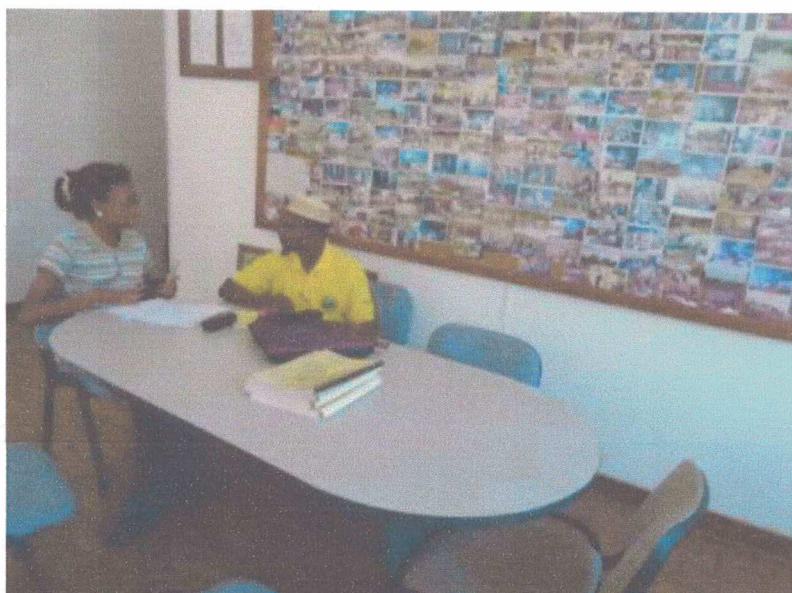
### ***Sondagem de Membros do Conselho Consultivo de Angoche***

Em outubro, novembro e dezembro de 2012, realizaram-se entrevistas como os

membros dos CCs numa amostra de 15 participantes que representavam as cinco comissões de trabalho que o CC de Angoche tem, sendo três membros em cada uma delas.

O CC de Angoche já estava no seu segundo mandato desde que foi constituído em 2006 (como a maioria dos CCs das regiões do país) e prestamos atenção nesse fato, principalmente ao abordar o indicador —representatividade. Também foram observadas duas sessões do CC de Angoche, das quais uma era de natureza ordinária e outra, extraordinária.

**Figura 1 - Entrevista com membro do CC do distrito de Angoche**



Fonte: Rosa Malene

Nosso principal objetivo nesse procedimento foi fazer uma análise do funcionamento do conselho consultivo do distrito de Angoche apontando os fatores que o influenciam (positiva e negativamente), a fim de trazer recomendações que permitam a consolidação e aperfeiçoamento da governança participativa.

### ***Entrevista com Representantes do Governo no CC de Angoche***

Entrevistamos quatro representantes do governo no CC de Angoche, nomeadamente o assessor do administrador (em substituição ao mesmo), o chefe do departamento de planificação, o chefe do PA de Aúbe, além da técnica de monitoria e avaliação, que também é elemento do gabinete de planificação da administração do distrito de Angoche.

**Figura 2 - Entrevista com técnica do gabinete de planificação**



A entrevista foi feita no gabinete de planificação distrital e o objetivo era de analisar como funciona a interação da estrutura que este grupo representa (no caso, a administração e o gabinete de planificação distrital), para facilitar o diálogo entre o CC e a administração local e o grau de articulação existente entre elas.

### ***Entrevista com Colaboradores da ONG AKILIZETHO-ADS***

Embora a legislação não reserve um papel específico às ONGs no processo de criação e funcionamento dos CCs, elas têm estado ligadas às primeiras experiências de governança local através dos CCs, particularmente na província de Nampula. Assim, as ONGs apareceram como parceiras importantes na promoção de mecanismos de participação comunitária junto das comunidades assim como junto do governo local.

Neste contexto, foram entrevistados três colaboradores da AKILIZETHO-ADS, uma ONG moçambicana vocacionada da provisão de assessoria, facilitação às comunidades rurais, incluindo os CCs de Angoche, com intuito de colher informações confiáveis sobre sua experiência de trabalho com este grupo alvo há mais de cinco anos em que a intervenção comunitária esteve sempre presente. Neste momento, é a única ONG a fazer capacitações aos CCs na região Sul da província de Nampula na temática de governança local participativa. O objetivo da AKILIZETHO-ADS é melhorar a interação entre a sociedade civil e o governo

local através da provisão de assessoria, facilitação e empoderamento de homens e mulheres.

### ***Análise da legislação e Documentos***

O processo de consulta e participação comunitária através dos CCs tem base em legislações, tais como a Lei 8/2002 e o seu regulamento (Decreto 15/2000) e o Guião de Organização e Funcionamento dos CCLs, Diploma Ministerial nº 67/2009 (MAE/ADER/MPF, 2009). À luz desta documentação, constituíram-se os CCs e é com base na mesma que se deve fazê-los funcionar. Para além destes documentos, existem regulamentos internos em cada CC, e o de Angoche não é exceção, como iremos abordar com detalhes posteriormente neste trabalho. Assim, procuramos analisar o conteúdo dos documentos, buscando lógica e aspetos de eficiência numa relação entre a teoria e práxis.

### ***Participação e Observação de Reuniões***

Foram observadas duas sessões do CC de Angoche, das quais uma era de natureza ordinária e outra, extraordinária. O objetivo da participação nas reuniões era de observar a interação entre os membros e a mesa do CC, na forma como esta distribui a palavra e como são tomadas as decisões. Observamos também os assuntos predominantes nas discussões e a coerência entre a teoria e práxis no entrosamento com os seis indicadores proposto no estudo, atendendo e considerando que estes foram elaborados com base em princípios e normas que guiam os Conselhos Consultivos em Moçambique, desde a constituição ao funcionamento.

Pelo fato do estudo ser um caso específico, deve-se ter o cuidado ao tentar generalizar as conclusões alcançadas por seu intermédio. Por outro lado, as mesmas conclusões podem nos ajudar (até certo ponto), a compreender a problemática do funcionamento eficiente (ou não) dos CCLs, de modo geral, e sua relação com a governança participativa, já que todos eles têm a orientação de funcionarem sob o mesmo quadro legal, se diferenciando em suas peculiaridades.

A estrutura do trabalho comporta, para além desta introdução que incorpora a metodologia utilizada, os seguintes capítulos: A fundamentação teórica; O contexto da pesquisa contendo uma apresentação de Moçambique como um país que vem ganhando experiência em processos democráticos e descentralizadores, descrevendo sua população, localização geográfica e seu desenho institucional; uma apresentação do distrito de Angoche, na tentativa de trazer mais elementos que possibilitem a compreensão do contexto e a análise



dos dados colhidos, o governo distrital de Angoche e suas características. Também apresentamos alguns conceitos usados localmente para facilitar a compreensão do objeto, Um capítulo sobre análise e interpretação dos dados em que se questiona se o CC estudado é ideal através de seis indicadores que consideramos de eficiência; As referências bibliográficas e os anexos.

## **CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O embasamento teórico que alicerça este estudo está relacionado à teoria democrática. Deste modo, levando-se em consideração os nossos objetivos, o presente capítulo apresenta seis seções, quais sejam: (1) Teoria democrática em que discutimos os conceitos clássicos de democracia resgatando referências como a de Rousseau, Tocqueville e Montesquieu, por exemplo; (2) Teoria democrática e deliberação pública onde se discute a relação entre a prática democrática e o processo deliberativo, o que nos ajuda a refletir sobre como são tomadas as decisões no CC estudado, como e até que ponto os participantes são envolvidos nas mesmas; (3) Comunidade cívica e desempenho institucional, em que discutiremos elementos que se complementam e que são importantes para fundamentação de nossos indicadores, dentre eles a virtude cívica, participação cívica, igualdade política, associações como estruturas sociais de cooperação e o capital social; (4) Democracia Representativa, Democracia Participativa, pois, achamos importante buscar reflexões para evidenciar se apenas a primeira é suficiente quando se trata de consolidar processos de governança participativa; (5) Orçamento Participativo que se apresenta como um espaço de interação entre o governo e a população em que se pretende que esta última passe a ser protagonista da gestão pública e fazemos uma ligação desse conceito a recente questão do FDD alocado nos distritos de Moçambique e o (6) Empoderamento que indiscutivelmente se liga a cultura e virtude cívica passando pelo empoderamento de nível individual ou intrapessoal e comunitário em que este último se relaciona com o caso do grupo estudado.

### **TEORIA DEMOCRÁTICA**

Durante a trajetória da teoria democrática, foram muitos os conflitos, tanto na delimitação do conceito de democracia, em seu sentido de “governo do povo, pelo povo e para o povo”, quanto aos aspectos necessários para que um governo se efetive para a população como um todo. Poucos foram os sentidos que conseguiram preservar um núcleo tão preciso, no que concerne a reduções e alterações em sua densidade. Assim, podemos deduzir que as controvérsias sobre o tema e sua aplicabilidade não são recentes.

O conflito de posições que tentam justificar os modelos democráticos ao longo dos tempos se concentra na luta para determinar se a democracia significará algum tipo de poder

popular, ou simplesmente significará um meio para legitimar as decisões daqueles que são eleitos para o poder, as elites políticas.

Podemos pensar em estudos democráticos sob três prismas: primeiramente, o ponto de vista clássico, que, segundo Bobbio (1988), conceitua a democracia como uma forma de governo em que o poder é exercido pelo povo. O segundo momento se refere à democracia como configuração histórica do século XX, representado pela tradição liberal, defensora da ideia dos direitos inalienáveis dos seres humanos, isto é, o liberalismo defende os direitos individuais contra qualquer maioria, por maior que ela seja, e os protege, também, de qualquer regime político. Um terceiro momento tem a ver com o socialismo como sistema social, cujo sistema de governo impõe restrições ao mercado, além de definir critérios de justiça e sociabilidade não regulados por suas causas “naturais”.

Conhecimentos antigos consideram cronologicamente que as origens do tema da democracia remontam à Grécia antiga. Na modernidade, o estudo científico sobre a democracia teve início ao longo do século XVII, com as formulações de John Locke, de Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville, entre outros. De acordo com Andrade (2003), o regime democrático tornou-se a principal corrente de pensamento das concepções políticas e atualmente é aceita pela grande parte das nações como regime político vigente.

Ao abordar a democracia, Montesquieu (1963) refletia sobre a igualdade entre os homens e chamava atenção para o cuidado que se deve ter com relação ao conceito de *igualdade*, para que não se radicalize demais na reivindicação desse bem e, ao fazer isso, coloque-se em risco o funcionamento do sistema político. Preocupado com o radicalismo político com o qual esse conceito poderia ser tomado, Montesquieu ressalta também os limites nos quais o tema da igualdade deve ser tratado: tanto a perda do espírito de igualdade como a defesa da igualdade extrema são prejudiciais à democracia, sob a alegação de que o espírito de igualdade extrema levaria ao questionamento da própria ideia de representação, pois todos se sentiriam no direito de “deliberar pelo senado, executar pelos magistrados e destituir todos os juízes” (MONTESQUIEU, 1963, p. 136).

Mesmo considerando as admoestações de Montesquieu, neste trabalho o termo “igualdade” é tratado como um elemento benéfico ao funcionamento do acordo (pacto) entre os homens, e não no sentido de promover uma sociedade com ausência de regras e hierarquias, como, aliás, muitas vezes constatou-se na antiga Roma, uma das experiências que

serviram de referência a Montesquieu (*op. cit.*) para que este fundamentasse as suas teses sobre os sistemas políticos. Neste sentido, entendemos a igualdade tanto como um conceito coletivo quanto individual, encampada por critérios sociais de representação, enfeixados nos conceitos de “capital social” e “virtude cívica”, propostos modernamente por Robert Putnam (2006).

Na concepção de Locke (1963), a constituição da sociedade política significa a renúncia à liberdade do Estado e a aceitação de regras fundamentais para a manutenção e bom funcionamento do pacto fundador do Estado moderno. Uma dessas regras fundamentais para o funcionamento das instituições políticas nas democracias modernas, até os dias atuais, é o princípio da maioria, que, obviamente, não deve ser confundido com a vontade de todos.

Já esclarecia Tocqueville (1987, p. 13) que a “democracia é um processo histórico adotado pelos Estados e direcionado à efetivação da igualdade de condições”, o que, segundo ele, poderia levar à supressão da liberdade individual. Neste sentido, Tocqueville (*op. cit.*) visou a formular mecanismos de proteção à liberdade dos homens. Sua preocupação consistia em alcançar uma maneira de fazer com que a igualdade e a liberdade coexistissem de forma harmoniosa no regime democrático. Assim, para este autor, a democracia consiste num impulso irresistível da igualdade que leva ao nivelamento de condições, e no movimento democrático inscreve-se toda a humanidade. Nesta perspectiva, a democracia “é universal, durável, foge dia a dia à interferência humana; e todos os acontecimentos, como todos os homens servem ao seu desenvolvimento” (TOCQUEVILLE, *op. cit.*, p. 13).

O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática, disputa essa travada ao final de cada uma das Guerras Mundiais e ao longo do período da Guerra Fria, envolvendo dois debates principais: na primeira metade do século, o debate centrou-se em torno da *desejabilidade* da democracia (WEBER, 1919; SCHMITT, 1926; KELSEN, 1929; MICHELS, 1949; SCHUMPETER, 1942): se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da *desejabilidade* democrática como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final de duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso sobre um procedimento eleitoral para a formação de governos. Essa foi a forma hegemônica de prática democrática no período pós-segunda guerra mundial: trata-se do debate acerca das condições estruturais da democracia que foi também um debate sobre a compatibilidade e incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo.

Barrington Moore abriu esse debate nos anos 1960 através da introdução de uma tipologia indicando países com propensão democrática e países sem propensão democrática. Para ele, um conjunto de características estruturais explicaria a baixa densidade democrática na segunda metade do século XX. De acordo com Avritzer (2002), o objetivo de Moore era explicar porque a maior parte dos países não era democrática e nem poderia vir a ser, senão pela mudança das condições que neles prevaleciam.

Um segundo debate tinha a ver com os requisitos estruturais da democracia, o debate sobre as virtudes redistributivas da democracia. O mesmo partia do princípio de que, na medida em que certos países venciam a batalha pela democracia junto com a forma de governo, eles passavam a usufruir de certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da socialdemocracia ao poder (PRZERWORKSI, 1984).

Havia uma tensão entre o capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Para os marxistas, essa solução exigia a descaracterização total da democracia, visto que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material, a relação entre o capital e o trabalho. Assim, no âmbito desse debate, discutiram-se modelos de democracia alternativos ao modelo liberal, e a democracia participativa foi um deles.

O processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas em países como Brasil, Índia, Moçambique e África do Sul.

## **TEORIA DEMOCRÁTICA E DELIBERAÇÃO PÚBLICA**

A teoria democrática de Rousseau (1968) até os nossos dias tem tido uma relação histórica circular com o conceito de deliberação. Alguns autores têm utilizado o mencionado o termo com o significado de um processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão (HABERMAS, 1994; COHEN, 1989). Outros autores utilizam o termo tendo em vista o momento em que o processo de tomada de decisão ocorre (ROUSSEAU, 1968; SCHUMEPTEK, 1942; RAWLS, 1971). Para Avritzer (2000), a teoria democrática, adotando implicitamente a distinção etimológica acima referida, tem tratado a relação entre a prática democrática e o processo deliberativo de duas formas distintas. Por um lado, autores clássicos como Rousseau claramente privilegiam o aspecto

decisório no interior do processo deliberativo, ao tratar do processo de formação da vontade geral:

Quando uma lei é proposta na assembleia popular, o que é perguntado a eles (os representantes), não é tanto se eles aprovam ou rejeitam a proposição, mas sim se ela está de acordo com a vontade geral, que também é a deles. Toda a pessoa ao votar, dá sua opinião a respeito dessa questão e a vontade geral é então deduzida da contagem dos votos (ROUSSEAU, 1968, p. 31).

Desde os anos 1970 tem surgido no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência de reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo. Tal processo tem diversas origens, sendo a mais importante delas o questionamento da centralidade do momento decisório no momento deliberativo. Autores como Touraine, Habermas, Cohen, Melucci e Bohman, que propuseram ou teorias dos movimentos sociais ou teoria da esfera pública, chamaram atenção para a centralidade do momento argumentativo, momento esse entendido como um “intercâmbio de razões feito em público” (COHEN, 1997, p. 73).

É possível afirmar que a teoria democrática que se tornou hegemônica na primeira metade do século XX possui alguns argumentos *decisionísticos*. O primeiro consiste na noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio de argumentação. Daí que uma forma de se fazer política democrática seria deixando tais diferenças de lado. O outro consiste na ideia de que o processo eleitoral tem em conta a aferição de preferências individuais pré-formadas. Para autores como Elster (2007, p. 105) “os agentes sociais são dotados de preferências que são dadas e que provavelmente não são sujeitas a mudanças no curso do processo político”.

#### **COMUNIDADE CÍVICA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL**

Putnam (2006) esclarece que, como foi observado na interpretação clássica feita por Tocqueville em outros estudos sobre a virtude cívica, a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração.

O desempenho de uma instituição humana não pode ser avaliado de uma semana para outra, nem de um mês para o outro, e às vezes nem mesmo de um ano para o outro. Os ritmos

da mudança institucional são lentos. Não raramente, é preciso que várias gerações passem por uma nova instituição para que se percebam claramente os efeitos dela sobre a cultura e o comportamento. Modismos efêmeros ou caprichos individuais de seus membros encobrem tendências mais profundas. Para Putnam (2006), importa avaliar a sensibilidade dos governos para responder às demandas do eleitorado e sua eficiência na gestão da coisa pública. De fato, segundo os teóricos da democracia, de John Stuart Mill a Robert Dahl, “a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos” (DAHL, 1989, p. 251).

A democracia concede aos cidadãos o direito de recorrer ao seu governo na esperança de alcançar algum objetivo particular ou social; além disso, requer uma consciência leal entre as diferentes versões de interesse público. Todavia, o bom governo é mais do que um fórum para grupos concorrentes ou uma caixa de ressonância para reclamações; na verdade, ele manda fazer as coisas. Um bom governo considera não apenas as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com resolutividade em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz). Analisar o desempenho dos governos significa analisar também suas políticas e programas. É preciso levar em conta as ações e não apenas palavras, mas devemos estar atentos para não responsabilizar os governos por questões que fogem de seu controle, pois os resultados sociais são influenciados por inúmeros fatores, além do governo.

Porém, de acordo com Putnam (2006, p. 100), o êxito ou fracasso das instituições livres depende do caráter dos cidadãos, ou seja, de sua “virtude cívica”. Segundo uma interpretação consagrada do pensamento anglo-americano, essa ideia republicana de humanistas cívicos foi posteriormente superada por Hobbes e Locke e seus sucessores liberais. Enquanto os republicanos enfatizavam a comunidade e as obrigações dos cidadãos, os liberais ressaltavam o individualismo e os direitos individuais. Em vez de pressupor cidadãos virtuosos e imbuídos de espírito público, a Constituição norte-americana, dizia-se com seus “freios e contrapesos”, fora concebida por Madison e seus colegas liberais precisamente para tornar a democracia segura para os não virtuosos. A contribuição dos republicanos cívicos para nossa compreensão da democracia moderna estaria, pois, inteiramente ultrapassada.

Nos últimos anos, porém, uma onda revisionista varreu a filosofia política anglo-americana. “A mais drástica revisão da história do pensamento político dos últimos 25 anos”, observa Putnam (2006, p. 101), é “a descoberta e a celebração do humanismo cívico”.

Segundo os revisionistas, existe uma importante tradição republicana ou comunitária que vem desde os gregos, passando por Maquiavel, pela Inglaterra do século XVII, até os constituintes americanos. Em vez de exaltarem o individualismo, os novos republicanos evocam a eloquente exortação comunitária aos cidadãos de sua “cidade no alto da colina”:

Devemos nos comprazer mutuamente, fazer coisas as condições dos outros, nos regozijarmos juntos, prantear juntos, trabalhar e sofrer juntos, tendo sempre em mente nossa comunidade, como membros do mesmo corpo (PUTNAM, 2006, p. 101).

Os novos teóricos republicanos não ficaram sem resposta. Os partidários do individualismo liberal clássico sustentam que a noção de comunidade exaltada pelos novos republicanos é um “ideal perigoso a anacrônico”. Curiosamente, até agora esse amplo debate transcorreu inteiramente sem alusão à pesquisa empírica sistemática, seja no mundo anglo-americano ou em outros lugares. Mesmo assim, ele contém a semente de uma teoria da efetiva governança democrática: “à medida que aumenta significativamente o número de cidadãos não virtuosos, diminui progressivamente a capacidade das sociedades liberais para funcionar bem” (PUTNAM, 2006, p. 101).

Este debate nos convida a refletir sobre o conceito de comunidade cívica e adentrando sobre o mesmo, convém sublinhar que esta se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. “o interesse pelas questões públicas é o principal sinal de virtude cívica”, informa Putnam, citando Walzer. Decerto, nem toda a atividade política merece ser qualificada como “virtuosa” ou contribui para o bem geral. O significado básico da virtude cívica parece residir em “um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular” (WALZER, 1989, p. 62, *apud* PUTNAM, 2006).

Pode muito bem haver um exagero na dicotomia entre interesse próprio e altruísmo, pois nenhum mortal e nenhuma sociedade bem sucedida podem dispensar o poderoso estímulo do interesse próprio, os cidadãos na comunidade cívica não têm que ser altruístas. Porém, na comunidade cívica, os cidadãos buscam o que Tocqueville (1987, p.15) chama de “interesse próprio corretamente entendido”, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é o “esclarecido” e não “míope”, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros. Os cidadãos de uma comunidade



cívica não são santos altruístas, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação de interesse pessoal. Daí que nasce a questão da igualdade política, como um elemento que procura esclarecer a importância do reconhecimento dos direitos e deveres do cidadão em sua interação.

Assim, na comunidade cívica, a cidadania implica em direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou governantes e requerentes. Certamente nem todos os teóricos republicanos clássicos eram democratas. Tampouco uma comunidade cívica contemporânea pode isentar as vantagens da divisão do trabalho ou de liderança política. Nessa comunidade, porém, os líderes devem ser e também considerarem-se responsáveis por seus concidadãos. Tanto o poder absoluto, quanto a falta de poder podem levar à corrupção, pois as duas coisas instigam um senso de irresponsabilidade. Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo.

Também é importante refletir sobre os efeitos de democratização da ação coletiva através de associações como estruturas sociais de cooperação, uma vez que certas estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica. Nesse campo, o teórico social mais importante continua sendo Tocqueville (1987). Ao analisar as condições sociais que sustentavam a “Democracia na América”, este autor atribuiu grande importância à propensão dos americanos para formar organizações civis de políticas:

Americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre a formar associações. Existem não só associações comerciais e industriais de que todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. [...] Assim, o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa nova técnica ao maior número de objetivos. (TOCQUEVILLE, 1987, p.27)

Para Putnam (2006), as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático não apenas por causa dos seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as

associações induzem nos seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Não é tanto a quantidade da participação e, sim, a qualidade que os distingue e principalmente quando esta é acrescida à confiança e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas. Iremos desenvolver a seguir nossa compreensão sobre este aspecto fundamental, discutindo o conceito de capital social e a forma como este influi num grupo quando aliado à confiança.

Capital social é um conceito trabalhado por Putnam, que “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177), isto é, como uma categoria que facilita a cooperação espontânea. Ele esclarece que a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Citando Coleman, especifica:

Assim, como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositam ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...). Numa comunidade rural (...) onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamentos. (COLEMAN, 1997, p. 242, *apud* PUTNAM, 2006, p. 177).

Tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais. Muitas formas de capital social existentes, como a confiança, por exemplo, são os que Hirschman denominou “recursos morais” (*apud* DASGUPTA, 1968), isto é, recursos cuja oferta aumenta com o uso, ao invés vez de diminuir, e que se esgotam se não forem utilizados. Quanto mais duas pessoas confiam uma na outra, maior a sua confiança mútua. Por outro lado:

Uma profunda desconfiança dificilmente é eliminada através da experiência, porquanto ou ela impede as pessoas de terem a experiência social adequada, ou, o que é pior, induz a atitudes que valorizam a própria desconfiança (...). Uma vez instalada a desconfiança, logo se torna impossível saber se era de

fato justificada, pois ela tem a capacidade de *satisfazer a si própria*. (GAMBETA, 2000, p.234).

Para Putnam (2006), também outras formas de capital social, como as normas e as cadeias de relações sociais, multiplicam-se com o uso e minguam com o desuso. Por essas razões, cabe esperar que a criação e a dilapidação do capital social se caracterizem por círculos virtuosos e círculos viciosos. Uma característica específica do capital social (confiança, normas e cadeias sociais), é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. Por ser um atributo de estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados.

#### **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Segundo Caniello (2002), a emergência mundial daquilo que os cientistas políticos chamam de “democracia direta” ou “democracia participativa” (BOBBIO, 2000; LYRA, 2000), é uma concepção contra hegemônica à democracia representativa de cunho liberal, cuja supremacia no contexto sociopolítico da globalização capitalista não produziu os efeitos desejados pelos seus mentores (BOBBIO, 2000, p. 33), mas, pelo contrário, aprofundou a exclusão social e a marginalização de grandes parcelas da população.

Para este autor, o pressuposto teórico fundamental da concepção democrática contra hegemônica é que a participação direta dos cidadãos nas arenas deliberativas favorece o bom desempenho das instituições públicas, a eficiência de suas políticas e ações e, conseqüentemente, a própria melhoria de vida da população, o que tem sido demonstrado por diversos estudos empíricos (Cf. PAXTON, 2002; SANTOS, 2002; AVRITZER, 2002; HELLER; ISAAC, 2002; GOHN, 2001; PUTNAM, 2006). Contudo, Caniello (2002) ressalta ainda que tanto as abordagens teóricas quanto as pesquisas empíricas também revelam que condicionantes conjunturais e históricos podem dificultar a efetivação da democracia participativa, como, por exemplo, a falta de vontade política dos governos, a ausência de uma tradição organizativo-associativa vigorosa na sociedade civil, a configuração de novas elites políticas emergentes dos “núcleos duros” e de grupos de interesse nas arenas participativas, dilemas na efetivação prática da participação dos cidadãos e a vigência de práticas

clientelistas nas relações políticas, entre outros (Cf. CANIELLO, 2004, 2008; CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2012, 2013 e 2013b).

Para Boaventura de Sousa Santos (2002, pp.75 e 76), a democracia participativa se assenta na ideia de que os cidadãos devem participar diretamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos. O autor busca uma resposta alternativa para as duas formas de democracia, baseado no pressuposto de que elas mostram que a capacidade de lidar com a complexidade cultural e administrativa não aumenta com o aumento das escalas. E mostra que existe um processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades que tem como consequência profundas redefinições da prática democrática, redefinições essas que estão além do processo de agregação próprio à democracia representativa.

Na mesma obra, Santos acrescenta ainda que existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de *procedimentalismo*, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe que o reconhecimento pelo governo de que o *procedimentalismo* participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no momento hegemônico de democracia.

Contudo, a democracia participativa é uma democracia que exige transparência entre ação política e resultados. Esta transparência depende de alguns fatores como a gestão eficaz das ações de participação, que é complexa ao envolver outros fatores como a frequência, organização e duração das reuniões, facilidade de acesso aos locais das reuniões, relação positiva entre o investimento na ação de participação e seus resultados. A qualquer destes níveis, há algo a fazer. O segundo fator é a relação direta da participação com os resultados, que é crucial na sustentabilidade da democracia participativa.

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo, doravante OP, apresenta-se como espaço de interação entre governo e população, capaz de gerar novas ações políticas. Deste modo, o Estado deixa de ser o único ator do processo partilha as decisões, passando a ser um parceiro da população e não inimigo, como é visto em algumas situações.

A principal virtude do OP é a capacidade de democratização da relação Estado/sociedade civil, em que o cidadão passa a ser protagonista da gestão pública e na qual se cria uma “*esfera pública não estatal*, a partir desta a sociedade institui tanto o processo de cogestão (COP - Governo) da cidade, quanto os mecanismos de controle social sobre o Estado” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 46). Dessa forma, há uma combinação dos elementos da democracia direta com os da democracia representativa.

Construir uma esfera pública não estatal de controle significa um movimento inverso ao movimento realizado pela experiência do socialismo real, na qual a tônica foi a estatização da sociedade. É um processo de civilização do Estado, um processo no qual se torna uma estrutura política controlada pela sociedade civil organizada (GENRO, 1995, p. 5).

De acordo com Pereira (2004, pp. 5-18 e 2007, p. 31) em sua análise sobre o OP no Brasil, este instituto é portador de uma capacidade singular de provocar transformação na cultura política dos municípios. Em primeiro lugar, pelo seu caráter articulador de forças na sociedade civil e no Estado; em segundo, por colocar os cidadãos frente aos processos de tomada de decisões; e em último lugar, por ser capaz de fortalecer a frágil democracia que, lentamente, se constrói no país.

Da mesma maneira, essa capacidade que o OP apresenta ter na cultura política dos municípios brasileiros, também se apresenta na cultura política dos distritos de Moçambique e dos diversos atores sociais, como é o caso de ONGs ou instituições privadas que também são forças influentes nos processos participativos ao se verem “obrigados” a incorporar em sua metodologia e estratégias de intervenção aspectos em face desse novo desafio que visa fortificar a democracia.

Deste modo, a participação cidadã no OP assim como a democracia participativa de forma geral precisam de uma postura não apenas de “presença física”, mas de atores que

fazem parte desse processo promovendo mudanças na sua forma de agir com vistas a melhorar o seu desempenho e a dos governos.

Para Avritzer (2002), apesar de o OP ser nacional e internacionalmente considerado um processo bem sucedido da democracia local, sua expansão e replicação em certos ambientes não se apresenta como uma tarefa fácil de ser executada. A cultura política da participação e da solidariedade é uma cultura de contracorrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo mercantilista que o neoliberalismo tem levado ao paroxismo. Por isso não se pode contentar com a sua reiteração prática através das instituições de participação.

No âmbito do Orçamento Participativo (OP), a questão principal é hoje a de garantir que a distribuição de recursos numa microrregião tenha um caráter tão participativo quanto à distribuição numa macrorregião. Não havendo transparência na distribuição dos recursos, será difícil a existência de equidade quanto às prioridades. A transparência de alta intensidade exigida pela democracia participativa tem ainda haver com a *capacidade* e a *qualidade de retorno à base*, por parte das estruturas de delegação (como é o caso das comunidades, por exemplo) e representação (como é o caso dos membros dos conselhos eleitos pelas comunidades), ou seja, por parte dos fóruns de delegados e dos conselheiros. Esta é sem dúvida, uma das dimensões da qualidade da participação que terá de merecer uma atenção mais cuidada. O que está em causa é saber se e em que medida a cultura política da participação induzida pelo OP tem sido interiorizado pelo público do OP, tanto pelos cidadãos e suas associações, como pelos representantes do governo.

## **EMPODERAMENTO**

Recentemente, o empoderamento foi incluído na agenda de desenvolvimento internacional e o termo ganhou uma conotação positiva, pois está ligado a intervenções específicas como eficácia e sustentabilidade, configurando-se o consenso de que o empoderamento é algo benéfico e importante elemento da política. Uma das alternativas para organizar o debate que já existe é estabelecendo a diferença entre o conceito técnico e o conceito empírico, cujo critério para tal diferenciação enquadra-se numa perspectiva ontológica do conceito. A perspectiva técnica, baseada na investigação, percebe o conceito como capacidade de e para fazer as coisas.

Nesta perspectiva, o empoderamento pode ajudar os atores sociais a expandirem sua capacidade de realizar seus próprios objetivos. O empoderamento é também relatado com uma ideia multidimensional de liberdade e pode ser visto como um condutor que ajuda os agentes a terem controle de suas próprias vidas e das circunstâncias em que elas ocorrem. É importante sublinhar que a conscientização, socialização do poder entre os cidadãos, conquista da condição e da capacidade de participação, inclusão social e exercício da cidadania são sinais de empoderamento.

Sinteticamente, Perkins e Zimmerman (1995, p. 1) definem o empoderamento como “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda e comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”. Trata-se da constituição de organizações e comunidades responsáveis, mediante um processo no qual os indivíduos que as compõem obtêm controle sobre suas vidas e participam democraticamente no cotidiano de diferentes arranjos coletivos e compreendem criticamente seu ambiente.

A definição de empoderamento é próxima da noção de autonomia, pois se refere à capacidade dos indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito, escolher, enfim entre cursos de ação alternativos em múltiplas esferas – política, econômica, cultural, psicológica, entre outras. Desse modo, trata-se de um atributo, mas também de um processo pelo qual se aufere poder e liberdades negativas e positivas. Pode-se, então, pensar o empoderamento como algo resultante de processos políticos no âmbito dos indivíduos e grupos. Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão.

Neste sentido, equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas. Como o acesso a esses recursos normalmente não é automático, ações estratégicas mais ou menos coordenadas são necessárias para sua obtenção. Ademais, como os sujeitos que se quer ver empoderados muitas vezes estão em desvantagem e dificilmente obtiveram os referidos recursos espontaneamente, intervenções externas de indivíduos e organizações são necessárias, consubstanciadas em projetos de combate à exclusão, promoção de direitos e desenvolvimento, sobretudo em âmbito local e regional, mas com vistas à transformação das relações de poder de alcance nacional e global. Trata-se, portanto, da promoção de direitos de cidadania, principalmente aos estratos de menor status socioeconômico.

Na síntese de Friedmann (1996), o objetivo do processo é reequilibrar a estrutura de poder na sociedade, tornando a ação do Estado mais sujeita a prestação de contas, aumentando os poderes da sociedade civil na gestão dos seus próprios assuntos e tornando o negócio empresarial socialmente mais responsável. Um desenvolvimento alternativo consiste na primazia da política para proteger os interesses do povo, especialmente dos setores *disempowered*, das mulheres e das gerações futuras no espaço da vida da localidade, região e nação (Friedmann, 1996, p. 32-3).

### ***Níveis ou Sujeitos de Empoderamento***

O *empoderamento individual* ou *intrapessoal* ocorre quando indivíduos singulares *se autopercebem* como detentores de recursos que lhes permitem influir ou mesmo controlar os cursos de ação que lhes afetam. Embora fortemente influenciado por fatores psicológicos autoestima, temperamento, traumas e experiências – o empoderamento individual é relacional, na medida em que resulta da percepção que os indivíduos têm de e em suas interações com os ambientes e as demais pessoas (Spreitzer, 1995). É, portanto, uma variável mediadora entre o indivíduo e o ambiente que o circunda, tendo antecedentes socioestruturais: “empoderamento envolve um entendimento crítico do ambiente sociopolítico, não sendo um ‘traço de personalidade estático’, mas sim um ‘construto dinâmico contextualmente orientado’” (Zimmerman, 1990). Ocorrerá empoderamento intrapessoal se as pessoas sentirem que são competentes em uma determinada situação, que sua presença é relevante, que têm mais oportunidades e recursos para agir que constrangimentos e limitações.

A própria participação e o exemplo de lideranças locais que se saem bem em fóruns participativos podem constituir fontes importantes de empoderamento intrapessoal, não sendo raro encontrar, em pesquisas, pessoas que relatam ter aprendido a participar participando, sendo impelidas, enfim, a posicionar-se em instâncias públicas e coletivas. Por outro lado, sem um grau mínimo desse nível de empoderamento, a motivação para participar ativamente de qualquer deliberação é dramaticamente reduzida (Rich et al., 1995), na medida em que já se entra num debate com sentimento de derrota.

*Empoderamento comunitário* é o processo pelo qual os sujeitos – individuais e coletivos – de uma comunidade, por meio de processos participativos, constróem estratégias e ações para atingir seus objetivos coletiva e consensualmente traçados. Todavia, o consenso não é produto de uma comunidade monolítica, cujos membros têm os mesmos e harmoniosos



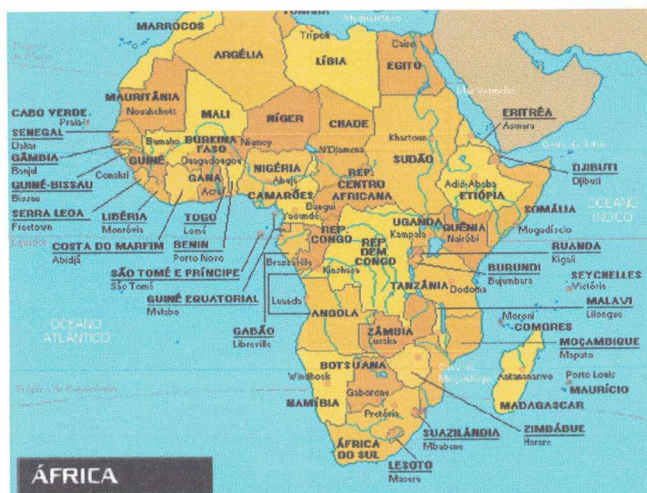
interesses, e sim de processos às vezes exaustivos de discussão e convencimento, sendo uma resultante de tensões e conflitos por recursos. De todo modo, a consecução dos objetivos traçados na comunidade demanda busca e aquisição de recursos – internos ou externos –, a participação nas decisões que afetam a comunidade e o fortalecimento das organizações que fazem a mediação pela comunidade com outros atores e instituições (Perkins e Zimmerman, 1995).

## CAPÍTULO II – O CONTEXTO DA PESQUISA

### POPULAÇÃO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE MOÇAMBIQUE

Passamos a apresentar este capítulo para termos uma visualização melhor do país que estamos estudando. Moçambique tem uma população total de 23.515.934 habitantes e está situado continente africano, entre os paralelos 10 27 e 26 52 de latitude Sul e entre os meridianos 30 12 e 40 51 de longitude Este, com uma área aproximada de 799.380 <sup>2</sup>,kmfaz fronteira a Norte com a República da Tanzânia, a Noroeste com o Malawi e Zâmbia, a Oeste com Zimbábue e a República da África do Sul, e a Sul com a Suazilândia e ainda África do Sul. O seu clima é de uma maneira geral tropical e húmido e toda a faixa costeira é banhada pelo Oceano Índico.

Figura 1 - Mapa da África



Fonte: [www.infoescola.com](http://www.infoescola.com)

Figura 2 - Mapa de Moçambique



Fonte: [mozambique-traditional.com](http://mozambique-traditional.com)

## DESENHO INSTITUCIONAL DE MOÇAMBIQUE

Antes de entrar em detalhes no desenho institucional de Moçambique é importante fazer referência ao contexto histórico e político do presidente da República, Armando Emílio Guebuza, tendo em vista o fato de que breve trecho que se segue poderá contribuir para a melhor compreensão do desenho institucional do país.

### *Breve contexto histórico e político do Presidente da República, Armando Emílio Guebuza*

Armando Emílio Guebuza nasceu a 20 de Janeiro de 1943, em Murrupula, Província de Nampula, onde seu pai, Miguel Guebuza, exercia a função de enfermeiro, e sua mãe, Marta Bocota Guebuza, era doméstica. Em 1948, seu pai é transferido para Lourenço Marques, como era denominada a cidade de Maputo no período colonial. Ali, aos seis anos, Guebuza inicia os seus estudos em Xipamanine, no Centro Associativo dos Negros da Colónia de Moçambique. Frequenta, igualmente, a Igreja da Missão Suíça, onde é integrado nas “Patrulhas” que, para além das atividades religiosas, desenvolviam outras que exigiam a participação de todos, irmanados no espírito de sacrifício, ajuda mútua e promoção de uma visão comum.

No ensino secundário, se junta a outros jovens, membros do Núcleo dos Estudantes Secundários Africanos de Moçambique (NESAM), uma organização cívica fundada em 1949 por Eduardo Mondlane (primeiro presidente da FRELIMO). O Núcleo tinha como atividades principais a realização de aulas de compensação, educação cívica e cultural e, de uma forma discreta, a mobilização política.

O núcleo também foi presidido por Joaquim Alberto Chissano (que foi presidente de Moçambique, seguido por Guebuza) e, após sua saída para Portugal, onde prosseguiria os seus estudos, foram sucessivamente eleitos dois companheiros para direção daquela organização estudantil.

Em 1963, Guebuza é eleito Presidente do Núcleo, correspondendo-se à expectativa geral, tornando o Núcleo um centro de atração e de referência para muitos jovens e adolescentes daquela época. Naquele mesmo ano, Guebuza se junta à rede clandestina da FRELIMO, na cidade de Lourenço Marques, atual Maputo. Para escapar ao controle da Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE), a tenebrosa polícia secreta do regime colonial, em março de 1964, ele e seus colegas tiveram que abandonar o trem em que

viajavam para a Zâmbia, em Mapai, para fazer o restante percurso até à fronteira de Chicualacuala a pé, enfrentando o cansaço, a fome e a sede. Depois de Salisbúria, hoje Harare, o grupo de Armando Guebuza, já na companhia de outros dois moçambicanos, retoma a viagem para a Zâmbia. No trem, são presos pela polícia rodesiana, quando se preparavam para abandonar aquele país, e encarcerados em Victoria Falls. Armando Guebuza e os seus colegas são entregues à PIDE e durante aproximadamente cinco meses são torturados pela polícia colonial.

Apesar de estarem em liberdade vigiada, Armando Guebuza e os seus camaradas decidem vingar-se da ação da PIDE e reafirmar com atos de coragem que a FRELIMO estava ativa. Nas noites de 24 e 25 de Dezembro de 1964, espalham panfletos na região Sul de Moçambique com a fotografia do futuro presidente da República Eduardo Mondlane, então, presidente da FRELIMO. Esta situação forçou a PIDE a divulgar um comunicado, com a lista dos guerrilheiros detidos, dando detalhes acerca de cada um deles. Não obstante as intimidações e chantagens da PIDE, eles retomam o sonho de se juntarem à FRELIMO. Permanecem alguns meses na Suazilândia, como refugiados. Mais tarde, conseguem atravessar a África do Sul e, na Bechuanalândia, um Protetorado britânico, são novamente detidos e ameaçados com a deportação pelas autoridades britânicas. Graças à intervenção de Eduardo Mondlane, exigindo a sua incondicional libertação, o grupo é entregue ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e conduzido para a Zâmbia e depois para a Tanzânia, conduzido por Mariano Matsinha, então representante da FRELIMO na Zâmbia.

Na Tanzânia, Armando Guebuza é submetido a treinos militares em Bagamoyo e depois passa a fazer parte do grupo de combatentes que abriu o campo de preparação político militar de Nachingweya.

Em 1966, é transferido de Nachingweya para Dar-es-Salam para exercer as funções de secretário particular do presidente Mondlane, em substituição a Joaquim Chissano, que se preparava para ir para a União Soviética para dedicar-se à sua formação revolucionária. Nesta altura, concomitantemente à sua militância política, Armando Guebuza leciona no Instituto Moçambicano. Nesse mesmo ano de 1966 é nomeado secretário para a educação e cultura.

Em 1968, é nomeado inspetor das escolas da FRELIMO e, em 1970, Comissário Político Nacional. No governo de transição, Guebuza ocupa a pasta da Administração Interna e no primeiro governo do Moçambique independente é nomeado Ministro do Interior. Em

1974, dirige, na qualidade de Comissário Político, o processo de criação e implantação dos grupos dinamizadores.

Em 1977, o Comitê Político Permanente da FRELIMO designa Armando Guebuza para dirigir a comissão de reassentamento das populações vítimas das cheias na província de Gaza. É em resultado desse esforço, e em colaboração com as autoridades e populações locais, que nascem as aldeias comunais erguidas nas partes altas do Vale do Limpopo, e hoje em franco progresso. Em 1977, é nomeado vice-ministro da Defesa Nacional e, em 1978, acumula estes cargos com o de substituto legal do governador da província de Cabo Delgado. Em 1981, é designado governador da província de Sofala (segunda maior cidade do país), e em 1983, é novamente, nomeado Ministro do Interior. Em 1984, é nomeado Ministro na Presidência, responsável pela coordenação das áreas da agricultura, comércio, indústria ligeira e turismo, assim como a cooperação com a China, Coreia do Norte, Paquistão e Vietnam. Em 1986, assume a pasta dos transportes e comunicações e da presidência do Comitê de ministros dos transportes e comunicações da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

Em 1990, é nomeado chefe da delegação do governo às conversações de Roma que resultaram na assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992 e, no mesmo ano, é designado chefe da delegação do governo na Comissão de Supervisão e Implementação do Acordo Geral de Paz para Moçambique. Armando Guebuza, também tenente-general da reserva, esteve envolvido no processo de paz do Burundi, sob a égide do falecido Presidente da Tanzânia Julius Nyerere e, mais tarde, do ex-presidente sul-africano, Nelson Mandela. Armando Guebuza foi responsável pela Comissão sobre a Natureza do Conflito Burundês, tratando de problemas do genocídio e exclusão e suas soluções.

Em 2000 foi escolhido por consenso das partes em conflito no Burundi para presidir a Comissão sobre as garantias para a implementação do acordo resultante das negociações de Paz. Foi chefe da bancada da FRELIMO desde o primeiro Parlamento multipartidário, saído das eleições gerais de 1994, até o VIII Congresso da FRELIMO. Em 2002, é eleito Secretário Geral da FRELIMO, em 2004, presidente da República e, em 2005, presidente do Partido.

### ***O Governo e o Parlamento de Moçambique***

Tendo um regime democrático, Moçambique possui um parlamento que é a assembleia dos representantes eleitos pelos cidadãos para exercerem o poder legislativo e o controle das ações do governo. Para tal, estão divididos nas seguintes comissões: Comissão

dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade; Comissão do Plano e orçamento; Comissão dos Assuntos Sociais, do Género e Ambientais; Comissão da Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social; Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Atividades Económicas e Serviços; Comissão de Defesa e Ordem Pública; Comissão das Relações Internacionais; e Comissão de Petições.

Até 1994, o parlamento moçambicano tinha a designação de Assembleia Nacional Popular. Atualmente, é a Assembleia da República e conta com 250 membros que são eleitos diretamente através de um sistema de representação proporcional para mandatos de cinco anos. Os partidos devem receber, pelo menos, cinco por cento dos votos a nível nacional para obter representação parlamentar. Estão representados no parlamento três partidos: FRELIMO, RENAMO e o Movimento Democrático de Moçambique. A sua presidente desde as eleições de 2009 é Verónica Macamo.

Por sua vez, o governo de Moçambique é composto por um Conselho de Ministros, Governos Provinciais e Órgãos Locais. O conselho de ministros é constituído pelo presidente da República, ministros e os respectivos vice-ministros das finanças, planificação e desenvolvimento, negócios estrangeiros e cooperação, defesa nacional, interior, agricultura, coordenação e ação social, recursos minerais, obras públicas e habitação, turismo, administração estatal, juventude e desportos, energia, trabalho, função pública, transportes e comunicações, justiça, pescas, combatentes, cultura, ação social, saúde, indústria e comércio, educação, e ciência e tecnologia. Compõem os governos provinciais os governadores, e os órgãos locais são constituídos pelos administradores distritais, chefes das localidades e povoações.

Em Moçambique o presidente da República é o chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a nação no plano interno e internacional, e zela pelo funcionamento correto dos órgãos do Estado. É o que garante a constituição e é também o chefe do governo.

Compete ao primeiro ministro aconselhar o presidente da República na direção do governo, assisti-lo na elaboração do programa do governo, aconselhá-lo na criação de ministérios e comissões de natureza ministerial e na nomeação de membros do governo e outros dirigentes governamentais, elaborar e propor o plano de trabalho do governo ao presidente.

Na esfera da governança, esta exigência abrange todos os níveis territoriais e cada uma das instituições públicas, estando a respectiva política de governo enunciada nos preceitos

constitucionais sobre a descentralização e a reforma do setor público. O representante do governo na província é o governador provincial que é nomeado, exonerado ou demitido pelo presidente da República.

O governador é responsável por garantir a execução, ao nível da província, da política governamental e exerce a tutela administrativa sobre as autarquias locais. Estes são coadjuvados pelo secretário permanente provincial e diretores provinciais de setores de trabalho. Por fim, os órgãos locais do Estado que tem como função a representação do Estado ao nível local para a administração e desenvolvimento do respetivo território e contribuem para a integração e unidade nacional.

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), Lei Nº 8, de 19 de Maio de 2003, ao estabelecer os novos princípios e normas de organização, competência e de funcionamento destes órgãos nos escalões de província, distrito, posto administrativo e localidade, dotou o processo de um novo quadro jurídico que reforça e operacionaliza a importância estratégica da governança local.

Neste contexto, o distrito é uma unidade territorial e administrativa essencial à programação da atividade económica e social e à coordenação das intervenções das instituições nacionais e internacionais. Avaliar o potencial distrital e o seu grau de sustentabilidade, bem como o nível de ajustamento do respetivo aparelho administrativo e técnico às necessidades do desenvolvimento local, é, pois, um passo primordial.

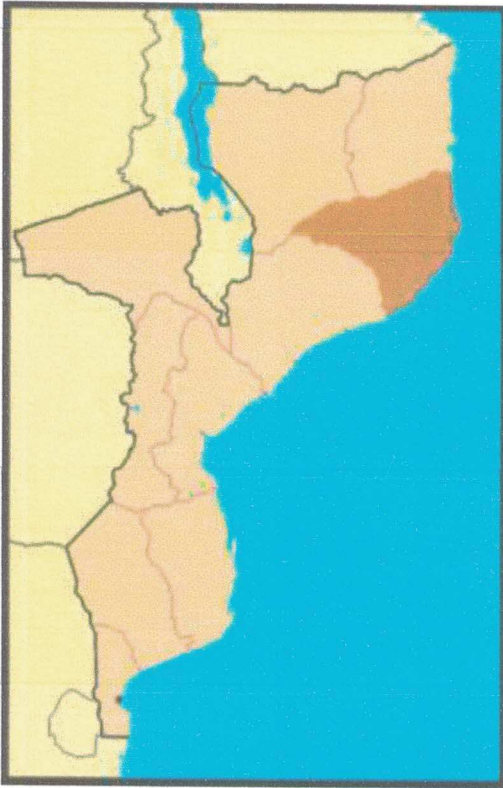
## **O DISTRITO DE ANGOCHE**

### ***Localização, Superfície e População***

Tal como fizemos em relação à Moçambique, trazemos algumas informações sobre o distrito de Angoche, de maneira a situar o leitor no contexto da pesquisa. O distrito de Angoche está localizado na zona costeira sul da província de Nampula, entre os paralelos 15 e 52,9' e 16 e 21,8 na latitude Sul e entre os meridianos 39 e 54,2 e 39 e 45,2 de longitude Leste, sendo banhado pelo Oceano Índico a Leste e tendo sua divisa a Oeste com distrito de Mogovolas. Com uma superfície de 3.311 km<sup>2</sup> e uma população recenseada em 2007 estimada em 281.776 habitantes (último recenseamento), este distrito tem uma densidade populacional de 82,5 hab./km<sup>2</sup>. A relação de dependência económica potencial é de

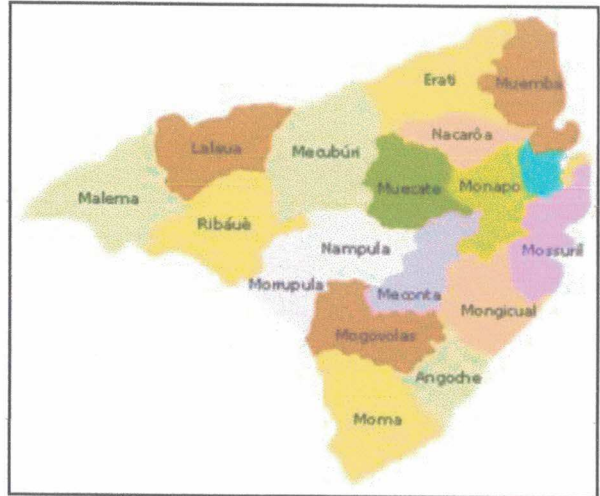
aproximadamente 1:1.1, isto é, por cada 10 crianças ou anciões (conselheiros, geralmente idosos) existem 11 pessoas com idade ativa.

**Figura 3 - Localização da Província de Nampula**



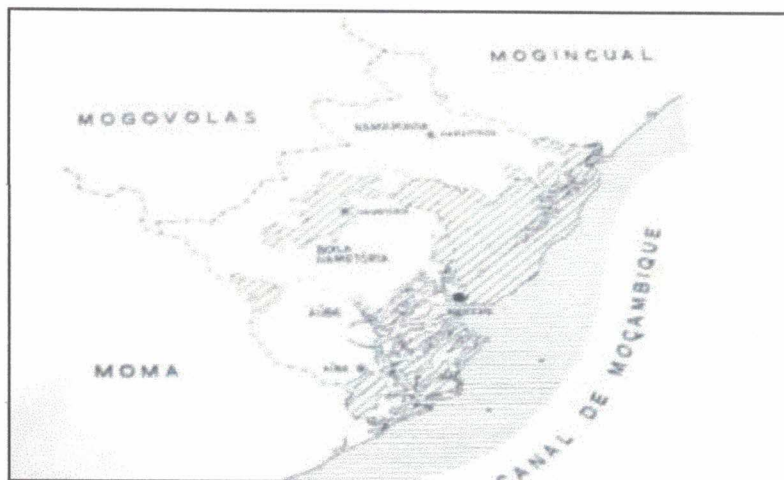
Fonte: Wikipedia

**Figura 4 – Mapa da Província de Nampula**



Fonte: Gabinete de Planificação do Distrito de Angoche

**Figura 5 – Mapa do Distrito de Angoche**



Fonte: Gabinete de Planificação do distrito de Angoche



**Figura 6 - Sede do Distrito de Angoche**



Fonte: Gabinete de planificação do distrito de Angoche

**Figura 7 - Zona costeira de Angoche**



Foto: Rosa Malene

### ***Condições Físicas e Naturais***

A configuração do relevo do distrito é dominada por planícies, apresentando algumas elevações montanhosas, no Posto Administrativo de Namaponda, zona de Napuilimuite, limite com Muatua, no extremo Noroeste. A partir de Sangage-Topa, Posto Administrativo de Angoche-sede, verificam-se dunas de areia vermelha e branca em sucessão que passam por Murrua, culminando com a formação do Monte Parapato (61 metros). Nas ilhas existem formações sedimentares de depósitos aluvionares com vegetação rasteira.

**Figura 8 - Praia nova, areia fina, abundante e pesada, a 7km da sede do distrito**



Foto: Rosa Malene

O clima é tropical úmido com duas estações: uma chuvosa e quente que vai de Novembro a Abril, com aguaceiros e trovoadas frequentes, e outra seca e menos quente, que vai de Maio a Outubro. O estado do tempo é condicionado pela posição da zona de convergência intertropical. Normalmente há mal tempo durante a estação seca, resultante da invasão de correntes de ar frio associadas com massas anticiclônicas vindas do Sul.

Nas regiões junto à costa, a temperatura do ar é geralmente mais alta, mas por vezes refrescada por persistentes brisas marítimas.

### ***Recursos Hídricos***

Há vários cursos de água no interior do distrito. Os rios mais importantes são: Muthomoti; Pitamacanha; Mutacaze; Nacuca; Chitalane; Mutucute; Luáze; Chilapane; Ilepue, Ilothoue, Merrere e Melúli. Existem também numerosas lagoas de grande importância para a atividade agropecuária e fornecimento de água para uso e consumo humano, nomeadamente: Malatane; Malacassa; Mphutua; Nathere; Najaca; Parta; Muthini, Maculane; Munári; Mirricué; Nathutho; e Nacoze.

### ***Recursos Minerais***

Foram realizadas duas consultas comunitárias na Localidade de Sangage, para legalização de uma parcela de terra pertencente à HAIYU MOZAMBIQUE MINING CO. LIMITADA, com uma área de 1000 hectares para fins de exploração de áreas pesadas e para o estudo do impacto ambiental do projecto a ser instalado. Neste momento decorre a mobilização de equipamento para início das actividades. As zonas onde estes minerais ocorrem são Sangage (Monte Congolone) e Murrua (Serra Murrua). Outro recurso que está sendo explorado, ainda que em pequena escala, é a argila no posto administrativo de Boila-Nametória.

**Figura 9 - Dunas de Sangage (em Angoche), areias pesadas**



Fonte: Portal do governo de Moçambique

## ***Infraestrutura***

O distrito é servido por transporte rodoviário público, bem como por transporte marítimo, estando ligado por estrada à capital, Nampula, e possuindo o porto de Angoche, que pode acolher o tráfego marítimo de outros portos ao longo da costa moçambicana. Cerca de 300 km de estrada beneficiaram de obras de reabilitação. Já as estradas terciárias Namaponda-Muatua, Muatu-Carrane, Angoche-Sangage, Comba-Gelo, e Nameteiria-Magira estão intransitáveis por falta de reabilitação.

A reabertura parcial da rede de estradas tem promovido as atividades comercial e agrícola, os cuidados de saúde, e a assistência à população rural do distrito de Angoche. O distrito dispõe de transporte de passageiros, vulgarmente denominado “chapa cem”, e ainda carreiras de transporte coletivo ou semicoletivo que fazem a ligação Nampula-Angoche e o seu retorno.

Para a navegação aérea, o distrito conta com um aeroporto a 7 km da sede do distrito, dotado de 3 pistas com pavimento de saibro, a maior das quais com 1.100 m x 35 m. De uma maneira geral, o aeroporto mantém as suas infraestruturas físicas em estado razoável. Com a reabertura das estradas em 1992, a frequência das aeronaves reduziu significativamente, passando de uma média de 70 a 80 aviões por mês para um a cinco. No último semestre de 2003, não se registrou qualquer movimento.

Funciona ainda no distrito uma estação de rede de telecomunicações. No ano 2000, foi reabilitado o edifício das telecomunicações com fundos próprios e instalada a nova central com capacidade para 300 linhas, o que facilitou a instalação da rede de telefonia móvel, atualmente com 286 linhas.

O acesso à água potável é uma necessidade crítica no distrito. A maior parte das comunidades não tem acesso a uma fonte de água tratada. Existem algumas comunidades em que as populações têm que percorrer cerca de cinco quilómetros de distância até à fonte de água mais próxima. O distrito (Angoche sede e Posto Administrativo de Boila e Nametória) recebe energia de Cahora Bassa, que é a maior estrutura de abastecimento de energia da África, beneficiando cerca de 2.500 consumidores.

O distrito de Angoche possui 82 escolas, das quais 74 do ensino primário nível 1 e 115 centros de alfabetização, e está servido de 16 unidades sanitárias que possibilitam o acesso

progressivo da população aos serviços do sistema nacional de saúde, apesar de a um nível bastante insuficiente, como se conclui nos seguintes índices de cobertura:

- Uma unidade sanitária por cada 19 mil pessoas;
- Um leito por 1.800 habitantes; e
- Um profissional de saúde para cada 1.500 residentes no distrito.

### ***Características Socioculturais da População***

Do ponto de vista sociocultural e de tradição religiosa, no distrito de Angoche, à semelhança do resto da Província de Nampula, o grupo etnolinguístico com maior representatividade é o *Macua*, que, na generalidade, ocupa a zona continental do distrito.

Contudo, nas ilhas de Angoche e parte da sede do distrito, predominam os *Akoti*, que constituem um subgrupo que, em termos culturais, resulta de contatos históricos remotos especialmente com o mundo árabe-swahili, deixando hoje fortes influências nos usos e costumes.

Regra geral no distrito, o direito tradicional dentro das famílias é regido pelo sistema de linhagem, predominantemente matrilinear, sendo, no entanto, relevante a prevalência do papel dominante dos homens no processo de tomada de decisões no seio das famílias e na sociedade tradicional. Os sistemas matrilineares definem a descendência e a herança através da linhagem materna. Os bens normalmente passam de geração para geração através dos familiares da mãe, permanecendo deste modo na linha sanguínea da mãe. Por outro lado, a descendência matrilinear fortalece a posição da mulher na sociedade porque, após um divórcio, a casa e os filhos continuam a constituir parte da família da mulher. Contudo, a descendência matrilinear não significa que as mulheres detenham o poder formal, de fato, já que o poder de decisão está investido no irmão mais velho da mãe (tio materno), que detém o direito de distribuir os bens e recursos.

Na tradição *Macua*, por exemplo, erukulu (que significa literalmente “útero”) é a unidade básica da sociedade e consiste numa mãe e seus filhos. A mulher, assim, passa o seu nome aos seus filhos, mas é o irmão dela quem tem a responsabilidade de garantir a sobrevivência e a educação deles. A linhagem é assim chefiada por um conselheiro (mwene) e uma conselheira (pwiyamwene), que é irmã ou sobrinha do mwene. Embora a pwiyamwene tenha um estatuto privilegiado de conselheira do mwene e seja responsável pela preparação de

todos os rituais do grupo, as decisões finais sobre as questões econômicas e sociais da linhagem cabem ao mwene.

De um modo geral, as relações de gênero em Moçambique e em Angoche, em particular, são caracterizadas pela posição subordinada das mulheres. Quer as comunidades patrilineares, quer as matrilineares assentam em formas de controle social que priorizam o coletivo em detrimento do individual. Neste tipo de organização social as mulheres têm papéis claramente definidos com base nas relações de gênero que as colocam numa posição subordinada, ao mesmo tempo em que as definem como detentoras da tradição e conservadoras da cultura. Consequentemente, a autonomia e a emancipação das mulheres são muitas vezes vistas como algo que parece ameaçar o âmago da estrutura tradicional.

Quanto à religião, a Islâmica e a Católica dominam com relevância. A primeira das duas, porém, congrega maior número de crentes nas ilhas e costa de Angoche. Segundo o Perfil do distrito de Angoche, elaborado pelo Ministério de Administração Estatal de Moçambique, 52,7% da população do distrito é muçulmana, 21,5% católica e 20,9% evangélica. Cerca de 5% dos habitantes são de outras religiões

### ***Economia e Posse dos Meios de Produção***

A agricultura é a atividade econômica dominante e envolve quase todo o agregado familiar. A produção agrícola é feita predominantemente em condições de sequeiro, nem sempre bem sucedida, pois o risco de perda da colheita é alta, dada a baixa capacidade de armazenamento de umidade no solo durante o período de crescimento de cultura. Existem ainda pequenas infraestruturas de rega para fazer irrigação de superfície e represas para irrigar pequenas áreas agrícolas.

A faixa costeira é dominada pelo sistema de produção baseado na cultura da mandioca, associada com leguminosas de grão, como feijão e amendoim. O arroz é produzido nas planícies dos rios. Há ainda que fazer menção à importância do coqueiro e do cajueiro no sistema de produção na zona costeira, quer como produtos que garantem a segurança alimentar ou como fonte de rendimento para as famílias rurais.

A consorciação mais importante do cajú compreende culturas como a mandioca e o milho, seguindo o padrão tradicional de rotação e pousio, de médio e longo prazo, dependendo bastante da idade dos cajueiros e sua produtividade.

O fomento pecuário tem sido fraco. Porém, dada a existência de áreas de pastagem, há condições para o desenvolvimento, sendo as doenças e a falta de fundos e de serviços de extensão os principais obstáculos ao seu desenvolvimento.

A pesca no distrito de Angoche está mais voltada para o camarão em detrimento de outras espécies e de recursos valiosos como a lagosta, lula, peixe, polvo e caranguejo. Existem duas empresas pesqueiras, a Pesca Norte e a Mapiwi Pescas. Há excelentes instâncias turísticas, como a praia nova, praia da rocha, monte Parapato, Ilha de Quelelene, Ilha Mafamede, etc.

Angoche tem acesso a uma rede de mercados devido às suas ligações rodoviárias com a cidade de Nampula e o corredor de Nacala. Comerciantes de outras províncias do país, como Cabo Delgado e Zambézia vão a Angoche para comprar produtos locais.

Quanto à posse de meios de produção, regra geral, são os homens os detentores dos meios de produção mais importantes. Os chefes de família, na imensa maioria dos casos, são homens os que têm o direito formal para o uso da terra. Também são os homens que possuem o gado. Os pescadores/homens têm barcos e redes de pesca. No setor de indústria e comércio formal também a posse de meios é normalmente de homens: padarias, moageira, lojas etc. No entanto as mulheres, na situação de solteiras, têm meios mais limitados, como por exemplo, “machambas” (uma porção pequena de produção agrícola) e aves domésticas.

Uma manifestação que ganha importância a cada ano é a Poupança e Crédito Rotativo (PCR), que tem sido feita principalmente pelas mulheres, tanto as empregadas assim como as desempregadas. Constituindo formas de reforço do poder de compra dos seus participantes, este tipo de prática é comum em países em vias de desenvolvimento. As pessoas conhecem-se mutuamente porque vivem na mesma comunidade ou trabalham juntas e acabam formando pequenos grupos de crédito rotativo baseados em confiança mútua. Os grupos de PCR surgem para responder as lacunas dos bancos que geralmente são constituídas por políticas rígidas para as comunidades de baixo rendimento. Muitas vezes, consistem em determinar valores altos para poupanças, cobrando taxas de juros elevadas para um período de reembolso extremamente curto. Esta prática do banco não é favorável para as comunidades que queiram desenvolver alguma atividade de geração de rendimento ou efetuar poupanças para responder a possíveis necessidades, que para sua concretização requerem uma soma alta de valores monetários.

Os participantes dos grupos de PCR de Angoche contribuem regularmente com uma pequena quantia de valores monetários, que estará a disposição dos membros para casos de empréstimos ou fazer face a outras necessidades, funcionando como uma agência de distribuição de crédito que reembolsará no fim de um determinado período (dependendo do regulamento do grupo) acrescido de um valor que é calculado por uma taxa de juros equivalente a 10% do valor total solicitado, que é previamente acordado pelos membros do grupo. Existem ONGs como a Ophavela e a Care Interacional que impulsionam essa prática através de capacitações e empoderamento a grupos de mulheres para que estas tenham poder económico que, segundo sua visão, é a partir do poder económico que os papéis de género começam a tentar buscar equilíbrio nas comunidades.

### ***Sistema Político-Administrativo***

#### ***Organização territorial***

O distrito, para além de Angoche Sede, tem mais três postos administrativos, nomeadamente, Aube, Namaponda e Boila-Nametória, que, por sua vez, estão subdivididos em 13 localidades, como se pode observar na Tabela 1 e na Figura 7.

**Tabela 1 - Divisão Administrativa do Distrito de Angoche**

<b>POSTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>LOCALIDADES</b>
Angoche-sede	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angoche-sede</li> <li>• Mutucuti</li> <li>• Sangage</li> </ul>
Aube	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aube-sede</li> <li>• Catamoio</li> </ul>
Boila-Nametória	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchepua</li> <li>• Naiculo</li> <li>• Nametória</li> <li>• Napruma</li> <li>• Parta</li> </ul>
Namaponda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Namaponda</li> <li>• Mepapata</li> <li>• Gelo</li> </ul>



### *A liderança tradicional*

A liderança tradicional em Angoche é assegurada pelos seguintes representantes do poder ao nível da comunidade:

- Régulos
- Chefes de grupos de povoações
- Chefes da povoação
- Outras personalidades na comunidade respeitadas e legitimadas pelo seu papel social, cultural, económico e religioso.

Na liderança tradicional, existe uma espécie de divisão de trabalho e de funções entre os diferentes líderes das comunidades. Assim, os líderes tradicionais, que inclui a figura do régulo, têm hoje como função principal a mobilização da comunidade para as tarefas sociais e económicas, tais como: (1) transmitir às comunidades as orientações das autoridades administrativas sobre lavouras e outras formas de reparação dos terrenos para a agricultura, sementeiras, sachas, colheitas e outras operações necessárias para aumentar os rendimentos das culturas;(2) mobilizar para as ações de apoio à extensão rural, visando à melhoria dos métodos de produção, ao fomento agrícola e pecuário e à introdução de variedades de sementes e espécies de alta produtividade e resistência à seca e às doenças; (3) colaborar na investigação sobre a história, cultura e tradições das comunidades locais, incluindo a culinária, música, canto, dança e outras formas culturais de recreação;(4) educar as comunidades a participar de maneira merecida nas cerimônias de celebração das datas históricas e nas festas tradicionais;(5) assegurar a preservação e o desenvolvimento dos valores culturais das comunidades;(6) informar as comunidades sobre a previsão de ocorrência de calamidades naturais, formas de prevenção e reparação de prejuízos, bem como comunicar às autoridades administrativas do Estado sobre os efeitos provocados por essas calamidades;(7) ajudar a identificar situações de falta de emprego e promover as formas de autoemprego, individual ou associativo; e, por fim, (8) orientar as comunidades para a criação de animais de pequena espécie, visando à melhoria da sua dieta alimentar e rendimento, etc.

Importa realçar que os régulos também estão ligados às cerimônias e rituais tradicionais, bem como à arbitragem de conflitos sociais, pois acredita-se que ele seja capaz de se comunicar com os antepassados e pedir que estes enviem chuva para que haja uma

maior produção agrícola. Deste modo, este se torna o elo entre os antepassados e a população. É por esta razão que a população tem muita confiança e respeito pelos líderes tradicionais.

**Figura 10 - Régulos de Angoche, Acita João (colaboradora da AKILIZETHO-ADS) e a pesquisadora**

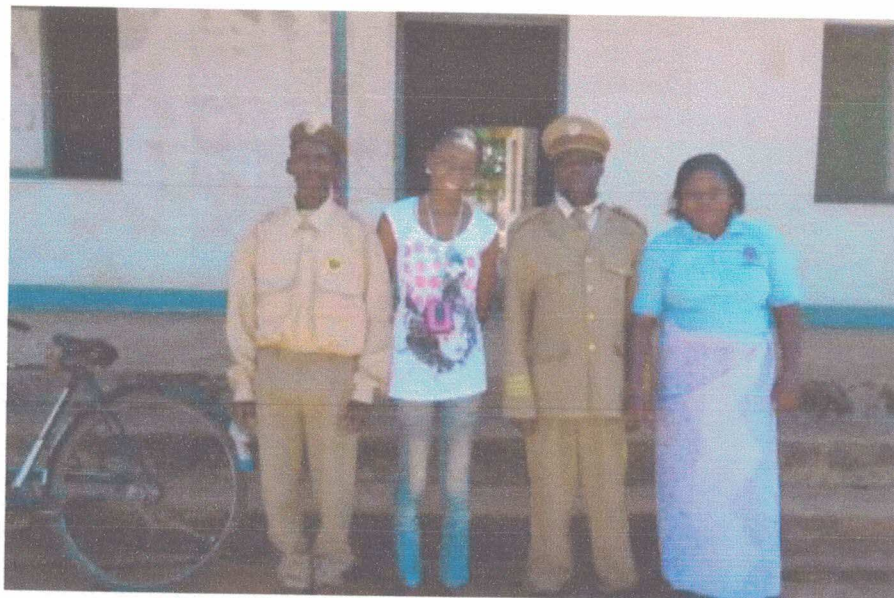


Foto: Paulino Ossufo

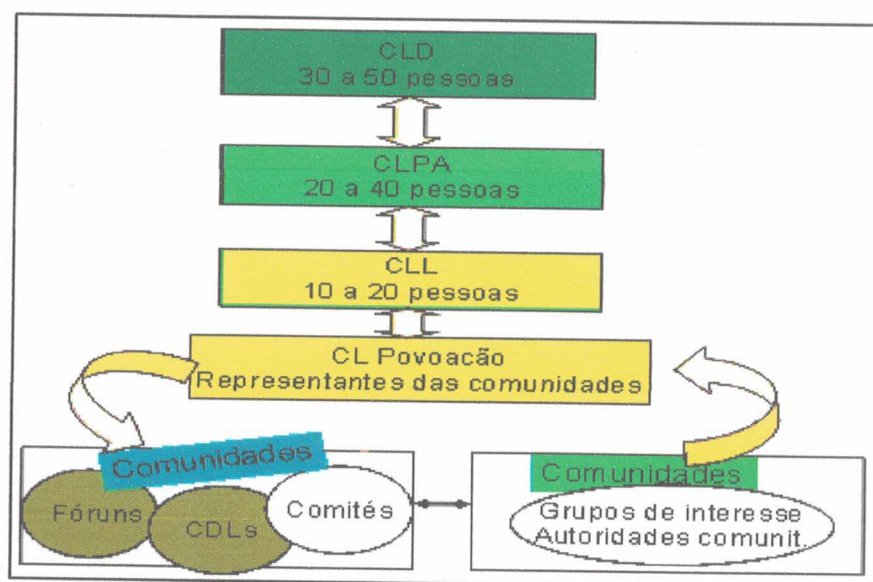
Um estudo feito por João Morgado (2013) sobre o poder dos líderes tradicionais constatou que estes influenciam o sentido do voto, bem como a participação nos atos eleitorais nas zonas onde se encontram. Eles conseguem usar o seu poder para influenciar as pessoas na escolha dos dirigentes. Hoje em dia, os partidos políticos tiram proveito do poder que os líderes tradicionais detêm perante a população na altura de eleições. A investigação é sustentada por depoimentos de líderes tradicionais com influência em áreas onde não há vias de comunicação nem serviços públicos, entre os quais o acesso à informação. E isso tem uma consequência, como explica o pesquisador:

É provável que esta influência apareça porque as pessoas não estão informadas e não sabem bem como se conduz o processo político, não conhecem as alternativas políticas ao seu dispor, e provavelmente são influenciadas pela pessoa que tem maior contato com agentes externos. (MORGADO, 2013, p. 12)

líderes comunitários, grupos de interesse, etc., no âmbito dos quais são eleitos cidadãos e cidadãs para os representarem nos CCs das localidades (CLL), postos administrativos (CLPA) e distritos (CLD).

O esquema da figura abaixo apresentada assenta no pressuposto segundo o qual os CCs funcionam em cadeia, em que os “níveis mais baixos” alimentam os de “nível superior”, em termos de representação comunitária. Importa referir que, no nível de povoação (CL Povoação), o número de membros está entre 5-10 pessoas.

**Figura 11 - Estrutura dos Conselhos Consultivos**



Fonte: AKILIZETHO-ADS

Quanto ao CC de Angoche, é importante lembrar que este foi reestruturado em 2012, em cumprimento à legislação que postula que o mandato dos CCs é de cinco anos. O que quer dizer que, de cinco em cinco anos, são eleitos novos membros ou então mantidos parte destes.

Atualmente, o CC de Angoche é composto por 50 membros, dos quais 32 homens (64%) e 18 mulheres (36%), distribuídos numa base geográfica que inclui bairros

---

com o governo local para alcançar os interesses de suas comunidades. Sendo no escalão das CDLs que são eleitas pessoas para serem membros do CC, há vantagem de algumas destas já terem conhecimentos fundamentais sobre governança participativa e constituir deste modo uma mais valia no momento de interação nas sessões dos CCs.

(equivalentes a povoações), localidades e postos administrativos. Os membros estão distribuídos em cinco comissões de trabalho estruturadas de acordo com as preocupações que apoquentam o distrito, nomeadamente, as comissões de assuntos sociais, assuntos económicos, infraestruturas, assuntos ambientais, administração, plano e orçamento.

Dentre o total dos membros, existe uma mesa, composta por cinco elementos, nomeadamente, um presidente, um secretário, dois vogais e um observador provincial. Este último, com a missão de participar nas sessões de observatório provincial que decorre na cidade de Nampula semestralmente.

**Tabela 2 - Composição do CC de Angoche**

Nº	Nome	Sexo	Proveniência	Outras funções na comunidade
1	Rodrigues Artur Ussene	M	Angoche-Sede	Administrador do distrito de Angoche
2	Ramadane Amisse	M	Bairro de Mutucute	Membro do governo
3	Rita Cecília Guerra Soares	F	Angoche-Sede	Chefe do posto sede
4	João Mucore	M	Mutucute	Camponês
5	Uaevaluis Figueiredo	F	Mutucute	Parteira tradicional
6	Adelino Assane Wajopue	M	Sangaje	Chefe da localidade
7	Arminda Momade	F	Sangaje	Camponesa
8	Atija Saide	F	Sangaje	Camponesa
9	Chababe Atumane	M	Sangaje	Camponês
10	Margentino Momade	M	Sangaje	Presidente do comité de gestão de uma associação de agricultores
11	Aguiar Rodrigues	F	Johare	Sociedade civil (CDL)
12	Amisse Ali	M	Ingure	Sociedade civil (CDL)
13	Maria Emília de Fátima	F	Ingure	Sociedade civil (CDL)
14	Juma Essumaila Zacarias	M	Inguri	Sociedade civil (CDL)
15	Delfim Mussa	M	Horta	Sociedade civil (CDL)
16	Rosa Florentino	F	Horta	Sociedade civil (CDL)
17	Sofia Maria Vicente	F	Muahivire	Camponesa
18	Ângelo Abdala Mucussete	M	Nacuca	Camponês
19	David André	M	Parta	Régulo
20	Alfredo Ambrósio	M	Magireo	Régulo
21	Rosa Carlos Vieira	F	Magireo	Camponesa
22	Paulo Saíde	M	Napruma	Sociedade civil (CDL)
23	Assane Carlitos	M	Napita	Camponês
24	Domingos António	M	Mupacane	Sociedade civil
25	Fátima Ussene Alde	F	Napruma	Camponesa
26	José António Mucussete	M	Mupacane	Régulo
27	Muanis Ussene	F	Molucu	Camponesa
28	Lídia Fátima Agostinho	F	Luaze	Camponesa
29	Paulino Azevedo	M	Molucu	Membro de associação de camponeses
30	Ussene Rosário Cintura	M	Mirruco	Membro de associação de camponeses

Nº	Nome	Sexo	Proveniência	Outras funções na comunidade
31	Domingos Chale	M	Nahavara	Secretário da célula
32	Ernesto Juma Atumene	M	Namapuiza	Camponês
33	Angelita Gil	F	Namizope	Camponesa
34	Fernando Vicente	M	Monari	Sociedade civil (CDL)
35	Anabela Alfredo	F	Aube-sede	Comerciante
36	Ernesto Garcia Muita	M	Aube-sede	Camponês
37	Hamida Ali	F	Catamoio	Doméstica
38	IssufoMomade	M	Catamoio	Régulo
39	Jamal José	M	Aube-sede	Secretário da célula
40	Mariamomomade	F	Ilha de Catamoio	Parteira tradicional
41	OssufoMomade Mamudo	M	Ilha de Catamoio	Professor
42	Assina Saíde	F	Mocopela	Secretária da OMM
43	Carolina Alfredo	F	Naculue	Secretária da OMM
44	Custódio Zamo	M	Mepapata	Líder comunitário
45	José Juma Ativo	M	Muaire	Membro de associação de camponeses
46	Mulaliha Mussa	M	Nathepo	Muené
47	Vicente Moutinho	M	Mucupela	Político
48	António Nacavete	M	Aube	Chefe do posto administrativo
49	Alexandre Amone	M	Nametória	Chefe do posto administrativo
50	José Idane Abdala	M	Namaponda	Chefe do posto administrativo

Fonte: elaboração própria a partir de documentos e entrevistas com membros do CC

Como podemos ver na Tabela2, os membros do CC têm outras ocupações nas comunidades onde residem para além das funções desempenhadas nas comissões de trabalho, tais como chefes dos PAs, administrador do distrito, camponeses, membros de grupos de interesse muitas vezes com fins lucrativos, como, por exemplo, comercialização de produtos agrícolas e de primeira necessidade, moedor de cereais e aluguel de trator, professor, líderes comunitários, grupo de interesse político designado OMM (Organização da Mulher Moçambicana) e alguns membros considerados da sociedade civil, mas que, na verdade, apuramos que são membros filiados ao partido FRELIMO.

Muito embora os dispositivos legais vigentes sobre os CCs façam transparecer a inexistência de interesses político-partidários dentro destes espaços de consulta e participação comunitárias, na prática, foi possível identificar os aspectos referenciados que cristalizam a lógica de ocupação de espaço político dentro dos conselhos. Aliás, ao que tudo indica, os CCs nasceram encurralados por poderosas forças nacionais e locais, sendo, assim, um subproduto da política partidária nacional e, portanto, continuam sendo influenciados pelo ambiente político nacional dirigido pelo governo do dia. Para tornar-se uma instituição influente e

poderosa, e não meramente constar no rol de organismos de participação moribundos de Moçambique, em geral, e de Angoche, em particular, os CCs teriam que superar suas origens. Seus novos membros teriam que adquirir maior independência de seus líderes nacionais e locais.

Por exemplo, ao questionar alguns membros do CC de Angoche, estes se referiam como sendo autoridade comunitária, secretários do partido no poder, sem contar com representantes oriundos da OMM, OJM e associações de antigos combatentes da luta de libertação nacional podem ser consideradas agremiações de caráter político-partidário, uma vez que se ligam diretamente ao partido no poder. Fato curioso é que no documento formal do CC de Angoche, as mulheres que se denominam camponesas e domésticas são, na realidade, membros do partido no poder. A dinâmica do processo de constituição do CC mostra certa influência e controle do partido no poder sobre estas instituições enquanto espaços de participação. Sob nossa análise, isso não constitui problema quando os membros tenham livres escolhas partidárias. Aliás, esse é um dos sinais de democracia. Todavia, a situação torna-se alarmante quando são usados cunhos políticos para influenciar a dinâmica do CC.

No entanto, os CCs visam entre outros aspetos a “assegurar” a representação territorial não só de interesses como também de grupos. Tanto na prática quanto na lógica, é muito difícil conjugar esses dois princípios de representação num sistema de seleção de representantes. Além disso, o guião sobre organização e funcionamento dos CCs também não estabelece mecanismos de seleção que garantam a representação que pressupõem. Teoricamente, é preciso notar que, em vez de representação por escolha ou por preferência política, se aposta no princípio de uma melhor apresentação da população segundo os seus interesses de grupo. Para Forquilha,

Nem a lei, nem o guião ou outra qualquer instrução governamental explicam, de maneira explícita, os mecanismos de seleção, eleição ou identificação que possam garantir uma representação democrática. Pelo contrário, todos os dispositivos legais e orientações evitam qualquer detalhe sobre o processo de identificação de membros dos CCLs. Os efeitos disso têm sido a arbitrariedade e uma grande variedade de práticas de um distrito para o outro — deixando assim uma grande margem para a influência dos elementos mais poderosos de cada distrito. Como por exemplo, do administrador e de outras figuras chave do partido dominante (FORQUILHA & ORRE, 2012, p. 338).

Um aspecto não menos destacado que, além de acentuar o que referimos anteriormente sobre o controle dos CCs pelo nível nacional, traz implicações em termos de alargamento da base de participação em nível do CC do distrito de Angoche diz respeito à ordem do presidente da república, Armando Emílio Guebuza, ao determinar que “todos os membros dos CCs devem ser alfabetizados”. Esta parece uma decisão positiva, pois num primeiro olhar leva a crer que a intenção é de que mais moçambicanos serão alfabetizados e, sendo assim, mais membros do CC terão aptidão e capacidade de participar pro ativamente. Por exemplo, na entrevista feita ao secretário da mesa do CC de Angoche, ele disse o seguinte:

A criação do nosso CC teve que obedecer a ordem do presidente Guebuza e resultado disso é que mais de 90% dos membros do CC de Angoche são novos porque os antigos foram substituídos. Eu fiquei sem perceber muito bem a maneira de selecionar os membros porque vi que foram apontados aqueles que sabem falar e escrever o português. Também são escolhidos aqueles que eles dizem que “não criam confusão” por causa dos 7 milhões<sup>4</sup>... “quem faz barulho”, é afastado. Eu já tinha sido retirado deste CC, só me deixaram ficar porque no ano passado recebi um telefonema a pedir-me o número de conta para depositar um dinheiro que pertencia a um beneficiário fantasma dos 7 milhões. Agora, o caso está na justiça e aguardamos o desfecho.

Este depoimento ilustra que os critérios de constituição dos CCs estão sendo asfixiados por interesses diversos e esse processo está sendo feito fora do que postulam os documentos e leis de orientação ao funcionamento destes órgãos. Na história de diversas sociedades foi observado o não alinhamento entre os interesses dos governantes e dos governados. Na sociedade moçambicana não foi diferente e atualmente, com o processo de descentralização, exige-se cada vez mais domínio da matéria para além de uma consciência coletiva e não apenas para fazer com que as instituições de participação consultiva funcionem de forma eficiente. É oportuno resgatar a reflexão de Walzer ao referir que “o interesse pelas questões públicas são os principais sinais de virtude cívica”. Decerto, nem toda a atividade política merece ser qualificada como “virtuosa” ou contribui para o bem geral. O significado básico da virtude cívica parece residir em “um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular”(WALZER, 1989, p.62).

---

<sup>4</sup> Trataremos deste assunto posteriormente.

Porém, na comunidade cívica, os cidadãos buscam o que Tocqueville chama de “interesse próprio corretamente entendido”, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é o “esclarecido” e não “miope”, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros. Os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos altruístas, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação de interesse pessoal.(TOCQUEVILLE, 1987, p.15)

Ademais, há um ambiente de intimidação dos membros. Na sua forma mais nítida, a expressão “quem faz barulho” significa que questiona as ações do governo exigindo contas sobre os seus procedimentos. Em outras palavras, “quem faz barulho” está exercendo o seu direito e dever de participar, embora corra o risco de ser “punido” por este exercício. Estamos perante um processo coercivo e, mais uma vez, nas mãos do partido no poder. Como afirma Santos (2002, pp.75 e 76), a democracia participativa assenta na ideia de que os cidadãos devem participar diretamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos representantes políticos que tomam decisões.

A descentralização, como um dos princípios que trazemos para discutir a governança participativa, ajuda a explicar as tendências de que a realidade torna-se condicionante para o sucesso do processo. Para Fonseca & Bursztyn(2009), descentralizar a elaboração e implementação de políticas públicas tem como objetivo tornar o processo mais eficiente, ágil e democrático. Contudo, em alguns contextos, a sua prática pode ter efeito imprevisto de fortalecer elites locais que exercem o seu domínio mediante características perversas como o clientelismo e o patrimonialismo, muitas vezes enlaçados por relações de patronagem, típicas de situações sociais onde prevalecem lideranças tradicionais (CANIELLO, 1990, pp. 49-50), como é o caso aqui em estudo. Estes autores, ainda chamam atenção ao referir que os esforços de descentralização, bem sucedidos em diversas realidades, podem ser também negativos quando se expressam em realidades em que a presença do poder público é tímida e até mesmo inexistente.

Fazendo uma análise sociológica, ao falar de governo e governança, é importante não nos esquecermos das instituições políticas. Estas são obras de homens, devendo a origem e a existência inteira à vontade humana. Como alerta MILL (1964, p.7), é preciso ter presente ao espírito que o mecanismo político é incapaz de agir por si. Sendo de início feito pelos homens, estes terão de fazê-lo funcionar. Torna-se-lhe necessária não a simples aquiescência,



mas a participação ativa, que terá de ajustar-se às aptidões e qualidades de tais homens conforme disponíveis.

Em outras palavras, a participação do cidadão no processo de governança local, através deste CC pode estar deixando de ter o caráter endógeno, que visa reforçar a capacidade das populações de tomarem o seu destino por si mesmas. Pode também estar deixando de ser uma forma do cidadão influenciar na agenda de desenvolvimento local através de diálogo com o governo e deste modo ver suas condições de vida melhoradas. Como bem apresenta a LOLE, o CC é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso. E como repisa de um dos entrevistados *“A LOLE aborda o novo sistema de descentralização de modo que a governança esteja mais perto da comunidade”*.

Portanto, a governança é um termo chave na implementação de políticas do Estado e uma boa governança seria capaz de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e operacionalização dessas políticas e sua própria eficiência.

Porém, alguns projetos idealizados na tentativa de instituir e se valer de condições ideais de governança podem apresentar impasses tanto estruturais como de implementação. Ao adotar os quesitos para se considerar uma boa governança, é necessário que estes se aproximem da realidade quando vistos na ótica de capacidade de cumpri-los e fazer cumprir de modo a que não se coloque em questão a eficiência do funcionamento ou implementação da estratégia política. De acordo com Fonseca & Bursztyn (2009, p. 19-20), ao banalizar a veracidade da implementação de políticas do Estado, amplia-se cada vez mais a distância entre o discurso politicamente correto e a eficiência prática de políticas e de desenvolvimento. O fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo. A ideia de governança promove o pluralismo político, a eficiência e a transparência nas escolhas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais no processo.

Segundo Forquilha (2012, p.344), em muitos casos a predominância de membros da FRELIMO no seio dos CCs pode ser entendida como o resultado de diferentes fatores, particularmente do sistema de partido dominante e da centralização do processo de institucionalização dos CCs na figura dos administradores distritais. Assim, existem relatos de diferentes pontos de Moçambique dando conta do processo de indicação dos membros para as

IPCCs em que os administradores desempenharam um papel determinante no perfil dos membros selecionados (PNGL, 2007).

## REGRAS DE FUNCIONAMENTO

O CC de Angoche possui um regulamento interno que tem por objetivo definir as normas do seu funcionamento e servir como base de trabalho no processo de governança participativa. Observando e analisando os documentos constantes na pasta de arquivos, constatamos que, o mesmo foi elaborado numa sessão do CC e durante as entrevistas os membros demonstram que conhecem as linhas gerais nele constantes, como se apresenta o resumo dos depoimentos: *“O regulamento interno foi feito numa sessão deste conselho consultivo e constam deveres e direitos dos membros. Também fala do comportamento dos membros e se alguém se comportar prejudicando o CC ou por faltas excessivas, pode ser expulso e substituído”*. Este regulamento á luz da LOLE, estabelece que o CC em referência tem uma mesa presidida pelo administrador distrital, assistido por um secretário e dois vogais escolhidos pelos seus membros. O nº 2 do artigo 17 deste regulamento postula que em caso de ausência ou impedimento do administrador distrital as sessões são presididas pelo seu substituto (um dos vogais), fato que possibilitaria que se estabelecesse uma partilha de poder na tomada de decisão neste órgão.

O artigo 18 refere que este órgão deve reunir-se ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente quando for solicitado pelo administrador distrital, pelo governador da província de Nampula, por decorrência de um evento relevante de interesse nacional ou por pelo menos um terço dos seus membros. Assim, o CC de Angoche reúne-se na sala de conferências da administração distrital em que a primeira reunião ordinária do CC de Angoche tem como agenda o balanço das atividades implementadas no âmbito do PESOD do ano transato e a aprovação do PESOD do ano corrente e a segunda é para fazer o balanço da implementação deste mesmo PESOD (o corrente).

Outro fato relevante constante no regulamento do CC de Angoche é sobre as comissões de trabalho que estão voltadas a cinco (cinco) pilares de desenvolvimento nomeadamente: assuntos sociais, assuntos económicos, assuntos de infraestrutura, assuntos ambientais e assuntos de administração, plano e orçamento, conforme tabela abaixo.

**Tabela 3 - Comissões de Trabalho do CC de Angoche**

Comissões de trabalho	Áreas de atuação
Comissão dos assuntos sociais	Saúde e HIV e SIDA
	Educação
	Ação social
	Policiamento comunitário e segurança dos bens públicos
	Questões de gênero, extensivas às demais comissões
Comissão dos assuntos económicos	Agricultura e comercialização
	Pequenas indústrias
	Exploração florestal
Comissão de assuntos de infraestrutura	Fontes de água
	Saneamento
	Vias de acesso
	Salas de aulas
Comissão de assuntos ambientais	Recursos florestais e comités de gestão (20%)
	Controle das queimadas
	Educação sanitária
	Combate a erosão
	Alerta as calamidades naturais
Comissão de administração, plano e orçamento	Gestão da terra
	Verificação e análise dos planos e orçamentos setoriais do governo de Angoche.

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos do CC de Angoche

Essas comissões de trabalho foram elaboradas e enviadas por fax a partir do governo provincial de Nampula, fato que remete a questionar (como já havíamos analisando anteriormente), se estamos perante um processo endógeno em que decisões como esta, de criação de comissões de trabalho fossem tomadas a partir do topo e não da base, como se pretende que seja. Não estará se resgatando o processo de planificação centralizada que Moçambique viveu até os finais dos anos de 1990 e começo de 2000? Tomemos como exemplo este depoimento de um dos membros quando perguntamos sobre os principais documentos que guiam o funcionamento do CC de Angoche: “(...) *temos regulamento e este fala das comissões de trabalho... o governo nos apresentou essas comissões e nos dividiu em grupos, assim esperamos orientações*”.

Para melhor sustentar a nossa análise, fomos buscar o entendimento de como são criados os outros níveis de CC. Constatou-se que os CCs de nível mais baixo nomeadamente PAs, localidades e povoações, criaram suas comissões de trabalho partindo dos problemas que afetam as comunidades locais, num processo *botton-up* e não *topdown*, como aconteceu com o CC do distrito de Angoche. A filosofia por trás deste procedimento é que quanto mais o cidadão é envolvido nos processos tanto de desenho, implementação e avaliação de políticas

de participação na governação local, mais apropriação este terá do processo todo que se tornará cada vez mais eficiente.

Sendo assim, as comissões de trabalho de “nível mais baixo”, têm dificuldades de se concatenarem e criar uma lógica “vertical” no nível do distrito onde se tomam decisões acerca das prioridades a serem inclusas nos PESODs. Aliás, os membros dos CCs a este nível não têm conhecimento das comissões de trabalho do topo, o que nos remete a perceber que há fraca ou nenhuma comunicação entre estes membros, fato que mina com a própria lógica do funcionamento dos CCs, em que a melhoria da interação entre o governo e cidadão e entre este, deve ser fato aceite.

Por outro lado, observou-se e apurou-se que as comissões de trabalho do CC de Angoche não se beneficiaram de ações de capacitação em sua área específica, o que está a criar dificuldades na compreensão do papel dos membros que a compõem, o que faz com que estas não tenham agenda específica. Quando perguntamos aos membros se existia algo para melhorar o funcionamento do CC de Angoche, eles foram unânimes em afirmar nos seguintes termos: *“Precisa-se de capacitação contínua para atualizar os membros, pois cada um tem sua capacidade de compreensão do processo e é preciso termos uma ideia comum de como devemos trabalhar”*.

Outro aspecto que dificulta o funcionamento das comissões de trabalho é a distância percorrida para que os membros participem nas reuniões. O regulamento é claro ao informar que é dever do membro participar em reuniões ordinárias e extraordinárias quando for convocado, mas não é claro sobre como se procederá quanto às condições para que esse membro participe.

De maneira geral, os membros dos CCLs reportaram ter participado de muitas reuniões e que estas geralmente são longas. Um membro afirmou ter participado em uma reunião que durou cerca de cinco horas e ainda teve que regressar para sua comunidade, sem qualquer subsídio. Ora, as distâncias percorridas para o local das reuniões são muitas vezes longas, entre 7 km a 50 km, às vezes mais, e muitos vão a pé, outros de bicicleta (quem tiver), o que torna difícil o comparecimento de todos os membros. Ademais, a carga de trabalho dos membros dos CCs não é acompanhada de um processo paralelo de valorização destes membros. Por outro lado, houve membros que se queixavam da exigência e pressão das pessoas da sua comunidade, expressando frases como *“vocês não trazem respostas boas de*

*lá*” ou *“vocês recebem o dinheiro e comem sozinhos”*. Este grupo de membros clama por reconhecimento do seu esforço por parte da comunidade.

Para Putnam (2006), as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático não apenas por causa dos seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações induzem nos seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Não é tanto a quantidade da participação e, sim, a qualidade que os distingue e principalmente quando esta é acrescida à confiança e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas.

Muitas formas de capital social existentes, como a confiança, por exemplo, são os que Hirschman denominou “recursos morais” (DASGUPTA, 1968), isto é, recursos cuja oferta aumenta com o uso, ao invés vez de diminuir, e que se esgotam se não forem utilizados. Quanto mais duas pessoas confiam uma na outra, maior a sua confiança mútua. Por outro lado:

Uma profunda desconfiança dificilmente é eliminada através da experiência, porquanto ou ela impede as pessoas de terem a experiência social adequada, ou, o que é pior, induz a atitudes que valorizam a própria desconfiança (...). Uma vez instalada a desconfiança, logo se torna impossível saber se era de fato justificada, pois ela tem a capacidade de *satisfazer a si própria*.”(Gambeta, 2000,p.234).

Os membros do CC relatam sobre essa situação identificando a fraca afluência das comunidades nos encontros por eles convocados, fato que demonstra certo descrédito por parte das comunidades, o que pode ameaçar o envolvimento destas na implementação dos planos de desenvolvimento, processos que devem envolver a participação comunitária.

## **DEMOCRACIA**

A dimensão da democracia para o funcionamento dos CCs é a de que as pessoas falem livremente, as decisões sejam respeitadas vinculativamente, que a composição do CC siga o previsto na LOLE e o guião de organização e funcionamentos destes, e que os membros sejam escolhidos na base de eleições livres e transparentes. Há também que considerar algumas questões no momento de escolha dos membros que farão parte do conselho local e olhando

para o escalão de distrito, o Artigo 37 do referido guião esclarece melhor como se faz esse processo, nos seguintes termos:

- a) Os membros do Conselho Consultivo de nível de Distrito são escolhidos de entre os representantes dos Conselhos Consultivos dos Postos Administrativos que integram elementos de comitês comunitários, autoridades comunitárias e representantes de grupos de interesses de natureza econômica, social e cultural. A escolha deve observar os critérios e normas estabelecidas.
- b) Após a indicação dos membros do Conselho Consultivo de Distrito, o Administrador deve convocar uma reunião popular, dirigida por um membro do Governo Provincial, onde as pessoas indicadas são apresentadas publicamente e sujeitas à apreciação da comunidade.
- c) Entre 20 a 30 representantes do conselho consultivo de distrito devem ser escolhidos dentre os membros do conselho consultivo de posto administrativo.

Pudemos observar durante as reuniões certo ambiente de timidez para falar por parte dos membros, principalmente quando o assunto envolvia decisões sobre dinheiro ou orçamento. Não é de hoje que se cultiva o medo das autoridades administrativas por parte dos cidadãos em Moçambique. Essa característica verifica-se um pouco por todo Moçambique e vários fatores atrelam-se a esse fato. O primeiro prende-se ao passado histórico do país que foi colonizado por cerca de 480 anos pelos portugueses e depois da independência experimentou uma violenta guerra civil em que os cidadãos ficaram divididos quanto às suas escolhas políticas e temiam repreensão. Vários cidadãos vivendo na zona rural do país, como é o caso dos membros do CC de Angoche, ainda apresentam características de submissão e isso se faz sentir muito mais nas mulheres, por isso achamos importante abordar sobre a participação das mulheres neste trabalho, uma vez que acaba determinando a satisfação ou não de suas necessidades práticas e estratégicas.

Constatou-se que as mulheres do CC de Angoche não demonstram uma participação ativa e este fato está ligado às questões culturais. Como nos referimos no capítulo III, no distrito de Angoche é relevante a prevalência do papel dominante dos homens no processo de tomada de decisões no seio das famílias e na sociedade tradicional e apesar da descendência ser matrilinear, não significa que as mulheres detenham o poder formal, de fato, já que o

poder de decisão está investido nos homens. Quando questionamos às mulheres entrevistadas acerca da sua pouca participação, elas se limitaram a responder que não estão acostumadas a falar na frente dos homens. Perante essa situação, se torna pertinente questionar o seguinte: Até que ponto as necessidades básicas das mulheres são satisfeitas? Falamos aqui de redução das distâncias percorridas para acesso a saúde, principalmente à maternidade, por exemplo.

Importa realçar que em democracia, não basta que as pessoas sejam escolhidas, elas devem sentir-se *empoderadas*. Quando falamos de *empoderamento*, nos referimos à ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões (como é o caso dos CCs) e de consciência coletiva dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma realidade em que se encontra. O *empoderamento* possibilita a aquisição da emancipação individual e também da consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e da dominação política.

Ao mesmo tempo em que desenvolve a emancipação, o *empoderamento* devolve poder e dignidade a quem desejar o estatuto de cidadania, e principalmente a liberdade de decidir e controlar seu próprio destino com responsabilidade e respeito ao outro. Relacionado com isso, está o *empoderamento* social que é dar poder a uma comunidade, fazer com que haja mais democracia, que a população em geral tenha poder, que a comunidade tenha mais riqueza e capacidade. O *empoderamento* social deve ser entendido como um processo pelo qual podem acontecer transformações nas relações sociais e de poder. Em democracia, o *empoderamento* se torna possível pela participação efetiva num processo de existência de comunidade cívica. Neste sentido, Putnam (2006, p. 30) ressalta: “como foi observado na interpretação clássica feita por Tocqueville em outros estudos sobre a virtude cívica, a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração”.

Por outro lado, para o caso do CC de Angoche e não só, é também símbolo de democracia ser ouvido, partilhar opiniões e vê-las colocadas em execução. Para Putnam (2006, p. 24), “as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar *acordo*. Queremos que o governo *faça* coisas não apenas *decida* coisas”. Não é menos verdade que a lista de necessidades vindas das comunidades é enorme, mas há que priorizá-las. Daí que Putnam arremata afirmando:

Não estamos todos de acordo sobre qual dessas coisas é mais urgente, nem sobre como elas devem ser feitas, nem mesmo se todas valem a pena. Mas todos nós, exceto os anarquistas, concordamos que as instituições governamentais têm que agir pelo menos algumas vezes com relação a pelo menos algumas dessas questões. (PUTNAM, 2006, p. 24)

Como constatamos durante a pesquisa, são várias as comunidades que ficam na expectativa de ver suas preocupações resolvidas e quando questionamos aos representantes do governo sobre que passos se seguem para casos de planos não aprovados numa sessão, obtivemos a seguinte resposta: “Angoche tem muitas comunidades, a demanda é grande e o que não for aprovado no plano do ano corrente, passa para o ano seguinte e assim por diante”.

### **CAPACIDADE DE PLANIFICAR, IMPLEMENTAR E AVALIAR**

A aposta é que os CCs tenham planos de atividade, relatórios periódicos, que façam balanço de suas ações com participação e envolvimento de todos os membros, e que estes estejam formados nas funções que desempenham nas comissões de trabalho divididas por áreas. Como já nos referimos neste trabalho, as orientações prezam que os CCs funcionem com comissões de trabalho e, para o caso de Angoche, há um total de cinco<sup>5</sup>.

Um dos maiores problemas que impulsionou a reforma do setor público em Moçambique foi o fato de não haver documentação que servisse de *backup* para futuras intervenções, o que tornava o processo moroso, uma vez que dificilmente encontrava-se o ponto de partida que alimentasse novas ações. Para que isso não voltasse a acontecer, a rede de parceiros do PPFV viu a necessidade dos CCs documentarem a informação discutida nas sessões em forma de atas que seriam arquivadas em pastas apropriadas e que estivesse assim garantida a sua conservação.

O CC de Angoche tem a pasta de arquivos apropriada que pode servir de material de consulta. Nela constam documentos necessários para o funcionamento do mesmo, tais como, o regulamento interno, a lista dos membros que o compõe, atas, relatórios, mas grande parte do conteúdo destes documentos que orientam o funcionamento do mesmo são mais reguladores do que de execução. Este fato nos remete a questionar sobre a garantia da efetivação do programa traçado para o funcionamento deste órgão. Segundo apuramos, quem

---

<sup>5</sup>Para buscar informações sobre este ponto, servimo-nos da pasta de arquivo do CC de Angoche.



faz as atas das reuniões<sup>6</sup> não é o secretário, como deveria ser, passando essa responsabilidade para a técnica de monitoria do Gabinete de Planificação Distrital, pois no momento em que as reuniões ocorrem, ele se insere no debate sobre o FDD (Fundo de Desenvolvimento Distrital). Acompanhemos o depoimento da representante da ETD: “O secretário não elabora as atas e lança a tarefa para a ETD, pois diz que é um trabalho de gabinete e no fim ele só assina. Ele se interessa mais com as discussões em relação aos sete milhões. Os sete milhões estão a desviar o objetivo da criação dos conselhos consultivos, os membros esquecem o seu papel”.

No arquivo, também constam outros documentos que dizem respeito ao FDD e que achamos importante abordar neste capítulo, pois parece que este assunto está asfixiando a verdadeira concepção de CC, fazendo com que haja maior interesse apenas neste fundo. Além disso, quando questionávamos sobre o funcionamento do CC, mais de 50% dos membros limitaram-se a responder “*funciona bem porque lá se discute os projetos*” e falar de projetos no CC é falar dos fundos.

Fazemos esta análise, pois mais de 50% da agenda do CC de Angoche é ligada ao FDD e pouco se discutem aspetos relacionados às preocupações vindas das comunidades como um todo como, por exemplo, o problema da desistência escolar das meninas, problema de abastecimento de água, etc. Aliás, os próprios membros já trazem para as sessões assuntos ligados ao fundo em questão. Eles deixam de lado as preocupações para a qual foram “incumbidos” e apegam-se mais aos interesses de suas associações em busca de aprovação dos seus projetos e o subsequente desembolso de fundos.

### ***FDD vs. Orçamento Participativo***

A iniciativa do FDD teve sua base em 2005 quando o governo da República de Moçambique, através da Lei nº15/2005 de 23 de Dezembro, decidiu alocar fundos de investimentos aos governos distritais, vulgarmente conhecidos por “7 milhões”, em operacionalização da LOLE, que determina que os distritos são unidades de gestão e execução orçamentária. 2006 foi o primeiro ano de sua implementação e naquela altura o montante correspondia a aproximadamente 300 mil dólares. Este fato alterou a forma e o contexto de trabalho na gestão das finanças públicas nos últimos anos, que não previa um orçamento

---

<sup>6</sup> Ver ata de reunião no Anexo 2.

específico para a produção de alimentos, geração de renda e criação de empregos, finalidades para o qual se destina este valor.

O FDD também tem uma dimensão de orçamento participativo ao permitir que os membros do CC de Angoche e não só, sejam envolvidos na decisão dos projetos de iniciativa local a serem financiados. Trata-se de uma forma de democracia participativa. No entanto, é crucial que se questione até que ponto os membros dos CCs estão *empoderados* para lidar com os desafios que advêm da gestão deste fundo, sem excluir os aspetos ligados às questões sociais.

Para Santos (2002, p. 78), o orçamento participativo é um processo regularizado de intervenção permanente dos cidadãos na gestão. A referência de Santos torna-se ainda mais assente quando ele acrescenta que os problemas principais nas relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares residem na articulação da representação com a participação, e na qualidade da representação. Ao questionarmos ao secretário da mesa do CC de Angoche sobre o funcionamento deste órgão, este afirmou por suas palavras o seguinte:

*Há perturbação por causa do FDD [...], colocam pessoas que não complicam no CC. Desde a criação do CC de Angoche, foram eleitos membros que não perturbam os interesses dos 7 milhões. Tem pessoas que não falam durante as sessões. No ano passado, fizeram uma transferência bancária na minha conta e pouco tempo depois o mesmo foi retirado. Me disseram que era de um beneficiário, quando na verdade o projeto do suposto beneficiário não passou pela aprovação dos membros do CC. Este caso está na justiça por causa deste valor...*

Um estudo muito recente (feito quase que em paralelo a este), sobre o processo de implementação do FDD de Angoche, feito por Maschietto (2013, p. 7), reporta que, os membros do CC de Angoche afirmam que o processo de eleição dos atuais membros deste órgão foi muito claro por ter sido um evento público e com o acompanhamento da equipe técnica distrital, mas uma das novas escolhidas disse ter ficado surpresa com o resultado. Ela não se voluntariou e disse ter sido escolhida pela comunidade na hora, ou seja, sem pré-eleição. Sob nossa análise, este fato concorre para que membros eleitos nessas situações sejam futuramente de fácil manipulação dentro do CC e passando a fazer parte da categoria dos “membros que não perturbam”. Por outro lado, o não perturbar está muito ligado ao FDD, pois o depoimento que apresentamos anteriormente traz com ele a percepção de existência de

uma onda de corrupção dentro do CC, atrelada ao nepotismo. Assim sendo e havendo membros que não perturbam, o CC corre o risco de ser alvo destas práticas indevidas.

Contudo, a aprovação das propostas de projeto radica nos Conselhos Consultivos que por vezes denotam alguma fragilidade, na medida em que muitas vezes estes órgãos têm que concordar com uma lista apresentada pelo governo distrital, não obstante vicissitudes de vária índole de algumas dessas propostas. Este fato está associado, em parte, à fraca capacidade técnica da maior parte dos membros do CC de Angoche para elaborar/fornecer um adequado parecer sobre as propostas de projetos, apresentadas. Por outro lado, há que destacar que a eficiência administrativa idealizada pelos reformadores do setor público, em que o combate à corrupção é um dos pontos centrais, não está surtindo efeito desejado, fato que se torna agravante, ao se perceber que interesses individuais perpetuam-se na dinâmica do CC.

Um aspecto que importa no desenvolvimento dos 7 milhões é que a regulamentação para sua execução veio depois deste orçamento ter sido introduzido a nível nacional. Para isso, há várias razões. A primeira está no fato de 2005 ter sido o primeiro ano de presidência de Guebuza e o seu governo ainda estava em fase de formação. Segundo, porque se adotou a metodologia de aprender fazendo, o que pesou bastante para algumas consequências como a dificuldade de clareza relativamente aos mecanismos de devolução do fundo (já que se trata de um crédito rotativo em que após o alcance dos objetivos de um determinado grupo, por exemplo, este deverá entregar parte dos rendimentos obtidos pelo seu projeto ao governo distrital para que mais grupos possam ser beneficiários do FDD), na medida em que alguns beneficiários referiam que a mesma era feita mensalmente, outros trimestralmente, havendo ainda os que referiam que estes fundos eram devolvidos quando o negócio era rentável e de acordo com os rendimentos gerados.

Com a promulgação do documento intitulado “Execução do Orçamento de Iniciativa Local”, em Julho de 2009, acoplado ao Guião de Organização e Funcionamento dos CCs, os governos distritais e os cidadãos passaram a ter orientações metodológicas para a aplicação do FDD. Santos (2002, p. 118), refere que o OP é um instrumento político híbrido, cuja auto reflexividade tem sido um constante estímulo à aprendizagem. É importante prestar atenção ao que o autor levanta no caso de Porto Alegre, ao sublinhar que a intensidade da participação está relacionada com o desenho institucional e as regras de funcionamento das instâncias participativas. Como ele notou, à medida que o OP se consolidou, foi-se tornando mais complexo no seu funcionamento. Na medida em que se ampliou o âmbito da decisão e o

público do OP, tornou-se mais intensivo e exigente o processo de discussão e de negociação da política. É sabido que a democracia participativa exige transparência entre a ação política e resultados. Tal transparência depende de fatores como gestão eficaz das ações de participação e a relação direta da participação com os resultados.

De acordo com o governo de Angoche, de 2006 a 2012 foram implementados 265 projetos, que criaram 2.517 novos postos de trabalho, num contexto populacional de 281.073 habitantes, de acordo com o último censo populacional de 2007. Apurou-se também que, na verdade, os beneficiários deste fundo já trabalhavam mesmo antes de o receberem e por isso deve-se ter o cuidado de afirmar que o FDD criou “novos postos de trabalho” e considerar que de uma forma geral este seja um indicador de sucesso.

**Tabela 4 - Execução do FDD no Distrito de Angoche (2006-2012)**

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Número de projetos	18	59	66	29	93	66	113	265

Fonte: Elaboração própria com dados do Governo de Angoche

Contudo, pudemos apurar que os membros do CC são otimistas quanto a esse fundo e muitas vezes descrevem-no como “*um sucesso*”, ou como algo que “*está trazendo o desenvolvimento para as comunidades*”. Essas avaliações são muito genéricas e seriam lógicas, caso não se encontrassem problemas quanto à sua implementação, como é o caso da questão da corrupção acima mencionada e outras irregularidades. Vários membros relataram problemas ligados à obtenção desse crédito, como o pagamento de bens ou espécie a intermediários do processo, a fim de ter o projeto aprovado. Um dos grandes problemas observados durante a pesquisa documental (especificamente nos relatórios) e que afeta a eficácia dos projetos, é a lógica envolvente no processo como um todo, dado que o valor obtido em relação ao valor requerido no momento de submissão da proposta acaba não cobrindo o plano de forma coerente e algumas etapas importantes do negócio ligado ao projeto não são implementadas. Estes são alguns pontos que relatam a complexidade da avaliação dos “7 milhões”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Não chegamos a aprofundar a análise sobre os detalhes e as mudanças trazidas pelo FDD em função da complexidade de fatores envolvidos e recursos, porém, a mesma serviu para despertar nosso interesse para futuros estudos sobre esse tema.

## AUTONOMIA

De uma forma geral, os CCLs foram constituídos e desenvolveram-se num contexto político profundamente marcado pelo sistema de partido dominante e pela ausência do modelo eleitoral multipartidário em vigor, o que condicionou não só o processo da sua constituição como também a sua natureza e o seu funcionamento. Este contexto, consequentemente, tem implicações na base de participação a nível local, na medida em que esta última fica muito circunscrita à dinâmica de implantação das bases do partido dominante. Este fato fica mais evidente quando se analisa não só as dinâmicas de representatividade (como nos referimos no indicador sobre representatividade), como também o próprio processo de participação dentro do CC de Angoche.

Nas entrevistas que fizemos aos membros do CC de Angoche, por exemplo, quando queríamos saber se estes eram livres para dar qualquer tipo de contribuição, encontramos dois grupos de respostas. O primeiro grupo, respondeu simplesmente: *“Sim, participamos quando o administrador nos faz alguma pergunta”*, isto é, as pessoas só participam quando instadas pela autoridade local que dirige o conselho. Observou-se também que as perguntas feitas no CC são do tipo fechado, que não permite argumentação ou questionamentos e em muitos casos é para estabelecer um quórum necessário. O segundo grupo refere o seguinte: *“O que nós conversamos depende muito das perguntas da mesa porque eles é que dirigem as sessões do CC”*.

Com estes depoimentos e com o que observamos sobre a forma de diálogo no CC estudado, chegamos à conclusão de que são estabelecidas sessões de perguntas e respostas, o que limita intervenções muito livres por parte dos membros do CC. Esse fato não permite que os membros desenvolvam uma autonomia, que lhes permita a elaboração de suas próprias opiniões, inibindo drasticamente sua interferência nas tomadas de decisões. Ademais, é importante que se ressalte que o presidente da mesa é o próprio administrador do distrito, que por sinal é membro do partido no poder, condição, aliás, para ele exercer esse cargo.

Assim sendo, o ideal seria que os membros do CC de Angoche fossem livres de qualquer influência político-partidária no exercício de suas funções. Que o conselho tivesse uma agenda própria pautada por assuntos discutidos e identificados pelos respectivos membros. Mas, do modo que acontece, há tendências de manifestação de um Moçambique autoritário em um Moçambique democrático. Para Forquilha (2010, p. 336):

De fato, são muitos os fatores que apontam para o autoritarismo latente no sistema. Quando se olha para a África subsaariana, constata-se que a trajetória sócio-política de cada contexto estruturou a natureza das instituições criadas no âmbito do processo de transição política. Para o caso de Moçambique, por exemplo, o funcionamento dos governos saídos das sucessivas eleições, desde 1994, foi em grande medida influenciado pelo contexto político precedente de partido único. Por conseguinte notou-se pouca abertura, diálogo e inclusão política. Ao nível local, a trajetória sociopolítica, associada ao sistema de partido dominante, tornou os espaços criados no âmbito do processo de descentralização administrativa, nomeadamente os CCLs, menos abertos ao diálogo e a inclusão política, o que de certa forma, reflete o fraco grau de institucionalização da democracia (FORQUILHA, 2010, p. 336).

Já afirmava Putnam (2006), que a comunidade cívica tem profundas raízes históricas. Esta é uma afirmação deprimente para os que veem a reforma institucional como estratégia de mudança política. Perante esta afirmação, seria interessante questionar se o modelo operante no CC é funcional, bem como seria oportuno fazerem-se reflexões profundas de reorientar o processo a partir da constituição destes órgãos.

A ideia de representatividade nos CCLs é retomada um pouco por cada análise que fazemos neste trabalho devido ao fato desta ser o ponto de partida na constituição deles. Desta vez, é importante sublinhar que o guião de organização e funcionamento dos CCLs aborda que os membros dos CCLs representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica, das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse (MAE/MPD, 2008). Tal como se pode constatar, nos documentos legais que orientam a organização e funcionamento dos CCLs não se faz menção às diferentes sensibilidades políticas dentro dos CCLs. Pretende-se com isso sublinhar a ideia de que os CCLs não são espaços de representação de interesses de partidos políticos. Aliás, o anterior guião para organização e funcionamento dos CCLs punha claramente esta ideia da seguinte forma: ‘nenhum elemento será selecionado para representar algum partido político; contudo, ser membro de um partido político não pode ser critério para exclusão de uma pessoa selecionada por outros critérios (MAE/MADER/MPF, 2003, p. 17).

Entretanto, é exatamente o contrário que ocorre na prática, pois os conselhos são amplamente instrumentalizados pelo partido no Poder.

## PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação e exigência de contas constituem elementos cruciais no processo de governança participativa em que as comunidades delegam o encaminhamento das suas preocupações aos membros do conselho consultivo local, que interagem junto ao governo local. Assim sendo, a lógica do retorno é fundamental.

De acordo com Forquilha (2010, p. 40), um dos aspectos cruciais no funcionamento dos CCs tem que ver com os mecanismos capazes de garantir o fluxo de informação e prestação de contas. Teoricamente, os representantes das comunidades nos CCs deveriam garantir a circulação da informação de e para as comunidades. Entretanto, quando fomos ao campo de pesquisa, verificamos que o funcionamento do CC de Angoche mostra um fraco fluxo de informações, principalmente do CC para as comunidades e vice-versa.

Na entrevista aos membros, mais de 60% destes afirmaram que é difícil reunir-se com as pessoas das comunidades por causa das distâncias umas das outras. Para que tal acontecesse, seria necessário um apoio em custos de deslocamento e toda a questão logística que envolve um encontro como este. A legislação refere que existe um orçamento destinado ao funcionamento dos CCLs e poderia ser utilizado para o efeito. Ora, vejamos o que diz o artigo 24 do guião sobre organização e funcionamento dos CCLs (Diploma Ministerial Nº 67/2009), sobre as despesas de funcionamento:

O Governo Distrital garante as despesas de funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais, no que concerne à cobertura das despesas de participação nas sessões dos seus membros bem como relativamente ao transporte de e para o local de residência, alojamento e alimentação durante o decurso das sessões, devendo para o efeito inscrevê-las no seu orçamento de funcionamento.

Também procuramos apurar a questão de exigência de contas, que teoricamente deve acontecer entre os membros do CC, o governo e comunidades, sobre suas ações relativamente à implementação dos planos distritais de desenvolvimento.

O artigo 24 do regulamento interno do CC de Angoche referencia que o CC, sob a liderança das autoridades da administração local, deve realizar encontros regulares com as comunidades locais para a prestação de contas sobre o grau de cumprimento dos planos de

atividades de outros projetos que tenham sido desenhados para serem desenvolvidos nesse escalão territorial.

Mais uma vez, chamamos à atenção a análise sobre o funcionamento deficiente das comissões de trabalho, uma vez que estas foram concebidas para atender demandas específicas das comunidades por áreas e para tal é necessário que as mesmas tenham agenda própria traduzidas em planos de ação. Seria com base na implementação destes planos que se poderia dar um processo de exigência e prestação de contas mais conciso e sistemático, o que, na prática, não se verifica. O que acontece é a transmissão de informações de forma esporádica entre alguns membros e pessoas próximas a eles. Assim se resumem as respostas dadas pelos membros quando perguntamos se depois das reuniões têm retornado para dar informe à comunidade que representam: *“sim, porque quando um vizinho me pergunta sobre novidades eu conto para ele”*. Um sistemático processo de prestação de contas poderia criar condições para um monitoramento célere e, caso necessário se apontasse, corrigir antecipadamente os erros decorrentes da execução dos planos, tanto por parte do governo e CCLs, assim como pelas comunidades envolvidas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança participativa em Moçambique, instituída pela Lei 8/2003 introduziu novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, propiciando o surgimento de novos campos de inter-relações. Neste sentido, os conselhos consultivos surgiram como espaços institucionais que se constituem em arenas de interação entre governo e a sociedade, nas quais os interesses oriundos das comunidades e do poder público são expressos, mediados, criando, portanto, condições para o estabelecimento de processos consensuais de tomada de decisões e o aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas locais.

Como nos referimos no corpo desta dissertação, o desempenho de uma instituição humana não pode ser avaliado de uma semana para outra, nem de um mês para o outro, e às vezes nem mesmo de um ano para o outro. Os ritmos da mudança institucional são lentos. Não raramente, é preciso que várias gerações passem por uma nova instituição para que se percebam claramente os efeitos dela sobre a cultura e o comportamento. Os resultados do estudo mostraram esse fato, pois modismos efêmeros ou caprichos individuais de membros da instituição estudada encobrem tendências mais profundas que poderão alimentar uma avaliação.

Sem dúvida que a criação de um quadro legal anteriormente referenciado constituído também pelo regulamento da LOLE (Decreto 11/2000) e o guião de organização e funcionamento do conselho consultivo (Diploma Ministerial 67/2009), a institucionalização dos conselhos consultivos em geral e o de Angoche em particular, constituem avanços significativos do processo democrático que Moçambique vem observando nos últimos anos. A tentativa de criação de mecanismos para o funcionamento dos CCLs, envolvendo uma estrutura interna composta pela mesa e membros divididos em comissões de trabalho com funções ligadas às áreas de desenvolvimento do distrito de Angoche, demonstra que há avanços no processo. Portanto, os conselhos consultivos locais são a expressão do alargamento da participação da sociedade civil organizada nas decisões políticas, representando um relevante instrumento da consolidação da democracia participativa.

Porém, alguns elementos demonstram que a governança participativa em Moçambique, particularmente no distrito de Angoche, não está funcionando devidamente como um projeto descentralizador para a consolidação democrática.

A participação do cidadão no processo de governança local através deste CC não se caracteriza por um caráter verdadeiramente endógeno, que visa reforçar a capacidade das populações de tomarem o seu destino por si mesmas com vistas a influenciar a agenda de desenvolvimento local através de diálogo efetivo com o governo, que resulte diretamente na melhoria de suas condições de vida. Como pressupõe a LOLE, no Artigo 124, o conselho consultivo local é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso. Também achamos que não se esteja a valorizar os conhecimentos e habilidades que alguns membros da sociedade civil adquiriram ao longo de participações em programas de capacitação providenciados pelas ONGs, em matéria de governança participativa e outras afins. Entendemos, neste sentido, que a fusão de membros que provêm das CDLs para os CCs é uma mais valia para fortificar as discussões trazidas das comunidades e criar um processo verdadeiramente endógeno.

Outro constrangimento no projeto de consolidação da governança participativa através dos CCs prende-se com a inegável influência da FRELIMO em todas as fases do CC, desde a criação, institucionalização efetiva e funcionamento. Nada contra existência de partidos políticos no CC, aliás, ter diversas forças políticas é sim um sinal de democracia, desde que estas não criem situações de domínio de uma plataforma concebida para que cidadãos livres possam se sentir parte integrante da mesma pela inclusão da diversidade social, cultural e política nos vários níveis de tomada de decisão. Entretanto, a onipresença do partido no Poder, direcionando o processo de governança participativa é um fator deletério para sua virtuosidade.

Adentrando para a prática do funcionamento, a criação das comissões de trabalho deixa de ser coerente com a ideologia quando estas passam, por exemplo, a ser constituídas e enviadas “prontas” pelo governo provincial ou central como uma ordem de despacho para o cumprimento integral. Dois pontos de reflexão para essa consideração. O primeiro é o fato de que poderá contribuir para menor apropriação do processo por parte dos membros do CC de Angoche, uma vez que estes não o tomam como seu, mas sim como do governo. O segundo é o risco de se priorizar necessidades descontextualizadas por não se ter antes uma discussão de relevo com os membros do CC, que trazem consigo preocupações das suas comunidades. Este último ponto, por exemplo, poderá ser um dos fatores que levam as comunidades a cobrarem e acusarem os membros de não “levarem notícias positivas”.

Por outro lado, como repisa Putnam (2006), o êxito ou fracasso das instituições livres depende do caráter dos cidadãos, ou seja, de sua “virtude cívica” e, para nós, o fortalecimento da virtude cívica, pode gerar o capital social (Putnam, 2006) como uma categoria que facilita a cooperação espontânea. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica do que em uma comunidade sem essas características. Assim, é necessário que o processo participativo redunde na potencialização do capital social local para que a governança local possa vir a se inserir num “círculo virtuoso” cívico, movimentado pela autonomia dos cidadãos na condução de seus destinos.

Como propõem Fonseca & Bursztyrn (2009), descentralizar a elaboração e implementação de políticas públicas tem como objetivo tornar o processo mais eficiente, ágil e democrático. Estes autores ainda ressaltam que os esforços de descentralização, bem sucedidos em diversas realidades, podem ser também negativos quando se expressam em realidades em que a presença do poder público é tímida e até mesmo inexistente.

Não é menos verdade que a lista de necessidades vindas das comunidades é enorme e deve ser priorizada. Daí que Putnam remata afirmando: não estamos todos de acordo sobre qual dessas coisas é mais urgente, nem sobre como elas devem ser feitas, nem mesmo se todas valem a pena. Mas todos nós, exceto os anarquistas, concordamos que as instituições governamentais têm que agir pelo menos algumas vezes com relação a pelo menos algumas dessas questões.

Ademais, as raízes históricas e culturais têm grande influência na comunidade cívica e não se pode deixar isso de lado ao se analisar o funcionamento de instituições democráticas. Este é um alerta para os que se centram somente na reforma institucional como estratégia de mudança política. Perante esta afirmação, seria interessante questionar se o modelo operante nos CCs no geral e o de Angoche em particular é funcional, bem como seria oportuno fazerem-se reflexões profundas de reorientar o processo a partir da constituição destes órgãos, levando-se em consideração os elementos históricos e culturais que os enlaçam.

Contudo, o Conselho Consultivo do distrito de Angoche apresenta um quadro adverso para aqueles que veem os conselhos como um arranjo institucional capaz de garantir uma maior consolidação da sociedade civil sobre as decisões relativas à governança participativa. Permitir que os membros do CC possam planejar e decidir com eficiência e eficácia a aplicação dos recursos, destinados à melhoria das condições de vida das comunidades que

representam constitui-se numa alternativa que depende do ambiente político-institucional e de uma tradição cívica mais consolidada, o que realmente não ocorre no caso em estudo. Neste sentido, basta citar somente a circunstância de que o presidente da mesa é o administrador do distrito e influencia decisivamente a participação dos membros do CC de Angoche em todos os seus momentos deliberativos.

Com efeito, a nossa pesquisa procurou demonstrar o ambiente político institucional do conselho estudado elaborando uma abordagem descritiva da organização política e da cultura cívica a nível local, na medida em que consideramos que o funcionamento dos conselhos encontra-se condicionado às forças atuantes nesse ambiente.

Assim, a cultura cívica apresentada no CC de Angoche demonstrou que os processos recentes e alternativos de democratização adotados em Moçambique possuem como um dos elementos principais para sua consolidação a ideia de participação. A possibilidade de participar das decisões e uma maior consciência participativa do cidadão são um dos pré-requisitos mínimos na construção de um projeto de democracia.

Contudo, para que um conselho possa manter um funcionamento regular é necessário não somente uma infraestrutura mínima que possa contar com atividades de caráter permanente na definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião, mas também a produção de diagnósticos e identificação de problemas que deverão ser atualizados e sistematizados numa base de dados, a discussão e análise de leis e elaboração de propostas envolvendo seus membros e acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com os representantes do governo e as comunidades beneficiárias deste projeto.

No entanto, constatamos que o conselho estudado se reúne na sala de conferências da administração distrital e, na maioria dos casos, suas ações se restringem a reuniões, não se notando um acompanhamento célere das decisões nelas tomadas. Por outro lado, o fato de possuir uma pasta de arquivos com atas elaboradas (embora o conteúdo das mesmas seja questionável por ser maioritariamente ligado ao FDD e não serem elaboradas pelo secretário, mas sim pela representante da ETD), mostra certo indicador de alguma organização institucional.

Com relação a esse fundo, os interesses pessoais paralelos a ele estão desviando o objetivo da criação dos CCs e atrapalhando o entendimento dos membros quanto ao seu papel.

Um exemplo claro é o do secretário que deixa de elaborar as atas das reuniões e centraliza sua atenção no debate sobre o fundo.

Outra dificuldade encontrada para o bom funcionamento dos conselhos diz respeito a não aplicação de um orçamento próprio. A título de exemplo, o local onde acontecem as reuniões do CC de Angoche dista aproximadamente 50 quilômetros, e às vezes mais, com relação às residências dos membros. Não se pode ignorar a necessidade de criação de condições para que os membros se desloquem para as reuniões do CC, que ocorrem na sede do distrito, pois atualmente para se fazerem presentes, eles percorrem as enormes distâncias por meios próprios, frequentemente se deslocando a pé. Ora, neste aspecto o Diploma Ministerial N° 67/2009 parece uma *letra morta*, pois estabelece que:

O Governo Distrital garante as despesas de funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais, no que concerne à cobertura das despesas de participação nas sessões dos seus membros bem como relativamente ao transporte de e para o local de residência, alojamento e alimentação durante o decurso das sessões, devendo para o efeito inscrevê-las no seu orçamento de funcionamento.

Um dos principais pontos que influem no funcionamento do Conselho se refere à sua composição e representação. A existência da paridade no CC tem como meta a criação de um espaço “plural” no âmbito do qual diversas representações e interesses possam se fazer presentes para discutir, propor diretrizes e tomar decisões. No caso estudado, constatou-se que são colocadas pessoas de interesse político e partidário, que não “fazem barulho”, isto é, que não questionam as decisões tomadas (principalmente as que envolvem os “7 milhões”), fato que analisamos como sendo prejudicial aos princípios básicos de democracia, que é a participação como nos referimos anteriormente.

Na nossa pesquisa ficou comprovado que um dos maiores desafios para a participação dos membros do CC de Angoche diz respeito à necessidade de capacitação destes, especialmente na representação das comunidades e na execução de tarefas ligadas às comissões de trabalho, no sentido da elaboração de planos de ação ligados às diversas áreas do desenvolvimento local. De fato, a qualificação política e institucional proporcionará aos membros um “saber fazer”, uma “competência” (CANIELLO & TONNEAU, 2006, p. 14) que os habilitará a exercer efetivamente suas funções e desempenhar seus papéis de

planejadores, fiscalizadores e intermediários legítimos entre os cidadãos que representam e os poderes públicos que implementam as políticas de governança participativa.

Neste sentido, se percebe que a responsabilidade de elevação da capacidade dos membros do CC de Angoche pode ser partilhada com ONGs interessadas em envolver a sociedade civil nos processos democráticos e a despertar para a criação de movimentos sociais mais proativos, especialmente aquelas organizações que já compartilham com a população a construção de uma “cultura cívica” e de um “capital social” efetivos na prática cotidiana dos cidadãos.

A falta de informações adequadas e competências firmadas por parte dos membros do CC pode fazer com que a sua atuação possa colocar o conselho como fim – como a pesquisa constatou pelas idas dos membros às reuniões sem retorno fiável as comunidades, para além da pouca apropriação do processo por parte dos membros – e não como meio para consolidar a governança participativa, fugindo da prerrogativa de que os CCs devem ser instrumentos de participação e conquista na definição das políticas públicas. Desse modo, a formação dos conselheiros se torna um grande desafio para a participação efetiva da sociedade civil, fator determinante para o pleno exercício de democracia.

A questão do Fundo de Desenvolvimento Distrital, os chamados “7 milhões”, está a dominar a agenda do CC e oferece risco quando é visionado como o objetivo único que este conselho persegue. É verdade que este valor traz vantagens, pois já se pode visualizar benefícios ligados à produção de alimentos e geração de emprego e renda, mas é preciso que se imprima mais esforço para que haja consciência da necessidade de uma ligação lógica entre o mesmo com a consolidação da governança participativa e não como uma oportunidade de ganhar dinheiro para propósitos individualistas.

Neste sentido, buscando superar os dilemas e paradoxos de uma sociedade com fraca tradição cívica, como é o caso de Moçambique, seria importante reorientar o modelo operante que ainda considera-se novo para o país, focando maior atenção nos atores sociais envolvidos e interessados pelo compromisso de consolidação da governança participativa.

Aqui, podemos resgatar os quatro elementos básicos propostos por Caniello e Justino Filho (2004) para termos um conselho cumprindo o seu verdadeiro papel – (1) uma sociedade civil mobilizada; (2) uma estrutura de poder democrática em todos os níveis; (3) conselhos autônomos e consolidados; e (4) conselheiros qualificados técnica, institucional e politicamente – como uma referência para que todos os envolvidos nos processos de

governança participativa em Moçambique e, particularmente, no distrito de Angoche, possam construir um “círculo virtuoso” no país, ligando inextricavelmente a livre participação dos cidadãos à melhoria de qualidade de vida da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKILIZETHO-ADS. “Metodologias de estabelecimento de CDLs e fóruns”, in *Manual do formador*. 2ª Ed. Nampula, 2007.
- AKILIZETHO-ADS. *Manual do formando — membro do Conselho Consultivo Local*. 2ª Ed. Nampula, 2009.
- ANDRADE, Katharine de. *Democracia, institucionalismo e fraternidade*. Recife, 2003.
- ALBUQUERQUE, J. H. M. de *et. al.* “Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade”. In: *Anais do 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. São Paulo, USP, 2007. CD-ROM.
- AVRITZER, Leonardo. “Teoria democrática e deliberação pública”. *Revista de Cultura Política Lua Nova*, nº 50, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. “Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”, in DAGNINO, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz & Terra. 2002.
- AVRITZER, Leonardo. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”, in SANTOS, B. S. (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002b (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 1).
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro, Paz & Terra, 2000 (Pensamento crítico, v. 63).
- FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel. “A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local”, *Sociedade e Estado*, v. 24, n. 1, p. 17-46, Brasília, jan./abr. 2009.
- CANIELLO, Márcio. “Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 5, Nº 14, outubro de 1990 (pp. 46-58).
- CANIELLO, Márcio. *O controle social nos Conselhos Municipais de Saúde da Paraíba*. Projeto de Pesquisa, Edital 01/2002 – FAPESQ-PB/MS/FUNASA. Campina Grande, 2002.
- CANIELLO, Márcio; JUSTINO FILHO, José. *O controle social nos Conselhos Municipais de Saúde da Paraíba*. Relatório Final de Pesquisa, Edital 01/2002 – FAPESQ-PB/MS/FUNASA. Campina Grande, 2004.
- CANIELLO, Márcio; JUSTINO FILHO, José. “Eficiência e eficácia nos Conselhos Municipais de Saúde da Paraíba: um estudo comparativo”, *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Belo Horizonte, UFMG/SBS, 2005.
- CANIELLO, Márcio. *A eficácia da gestão descentralizada do SUS e o desempenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde da Paraíba*. Relatório Final de Pesquisa, Edital 001/2004 FAPESQ/MS/CNPq. Campina Grande, 2008.



- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Ideias e práticas na gestão social do Território da Borborema, Paraíba”, in *Anais do V Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Belém, UFPA, 2012.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba”, *Revista Raízes*, V.32, N.2. jul/dez 2013 (no prelo).
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Identidade e participação social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, Ano 21, v. 2, outubro de 2013 (no prelo).
- CANIELLO, Márcio & TONNEAU, Jean-Philippe. “A pedagogia da Universidade Camponesa”, *Caderno Multidisciplinar – Educação e Contexto do Semiárido Brasileiro*, Ano 1, n. 1. Juazeiro, Bahia, Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB), maio de 2006 (pp.13-29).
- CAP - Centro de Análises Políticas. *Economia, política e desenvolvimento. Volume 1*. Maputo, 2010.
- COLEMAN, James Samuel. *Foundations of social theory*. Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- COHEN, J. “Deliberation and democratic legitimacy”, in BOHMAN, J. & REHG, W. (orgs.), *Deliberative Democracy*. Cambridge, MIT Press, 1997.
- DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. Princeton, Yale University Press. 1989.
- ELSTER, J. “O mercado e o fórum: três variações na teoria política”, in WERLE, D.L. & MELO, R.S. (Orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo, Singular, 2007.
- FORQUILHA, Salvador Cadete. “Governança distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique. Lógicas, dinâmicas e desafios”, in *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE, 2010
- FORQUILHA, Salvador Cadete & ORRE, Aslak, “Conselhos locais e institucionalização democrática em Moçambique”, in WEINER, Bernhard (org.), *Moçambique: descentralizar o centralismo*. Maputo, IESE, 2012.
- FRIEDMANN, J. *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Celta: Oeiras. 1996)
- GAMBETTA, Diego. “Can We Trust Trust?”, in GAMBETTA, Diego (org.), *Trust: making and breaking cooperative relations*, Electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 13, pp. 213-237.
- GENRO, Tarso. “Democratização do orçamento”, in VILLAS-BOAS, Renata & TELLES, Vera (orgs.). *Poder local, participação, construção da cidadania*. São Paulo, FNPP, 1995.
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratam de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Editora Cortez, 2001.
- GUIDDENS, Anthony. “A construção da sociedade.” São Paulo, Martins Fontes, 2009
- HELLER, Patrick; ISAAC, T. M. Thomas. “O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia”, in SANTOS, B. S. (org.), *Democratizar a*

- democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002 (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 1).
- HIRSCHMAN, Albert. O. “Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse”, *American Economic Review*, vol. 74, pp.74-93, may, 1984.
- KELSEN, Hans. “Essência e valor da democracia”, in *A democracia*. 2ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo*. São Paulo, Ibrasa, 1963.
- LYRA, Rubens Pinto. “Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira”, in LYRA, R. P. (org.), *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa, Editora Universitária UFPB; Curitiba, Editora Universitária UFPR, 2000.
- MAE/ADER/MPF. *Guião sobre Organização e funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais*. Maputo, 2003.
- MAE/MPD. *Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais*. Diploma Ministerial nº 67/2009. Maputo, 2009.
- MAE. Perfil do distrito de Angoche. Maputo, Editora Ministério da Administração Estatal, 2005. (Série Perfis distritais).
- MASCHIETTO, Roberta. “Análise da implementação do fundo distrital de desenvolvimento do distrito de Angoche.” Bradford, University of Bradford, 2013.
- MALENE, Rosa C. A. *As Implicações do baixo nível de escolaridade do cidadão na governança participativa*. Monografia de graduação. Universidade Católica de Moçambique. Nampula, 2009.
- MOÇAMBIQUE. “Lei 8/2003, de 19 de Maio. Estabelece os distritos como a unidade de planificação e desenvolvimento e a criação dos órgãos locais do Estado”. *Boletim da República de Moçambique*. I Série – Número 20. Maputo, 2003.
- MOÇAMBIQUE. “Decreto 11/2005. Regula o funcionamento das instituições de participação e consulta comunitária”. *Boletim da República de Moçambique*. Maputo, 2005.
- MICHELS. Robert. “Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna”, in *Investigação sobre as tendências oligárquicas da vida dos agrupamentos políticos*. Lisboa, Antígona, 1949.
- MILL, John Stuart. *Governo Representativo: Clássicos da democracia*. São Paulo, Ibrasa, 1964.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Livro II. São Paulo, Difel, 1963.
- MORGADO, João. *Estudo sobre o poder dos líderes tradicionais em Moçambique*. Lisboa, Universidade de Lisboa, 2013.
- PAXTON, Pamela. “Social capital and democracy: an interdependent relationship”, *American Sociological Review*, vol. 67. pp. 254-277. April, 2002.
- PERREIRA, Adriana Freire. *A gestão democrática no Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços*. Dissertação de Mestrado. Campina Grande, UFCG/PPGS, 2004.

- PEREIRA, Adriana Freire. “A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços”, in DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (orgs.), *Mobilização, participação e direitos*. São Paulo, Contexto; Fundação Carlos Chagas; Ford Foundation, 2007.
- PERKINS, D.D.; ZIMMERMAN, M.A. Empowerment meets narrative: listening to stories and creating settings. *American Journal of Community Psychology*. Oct. v. 23. n. 5. p. 569-79. 1995
- PNGL – Centro. *Relatório do Processo de governação local*. Encontro Regional Centro-Chimoio, 2007.
- POTTER, David, et al. “Democracy. from classical times to the present”, in *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press, 1997.
- PRZEWORSKI, A. “Amas a incerteza e serás democrático”. *Novos Estudos Cebrap*, Nº 9. São Paulo, 1984.
- PUTNAM. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª edição. Rio de Janeiro Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- RICH, R.C. et al. Citizen participation and empowerment. *American Journal of Community Psychology*. Oct. v. 23. n. 5. p. 657-76. 1995.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 1). 2002
- SANTOS, Boaventura de Souza. “Democracia e participação. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre”. Lisboa, Edições Afrontamento, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contato social*. London, Penguin Books, 1968. Edição eletrônica (www.jahr.org).
- SCHMITT, Carl. A crise da democracia parlamentar. São Paulo, Scritta 1996.
- SCHUMPETER, Joseph. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- SPREITZER, G.M. An empirical test of a comprehensive model of intrapersonal empowerment in the workplace. *American Journal of Community Psychology*. Oct. v. 23. n. 5. p. 601-29. 1995.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo, Martins Fontes, 1987.
- ZIMMERMAN, M. A. (Taking aim on empowerment research: On the distinction between individual and psychological conceptions. *American Journal of Community Psychology*, 18, 169-177. 1990.

## ANEXO1: QUADRO DE INDICADORES DE REFERÊNCIA

Conselho consultivo "ideal"	Especificamente	Indicadores de resultado	Técnica de coleta de dados	Fonte de informação
Representativo	Representa diferentes grupos sociais e Género Representa diferentes territórios	Número de membros nos CC e de grupos de interesse representados no CC Territórios existentes e representados no CC	Entrevistas Consulta documental	Mesas do CC Secretarias Distritais / PAs Membros
Com regras de funcionamento	Com normas escritas que explicam / guiam o funcionamento do CC	Regulamento interno existente Número de reuniões previstas e realizadas Atas dos encontros elaboradas e arquivadas	Consulta documental/Observação Consulta documental e entrevistas Consulta documental/arquivo e entrevistas	Mesa do CC Secretaria Distritais/PA Membros dos CC
Democrático	Pessoas falam livremente Decisões do CC são respeitadas e vinculativas Membros do CC são eleitos	Número de membros que intervêm nas sessões do CC e % de mulheres Número de decisões cumpridas Número de membros eleitos	Entrevistas / Observação Consulta documental a atas e relatórios	Mesa do CC Secretaria Distrital/PA Membros do CC ETD
Capacitado e que planifica, implementa suas atividades e avalia	CC têm planos de atividade CC têm relatórios sistemáticos das atividades CC fazem balanços das atividades com participação e envolvimento de todos membros Membros do CC formados nas suas funções	Planos de atividade elaborados e implementados pelos membros Formas de divisão de tarefas existentes Relatórios de atividades realizadas Número de encontros de balanço e respectivo número de participantes Número e tipo de capacitações realizadas para o CC Número de membros capacitados por cada tipo de capacitação	Consulta documental (planos, relatórios, atas), entrevistas, observação	Mesas do CC Secretarias Distritais/PA Membros dos CC ETDs
5. Autónomo	Tem agenda própria e é livre de influências particulares, externas e internas	Assuntos discutidos que são identificados pelos respectivos membros	Consulta documental (programas de sessões, atas e relatórios) e entrevistas	Mesa do CC Secretaria distrital Distritais/PAs Membros dos CC ETD Membros do CC
6. Prestação de contas	Reúne com a população para levantamento das prioridades locais, explica os resultados das reuniões e decisões do CC e outras informações; Exige contas sobre o cumprimento do plano de desenvolvimento distrital e questiona as razões do seu incumprimento.	Reuniões com a população para levantamento de prioridades e explicação dos resultados alcançados. Sessões para balanço e monitoria da implementação dos Planos de desenvolvimento distrital	Entrevistas / Observação Consulta documental a atas e relatórios	Mesas do CC Secretaria Distrital/PA Membros do CC ETD ONG

Fonte: Rede de parceiros do PPF

## ANEXO 2: ATA DE SESSÃO DO CC DE ANGOCHE

- **Dados gerais**

Distrito de Angoche

Evento: 1ª sessão ordinária do CC

Presenças: Mulheres 16, Homens 59, Total 75

- **Aspectos organizacionais**

Local e data: Angoche Sede, 07/03/12

Membros da mesa presentes: Mulher 1, Homens 3, Total 4

Nome do presidente da sessão: Rodrigues Artur Ussene

Secretário: Juma Essumaila

- **Realização do evento**

Agenda da reunião:

a) Apresentação do orçamento distrital do ano 2012;

b) Aprovação e homologação dos projetos do ano de 2012 no âmbito do FDD;

c) Diversos.

Tema de fundo: Homologação dos projetos no âmbito do FDD.

- **Resultados**

Aprovação de fundo de investimento em infraestruturas públicas.

Aprovados por unanimidade: 36 projetos para o posto administrativo de Angoche sede, 34 para o posto administrativo de Boila-Nametória, 25 para o posto administrativo de Namaponda e 18 para o posto administrativo de Aube, totalizando 113 projetos no âmbito do FDD.

Recomendações: Os membros do CC e os chefes dos postos administrativos devem incentivar o processo de reembolso e devem aprovar projetos viáveis.

- **Principais decisões tomadas**

Descrição da decisão	Responsabilidade	Prazo
Deve ser incentivado o reembolso do FDD.	Membros do CC, chefes do PA e localidades, líderes comunitários.	Permanente
Abertura de contas e obtenção do número de identificação tributária para financiamento dos projetos aprovados.	Mutuários com projetos aprovados pelo CC	Permanente

- **Próximo encontro**

Local e data: Angoche sede, 06/09/12

Agenda de trabalho: Balanço preliminar dos projetos em implementação; Diversos.

- **Assinaturas**

O presidente da mesa      O secretário

\_\_\_\_\_  
Rodrigues Artur Ussene

\_\_\_\_\_  
Juma Essumaila

\_\_\_\_\_  
Outros membros da mesa

\_\_\_\_\_  
Representante da ETD

\_\_\_\_\_  
Rosa Florentino e Ernesto MuilaElsídia Ramos

## ANEXO3: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DO CC DE ANGOCHE

### Entrevista acadêmica

**Tema de pesquisa:** Os Conselhos Consultivos como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: O caso do Conselho Consultivo do distrito de Angoche .

Entrevistadora: Rosa Malene

Entrevistado (a):

Local de entrevista:

Sexo:

Data da entrevista:

Hora da entrevista:

Ocupação do entrevistado:

A presente entrevista é dirigida aos membros do Conselho Consultivo do distrito de Angoche e visa colher informações para analisar aspectos relacionados com o funcionamento deste órgão. Ela tem um carácter meramente académico, com intuito de analisar os fatores que influencia positiva e negativamente para a consolidação e aperfeiçoamento da governança participativa através dos Conselhos Consultivos Locais. Os resultados da mesma serão apresentados à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), localizada no Estado da Paraíba, região Nordeste do Brasil. Agradecemos desde já pela colaboração dos informantes!

#### Questões

- Estrutura do CCL/Representatividade
  - Qual é a comunidade/aldeia que representa? \_\_\_\_\_
- Funcionamento
  - Qual é a sua função no CC de Angoche?
  - Qual é a sua responsabilidade com relação à comunidade que o elegeu para representá-la?
  - O CC de Angoche tem um regulamento interno? Sim \_\_\_\_ Não \_\_\_\_
  - Se sim, participou na elaboração deste regulamento? Sim \_\_\_\_ Não \_\_\_\_ . Se Não Porquê?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.
- Qual são os principais documentos que guiam o funcionamento do CC?

- Conhece o conteúdo desses documentos? Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_. Se sim, fale um pouco do que trata.

\_\_\_\_\_ Se \_\_\_\_\_ não  
 porquê? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_.

- Democracia

- Tem oportunidade para apresentar as preocupações da sua comunidade durante as reuniões do CC? Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_. Se não, porquê? \_\_\_\_\_

- Se sente livre para dar qualquer tipo de contribuição durante as reuniões do CC? Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_. Se sim, fale um pouco do tipo de contribuição que se sente livre de apresentar. Se não, porquê? \_\_\_\_\_

- Quem toma as decisões sobre as atividades a serem incluídas nos planos de desenvolvimento distrital? \_\_\_\_\_.

- Como são tomadas as decisões no CC de Angoche? \_\_\_\_\_

- O que se decide é cumprido? Sim \_\_\_\_\_. Não \_\_\_\_\_ Justifique \_\_\_\_\_

- O CC de Angoche tem plano de atividade? Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_. Justifique.

- Tem acompanhado a elaboração, implementação e avaliação desses planos? \_\_\_\_\_

Se sim, como tem sido esse processo? Se não, porquê?

- Prestação de contas

- Antes de se dirigir a reunião do CC, tem reunido com a sua comunidade para discutirem as prioridades a serem apresentadas junto do governo?

- Depois da reunião do CC, tem retornado para dar informe à comunidade que representa sobre o decorrer desta? Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_.

Justifique demonstrando qual tem sido a reação da sua comunidade

---

---

---

• Caso as prioridades da sua comunidade não sejam incluídas no plano de desenvolvimento distrital, o que tem feito? \_\_\_\_\_

---

---

---

• Considerações finais.

• O que acha que seja positivo no funcionamento do CC de Angoche?

---

---

---

---

• Existe algo por melhorar no funcionamento do CC de Angoche? Sim \_\_\_\_\_  
Não \_\_\_\_\_. Se sim, nos ajude a descobrir

---

---

---

---

Muito obrigada pela frutífera colaboração!

Assinatura do entrevistado

---



## ANEXO 4: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO EM ANGOCHE.

### Entrevista acadêmica

**Tema de pesquisa:** Os Conselhos Consultivos como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: O caso do Conselho Consultivo do distrito de Angoche.

Entrevistadora: Rosa Malene

Entrevistado (a):

Local de entrevista:

Sexo:

Data da entrevista:

Hora da entrevista:

Ocupação do entrevistado:

A presente entrevista é dirigida aos **Representantes do governo no conselho consultivo do distrito de Angoche** e visa colher informações para analisar aspectos relacionados com o funcionamento deste órgão. Ela tem um carácter meramente académico, com intuito de analisar os fatores que influenciam positiva e negativamente para a consolidação e aperfeiçoamento da governança participativa através dos Conselhos Consultivos Locais. Os resultados da mesma serão apresentados à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), localizada no Estado da Paraíba, região Nordeste do Brasil. Agradecemos desde já pela colaboração dos informantes!

### Questões

- Quais são os principais documentos legais que orientam o funcionamento do CC de Angoche?

---

---

---

- Quais as linhas centrais que estes documentos abordam com vista a melhorar a participação dos membros do CC de Angoche?

---

---

---

- Como está organizado o CC de Angoche em termos de composição?

---

---

---

---

---

- O CC de Angoche tem um regulamento interno? Sim \_\_\_\_\_. Não \_\_\_\_\_. Se sim, como é implementado. Se não porquê?

---

---

---

---

---

- Como avalia a participação dos membros do CC de Angoche durante as reuniões?

---

---

---

---

---

- Os membros do CC de Angoche participam de elaboração de documentos importantes para o funcionamento deste órgão? Sim \_\_\_\_\_. Não \_\_\_\_\_

Se sim, que documentos? Se Não porquê?

---

---

---

---

---

- Os membros do CC de Angoche se sentem livres de apresentar suas opiniões durante as reuniões? Sim \_\_\_\_\_. Não \_\_\_\_\_

Porquê?

---

---

---

---

---

- Como são decididas as atividades a serem inclusas nos planos de desenvolvimento distrital? Que critérios?

---

---

---

---

---

- Nas situações em que as necessidades de algumas não são incluídas no plano de desenvolvimento distrital, como se procede?

---

---

---

---

---

- Os membros do CC de Angoche participam de elaboração, implementação e avaliação dos planos de desenvolvimento distrital? Se sim, como? Se não porquê?

---

---

---

---

- Existe alguma forma de acompanhamento das atividades dos membros dos CC pelo governo, no que diz respeito à relação destes com as comunidades que representam?  
Sim \_\_\_\_\_ não \_\_\_\_\_

Justifique

---

---

---

---

- O que acha que seja positivo no funcionamento do CC de Angoche? Porquê?

---

---

---

- Existe algo por melhorar no funcionamento do CC de Angoche? Sim \_\_\_\_\_  
Não \_\_\_\_\_. Se sim, nos ajude a descobrir

---

---

---

Muito Obrigada pela frutífera colaboração!

Assinatura do Entrevistado

---

## ANEXO 5: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM COLABORADORES DA AKILIZETHO-ADS

### Entrevista acadêmica

**Tema de pesquisa:** Os Conselhos Consultivos como estratégia de consolidação da governança participativa em Moçambique: O caso do Conselho Consultivo do distrito de Angoche .

Entrevistadora: Rosa Malene

Entrevistado (a):

Local de entrevista:

Sexo:

Data da entrevista:

Hora da entrevista:

Ocupação do entrevistado:

A presente entrevista é dirigida aos **colaboradores da AKILIZETHO-ADS** e visa colher informações para analisar aspectos relacionados com o funcionamento do CC do distrito de Angoche. Ela tem um carácter meramente académico, com intuito de analisar os fatores que influenciam positiva e negativamente para a consolidação e aperfeiçoamento da governança participativa através dos Conselhos Consultivos Locais. Os resultados da mesma serão apresentados à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), localizada no Estado da Paraíba, região Nordeste do Brasil. Agradecemos desde já pela colaboração dos informantes!

### Questões

- Quais são os principais documentos legais que orientam o funcionamento do CC de Angoche?

---

---

---

- Quais as linhas centrais que estes documentos abordam com vista a melhorar a participação dos membros do CC de Angoche?

---

---

---

- Já participou em algum evento do CC do distrito de Angoce? Sim\_\_\_\_ Não\_\_\_\_ Se sim, qual foi sua impressão?

---

---

---

- Como avalia a participação dos membros do CC de Angoce durante as reuniões?

---

---

---

- Os membros do CC de Angoce participam de elaboração de documentos importantes para o funcionamento deste órgão? Sim\_\_\_\_. Não\_\_\_\_

Se sim, que documentos? Se Não porquê?

---

---

---

- Os membros do CC de Angoce se sentem livres de apresentar suas opiniões durante as reuniões? Sim\_\_\_\_. Não\_\_\_\_

Porquê?

---

---

---

- Como são decididas as atividades a serem inclusas nos planos de desenvolvimento distrital? Que critérios?

---

---

---

- Nas situações em que as necessidades de algumas não são inclusas no plano de desenvolvimento distrital, como se procede?

---

---

---

7. Os membros do CC de Angoche participam de elaboração, implementação e avaliação dos planos de desenvolvimento distrital? Se sim, como? Se não porquê?

---

---

---

- Existe alguma forma de acompanhamento das atividades dos membros dos CC pelo governo, no que diz respeito à relação destes com as comunidades que representam? Sim \_\_\_\_\_ não \_\_\_\_\_

Justifique

---

---

---

- O que acha que seja positivo no funcionamento do CC de Angoche? Porquê?

---

---

---

- Existe algo por melhorar no funcionamento do CC de Angoche? Sim \_\_\_\_\_ Não \_\_\_\_\_. Se sim, nos ajude a descobrir

---

---

---

Muito Obrigada pela frutífera colaboração!

Assinatura do Entrevistado

---